Multiple Rationalitäten der kantonalen Aufgabenträgerorganisationen für den regionalen Busverkehr – Das Beispiel der Durchführung von Ausschreibungswettbewerben

D I S S E R T A T I O N
der Universität St. Gallen,
Hochschule für Wirtschafts-,
Rechts- und Sozialwissenschaften (HSG)
zur Erlangung der Würde eines
Doktors der Wirtschaftswissenschaften

vorgelegt von

Mirco Gross

aus

Deutschland

Genehmigt auf Antrag der Herren

Prof. Dr. Kuno Schedler

und

Prof. Dr. Thomas Bieger

Dissertation Nr. 4149

Difo-Druck GmbH, Bamberg 2013

Die Universität St. Gallen, Hochschule für Wirtschafts-, Rechts- und Sozialwissenschaften sowie Internationale Beziehungen (HSG), gestattet hiermit die Drucklegung der vorliegenden Dissertation, ohne damit zu den darin ausgesprochenen Anschauungen Stellung zu nehmen.

St. Gallen, den 21. Mai 2013

Der Rektor:

Prof. Dr. Thomas Bieger

Vorwort

Wie in vielen Vorwörtern von Dissertationen zu lesen, durchlief auch das hinter der vorliegenden Arbeit stehende Projekt Höhen und Tiefen. Die gute und nachhaltige Bewältigung beider Arten von Phasen war mir nur mit der Hilfe meines mich immer unterstützenden Umfeldes in der Familie und am Institut für Systemisches Management und Public Governance der Universität St. Gallen (IMP-HSG) möglich.

Meinem Doktorvater, Prof. Dr. Kuno Schedler sowie meinem Koreferenten, Prof. Dr. Thomas Bieger, danke ich für die Betreuung der Arbeit, für die fachliche Unterstützung während des Dissertationsprozesses, aber auch für die Gewährung der notwendigen Freiheiten zur Entwicklung eigener Ideen. Zudem haben sie mir mit ihrem Namen und ihrer Reputation die Tür ins empirische Feld geöffnet und so maßgeblich die Realisierung meiner Interviewpläne ermöglicht.

Mein Dank geht auch an das Team vom SBB Lab, insbesondere an dessen Leiter, Prof. Dr. Christian Laesser, für die immer gute Zusammenarbeit sowie für die finanzielle Beteiligung am Dissertationsprojekt.

Weiterhin danke ich den in der Arbeit anonymisiert dargestellten Interviewpartnerinnen und -partnern für die offenen, intensiven und dadurch für mich sehr wertvollen Gespräche sowie für die Einsichtnahme verschiedenster Dokumente.

Meinen Institutskolleginnen und -kollegen am IMP-HSG danke ich sowohl für inspirierende fachliche Diskussionen als auch für das immer gute und unterhaltsame Miteinander über fachliche Themen hinaus. In alphabetischer Reihenfolge sind dies: Prof. Dr. Thomas Bieger, Dr. Alexandra Collm, Labinot Demaj, Angela Eicher, Dr. Isabelle Engeler, Ali Asker Gündüz, Dr. Utz Helmuth, Dr. Peter Kolbe, Prof. Dr. Christian Laesser, Prof. Dr. Kuno Schedler, Daniel Signer, Monika Steiger, Dr. Lukas Summermatter und Dr. Harald Tuckermann.

So spannend und interessant ich die Auseinandersetzung mit der Rationalität der Aufgabenträger für den regionalen Busverkehr immer empfunden habe, so froh war ich dennoch über die Möglichkeit zu regelmäßigen gedanklichen Auszeiten. In diesem Zusammenhang geht mein Dank an meine beiden Laufkollegen an der HSG, Gerald Peichl und Dr. Harald Tuckermann, die mich über das Dissertationsprojekt hinweg an vielen Mittagen auf über 5000 km und 100.000 Höhenmetern durch den Hätterenwald, durch das Appenzellerland sowie entlang der Sitter begleitet haben und so den notwendigen Ausgleich sicherstellten.

Der größte Dank gebührt jedoch meiner Familie. Zum einen danke ich meiner leider während der Dissertationsphase verstorbenen Mutter Heidrun Groß, meinem Vater

Dieter Groß sowie Angelika Groß für die vielseitige Unterstützung, die ich in all den Jahren vor und während der Dissertation von ihnen erfahren durfte.

Zum anderen – und in besonderem Maße – geht mein Dank an meine Frau Diana und an meine beiden Söhne Bennett und Timon. Sie mussten phasenweise – vor allem in den letzten Monaten vor Abgabe der Dissertation – auf einen Ehemann und Vater verzichten. Dennoch unterstützten sie mich immer in jeglicher Hinsicht, auch und insbesondere während der schweren Phasen, und ermöglichten mir so die notwendige thematische und zeitliche Fokussierung auf die Arbeit. Ich danke Euch dafür von ganzem Herzen und widme Euch diese Dissertation!

Schöneck, im Juni 2013 Mirco Groß

Zusammenfassung

Der schweizerische Regionalverkehr unterliegt seit Ende der 1990er Jahre stetigen Veränderungen seines regulativen Kontextes. Die zuvor geschlossenen Verkehrsmärkte wurden sukzessive für einen intramodalen Wettbewerb unter den Verkehrsunternehmen geöffnet. Die Entwicklungen der regulativen Rahmenbedingungen sind insbesondere im Zusammenhang mit der Vergabe der Angebotsvereinbarungen an die Verkehrsunternehmen durch die öffentlichen Aufgabenträger von Relevanz, da sie den Einsatz von Ausschreibungswettbewerb ermöglichten. Heute, knapp 15 Jahre später, stellt sich die Vergabepraxis im schweizerischen Regionalverkehr heterogen dar. Im Schienenverkehr kam das Ausschreibungsverfahren bislang praktisch noch nicht zur Anwendung; die Bestellungen der Verkehrsleistungen wurden allesamt ohne Wettbewerb durchgeführt. Im regionalen Busverkehr dagegen gibt es sowohl kantonale Aufgabenträger, die Ausschreibungswettbewerb nutzen, als auch solche, die weiterhin auf wettbewerbliche Vergaben verzichten.

Die Wissenschaft hat sich bislang eher einseitig mit dem Thema „Ausschreibungswettbewerb im Regionalverkehr“ auseinandergesetzt, indem sie überwiegend auf die damit verbundenen ökonomischen Aspekte fokussierte, wie zum Beispiel die Auswirkungen auf die Effizienz. Unberücksichtigt blieben die für den Regionalverkehr zuständigen Aufgabenträgerorganisationen, als nach wie vor faktische Entscheidungsinstanzen für die Einführung von Wettbewerb in die Vergabeverfahren, sowie die ihnen eigene organisationale Rationalität.

Auf diesen Überlegungen aufbauend, lautet die forschungsleitende Fragestellung der Dissertation, welcher Rationalität die Aufgabenträgerorganisationen für den regionalen Busverkehr bei der Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen und der Entscheidung für oder gegen Ausschreibungswettbewerb folgen. Der auf der Methode der Grounded Theory basierende empirische Forschungsprozess beinhaltet die Analyse von vier Fallstudien, konkret von vier kantonalen Aufgabenträgerorganisationen.

Als zentrale Erkenntnisse der Dissertation können aufgeführt werden,

- dass innerhalb der Aufgabenträgerorganisationen multiple Rationalitäten zwischen der jeweiligen administrativen und politischen organisationalen Ebene bestehen,
- dass sich das Handeln der administrativen Ebenen an einer professionsspezifischen *ÖV-Rationalität* mit dem Fokus auf einer qualitativen Optimierung des Regionalverkehrs ausrichtet und
- dass die politischen Ebenen einer *politischen Rationalität* mit einer Handlungslogik folgen, die in Bezug auf die Vergabeprozesse auf eine Minimierung des politischen Risikos ausgerichtet ist.

Abstract

Since the late 1990s Swiss regional transport has been subject to constant changes to its regulatory context. The previously closed transport markets were successively opened for intramodal competition among the transport companies. The developments of general regulatory conditions are especially relevant in connection with the awarding of transportation contracts to the transport companies by public authorities, since these made the use of tendering competition possible. Today, about 15 years later, the awarding practice in Swiss regional transport is heterogeneous. The competitive tendering process has practically not been used in rail transport; all of the orders for transport services were made without competition. In regional bus transport, on the other hand, there are both canton-level ordering authorities that make use of competitive tendering and ones who continue to forego the use of competitive awards.

Until now scientific research has tended to investigate the topic "tendering competition in regional transport" one-sidedly in that it focused mainly on the economical aspects connected with it, for example the effects on efficiency. The ordering authorities for regional transport as the actual decision making units for introducing competition into the awards process and their own unique organizational rationality were not taken into account.

Building on these thoughts the research for this dissertation is informed by the question of which rationality the ordering authorities for regional bus transport follow in awarding their transportation contracts and in the decision for or against competitive tendering. The empirical research process, which is based on Grounded Theory, includes the analysis of four case studies, specifically of four canton-level ordering authorities.

The central findings of the dissertation are as follows:

- Within the ordering authorities there exist multiple rationalities between the administrative and the political organizational levels.
- The behavior of the administrative levels is oriented to a profession-specific *public transportation rationality* that focuses on qualitative optimization of regional transport.
- The political levels of the public authorities follow a *political rationality* with a behavioral logic that is oriented to a minimization of political risk in reference to the awarding processes.

Inhaltsverzeichnis

ABBILDUNGSVERZEICHNIS ..... **V**
TABELLENVERZEICHNIS ..... **V**
ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS ..... **VI**

1 Einleitung **1**
1.1 Ausgangslage 1
1.2 Identifizierung der Forschungslücke 6
1.3 Zielsetzung und Forschungsfragen 9
1.4 Wissenschaftstheoretische Positionierung 11
1.5 Beitrag zu Wissenschaft und Praxis 12
1.6 Aufbau 13

TEIL I THEORETISCHE UND INSTITUTIONELLE GRUNDLAGEN **15**

2 Rationalität **15**
2.1 Der Begriff 'Rationalität' in der Literatur 15
2.2 Rationalität im Verständnis dieser Arbeit 18
2.3 Formen von Rationalität 21
2.3.1 Die Rationalitäten Webers 21
2.3.2 Die Rationalitäten Diesings 23
2.3.2.1 Technische Rationalität *25*
2.3.2.2 Ökonomische Rationalität *26*
2.3.2.3 Soziale Rationalität *28*
2.3.2.4 Legale Rationalität *30*
2.3.2.5 Politische Rationalität *31*
2.4 Rationalität in Organisationen 32
2.5 Rationalität in der Politik 37
2.6 Rationalität in der Verwaltung 40

3 Regionaler Busverkehr **47**
3.1 Begriffliche Grundlagen 47
3.2 Aufgabenträgerorganisationen 48
3.3 Die Vergabe der Angebotsvereinbarungen 49

4 Wettbewerb im öffentlichen Personenverkehr **52**
4.1 Intermodaler Wettbewerb 53
4.2 Intramodaler Wettbewerb 53
4.2.1 Nicht-marktlicher Wettbewerb 53
4.2.2 Quasi-marktlicher Wettbewerb 55
4.2.3 Marktlicher Wettbewerb 56
4.2.3.1 Wettbewerb um den Markt durch Ausschreibungen *56*
4.2.3.2 Wettbewerb auf dem Markt durch vollständige Deregulierung *58*
4.3 Ausschreibungswettbewerb im schweizerischen Busverkehr 59

TEIL II THEORETISCHER BEZUGSRAHMEN UND FORSCHUNGSDESIGN ... 63

5 Konzeptionierung von Rationalität ... 63

5.1 Begründung eines theoretischen Bezugsrahmens ... 63
5.2 Blumers ‘sensitizing concept’ ... 64
5.3 Die Rationalität der Aufgabenträger als ‘sensitizing concept’ ... 65
5.3.1 Institutionen als Bestimmungsfaktoren organisationaler Rationalität ... 65
5.3.2 Elemente des ‘sensitizing concepts’ ... 68
5.3.2.1 Kulturell-kognitive Dimension ... 68
5.3.2.2 Normative Dimension ... 68
5.3.2.3 Regulative Dimension ... 69
5.3.3 Implikationen für den empirischen Forschungsprozess ... 70

6 Empirisches Forschungsdesign ... 72

6.1 Grounded Theory ... 72
6.2 Fallstudienauswahl ... 74
6.3 Datenerhebung ... 77
6.3.1 Qualitative Interviews ... 77
6.3.1.1 Auswahl der Interviewform ... 77
6.3.1.2 Narrative Interviews ... 79
6.3.1.3 Experteninterviews ... 82
6.3.2 Interviewpartner ... 85
6.3.3 Qualitative Dokumentenanalyse ... 87
6.4 Datenanalyse ... 88

TEIL III EMPIRISCHE ERGEBNISSE ... 93

7 Die Vergabe der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr .. 93

7.1 Einleitung ... 93
7.2 Case A ... 94
7.2.1 Beschreibung der Fallstudie ... 94
7.2.2 Kulturell-kognitive Dimension ... 95
7.2.3 Normative Dimension ... 97
7.2.3.1 Werte und Normen ... 97
7.2.3.2 Rollen ... 103
7.2.4 Regulative Dimension ... 106
7.3 Case B ... 109
7.3.1 Beschreibung der Fallstudie ... 109
7.3.2 Kulturell-kognitive Dimension ... 111
7.3.3 Normative Dimension ... 113
7.3.3.1 Werte und Normen ... 113
7.3.3.2 Rollen ... 118
7.3.4 Regulative Dimension ... 120
7.4 Case C ... 122

7.4.1 Beschreibung der Fallstudie 122
7.4.2 Kulturell-kognitive Dimension 123
7.4.3 Normative Dimension 126
7.4.3.1 Werte und Normen 126
7.4.3.2 Rollen 131
7.4.4 Regulative Dimension 132
7.5 Case D 135
7.5.1 Beschreibung der Fallstudie 135
7.5.2 Kulturell-kognitive Dimension 136
7.5.3 Normative Dimension 139
7.5.3.1 Werte und Normen 139
7.5.3.2 Rollen 144
7.5.4 Regulative Dimension 145
8 Die Rationalitäten der Aufgabenträgerorganisationen 148
8.1 Differenzierung zwischen administrativer und politischer Ebene 148
8.2 Die 'ÖV-Rationalität' der administrativen Aufgabenträger 149
8.2.1 'ÖV-Rationalität' als spezifische Professionsrationalität 149
8.2.2 Teilrationalitäten der 'ÖV-Rationalität' 152
8.2.2.1 Qualitative Rationalität als zentrale Teilrationalität 153
8.2.2.2 Ökonomische Rationalität und soziale Rationalität als sekundäre Teilrationalitäten 154
8.2.3 'ÖV-Rationalität' und die Vergabe der Angebotsvereinbarungen 156
8.2.4 Zusammenfassung 159
8.3 Die politische Rationalität der politischen Aufgabenträger 160
8.3.1 Die Meta-Ebene politischer Rationalität 160
8.3.2 Politische Rationalität im öffentlichen Verkehr 162
8.3.3 Politische Rationalität und die Vergabe der Angebotsvereinbarungen 164
8.3.3.1 Politisches Risiko und relevante Faktoren 164
8.3.3.2 Qualitätsverständnis in Bezug auf den regionalen Busverkehr 164
8.3.3.3 Beteiligungsstrukturen im kantonalen regionalen Busverkehr 167
8.3.3.4 Institutionalisierungsgrad von Vergabepraktiken 169
8.3.3.5 Zusammenfassung 170
8.4 Umgang mit intraorganisationaler Multirationalität 173
TEIL IV SCHLUSSFOLGERUNGEN 179
9 Schlussfolgerungen 179
9.1 Empirische Schlüsselerkenntnisse 179
9.2 Implikationen für die Forschung… 180
9.2.1 …zum öffentlichen Verkehr 180
9.2.2 …zum Public Management generell 181
9.3 Implikationen für den schweizerischen Regionalverkehr 184
9.4 Limitationen des Forschungsprozesses 186

RECHTSQUELLEN 189
LITERATURVERZEICHNIS 193

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1-1: Modal Split-Entwicklung im Schweizer Personenverkehr in Personenkilometern (eigene Darstellung auf Basis von LITRA 2011: 12) ... 2
Abbildung 1-2: Entwicklung der öffentlichen Zuschüsse zum schweizerischen Regionalverkehr in Mio. CHF (eigene Darstellung auf Basis von Eidgenössiche Finanzverwaltung 2011) ... 4
Abbildung 2-1: Rationalität (eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler 2012: 363) ... 20
Abbildung 3-1: Öffentlicher Personenverkehr in der Schweiz gemäß EBG und ARPV (eigene Darstellung) ... 47
Abbildung 4-1: Wettbewerbsformen im regionalen Busverkehr (in Anlehnung an Schedler & Proeller 2011: 206; Berschin 2004) ... 52
Abbildung 6-1: Empirischer Forschungsprozess (eigene Darstellung) ... 92

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Literaturübersicht Rationalität in Verwaltungen ... 45
Tabelle 4-1: Ausschreibungen auf Basis der ADFV im Schweizer Busverkehr (Amt für öffentlichen Verkehr Kt. Bern 2011; Schweizerischer Bundesrat 2004; Verband öffentlicher Verkehr 2010) ... 60
Tabelle 5-1: Elemente des ‘sensitizing concepts’ von Rationalität (in Anlehnung an Scott 2008: 51 u. 79) ... 70
Tabelle 6-1: Anforderungen an die Interviewform für Gespräche mit Aufgabenträgern (in Anlehnung an Lamnek 1995b: 37) ... 78
Tabelle 6-2: Anforderungen an die Interviewform für Gespräche mit externen Akteuren (in Anlehnung an Lamnek 1995b: 37) ... 83
Tabelle 6-3: Interviewpartner ... 86
Tabelle 8-1: Faktoren zur Risikobeurteilung des Ausschreibungsverfahrens aus Sicht der politischen Rationalität ... 171
Tabelle 8-2: Gesamtrisikobeurteilung des Ausschreibungsverfahren aus Sicht der politischen Rationalität ... 172

Abkürzungsverzeichnis

ADFV	Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz
ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
AöV	Amt für den öffentlichen Verkehr
ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs
BAV	Bundesamt für Verkehr
BDP	Bürgerlich-Demokratische Partei der Schweiz
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EBG	Eisenbahngesetz
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
KKDÖV	Konferenz der kantonalen Delegierten des öffentlichen Verkehrs
MIV	Motorisierter Individualverkehr
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
ÖV	Öffentlicher Personenverkehr
PBefG	Personenbeförderungsgesetz
PBG	Bundesgesetz über die Personenbeförderung
Pkm	Personenkilometer
RegG	Regionalisierungsgesetz
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
UVEK	Eidgenössisches Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VO	Verordnung
VPB	Verordnung über die Personenbeförderung
VPL	Verordnung über die Personenbeförderungskonzession
VU	Verkehrsunternehmen
ZEB	Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Auf den ersten Blick scheint es keinen wesentlichen Unterschied zwischen dem regionalen Busverkehr zum Beispiel der Kantone Bern, Appenzell Ausserrhoden oder Glarus zu geben. In allen drei Kantonen existiert ein gut ausgebautes Busnetz, die eingesetzten Busse sehen, abgesehen von der Farbe, überwiegend gleich aus und überall erbringt PostAuto einen mehr oder weniger großen Teil der Busverkehrsleistungen. Ein Unterschied existiert jedoch im Hinblick auf den Grad des im jeweiligen Verkehrsmarkt vorhanden intramodalen Wettbewerbs. In den Kantonen Appenzell Ausserhoden und Glarus werden die Angebotsvereinbarungen, die zwischen den Aufgabenträgern für den öffentlichen Verkehr und den Verkehrsunternehmen abgeschlossen werden, direkt, das heißt ohne Wettbewerb, an die Verkehrsunternehmen vergeben, wie dies auch in den meisten anderen Schweizer Gebietskörperschaften der Fall ist. Im Kanton Bern dagegen erfolgt die entsprechende Vergabe durch die für den öffentlichen Personenverkehr (ÖV) zuständigen Aufgabenträger (teilweise) in einem wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren (Amt für öffentlichen Verkehr Kt. Bern 2011; Ruesch 2004). Die Kundinnen und Kunden können die Konsequenzen der unterschiedlichen Vergabepraxis zunächst nicht unmittelbar nachvollziehen. Langfristig können verschiedene Vergabesysteme jedoch mit Unterschieden im Hinblick auf die Quantität und die Qualität des öffentlichen Verkehrsangebots verbunden sein (Hendy 2004; Ongkittikul & Geerlings 2006; van Der Veer 2002).

Noch zu Anfang der 1990er Jahre stand das Thema „Intramodaler Wettbewerb im ÖV“ in der deutschsprachigen Diskussion nicht auf der Tagesordnung. Heute jedoch beschäftigt es die politischen Gremien sowohl auf nationaler als auch auf supranationaler Ebene ebenso wie die Aufgabenträger für den ÖV, die Verkehrsunternehmen und – wie eine Vielzahl entsprechender Publikationen zeigt – auch die Wissenschaft. Vorausgegangen war dieser Entwicklung ein jahrelanger Prozess des Bedeutungsverlusts des ÖV, und zwar sowohl in Bezug auf den schienengebundenen als auch auf den straßengebundenen Verkehr. Bedingt durch die zunehmende Verbreitung des privaten Automobils und die damit einhergehende Marktdurchdringung des motorisierten Indi-

vidualverkehrs (MIV), ist der Modal Split-Anteil[1] des öffentlichen Personenverkehrs seit den 1950er Jahren bis Anfang des 20. Jahrhunderts sukzessive gesunken.

In der Schweiz sank der entsprechende Anteil von 56.8% im Jahr 1950 auf den Tiefstwert 18.4% im Jahr 1980, stieg dann aber bis zum Jahr 2009 wieder leicht auf 24.2% an, währendem sich der Modal Split-Anteil des MIV im gleichen Zeitraum von 43.2% im Jahr 1950 über einen Höchstwert von 81.6% im Jahre 1980 auf 75.8% im Jahr 2009 entwickelte. In der Schweiz war insbesondere die Eisenbahn von dieser Entwicklung betroffen; der Modal Split-Anteil des Busverkehrs hingegen sank sowohl in absoluter als auch in relativer Hinsicht deutlich weniger (LITRA 2011: 12). Abbildung 1-1 stellt die entsprechenden Entwicklungen dar.[2]

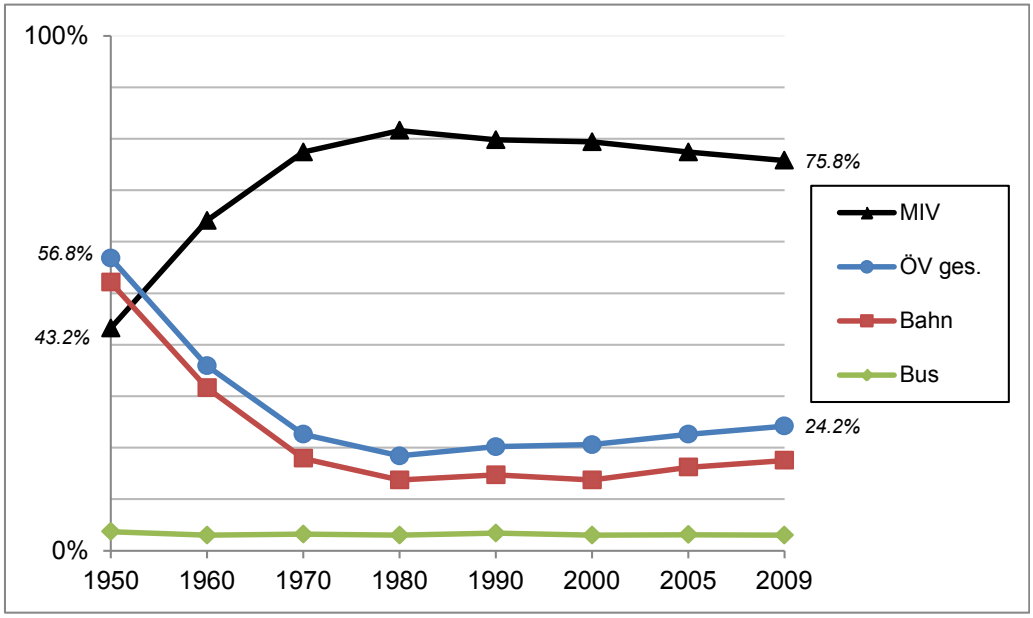

Abbildung 1-1: Modal Split-Entwicklung im Schweizer Personenverkehr in Personenkilometern (eigene Darstellung auf Basis von LITRA 2011: 12)

Für die öffentlichen Budgets war der sinkende Modal Split-Anteil des ÖV mit negativen Konsequenzen verbunden. Während die Nachfrage nach den öffentlichen Verkehrsdienstleistungen und damit auch die entsprechenden Einnahmen sukzessive abnahmen, wurde gleichzeitig das öffentliche Verkehrsangebot als Teil des Service Public ausgebaut. Da der ÖV in den letzten Jahrzehnten fast ausschließlich von öffentlich finanzierten Verkehrsunternehmen erbracht wurde, bedeutete dies eine hohe Mehrbelastung der öffentlichen Budgets. In vielen Ländern der EU musste der ÖV in

[1] Unter Modal Split wird in Bezug auf den hier relevanten Personennahverkehr die Aufteilung des Personennahverkehrsaufkommens (in der Regel in Personenkilometern) unter den verschiedenen Verkehrsträgern des ÖV (schienen- und straßengebunden, MIV und Nichtmotorisierter IV) verstanden.

[2] Der Begriff 'ÖV gesamt' umfasst zusätzlich zu den Personenverkehrsleistungen der Verkehrsträger Eisenbahn und Straßenverkehr die geleisteten Personenkilometer der Schifffahrt und des Luftverkehrs. Die beiden letztgenannten Verkehrsträger sind für die weiteren Ausführungen jedoch nur von geringer Bedeutung, so dass sie in der Abbildung aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht separat dargestellt werden.

den vergangenen Jahren aufgrund kontinuierlich gestiegener Staatsverschuldung der Gebietskörperschaften und der dadurch bedingten zunehmend angespannten öffentlichen Finanzen mehrfach Kürzungen ursprünglich geplanter öffentlicher Zuschüsse hinnehmen (Scholz 2007).

In der Schweiz stellt sich die Situation hinsichtlich der öffentlichen Haushalte weniger angespannt dar (Eidgenössisches Finanzdepartement EFD 2011). Generell ist jedoch auch hier aufgrund der demografischen Entwicklung und der damit verbundenen ansteigenden Kosten im sozialen Bereich von einem zunehmenden Spardruck auf die öffentlichen Budgets auszugehen, von dem auch der ÖV betroffen sein könnte. Während die großen Infrastrukturausbauten, wie zum Beispiel die neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) oder das Projekt zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB), aus dem FinöV-Fonds[3] und damit unabhängig vom jährlichen Bundeshaushalt finanziert werden (Art. 12, Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur), sind die finanziellen Mittel für den laufenden Betrieb des öffentlichen Verkehrs unmittelbar von der Höhe und der Verteilung des Bundeshaushalts abhängig. Davon sind auch die Abgeltungen der öffentlichen Hand zur Deckung der ungedeckten Kosten im Regionalverkehr betroffen, für die sich in Zeiten fiskalischer Austerität ein Effizienzdruck ergeben könnte. Verstärkt wird die Situation durch die Regelungen des 'Neuen Finanzausgleichs' aus dem Jahr 2008, der den Bundesanteil an den Abgeltungen im schweizerischen Regionalverkehr auf durchschnittlich 50% begrenzt (Art. 33, Abs. 2, PBG). Für den Regionalverkehr hatte das deutliche geringere Zuschüsse des Bundes zur Folge, mit der Konsequenz, dass auch der zur Verfügung stehende Gesamtbetrag sank (siehe Abbildung 1-2).

[3] Der FinöV-Fonds basiert auf Art. 196, Ziffer 3, Absatz 3 der Schweizer Bundesverfassung und wurde zur Finanzierung der Eisenbahngroßprojekte aufgesetzt. Er speist sich aus Einnahmen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe, der Mehrwert- und der Mineralölsteuer sowie aus Mitteln, die am Kapitalmarkt aufgenommen wurden (Ziffer 3, Abs. 2). Die rechtlichen Grundlagen zum Finöv-Fonds und zu den damit finanzierten Projekten bildet die Verordnung der Bundesversammlung über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngroßprojekte.

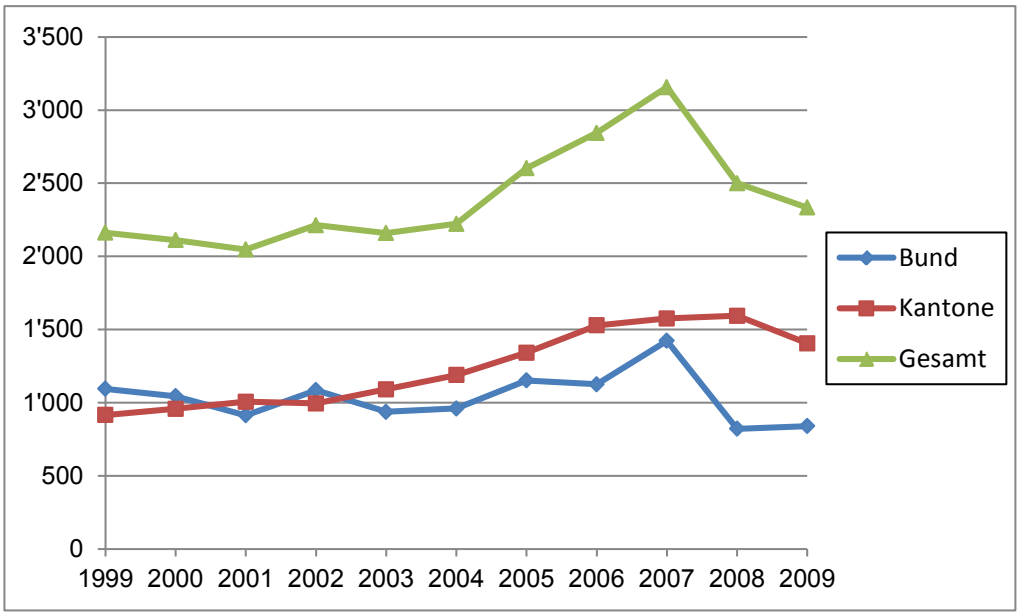

Abbildung 1-2: Entwicklung der öffentlichen Zuschüsse zum schweizerischen Regionalverkehr in Mio. CHF (eigene Darstellung auf Basis von Eidgenössiche Finanzverwaltung 2011)

In anderen europäischen Ländern hatten und haben der ÖV und der Regionalverkehr mit ähnlichen Problemen zu kämpfen; allerdings waren und sind die dortigen Haushaltslagen zum Teil weitaus bedenklicher. Um den Staat finanziell zu entlasten und gleichzeitig die Attraktivität des öffentlichen Nahverkehrs und damit seinen Modal Split-Anteil zu erhöhen, fanden in den 1980er beziehungsweise 1990er Jahren in Großbritannien und Schweden Deregulierungen der Nahverkehrsmärkte statt. Die Monopole der öffentlichen Verkehrsunternehmen wurden durch die Einführung marktlicher Logiken und intramodalen Wettbewerbs aufgebrochen. Während man in fast allen Teilen Großbritanniens – mit Ausnahme Londons – den Busverkehr vollständig deregulierte und auf einen Wettbewerb im Markt setzte, wurde in Schweden ein Ausschreibungswettbewerb und damit ein kontrollierter Wettbewerb um den Markt eingeführt.[4] Die Ergebnisse der Deregulierung waren und sind Bestandteil zahlreicher wissenschaftlicher Diskussionen (für Großbritannien Fairhurst & Edwards 1996; Gwilliam et al. 1985; Kennedy 1995a; Mackie & Preston 1996; Mackie et al. 1995; Toner 2001; White 1993, für Schweden Nordstrand 2005; Sittig et al. 2008; Wallis & Hensher 2007). Neben der Bewertung der Frage, ob die Implementierung von Wettbewerb langfristig zu den gewünschten positiven Ergebnissen geführt hat, geht es unter anderem darum, zu klären, welches Wettbewerbsmodell für die zukünftigen Herausforderungen im ÖV am geeignetsten ist (Groß 2009; Weiß 1999).

[4] Eine ausführliche Differenzierung der verschiedenen Wettbewerbsformen erfolgt in Kapitel 4.

Auf der Ebene der Europäischen Union (EU) wurde das Thema „Wettbewerb im ÖV" seit Mitte der 1990er Jahre vor allem von der Europäischen Kommission vertreten, und zwar sowohl im Hinblick auf den Eisenbahnsektor als auch auf den straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr. So veröffentliche die Kommission unter anderem zwei Weißbücher[5] zum öffentlichen Verkehr, die zusammen mit ihren zahlreichen Richtlinienvorschlägen wesentliche Grundlagen für die bislang drei Eisenbahnpakete aus den Jahren 2001, 2004 und 2007 darstellten (Europäische Kommission 1996; 2001). Zusammen mit dem Recast des ersten Eisenbahnpakets, der sich derzeit im Entscheidungsprozess befindet, umfassen sie verschiedene Verordnungen und Richtlinien hinsichtlich einer Deregulierung und Liberalisierung des Schienenpersonen- und Schienengüterverkehrs.[6] Im dritten Eisenbahnpaket enthalten ist die Verordnung (EG) 1370/2007, die grundsätzlich eine wettbewerbliche Vergabe von Verkehrsleistungen im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr fordert.

Aufgrund der teilweise negativen Erfahrungen mit der vollständigen Deregulierung des öffentlichen Nahverkehrs in Großbritannien plädiert die EU-Kommission für einen kontrollierten Wettbewerb um den Markt mittels Ausschreibungen. Trotz der bisherigen Liberalisierungsschritte im regulativen institutionellen Rahmen besteht für die Aufgabenträger des ÖV in der EU bislang aber nach wie vor keine wirkliche gesetzliche Pflicht zur Ausschreibung. Zwar sieht die eben angesprochene Verordnung (EG) 1370/2007 prinzipiell obligatorischen Ausschreibungswettbewerb für die Vergabe der von ihr umfassten Personenverkehrsdienstleistungen vor. Entgegen dem ursprünglichen Ansinnen und entgegen dem ursprünglichen Vorschlag der Europäischen Kommission hat das Europäische Parlament allerdings dafür gesorgt, dass die Verordnung verschiedene Möglichkeiten zur Umgehung der Ausschreibungspflicht enthält. Nach wie vor sind es die in den jeweiligen Gebietskörperschaften für den ÖV zuständigen Organisationen – im weiteren Verlauf dieser Arbeit als Aufgabenträger bezeichnet –, die entscheiden, welches Verfahren zur Vergabe der Angebotsvereinbarungen eingesetzt wird und ob der von der Europäischen Kommission angestrebte Ausschreibungswettbewerb zur Anwendung kommt.

Da die Schweiz kein Mitglied der EU ist, ist der schweizerische ÖV formell nicht direkt von der Liberalisierung im ÖV auf EU-Ebene betroffen. Faktisch stellt sich die Situation aber so dar, dass die entsprechende EU-Regulation mit gewissen zeitlichen

---

[5] Im Rahmen ihrer Weißbücher unterbreitet die Europäische Kommission Vorschläge für Maßnahmen in einem bestimmten EU-relevanten Politikbereich, zum Beispiel dem öffentlichen Verkehr.

[6] Das erste Eisenbahnpaket setzt sich aus den Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG; 2001/14/EG und 2001/14/EG sowie, bedingt durch den Recast, aus einer Berichtigung der Richtlinie 2001/14/EG zusammen; das zweite aus den Richtlinien 2004/49/EG, 2004/50/EG und 2004/51/EG sowie der Verordnung (EG) 881/2004 und das dritte Eisenbahnpaket aus den Richtlinien 2007/58/EG und 2007/59/EG sowie den Verordnungen (EG) 1370/2007 und (EG) 1371/2007.

Verzögerungen mehr oder weniger übernommen wurde beziehungsweise sich deren Übernahme momentan im Beratungsprozess der entsprechenden politischen Räte befindet. Für den weiteren Verlauf dieser Arbeit ist jedoch insbesondere die Tatsache relevant, dass auch in der Schweiz kein obligatorischer Ausschreibungswettbewerb von Angebotsvereinbarungen institutionell verankert ist und dies auch zukünftig nicht der Fall sein wird. Im Rahmen des zweiten Teilpakets der Bahnreform 2 möchte der Schweizer Bundesrat (2009) für die Aufgabenträger zwar erstmals die gesetzliche Grundlage für Ausschreibungen im regionalen Busverkehr schaffen, allerdings lediglich optional und nicht als Verpflichtung (siehe Abschnitt 3.3).

Festzuhalten bleibt, dass sich – insbesondere bedingt durch die von der Europäischen Kommission vorangetriebenen institutionellen Reformen – regulative Entwicklungen auch im schweizerischen ÖV hinsichtlich dessen Öffnung für den Wettbewerb vollzogen haben beziehungsweise momentan vollziehen. Betroffen von den entsprechenden Entwicklungen ist auch die Vergabe der Angebotsvereinbarungen an die Transportunternehmen durch die Aufgabenträger. Entscheidend für die Fragestellungen und die weiteren Ausführungen der vorliegenden Dissertation ist jedoch, dass für diese Organisationen weiterhin kein gesetzlicher Zwang zur Durchführung von Ausschreibungswettbewerben besteht. Auch künftig werden es die für den ÖV zuständigen Aufgabenträger in den jeweiligen Gebietskörperschaften sein, die im konkreten Fall über die Vergabeform und damit über den Einsatz von wettbewerblichen Instrumenten wie dem Ausschreibungsverfahren entscheiden.

1.2 Identifizierung der Forschungslücke

Zum Thema „Wettbewerb im ÖV“ gibt es mittlerweile eine umfassende Literaturbasis. So sind in der deutschsprachigen Literatur verschiedene Beiträge zu den zukünftigen Herausforderungen des ÖV zu finden (Knie & Büttner 2006; Lasch & Lemke 2006; Peistrup 2006). Andere Autoren diskutieren das Thema „Wettbewerb im ÖV“ im Hinblick auf die Daseinsvorsorge (Scheele & Sterzel 2000; Werner & Schaafkamp 2002; Werner 2006) und im Zusammenhang mit dem Konzept des Gewährleistungsstaates (Karl 2008).

Vor dem Hintergrund der Deregulierungserfahrungen in Großbritannien und Schweden setzen sich verschiedene weitere Autoren mit der Frage auseinander, welche Form des Wettbewerbs am besten geeignet sei, um die Anforderungen an einen zukunftsfähigen ÖV nachhaltig zu erfüllen (Groß 2009; Lehmann 2000; Mackie et al. 1995; Weiß 1999). In diesem Zusammenhang geht es insbesondere um die Frage, ob eine

vollständige Deregulierung mit dem Ziel eines Wettbewerbs auf dem Markt oder eine teilweise Regulierung mit dem Ziel eines Wettbewerbs um den Markt vorzuziehen sei. Basierend auf den Erfahrungen in Großbritannien und den damit verbundenen Konsequenzen kommen die meisten Autoren zu dem Schluss, dass eine vollständige Deregulierung überwiegend mit negativen Folgen verbunden sei (Evans 1987; Evans 1991; Nash 1993). Die Erfahrungen mit der Einführung eines kontrollierten Wettbewerbs um den Markt mittels Ausschreibungen werden dagegen überwiegend positiv beurteilt (Alexandersson et al. 1998; Kennedy 1995b; Sittig et al. 2008).

Der umfassendste Literaturzweig im Zusammenhang mit Wettbewerb und generell mit Reformen im ÖV beschäftigt sich mit der Analyse der Effizienzwirkungen verschiedener regulatorischer Maßnahmen. Entsprechende Analysen basieren in erster Linie auf ökonometrischen Verfahren. Dalen & Gomez-Lobo (2003) untersuchen zum Beispiel, ob und inwieweit unterschiedliche Formen von Regulierungen Auswirkungen auf die Performance von Busunternehmen haben. Ihr Ergebnis fällt klar und eindeutig aus: Durch die Implementierung eines geeigneten Regulierungsregimes lassen sich signifikante Einsparungen bei den operativen Kosten realisieren. De Borger et al. (2002) kommen zu einem ähnlichen Ergebnis; auch sie betrachten unter anderem das Regulierungsregime als einen wesentlichen Bestimmungsfaktor für Effizienz im öffentlichen Verkehr. Zu einem anderen, eher überraschenden Ergebnis kommen Filippini & Prioni (1994). Sie konnten mit ihren Analysen nicht zweifelsfrei nachweisen, dass der regulative Rahmen tatsächlich einen signifikanten Einfluss auf die Effizienz der Leistungserstellung aufweist.

Andere Autoren untersuchen die Frage, ob – und inwieweit – Unterschiede zwischen öffentlicher oder privater Leistungserstellung im ÖV hinsichtlich ihrer Effizienz festzustellen sind (Bhattacharyya et al. 1995; Cowie & Asenova 1999; de Rus & Nombela 1997; Filippini & Prioni 2003; Pina & Torres 2001; Tone & Sawada 1991). Auch wenn die Ergebnisse teilweise unterschiedlich ausfallen, kommt doch der überwiegende Teil der Studien zu dem (allerdings nicht generalisierbaren) Schluss, dass eine private Leistungserstellung effizienter sei als eine öffentliche.

Roy & Yvrande-Billon (2007) beziehen neben der Frage öffentlicher versus privater Leistungserstellung zusätzlich die Effizienzwirkungen verschiedener vertraglicher Settings in ihre Analysen mit ein. Konkret analysieren sie in diesem Zusammenhang die Effizienzunterschiede zwischen Brutto- oder Nettoverträgen.[7] Dabei kommen sie zu

[7] Im Falle von ausgeschriebenen Nettoverträgen trägt das Transportunternehmen sowohl das Produktions- als auch das Erlösrisiko. Im Falle von Bruttoverträgen dagegen liegt das Erlösrisiko bei den Aufgabenträgern, die Transportunternehmung hat nur das Produktionsrisiko zu tragen (Roy & Yvrande-Billon 2007).

dem Schluss, dass die höchste technische Effizienz in der ÖV-Leistungserstellung durch die Kombination „privates Transportunternehmen und Bruttovertrag“ erzielt werden könne.

Weitere Studien wurden mit dem Ziel durchgeführt, die Frage zu klären, ob der von der EU-Kommission angestrebte Ausschreibungswettbewerb mit Effizienzvorteilen verbunden ist (Alexandersson et al. 1998; Hensher & Wallis 2005; Hensher et al. 2007; Wallis & Hensher 2007). Auch hier erbrachten die verschiedenen Analysen unterschiedliche Ergebnisse. Einig ist man sich jedoch darüber, dass die Implementierung eines Wettbewerbs um den Markt prinzipiell mit Kostenvorteilen gegenüber einem geschützten staatlichen Monopol verbunden sei. Diese Einsparungen ergäben sich gemäß Hensher & Wallis (2005) und Hensher et al. (2007) jedoch nur in der ersten Ausschreibungsperiode. In den folgenden Ausschreibungsrunden stiegen die Kosten aufgrund der sehr hohen Transaktionskosten sukzessive wieder an.

Eine Meta-Analyse verschiedener Publikationen zum Thema „Effizienz im öffentlichen Verkehr“ haben Brons et al. (2005) durchgeführt. Ihr Ziel war es, einen Überblick über die im Zusammenhang mit Effizienzanalysen verwendeten verschiedenen Verfahren zu geben und zu überprüfen, inwieweit diese methodische Heterogenität eine mögliche Erklärung für die Varianz der jeweiligen Ergebnisse darstellen könnte. Sie konnten jedoch keine statistischen Unterschiede zwischen parametrischen und nicht-parametrischen Verfahren feststellen.

Insgesamt fällt auf, dass der Großteil der wissenschaftlichen Analysen im Zusammenhang mit Wettbewerb und ÖV – dies betrifft vor allem die in internationalen Journals publizierten Beiträge – einen klaren Fokus auf rein ökonomische Fragestellungen legt. Die wissenschaftliche Diskussion wird von Effizienz- und Kostenanalysen dominiert. Die entsprechenden Ergebnisse fallen zwar teilweise heterogen aus, jedoch überwiegt die Meinung, dass die Implementierung von (Ausschreibungs-)Wettbewerb und die Vergabe der öffentlichen Nahverkehre an Private mit Effizienzvorteilen verbunden seien. Mit Verweis auf diese Effizienzvorteile werden Empfehlungen zur Durchführung weiterer regulativer Reformen im öffentlichen Verkehr und zur Nutzung des Ausschreibungsverfahrens zur Vergabe der Angebotsvereinbarungen oder Verkehrsverträge abgegeben (van Egmond et al. 2003; Scheele & Sterzel 2000; Snethlage 2001).

Die Entscheidung, ob es zu intramodalem Wettbewerb im ÖV kommt, wird jedoch, wie im vorangegangenen Unterkapitel bereits angesprochen, in den dafür zuständigen Aufgabenträgerorganisationen getroffen. Umso mehr erstaunt es, dass diese für den

ÖV so wichtigen Organisationen und ihre organisationale Rationalität in den wissenschaftlichen Analysen und Diskussionen bislang unberücksichtigt geblieben sind. Durch den ausschließlichen Fokus auf ökonomische Aspekte wird den Aufgabenträgern implizit 'unterstellt', dass für ihr Handeln und ihre Entscheidungen in erster Linie Elemente ökonomischer Rationalität ausschlaggebend seien. Dabei handelt es sich jedoch um eine Annahme, die weder induktiv auf Basis konkreter empirischer Daten noch deduktiv auf Basis theoretischer Ansätze hergeleitet und geprüft wurde. Dass Handeln durchaus auch auf anderen Rationalitäten basieren kann, hat bereits Weber (1905/1978: 62, zitiert in Norkus 2005: 141) angemerkt: „Man kann eben – dieser Satz, der oft vergessen wird, sollte an der Spitze jeder Studie stehen, die sich mit 'Rationalismus' befasst – das Leben unter höchst verschiedenen letzten Gesichtspunkten und nach sehr verschiedenen Richtungen hin 'rationalisieren'." Vor dem Hintergrund der wissenschaftlichen Arbeiten und Ergebnisse im Hinblick auf die besondere Rationalität in Politik und Verwaltung (Conn et al. 1973; Page & Shapiro 1992; Schedler 2003; Schedler & Proeller 2010; Schedler & Proeller 2011; Stimson et al. 1995; Wildavsky 1966; Wong 1990) oder im Hinblick auf Multirationalität in Organisationen (Cloutier & Langley 2007; Diesing 1962; Friedland & Alford 1991; Townley 2002) kann die grundsätzliche Annahme einer dominanten ökonomischen Rationalität bei den Aufgabenträgern für den öffentlichen Verkehr zumindest in Frage gestellt werden.

Festzuhalten bleibt, dass in der wissenschaftlichen Diskussion über die Einführung von Wettbewerb in den ÖV die Aufgabenträgerorganisationen und die ihnen eigene organisationale Rationalität bislang unberücksichtigt geblieben sind. Letztlich sind aber sie es, die entscheiden, ob Wettbewerb in den ÖV eingeführt wird oder nicht. So kommt Haubitz (2003) in seiner Dissertation zu dem Ergebnis, dass die Bedeutung der Aufgabenträger künftig zunehmend wichtiger werden wird. Eine Forschungslücke kann dahingehend identifiziert werden, dass es bislang keine bekannten Forschungsergebnisse zur organisationalen Rationalität der Aufgabenträger im ÖV und den damit verbundenen Konsequenzen für die Anwendung des Ausschreibungsverfahrens gibt.

1.3 Zielsetzung und Forschungsfragen

Die bisherigen Ausführungen zeigen auf, dass

- Ausschreibungen beziehungsweise Ausschreibungswettbewerb im ÖV durch Anpassungen des regulatorischen Rahmens zu einem relevanten Thema für den ÖV geworden sind,

- die von der Europäischen Kommission und Teilen der Wissenschaft geforderte Einführung/Durchführung von Ausschreibungswettbewerben zur Vergabe von Angebotsvereinbarungen/Verkehrsverträgen im ÖV trotz verschiedener Anpassungen des regulativen Rahmens nach wie vor im Ermessen der jeweiligen, für den ÖV zuständigen, Aufgabenträger liegt,
- die Aufgabenträger als für den ÖV wichtige Organisationen in der wissenschaftlichen Forschung bislang nur wenig bis gar nicht explizit berücksichtigt wurden und
- der einseitige Fokus auf Effizienzaspekte in der wissenschaftlichen Diskussion im Zusammenhang mit Ausschreibungswettbewerb im ÖV möglicherweise nicht der Rationalität der Aufgabenträgerorganisationen als entscheidende Instanzen entspricht oder ihr sogar widerspricht.

Darauf basierend lassen sich Untersuchungsobjekte und Untersuchungsgegenstand dieser Dissertation ableiten. Untersuchungsobjekte sind die kantonalen Aufgabenträgerorganisationen für den ÖV (siehe Unterkapitel 3.2), Untersuchungsgegenstand ist die ihnen eigene organisationale Rationalität, insbesondere im Hinblick auf das Ausschreibungsverfahren zur Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen. Unter Rationalität wird in der vorliegenden Arbeit eine bestimmte Logik des Handelns, Begründens und Konstruierens der eigenen Realität verstanden (Schedler 2003; Schedler 2012). Eine ausführliche Begriffsklärung wird im Unterkapitel 2.2 vorgenommen.

Der Fokus der Analyse liegt auf schweizerischen Aufgabenträgerorganisationen. Weiterhin wird das Untersuchungsfeld hinsichtlich der Art der für die Analyse relevanten Verkehrsmittel begrenzt. Im Schweizer Schienenverkehr spielen und spielten Ausschreibungen sowohl auf gesetzgeberischer Ebene als auch in der Vergabepraxis bisher kaum eine Rolle.[8] Heterogener stellt sich die Situation in Bezug auf den regionalen Busverkehr dar. Ausschreibungen wurden im Laufe der vergangenen Jahre von Aufgabenträgern verschiedener Kantone durchgeführt; die Mehrheit der Aufgabenträger nutzt sie bislang jedoch noch nicht (Unterkapitel 4.3). Die Heterogenität hinsichtlich der Vergabepraxis ist für diese Dissertation von besonderem Interesse. Zum einen ist sie mit Vorteilen hinsichtlich der Forschungspraxis verbunden, weil sie gegenüber dem Schienenverkehr eine größere Auswahl forschungsrelevanter Fälle bietet. Zum anderen stellt sie für den hier relevanten Untersuchungsgegenstand ein interessantes Phänomen dar. Denn die Unterschiede in der Vergabepraxis treten in einem für alle

[8] Eine Ausschreibung wurde bislang im Personenverkehr auf der Schiene durchgeführt. Im Jahr 1996 wurde die sogenannte 'Seelinie' ausgeschrieben, die zwischen Schaffhausen und Rorschach verläuft. Die damalige Mittelthurgaubahn , die mittlerweile liquidiert und in Thurbo umbenannt wurde, gewann die Ausschreibung (Eidgen. Verkehrs- u. Energiewirtschaftsdepartement 1996).

Aufgabenträger gleichen, übergeordneten regulativen Kontext auf. Der Fokus der Forschungsfrage und der darauf basierenden Analysen wird somit auf den regionalen Busverkehr gelegt.

Vor dem Hintergrund der eben dargestellten relevanten Phänomene und Einschränkungen lautet die forschungsleitende Frage dieser Dissertation wie folgt:

> *Welcher Rationalität folgen die kantonalen Aufgabenträgerorganisationen für den regionalen Busverkehr bei der Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen und der Entscheidung für oder gegen Ausschreibungswettbewerb?*

Im Zusammenhang mit der forschungsleitenden Frage stehen weitere Forschungsfragen, die ihr untergeordnet sind und sie konkretisieren. So werden Antworten auf die Fragen gesucht,

- wie sich die Aufgabenträgerorganisationen bei faktischer gesetzlicher Wahlfreiheit zwischen verschiedenen möglichen Modi der Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen entscheiden,
- welche Faktoren und Institutionen mit welcher Bedeutung in die entsprechenden Entscheidungsprozesse einfließen,
- und wie mit multiplen Rationalitäten – falls vorhanden – in den Entscheidungsprozessen umgegangen wird.

1.4 Wissenschaftstheoretische Positionierung

Im Hinblick auf die explorativ ausgerichtete forschungsleitende Fragestellung folgt die Arbeit sowohl im Hinblick auf die Ontologie als auch die Epistemologie einem konstruktivistischen Forschungsparadigma. Charakteristisch für die konstruktivistische Sichtweise ist die Annahme, dass es keine à-priori soziale Wirklichkeit und keine objektive Wahrheit und Erkenntnis gibt, sondern dass Individuen ihre jeweils subjektive Realität aufgrund ihrer Wahrnehmungen konstruieren (Denzin & Lincoln 2005). Wahrheit und Erkenntnis sind einem kontinuierlichen Wandel ausgesetzt und weisen einen prozesshaften Charakter auf. Das Ziel besteht nicht darin, objektive Erkenntnis zu gewinnen und objektive Wahrheit zu entdecken, wie es zum Beispiel die Vertreter des Kritischen Rationalismus anstreben (Albert 2000; Popper 2002). Vielmehr wird angestrebt, die subjektiven Wirklichkeitskonstruktionen und die Sinn- und Deutungsstrukturen der Untersuchungsobjekte im Hinblick auf die relevanten Fragestellungen anhand geeigneter interpretativer Verfahren nachzuvollziehen (Berger & Luckmann 1967). Gemäß der konstruktivistischen Perspektive ist der Sinn eines Textes oder der

Aussage einer interviewten Person in der Regel nicht in dem Text oder der Aussage selbst enthalten, sondern entsteht erst dadurch, dass sich der oder die Forschende konstruktiv und diskursiv mit der entsprechenden Quelle auseinandersetzt und dabei den sie umgebenden Kontext mit einbezieht (Rüegg-Stürm 2003).

Daran anknüpfend, erfolgt die empirische Analyse dieser Arbeit auf Basis eines interpretativen Paradigmas, das vor allem der sogenannten Chicagoer Schule entstammt und wesentlich von den Arbeiten von George Herbert Mead (1934; 1938) und Herbert Blumer (1954) geprägt wurde. Der empirische theoriebildende Forschungsprozess ist demnach als interpretativer Prozess angelegt. Das interpretative Paradigma ist mit Implikationen für den konkreten Untersuchungsansatz und für die angewendete Methodologie im empirischen Forschungsprozess verbunden. Ein quantitatives Forschungsdesign mit den Grundannahmen objektiver Wahrheit und Erkenntnis und einem darauf basierenden deduktiven Vorgehen wäre mit den hier relevanten Annahmen nicht vereinbar. Stattdessen bietet sich für die Bearbeitung der forschungsleitenden Fragen dieser Arbeit ein induktiver Forschungsprozess mit einem qualitativ angelegten Forschungsdesign an. Lamnek (1995a: 43) bezeichnet die „Ansätze qualitativer Sozialforschung als methodologische Ergänzung der grundlagentheoretischen Position des interpretativen Paradigmas“. Konkret kommt der Ansatz der Grounded Theory von Strauss & Corbin (1998) zur Anwendung (siehe entsprechendes Unterkapitel 6.1.).

1.5 Beitrag zu Wissenschaft und Praxis

Der angestrebte Beitrag der Arbeit betrifft verschiedene Ebenen, und zwar sowohl die wissenschaftliche und die praktische Ebene mit Bezug zum öffentlichen Verkehr als auch die generelle wissenschaftliche Ebene im Public Management.

Bezogen auf die Ebene des ÖV, werden zum einen die wissenschaftlichen Diskussionen im Zusammenhang mit der Frage der Einführung von Wettbewerb in die Vergabe der Angebotsvereinbarungen weiterentwickelt. Zu diesem Zweck wird eine neue Perspektive eingeführt: die der Aufgabenträger. Wie bereits verschiedentlich angesprochen, wurden die entsprechenden Organisationen in den jeweiligen wissenschaftlichen Publikationen bislang kaum bis gar nicht beachtet. Die vorliegende Arbeit leistet an dieser Stelle einen empirisch-analytischen Beitrag zur Verringerung dieser Forschungslücke, indem sie explizit auf die Rationalität der Aufgabenträger fokussiert. Die entsprechenden Ergebnisse können als Anknüpfungspunkte für weitere Forschungen zum Ausschreibungswettbewerb im ÖV dienen. Zum anderen könnten sie einen relevanten Beitrag zur praktischen Ebene des ÖV leisten, indem sie die für die Ent-

scheidungsträger tatsächlich entscheidungsrelevanten Aspekte im Zusammenhang mit der Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen thematisieren und Hinweise geben, wie und in welche Richtung sich die Vergabesysteme im Schweizer Regionalverkehr entwickeln könnten.

Zudem strebt die Arbeit einen sowohl systematisierenden als auch empirisch-analytischen Beitrag zum Thema der (Multi-)Rationalität in Organisationen an, der über das organisationale Feld des öffentlichen Verkehrs hinausgeht. Zum einen wird die bestehende Literatur zum Thema „Rationalität in der Politik und in der Verwaltung“ systematisch analysiert und aufgearbeitet. Darauf basierend werden zum anderen die wissenschaftlichen Forschungen und Diskussionen im Zusammenhang mit der Rationalität politischer und administrativer Organisationen um eine entsprechende empirische Analyse in einem spezifischen Bereich erweitert, nämlich dem ÖV. Unter anderem wird damit eine – schon etwas ältere – Forderung von Diesing (1962: 247) erfüllt: „Social and political rationality are the most neglected of the forms of rationality today and their study is the most important, both in theoretical terms and in relation to the principal world problems of today.”

1.6 Aufbau

Die Arbeit verfügt neben dem einleitenden Kapitel über vier weitere, aufeinander aufbauende Teile. In Teil I werden auf Basis einer Literatur- und teilweise Gesetzestextanalyse die theoretischen und institutionellen Grundlagen der einzelnen Begriffe und Konzepte gelegt, die in der forschungsleitenden Fragestellung enthalten sind. Ein zentraler Begriff der Forschungsfrage und damit der gesamten vorliegenden Dissertation ist der vieldeutige Terminus ‘Rationalität’. Im Rahmen des zweiten Kapitels wird daher eine Darstellung der unterschiedlichen Verwendungen des Begriffs in der wissenschaftlichen Literatur vorgenommen, um darauf aufbauend das für die weiteren Ausführungen dieser Arbeit relevante Begriffsverständnis herzuleiten. Zudem werden verschiedene Formen und Ausprägungen von Rationalität differenziert sowie die Ergebnisse der Literaturanalyse zur Rationalität in Politik und Verwaltung als organisatorische Heimat der später zu analysierenden Aufgabenträger dargestellt. Weitere zentrale Elemente der Forschungsfrage sind der regionale Busverkehr und seine Aufgabenträger. Im dritten Kapitel werden daher die begrifflichen und institutionellen Grundlagen zum regionalen Busverkehr in der Schweiz sowie, darauf aufbauend, diejenigen Organisationen und Akteure identifiziert, die als Aufgabenträger fungieren. Wettbewerb im ÖV, beziehungsweise konkret Ausschreibungswettbewerb im ÖV, stellt das

dritte Element der forschungsleitenden Fragestellung dar. Das vierte Kapitel dient daher der Herausarbeitung der theoretischen Grundlagen zum Wettbewerb im ÖV und der Abgrenzung der verschiedenen Wettbewerbsformen. Zudem wird ein kurzer Überblick über den Status Quo in Bezug auf die Anwendung des Ausschreibungsverfahrens im Busverkehr in der Schweiz gegeben.

Im zweiten Teil der Dissertation werden der empirische Forschungsprozess konkret vorbereitet und die entsprechenden theoretischen und methodischen Grundlagen abgeleitet, dargestellt und begründet. Auf Basis von Überlegungen des (sozialen) Neo-Institutionalismus wird im fünften Kapitel ein 'sensitizing concept' (Blumer 1969) zur losen Vorstrukturierung/Konzeptionierung des in dieser Arbeit vorliegenden Verständnisses von Rationalität entwickelt. Das angewendete empirische Forschungsdesign auf Basis des Grounded Theory-Ansatzes von Strauss & Corbin (1998) ist Gegenstand des sechsten Kapitels. Hier werden die Auswahl der in den Forschungsprozess einbezogenen Fallbeispiele dargestellt und begründet, die im Rahmen der Datenerhebung angewendeten Interviewmethoden vorgestellt und das Verfahren zur Datenanalyse mit seinen verschiedenen Kodierschritten beschrieben.

Teil III stellt den inhaltlichen Hauptteil der Dissertation dar. Das siebte Kapitel dient der Aufarbeitung und Darstellung der empirischen Ergebnisse. In diesem Zusammenhang werden die analysierten Fallstudien beschrieben sowie die Ergebnisse der einzelnen Elemente der 'sensitizing concepts' herausgearbeitet und beschrieben. Im achten Kapitel erfolgt auf Basis der empirischen Ergebnisse die Generierung und Diskussion der angestrebten 'Theorie' in Bezug auf die Rationalität der Aufgabenträger.

Im vierten Teil der Arbeit werden die Forschungsresultate in konkreten Bezug zu den dahinterstehenden Forschungsfragen gestellt und die in diesem Zusammenhang relevanten empirischen Schlüsselerkenntnisse herausgearbeitet. Daran anknüpfend erfolgt eine Ableitung der mit den Erkenntnissen verbundenen theoretischen und praktischen Implikationen sowie des sich daraus ergebenden weiteren Forschungsbedarfs. Die Arbeit endet mit einer Diskussion der Limitationen des empirischen Forschungsprozesses und der empirischen Ergebnisse.

Teil I Theoretische und institutionelle Grundlagen

2 Rationalität

2.1 Der Begriff 'Rationalität' in der Literatur

In den Sozialwissenschaften besteht keine Einigkeit über den Begriff 'Rationalität': „Few if any concepts employed in social sciences are fraught with so many difficulties as is the concept 'rationality'. It is used in a bewildering variety of ways, each of which seems to involve its own plethora of philosophical, psychological, and sociological problems." (Udy 1962: 299) Vielmehr existieren unterschiedlich weit gefasste Auffassungen darüber, was unter Rationalität zu verstehen sei. Ventriss (2002: 287) stellt fest: „The concept of rationality can easily be regarded as one of the most vexing (and debated) issues still continuing in the social science literature today."

Es fällt auf, dass nur wenige Autoren ihre konkrete Auffassung von dem von ihnen verwendeten Begriff 'Rationalität' darlegen beziehungsweise diesen definieren. Der Grund dafür ist allerdings weniger darin zu sehen, dass sie keine konkrete Vorstellung von Rationalität haben, als vielmehr darin, dass die entsprechende Definition jeweils als gegeben vorausgesetzt wird. So stellt Diesing (1962: 1) fest: „In many social theories rationality is defined as identical with efficiency." Er fährt fort: „Similarly, in organization theory the 'rationalizing' of an organization is taken to mean the increase of its productive efficiency. A rational organization is an efficient one, and other principles or models of organization are thought to be nonrational or irrational." Rationalität wird demnach als eng gefasstes und wertendes Konzept definiert und durch ihren Fokus auf (optimale) Zweck-Mittel-Relationen letztlich synonym zu Effizienz verwendet. Diesing bezeichnet Rationalität in einem entsprechenden Verständnis sodann auch als formale oder „technische Rationalität" (Diesing 1962: 1).

Hinter dem engen Konzept von Rationalität stehen die Annahmen des 'economic man' oder 'homo oeconomicus'. Pfiffner (1960: 126) bezeichnet entsprechende Definitionen von Rationalität als 'orthodox concepts of rationality'. Er schreibt weiter: „Rational decision-making is thought of as the gathering of all pertinent facts, canvassing the alternatives for action, and selecting the one which will produce maximum results through a thought process which physiology associates with the cerebrum. It is seen as a coldy calculating process which excludes human sympathy and sentiment."

Die Annahmen, die dem Modell des 'economic man' zugrunde liegen, wurden – trotz ihrer Dominanz in der (Management-)Literatur (Bryman 1984b) – vielfach als nicht ausreichend zur Erforschung sozialer Prozesse, wie zum Beispiel organisationaler Entscheidungsprozesse, kritisiert (Bryman 1984b; Friedland & Alford 1991; Scott 2008). Die Argumentation im Zusammenhang mit dieser Kritik erfolgt dabei aus unterschiedlichen Sichtweisen und hängt von der wissenschaftlichen Ausrichtung der jeweiligen Autoren ab. Aus Sicht der Institutionenökonomie wird beispielsweise kritisiert, dass die Unterstellung einer Ausrichtung des Entscheidungsverhaltens rein am ökonomischen Kalkül beziehungsweise rein am Nutzenkalkül den Einfluss einer normativen und sozialen Ebene vernachlässige, konkret „the extent to which individual choices are governed by normative rules and are embedded in networks of mutual social obligations" (Scott 2008: 68).

Andere Autoren fokussieren ihre Kritik am klassischen Rationalitätsbegriff nicht auf den Einfluss von Institutionen, sondern auf die Eigenschaften des menschlichen Wesens. So werden anstelle der Effizienz zum Beispiel Faktoren wie 'altruism' (Simon 1993: 157), 'reciprocity' (Gouldner 1960:162) oder 'commitment' (Sen 1977: 343) als verhaltensleitend angeführt.

Basierend auf der Kritik an den Annahmen des 'homo oeconomicus' entwickelten verschiedene Autoren neue Konzepte in Bezug auf Rationalität von Individuen und Organisationen, die das tatsächliche Verhalten besser widerspiegeln sollten. In diesem Zusammenhang sind zum Beispiel das Konzept der 'bounded rationality' (Simon 1959; Simon & Egidi 2008; March 1994), des 'cognitive framing' (Schwenk 1988; Tversky & Kahneman 1986) oder der 'garbage can' (Cohen et al. 1972; Kingdon 2003; March & Olsen 1979) zu nennen.

Trotz der Distanz der eben zitierten Autoren zu den Annahmen des 'homo oeconomicus' ist ihr Verständnis von Rationalität doch weiterhin ein sehr eng gefasstes. Rationalität wird weiterhin als wertender Begriff im Zusammenhang mit Effizienz und Zweck-Mittel-Relationen gesehen. So schreibt zum Beispiel Simon (1997: 258): „It is not asserted here that the criterion of efficiency always does dominate administrators, decisions, but rather that if they were rational it would."

Ein anderes, breiteres Verständnis von Rationalität lässt sich bei Pfiffner (1960) feststellen. Er verwendet den Begriff 'Rationalität' nicht im klassischen Sinne als ein an Effizienz ausgerichtetes Bewertungskonstrukt (effizient = rational vs. ineffizient = nicht rational), sondern spricht in diesem Zusammenhang allgemeiner von 'bodies of thought and knowledge' (Pfiffner 1960: 132). Nach diesem Verständnis

bezieht sich Rationalität auf die grundsätzliche kognitive Ebene eines Akteurs, unabhängig von den konkreten Orientierungsmustern des jeweiligen Denkens.

Wilson (1989: 193) wiederum liefert zwar keine explizite Definition von Rationalität, schreibt aber im Zusammenhang damit von einem „way of seeing and responding to the world“. Er erweitert damit das Begriffsverständnis von Rationalität im Sinne der in dieser Arbeit relevanten Forschungsfragen, indem er zusätzlich zur kognitiven Ebene auch die Ebene des Handelns einbezieht. Denn in Bezug auf die Aufgabenträger interessieren zusätzlich zu der kognitiven Ebene – also zu ihrer Art, die Welt zu sehen und zu bewerten – auch die darauf basierenden organisationalen Handlungen; konkret die organisationalen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Vergabe der Angebotsvereinbarungen an die Busunternehmen.

Cloutier & Langley (2007) liefern eine Definition von Rationalität, die die Dimension des Handelns ebenfalls explizit miteinbezieht. Im Rahmen ihrer Ausführungen zur Multirationalität in Organisationen definieren sie Rationalität als „bases upon which actors justify their opinions, decisions and actions, and by association, make decisions in organizational contexts“ (Cloutier & Langley 2007: 6). Sie betrachten sie als rein „institutionally defined“ (Cloutier & Langley 2007: 5), das heißt, als nur durch Institutionen beziehungsweise durch sogenannte ‘institutional logics’ geprägt. Der Ansatz der institutionellen Logiken findet seinen Ursprung in dem neo-institutionalistischen Konzept des ‘archetype’ von Greenwood & Hinings (1993; 1996). Cloutier & Langley stehen mit ihrer Sichtweise argumentativ in einer Linie mit der neo-institutionalistischen Perspektive in Bezug auf Rationalität, wie sie zum Beispiel DiMaggio & Powell (1983), Friedland & Alford (1991) oder Scott (2008) einnehmen. Das neo-institutionalistische Verständnis von Rationalität wird im Zusammenhang mit der Erarbeitung eines theoretischen Bezugsrahmens für den empirischen Teil im Unterkapitel 5.3 nochmals aufgegriffen.

Auch Schedler liefert eine Definition von Rationalität, die Handlungselemente explizit mit einschließt. Im Zusammenhang mit dem Verhalten politischer Akteure im Reformprozess in Verwaltungen definiert er Rationalität als „eine spezifische Art des Sprechens und Handelns, die in sich einen logischen Sinn ergibt. Sie ist die Konstruktionslogik der eigenen Realität und gleichzeitig ein Filter für die Wahrnehmung der Umwelt“[9] (Schedler 2012: 363). Schedlers Definition basiert damit ebenfalls nicht auf den Ansätzen der neoklassischen Ökonomie, sondern orientiert sich eher an dem Konzept der Systemrationalität von Luhmann (1968).

[9] Bei der Definition handelt es sich um eine leicht angepasste Version einer früheren Definition von Schedler (2003: 539).

Ähnlich wie Cloutier & Langley (2007) versteht auch Schedler Rationalität als eine Art Logik des Sprechens und Handelns. Allerdings präzisiert er weiter, was genau er unter dieser Logik versteht. Organisationen und ihre Mitglieder selektieren und perzipieren mittels eines ihnen eigenen Wahrnehmungsfilters aus dem kontinuierlichen Strom der alltäglichen Erlebnisse und Eindrücke zunächst die für sie relevanten Ereignisse. Auf Basis dieser gefilterten Stimuli aus der Umwelt konstruieren sie sich anschließend ihre eigene (organisationale) Realität, wobei sie sich einer ihnen ebenfalls eigenen Konstruktionslogik bedienen. Die so konstruierte Realität bildet die Basis für das organisationale Handeln und Sprechen. Ein solches Verständnis wird durch die Ergebnisse von Untersuchungen gestützt, die kognitive Prozesse im Zusammenhang mit dem Verhalten in Entscheidungssituationen erforschten. So fanden zum Beispiel die Nobelpreisträger Kahneman & Tversky (1979; 1984) und Tversky & Kahneman (1981; 1986) heraus, dass Entscheidungen maßgeblich davon abhängen, wie die jeweilige Entscheidungssituation vom Entscheidungsträger wahrgenommen, 'geframt' und eingeordnet wird. Im organisationalen Kontext spricht Weick (1995) von einem 'sensemaking'.

2.2 Rationalität im Verständnis dieser Arbeit

Das grundsätzliche Verständnis von Rationalität in dieser Arbeit basiert auf der im vorangegangenen Unterkapitel dargestellten Definition von Schedler (2012). Im Rahmen der folgenden Ausführungen werden für den weiteren Verlauf des Forschungsprozesses wichtige Erläuterungen, Differenzierungen und Konkretisierungen dieser Definition vorgenommen.

Schedlers (2012) Definition von Rationalität umfasst verschiedene Elemente, die sich in eine ursächliche und eine sich materialisierende Ebene von Rationalität differenzieren lassen. Auf der ursächlichen Ebene wird die Ausprägung der jeweiligen Rationalität vom Wahrnehmungsfilter sowie von der Konstruktionslogik der eigenen Realität bestimmt. Hier laufen unbewusst die Prozesse zur Herausbildung einer bestimmten Handlungslogik ab, die jedoch erst auf der materialisierenden Ebene mittels Sprechen und Handeln zum Ausdruck gebracht wird. Übertragen auf den Kontext dieser Arbeit heißt das: Die Wahrnehmungsmuster der Aufgabenträger für den öffentlichen Busverkehr hinsichtlich ihrer Umwelt sowie die Konstruktionslogik ihrer eigenen organisationalen Realität bilden sich auf der ursächlichen Ebene heraus und materialisieren sich durch ihr Handeln. Ein Beispiel hierfür wäre die Entscheidung, Busverkehre zukünftig auszuschreiben. Insbesondere die ursächliche Ebene der Aufgabenträger-Rationalität

ist für die Beantwortung der forschungsleitenden Fragestellungen der vorliegenden Dissertation relevant. Sie verschließt sich allerdings einem direkten Zugang im empirischen Forschungsprozess. Dagegen sind das (organisationale) Handeln und Sprechen als Elemente der materialisierenden Ebene der Rationalität mit Hilfe von Interviews, Beobachtungen sowie Dokumenten- oder Artefakt-Analysen direkt zugänglich. Ziel des empirischen Forschungsprozesses wird es demnach sein, sich über eine Erhebung der materialisierenden Elemente einen Zugang zu der ursächlichen Ebene der Aufgabenträgerrationalität zu verschaffen. Eine ausführliche Beschreibung der eingesetzten Erhebungsmethoden erfolgt im Unterkapitel 6.3.

Smircich & Stubbart (1985) sowie Weick (1995) führen aus, dass sich zwischen Mitgliedern eines sozialen Systems kontinuierlich gegenseitige Bestätigungsprozesse im Hinblick auf ihre Handlungen vollziehen. Ziel sei es dabei, sich zu vergewissern, dass das eigene Handeln für die anderen Mitglieder des jeweiligen sozialen Systems und damit für das soziale System an sich relevant und sinnvoll sei. Übertragen auf die Rationalität sozialer Systeme heißt das, dass sich ein Mitglied eines sozialen Systems das eigene Sprechen und Handeln und die dahinterstehende Logik kontinuierlich von einer entsprechenden *Referenzgruppe* als rational bestätigen lässt. Scott (2008) spricht in diesem Zusammenhang von 'Legitimität' beziehungsweise von 'Legitimierung'. Als Referenzgruppe werden in der vorliegenden Arbeit diejenigen Akteure und Organisationen bezeichnet, deren Handeln sich an der gleichen Rationalität ausrichtet. Sie „stellt die soziale Kontrollinstanz dar, die die Angemessenheit der Aktivitäten eines Akteurs beurteilt und deren Einschätzungen und Erwartungen der Akteur zu antizipieren versucht. Es ist die Kontroll- beziehungsweise Bezugsgruppe, die Legitimität verleiht" (Walgenbach & Meyer 2008: 65). Durch das Sprechen und Handeln werden interaktive Prozesse mit der jeweiligen Referenzgruppe ausgelöst. Im Rahmen dieser Interaktionen fungieren die Referenzgruppe und ihre Rationalität als Maßstab für die Legitimität des jeweiligen Handelns und der dahinterstehenden eigenen Rationalität (im Sinne der geteilten Rationalität) (Rao et al. 2000). Mit Hilfe der Referenzgruppe erfolgt demnach eine Überprüfung und – bei Diskrepanzen – gegebenenfalls eine Anpassung des eigenen Wahrnehmungsfilters und der eigenen Konstruktionslogik. Auf diese Art und Weise vollzieht sich ein kontinuierlicher Überprüfungs- und Bestätigungsprozess der Rationalität eines sozialen Systems sowie eine permanente 'Rationalisierung' (Weick 1995) des entsprechenden Handelns. Rationalität entwickelt sich durch die Interaktion mit der jeweiligen Referenzgruppe weiter.

Zwischen den ursächlichen und den materialisierenden Elementen der Rationalität besteht somit eine zirkuläre Rekursivität. Beide bedingen einander wechselseitig und

gehen, zumindest teilweise, auseinander hervor. Die ursächlichen Elemente der Rationalität ermöglichen und begrenzen das Sprechen und Handeln. Durch den (unbewussten) Bezug auf die ursächlichen Elemente der Rationalität in der Interaktion mit der Referenzgruppe werden diese wiederum (ebenfalls unbewusst) reproduziert.

Abbildung 2-1 stellt das ausgeführte Verständnis von Rationalität grafisch dar.

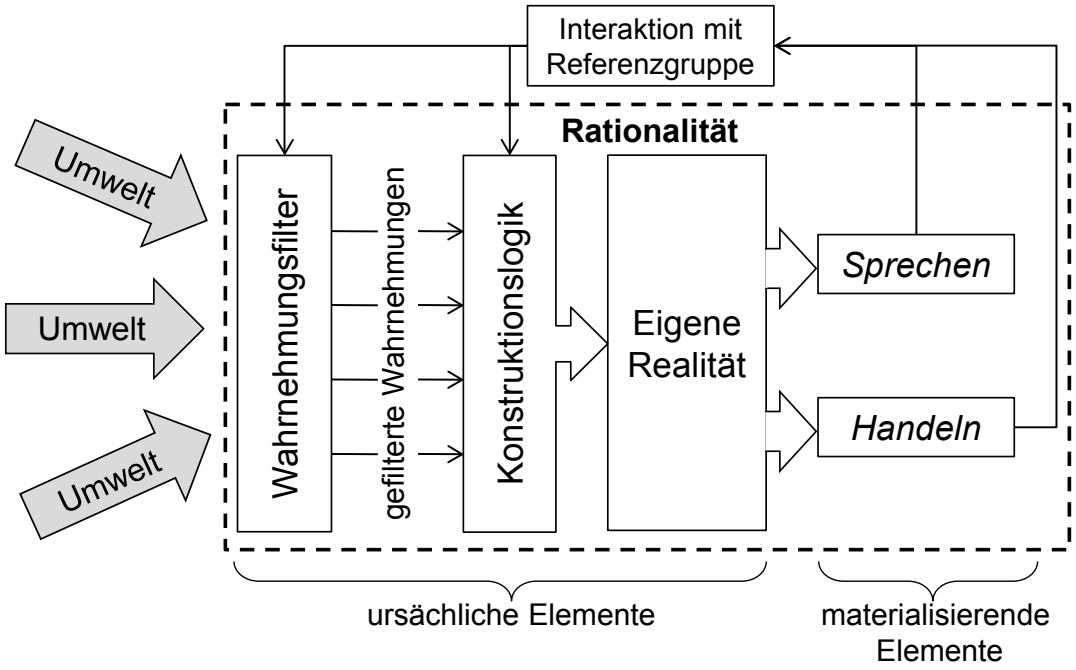

Abbildung 2-1: Rationalität (eigene Darstellung in Anlehnung an Schedler 2012: 363)

Eine für diese Arbeit wesentliche Schlussfolgerung aus dem eben dargestellten Verständnis von Rationalität ist, dass ähnliche Umweltbedingungen von sozialen Systemen mit differierenden Rationalitäten auch jeweils unterschiedlich aufgenommen und verarbeitet werden und so zu unterschiedlichem Verhalten führen (können) (Tversky & Kahneman 1981). Für ein soziales System mit einer bestimmten Rationalität ist es nicht möglich, ein bestimmtes (Entscheidungs-)Problem aus Sicht einer anderen Rationalität zu sehen und zu bewerten.[10] Jedes Handeln erfolgt nur auf Basis der in der jeweiligen Referenzgruppe als logisch akzeptierten Rationalität. Auch die Bewertung der Handlungsergebnisse hängt von der jeweiligen Rationalität ab und kann somit jeweils unterschiedlich ausfallen. Was etwa aus Sicht der einen Handlungslogik als völlig irrational erscheint, ist für die andere Rationalität, auf der das entsprechende Han-

[10] Eine entsprechende Argumentation lehnt sich an die Ausführungen Luhmanns zur Systemtheorie an. Gemäß der Systemtheorie verfügen die verschiedenen gesellschaftlichen Subsysteme jeweils über eine ihnen eigene Systemrationalität und einen damit verbundenen eigenen Systemcode, durch den sich die jeweilige Systemrationalität ausdrückt und auf dessen Basis die systeminterne Kommunikation erfolgt. Die entsprechenden Codes von anderen Systemen sind dagegen nicht verständlich, so dass ein intersystemisches Verständnis und eine intersystemische Kommunikation nicht möglich sind (Luhmann 1984).

deln basiert, eindeutig rational.[11] Oder, bezogen auf die Ausführungen des einleitenden Kapitels: Das, was aus Perspektive der ökonomischen Rationalität am Ausschreibungswettbewerb eindeutig rational erscheint, könnte den Aufgabenträgern dennoch irrational erscheinen, falls sie einer anderen Rationalität unterliegen. Auf diesen Gegensatz zwischen verschiedenen Rationalitäten weist auch Weber (1980: 13) im Zusammenhang mit der Unterscheidung von Zweck- und Wertrationalität hin: „Vom Standpunkt der Zweckrationalität aus aber ist Wertrationalität immer […] irrational."

In den vorangegangenen Ausführungen wurde zunächst das für diese Arbeit relevante Verständnis von Rationalität dargelegt. In den folgenden Unterkapiteln und Abschnitten werden, daran anknüpfend, auf Basis weiterer Ergebnisse der Literaturrecherche verschiedene Facetten und Formen der Rationalität dargestellt. In diesem Rahmen werden auch wissenschaftliche Ergebnisse zur Rationalität in Organisationen im Allgemeinen sowie in Politik und Verwaltung im Besonderen thematisiert und diskutiert.

2.3 Formen von Rationalität

2.3.1 Die Rationalitäten Webers

In der Literatur werden, teilweise begründet durch das unterschiedlich weit gefasste Verständnis von Rationalität, verschiedene Formen oder Ausprägungen des Begriffs diskutiert.

Weber (1980) hat sich bereits zu Anfang der 1920er Jahre explizit mit unterschiedlichen Formen der Rationalität auseinandergesetzt. So unterscheidet er verschiedene Rationalitäten des (sozialen) Handelns. Handeln kann demnach 'zweckrational', 'wertrational', 'affektuell rational' oder 'traditional rational' ausgestaltet sein (Weber 1980: 12). In der wissenschaftlichen Literatur fand und findet das Rationalitätenkonzept Webers große Beachtung. Über die Jahre und Jahrzehnte haben sich eine Vielzahl von Autorinnen und Autoren damit auseinandergesetzt beziehungsweise es in ihren Studien verwendet, so zum Beispiel Dyck (1997), Eisen (1978), Greve (2003), Habermas & McCarthy (1984), Kalberg (1980), Kroneberg (2007), Lukes (1985), Miyahara (1986), Mueller (1979), Oakes (2003), Parsons (1949), Rutgers & Schreurs (2006), Swidler (1973), Townley (2002) oder Wilson (2004).

[11] Um dennoch ein gewisses Verständnis zwischen Organisationen verschiedener Rationalitäten herzustellen, führen Schedler & Proeller (2011: 68) am Beispiel der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung eine 'Übersetzungsfunktion' zwischen den verschiedenen Rationalitäten ein.

Die 'Zweckrationalität' Webers entspricht dem Verständnis der klassischen, technischen Rationalität: „Zweckrational handelt, wer sein Handeln nach Zweck, Mitteln und Nebenfolgen orientiert und dabei sowohl die Mittel gegen die Zwecke, wie die Zwecke gegen die Nebenfolgen, wie endlich auch die verschiedenen möglichen Zwecke gegeneinander rational abwägt: also jedenfalls *weder* affektuell (und insbesondere nicht emotional), *noch* traditional handelt" (Weber 1980: 13, Hervorhebungen im Original). 'Wertrationalität' dagegen ist gekennzeichnet „durch bewussten Glauben an den – ethischen, ästhetischen, religiösen oder wie auch sonst zu deutenden – unbedingten *Eigenwert* eines bestimmten Sichverhaltens […]" (Weber 1980: 12, Hervorhebungen im Original). Wertrationales Handeln orientiert sich demnach am Eigenwert eben dieses Handelns, während sich zweckrationales Handeln an den Konsequenzen der jeweiligen Handlung ausrichtet. Trotz dieser Gegensätzlichkeiten betrachtet Weber sowohl Wert- als auch Zweckrationalität als „Typen des rationalen Handelns" (Greve 2003: 624). Sowohl beim zweckrationalen als auch beim wertrationalen Handeln verfügt der jeweilige Akteur über eine bewusste Handlungswahl. Beim Handeln gemäß affektueller Rationalität (Emotionen als Handlungsorientierung) und traditionaler Rationalität (Gepflogenheiten und Gewohnheiten als Handlungsorientierungen) sei dies hingegen nicht der Fall (Greve 2003).

Weber differenziert zwar zwischen verschiedenen Rationalitäten, doch im Zusammenhang mit seinen Ausführungen zur Bürokratie als Idealtypus der legalen Herrschaft bezieht er sich explizit nur auf den Maßstab der Zweckrationalität, also der technischen Rationalität. „Die rein bureaukratische […] Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die […] rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare […] formal *rationalste*, Form der Herrschaftsausübung" (Weber 1980: 128, Hervorhebungen im Original). Bürokratie ist für ihn ein Mittel (Organisationsform) zum Zweck (verlässliche, berechenbare und nachvollziehbare Verwaltung).

Aufbauend auf Webers verschiedenen Rationalitätsformen entwickelt Kalberg (1980) ein Framework zur Analyse von Rationalisierungsprozessen, das aus vier verschiedenen Ausprägungen von Rationalität besteht. Als 'practical rationality' bezeichnet Kalberg (1980: 1151) eine Logik, die sich an den Gegebenheiten der praktischen Realität orientiert. Anstatt stetig zu versuchen, die Realität im Hinblick auf sein eigenes Wertesystem anzupassen oder zu manipulieren, akzeptiert ein Verhalten auf Basis der praktischen Rationalität die Realität und versucht, unter den gegebenen Umständen die für sich nützlichste Lösung zu erreichen. Dyck (1997: 797) spricht in diesem Zusammenhang von 'self-interest rationality'. Die Typologie von Kalberg umfasst darüber hinaus auch den Aspekt der 'formal rationality' (1980: 1158). Sie ist analog zur

Zweckrationalität Webers zu verstehen, also als an Zweck-Mittel-Relationen ausgerichtetes Handeln ohne Einbezug von Emotionen und moralischen Werten. Basierend auf Webers Ausführungen, integriert Kalberg Werte und Normen in Form der 'substantive rationality' (1980: 1155) in seine Typologie, der zufolge Handeln an dem jeweils gültigen Wertesystem ausgerichtet wird, unabhängig von Effizienzaspekten oder Eigennutz. Kalbergs 'substantive rationality' entspricht überwiegend der 'Wertrationalität' von Weber (1980), weshalb Dyck (1997: 797) in diesem Zusammenhang auch den Ausdruck 'value-based rationality' verwendet. Die drei bisher genannten Formen der Rationalität aus Kalbergs Typologie stehen sämtlich in direktem Bezug zum Handeln, beziehungsweise an ihnen orientiert sich das Handeln direkt. Im Gegensatz dazu bezieht sich Kalbergs vierte Ausprägung von Rationalität, 'theoretical rationality' (Kalberg 1980: 1155), eher auf eine abstrakte und konzeptionelle Ebene. Townley, die Kalbergs Typologie für ihre Analysen rivalisierender Rationalitäten in einem organisationalen Veränderungsprozess verwendet, beschreibt diese Form der Rationalität wie folgt: „It is a cognitive template that informs understandings of how the world works and informs action on this basis" (Townley 2002: 165). 'Theoretical rationality' dient mit ihren Konzeptualisierungen der Realität somit zur Erklärung und Unterstützung der anderen drei handlungsorientierten Rationalitäten in Kalbergs Typologie, die sich direkt am Handeln orientieren.

Webers Rationalitätenkonzept sowie die darauf aufbauende Typologie Kalbergs zeigen unterschiedliche Ausprägungen von Rationalität auf. Demnach orientiert sich das Handeln von Akteuren und Organisationen nicht nur an dem formalen Kriterium der Effizienz, sondern kann sich auch an anderen Werten ausrichten, die für den jeweiligen Handelnden relevant sind.

2.3.2 Die Rationalitäten Diesings

Im Hinblick auf die Forschungsfragen der vorliegenden Arbeit stellen die umfangreichen Überlegungen Diesings (1950; 1955; 1958; 1962) zur Rationalität eine sinnvolle Anknüpfung an die Ausführungen Webers dar. Ausgangsbasis für Diesings Ausführungen ist seine Kritik an der im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen monozentrischen Ausrichtung des Rationalitätsbegriffs auf Effizienz und an der Gleichsetzung beider Aspekte miteinander: „Such a conception of rationality limits its scope rather severely" (Diesing 1962: 1). Für Diesing ist stattdessen Effektivität das maßgebliche Kriterium im Zusammenhang mit Rationalität: „It refers to the successful production of any kind of value, leaving open and problematic the question of what kinds of value there may be" (Diesing 1950: 3). Rationalität bezieht sich somit nicht mehr (nur) auf

eine optimale Allokation von Mitteln auf Ziele und auf optimale Zweck-Mittel-Relationen, sondern generell auf jegliche Generierung von – wie auch immer gearteten – Werten. Effizienz ist nach diesem Verständnis lediglich eine bestimmte Form, ein Spezialfall, von Effektivität beziehungsweise Rationalität.

Das Ziel Diesings ist es, weitere Formen von Rationalität zu identifizieren, zu analysieren und zu beschreiben. So grenzt er in seinem Werk „Reason in Society“ (Diesing 1962) fünf Formen von Rationalität voneinander ab,

- technische Rationalität,
- ökonomische Rationalität,
- soziale Rationalität,
- legale Rationalität und
- politische Rationalität.

Für jede Form von Rationalität unterscheidet Diesing zwei Ebenen. Er orientiert sich dabei an Mannheim (1944: 52), der, wiederum aufbauend auf der Zweckrationalität Webers (1980), zwischen ‘substantieller Rationalität’ und ‘funktionaler Rationalität’ differenziert. Diesing übernimmt diese begriffliche Differenzierung für seine Analysen der verschiedenen Formen von Rationalität, passt deren inhaltliche Ausgestaltung aber seinem weiter gefassten Verständnis von Rationalität an. Der Unterschied zwischen funktionaler und substantieller Rationalität liegt für ihn in der Betrachtungsebene. ‘Substantielle Rationalität’ bezieht sich auf die Ebene des individuellen Handelns und Entscheidens: „A decision or action is substantial rational when it takes account of the possibilities and limitations of a given situation and reorganizes it so as to produce, or increase, or preserve, some good“ (Diesing 1962: 3). ‘Funktionale Rationalität’ dagegen bezieht sich auf die Ebene der Organisation – „an organization is functional rational, let us say, when it is so structured as to produce, or increase, or preserve, some good in a consistent, dependable fashion“ (ebenda) – und damit nach diesem Verständnis auf eine Art institutionalisierte Effektivität beziehungsweise Rationalität.

Diesing stützt sich bei der Identifizierung und Analyse der fünf gesellschaftlichen Rationalitäten auf einen Ansatz, den Pepper (1970: 339) als ‘natural normative selective system’ bezeichnet. Im Rahmen einzelner Selektionsprozesse bilden sich verschiedene Charakteristika einer Kultur beziehungsweise Gesellschaft heraus und manifestieren sich am Ende in einem historischen Entwicklungstrend als gradueller und kumulativer Veränderungsprozess. Dieser Prozess vollzieht sich ‘automatisch’, das heißt losgelöst von bewussten menschlichen Intentionen oder sogar gegensätzlich zu ihnen. Einen Trend, der sich im natürlichen Selektionsprozess verschiedener, voneinander unabhän-

giger Kulturen über einen langen Zeitraum herausgebildet hat, bezeichnet Diesing (1962: 7) als „universal trend“. Die von ihm identifizierten universalen Trends analysiert er im Hinblick auf die Ableitung verschiedener Formen von Rationalität. Dabei berücksichtigt er die ihnen jeweils inhärenten Logiken zur Erzielung von Effektivität. Für jede Form von Rationalität, die er aus den historischen Entwicklungstrends abgeleitet hat, arbeitet Diesing jeweils die entscheidenden Charakteristika heraus, über die eine funktional rationale Organisation – im Falle der legalen Rationalität funktional rationale Institution – gemäß der jeweiligen Rationalität verfügen muss. Ebenso zeigt er die jeweils geltenden Entscheidungsprinzipien und deren Umstände auf der Ebene der substantiellen Rationalität (Diesing 1962) auf.

In seinen Beschreibungen der einzelnen Rationalitäten verbleibt Diesing mit seiner gesellschaftlichen Perspektive zwar auf einer eher abstrakten Ebene. Dennoch lassen sich auf Basis seiner Ausführungen Implikationen für individuelles/organisationales Verhalten, zum Beispiel eines Politikers, einer politischen Organisation und einer öffentlichen Verwaltung, ableiten.

Diesings fünf Rationalitäten sind für die hier relevanten Fragestellungen von besonderer Bedeutung, da sie als ein erstes Muster – im Sinne der organisationalen Archetypen von Greenwood & Hinings (1993: 1052) – für die spätere Beschreibung der identifizierten Rationalitäten der Aufgabenträger verwendet werden können. Im Folgenden werden somit die fünf Rationalitäten Diesings dargestellt und diskutiert.

2.3.2.1 Technische Rationalität

Die technische Rationalität bildet die Ausgangsbasis für Diesings Überlegungen zu den verschiedenen Formen von Rationalität in der Gesellschaft. Als historischen Entwicklungstrend, der sich im Zusammenhang mit technischer Rationalität in dem natürlichen Selektionsprozess durchgesetzt hat, identifiziert er den technologischen Fortschritt. Dieser äußert sich in Form gesteigerter Effizienz in der Produktion und hat sich in westlichen Kulturen am weitesten entwickelt. Durch den sich parallel entwickelnden ökonomischen Fortschritt wurde der technologische Fortschritt verstärkt (siehe folgenden Unterabschnitt 2.3.2.2).

Entscheidungen auf Basis einer technischen Rationalität bezeichnet Diesing (1962: 12) dann als (substantiell) rational, wenn sie zur effizienten Erfüllung eines gegebenen Ziels führen: „A technically rational decision is one in which each step of a productive sequence is chosen because it is the best fitted to move the sequence along to a given goal.“ In Bezug auf Organisationen ist das Kriterium der technischen (funktionalen) Rationalität erfüllt, wenn das jeweilige Organisationsziel effizient erreicht wird: „A

technically rational organization is one in which each expenditure […] makes a maximum contribution to a productive sequence, culminating in a given goal“ (Diesing 1962: 11f.).

Technische Rationalität kann als Synonym für formale Rationalität mit dem klassischen Zweck-Mittel-Verständnis angesehen werden, auf das in den vorangegangenen Unterkapiteln und Abschnitten bereits verschiedentlich eingegangen wurde. Sie fokussiert ausschließlich auf (technische) Effizienz, das heißt auf das maximale Erreichen eines eindeutig vorgegebenen Ziels mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Gegenüber emotionalen und moralischen Aspekten ist sie dagegen neutral. Die technische Rationalität Diesings entspricht somit in wesentlichen Teilen der im Abschnitt 2.3.1 diskutierten Zweckrationalität Webers.

2.3.2.2 Ökonomische Rationalität

Das Untersuchungsobjekt im Zusammenhang mit der Analyse der ökonomischen Rationalität ist die Wirtschaft beziehungsweise das Wirtschaftssystem als wesentlicher Teil der gesellschaftlichen Institutionen zur Produktion und zum Austausch von Gütern. Als universellen historischen Trend des ökonomischen Systems identifiziert Diesing – in Analogie zur technischen Rationalität – den ökonomischen Fortschritt, den er als Steigerung der Gesamt-Produktivität definiert. In Abgrenzung zum technischen Fortschritt ist für den ökonomischen Fortschritt die Existenz möglichst vieler Alternativen hinsichtlich der Ziele und vor allem hinsichtlich der Mittel entscheidend, die zur Erreichung dieser Ziele nötig sind. Im Zuge des ökonomischen Fortschritts wurden deshalb immer neue Bereiche der Gesellschaft in das ökonomische System überführt. Im Rahmen des Überführungsprozesses wurden psychologische, moralische und legale Grenzen der entsprechenden Elemente für ihren wirtschaftlichen Einsatz abgebaut. Dadurch nahm zugleich ihre Verfügbarkeit für neue Zwecke zu. So hat sich zum Beispiel die Bedeutung und die Rolle der Zeit im Laufe der Jahrzehnte geändert. War zu früherer Zeit der Abend oder der Sonntag allgemein anerkannte arbeitsfreie Zeit, so ist es heute nichts Ungewöhnliches, auch sonntags oder abends (von zu Hause aus) zu arbeiten. Zeit wird heute als neutrales, knappes Gut angesehen, dessen Einsatz nach ökonomischen Prinzipien erfolgt: Sie wird zu einem größeren Teil als früher dort eingesetzt, wo sie den höchsten erwarteten Nutzen erbringt.

Der Trend des ökonomischen Fortschritts ist nicht nur mit ‘neuen’, alternativen Zielen und ‘neuen’, knappen Ressourcen verbunden, sondern geht auch einher mit der Herausbildung eines Wertesystems, das an dem Grundprinzip des Universalismus ausgerichtet ist. Universalismus ist in diesem Zusammenhang als Gegenpol zum Partikula-

rismus zu verstehen, wobei dieser wiederum einen der wesentlichen Werte der sozialen Rationalität darstellt (siehe den folgenden Unterabschnitt 2.3.2.3). In einer durch Universalismus geprägten Welt werden die alternativen Ziele und Ressourcen sowie die zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen als neutrale und austauschbare Elemente angesehen. Ihre jeweilige Bewertung erfolgt gleichberechtigt und unvoreingenommen, Emotionen spielen dabei keine Rolle. Auch (soziale) Beziehungen haben keinen Einfluss auf Entscheidungen; sie bestehen nur auf vertraglicher Ebene. Weiterhin gilt in der ökonomischen Welt das Leistungsprinzip: Handlungen sind stets als Antwort auf das Handeln anderer zu verstehen und basieren nicht auf sozialen Beziehungen zum Gegenüber (Diesing 1962).

Im Zusammenhang mit der Analyse der ökonomischen funktionalen Rationalität differenziert Diesing zunächst zwischen Produktion und Distribution als technischen Prozessen und Allokation und Austausch als ökonomischen Prozessen eines Wirtschaftssystems. Wie oben bereits beschrieben, orientieren sich technische Prozesse an der technischen Rationalität. Es geht dabei um das (kostenoptimale) Transformieren verschiedener Produktionsfaktoren zu einem physischen Gut oder einer Dienstleistung. Im Zusammenhang mit der ökonomischen Rationalität sind gemäss Diesing insbesondere zwei Prozesse von Bedeutung, nämlich die Allokation von Ressourcen auf alternative Ziele innerhalb einer ökonomischen Einheit und der Austausch von Ressourcen zwischen zwei ökonomischen Einheiten. Anhand dieser beiden Prozesse kann die ökonomische Rationalität verdeutlicht werden, ausgehend von einer Situation knapper Mittel. Aufgrund der Mittelknappheit können nicht alle konkurrierenden Ziele einer ökonomischen Einheit befriedigt werden; es bedarf ihrer Priorisierung. In diesem Zusammenhang werden die Mittel auf die Ziele mit der höchsten Relevanz alloziert; die übrigen Ziele bleiben unberücksichtigt. Oder – im Falle der Möglichkeit von Teilzielerreichung – die Mittel werden jeweils auf die wichtigsten Teile eines jeden Ziels aufgeteilt. Zu diesem Zweck muss es möglich sein, die relative Bedeutung der einzelnen Ziele auf neutrale Weise zu bestimmen und die Zielerreichung auf neutrale Weise zu messen. Wenn die jeweils verfügbaren Ressourcen zweier verschiedener ökonomischer Einheiten jeweils unterschiedlich bewertet werden, kann durch den gegenseitigen Austausch von weniger hoch bewerteten Ressourcen gegen höher bewertete der jeweilige Gesamtwert der Ressourcen erhöht werden.

Ökonomische substantielle Rationalität lässt sich demgemäß mit dem folgenden Entscheidungsprinzip beschreiben: „Allocate means to alternative ends in such a way as to maximize the ends“ (Diesing 1962: 44). Eine Organisation, die sich gemäß diesem Prinzip verhält, kann als ökonomisch funktional rational bezeichnet werden.

Der maximierende Entscheidungsprozess der ökonomischen Rationalität beginnt mit gegebenen Zielen, die anhand von Skalen gemessen und miteinander verglichen werden können, dabei in der Regel unveränderlich und isoliert sind und miteinander konkurrieren. Die Ziele bilden die Grundlage für den gesamten Entscheidungsprozess; auf sie werden die Beurteilungen der jeweils zur Verfügung stehenden Handlungsalternativen ausgerichtet. Dabei basieren sie zugleich auf den Bedürfnissen einer Gesellschaft oder einer Organisation. Gibt es mehr Bedürfnisse als zur Verfügung stehende Mittel, so werden nur die Bedürfnisse erfüllt, die für die jeweilige Situation die höchste Relevanz aufweisen (Diesing 1958). Der wesentliche Unterschied zur oben beschriebenen technischen Rationalität besteht im Hinblick auf die Anzahl der zu erreichenden Ziele: „The efficient achievement of a single goal is technical rationality, the maximum achievement of a plurality of goals is economic rationality“ (Diesing 1962: 1).

Beide Formen von Rationalität haben dagegen gemeinsam, dass sie auf gegebenen Zielen aufbauen. Weder bei der technischen noch bei der ökonomischen Rationalität geht es darum, ein oder mehrere konkurrierende Ziele festzulegen oder abzuleiten, sondern vielmehr um die effiziente Erfüllung (konkurrierender) Vorgaben. Mit anderen Worten: Die Ausübung der technischen und der ökonomischen Rationalität bedingt einen vorgelagerten Prozess der Zielfestlegung. In diesem Zusammenhang kommen die soziale, die legale und die politische Rationalität ins Spiel (Thurmaier & Willoughby 2001).

2.3.2.3 Soziale Rationalität

Während Diesing im Rahmen seiner Darlegungen zur ökonomischen Rationalität vor allem auf dem Gedankengut der neoklassischen Theorie aufbaut, orientieren sich seine Ausführungen zur sozialen Rationalität stark an dem soziologischen Funktionalismus als eine der Hauptströmungen der Soziologie (Durkheim 1965, Durkheim 1968; Merton 1951; Parsons 1951, Parsons 1971). Im soziologischen Funktionalismus wird die Welt als ein System von Elementen verstanden, die miteinander in einer Wechselbeziehung stehen und von denen jedes einzelne Element wesentliche Beiträge zum Funktionieren des Systems leistet (Münch 2003).

Als soziale Rationalität bezeichnet Diesing die Rationalität sozialer Systeme. Ein soziales System ist dabei als „organization of cultural roles, including expectations, obligations, and ideals“ (Diesing 1962: 67) zu verstehen. Individuen als Elemente eines sozialen Systems nehmen bestimmte soziale Rollen ein, die sich aufeinander beziehen, einander ergänzen und über die sie ein Verständnis füreinander erlangen. Diesing vergleicht dieses Zusammenspiel der verschiedenen Rollen eines sozialen Systems mit

dem Zusammenspiel der unterschiedlichen Rollen eines Theaterstücks. Den grundlegenden und universellen Trend im Hinblick auf die soziale Rationalität sieht er in dem kontinuierlichen Streben nach Integration. Ein soziales System wird dann als integriert und im Sinne der sozialen Rationalität als rational bezeichnet, wenn „the roles of which it is composed are internally consistent and fit together“ (Diesing 1962: 76).

Integration ist Diesing zufolge für soziale Systeme effektiv – und integrierte soziale Systeme sind demnach rational –, da sie es sei, die soziale Handlungen effektiv möglich und bedeutend mache. „Integration is a logical precondition for the successful completion of any social action. It makes action possible by […] eliminating conflicts, which would block action […]“ (Diesing 1962: 84). Entscheidungen auf Basis sozialer Rationalität werden von Diesing (1958: 2) als ‘integrative decisions’ bezeichnet.

In Bezug auf das Wertesystem einer rationalen sozialen Organisation betont er die Bedeutung persönlicher Beziehungen: In einem rationalen sozialen System findet Handeln nur innerhalb und auf Basis von sozialen Beziehungen statt und bestimmen persönliche Beziehungen die Verpflichtungen einer Person gegenüber einer anderen oder gegenüber einer Gruppe von Personen. Je enger die Beziehungen zu einer Person oder zu einer Gruppe sind, desto größer ist auch die Verpflichtung ihr gegenüber und desto höher ist die Priorität der Verpflichtungen. Eine gemäß sozialer Rationalität rationale Organisation stärkt die persönlichen sozialen Beziehungen und Verbindungen ihrer Mitglieder. In einer rationalen ökonomischen Organisation dagegen bestehen Beziehungen nur auf vertraglicher Ebene, Personen werden als eine Art austauschbares Gut oder Rohstoff angesehen. Emotionale und moralische Aspekte spielen in der ökonomischen Rationalität keine Rolle; für die gemäß sozialer Rationalität wesentlichen sozialen Beziehungen sind sie dagegen von wesentlicher Bedeutung (Diesing 1962).

Im Gegensatz zu den Entscheidungsprinzipien ökonomisch und technisch rationaler Entscheidungen erscheinen die entsprechenden Prinzipien der sozialen Rationalität vage und nicht formalisierbar, zumindest nicht im gleichen Maße. Diesing diskutiert insbesondere drei Entscheidungsprinzipien. Entscheidungssituationen sollten so vorbereitet werden, dass sie beherrschbar sind in dem Sinne, dass sich konfligierende Faktoren integrieren lassen. Weiterhin sollten Entwicklungen antizipiert und darauf basierend Vorkehrungen für potentielle zukünftige Konfliktsituationen getroffen werden, zum Beispiel durch die rechtzeitige Anpassung sozialer Rollen im Hinblick auf zukünftige Anforderungen. Schließlich sollte Unsicherheit soweit wie möglich umgangen werden. Dies könnte etwa dadurch geschehen, dass nicht unbedingt notwendige Entscheidungen vermieden werden, die auf Basis unsicheren Wissens getroffen werden würden.

Integrative Entscheidungsprozesse unterscheiden sich von maximierenden Entscheidungsprozessen auf Basis ökonomischer Rationalität. So nehmen Ziele hier nicht die Rolle eines festen Ankers ein, an dem der jeweilige Entscheidungsprozess ausgerichtet wird. Mit Ausnahme der grundsätzlichen Ziele der Konfliktlösung und der Integration existieren im integrativen Entscheidungsprozess keine endgültigen partiellen Ziele; stattdessen erfolgt während des Prozesses eine Zielanpassung. Konfligierende Elemente eines sozialen Systems, die einen integrativen Entscheidungsprozess auslösen, werden nicht als Alternativen aufgefasst, sondern fließen als integrative Bestandteile in die Problemlösung mit ein. In diesem Zusammenhang wird keine Befriedigung der einzelnen Konfliktfaktoren angestrebt, sondern vielmehr ihre Anpassung hinsichtlich größerer Stabilität und Harmonie des sozialen Systems (Diesing 1958).

Entscheidungen gemäß sozialer Rationalität sind deshalb nicht in erster Linie am Selbstinteresse oder am eigenen Vorteil ausgerichtet, sondern orientieren sich an dem Ziel der sozialen Integration. Sen (1973; 1977) zeigt zum Beispiel, dass Menschen im Sinne einer stärkeren sozialen Integration durch Erfüllung bestimmter sozialer Normen gegen ihr eigenes Interesse handeln.

2.3.2.4 Legale Rationalität

Unter legaler Rationalität versteht man die Rationalität im Zusammenhang mit den elementaren Regeln einer Gesellschaft, die die Grenzen der legalen und moralischen Rechtmäßigkeit und somit auch Berechenbarkeit und formale Ordnung schaffen. Sie umfassen nicht nur die legalen Regeln wie Verfassung und Gesetze, sondern beziehen auch die moralische Ordnung mit ein (Diesing 1962). Diesing identifiziert Legalismus als den universellen Trend im Zusammenhang mit den fundamentalen Regeln einer Gesellschaft. Legalismus ist dabei als Oberbegriff für verschiedene Untertrends zu verstehen, unter anderem für den Trend zur zunehmenden Komplexität und Detailliertheit von Regeln und Normen sowie den Trend zur Regelgebundenheit von Handlungen.

Legalismus und die damit einhergehende legale Rationalität kommen insbesondere in sozialen Systemen zum Tragen, bei denen permanente und eindeutige Interessendifferenzen zwischen den einzelnen Elementen des jeweiligen Systems bestehen. Die fundamentalen Regeln fungieren in diesem Zusammenhang als eine Art Stabilisator für die entstehenden Konfliktsituationen. Voraussetzung für die stabilisierende Rolle ist die Existenz eines grundsätzlich geteilten Wertesystems in dem jeweiligen sozialen System, das eine allgemeine Akzeptanz der fundamentalen Regeln ermöglicht. Dagegen spielen Legalismus und die legale Rationalität in homogenen Gruppen, in denen

nur geringe und vor allem keine nachhaltigen Interessendifferenzen bestehen, eher eine untergeordnete Rolle. Fundamentale Regeln werden hier nicht in dem gleichen Maße benötigt wie im Falle der Interessenkonflikte. Mit zunehmender Integration eines sozialen Systems sinkt die entsprechende Bedeutung des Legalismus und der fundamentalen Regeln für dieses System (Diesing 1962).

In Bezug auf die funktionale legale Rationalität, also die Ebene des Systems, geht es um die Rationalität der fundamentalen Regeln einer Gesellschaft an sich. Diesing bezeichnet sie als funktional rational, wenn sie in der Lage sind, Konflikten effektiv vorzubeugen beziehungsweise effektive Lösungen für entstandene Konflikte bereitzustellen (Diesing 1962). Um diesen Anspruch zu erfüllen, sollte eine legale Ordnung konsistent, ausreichend komplex und detailliert ausgestaltet sowie präzise formuliert sein. Der Wert, der von einer funktional rationalen legalen Ordnung geschaffen wird, ist legale Gerechtigkeit im Sinne des jeweils gültigen Wertesystems.

Im Hinblick auf die substantielle legale Rationalität eines nicht rechtsprechenden, richterlichen Akteurs (juristische Rationalität) bleibt Diesing vage. Aus seinen Ausführungen zur legalen Rationalität im Allgemeinen und zur juristischen richterlichen Rationalität im Besonderen lassen sich jedoch entsprechende Hinweise ableiten. Substantielle legale Rationalität ist gekennzeichnet durch eine konsequente Orientierung des eigenen Entscheidens sowie durch eine konsequente Bewertung des Handelns anderer Personen anhand der fundamentalen Regeln einer Gesellschaft. Nicht die Integration sozialer Beziehungen, nicht die Anforderungen der technischen oder ökonomischen Effizienz bilden die Rahmenbedingungen für die legale Rationalität, sondern die gesetzliche Ordnung sowie die moralischen Grundprinzipien einer Gesellschaft. Eine Entscheidung ist substantiell legal rational, solange sie nur an den von Gesetz und Moral gesetzten Maßstäben ausgerichtet ist. Substantielle legale Rationalität baut demnach auf der funktionalen legalen Rationalität auf, indem sie eine legale Ordnung als Orientierungsmaßstab benötigt. Allerdings ist funktionale legale Rationalität nicht die Voraussetzung für substantielle legale Rationalität, denn eine Entscheidung kann sich konsequent auch an einer nicht effektiven legalen Ordnung ausrichten.

2.3.2.5 Politische Rationalität

Die politische Rationalität beschreibt Diesing als „rationality of decision-making structures. I call this type of rationality ‘political’ because politics is concerned with decisions and how they are made” (Diesing 1962: 170). Dabei geht es in seinen Ausführungen zunächst um die Effektivität der Entscheidungsstrukturen, das heißt um die rationale Ausgestaltung, den rationalen Erhalt und die rationale Weiterentwicklung

von Entscheidungsstrukturen. Um gemäß Diesing als effektiv zu gelten, muss eine Entscheidungsstruktur zwei Anforderungen erfüllen. Zum einen sollte sie eine Vielzahl unterschiedlicher Werte, Normen, Fakten und Handlungsalternativen repräsentieren ('differentiation'), zum anderen sollte sie die Möglichkeit zu einer einheitlichen Entscheidung bieten, die die unterschiedlichen Standpunkte (zumindest teilweise) berücksichtigt ('unification') (Diesing 1962). Je besser die beiden konfligierenden Anforderungen in einem Entscheidungsprozess miteinander vereint werden, desto rationalere Entscheidungen kommen aus Sicht der politischen Rationalität zustande: „Political rationality follows the principle that the best decisions are produced when the two conflicting requirements of a decision-making structure […] are embodied in it to the greatest degree possible" (Thurmaier & Willoughby 2001: 96).

Aus den abstrakten Ausführungen Diesings zur politischen Rationalität lässt sich ein wesentlicher Aspekt für das konkrete (Entscheidungs-)Verhalten von politischen Organisationen und Akteuren ableiten. Politische Rationalität in diesem Sinne ist demnach eng mit einem Streben nach legitimer Macht verknüpft, mit dem Ziel, in den jeweiligen Entscheidungsstrukturen eine relevante Rolle zu spielen. Daher geht mit politischer Rationalität das Zentralisieren von Macht und Autorität einher. In diesem Zusammenhang spricht Diesing die Organisation von machtsichernden und mehrheitsbringenden Koalitionen an. Da ein politischer Akteur allein oft keine Entscheidungen treffen könne und sein langfristiges politisches Überleben von einer breiten Abstützung seiner Entscheidungen in der Gesellschaft abhänge, sei das Zustandebringen von Koalitionen und breiten Mehrheiten eine Voraussetzung, um eine wesentliche Rolle in den Entscheidungsstrukturen aufrechtzuerhalten (Diesing 1962).

Auf Diesings fünf Formen von Rationalität wird im weiteren Verlauf der Dissertation noch zurückzukommen sein, insbesondere im Zusammenhang mit den empirischen Ergebnissen.

2.4 Rationalität in Organisationen

Das Thema „Rationalität" war und ist Gegenstand der organisationswissenschaftlichen Literatur. In diesem Zusammenhang sind einige der vielzitierten Standardwerke der Organisationstheorie zu nennen, die sich im Rahmen einer Analyse der Entscheidungsfindung in Organisationen mit der Rationalität in Organisationen auseinandersetzen, teilweise auch implizit (Brunsson 1987; March 1989; Scott 2008; Simon 1997). Einigkeit herrscht unter den entsprechenden Autoren darüber, dass Organisationen in der

Regel nicht rational im klassischen, technischen Verständnis agieren. Brunsson (1987) sieht es für sie sogar als wesentlichen Faktor an, sich entsprechend irrational zu verhalten, um sich die fürs Überleben notwendige Flexibilität zu erhalten.

Die Einführung von Ausschreibungswettbewerb in das 'organisationale Feld' (DiMaggio & Powell 1983) des öffentlichen Busverkehrs bedeutet für die in der vorliegenden Dissertation relevanten Aufgabenträgerorganisationen eine Konfrontation mit einer neuen Praktik, die auf einer ökonomischen Rationalität basiert – und sich damit grundlegend von dem bisher angewendeten Offertverfahren zur Vergabe der Busverkehre unterscheidet. Vor diesem Hintergrund sind daher insbesondere die empirischen Studien zur organisationalen Rationalität interessant, die sich mit Fragestellungen im Zusammenhang mit multiplen Rationalitäten oder Multirationalität in Organisationen auseinandersetzen. Der Begriff „Multirationalität" wird für das Aufeinandertreffen von „two or more strong, competing or conflicting belief systems" (Scott 1994: 211) verwendet. Denis et al. (2001: 809) sprechen im Zusammenhang mit multirationalen Organisationen auch von 'pluralistic organizations'. Eine für den empirischen Teil der Dissertation wichtige Erkenntnis betrifft das theoretische Fundament der entsprechenden Studien. Bis auf wenige Ausnahmen verwenden die Autorinnen und Autoren theoretische Bezugsrahmen, die auf dem Gedankengut des Neo-Institutionalismus aufbauen. Der Neo-Institutionalismus betont den starken Einfluss von formalisierten und – im Gegensatz zum klassischen Institutionalismus – nicht-formalisierten Institutionen auf kognitiver Ebene und den Einfluss ihrer institutionellen Logiken auf Organisationen sowie auf ihre organisationale Rationalität (Friedland & Alford 1991; Powell & DiMaggio 1991; Scott et al. 2000; Scott 2008; Townley 2002).

Verschiedene der angesprochenen Studien beschäftigen sich mit der Frage, wie und mit welchen Folgen sich das Zusammenspiel unterschiedlicher und rivalisierender Rationalitäten in Organisationen und/oder organisationalen Feldern vollzieht. Entsprechende empirische Analysen werden unter anderem am Beispiel der amerikanischen Finanzindustrie (Lounsbury 2002; 2007), der amerikanischen Verlagsbranche (Thornton 2002; Thornton & Ocasio 1999, 2004; Thornton et al. 2005), des spanischen produzierenden Gewerbes (Greenwood et al. 2010), des amerikanischen Technologiesektors (Boivin & Roch 2006), des amerikanischen Gesundheitssektors (D'Aunno et al. 1991; D'Aunno et al. 2000; Scott et al. 2000), eines amerikanischen Symphonie-Orchesters (Glynn & Lounsbury 2005), der pakistanischen Nähindustrie (Khan et al. 2007), der französischen Gastronomiebranche (Rao et al. 2003), einer kanadischen Behörde (Townley 2002), der österreichischen öffentlichen Verwaltung (Meyer &

Hammerschmid 2006), des kanadischen Gesundheitssektors (Reay & Hinings 2009), eines kanadischen Mennoniten-Colleges (Dyck 1997) oder britischer Universitäten (Townley 1997) durchgeführt.

Verschiedene Autorinnen und Autoren sehen in organisationaler Multirationalität kein dauerhaftes Phänomen, sondern vielmehr einen temporären Zustand. Entsteht in einer Organisation eine neue Rationalität oder wird eine bereits existierende Rationalität von außen mit einer neuen konfrontiert, so tritt diese in Konkurrenz zu der alten, etablierten Rationalität. Für eine gewisse Zeit existieren beide nebeneinander, bis sich eine von ihnen durchsetzt und (wieder) zur dominierenden Logik wird (DiMaggio 1983; Hensmans 2003; Hoffman 1999) oder bis sich eine – dann wiederum neue – hybride Rationalität aus den beiden rivalisierenden Logiken herausbildet (Glynn & Lounsbury 2005; Thornton et al. 2005). Andere Autoren dagegen gehen von der Möglichkeit aus, dass zwei Rationalitäten auch dauerhaft parallel in einer Organisation existieren können (Marquis & Lounsbury 2007; Reay & Hinings 2005, 2009).

Neue Rationalitäten können über verschiedene Wege in eine Organisation gelangen. So können es Organisationsmitglieder sein, bei denen sich ein Wandel des Denkens vollzogen hat, die ihre Organisation mit der entsprechenden neuen Logik konfrontieren und den Anpassungsprozess auslösen (Greenwood & Suddaby 2006; Kitchener 2002). Dabei sei es nicht unbedingt entscheidend, dass eine neue Rationalität von Akteuren mit bedeutender Position und somit über ihren Einfluss in die Organisation eingebracht wird. Vielmehr könne eine Ablösung der bestehenden Rationalität mittels einer verdeckten, subtilen Strategie von sukzessive ausgeführten kleinen Schritten auch von Akteuren ohne große formale Bedeutung erfolgreich durchgeführt werden (Battilana 2006; Maguire et al. 2004; Reay et al. 2006). Auch in eine Organisation oder in ein organisationales Feld neu eintretende Akteure könnten den Status Quo in Bezug auf die Rationalität herausfordern, indem sie neue Perspektiven und Handlungslogiken mitbringen (Hensmans 2003; Leblebici et al. 2007). Schließlich könne es auch der generelle gesellschaftliche Wandel sein, der eine Diskrepanz zwischen dominierender Logik in einem organisationalen Feld und gesellschaftlicher Realität entstehen lässt und einen Ablösungsprozess im Hinblick auf die Rationalität auslöst (Rao et al. 2003).

Wie oben angesprochen, kristallisiert sich gemäß einiger Studien nach einer Phase der gemeinsamen Ko-Existenz zweier rivalisierender Rationalitäten innerhalb einer Organisation eine einzelne Logik heraus, die zukünftig das Handeln der Organisation prägt. Dennoch könne es zu einem subtilen parallelen Weiterbestehen der alten Rationalität kommen. So fanden Khan et al. (2007), die die Folgen des Kinderarbeitsverbots bei

der Herstellung von Fußbällen in Pakistan untersuchten, heraus, dass eine neue Handlungsrationalität, die von Kinderarbeit absah, nur scheinbar auch wirklich so 'gelebt' wurde. Tatsächlich konfligierte die neue Logik so stark mit der durch gesellschaftliche und familiäre Logiken geprägten bisherigen Rationalität des Einbezugs von Kindern in die Produktionsprozesse, dass diese illegal und versteckt weiter gelebt wurde.

Townley (2002) kommt im Zusammenhang mit ihrer Analyse rivalisierender Rationalitäten in einer kanadischen Kultur- und Naturerbe-Behörde zu einem ähnlichen Ergebnis. Ausgangspunkt ihrer Analyse ist die Einführung unter anderem eines 'Performance Measurements Systems' in die entsprechende Behörde. Townley stützt ihre Analysen auf Kalbergs (und damit Webers) Dimensionen der Rationalität (Kalberg 1980; Weber 1980, siehe Unterkapitel 2.3). Sie kommt zunächst zu dem Schluss, dass durch die Einführung von 'Performance Measurement' im Laufe der Zeit offenbar der bislang dominierende Einfluss der 'substantive rationality' und der 'practical rationality' zunehmend durch die 'formal rationality' und die 'theoretical rationality' abgelöst wurde. Allerdings stellte sie auch fest, dass einige Organisationsmitglieder zwar nach außen hin vorgaben, gemäß der neuen Rationalität zu agieren, tatsächlich jedoch in ihrem Handeln weiterhin der bisherigen Logik folgten (Townley 2002).

Den Einfluss verschiedener Rationalitäten auf den Erfolg organisationalen Wandels untersucht Dyck (1997). Auch er stützt seine Analysen auf die verschiedenen Rationalitäten Webers (1980). Dyck kommt zu dem Ergebnis, dass der Versuch eines organisationalen Wandels dann am ehesten mit Erfolg verbunden ist, wenn er auf wertrationellen und nicht auf zweckrationellen Motiven beruht.

Lounsbury (2007) analysiert, inwieweit die Geschäftspraktiken und die Strukturen in der Investmentfondbranche durch unterschiedliche Rationalitäten geprägt werden. Zu diesem Zweck definiert er zwei einander gegenüberstehende institutionelle Logiken, und zwar die 'trustee logic' (Fokus auf Schutz des Kapitals) und die 'performance logic' (Fokus auf Renditeerzielung). Seine Analyse basiert auf der Entscheidung der jeweiligen Investmentunternehmen, ihr 'money management', das heißt die Verwaltung der angelegten Gelder, selber inhouse zu erbringen oder sie stattdessen an einen entsprechenden professionellen Dienstleister auszulagern. Er stellt fest, dass Investmentfirmen, die einer 'trustee logic' folgen und dadurch bedingt ein passives, möglichst kostengünstiges Investieren verfolgen, eine große Tendenz zur Auslagerung des 'money management' aufweisen. Auf der anderen Seite lagern Unternehmen, die einer 'performance logic' unterliegen, aber tatsächlich inhouse nur eine schlechte Performance ihrer Anlagen erzielen, ihr 'money management' mit ebenso hoher Wahrscheinlichkeit aus. Die Anforderungen an einen externen Partner fallen jedoch bedingt

durch die divergierenden Logiken unterschiedlich aus. Während performanceorientierte Investmentunternehmen in der Regel mit professionell geführten Wachstumsfonds zusammenarbeiten, lagern auf Kapitalerhalt ausgerichtete Investmentfirmen eher an professionelle Index-Fonds aus. Lounsbury (2007) kommt zu dem Ergebnis, dass die unterschiedlichen Logiken in der Investmentbranche zu einer starken Ausdifferenzierung unter den Anbietern eines professionellen 'money management' geführt haben.

Rao et al. (2003) führen ihre Analysen im Zusammenhang mit Multirationalität am Beispiel der französischen Gastronomie durch. Die entsprechende Branche war jahrzehntelang geprägt durch die Rationalität der 'classical cuisine', die sich durch eine besondere Rhetorik, besondere Regeln des Kochens, eine besondere Rolle des Küchenchefs, archetypische Zutaten der Gerichte und eine besondere Organisation der Menüs auszeichnete. Seit Ende der 1960er Jahre jedoch hielt mit dem Aufkommen der 'nouvelle cuisine' eine neue Rationalität Einzug in die französische Gourmetküche, die eine andere gesellschaftliche Auffassung und damit auch eine andere Auffassung vom Kochen sowie der damit zusammenhängenden Organisation vertrat. Rao et al. (2003) untersuchen in ihrem Paper, wie es zu der Herausbildung dieser neuen Rationalität und zur Ablösung des bisherigen Denkens kam. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass es zunehmend zu Unvereinbarkeiten zwischen der existierenden Logik der 'classical cuisine' und der Entwicklung in der französischen Gesellschaft kam, die dann den Nährboden für eine neue Art des Denkens in der französischen Gastronomie bildeten. Junge, aufstrebende Köche, wie zum Beispiel der später als einer der Hauptvertreter der 'nouvelle cuisine' geltende Paul Bocuse, nutzten das sich ergebende „momentum for change" (Rao et al. 2003: 802), entwickelten ihre eigenen Vorstellungen der zukünftigen Gastronomie, vertraten diese zunehmend selbstbewusst nach außen und lösten schließlich die bisherige Rationalität 'classical cuisine' ab. Rao et al. (2003) schließen daraus, dass für die Herausbildung neuer und für die Ablösung bestehender Rationalitäten

- Diskrepanzen zwischen der alten Logik und den Entwicklungen im gesellschaftlichen Umfeld,
- ein 'policy window' (Kingdon 2003: 88)
- und entsprechende Akteure, die sowohl die Diskrepanzen als auch die sich daraus ergebenden Möglichkeiten erkennen und sie entsprechend für die Etablierung einer neuen Rationalität nutzen

notwendig sind.

2.5 Rationalität in der Politik

Bei den Untersuchungsobjekten der vorliegenden Dissertation, den Aufgabenträgern für den regionalen Busverkehr, handelt es sich um Organisationen und organisationale Akteure, die den Bereichen Politik und öffentliche Verwaltung zuzuordnen sind (siehe Unterkapitel 3.2). Wie im Unterkapitel 1.2 dargelegt, wurden die Aufgabenträgerorganisationen im Allgemeinen oder ihre Rationalität im Speziellen bislang noch nicht explizit in der wissenschaftlichen Literatur thematisiert.

Dagegen war die Rationalität politischer Akteure und Organisationen sowie öffentlicher Verwaltungen auf einer allgemeinen Ebene bereits Gegenstand verschiedener wissenschaftlicher Diskussionen, sowohl explizit als auch implizit. Ein weiterer Teil der Literaturanalyse befasste sich daher mit den entsprechenden Studien, die Hinweise auf die konkrete Rationalität in der Politik und in Verwaltungen – im Sinne der hier relevanten Handlungslogik – liefern. Die entsprechenden Ergebnisse sind Gegenstand dieses und des folgenden Unterkapitels.

Als wesentliche Theorieströmung im Zusammenhang mit der Rationalität politscher Akteure kann die Public Choice-Theorie angesehen werden (Buchanan 1999; 2000; Buchanan & Tullock 1965; Niskanen 1998). Sie umfasst zwar deutlich mehr als die Analyse politischer Rationalität – sie verwendet auch nicht diese Begrifflichkeit – setzt sich aber unter anderem mit dem Entscheidungsverhalten in der Politik sowie mit den damit verbundenen Entscheidungsprozessen auseinander.[12] Die Grundlagen der Public Choice-Theorie sind (unter anderem) in den Annahmen des methodologischen Individualismus und somit in dem Modell des bereits im Unterkapitel 1.2 angesprochenen 'homo oeconomicus' zu finden (Buchanan 1999). Politiker maximieren ihren Nutzen durch eine Maximierung ihrer Macht. Bezogen auf die hier relevante politische Rationalität ist es daher die Kernaussage der Public Choice-Theorie, dass das Handeln von Politikern durch die Logik der Macht geprägt ist. Entscheidend ist für sie die Sicherung ihrer Macht und ihrer Wiederwahl.

Verschiedene Autoren, die nicht in der Tradition der Public Choice-Theorie stehen, kommen zu ähnlichen Ergebnissen. So ziehen Conn et al. (1973), die sich explizit mit dem Konzept der politischen Rationalität auseinandersetzen, folgenden Schluss: „Rational political man also seeks to maximize utility and that becomes transferred to saying that rational political man seeks to maximize his power" (Conn et al. 1973: 223).

[12] Für eine umfassende Darstellung der Public Choice Theorie siehe zum Beispiel Mueller (2003).

Eine auf dem Erreichen und Maximieren politischer Macht basierende Rationalität hat Konsequenzen für die konkreten Handlungslogiken der entsprechenden Akteure und Organisationen. So konkretisieren Bogumil (2003), Schedler (2003: 539) und ter Bogt (2008) Rationalität in der Politik durch einen Fokus auf das Gewinnen von Mehrheiten. Schedler identifiziert verschiedene Erfolgsfaktoren, die in diesem Zusammenhang von Relevanz sind, „the ability to form coalitions, skillful behaviour in political bartering processes, the formation and manipulation of public opinion, respect, the creation and activation of formal networks“ (Schedler 2003: 540).

Wildavskys (1966) Ausführungen zum Verhalten von Politikern bei der Budgeterstellung lässt sich ein weiterer Aspekt politischer Rationalität entnehmen, der ebenfalls im Zusammenhang mit dem Streben nach Macht und dem Gewinnen von Mehrheiten steht. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass im Rahmen der politischen Budgetentscheidungen in der Regel ein inkrementeller Ansatz verfolgt wird. Statt großer Änderungen und Anpassungen des Budgets wird eine Politik der kleinen Schritte betrieben. Ein entsprechendes Entscheidungsverhalten ist kohärent mit den bisher dargestellten Aspekten politischer Rationalität. Politische Mehrheiten wird man in der Regel nicht mit radikalen Vorschlägen und Entscheidungen gewinnen, sondern durch die Berücksichtigung verschiedener Standpunkte und darauf basierende politische Kompromisse. Auf diesen Punkt weist auch Diesing (1962) im Zusammenhang mit seinen Ausführungen zu politisch rationalen Entscheidungsstrukturen hin.

Als eine weitere Konsequenz des in der Literatur diskutierten Strebens nach der Maximierung von politischer Macht als Kernelement politischer Rationalität kann die Ausrichtung des politischen Handelns an den jeweiligen Stimmungslagen der Bevölkerung gesehen werden. So zeigen die verschiedenen (empirischen) Studien von Erikson et al. (2002), Page & Shapiro (1992), Stimson et al. (1995) und Wlezien (1995), dass das Handeln politischer Akteure in erster Linie durch das Verhalten der Wähler und ihrer (sich ändernden) Stimmungslagen und weniger durch inhaltliche Faktoren bestimmt wird. Damit geht einher, dass politisches Handeln, bedingt durch die Legislaturperioden und wechselnden Stimmungslagen der Wähler, durch eine kurz- bis mittelfristige Perspektive geprägt ist.

Einen weiteren, für die in der vorliegenden Arbeit relevanten Fragestellungen interessanten, empirischen Beitrag stellt das Paper von Levin & Tadelis (2007) dar. Sie untersuchen das Verhalten öffentlicher Entscheidungsträger im Zusammenhang mit der Organisation verschiedener öffentlicher Dienstleistungen amerikanischer Städte. Konkret analysieren sie, wann sich Akteure für eine Inhouse-Erbringung der öffentlichen Leistungen entschieden, wann eine Vergabe an öffentliche Leistungserbringer (‘public

contracting') und wann ein Contracting Out an private Erbringer vorgenommen wurde. Auch wenn die Einführung von Wettbewerb nicht explizit Bestandteil der Untersuchung war (denn die Aufträge wurden jeweils direkt vergeben), so liefern die Ergebnisse doch interessante Hinweise auf mögliche Elemente politischer Rationalität im Hinblick auf dieses Thema. So konnten die Autoren einen signifikanten Unterschied zwischen dem Entscheidungsverhalten politischer Akteure, das heißt demokratisch gewählter Bürgermeister und direkt berufener City-Manager, feststellen. Die in die Untersuchung einbezogenen Bürgermeister ließen ihre öffentlichen Dienstleistungen signifikant öfter inhouse erstellen, während die nicht von den Bürgern gewählten City-Manager signifikant öfter eine Vergabe an private Leistungserbringer vornahmen. Zudem zeigte sich, dass der Verschuldungsgrad einer Stadt signifikanten Einfluss auf ihre Neigung zu einem 'private contracting' hatte: Je niedriger die Schulden einer Stadt waren, das heißt je besser die finanzielle Lage war, desto eher wurden die Leistungen nicht an Private vergeben; obwohl dies in der Regel mit geringeren Kosten verbunden gewesen wäre. Mit anderen Worten: Je geringer der finanzielle Leidensdruck, desto eher wurde eine Erbringung durch die eigene Verwaltung vorgezogen. Auch die Art der Leistungen hatte gemäß Levin & Tadelis (2007) Einfluss auf die Erbringungs-Entscheidung: Je dichter die entsprechende Leistung am Kunden erbracht wurde – je besser also die Leistungserbringung vom Kunden und damit vom Wähler beobachtet werden konnte –, desto eher wurde die Variante der Inhouse-Erstellung gewählt; trotz wiederum in der Regel höherer Kosten.

Auch Ya Ni & Bretschneider (2007) analysieren die Contracting-Entscheidung politischer Akteure. Ihr Untersuchungsgebiet sind E-Government-Services. Im Hinblick auf die hier relevante politische Rationalität sind vor allem zwei ihrer Ergebnisse interessant: So stellen sie einen signifikant negativen Zusammenhang zwischen der Intensität des politischen Wettbewerbs, in dem sich die entsprechenden Entscheidungsträger befanden, und ihrer Neigung zu einem Contracting Out der Services an einen privaten Erbringer fest. Zudem zeigen ihre Ergebnisse, dass die politische Zusammensetzung der Entscheidungsträger einen signifikanten Einfluss auf die Entscheidung hinsichtlich eines Contracting Out hatte.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich bereits verschiedene wissenschaftliche Studien unterschiedlicher Wissenschaftsdisziplinen mit politischer Rationalität beschäftigt haben – wenn sie diese auch teilweise nicht explizit als solche bezeichneten. Obwohl die Analysen auf verschiedenen Ebenen, anhand verschiedener Untersuchungsbereiche und auf Basis verschiedener Methoden erfolgten, weisen die

Ergebnisse trotzdem Übereinstimmungen auf. Die Rationalität politischer Akteure und Organisationen ist demnach gekennzeichnet durch

- das Streben nach Macht(erhalt) und das dafür notwendige Gewinnen von Mehrheiten,
- eine kurz- bis mittelfristige Perspektive, maßgeblich bestimmt durch die Legislaturperioden und (wechselnde) Wählerstimmungen,
- risikoaverses Verhalten,
- Inkrementalismus.

Die im Unterkapitel 1.2 angesprochene implizite Annahme einer auf ökonomische Aspekte ausgerichteten Rationalität kann für die politische Ebene der Aufgabenträgerorganisationen auf Basis der Hinweise aus der Literaturanalyse in Frage gestellt werden. Vielmehr lassen die entsprechenden Ergebnisse darauf schließen, dass ökonomische Aspekte wie die Erhöhung der Effizienz im öffentlichen Verkehr durch die Einführung von wettbewerblichen Elementen nur dann im Fokus politischen Denkens stehen, wenn sie einen Beitrag zum Gewinn politischer Macht, beziehungsweise zu deren Erhalt und Ausbau, leisten.

2.6 Rationalität in der Verwaltung

Das Thema „Rationalität in (öffentlichen) Verwaltungen“ war und ist, wenn auch nicht immer explizit, Gegenstand zahlreicher Veröffentlichungen, vor allem im Bereich der Verwaltungswissenschaften. Die Ergebnisse fallen allerdings teilweise recht unterschiedlich aus. Einigkeit im Hinblick auf ‘die eine’ Verwaltungsrationalität, analog zur Rationalität in der Politik, existiert in der Literatur nicht. Jedoch ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass die entsprechenden Analysen und Ergebnisse teilweise auf Basis unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungssysteme durchgeführt und erzielt wurden.

Pfiffner (1960) setzt sich explizit mit der Frage der Rationalität in Verwaltungen auseinander, fokussiert dabei allerdings auf die individuelle Ebene. Nicht die Organisation Verwaltung an sich wird betrachtet, sondern der oder die (leitende) Verwaltungsangestellte (‘the rational administrator’). Pfiffners Ausführungen liegt die Auffassung zugrunde, dass die klassische Auffassung von Rationalität mit dem einseitigen Fokus auf der Effizienz nicht genüge, um das Handeln von Verwaltungsangestellten sinnvoll und ausreichend zu beschreiben und zu erklären. Vielmehr unterstellt er ihnen eine eigene Rationalität, für die er den Begriff ‘administrative rationality’(Pfiffner 1960: 125) verwendet. Sie setzt sich gemäß Pfiffner aus verschiedenen Teilrationalitäten zusam-

men. Zusätzlich zur klassischen, technischen Rationalität enthält sie demnach auch normative und vor allem behavioristische Elemente. Unter 'normativer Rationalität' versteht Pfiffner dabei die Orientierung des Verhaltens an den eigenen moralischen und ethischen Grundsätzen. 'Behavioristische Rationalität' dagegen rückt das menschliche Verhalten in den Vordergrund. Verwaltungsmitarbeiter versuchen demnach stets, die Reaktionen ihrer Anspruchsgruppen im Hinblick auf die Tätigkeiten der Verwaltung möglichst objektiv zu erfassen und vorherzusagen. Dabei verfolgen sie das Ziel, die eigenen Entscheidungen und Aktionen so darzustellen, dass sie bei den Rezipienten keine ungewünschten Reaktionen auslösen und berücksichtigen dabei vor allem die besondere Rolle der Politik mit ihren Machtspielen. Behavioristische, klassische und normative Rationalität bilden gemäss Pfiffner zusammen die administrative Rationalität (Pfiffner 1960).

Bezogen auf das Entscheidungsverhalten in öffentlichen Verwaltungen kommt Pfiffner zu dem Schluss, dass entsprechende Entscheidungsträger ihre Entscheidungen nicht an einer singulären und allgemeingültigen Norm auszurichten hätten, sondern dass, bedingt durch ein komplexes Zielsystem, hierbei verschiedene Maßstäbe zu berücksichtigen seien. So verlaufen die Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen gemäß Pfiffner selten linear, sondern sind durch Prozesse wie dem 'muddling through' (Lindblom 1959) oder dem Eliminieren von Unsicherheit, zum Beispiel durch das Reduzieren der Anzahl von Handlungsalternativen, gekennzeichnet. In der Konsequenz sieht Pfiffner das Streben von Verwaltungsmitarbeitern daher weniger darin, ein bestimmtes Optimum zu erreichen, als vielmehr darin, zufriedenstellende Lösungen sicherzustellen. In der Diktion von Simon (1997: 119) wären sie demnach als 'satisficer' zu bezeichnen. Pfiffner (1960) betont jedoch, dass ihr Handeln gerade deshalb nicht als irrational bezeichnet werden könne, denn gemäß der ihnen eigenen Rationalität handelten sie rational. Eine konkrete Zusammenführung der drei Teilrationalitäten (klassisch, normativ und behavioristisch) beziehungsweise eine konkrete Beschreibung der 'administrative rationality' liefert Pfiffner jedoch nicht. Seine Ausführungen bringen zwar wesentliche neue Aspekte in die Diskussion einer Art Verwaltungsrationalität ein, bewegen sich jedoch eher auf einem theoretischen und abstrakten Niveau.

Anders als Pfiffner fokussieren sowohl Hartwig (1978; 1983) als auch Meyer & Hammerschmid (2006) im Rahmen ihrer Ausführungen zur administrativen Rationalität nicht auf die Ebene des Individuums, sondern setzen sich mit administrativen Entscheidungen auf organisationaler Ebene auseinander. Meyer & Hammerschmid (2006) führen im Rahmen ihrer Analysen der österreichischen öffentlichen Verwaltung aus, aus, dass Verwaltungsrationalität keine rein archetypische, sondern eine hybride orga-

nisationale Rationalität darstellt. Hartwig (1978; 1983) kritisiert, dass die verwaltungswissenschaftlichen Theorien zwar ihren Forschungsfokus auf Organisationen ausrichten, es jedoch nicht geschafft haben, die Komplexität im Zusammenhang mit organisationalen Entscheidungen ausreichend zu berücksichtigen: „The problem is that the composite behavior of complete organizations involves multiple types of rationality. […] and theories ignoring the full range of types of rationality are necessarily partial“ (Hartwig 1978: 159). In einer Organisation wirken verschiedene Rationalitäten auf die einzelnen organisationalen Entscheidungen ein und müssen somit gemäß Hartwig auch auf theoretischer Ebene berücksichtigt werden. Er schlägt deshalb vor, das Rationalitätenkonzept Diesings (siehe Abschnitt 2.3.2) (stärker) in den Sozialwissenschaften im Allgemeinen und in den Theorien der Verwaltungswissenschaften im Besonderen zu berücksichtigen: „The central thesis of this paper is that five modes of rationality described by Diesing may be considered – to date – the fundamental paradigms of social science, and that public administration theory and organizational theory in general can be clarified and organized with reference to these basic paradigms“ (Hartwig 1978: 164).

Bogumil (2003) verwendet im Zusammenhang mit seinen Ausführungen zur Rationalität in Verwaltungen ebenfalls die von Diesing beschriebenen Formen von Rationalität. Er geht wie Pfiffner (1960) davon aus, dass sich die Verwaltungsrationalität aus verschiedenen Teilrationalitäten zusammensetze, konkret aus der juristischen, ökonomischen und politischen Rationalität. Dabei gebe es keine dominierende Teilrationalität, sondern das Verhalten von Verwaltungen sei gemäß Bogumil (2003) immer durch alle drei Perspektiven gemeinsam beeinflusst.

Ein Standardwerk im Zusammenhang mit öffentlichen Verwaltungen und deren Organisation stellt Webers vielbeachtetes Buch „Wirtschaft und Gesellschaft“ (Weber 1980) mit seinen Ausführungen zum Bürokratiemodell dar. Weber bezieht sich dabei zwar nicht explizit auf eine bestimmte administrative Rationalität oder Verwaltungsrationalität, aber seine Ausführungen zu dem Bürokratiemodell als jahrzehntelanges Vorbild für westliche öffentliche Verwaltungen ermöglichen dennoch entsprechende Ableitungen. Kernelemente des Bürokratiemodells sind unter anderem das Prinzip der Amtshierarchie mit eindeutiger Kompetenzordnung und klar festgelegten Zuständigkeiten, Regelgebundenheit der Aufgabenerledigung, Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit sowie strenge Disziplin und Kontrolle (Weber 1980: 125-127). Oberste Maxime und damit handlungsleitend für die Verwaltung in Webers Bürokratiemodell ist die Erfüllung der Gesetze sowie interner Regelungen und Anweisungen. Die Rechtmäßigkeit des Verhaltens durch Regel- und Gesetzeskonformität steht über Aspekten wie

Effizienz, Ethik und Moral. Das Bürokratiemodell Webers basiert somit auf einer Verwaltung, die einer legalen Rationalität mit einer ausgeprägten Risikoaversion unterliegt und die dank der besonderen Organisationsprinzipien des Modells zu einer effizienten Aufgabenerfüllung befähigt wird (Weber et al. 1991). Hartwig stellt in diesem Zusammenhang fest: „Weber thus conceived of a number of meanings of 'rationality', but he described bureaucracy essentially in terms of technical and legal rationality" (1978: 172, Hervorhebung im Original).

Eine umfassende Analyse des Verhaltens von öffentlichen Verwaltungen und der dafür verantwortlichen Gründe führte Wilson (1989) auf Basis von verschiedenen Fallbeispielen in amerikanischen Verwaltungen durch. Er bezieht sich dabei ebenfalls nicht explizit auf das Konzept der (Verwaltungs-)Rationalität; aus seinen Ausführungen lassen sich jedoch Elemente einer administrativen Rationalität ableiten. Obwohl sich die Analyse von Wilson (1989) sowohl in Bezug auf Zeit als auch auf Kontextbedingungen stark von den Ausführungen Webers unterscheidet, finden sich auch bei ihm Hinweise auf die Existenz einer legalen Rationalität in Verwaltungen. So kommt er unter anderem zu dem Schluss, dass das Verhalten von Verwaltungen und ihrer Manager durch starke Risikoaversion geprägt sei. Wichtiger als das Erzielen guter, das heißt effizienter, Ergebnisse sei ihnen die Einhaltung der ihnen gesetzten Regeln. Zum Beispiel sei es für Behördenmanager wichtiger, ihr Handeln an einer Gleichbehandlung von Kundinnen und Kunden als wesentlichen Stakeholdern öffentlicher Verwaltungen auszurichten, als die ihnen angebotenen Leistungen effizient zu erbringen. Risikoaversion in der Verwaltung zeigt sich weiterhin in der Abneigung gegenüber Änderungen der Umwelt. Gemäß den Beobachtungen Wilsons nehmen Verwaltungen Veränderungen ihrer Umwelt in der Regel nicht als Chance, sondern als Bedrohung wahr. Sie seien deshalb eher innovations- und veränderungsunwillig. Innovationen und damit Veränderungen seien prinzipiell mit Unsicherheit verbunden, Verwaltungen dagegen bevorzugten Sicherheit, Stabilität und Routine (Wilson 1989).

Einen engen Fokus der Rationalität in Verwaltungen setzt Niskanen (1971) implizit im Rahmen seiner Ausführungen zur Ökonomischen Theorie der Bürokratie. Die Ökonomische Theorie der Bürokratie, ein Teilgebiet der Public Choice-Theorie, basiert auf der Annahme des methodologischen Individualismus (Mueller 2003). Das Menschenbild des 'homo oeconomicus' wird auf Verwaltungen übertragen. Daraus folgt, dass das Interesse von (leitenden) Verwaltungsangestellten in erster Linie der Maximierung ihres persönlichen Nutzens gilt. Niskanen (1971) geht in diesem Zusammenhang von der Annahme aus, dass vor allem die Variablen Einkommen, Reputation, Macht, Bequemlichkeit bei der Arbeit sowie Büroausstattung und -rahmenbedingungen relevant

für die Nutzenfunktionen von Bürokraten seien. Gemäß Niskanen stehen die entsprechenden Nutzendimensionen in direkter positiver Abhängigkeit zum verfügbaren Budget. Über eine Maximierung des zugesprochenen Budgets maximiere der Bürokrat seinen Nutzen. In der Konsequenz kommt Niskanen (1971) zu dem Schluss, dass das Bestreben von Bürokraten immer darin liege, das ihnen zugesprochene Budget zu maximieren, um auf diesem Wege zu mehr Macht und Prestige zu gelangen.

Heclo (1977) weist darauf hin, dass es nicht die eine administrative Rationalität gibt, der Verwaltungshandeln unterliegt. Allen Verwaltungen prinzipiell gemein sei eine gewisse Art von Gradualismus. Anders als Wilson (1989) sieht er Verwaltungen nicht als grundsätzlich veränderungsunwillig und -resistent an. Wandel vollziehe sich in Bürokratien graduell in permanenten kleinen Schritten. Heclos Argumentation ähnelt derjenigen von Wildavsky (1966), der, bezogen auf die Rationalität in der Politik (siehe Unterkapitel 2.5), in diesem Zusammenhang von einem inkrementalen Ansatz spricht. Heclo (1977) beurteilt eine weitere Homogenisierung von Verwaltungen als realitätsfern: „By now it should be clear that one of the worst mistakes political leadership can make is to imagine that all bureaucrats are the same. If nothing else, the unsystematic, individualized approaches to career development and protection mean that higher officials have scope for a variety of approaches but few shared models of what a supergrade official is 'supposed' to be" (Heclo 1977: 142). Im Zusammenhang mit seinen Studien der amerikanischen Bundesverwaltung zeichnet Heclo ein differenziertes Bild von Bürokratien. Demgemäß existiere nicht *die eine* Verwaltungsrationalität, sondern diese hänge vom jeweiligen Verwaltungstyp ab.

Für das in der vorliegenden Dissertation relevante Untersuchungsfeld, den öffentlichen Personenverkehr, und die relevanten Untersuchungsobjekte, die Aufgabenträgerorganisationen, ist insbesondere der Verwaltungstypus des 'program bureaucrats' von Interesse. 'Programm bureaucrats' sind gemäß Heclo (1977) verantwortlich für bestimmte politische Programme, wie zum Beispiel den öffentlichen Personenverkehr. Anerkennung, sowohl in Form von Lohn als auch von Reputation, erhalten sie, indem sie einen Aufgabenbereich möglichst großen Umfangs (Budgets) und möglichst hoher Bedeutung betreuen. Das Verhältnis zwischen 'program bureaucrats' und ihren Programmen, das heißt zwischen den öffentlichen Gütern oder Dienstleistungen ihres Verantwortungsbereichs, ist darüber hinaus oft durch einen hohen Grad an Identifikation gekennzeichnet. Das führt dazu, dass sie sich in einem permanenten Wettbewerb mit konkurrierenden Programmen befinden, im Sinne von „it's the railway people versus the shipping people" (Heclo 1977: 148). Sowohl aus den Anreizstrukturen als auch aus der Identifikation lässt sich für die 'program bureaucrats' eine Rationalität ableiten, der

gemäß sich ihr Handeln an der Erhaltung, Optimierung und Ausweitung des von ihnen verantworteten Programms orientiert. Damit gehe oft die Annahme einher, dass die alleinige Zuständigkeit für das jeweilige Programm in ihren Händen läge. Die eigentlich legitimierte Instanz, die demokratisch gewählten Exekutivpolitiker, wird als notwendiges Übel angesehen und im Sinne der 'program bureaucrats' instrumentalisiert. Heclo führt in diesem Zusammenhang eine eindrückliche Aussage einer seiner Interviewpartner an:

> "I keep the assistant secretary and secretary informed, but not so much that they can really get it. It`s not a question of looking for guidance in advance, because I feel like it is my organization. […] By keeping this area to myself I`m able to see to it things are done in this way and not in the way the political rhetoric has to be." (Heclo 1977: 149)

Tabelle 2-1 gibt einen Überblick über die Kernaussagen der einzelnen Autoren.

Autor	Aussage zur Rationalität in Verwaltungen
Weber (1980) (1921 erstveröffentlicht)	Verwaltungshandeln ist geprägt durch legale und technische Rationalität.
Pfiffner (1960)	Administrative Rationalität setzt sich zusammen aus klassischer Zweck-Mittel-Rationalität, normativer Rationalität und behavioristischer Rationalität.
Niskanen (1971)	Verwaltungen als Nutzenmaximierer streben letztlich nach einer Maximierung ihres Budgets als Zeichen von Macht und Reputation.
Heclo (1977)	Es gibt nicht *die eine* Verwaltungsrationalität. Sie hängt vielmehr vom jeweiligen Verwaltungstyp ab. 'Program bureaucrats' streben eine Ausweitung und Optimierung des von ihnen verantworteten Bereichs an.
Hartwig (1978)	Die Verwaltungsrationalität setzt sich zusammen aus legaler, ökonomischer, technischer, politischer und sozialer Rationalität.
Wilson (1989)	Verwaltungen • agieren stark risikoavers, • streben in erster Linie eine Einhaltung der ihnen gesetzten Regeln an, • streben eine Gleichbehandlung innerhalb einer Stakeholdergruppe an, • sind innovations- und veränderungsunwillig und streben Stabilität und Routine an. Verwaltungshandeln ist demnach geprägt durch eine legale Rationalität.
Bogumil (2003)	Verwaltungsrationalität setzt sich zusammen aus juristischer, ökonomischer und politischer Rationalität.
Meyer & Hammerschmid (2006)	Verwaltungsrationalität ist keine rein archetypische, sondern eine hybride Rationalität.

Tabelle 2-1: Literaturübersicht Rationalität in Verwaltungen

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass im Hinblick auf die Rationalität öffentlicher Verwaltungen und die darauf basierenden Handlungsorientierungen verschiedene wissenschaftliche Studien existieren, deren Ergebnisse sich jedoch zum Teil widersprechen. Relative Einigkeit besteht dagegen im Hinblick auf eine ausgeprägte legale Rationalität öffentlicher Verwaltungen. Es sei allerdings darauf hingewiesen, dass sich Organisations- und Anreizstrukturen in den öffentlichen Verwaltungen in den letzten Jahren im Zuge der Verwaltungsreformen, die im Zusammenhang mit dem New Public Management stattfanden (Osborne & Gaebler 1992; Schedler & Proeller 2010; Schedler & Proeller 2011), teilweise verändert haben. Wie oben angesprochen, war das Weber‘sche Bürokratiemodell, auf dem die meisten der im Rahmen der dargestellten Studien analysierten Verwaltungen basierten, vor allem auf eine legale Rationalität der öffentlichen Verwaltungen sowie ihrer Mitarbeitenden ausgerichtet und, damit einhergehend, auf eine Orientierung des Verwaltungshandelns an Gesetzen und Reglementen. Im Gegensatz dazu weist das New Public Management auch auf die Notwendigkeit ‘individueller Legitimation’ (Schedler & Proeller 2011: 11) staatlichen Handelns hin. Verwaltungshandeln sollte demnach nicht nur das Prinzip der Rechtmäßigkeit erfüllen, sondern zusätzlich auch die individuellen Ansprüche und Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger in ihrer Rolle als Kundin beziehungsweise Kunde berücksichtigen und erfüllen.

3 Regionaler Busverkehr

3.1 Begriffliche Grundlagen

Das folgende Kapitel dient der Herausarbeitung der wesentlichen begrifflichen und regulativen Grundlagen in Bezug auf den schweizerischen öffentlichen Personenverkehr. Gemäß dem Eisenbahngesetz (EBG) ist zwischen dem Fernverkehr sowie dem regionalen und kommunalen Personenverkehr (Ortsverkehr) zu unterscheiden. Der Fokus der weiteren Ausführungen liegt auf dem Regionalverkehr.

Art. 4 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) definiert den regionalen Personenverkehr in der Schweiz als „Personenverkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften, sowie der Personenverkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen.“ Der Ortsverkehr dagegen umfasst gemäß Art. 3 ARPV die „Linien, die der Feinerschliessung von Ortschaften dienen.“ Während Regionalverkehre demnach ortsübergreifend verlaufen, finden Ortsverkehre nur innerhalb von Orts- beziehungsweise Stadtgrenzen statt.

Die Regelungen hinsichtlich der Aufgabenteilung, der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden und der Finanzierung der Verkehre erfolgen gemäß den Bestimmungen in der ARPV aufgrund der Klassifizierung des jeweiligen Verkehrs als Regional- oder Ortsverkehr, und zwar unabhängig davon, mit welchem Verkehrsmittel die Verkehre erbracht werden. Eine gesetzliche Trennung des Personenverkehrs in schienengebundenen und straßengebundenen Personennahverkehr existiert nicht.

Abbildung 3-1 gibt einen grafischen Überblick über die entsprechenden Differenzierungen, der Fokus der weiteren Ausführungen liegt auf dem weiß gehaltenen Bereich.

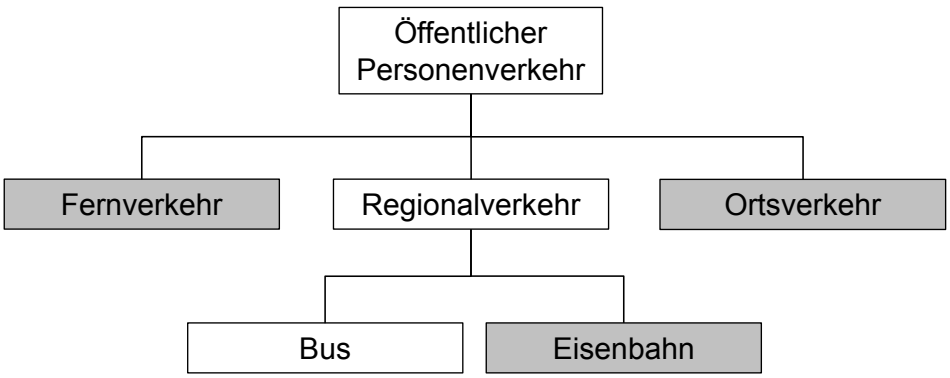

Abbildung 3-1: Öffentlicher Personenverkehr in der Schweiz gemäß EBG und ARPV (eigene Darstellung)

3.2 Aufgabenträgerorganisationen

Untersuchungsobjekte der Dissertation sind die Aufgabenträger des regionalen Busverkehrs. Als Aufgabenträger werden in diesem Zusammenhang die Organisationen bezeichnet, die in einer Gebietskörperschaft die Verantwortung für den jeweiligen Busverkehr tragen. Eine Aufgabenträgerorganisation besteht sowohl aus einer politischen Ebene als auch aus einer Verwaltungsebene. Für die weiteren Ausführungen werden die Begrifflichkeiten *politische Aufgabenträger* und *administrative Aufgabenträger* verwendet. Die politische organisationale Aufgabenträgerebene trägt die politische Verantwortung für die grundsätzlichen politischen Entscheidungen in Bezug auf den ÖV. Die administrative organisationale Aufgabenträgerebene dagegen ist für die konkrete Organisation des ÖV und in diesem Zusammenhang auch für die Planung und die Bestellung der Verkehrsleistungen zuständig. Um welche Organisationen und Akteure es sich dabei konkret handelt, ist Gegenstand dieses Unterkapitels.

Maßgeblich für die Zuständigkeit im Schweizer öffentlichen Busverkehr ist die im vorigen Unterkapitel angesprochene Klassifizierung in Regional- oder Ortsverkehr. Im Zuge der Regionalisierung und der Revision des Eisenbahngesetzes im Jahr 1996 erfolgte für den Regionalverkehr eine Übertragung von Kompetenzen vom Bund auf die kantonale Ebene, so dass die Federführung für die Bestellung und Entwicklung des Regionalverkehrs heute bei den Kantonen liegt. Im Art. 7 Abs. 1 ARPV heißt es dazu: „Bund und Kantone bestellen das Angebot gemeinsam aufgrund der Nachfrage.“ Art. 12 Abs. 3 ARPV konkretisiert die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen: „Die Kantone sind insbesondere bei der Festlegung des Angebotes, bei der Offertprüfung und bei Verhandlungen mit den Transportunternehmen sowie bei der Festlegung und Überprüfung der Leistungsqualität federführend.“

Die kantonalen Aufgabenträgerorganisationen für den öffentlichen Verkehr werden in der Regel von einem kantonalen Amt für den öffentlichen Verkehr gebildet, das Bestandteil eines übergeordneten Departements ist, sowie von dem jeweiligen Departementsvorsteher, bei dem es sich um den für den ÖV zuständigen Regierungsrat/die für den ÖV zuständige Regierungsrätin als Mitglied der kantonalen politischen Exekutive handelt. Als administrative organisationale Aufgabenträgerebene wird im weiteren Verlauf das entsprechende kantonale ÖV-Amt oder die entsprechende ÖV-Abteilung eines übergeordneten Amts bezeichnet; sie tritt als Besteller der öffentlicher Verkehrsleistungen gegenüber den Transportunternehmen auf und übernimmt die operative

Durchführung der Bestellungen.[13] Als politische organisatorische Aufgabenträgerebene wird die kantonale politische Exekutive mit dem kantonalen Verkehrsdirektor/der kantonalen Verkehrsdirektorin als ressortverantwortliche Person bezeichnet.

3.3 Die Vergabe der Angebotsvereinbarungen

Die gesetzlichen Regelungen hinsichtlich der Verfahren zur Genehmigung beziehungsweise der Bestellung der regionalen Busverkehre befinden sich zurzeit in einer Phase der Überarbeitung. Bislang wurde die Bestellung regionaler Busverkehre in den Artikeln 10ff. der Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (ADFV) geregelt, neu gilt die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV). Zudem findet zurzeit die Vernehmlassung zur Bahnreform 2 statt, in deren Rahmen schweizweit eine verlässliche gesetzliche Grundlage für Ausschreibungen im Busverkehr geschaffen werden soll (Schweizerischer Bundesrat 2009).

Zur Erbringung einer Transportdienstleistung im Linien-Personenverkehr bedarf es gemäß Art. 6 PBG sowie gemäß Art. 5 der Verordnung über die Personenbeförderungskonzession (VPK) in der Schweiz einer entsprechenden Genehmigung beziehungsweise Konzession. Diese wird in der Regel für zehn Jahre erteilt (Art 14 VPK). Die Initiative für eine Konzessionserteilung hat vom Transportunternehmen auszugehen. Zuständig für die Erteilung oder den Widerruf einer Konzession ist das Eidgenössische Department für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Erneuerungen und Änderungen der Genehmigungen liegen im Zuständigkeitsbereich des BAV (Art. 30 und 31 VPK). Die Voraussetzungen zur Erteilung einer Konzession werden in Art. 13 VPK geregelt. Die Verkehre sollten zweckmäßig und wirtschaftlich erbracht werden und nicht mit volkswirtschaftlich nachteiligen Wettbewerbsverhältnissen für das bestehende Angebot anderer Transportunternehmungen verbunden sein.

Eine vom BAV erteilte Konzession berechtigt ein Transportunternehmen allerdings nur generell dazu, auf einer bestimmten regionalen Linie seine Transportdienstleistungen zu erbringen. Für die tatsächliche Einrichtung eines Fahrplanverkehrs ist zusätzlich eine konkrete Bestellung durch den jeweils abgeltungspflichtigen Kanton beziehungsweise – bei kantonsüberschreitenden Linien – durch die jeweils abgeltungspflichtigen Kantone erforderlich, einhergehend mit dem Abschluss einer Angebotsvereinbarung zwischen Aufgabenträger und Unternehmen.

---

[13] Eine Ausnahme bilden die Kantone Zürich und – seit dem Jahr 2010 – Luzern, die ihre mit der kantonalen administrativen Aufgabenträgerschaft für den Regionalverkehr verbundenen Aufgaben jeweils auf einen Verkehrsverbund übertragen haben.

Tatsächlich entscheidend für die Vergabe der Verkehre an die Transportunternehmen ist damit das Bestellverfahren nach ADFV beziehungsweise, ab dem Fahrplan 2012, nach ARPV. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf das zurzeit noch geltende Recht, die ADFV. Auf wesentliche zukünftige Änderungen durch die ARPV wird hingewiesen.

Das Verfahren zur Bestellung der Verkehre führen der Bund (durch das BAV) und die Kantone gemäß Art. 6 ADFV gemeinsam durch. Art. 12 Abs. 3 der neuen ARPV präzisiert allerdings, dass die Kantone „bei der Festlegung des Angebotes, bei der Offertprüfung und bei Verhandlungen mit den Transportunternehmen sowie bei der Festlegung und Überprüfung der Leistungsqualität federführend“ sind. Die Bestellungen umfassen in der Regel ein Jahr (Art. 10 Abs. 1 ADFV). Mit Übergang auf die ARPV wird dieser Zeitraum auf eine Fahrplanperiode von in der Regel zwei Jahren verlängert (Art. 11 Abs. 1 ARPV). Die Initiative für die Bestellungen geht von dem Besteller aus, der das konzessionierte Transportunternehmen zu einer Offertstellung auffordert (Art. 14 Abs. 1 ADFV). Die eingereichten Offerten werden von den kantonalen Verkehrsämtern geprüft; bei Bedarf wird das Bundesamt für Verkehr (BAV) hinzugezogen (Art. 19 Abs. 1 ADFV). Neu ist dagegen, dass die ARPV den Bestellern explizit die Möglichkeit einräumt, die Transportunternehmen zu einer Anpassung der Offerten aufzufordern, falls diese nicht ihren Vorstellungen entsprechen (Art. 18 Abs. 1). Zudem sieht sie vor, dass die Kantone mit den von ihnen beauftragten Unternehmen Zielvereinbarungen hinsichtlich finanzieller oder qualitativer Ziele abschließen (Art. 24 Abs. 1 ARPV).

Ausschreibungen bei der Bestellung von Verkehren sind gemäß ADFV für konzessionierte Linien nur dann möglich, wenn die Offerte des konzessionierten Unternehmens den Kanton nicht zufriedenstellt oder größere linienübergreifende Änderungen geplant sind (Art. 15 Abs. 1). Allerdings können die Verkehre nur dann an ein anderes Unternehmen als den bisherigen Betreiber vergeben werden, wenn sich daraus für den Kanton „längerfristige Vorteile“ ergeben (Art. 21 Abs. 1 ADFV). Ausschreibungen sind auch dann möglich, wenn der jeweilige Kanton ein entsprechendes Vorgehen vorsieht, zum Beispiel im Zusammenhang mit einer bestimmten Ausschreibungsstrategie (allerdings unter Beachtung der Konzessionslaufzeiten) (Art. 15 Abs. 2 ADFV). Entsprechende Regelungen sind auch im Art. 8 ARPV enthalten.

Insgesamt können die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinsichtlich des Ausschreibungsverfahrens für den regionalen Busverkehr als zu wenig eindeutig bezeichnet werden. Um die entsprechende gesetzliche Lücke zu schließen, schlägt der Bun-

desrat in seiner Vernehmlassungsvorlage zum zweiten Schritt der Bahnreform 2 eine folgende des Personenbeförderungsgesetzes vor (Schweizerischer Bundesrat 2009):

- Im Zusammenhang mit der Erteilung einer Konzession im regionalen Busverkehr für eine neue Buslinie soll eine Ausschreibung grundsätzlich verpflichtend werden. Allerdings werden zwei Ausnahmetatbestände definiert. Nicht ausgeschrieben werden muss, wenn ein Schwellenwert des Abgeltungsvolumens von 500'000 Franken nicht überschritten wird oder wenn die entsprechende Linie Bestandteil eines bestehendes Netzes ist und von dessen Betreiberunternehmen mitübernommen werden kann. Insbesondere der letztgenannte Aspekt ermöglicht es den Aufgabenträgern relativ einfach, die Pflicht zur Ausschreibung von Neuverkehren – so gewollt – zu umgehen.
- Während der Laufzeit einer Konzession soll eine Ausschreibung zwingend werden, wenn die Verkehrsleistungen eines Busunternehmens eine derart schlechte Qualität aufweisen, dass eine Entziehung seiner Konzession zwingend wird.
- Insbesondere relevant für die Fragestellungen der vorliegenden Dissertation sind die Vorschläge zur Ausschreibungspflicht bei der Erneuerung einer bestehenden Konzession. Eine Ausschreibungspflicht besteht demnach, wenn die Ausschreibungsplanung des jeweiligen Aufgabenträgers eine Ausschreibung der entsprechenden Linie oder Netzes vorsieht. Mit anderen Worten muss nur dann ausgeschrieben werden, wenn die Aufgabenträger sich explizit dafür entscheiden.

Als Fazit kann festgehalten werden, dass den Aufgabenträgern für den regionalen Busverkehr Entscheidungsspielraum eingeräumt wird, wie, das heißt mit welchem Verfahren, sie ihre Angebotsvereinbarungen an die Transportunternehmen vergeben. Sowohl im bestehenden Rechtsrahmen als auch in den sich in der Vernehmlassung befindlichen Änderungsvorschlägen zum Personenbeförderungsgesetz obliegt es den Aufgabenträgern und ihrer jeweiligen Rationalität, zu entscheiden, ob Verkehre ausgeschrieben werden oder nicht.

4 Wettbewerb im öffentlichen Personenverkehr

Die Analyse der organisationalen Rationalitäten der Aufgabenträgerorganisationen, die im weiteren Verlauf der Dissertation vorgenommen werden soll, fokussiert insbesondere auf Aspekte, die mit der Einführung von Wettbewerb in die Regionalbusverkehrsmärkte im Zusammenhang stehen. Wettbewerb im Zusammenhang mit dem öffentlichen Personenverkehr tritt in unterschiedlichen Ausprägungen auf (siehe Abbildung 4-1). Wie oben beschrieben, ist den wissenschaftlichen Diskussionen im Zusammenhang mit der Liberalisierung im öffentlichen Verkehr wie auch den aktuellen Entwicklungen auf den Verkehrsmärkten eine Fokussierung auf eine bestimmte Wettbewerbsform zu entnehmen. Dabei handelt es sich um den *Wettbewerb um den Markt* in Form von Ausschreibungen. Daneben gibt es jedoch im Kontext des öffentlichen Verkehrs weitere Arten von Wettbewerb, die im Zusammenhang mit der Rationalität der Aufgabenträger eine Rolle spielen können.

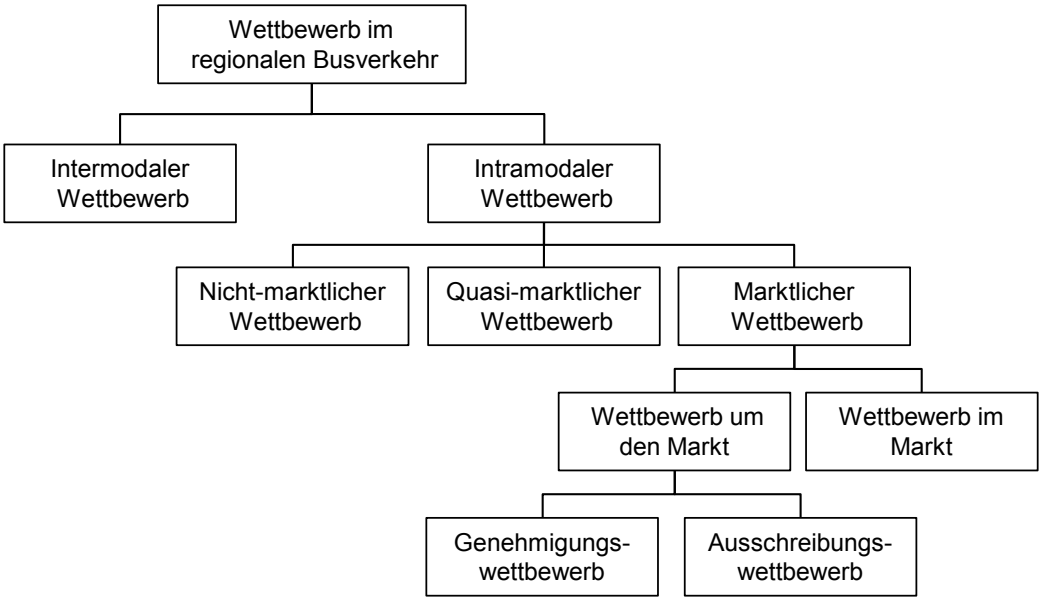

Abbildung 4-1: Wettbewerbsformen im regionalen Busverkehr (in Anlehnung an Schedler & Proeller 2011: 206; Berschin 2004)

Grundsätzlich kann der *intermodale Wettbewerb* zwischen den Verkehrsträgern vom *intramodalen Wettbewerb* abgegrenzt werden, der zwischen verschiedenen Transportunternehmen innerhalb eines Verkehrsträgers stattfindet (Berschin 2004). Innerhalb des intramodalen Wettbewerbs erfolgt an dieser Stelle eine Differenzierung in die Formen *nicht-marktlicher*, *quasi-marktlicher* und *marktlicher Wettbewerb* (Schedler & Proeller 2011: 206), wobei der Letztgenannte noch weiter in die Formen *Wettbewerb um den Markt* und *Wettbewerb auf dem Markt* differenziert werden kann.

Die im Folgenden beschriebenen Formen des Wettbewerbs schließen einander nicht aus. So kann ein nicht-marktlicher Wettbewerb durch einen quasi-marktlichen Wettbewerb ergänzt werden, auf dem wiederum – bei Nichterreichen des damit verfolgten Zwecks – ein marktlicher Wettbewerb aufsetzen kann.

4.1 Intermodaler Wettbewerb

Im Rahmen der bisherigen Ausführungen wurde bereits verschiedentlich über die Einführung von Wettbewerb in den öffentlichen Personenverkehr gesprochen beziehungsweise geschrieben. Streng genommen müsste eigentlich präzisiert werden, dass sich entsprechende Aussagen auf die Einführung von *intramodalem* Wettbewerb beziehen. Denn auch ohne die explizite Einführung von Wettbewerbsmechanismen im Zusammenhang mit der Bestellung der Verkehrsleistungen sehen sich der ÖV und die entsprechenden Transportunternehmungen einer Konkurrenz ausgesetzt. So steht der öffentliche Personenverkehr in direktem *intermodalen* Wettbewerb zum Individualverkehr, und zwar sowohl in motorisierter als auch in nicht-motorisierter Form (Fuß- und Fahrradverkehr) (Aberle 2009). Die Abbildung des Unterkapitels 1.1 verdeutlicht die Konsequenz des intermodalen Wettbewerbs für den öffentlichen Personenverkehr, der massiv Marktanteile an den MIV abgeben musste.

Der intermodale Wettbewerb wird an dieser Stelle nicht weiter vertieft; der Fokus der forschungsleitenden Fragestellungen liegt vielmehr auf dem intramodalen Wettbewerb.

4.2 Intramodaler Wettbewerb

4.2.1 Nicht-marktlicher Wettbewerb

Eine Möglichkeit, die Effizienz und Effektivität im öffentlichen Personenverkehr zu steigern, ohne die Transportunternehmen dem direkten Wettbewerb auszusetzen, besteht in der Nutzung nicht-marktlicher Wettbewerbsmechanismen. Ziel ist es dabei, durch Vergleiche der Marktteilnehmer Transparenz hinsichtlich der Leistungserbringung und der damit verbundenen Kosten herzustellen, um ihnen so einen Anreiz zum Abbau von Ineffizienzen zu geben (Schedler & Proeller 2011). Ein konkretes Instrument, das sich im Zusammenhang mit dem öffentlichen Personennahverkehr anbietet, sind *Leistungsvergleiche* im Sinne eines *Benchmarking*. Sie sollen gemäß Schedler & Proeller (2011: 209) „der Führung helfen, die richtigen Fragen zu stellen.“ Ziel von

Leistungsvergleichen ist es nicht, dem Entscheidungsträger, hier den jeweiligen Aufgabenträgern, eine abschließende Entscheidungsgrundlage zu liefern. Vielmehr sollen sie sie in die Lage versetzen, möglichen Abklärungsbedarf zu erkennen, um dann – bei Nichterfolg der entsprechenden Abklärungen – weitere Schritte einleiten zu können.

In der neuen Verordnung für Abgeltungen im regionalen Personenverkehr wird das Thema „Leistungsvergleiche" in die schweizerische ÖV-Gesetzgebung aufgenommen. Art. 20 der ARPV erwähnt explizit ein vom BAV (unter Mitarbeit von Vertretern der Kantone, der Transportunternehmen und des Verbandes Öffentlicher Verkehr) entwickeltes Kennzahlensystem und fordert die Kantone implizit auf, es anzuwenden. Das Kennzahlensystem soll es den Bestellern des Regionalverkehrs ermöglichen, im Zuge der Offertprüfungen die Effizienz und die Effektivität der angebotenen Leistungen der Transportunternehmen systematischer und damit besser zu beurteilen (Bundesamt für Verkehr 2008). Beispielsweise kann ein Besteller mit Hilfe des *Kennzahlenvergleichs* herausfinden, ob ein Transportunternehmen mit überdurchschnittlich hohen Kosten arbeitet und daher überdurchschnittlich hohe Abgeltungen in der Offerte verlangt. Auf Basis dieses Ergebnisses lassen sich dann seitens der Besteller die nächsten Schritte planen, zum Beispiel eine Verhandlung mit dem betroffenen Transportunternehmen, den Abschluss einer Zielvereinbarung mit dem Transportunternehmen oder eine Ausschreibung der Verkehre. Der Leistungsvergleich mittels Kennzahlensystem kann und soll jedoch keine abschließende Entscheidungsgrundlage für die Besteller darstellen: „Die vom BAV errechneten Kennzahlen dienen lediglich dazu, Linien zu identifizieren, die genauer geprüft werden sollten. Keinesfalls ist vorgesehen, dass alleine aufgrund einzelner Kennzahlen Massnahmen wie bspw. die Ausschreibung von Leistungen, von den Bestellern beschlossen werden" (Bundesamt für Verkehr 2008: 5).

Eine Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft (Ecoplan 2008) schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Linien eines Verkehrsgebiets im Hinblick auf ihre Effizienzkennzahlen in verschiedene Cluster einzuteilen und für die 25% der Linien mit der geringsten Effizienz weitere Abklärungen vorzunehmen. Das Beispiel einer Ausschreibung regionaler Busverkehre im Kanton St. Gallen zeigt, dass die Ergebnisse, die durch den Einsatz eines Instruments des nicht-marktlichen Wettbewerbs erzielt werden, zur Einführung eines marktlichen Wettbewerbs (siehe Abschnitt 4.2.3) führen können: „Im Rahmen eines umfassenden Kennzahlenvergleichs wurde das ÖV-Angebot der einzelnen Regionen im Kanton St. Gallen hinsichtlich Finanzen und Qualität miteinander verglichen. Ziel war, die preisliche und qualitative Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs zu verbessern. Konkret führte dieser Kennzahlen-

vergleich im Jahr 2006 zur Ausschreibung von Busleistungen in der Region Sarganserland-Werdenberg“ (Kantonsrat St. Gallen 2008: 38).

4.2.2 Quasi-marktlicher Wettbewerb

Ziel des quasi-marktlichen Wettbewerbs ist die Schaffung wettbewerbsähnlicher Bedingungen durch die Einführung von *Wettbewerbssurrogaten* (Schedler & Proeller 2011). Im Zusammenhang mit dem öffentlichen Busverkehr ist insbesondere das Instrument der *Leistungsvereinbarung* relevant (Hensher & Stanley 2003). Leistungsvereinbarungen ermöglichen es den Bestellern der Verkehre, ihre Anforderungen hinsichtlich finanzieller und/oder qualitativer Ziele im Busverkehr in die Angebotsvereinbarungen mit den Transportunternehmungen zu integrieren. Für die Besteller wird somit eine Kontrolle von Leistung und Qualität möglich, die bei ‘echtem’ Wettbewerb direkt durch den Markt erfolgen würde (Schedler & Proeller 2011). Erreicht eine Transportunternehmung die festgelegten Ziele nicht, so kann das für sie zur Folge haben, dass sie Kürzungen ihrer finanziellen Abgeltungen für die Verkehrserbringung hinnehmen muss oder die Angebotsvereinbarung aufgelöst und sie bei zukünftigen Vergaben nicht mehr berücksichtigt wird.

Leistungsvereinbarungen könnten zum Beispiel als Ergänzung der im vorangegangenen Abschnitt dargestellten Leistungsvergleiche dienen. Verkehrsunternehmen, die gemäß Leistungsvergleich mit überdurchschnittlichen Kosten oder unterdurchschnittlicher Qualität arbeiten, könnten durch Leistungsvereinbarungen und die damit verbundenen Kontrollmöglichkeiten der Besteller unter Umständen dazu gebracht werden, ihre Leistungen hinsichtlich Effizienz oder Qualität zu verbessern.

In der schweizerischen Gesetzgebung für den öffentlichen Personenverkehr findet ein quasi-marktlicher Wettbewerb mittels Leistungsvereinbarungen im neuen PBG sowie in der neuen ARPV seinen Niederschlag. Anstelle des Begriffs „Leistungsvereinbarung“ wird hier der Begriff „Zielvereinbarung“ verwendet. Art 28, Abs. 5 des PBG räumt den Bestellern explizit die Möglichkeit zum Abschluss von Zielvereinbarungen ein. Eine Konkretisierung erfolgt in der ARPV, die neben einigen grundsätzlichen Regelungen die Mindestinhalte von Zielvereinbarungen festlegt (Art. 25). Darüber hinaus wird den Bestellern die Möglichkeit eingeräumt, *Bonus-Malus-Systeme* in die Zielvereinbarungen zu integrieren (Art. 26). Im Zusammenhang mit diesem Instrument werden Mindeststandards (zum Beispiel hinsichtlich Qualitätsaspekten) beziehungsweise Maximalwerte (zum Beispiel in Bezug auf Kosten- oder Umweltaspekte) definiert. Ein Teil der finanziellen Vergütung des Transportunternehmens wird an die Erfüllung die-

ser Standards gebunden. Bei Unterschreiten einer Mindestanforderung beziehungsweise bei Überschreiten eines Maximalwertes wird das Unternehmen mit einer verringerten Bezahlung bestraft. Im Gegenzug wird ihm – in gewissen Grenzen – ein positiver Anreiz gesetzt, in dem bei Übererfüllung der Standards zusätzliche Gelder gezahlt werden. In diesem Zusammenhang wird auch von *Anreizverträgen* ('incentive contracts') gesprochen (Muren 2000). In der Schweiz wird ein Bonus-Malus-System im Zusammenhang mit den Bestellungen im Regionalverkehr vom Zürcher Verkehrsverbund verwendet. Seit 2006 besteht eine entsprechende Regelung mit der SBB (ZVV 2007).

4.2.3 Marktlicher Wettbewerb

Im Gegensatz zu den vorgängig beschriebenen Formen geht es beim *marktlichen Wettbewerb* im öffentlichen Busverkehr um die direkte Konkurrenz zwischen Transportunternehmen. Unterschieden wird – je nach Organisationsform des Verkehrsmarktes – zwischen einem Wettbewerb um den Marktzugang und einem (vollständigen) Wettbewerb auf dem Markt um Kundinnen und Kunden (Groß 2009). Die letztgenannte Wettbewerbsform entspricht dem Alltagsverständnis des Begriffs 'Wettbewerb'.

4.2.3.1 Wettbewerb um den Markt durch Ausschreibungen

Der Begriff '*Wettbewerb um den Markt*' wurde bereits im 19. Jahrhundert durch Chadwick (1859: 381) im Rahmen seiner Ausführungen zur Abgrenzung der Wettbewerbsformen 'competition for the field' und 'competition within the field' geprägt. Aus wettbewerbstheoretischer Sicht handelt es sich bei einem Wettbewerb auf dem Markt um die optimale Lösung zur Ressourcenallokation, ein Wettbewerb um den Markt wiederum stellt 'nur' eine Second best-Lösung dar. Letzterer kommt auf Märkten zum Einsatz, die durch Marktversagen gekennzeichnet sind und auf denen sich ein klassischer, 'echter' Wettbewerb nicht ohne Wohlfahrtsverluste anwenden lässt (Fritsch 2011). Ob beziehungsweise inwieweit die Annahme eines Marktversagens für den öffentlichen Verkehr als Netzindustrie (Knieps 2007) und insbesondere für den in der vorliegenden Dissertation relevanten öffentlichen Busverkehr zutrifft, wird an dieser Stelle nicht thematisiert. Eine entsprechende ausführliche Diskussion findet sich zum Beispiel bei Berschin (2000).

Aus wettbewerbstheoretischer Sicht ist es Ziel eines Wettbewerbs um den Markt, die unter den Bedingungen des Marktversagens effizienteste Allokation von Ressourcen zu erreichen. Oder anders gesagt: Wenn schon die besonderen Umstände eines Marktes einen freien Wettbewerb um Kundinnen und Kunden verhindern und jeweils nur

ein einzelnes Unternehmen sinnvollerweise Leistungen erbringen kann, dann sollten wenigstens durch eine in regelmässigen Zeitabständen stattfindende kompetitive Auswahl dieses faktischen Monopolunternehmens wettbewerbliche Elemente zur Anwendung kommen und Effizienzanreize gesetzt werden (Knieps 2007).

Bezogen auf den öffentlichen Busverkehr bedeutet Wettbewerb um den Markt, dass verschiedene Verkehrsunternehmen um den Zugang zu einem Verkehrsmarkt, das heißt um den Betrieb einer Verkehrslinie oder eines Verkehrsnetzes, konkurrieren. Die entsprechende Vergabe an ein Unternehmen ist verbunden mit einem exklusiven Recht zum alleinigen Betrieb der Verkehre für die Laufzeit der Konzession/des Verkehrsvertrages (Berschin 2000).

Der Ausschreibungswettbewerb als Bestandteil der hier relevanten forschungsleitenden Fragestellungen stellt das klassische Verfahren eines Wettbewerbs um den Markt dar. Der Begriff 'Ausschreibungswettbewerb' wurde von Demsetz im Zusammenhang mit seinen Arbeiten zur Regulierungstheorie geprägt: „In this bidding competition, the rival who offers buyers the most favorable terms will obtain their patronage" (Demsetz 1968: 56). Der Ablauf von Ausschreibungen im ÖV sieht grundsätzlich so aus, dass zu vergebende Angebotsvereinbarungen zunächst von den zuständigen Aufgabenträgern in einem Amtsblatt öffentlich kommuniziert – eben ausgeschrieben – werden. Interessierte Verkehrsunternehmen werden auf diese Weise zur Einreichung entsprechender Offerten aufgefordert und können sich bei der zuständigen administrativen Aufgabenträgerorganisation detaillierte Informationen zur Ausschreibung anfordern. Zu diesem Zweck werden im Vorgang einer Ausschreibung entsprechende Ausschreibungsunterlagen erstellt, die sämtliche relevanten Informationen und Daten zur Ausschreibung enthalten (sollten). Die Aufgabenträger müssen sich demnach bereits vor dem eigentlichen Vergabeverfahren Gedanken über die angestrebten Verkehrsleistungen oder, im Falle funktionaler Ausschreibungen, zumindest über die mit der Ausschreibung verbundenen Ziele gemacht haben (Cambini & Filippini 2003). Die eingegangenen Offerten werden geprüft; den Zuschlag erhält das Unternehmen, das in Bezug auf die in der Ausschreibung angegebenen Kriterien das beste Angebot eingereicht hat. Welche Kriterien das für die Aufgabenträger des regionalen Busverkehrs konkret sind, wird auf Basis der empirischen Ergebnisse in Teil III dargestellt.

Die Auswahl eines Betreibers mittels Ausschreibungen ist das von der Europäischen Kommission favorisierte Organisationsmodell für den ÖV (siehe Unterkapitel 1.1). Die aktuellen wissenschaftlichen Diskussionen im Zusammenhang mit der Frage der Einführung von Wettbewerb in den Personennahverkehr fokussieren in erster Linie auf einen Wettbewerb mittels Ausschreibungen. Ausschreibungswettbewerb für den in

dieser Arbeit relevanten Busverkehr wurde umfassend zum Beispiel in Schweden, Dänemark oder London eingeführt (Alexandersson et al. 1998; Crockford 1999; Muren 2000; Matthews et al. 2001; Nordstrand 2005; Palm 2001; Wallis & Hensher 2007).

4.2.3.2 Wettbewerb auf dem Markt durch vollständige Deregulierung

Die weitgehendste Form von Wettbewerb im öffentlichen Busverkehr ist die vollständige Deregulierung der Busmärkte. Umgesetzt wurde dieses Modell bislang lediglich in Großbritannien im Jahr 1986, mit Ausnahme Londons, wo stattdessen Ausschreibungswettbewerb eingeführt wurde. Mit der vollständigen Deregulierung der Busmärkte wollte die britische Regierung in erster Linie die bis auf ca. 800 Millionen britische Pfund pro Jahr gestiegenen öffentlichen Zuschüsse an den Busverkehr reduzieren. Zudem sollte mit diesen Maßnahmen der Modal Split-Anteil des öffentlichen Verkehrs erhöht werden, der auch in Großbritannien stark gesunken war (Pickup 1991).

Der vollständigen Deregulierung des Nahverkehrs in Großbritannien liegen die Grundannahmen zugrunde, dass zum einen kein Marktversagen auf den Busmärkten vorliegt und dass zum anderen neben der Erbringung der Busverkehre auch deren Planung zu den Kernkompetenzen der Verkehrsunternehmen zählt. Anstelle der staatlichen Aufgabenträger sollten demnach die Verkehrsunternehmen diese Aufgaben selbst vollumfänglich übernehmen (Nash 1993). Nur Aufgaben mit hoheitlichem Charakter, zum Beispiel einer Sicherheitszulassung für die Fahrzeuge, verblieben beim Staat. Markzugangsbeschränkungen durch die Verteilung exklusiver Rechte an bestimmte Verkehrsunternehmen gab es nach der vollständigen Deregulierung der Märkte nicht mehr. Somit bedarf es auch keines exklusiven Verkehrsvertrages für die Erbringung von Verkehrsdienstleistungen. Verkehrsunternehmen, die ihre Verkehrsdienste auf den vollständig deregulierten Busmärkten in Großbritannien erbringen wollen, müssen ihr geplantes Fahrplanangebot lediglich bis 42 Tage vor Aufnahme des Verkehrsbetriebs an die Behörden anmelden (Oldale 1998). Nur solche Linien, die von keinem Busunternehmen bedient werden, aber dennoch als Teil des notwendigen Service Public angesehen werden, werden ausgeschrieben und an den Anbieter vergeben, der den geringsten Bedarf an öffentlichen Geldern zur Abgeltung der ungedeckten Kosten anmeldet (Nash 1993). An die Stelle eines Wettbewerbs um den Zugang zu einem Markt tritt in dem Modell der vollständigen Deregulierung der tatsächliche Wettbewerb um Kundinnen und Kunden auf der Straße.

In den Jahren nach der Deregulierung in Großbritannien wurden verschiedene Studien veröffentlicht, die sich mit den Folgen dieser institutionellen Reform auseinanderset-

zen (Evans 1991; Glaister 1991; Nash 1993; White 1995; White 1997). Die entsprechenden Ergebnisse sind teilweise nicht ganz einheitlich, fallen aber im Hinblick auf die grundsätzlichen Folgen der vollständigen Deregulierung überwiegend konsistent aus. Sie waren insgesamt eher ernüchternd. So stieg die Zahl der Anbieter auf den einzelnen Verkehrsmärkten, während die Betriebskosten für den Busverkehr bis zu 25% sanken. Die Anzahl an Busfahrten und – in einem Umfeld steigender Mobilität – damit auch der Anteil am Modal Split sanken jedoch ebenfalls. Nash (1993) berichtet von einen Rückgang an Busfahrten im regionalen Verkehr zwischen 1985 und 1992 von 21.6% beziehungsweise im städtischen Bereich um 28.4%. Als Gründe für diese negative Entwicklung führt die Literatur zwei Aspekte an: steigende Fahrpreise und – besonders ausschlagend – die fehlende Zuverlässigkeit der Transportdienstleistungen durch ständig wechselnde und nicht eingehaltene Fahrpläne (Klein & Moore 1997; Tyson 1990). In Folge der Deregulierung boten zwar viele neue Verkehrsunternehmen ihre Dienstleistungen an; bedingt durch den Kampf um Kundinnen und Kunden kooperierten die Unternehmen aber nicht miteinander und stimmten die Fahrpläne nicht aufeinander ab (Klein & Moore 1997).

Aufgrund der eher negativen Erfahrungen mit der Einführung eines vollständigen Wettbewerbs in den britischen Busverkehr ist eine vollständige Liberalisierung sowohl für die aktuelle wissenschaftliche Diskussion im Zusammenhang mit einer Liberalisierung des ÖV als auch für die europäische Regulationspraxis kaum (noch) relevant.

4.3 Ausschreibungswettbewerb im schweizerischen Busverkehr

Im Unterkapitel 3.3 wurde der regulative Rahmen für den schweizerischen regionalen Busverkehr analysiert und dargestellt. Wesentlich in diesem Zusammenhang war die Erkenntnis, dass die Aufgabenträger über großen Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Wahl des Verfahrens zur Vergabe ihrer Verkehre an die Betreiber – und somit auch hinsichtlich der Durchführung von Ausschreibungen – verfügen. Seit der Regionalisierung des Regionalverkehrs im Jahr 1996 bis zum Jahr 2009 haben die Aufgabenträger insgesamt über 40 Ausschreibungen im regionalen Busverkehr und Ortsverkehr durchgeführt (siehe Tabelle 4-1).[14]

[14] Nicht einbezogen in diese Zahlen sind die Brutto-Ausschreibungen für Fuhrhalterdienste (als Subakkkordanten) auf dem Verbundgebiet des ZVV sowie einige weitere Ausschreibungen von Ortsverkehren ohne Bundesbeteiligung.

Jahr	Kanton	Linie/Netz/Region
1996	Zug/Schwyz	Rotkreuz-Küssnacht
1997	Bern	1. Biel-Pieterlen 2. HerzogenbuchseeWynigen
	St. Gallen	Gossau
	Tessin	Chiasso-Pedrinate
	Wallis	Gemeinde Bitsch
1998	Bern	1. Oberhasli 2. Meiringen 3. Brienz-Axalp 4. Ortsbus Belp und Zubringer Flughafen Belpmoos
	St. Gallen	Wil-Bronchhofen-Braunau, Wil-Wuppenau
	Thurgau	Raum Kreuzlingen und Weinfelden
1999	Bern	1. Raum Interlaken 2. Thuner Westamt 3. Burgdorf-Fraubrunnen 4. Region La Coutine
	Graubünden	Oberengadin
	Schwyz	Immensee-Küssnacht
2000	Bern	Region Huttwil
	Jura	Region BellelayTramelan
	Luzern	Entlebuch
	Thurgau	1. Randstundenangebote im gesamten Kanton 2. Stadtbusnetz Frauenfeld
2001	Aargau/Luzern	Beromünster-Seetal-Freiamt
	Bern	Konolfingen-Münsingen-Belp
	Wallis	Region Riddes, Mayens-de-Riddes-Isérables
2002	Bern	Bremgarten-Zollikofen
2003	Aargau/Luzern	Region Zofingen, Wiggertal
	Appenzell Innerh.	Appenzell
	Fribourg	Seebezirk, Sensebezirk, Laupenamt
2004	Bern	Uetendorf-Gurzelen
2005	Bern	Lenk-Simenfälle/-Bühlberg
	Luzern/Schwyz	Hochdorf-Rotkreuz
2006	Bern	1. Worb-Oberes Kiesental-Bigental 2. Oberes Kandertal 3. Unteres Kandertal 4. Spiez
	St. Gallen	Sarganserland/Werdenberg
2007	Bern	Region Biel
	Bern/Fribourg	Laupenamt
	Bern/Neuchâtel	Plateau de Diesse
2008	Bern	Flughafenbus
2009	Bern	Reuchenette-Péry-Biel (Mett)

Tabelle 4-1: Ausschreibungen auf Basis der ADFV im Schweizer Busverkehr (Amt für öffentlichen Verkehr Kt. Bern 2011; Schweizerischer Bundesrat 2004; Verband öffentlicher Verkehr 2010)

Auffällig ist, dass sich sowohl die Anzahl an Ausschreibungen als auch die Anzahl der daran beteiligten Kantone im Laufe der Jahre verringert haben. Fanden laut Tabelle 4-1 in den ersten sieben Jahren nach der Regionalisierung gemäß Bundesrat noch 30 Busausschreibungen mit 13 beteiligten Kantonen statt (Schweizerischer Bundesrat 2004), so führt der Verband öffentlicher Verkehr unter Referenz auf das BAV und eigene Quellen für die Jahre 2003 bis 2009 nur noch 15 Ausschreibungen auf dem Gebiet von sieben Kantonen auf (Verband öffentlicher Verkehr 2010: 27). Bei zwölf davon lag die Federführung bei den Aufgabenträgern des Kantons Bern (Amt für öffentlichen Verkehr Kt. Bern 2011: 5), so dass die tatsächliche Anzahl der aktiv in Ausschreibungen involvierten Kantone noch geringer ausfällt.

Die große Mehrheit der kantonalen Aufgabenträgerorganisationen nutzt Ausschreibungen demnach nicht zur Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen, sondern wendet nach wie vor – oder wieder – ausschließlich das jährliche, demnächst zweijährliche, Offertverfahren an. Ein systematischer Einsatz von Ausschreibungswettbewerb lässt sich anhand der Tabelle 4-1 nur für einen Kanton erkennen. Die Rationalität der Aufgabenträger, die sich hinter den in Tabelle enthaltenden Zahlen verbirgt, ist Gegenstand der empirischen Analyse dieser Dissertation.

Eine besondere Rolle in Bezug auf Ausschreibungen im Busverkehr nahm zeitweise der Kanton Luzern ein. Er übernahm als einziger Kanton die mit der Regionalisierung geschaffene Möglichkeit zur wettbewerblichen Vergabe von Busverkehren als Obligatorium in seine kantonale ÖV-Gesetzgebung. So sah §10 Abs. 3 des kantonalen Gesetzes über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr aus dem Jahr 1996 vor, alle Transportleistungen, „die nicht nur von einer Transportunternehmung erbracht werden können“, mindestens alle zehn Jahre auszuschreiben. Auf Basis dieses Gesetzes fanden im Kanton Luzern zwischen 2000 und 2005 verschiedene Ausschreibungen von Busverkehren statt (siehe Tabelle 4-1). Mittlerweile wurde das entsprechende ÖV-Gesetz nach wiederholter Kritik seitens des Parlaments in Form verschiedener Motionen (Müller 2004; Stocker 2000; Wüest 2006) im Hinblick auf die Ausschreibungspflicht revidiert. §18 des revidierten Gesetzes über den öffentlichen Verkehr aus dem Jahr 2009 ersetzt die Pflicht zur Ausschreibung durch eine Kann-Formulierung.

Teil II Theoretischer Bezugsrahmen und Forschungsdesign

5 Konzeptionierung von Rationalität

5.1 Begründung eines theoretischen Bezugsrahmens

In Kapitel 2 wurden die Vielschichtigkeit des Begriffs 'Rationalität' sowie seine teilweise unterschiedliche Verwendung in der Literatur dargestellt. Um einen sinnvollen und systematischen empirischen Forschungsprozess zu gewährleisten, erscheint es daher notwendig, einen theoretischen Bezugsrahmen abzuleiten, der diesen Prozess strukturiert. Jedoch fordern ein konstruktivistisches Forschungsparadigma und qualitative Forschungsansätze grundsätzlich Offenheit des oder der Forschenden, und zwar sowohl beim Eintritt in das jeweilige Forschungsfeld als auch während des Forschungsprozesses selbst (Mayring 2002). Glaser (1992) nimmt in diesem Zusammenhang eine radikale Position ein. Er empfiehlt, empirische Untersuchungen ohne jegliche theoretische Vorüberlegungen und ohne den Einbezug existierender einschlägiger Literatur durchzuführen, um einen möglichst offenen Forschungsprozess zu gewährleisten und die notwendige Flexibilität des oder der Forschenden nicht einzuschränken. Eisenhardt (1989: 536) nimmt in Bezug auf theoriebildende qualitative Forschungsmethoden einen ähnlichen Standpunkt ein: „Finally and most importantly, theory-building research is begun as close as possible to the ideal of no theory under consideration".

Die Literatur zur qualitativen Sozialforschung hat sich jedoch im Zeitverlauf von dem Erfordernis einer entsprechend radikalen Offenheit distanziert. Mittlerweile herrscht weitestgehend Konsens darüber, dass die Forderung nach einem völlig offenen und flexiblen Zugang zu einem Forschungsfeld nicht der Forschungsrealität entspricht (Lamnek 1995a; Myers 2009; Silverman 2010; Strauss & Corbin 1998). Jeder und jede Forschende verfügt über gewisse Erfahrungen sowie über bestimmtes Wissen und somit über Annahmen, die, bewusst oder unbewusst, in den jeweiligen Forschungsprozess mit einfließen. So verfügt der Autor der vorliegenden Dissertation über Studien- und Berufserfahrungen im Verkehrsbereich, die mit unbewusstem und bewusstem Wissen zu dem hier relevanten Themenbereich verbunden sind. Zudem hat er im Zusammenhang mit der Einarbeitung in die verschiedenen relevanten Themenfelder dieser Arbeit – wie im Rahmen wissenschaftlicher Forschung üblich – verschiedenste Literatur gelesen und verarbeitet. Die Bedingung des theorielosen Eintritts ins empiri-

sche Forschungsfeld konnte demnach nicht erfüllt werden. Wenn jedoch klar ist, dass theoretisches Wissen vorhanden ist und – zumindest unbewusst – ohnehin in den empirischen Forschungsprozess einfließen wird, dann kann auch eine explizite systematische, vorgängige Herausarbeitung des entsprechenden Wissens erfolgen. In diesem Zusammenhang sei auf Giddens (1984) hingewiesen, der diskursives Wissen von praktischem abgrenzt. Demnach kann eine forschende Person (oder generell: können menschliche Individuen) nur einen Teil ihres Wissensbestandes diskursiv darlegen. Der andere Teil ihres Wissens kann dagegen eben nicht diskursiviert werden, sondern wird unbewusst bei der Durchführung der alltäglichen Handlungen der Menschen aktiviert. Bezogen auf ein Forschungsvorhaben hat das zur Konsequenz, dass mehr Wissen in den Forschungsprozess einfließt, als die forschende Person vorab diskursiv darlegen kann.

Es ist einer forschenden Person daher weder möglich, ohne jegliches theoretisches Wissen und ohne Vorannahmen in das jeweilige empirische Forschungsfeld einzutreten, noch sämtliches vorhandenes Wissen zu der entsprechenden Forschungsfrage darzulegen. Dennoch macht es aus den oben dargestellten Gründen Sinn, den diskursiv verfügbaren Teil des Wissens zu dem hier relevanten Forschungsgegenstand zu erläutern und in die empirische Analyse einfließen zu lassen. Im Unterschied zum Vorgehen bei der Anwendung quantitativer Forschungsmethoden, das auf dem wissenschaftstheoretischen Gedankengut Poppers (2002) basiert, geht es dabei nicht um die Deduktion präziser Hypothesen, die anschließend zu testen sind. Vielmehr soll ein heuristischer Bezugsrahmen formuliert werden, der zwar als eine Art Leitplanke des Forschungsprozesses fungiert, diesen aber nicht dominiert. Im Zuge der empirischen Analyse kann sich dabei der theoretische Rahmens verändern, zum Beispiel durch den Wegfall bestimmter Bereiche, die nicht länger ausreichend relevant sind, oder durch die Integration von Fragestellungen und Elementen, die vorab noch nicht berücksichtigt worden waren.

5.2 Blumers ‘sensitizing concept’

Blumer (1954) liefert mit dem von ihm beschriebenen *sensitizing concept* einen begrifflichen und methodischen Ansatz, der es ermöglicht, ein empirisches Forschungsfeld vor dem Eintritt des oder der Forschenden entsprechend lose vorzustrukturieren. Blumer (1954: 7) beschreibt den Unterschied seiner *sensitizing concepts* gegenüber einem starren und definitiven theoretischen Bezugsrahmen wie

folgt: „Whereas definitive concepts provide prescriptions of what to see, sensitizing concepts merely suggest directions along which to look."

Blumers *sensitizing concepts* fungieren als eine Art Kompromiss zwischen den (radikal-)konstruktivistischen Idealvorstellungen der völligen Begriffs- und Theorielosigkeit beim Eintritt in ein Forschungsfeld und der notwendigen Offenheit einer qualitativ forschenden Person (Denzin 1989). Sie helfen „to uncover data that otherwise might be overlooked" (Glaser 1978: 39). Ein entsprechender empirischer Forschungsprozess startet mit einer ersten, relativ offenen begrifflichen und theoretischen Auslegeordnung, eben dem *sensitizing concept*, das anschließend im Rahmen der empirischen Analyse sukzessive verdichtet, erweitert oder verändert wird (van den Hoonaard 1997). Glaser (1978: 39) weist im Rahmen seiner Ausführungen zur Verwendung von *sensitzing concepts* in Grounded Theory-basierten Forschungsansätzen (siehe Unterkapitel 6.1) explizit auf den vorläufigen Charakter der verwendeten Konzepte hin: „But, most importantly, the sensitizing concept is not simply verified through the research process. […] The use of sensitizing concepts is at the beginning of the research, rather than becoming the whole of the analysis".

Blumers *sensitizing concept* bietet für die vorliegende Dissertation eine Möglichkeit, die Rationalität der Aufgabenträger in der empirischen Analyse sinnvoll und systematisch zu erfassen. Es dient als strukturelle Leitplanke für die empirische Analyse und erlaubt die nötige Systematik im Rahmen der Datenauswertung. Es zeigt Faktoren auf, aus denen sich Elemente der Aufgabenträgerrationalität im hier relevanten Verständnis ableiten lassen und auf die in der Datenanalyse sinnvollerweise ein erster Fokus gelegt werden sollte. Die inhaltliche Ausgestaltung der Rationalität der Aufgabenträger dagegen ist nicht Gegenstand des *sensitizing concepts*, sondern wird induktiv aus den Daten herausgearbeitet. Das entsprechende Forschungsdesign und die konkrete Methodologie der Empirie werden in Kapitel 7 dargestellt.

5.3 Die Rationalität der Aufgabenträger als 'sensitizing concept'

5.3.1 Institutionen als Bestimmungsfaktoren organisationaler Rationalität

Im Rahmen der Ausführungen des Unterkapitels 2.2 wurden das Verständnis des Begriffs 'Rationalität', das dieser Arbeit zugrunde liegt, sowie die Differenzierung der ursächlichen und materialisierenden Elemente dargestellt. Benötigt wird ein *sensitizing concept*, das eine erste Orientierung darüber gibt, welche Faktoren prägenden Einfluss auf die ursächlichen Elemente von Rationalität besitzen, also sozusagen rationalitäts-

generierend sind, und daher im Rahmen des empirischen Forschungsprozesses besondere Beachtung finden sollten.

Im Zuge der bisherigen Ausführungen wurde verschiedentlich angesprochen, dass die Vergabe der Angebotsvereinbarungen durch die Aufgabenträger des öffentlichen Busverkehrs in der Vergangenheit direkt und ohne vorgeschalteten Wettbewerb auf Basis angebotsbezogener Kriterien erfolgte. Ausschreibungen und der damit verbundene Ausschreibungswettbewerb stellen für sie demnach nicht nur ein alternatives Vergabeverfahren dar, sondern konfrontieren sie auch mit Elementen ökonomischer Rationalität. In der organisationswissenschaftlichen Literatur finden sich verschiedene empirische Studien, die ebenfalls Fragestellungen im Zusammenhang mit der Einführung einer ökonomischen Logik in organisationale Felder zum Forschungsgegenstand haben, in denen das Handeln traditionell durch eine bestimmte Professionsrationalität geprägt war. Entsprechende Beispiele finden sich unter anderem für den Gesundheitsbereich (D'Aunno et al. 2000; Kitchener 2002; Reay et al. 2006; Scott et al. 2000), den Justizbereich (Cooper et al. 1996), den Finanzbereich (Lounsbury 2002), das Verlagswesen (Thornton 2002; Thornton & Ocasio 1999) oder öffentliche Verwaltungen (Meyer & Hammerschmid 2006; Townley 2002). Die einzelnen Studien verfolgen zwar größtenteils unterschiedliche Zielsetzungen, die zudem von den in der vorliegenden Dissertation relevanten Fragestellungen abweichen. Interessant für das an dieser Stelle benötigte *sensitizing concept* ist jedoch, dass die theoretische Grundlage aller dieser Studien durch neo-institutionalistische Ansätze gebildet wird.

Wie in Unterkapitel 2.4 erwähnt, betonen wissenschaftliche Publikationen in der Tradition des Neo-Institutionalismus den starken Einfluss von Institutionen sowie ihrer institutionellen Logiken auf Organisationen und ihre organisationale Rationalität (Friedland & Alford 1991; Powell & DiMaggio 1991; Scott et al. 2000; Scott 2008; Townley 2002). Darauf aufbauend bezeichnen Cloutier & Langley (2007: 5) die Rationalität von Organisationen (und diejenige ihrer Mitglieder) als „institutionally defined“. Übertragen auf das hier relevante organisationale Feld des regionalen Busverkehrs heißt das, dass die organisationale Rationalität der Aufgabenträger demnach maßgeblich durch den institutionellen Kontext geprägt wird, in dem sie agieren. Daraus folgt, dass sich über eine Identifizierung und Analyse der für die Aufgabenträger relevanten Institutionen ein Zugang zu ihrer jeweiligen Rationalität herstellen lässt. Diesem Verständnis hier gefolgt, so dass im Rahmen der Erstellung des *sensitizing concept* hinsichtlich der organisationalen Aufgabenträgerrationalität – und damit einhergehend auch im folgenden empirischen Forschungsprozess – insbesondere auf Institutionen beziehungsweise institutionelle Elemente fokussiert wird.

Ähnlich wie 'Rationalität' wird auch der Begriff 'Institution' in der wissenschaftlichen Literatur unbestimmt und vielschichtig verwendet (Jepperson 1991). Da Institutionen in der vorliegenden Dissertation im Rahmen der Konzeptualisierung der Aufgabenträgerrationalität eine zentrale Rolle einnehmen, bedarf es somit einer kurzen Darlegung des hier geltenden Begriffsverständnisses. Grundsätzlich wird dabei auf den entsprechenden Ansätzen des Neo-Institutionalismus aufgebaut. Im Gegensatz zum eher engen Institutionenverständnis des klassischen Institutionalismus (Peters 2001) mit der Ausrichtung auf formalisierten Institutionen oder der Neuen Institutionenökonomik (Ostrom 1986; 1990; Williamson 1975; 1985) mit dem Fokus auf ökonomischen (formellen und informellen) Institutionen, geht der (soziologische) Neo-Institutionalismus von einem weiter gefassten Begriffsverständnis aus und bezieht explizit auch die kognitive Ebene in die Analyse mit ein (Berger & Luckmann 1967; Jepperson 1991; March & Olsen 1989; North 1990; Scott 2008). Vor dem Hintergrund der Fragestellungen der vorliegenden Arbeit ist eine Berücksichtigung kognitiver institutioneller Elemente sinnvoll. Wie Scott (1987) ausführlich darstellt, gibt es jedoch auch innerhalb des Neo-Institutionalismus und seiner unterschiedlichen Strömungen Unterschiede hinsichtlich des konkreten Begriffsverständnisses von „Institution", so dass es weiterer Festlegungen bedarf.

Scott (2008) liefert eine ausführliche und differenzierte Darlegung des Institutionenbegriffs. Er bezieht den Begriff auf dauerhafte, Handlungsmuster generierende soziale Regeln mit verbindlichem Charakter. Wie im vorangegangenen Abschnitt angesprochen, umfasst sein Begriffsverständnis sowohl formalisierte als auch informelle soziale Regeln auf einer kognitiven Ebene. Konkret beschreibt Scott (2008: 48), aufbauend auf DiMaggio & Powell (1983), den Begriff „Institution" wie folgt: „Institutions are comprised of regulative, normative and cultural-cognitive elements that, together with associated activities and ressources, provide stability and meaning to social life." Gemeinsam decken die drei Ebenen ein Kontinuum ab, „from the conscious to the unconcious, from the legally enforced to the taken for granted" (Hoffman 2001: 36, zitiert in Scott 2008: 50).

Scotts Verständnis von Institutionen mit der Differenzierung kulturell-kognitiver, normativer und regulativer Elemente bildet die Grundlage für das *sensitizing concept* der vorliegenden Dissertation zur Konzeptualisierung der Rationalität der Aufgabenträger. Im Rahmen der folgenden Ausführungen erfolgen eine Konkretisierung der drei Dimensionen institutioneller Elemente sowie eine Adaption auf den hier relevanten Kontext.

5.3.2 Elemente des 'sensitizing concepts'

5.3.2.1 Kulturell-kognitive Dimension

Durch den Einbezug kulturell-kognitiver institutioneller Elemente wird explizit berücksichtigt, dass ein Verständnis von organisationalem Handeln und organisationaler Rationalität den Einbezug kognitiver Prozesse in Organisationen und von ihren Mitgliedern in die Analyse erfordert. Entsprechend beziehen sich die kulturell-kognitiven institutionellen Elemente auf die geteilten Perzeptionen und die Interpretationen organisationaler Realität durch und in Organisationen und ihrer Mitglieder sowie auf ihre geteilten Bedeutungssysteme (Scott 2008). Auf der kognitiven institutionellen Ebene entsteht eine soziale Realität der Mitglieder einer Organisation und somit der Organisation selbst (Berger & Luckmann 1967). Mit Hilfe der entsprechenden institutionellen Elemente wird es den Mitgliedern einer Organisation möglich, kollektive, internalisierte symbolische Repräsentationen der Realität, geteilte *mentale Modelle* (Denzau & North 1994) und ein gemeinsames Verständnis der organisationalen Realität und ihrer Umwelt zu erlangen (Scott 2008). Die kulturell-kognitiven Elemente von Institutionen stellen für eine Organisation somit eine wichtige Grundlage für nachhaltig organisations-kohärentes Handeln dar, indem auf ihnen basierendes Verhalten von den Organisationsmitgliedern als selbstverständlich angenommen („taken-for-grantedness", Scott 2008: 51) und nicht hinterfragt wird. Im Rahmen der empirischen Analyse interessieren hinsichtlich der kulturell-kognitiven Dimension von Institutionen konkret – jeweils in Bezug auf den Regionalverkehr im Allgemeinen und im Hinblick auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr im Speziellen – das verwendete Vokabular der Aufgabenträger, wiederkehrende Argumentationsmuster, verwendete Klassifikationen, Schemata und Kategorisierungen sowie geteilte mentale Modelle.

5.3.2.2 Normative Dimension

Ein anderer Fokus wird im Zusammenhang mit den normativen Elementen von Institutionen gesetzt. Zentrale symbolische Systeme sind die Werte und Normen, die für eine Organisation oder ein organisationales Feld gelten sowie die damit verbundenen Erwartungen an die Organisationsmitglieder und an ihre jeweiligen Rollen in der Organisation (Scott 2008). Organisationale Werte geben die grundsätzlichen Ziele einer Organisation vor, organisationale Normen die zu ihrer Erreichung als legitim akzeptierten Maßnahmen. Sie haben den Charakter nicht oder nur gering formalisierter organisationaler Verhaltensregeln und Verhaltensroutinen (North 1990). Werte und Normen prägen (organisationale) Handlungsmuster über zwei Mechanismen. Zum einen erfahren sie eine Internalisierung durch die Organisationsmitglieder und schlagen sich als

Teil der individuellen Werte- und Normensysteme auf der Handlungsebene nieder. Zum anderen sind organisationale Werte und Normen mit bestimmten Erwartungen an das Verhalten der Organisationsmitglieder verbunden und dienen so als organisationale informelle Kontrollinstanz, als Legitimitäts- und Korrekturmaßstab hinsichtlich ihres individuellen Handelns (March & Olsen 1989). Scott (2008) weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass nicht alle Werte und Normen einer Organisation die Gesamtorganisation betreffen, sondern sich teilweise nur auf bestimmte Bereiche oder bestimmte Akteursgruppen beziehen. Normative Institutionen tragen so zu einer Rollenbildung innerhalb einer Organisation oder eines organisationalen Feldes und der damit verbundenen Herausbildung von Erwartungen an die jeweiligen Rollen bei (Scott 2008). Im Rahmen der empirischen Analyse interessieren im Hinblick auf die normative institutionelle Ebene konkret die Werte und Normen der jeweiligen Aufgabenträgerorganisation auf die sie sich in ihrem Handeln und Sprechen beziehen. In diesem Zusammenhang geht es um die Fragen, an welchem normativen Legitimitätsmaßstab die Aufgabenträger die Vergaben ihrer Angebotsvereinbarungen ausrichten, welche Ziele sich hinsichtlich des Regionalverkehrs im Allgemeinen und hinsichtlich der Vergabe von regionalen Busverkehren im Besonderen bei den Aufgabenträgern feststellen lassen, welche Maßnahmen zur Erreichung dieser Ziele als angemessen angesehen werden, welche Rollen sich identifizieren lassen und welche Erwartungen in den Aufgabenträgerorganisationen an das jeweilige Verhalten dieser Rollen gestellt werden.

5.3.2.3 Regulative Dimension

Bei den kulturell-kognitiven und den normativen institutionellen Elementen handelt es sich um ‘weiche’, nicht formalisierte Institutionen, die im kollektiven Bewusstsein von Organisationen und ihren Mitgliedern vorhanden sind. Die regulative Ebene von Institutionen und die entsprechenden institutionellen Elemente dagegen weisen einen höheren Grad an Formalisierung auf. Sie existieren entweder in schriftlich fixierter Form oder materialisieren sich in konkreten organisationalen Strukturen (North 1990). Regulative Institutionen prägen organisationale Handlungsmuster und darauf basierende Handlungen durch „rule-setting, monitoring, and sanctioning activities“ (Scott 2008: 52). Formalisierte Anreizsysteme spielen in diesem Zusammenhang eine wesentliche Rolle. Organisationsmitglieder richten ihr Verhalten an den durch die relevanten regulativen Institutionen geprägten Handlungsmustern aus, um negative Sanktionen zu vermeiden (negativer Anreiz), beziehungsweise um positive Sanktionen zu erhalten (positiver Anreiz). Die institutionellen Elemente der regulativen Ebene können sich sowohl auf organisationsinterne als auch extern gegebene Institutionen beziehen.

Im Rahmen der empirischen Analyse liegt der Fokus hinsichtlich der regulativen Dimension von Institutionen auf Gesetzen und Verordnungen sowie der darauf basierender Rechtsprechung, internen Reglementen, formalisierten Anreizsystemen, aufgabenträgerinternen Organisationsstrukturen und Beteiligungsstrukturen im jeweiligen kantonalen Regionalverkehrssystems, auf die sich die Aufgabenträger in ihrem Handeln konkret beziehen.

Tabelle 5-1 gibt einen Überblick über die drei im *sensitizing concept* für die Aufgabenträgerrationalität enthaltenen institutionellen Dimensionen.

	Kulturell-kognitive Elemente von Institutionen	**Normative Elemente von Institutionen**	**Regulative Elemente von Institutionen**
Charakteristika der Institutionen	• nicht-formalisiert • organisationsintern	• nicht/gering formalisiert • organisationsintern	• formalisiert • organisationsintern und –extern
Mechanismus zur Generierung von Handlungsmustern	Selbstverständlichkeit aufgrund geteiltem Verständnis der Organisationsmitglieder	Soziale Verpflichtung/ sozialer Druck	Zwang/Macht
Konkrete Elemente des sensitizing concepts[15]	• Vokabular • Argumentationsmuster • Schemata/ Kategorisierungen • Geteilte mentale Modelle	• Werte • Normen • Rollen • Erwartungshaltungen	• Gesetze/Urteile • Organisationsstrukturen • Anreizsysteme

Tabelle 5-1: Elemente des ‘sensitizing concepts’ von Rationalität (in Anlehnung an Scott 2008: 51 u. 79)

5.3.3 Implikationen für den empirischen Forschungsprozess

Die Ausgangsbasis für den theoretischen Orientierungsrahmen bildet die aus dem Neo-Institutionalismus übernommene Annahme, dass die Rationalität der Aufgabenträger maßgeblich durch ihren institutionellen Kontext geprägt wird. Hinsichtlich des *sensitizing concepts* kann festgehalten werden, dass für eine Identifikation und Analyse der Rationalität der Aufgabenträger die für sie handlungsleitenden regulativen, normativen und kulturell-kognitiven Dimensionen von Institutionen und deren institutionelle Logiken von Interesse sind.

[15] Jeweils hinsichtlich des regionalen Busverkehrs im Allgemeinen und der Vergabe der Busverkehre im Besonderen.

Vor dem Hintergrund des im Unterkapitel 1.4 dargelegten konstruktivistischen Wissenschaftsverständnisses der vorliegenden Dissertation werden die für die organisationale Rationalität der Aufgabenträger relevanten institutionellen Elemente jedoch nicht als objektiv erfassbare Entitäten angesehen. Entscheidend für die forschungsleitenden Fragestellungen ist vielmehr, wie die Aufgabenträger ihre organisationale Realität vor dem Hintergrund der für sie relevanten Institutionen konstruieren (Berger & Luckmann 1967), wie sie also die entsprechenden institutionellen Elemente im Rahmen ihres organisationalen „sensemaking“ (Weick 1995) verarbeiten. Somit liegt es im Forschungsinteresse, herauszufinden, auf welche institutionellen Elemente sich die Aufgabenträger in ihrem Handeln und Sprechen beziehen, wie sie diese ‘reproduzieren’ (Giddens 1984) und welche Institutionen wirklich rationalitäts- und handlungsprägend für sie sind.

6 Empirisches Forschungsdesign

Die folgenden Ausführungen haben das Ziel, die methodologische Ausrichtung der empirischen Untersuchung sowie die im Verlauf des Forschungsprozesses verwendeten Instrumente und Verfahren darzulegen. Damit soll einer wesentlichen Anforderung nachgekommen werden, die an empirische Sozialforschung gestellt wird: Transparenz in Bezug auf die relevanten Entscheidungen und das gewählte Vorgehen im Forschungsprozess zu schaffen (Atteslander 2010).

6.1 Grounded Theory

Im einführenden Kapitel wurde das konstruktivistische Wissenschaftsverständnis dargelegt, das dieser Dissertation zugrunde liegt. Darauf aufbauend wurde weiter abgeleitet, dass zur Erforschung der organisationalen Rationalität der Aufgabenträger ein qualitativ angelegtes Forschungsdesign sinnvoll wäre. Konkret basiert der empirische Forschungsprozess auf dem Ansatz der Grounded Theory. Die entsprechende Methode beruht auf den Arbeiten von Glaser & Strauss (1967), damals entwickelt als ein Verfahren für die soziologische Forschung. Im Laufe der Jahre und Jahrzehnte wurde die Grounded Theory jedoch auch in anderen Wissenschaftsdisziplinen eingesetzt, so auch im Zusammenhang mit der Erforschung organisationalen Verhaltens beziehungsweise in der Organisationsforschung generell (Gioia et al. 2010; Isabella 1990; Kent & Hellriegel 1991; Locke & Golden-Biddle 1997; Partington 2000). Entstanden ist die Methode als Reaktion auf die damalige Dominanz der logisch-deduktiven Theorieansätze in der sozialwissenschaftlichen Forschung, die für die Generierung wissenschaftlicher Erkenntnis rein deduktive Forschungsprozesse auf Basis der damals geltenden sozialwissenschaftlichen Theorien verwendeten. Glaser & Strauss (1967) betrachteten die entsprechenden Theorien jedoch als nicht ausreichend in den Daten begründet und kritisierten die mittels Deduktion erzielten Forschungsresultate als wenig nützlich. Mit der Grounded Theory wollten sie – unter anderem in Anlehnung an das Gedankengut des Pragmatismus – eine Methodologie entwickeln, auf deren Basis empirisch belegte und mit einem praktischen Nutzen verbundene Forschungsergebnisse generiert werden können (Glaser & Strauss 1967). Die Grounded Theory ist demnach ein Ansatz zur (empirischen forschungs-)gegenstandsbezogenen Theoriebildung, der zufolge wissenschaftliche Erkenntnis aus den jeweiligen konkreten empirischen Daten eines Forschungsgegenstands gewonnen wird. Wesentliches Merkmal und zugleich von Glaser & Strauss intendierter Vorteil der Grounded Theory ist die starke Verankerung der

gewonnen Erkenntnisse und der daraus abgeleiteten Theorie in den empirischen Daten. Damit geht jedoch ein relativ geringer Grad an Abstraktion der Forschungsergebnisse einher, die sich, wie eben beschrieben, primär auf die analysierten Daten beziehen (Alvesson & Sköldberg 2009).

Die Grounded Theory sieht Forschung als Prozess der Interaktion zwischen einer (oder mehreren) forschenden Person(en) und einem untersuchenden Phänomen, geleitet von einem Forschungsinteresse. Dieser prozesshafte Charakter gilt jedoch gemäß Glaser & Strauss (1998) nicht nur für den Forschungsprozess an sich, sondern auch für dessen Ergebnis: Auch die neue Theorie selbst, beziehungsweise Theorie im Allgemeinen, wird als Prozess angesehen.

Die ursprüngliche Methodologie wurde im Laufe der Jahre und Jahrzehnte weiterentwickelt, insbesondere durch Glaser (1978; 1992; 2001), Strauss (1987) und Strauss & Corbin (1998). Im Zuge dieser Weiterentwicklung bildeten sich bei Glaser und Strauss jeweils eigene Vorstellungen hinsichtlich wesentlicher Elemente der Methode heraus. Während Glaser (1992; 2001) an einer absoluten Theorielosigkeit des Forschungsprozesses sowie an einem rein induktiven Vorgehen festhielt, öffnete Strauss (in Zusammenarbeit mit Corbin) explizit die mit der Grounded Theory verbundenen Verfahrensschritte für das theoretische Vorwissen und die Erfahrungen der forschenden Personen und integrierte deduktive Elemente zur Überprüfung der gewonnenen Erkenntnisse in den Forschungsprozess (Strauss & Corbin 1998).[16]

Für die auf der Grounded Theory basierende Forschung hatte die methodologische Spaltung Glasers' und Strauss' zur Folge, dass nun geklärt und offengelegt werden musste, welche Strömung der Grounded Theory im jeweiligen Forschungsprojekt verfolgt wird (Strübing 2004). Wie bereits im Unterkapitel 5.1 erläutert, wird die Position der theorielosen Forschung in dieser Arbeit als unrealistisch angesehen. Der Autor hat sich, zusätzlich zu seinen im Bereich des öffentlichen Verkehrs gesammelten beruflichen Erfahrungen, während der Literaturrecherche zu den relevanten Themen der Dissertation mit verschiedenen theoretischen Positionen, Modellen und Ansätzen auseinandergesetzt. Ein theorieloser Eintritt ins empirische Forschungsfeld mittels kompletter Ausblendung des erworbenen Wissens und der eigenen Erfahrungen ist somit unrealistisch. Die Methodologie dieser Arbeit folgt daher dem weiterentwickelten Ansatz von Strauss & Corbin (1998).

---

[16] Einen guten Überblick über die methodologischen Unterschiede in den Weiterentwicklungen der Grounded Theory liefert zum Beispiel Strübing (2004).

Die Methodologie der Grounded Theory stellt einen iterativen Forschungsprozess dar, in dessen Rahmen die Forschungsschritte Fallauswahl, Datenerhebung und Datenanalyse ineinander verzahnt und jeweils aufeinander aufbauend durchlaufen werden. Der empirische Forschungsprozess beginnt mit der Auswahl des ersten zu analysierenden Forschungsobjekts, konkret der ersten zu analysierenden Aufgabenträgerorganisation (Unterkapitel 6.2). Im nächsten Schritt erfolgt die Erhebung der Daten (Unterkapitel 6.3), die schließlich mittels verschiedener von Strauss & Corbin (1998) beschriebener Verfahren kodiert und analysiert werden (Unterkapitel 6.4). Der Prozess verläuft iterativ in dem Sinne, dass nach den ersten Auswertungen einer Fallstudie der jeweils aktuelle Ergebnisstand durch den sukzessiven Einbezug und die entsprechende Analyse weiterer Fallstudien überprüft, angepasst und weiterentwickelt wird.

6.2 Fallstudienauswahl

Bevor näher auf den Prozess der Fallstudienauswahl und die in diesem Zusammenhang verwendeten Kriterien eingegangen wird, bedarf es zunächst einer forschungspraktischen Anmerkung. Eine erste Kontaktaufnahme mit den Aufgabenträgern der ausgewählten Gebietskörperschaften ergab eine grundsätzliche Bereitschaft zur Teilnahme an der Studie. Allerdings verlangten verschiedene potentielle Interviewpartner die Zusicherung von Anonymität. Um einen möglichst guten Zugang zu den relevanten Organisationen, Personen und Dokumenten zu erhalten, wurde daher vereinbart, bei keinem der in die empirische Analyse einbezogenen Aufgabenträgerorganisationen den Namen der entsprechenden Gebietskörperschaft und der interviewten Personen zu nennen. Stattdessen werden die einzelnen Fallstudien im weiteren Verlauf der Dissertation abstrakt in alphabetischer Reihenfolge bezeichnet.

Die Fallstudienauswahl für den empirischen Forschungsprozess dieser Arbeit erfolgt – anders als beim Sampling im Rahmen quantitativer Methoden – nicht vor Eintritt in das jeweilige Forschungsfeld auf der Basis statistischer Verteilungskriterien zwecks statistischer Repräsentativität. Vielmehr werden die Fallstudien auf theoretischer Ebene ausgewählt, mit dem Ziel der qualitativen, inhaltlichen Repräsentativität (Glaser & Strauss 1967). Eisenhardt & Graebner (2007: 27) begründen eine Fallauswahl auf Basis theoretischer Kriterien wie folgt: „[…] multiple cases are chosen for theoretical reasons such as replication, extension of theory, contrary replication, and elimination of alternative explanations.”

Die konkrete methodische Grundlage der Fallauswahl für die hier relevante empirische Analyse bildet das *theoretical sampling* als wesentlicher Bestandteil der Grounded

Theory: „Theoretical sampling is the process of data collection for generating theory whereby the analyst jointly collects, codes, and analyzes his data and decides what data to collect next […] in order to develop his theory as it emerges" (Glaser & Strauss 1967: 45). Entscheidendes Element des *theoretical sampling* ist die enge Verzahnung von Fallauswahl und Datenanalyse. Die Fallauswahl wird in den Forschungsprozess integriert und erfolgt sukzessive während des Forschungsverlaufs auf Basis der jeweils erzielten Ergebnisse der Datenanalyse. Wesentliches Kriterium für die Auswahl eines Cases ist die theoretische Relevanz für den jeweiligen Forschungsgegenstand. Die Aufnahme weiterer Fälle wird gestoppt, wenn eine theoretische Sättigung erreicht ist und kein weiterer relevanter Erkenntnisgewinn mehr verzeichnet werden kann (Glaser & Strauss 1967).

Mit diesem Vorgehen unterscheidet sich das *theorectical sampling* von anderen Methoden der theoretischen Fallauswahl im Rahmen qualitativer Forschung, unter anderem von dem ebenfalls weitverbreiteten *selective sampling* (Schatzman & Strauss 1973). Beiden Ansätzen ist gemeinsam, dass sie jeweils auf Basis eines systematischen theoretischen Suchprozesses die Merkmalsausprägungen für die Selektion der Fallstudien eruieren, die für die jeweilige Forschungssituation wesentlich sind. Sie unterscheiden sich jedoch im Hinblick auf den Zeitpunkt der endgültigen Fallauswahl. Beim *selective sampling* wird die Anzahl der einzubeziehenden Fälle durch die forschende Person vor ihrem eigentlichen Eintritt in das jeweilige empirische Forschungsfeld auf Basis vorab abgeleiteter theoretischer Auswahlkriterien festgelegt – und eben nicht im Verlauf des Forschungsprozesses, nachdem das Forschungsfeld bereits betreten wurde (Schatzman & Strauss 1973).

Das bereits vorhandene Vorwissen des Autors in Bezug auf den Status Quo der Vergabe von Angebotsvereinbarungen im schweizerischen regionalen Busverkehr wurde vor der Auswahl der ersten Fallstudie durch zwei Experteninterviews erweitert. Konkret wurden ein Gespräch mit einem Vertreter der Sektion Personenverkehr des BAV sowie ein weiteres mit einem Vertreter eines Verkehrsberatungsunternehmens, das verschiedene Ausschreibungen im Schweizer Busverkehr begleitet hat, geführt. Ziel war, einen möglichst umfassenden Überblick über die aktuelle Vergabesituation im regionalen Busverkehr zu erlangen. Im Sinne des *theoretical sampling* wurde dann auf Basis des erarbeiteten Vorwissens als erste Fallstudie (Case A) ein Kanton in den empirischen Forschungsprozess einbezogen, dessen Aufgabenträger sich bereits mehrfach für die Durchführung von Ausschreibungen zur Vergabe einzelner regionaler

Buslinien als auch von Linienbündeln beziehungsweise regionaler Busnetze entschieden haben.[17]

Insgesamt wurden drei weitere Fallstudien sukzessive in den empirischen Forschungsprozess einbezogen. Dabei wurde die Strategie verfolgt, in Bezug auf forschungsrelevante Kriterien sowohl möglichst ähnliche als auch möglichst unterschiedliche Cases auszuwählen. Glaser & Strauss (1967: 55f.) sprechen in diesem Zusammenhang von 'minimizing differences' beziehungsweise 'maximizing differences' zwischen den untersuchten Gruppen. Durch die Minimierung von Unterschieden anhand der Auswahl und Analyse ähnlich gelagerter Fallstudien ergibt sich die Möglichkeit, die aus den Daten abgeleiteten Kategorien und ihre Eigenschaften hinsichtlich ihrer jeweiligen Robustheit zu überprüfen. Um das Kriterium der ähnlichen Fallauswahl zu erfüllen, wurde daher mit dem Case B eine weitere Aufgabenträgerorganisation in den empirischen Forschungsprozess einbezogen, die in Analogie zu dem Case A kürzlich Entscheidungen zugunsten der Durchführung eines Ausschreibungswettbewerbs getroffen hat.

Im Sinne des 'maximizing differences', wurden anschließend sukzessive zwei weitere Fallstudien in den empirischen Forschungsprozess integriert, die sich von der Gruppe der beiden Cases A und B im Hinblick auf ihre organisationalen Praktiken zur Vergabe der Angebotsvereinbarungen unterscheiden. Bei den Cases C und D handelt es sich um Aufgabenträgerorganisationen, die sich explizit gegen die Anwendung des Ausschreibungsverfahrens entschieden haben und ausschliesslich das Offertverfahren anwenden. Im Sinne Eisenhardts (1989: 537) können die beiden ausschreibenden Fallstudien A und B sowie die nicht-ausschreibenden Fallstudien C und D als „polar types" bezeichnet werden.

Für die Aufnahme in den empirischen Forschungsprozess mussten die Fallstudien beziehungsweise die entsprechenden Aufgabenträger neben den eben beschriebenen inhaltlichen Kriterien auch zwei forschungspraktische Bedingungen erfüllen. Zum einen wurden im Selektionsprozess der Fallstudien nur solche Entscheidungen pro/contra der Anwendung des Ausschreibungsverfahrens berücksichtigt, die bis zum Jahr 2005 getroffen wurden. Durch die relative zeitliche Nähe der Entscheidungen zum Forschungsprozess sollte die Chance auf ergiebige Interviews sowie auf eine hohe Verfügbarkeit von Dokumenten erhöht werden, die für den Entscheidungsprozess relevant waren. Eine Fallstudie wurde zudem nur dann endgültig in den Forschungsprozess aufgenommen, wenn Interviews sowohl mit mindestens einem Vertreter der administ-

[17] Eine ausführlichere Beschreibung der einzelnen Fallstudien erfolgt im Zusammenhang mit der Darstellung der empirischen Ergebnisse im Kapitel 7.

rativen organisationalen Aufgabenträgerebene als auch mindestens mit dem/der für den Regionalverkehr zuständigen Exekutivpolitiker/-politikerin der entsprechenden Gebietskörperschaft als Vertreter/in der politischen organisationalen Aufgabenträgerebene geführt werden konnten.

6.3 Datenerhebung

6.3.1 Qualitative Interviews

6.3.1.1 Auswahl der Interviewform

Um die einzelnen Fallstudien hinsichtlich der jeweiligen Aufgabenträgerrationalität auswerten zu können, bedurfte es zunächst einer entsprechenden Datenerhebung. Gemäß Strauss & Corbin (1998) können verschiedenste Daten in einen Grounded Theory-Prozess einbezogen werden, so zum Beispiel Interviewprotokolle, Notizen von Feldbeobachtungen, Videos sowie generell schriftliche und bildliche Dokumente. Für die Forschungsfragen dieser Arbeit bot sich insbesondere die Durchführung von Interviews mit den Aufgabenträgern als Untersuchungsobjekte sowie mit weiteren Organisationen und Akteuren an, die an den entsprechenden Entscheidungsprozessen beteiligt waren. Ergänzt wurde das so generierte Datenmaterial um diverse schriftliche Dokumente (siehe Abschnitt 6.3.3).

Es existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Interviewmethoden, aus denen eine forschende Person in Abhängigkeit vom Forschungsvorhaben und den damit verbundenen Anforderungen an die Datenerhebung auswählen kann. Gemäß Lamnek (1995b) lassen sich Interviews anhand verschiedener Parameter unterscheiden. Im Zusammenhang mit der *Intention von Befragungen* unterscheidet er mit Referenz auf Koolwijk (1974: 14) zwischen „ermittelnden“ und „vermittelnden Interviews“. Im Falle der ermittelnden Interviews fragt der Interviewer beim Interviewpartner spezifische Informationen ab, im Falle der vermittelnden Interviews liegt das Ziel darin, das Bewusstsein des Interviewpartners zu verändern. Die für die hier relevanten Fragestellungen benötigten Interviews sind als *ermittelnde Interviews* zu klassifizieren. Der Interviewer wird dabei als Experte hinsichtlich des methodischen Wissens, zugleich aber auch als lernende Person hinsichtlich des relevanten sozialen Systems angesehen (Froschauer & Lueger 2003). Vor dem Hintergrund des konstruktivistischen Forschungsparadigmas sei jedoch angemerkt, dass auch die ermittelnde Befragung bei der befragten Person durch die im Gespräch erfolgende Diskursivierung seines oder ihres Wissens zu einer – wenn auch unbewussten – Änderung des Bewusstseins führen kann.

Lamnek (1995b: 56) unterscheidet Interviews weiter nach der *Struktur der Befragten*. In diesem Zusammenhang differenziert er die Befragung einzelner Personen von Gruppeninterviews. Im Rahmen der Datenerhebung dieser Arbeit sollten grundsätzlich *Einzelinterviews* durchgeführt werden. Im Hinblick auf die *Form der Kommunikation* sollte eine *mündliche Befragung* zum Einsatz kommen. Zudem sollten die Interviews – anders als zum Bespiel bei Telefonbefragungen – mittels *persönlichem Gespräch* zwischen Interviewer und interviewter Person erfolgen, von Lamnek (1995b: 59) als *Kommunikationsmedium* bezeichnet. Dabei sollte für die Interviews dieser Arbeit ein *Kommunikationsstil* angewendet werden, der sowohl 'weiche' (das heißt persönliche) als auch 'neutrale', rein sachliche Elemente beinhaltet (Lamnek 1995b: 57f.).

Mit der *Standardisierung von Befragungen* und der *Art der Fragen* beschreibt Lamnek (1995b: 39ff. beziehungsweise 58f.) den Grad der Strukturierung im Interview. Unterscheidungskriterien im Zusammenhang mit der Standardisierung von Befragungen sind die Freiheitsgrade des Befragers (nicht-standardisiertes, halb- standardisiertes und standardisiertes Interview) sowie im Hinblick auf die Art der Fragen die Freiheitsgrade des Befragten (offene oder geschlossene Fragen). Für die Interviews mit den Aufgabenträgern war aufgrund der explorativen Fragestellung eine unstrukturierte Interviewform erforderlich, die den Befragten maximale Freiheitsgrade in Bezug auf ihre Antworten gewährte.

Tabelle 6-1 fasst die Anforderungen an die Interviewform für die Gespräche mit den Aufgabenträgern zusammen.

Kriterium	➔	Geeigneter Interviewtyp
Intention des Interviews	➔	Ermittelndes Interview
Struktur der Befragten	➔	Einzelinterview
Form der Kommunikation	➔	Mündliches Interview
Kommunikationsmedium	➔	Persönliches Interview
Kommunikationsstil	➔	Weicher und neutraler Stil
Standardisierung	➔	Nicht-standardisiertes Interview
Art der Fragen	➔	Offene Fragen

Tabelle 6-1: Anforderungen an die Interviewform für Gespräche mit Aufgabenträgern (in Anlehnung an Lamnek 1995b: 37)

Die entsprechenden Anforderungen werden insbesondere durch das *narrative Interview* als qualitative Interviewform erfüllt. Ziel des narrativen Interviews als unstrukturierte und offene Interviewform ist es, den Gesprächspartner frei zu einem vorgegeben Thema erzählen zu lassen. Mittels der Analyse der entsprechenden Erzählungen wird dann versucht, zu den jeweiligen Bedeutungsstrukturen zu gelangen, die die erzählende Person mit dem relevanten Forschungsgegenstand subjektiv verknüpft (Schütze 1977). Diese Art des Interviews eignet sich insbesondere im Zusammenhang mit explorativen Fragestellungen, und zwar gemäß Mayring (2002: 74) „vor allem wenn es um schwer abfragbare Sinnstrukturen geht." Froschauer & Lueger (2003) sehen den Zweck narrativer Interviews darin, einen Zugang zu Ereignissen und Situationen zu schaffen, die ansonsten nicht beobachtbar wären, sowie zu deren retrospektiven Deutungen durch die Interviewpartner. Die durch narrative Interviews ausgelösten Erzählungen könnten somit zum Beispiel dabei helfen, einen tieferen Einblick in Organisationen und die dort ablaufenden Routinen zu erhalten (Czarniawska 1997; Czarniawska 2004; Küsters 2009).

Für die Interviews mit den Aufgabenträgerorganisationen als Forschungsobjekte dieser Dissertation, beziehungsweise mit deren Vertretern auf politischer und administrativer organisationaler Ebene, wurde daher die Interviewform des narrativen Interviews gewählt.

6.3.1.2 Narrative Interviews

Narrative Interviews stellen aufgrund ihrer Offenheit sowohl an den Interviewer als auch an die interviewte Person besondere Anforderungen. Wesentlicher Erfolgsfaktor im Zusammenhang mit der Durchführung narrativer Interviews ist der zu minimierende Einfluss der forschenden Person auf das Interview. Statt den Gesprächsablauf bereits vorab selbst festzulegen, sollte sie sich gemäß Froschauer & Lueger (2003) eher durch die Strukturen und Themen dirigieren lassen, die in den Antworten und Erzählungen der interviewten Personen enthalten sind. Die beiden Autoren weisen in diesem Zusammenhang auf die besondere Bedeutung der Gesprächseröffnung für den Erfolg eines narrativen Interviews hin, die „innerhalb der Lebenswelt der befragten Person Relevanz aufweisen und eine Erzählung auslösen" sollte (Froschauer & Lueger 2003: 62).

Um den Anforderungen an die Durchführung narrativer Interviews zu entsprechen, erfolgte der Ablauf der Interviews in Anlehnung an einen von Lamnek (1995b) beschriebenen idealtypischen Verlauf wie folgt. Zu Beginn der Interviews wurde im Rahmen eines mehr oder weniger langen Vorgesprächs zunächst das Forschungspro-

jekt kurz vorgestellt. Dabei wurde darauf geachtet, dem Interviewpartner keine beziehungsweise nicht zu konkrete Hinweise zu dem Thema des Interviews und der entsprechenden Einstiegsfrage zu geben. Daran anschließend wurden die 'Spielregeln' des Interviews geklärt. Insbesondere ging es in diesem Zusammenhang um die erneute Zusicherung absoluter Anonymität für den Gesprächspartner, verbunden mit der Bitte zur Aufzeichnung des Gesprächs auf ein digitales Aufnahmegerät. Da das narrative Interview eine besondere und für die hier relevanten Aufgabenträger teilweise unbekannte Interviewform darstellt, wurde zudem der Ablauf des Gesprächs besprochen. Insbesondere wurde auf die offene Struktur des Interviews, das überwiegende Schweigen des Interviewers während des Interviews sowie die Nichtexistenz eines konkreten Interviewleitfadens hingewiesen, verbunden mit einer kurzen Erwartungsklärung hinsichtlich der Antworten als offene Erzählungen (Schütze 1977).

Das eigentliche Interview startete mit der Einstiegsfrage, der in einem narrativen Interview eine Schlüsselrolle zukommt. Mit ihrer Hilfe soll bei der interviewten Person eine Erzählung zu dem für das jeweilige Forschungsvorhaben relevanten Themenbereich ausgelöst werden. Um diese Funktion erfüllen zu können, muss die einleitende Frage entsprechend relevant für den Gesprächspartner sein und sich auf ihre oder seine konkrete Situation beziehen (Schütze 1978). Die unterschiedlichen Ausgangslagen der in die vorliegende Arbeit einbezogenen Fallstudien wurden daher mittels einer spezifischen Vorbereitung auf jedes Interview berücksichtigt, die mit einer entsprechend zugeschnittenen Formulierung der Einstiegsfrage einherging. Im Falle des Cases B (kürzliche Ausschreibung eines regionalen Busnetzes) wurden zum Beispiel die Gesprächspartner zu Gesprächsbeginn gefragt: „Erzählen Sie mir bitte, wie es damals zu der Entscheidung kam, das Busnetz in der Region XY auszuschreiben und wie der gesamte Ausschreibungsprozess bis hin zur Zuschlagsvergabe verlief." Demgegenüber lautete die entsprechende Einstiegsfrage zum Beispiel bei Case C (kürzliche bewusste Entscheidung im Rahmen der strategischen Planung des Regionalverkehrs, den Status Quo mit ausschliesslicher Anwendung des Offertverfahrens beizubehalten) wie folgt: „Erzählen Sie mir bitte, wie der Prozess der strategischen Planung ablief." In Anlehnung an Lamnek (1995b) wurde bewusst darauf verzichtet, bereits in dieser frühen Phase im Interview nach den Motiven zu fragen, auf denen die jeweiligen Entscheidungen beruhten.

Die Einstiegsfrage leitete jeweils die Erzählphase ein, während derer die Rederolle – soweit möglich – ausschließlich bei der Gesprächspartnerin oder beim Gesprächspartner lag. Kam es zu Phasen, in denen die Erzählungen stockten oder gar aufhörten, wurde versucht, die erzählende Person durch verbale und non-verbale Gesten zum

Weitererzählen zu motivieren. Ansonsten beschränkte sich der Autor auf die Rolle des Zuhörers. Zudem wurden Stichworte zu fehlenden, lückenhaften, wenig detaillierten oder widersprüchlichen Passagen in den Erzählungen angefertigt (Schütze 1977), die später in der Nachfragephase, die sich an die Erzählphase anschloss, vom Autor thematisiert wurden. Ziel dabei war es, ein möglichst lückenfreies und konsistentes Bild der jeweiligen Entscheidungsprozesse und ihrer jeweiligen Hintergründe zu erhalten. Die Fragen wurden erneut offen formuliert, so dass wieder die „narrative Kompetenz des Befragten“ (Schütze 1977: 51 zitiert in Lamnek 1995b: 72) zum Tragen kommen konnte.

Irgendwann kam in jedem Interview der Zeitpunkt, an dem die erzählende Person nicht mehr weiter reden wollte oder über kein Potential für weitere Erzählungen mehr verfügte. Nun wurde die Rederolle wieder vom Autor übernommen und die nächste Interviewphase eingeleitet. Lamnek (1995b: 72) bezeichnet dies als „Bilanzierungsphase […], in der direkte Fragen nach der Motivation und der Intention gestellt werden“. In diesem Sinne erfolgten entsprechende Nachfragen zu motivationalen Aspekten im gesamten Entscheidungsprozess für oder gegen die Durchführung von Ausschreibungswettbewerb, sofern diese noch nicht während der Erzählphase ausreichend geschildert worden waren. So wurde zum Beispiel gefragt, warum an einer bestimmten Stelle im Prozess eine bestimmte Entscheidung getroffen wurde und welche Aspekte mit welcher Bedeutung in die Entscheidung miteinbezogen wurden. Darüber hinaus wurde diese Phase des Interviews dazu genutzt, weitere Themen anzusprechen, die bislang noch nicht thematisiert wurden, aber für die Forschungsfragen der Arbeit ebenfalls interessant waren. Dabei wurde nun nicht mehr auf die erzählerische Kompetenz der Befragten abgezielt, sondern es ging um konkrete Antworten auf konkrete Fragen. Zum Beispiel wurden in diesem Zusammenhang Fragen zu der Rollenverteilung zwischen administrativen und politischen Aufgabenträgern sowie zur Rolle möglicher weiterer Akteure gestellt. Zum Ende dieser Phase des Interviews wurde die Gesprächspartnerin beziehungsweise der Gesprächspartner um Tipps bezüglich weiterer Personen gebeten, die zu interviewen für die Entscheidungsprozesse ebenfalls relevant sein könnte (Schütze 1977).

Im Anschluss an diese letzte Frage wurde dem jeweiligen Gesprächspartner für die Bereitschaft gedankt, an dem Interview teilzunehmen, und mit der Abschaltung des Aufnahmegerätes endete dann das ‘offizielle’ Interview; in der Regel auch direkt das Gespräch, und man verabschiedete sich. Interessanterweise gab es jedoch auch einige Gesprächspartner, die die Verabschiedung dazu nutzten, vertrauliche Informationen zu bestimmten Themen des Interviews zu ergänzen. Konkret wurden zum Beispiel erneut

die Rollenverteilung zwischen administrativen und politischen Aufgabenträgern oder weitere Motivationen für bestimmte Entscheidungen thematisiert, die zwar für die thematisierten Fragestellungen relevant, aber nicht konsensfähig und daher im offiziellen Interview nicht angesprochen worden waren.

Lueger (2000) stellt die Bedeutung dieser informellen Nachgespräche heraus und weist auf die Notwendigkeit zur Protokollierung hin. Im direkten Anschluss an jedes Interview wurden dementsprechend Protokolle der informellen Gespräche sowie Notizen zum gesamten Interview angefertigt. Neben Namen und Funktion der jeweils interviewten Person wurden dabei auch die Rahmenbedingungen des Interviews, eine kurze Beschreibung der Umgebung, in der das Gespräch stattfand (zum Beispiel Artefakte wie historische Fahrpläne oder Bilder von historischen und aktuellen Eisenbahnmodellen als Wanddekoration), die vom Verfasser der Arbeit wahrgenommene Gesprächsatmosphäre, der Verlauf des Gesprächs und sonstige wahrgenommene Auffälligkeiten schriftlich festgehalten.

Insgesamt wurden 22 narrative Interviews mit administrativen und politischen Aufgabenträgern mit einer Dauer von jeweils ca. 90 bis 120 Minuten in die empirische Analyse einbezogen.

6.3.1.3 Experteninterviews

Die narrativen Interviews mit den Aufgabenträgern wurden im Anschluss an ihre jeweilige erste Auswertung durch Interviews mit Vertretern der Legislative und Verkehrsunternehmen ergänzt. Diese sind zwar (in der Regel) nicht direkt an den Entscheidungen pro beziehungsweise contra der Ein- oder Durchführung von Ausschreibungswettbewerb beteiligt, arbeiten aber eng mit den administrativen und teilweise auch politischen organisationalen Aufgabengabenträgerebenen zusammen. So wurde für den empirischen Forschungsprozess erwartet, dass auch sie hilfreiche Informationen und Dokumente liefern können, die für die Konstruktion der organisationalen Rationalität der Aufgabenträger hilfreich sein können.

Anders als im Fall der Interviews mit den Vertretern der beiden organisationalen Aufgabenträgerebenen war es dabei allerdings nicht das Ziel, die interviewten Personen völlig frei zu einem Themenbereich erzählen zu lassen. Vielmehr sollten die ersten Erkenntnisse, die im Rahmen der vorgängig durchgeführten und ausgewerteten narrativen Interviews erzielt worden waren, hinsichtlich der Rationalität der Aufgabenträger der jeweiligen Fallstudie überprüft, modifiziert, verfeinert und ergänzt werden. Hierzu bedurfte es einer Interviewform mit einem gewissen Grad an Strukturierung in Form eines Interviewleitfadens, der auf Basis der narrativen Interviews der jeweiligen Fall-

studie erstellt werden sollte. Im Gegensatz zu den unstrukturierten narrativen Interviews mit den Aufgabenträgern wurde für die sie ergänzenden Interviews daher eine Interviewform benötigt, die einen gewissen Grad an Standardisierung aufweist. Die weiteren Anforderungen an die Interviewform waren dagegen mit denjenigen an das narrative Interview identisch (siehe Tabelle 6-2).

Kriterium	➔	Geeigneter Interviewtyp
Intention des Interviews	➔	Ermittelndes Interview
Struktur der Befragten	➔	Einzelinterview
Form der Kommunikation	➔	Mündliches Interview
Kommunikationsmedium	➔	Persönliches Interview
Kommunikationsstil	➔	Weicher und neutraler Stil
Standardisierung	➔	*Halb-standardisiertes Interv.*
Art der Fragen	➔	Offene Fragen

Tabelle 6-2: Anforderungen an die Interviewform für Gespräche mit externen Akteuren (in Anlehnung an Lamnek 1995b: 37)

Demzufolge kamen grundsätzlich das *problemzentrierte Interview*, das *fokussierte Interview* sowie das *Experteninterview* als halbstandardisierte, leitfadengestützte Interviewformen in Frage. Das problemzentrierte Interview wurde ursprünglich für die Biographieforschung entwickelt, legt allerdings im Interviewablauf in Bezug auf den hier relevanten Interviewzweck zu viel Gewicht auf narrative Elemente (Witzel 1985). Das fokussierte Interview dagegen zielt eher auf die Falsifikation zuvor entwickelter Hypothesen ab, was im hier relevanten Forschungsprozess ebenfalls nicht vorrangiger Zweck war (Merton & Kendall 1979). Das Experteninterview dagegen verfügt über den benötigten Grad an Standardisierung bei gleichzeitig ausreichender Flexibilität und Offenheit für den Interviewer und die interviewte Person.

Im Unterschied zu den narrativen Interviews stellen die interviewten Personen bei Anwendung des Experteninterviews nicht selber die Zielgruppe der Forschung dar, sondern haben vielmehr die Aufgabe, „Informationen über die Kontextbedingungen des Handelns der Zielgruppe zu liefern“ (Meuser & Nagel 1991: 445) und dienen so als Experten zur Validierung und gegebenenfalls Anpassung bereits vorgängig entwickelter theoretischer Konzepte: „Die Forschungsresultate sind von daher […] auch

Prüfinstanz für die Reichweite der Geltung des zugrunde gelegten theoretischen Erklärungsansatzes“ (Meuser & Nagel 1991: 447). Der Interessensfokus der Interviews liegt dabei auf dem Kontextwissen der Experten, die Interviews selbst übernehmen nur eine ergänzende Funktion im Forschungsprozess. Für den oben beschriebenen Zweck – die Ergänzung der narrativen Interviews und die Überprüfung der daraus abgeleiteten Erkenntnisse – ist das Experteninterview daher die geeignete Interviewform.

Für jeden Case erfolgte eine spezifische Vorbereitung der Experteninterviews auf Basis der ersten Erkenntnisse aus den narrativen Interviews mit Vertretern der Aufgabenträgerorganisationen. Ergebnis dieser Vorbereitung war für jeden Case ein Interviewleitfaden, der zusätzlich auf die spezifische Situation eines jeden Interviewpartners erweitert wurde. Die Leitfäden wurden offen formuliert. Sie enthielten die für die Experteninterviews relevanten Themen, nicht jedoch die konkreten Fragen und den genauen Ablauf des Interviews. Die Experteninterviews starteten mit einer Einleitungsphase, in deren Rahmen zunächst die Spielregeln des Interviews geklärt wurden (zum Beispiel Anonymität, digitale Aufzeichnung des Gesprächs). Weiterhin wurden das grundsätzliche Forschungsprojekt im Allgemeinen sowie die Funktion der Experteninterviews im Forschungsprozess im Speziellen kurz vorgestellt. In diesem Zusammenhang wurde insbesondere erläutert, warum die entsprechende Person als Experte oder Expertin ausgewählt wurde (Meuser & Nagel 1991). In der Regel ergaben sich seitens der Gesprächspartner Nachfragen zum Forschungsprojekt, die vom Autor beantwortet wurden. Anschließend folgte der Übergang in die Hauptphase des Interviews, deren Grundlage der offene Interviewleitfaden bildete. Die einzelnen Themen und Themenblöcke wurden mit den Gesprächspartnern diskutiert. In diesem Zusammenhang wurden von den interviewten Personen teilweise auch andere Themen und Perspektiven in die Diskussion eingebracht, die zwar im Interviewleitfaden nicht berücksichtigt wurden, aber dennoch für die Forschungsfrage relevant waren. Am Ende des Interviews wurde erneut die Frage nach weiteren, möglicherweise wichtigen, Interviewpartnerinnen und -partnern gestellt.

Insgesamt wurden 17 Experteninterviews mit einer Dauer von jeweils ca. 60 bis 90 Minuten durchgeführt.

6.3.2 Interviewpartner

Wie in den Ausführungen zur Case-Auswahl im Unterkapitel 6.2 bereits angesprochen, wurden nur solche Cases in die empirische Analyse einbezogen, bei denen zumindest der für den Verkehr zuständige politische Exekutivpolitiker (Vorsteher Verkehrsdepartement), als ein Vertreter der politischen organisationalen Aufgabenträgerebene, für ein Interview zur Verfügung stand. Im Fall von Case C gab es im Jahr vor dem Interview in Bezug auf diese Position einen personellen Wechsel. Aus diesem Grund wurden sowohl der Alt-Regierungsrat als auch die neu ins Amt gewählte Person interviewt. Bei den Cases A, C und D gab es zudem die Möglichkeit, den für das Finanz- beziehungsweise Volkswirtschaftsdepartement zuständigen politischen Akteur als weiteres Mitglied der jeweiligen politischen Exekutive zu interviewen.

Im Hinblick auf die Ebene der administrativen Aufgabenträger wurden Gespräche mit dem Leiter des für den öffentlichen Verkehr zuständigen Amts und/oder dem Leiter der für den öffentlichen Verkehr zuständigen Abteilung sowie – im Falle der Cases A und C – zusätzlich mit Personen auf Mitarbeiterebene geführt.

Im Anschluss an eine erste Auswertung der narrativen Interviews fanden die Experteninterviews für die im Forschungsprozess jeweils gerade relevante Fallstudie zur Verfeinerung der ersten Ergebnisse statt. Zum einen wurden für die Cases B, C und D Vertreter der Legislative mit einem inhaltlichen verkehrspolitischen Schwerpunkt interviewt. Auch sie können, wie im vorangegangen Unterkapitel beschrieben, als Insider der hier relevanten Thematik in den jeweiligen Gebietskörperschaften angesehen werden, deren Schilderungen zum Ablauf der einzelnen Entscheidungsprozesse Rückschlüsse auf die jeweiligen Rationalitäten der Aufgabenträger ermöglichen. Für den Case A blieben die entsprechenden Interviewanfragen leider erfolglos.

Schließlich wurden für die Cases A, B und C Gespräche mit der leitenden Ebene der Leistungserbringer, das heißt öffentlicher oder privater Verkehrsunternehmen, durchgeführt. Die betreffenden Personen stehen in regelmäßigem Kontakt zu den Aufgabenträgern. So war zu erwarten, dass auch sie hilfreiche Informationen und Dokumente liefern konnten, die für die Konstruktion deren Rationalität hilfreich sein könnten. Die Interviewanfrage an Vertreter von Verkehrsunternehmen des Cases D blieb leider erfolglos.

Tabelle 6-3 gibt einen Überblick über die Interviewpartner der einzelnen Cases. Im Sinne der Anonymität der Fallstudien und der interviewten Personen werden nicht die konkreten Organisationsbezeichnungen genannt. So wird für die interviewten Personen der politischen Aufgabenträger die Bezeichnung „Departementsvorsteher“ ver-

wendet, auch wenn die eigentliche Bezeichnung im jeweiligen Kanton „Direktion“ o.a. lautet.

	Politische AT Departement	**Administrative AT**	**Legislative** Partei	**Verkehrs-unternehmen**
Case A	• Verkehr • Finanzen	• Amtsleiter • Für Ausschreibungen zuständiger Mitarbeiter		• Leiter städtisches VU • Regionenleiter öffentliches VU
Case B	• Verkehr	• Amtsleiter	• SP • FDP • Grüne	• Regionenleiter öffentliches VU • VR-P regionales VU
Case C	• Verkehr (vor 2007) • Verkehr (seit 2007) • Volkswirtschaft	• Ehemaliger Amtsleiter (bis 2008), • Leiter Abteilung ÖV • Projektleiter	• FDP • CVP	• Leiter kantonales VU • Regionenleiter öffentliches VU
Case D	• Verkehr • Volkswirtschaft	• Amtsleiter • Leiter Abteilung ÖV	• BDP	

Tabelle 6-3: Interviewpartner

Zusätzlich zu den Gesprächen mit direktem Bezug zu den vier Fallstudien wurden ergänzende narrative Interviews zum einen mit den politischen und administrativen Aufgabenträgern zweier Schweizer Kommunen in Bezug auf ihren Ortsverkehr geführt. Zum anderen wurden auch die politischen und administrativen Aufgabenträger eines deutschen Bundeslandes und Stadtstaates sowie Vertreter der entsprechenden Legislativen und der Verkehrsunternehmen in Bezug auf ihren kommunalen/städtischen Verkehr interviewt. Die entsprechenden Ergebnisse wurden zwar nicht direkt in die Dissertation miteinbezogen, halfen aber bei einer Einordnung der Erkenntnisse zu den vier Fallstudien A, B, C und D.

Zusammen mit den beiden Experteninterviews, die vor der Auswahl der ersten Fallstudien durchgeführt und bereits im Unterkapitel 6.2 angesprochen wurden, sowie mit den ergänzenden Interviews zum Ortsverkehr beziehungsweise zum deutschen Stadtverkehr wurden zwischen 2009 und 2010 insgesamt 39 Interviews geführt, davon

- 11 Interviews mit Vertretern/Vertreterinnen der politischen organisationalen Aufgabenträgerebene,
- 11 Interviews mit Vertretern/Vertreterinnen der administrativen organisationalen Aufgabenträgerebene,
- 8 Interviews mit Parlamentariern/Parlamentarierinnen,

- 7 Interviews mit leitenden Vertretern der Verkehrsunternehmen,
- 1 Interview mit einer Vertreterin des BAV und
- 1 Interview mit einem Partner eines privaten Beratungsunternehmen mit dem Schwerpunkt Verkehr.

Die Interviews fanden grundsätzlich in den Büros der interviewten Personen statt, um eine ihnen vertraute Gesprächsatmosphäre zu schaffen (Lamnek 1995b). Von diesem Grundsatz wurde nur im Falle der Interviews mit dem früheren politischen Aufgabenträger der Fallstudie C sowie mit jeweils einem Vertreter der Legislative der Cases B und C abgewichen. Auf Vorschlag dieser drei Personen fanden die Gespräche stattdessen jeweils in einem Café statt.

Die Kontaktierung der einzelnen Interviewpartner und -partnerinnen erfolgte zunächst über eine Ankündigung und Vorstellung des Forschungsprojekts mittels eines brieflichen Anschreibens, in dem um Teilnahme an dem Interview gebeten wurde. Kurz darauf folgte eine telefonische Kontaktaufnahme der entsprechenden Personen zwecks Erläuterung allfälliger Nachfragen zu dem Forschungsprojekt und zwecks Vereinbarung eines Termins für das Interview.

6.3.3 Qualitative Dokumentenanalyse

Zusätzlich zu dem Datenmaterial aus den Interviews wurden Dokumente gesammelt und in den Grounded Theory-Prozess einbezogen. Ziel war es dabei, sich über die Dokumente einen zusätzlichen Zugang zur Rationalität der Aufgabenträger zu verschaffen. So wird diese Methode denn auch in verschiedenen Studien im Zusammenhang mit der Analyse von Rationalitäten angewendet (Creed et al. 2002; Glynn & Lounsbury 2005; Hoffman 1999; Zilber 2006).

Die Dokumentenanalyse der vorliegenden Arbeit beschränkte sich dabei auf schriftliche Dokumente und umfasste, soweit vorhanden und zugänglich

- Publikationen der Aufgabenträgerorganisationen,
- Sitzungs- und Beschlussprotokolle,
- Präsentationsunterlagen der Aufgabenträger,
- Zeitungsartikel über die ausgewählten Aufgabenträger,
- Ausschreibungsunterlagen,
- Strategiepapiere und
- Gesetzestexte.

Um möglichst neutral in die jeweiligen narrativen Interviews gehen zu können, wurde die Dokumentenanalyse für die jeweils relevante Fallstudie erst im Nachgang der Interviewdurchführung begonnen, zusammen mit der Interviewauswertung. In Bezug auf die nicht öffentlichen verfügbaren Dokumente wurde ein entsprechender Zugang im Rahmen der narrativen Interviews und der Experteninterviews erfragt.

Ein im Hinblick auf die Kommunikation der Aufgabenträger interessantes Ergebnis ergab sich bereits im Rahmen der Suche nach relevanten Dokumenten. Es war auffällig, dass diejenigen Aufgabenträger ausführlicher, öfter und transparenter in Bezug auf ihren jeweiligen Regionalverkehr kommunizieren, die ihre Busverkehre zumindest zum Teil ausschreiben. Während es bei den nicht-ausschreibenden Aufgabenträgern teilweise eher schwierig war, Dokumente zu finden beziehungsweise zu erhalten, die den jeweiligen Regionalverkehr im Allgemeinen und die Vergabe der Angebotsvereinbarungen im Besonderen betreffen, wurde man bei den ausschreibenden Aufgabenträgern zum Teil bereits auf den entsprechenden Homepages fündig. Auch im Hinblick auf den Zugang zu nicht-öffentlich zugänglichen Dokumenten gab es seitens der ausschreibenden gegenüber den nicht-ausschreibenden Aufgabenträgern eine größere Bereitschaft, Einsicht zu gewähren.

6.4 Datenanalyse

Im Vorgang der Datenanalyse wurde zunächst das Datenmaterial aufbereitet. Zu diesem Zweck wurden die Interviews zuerst wörtlich vom Verfasser mit Hilfe der Transkriptionssoftware *f4* transkribiert, so dass sämtliche Gespräche in kompletter Länge schriftlich vorlagen. Um die Transkripte leichter auswerten und besser miteinander vergleichen zu können, erfolgte im Rahmen der Transkription eine sprachliche Glättung dahingehend, dass die verschiedenen, gesprochenen Dialekte der interviewten Personen ins Hochdeutsche übertragen wurden.

Zur Analyse der Interviewprotokolle, der angefertigten Gesprächsnotizen im Nachgang der Interviews und der gesammelten Dokumente wurde *ATLAS.ti* als ein Tool zur qualitativen Datenanalyse mittels Grounded Theory verwendet. Die Datenanalyse folgte dem durch Strauss & Corbin (1998) beschriebenen Ablauf mit den drei Kodierverfahren *offenes Kodieren*, *axiales Kodieren* und *selektives Kodieren*. Mit dem Begriff Kodieren wird im Grounded Theory-Prozess allgemein das Konzeptualisieren der erhobenen Daten bezeichnet. Aus Gründen der Übersichtlichkeit und Lesbarkeit wird der Kodierprozess in den folgenden Ausführungen als chronologischer Durchlauf mehr oder weniger klar voneinander abgegrenzter Schritte dargelegt. Die tatsächliche

Datenanalyse dieser Arbeit erfolgte jedoch nicht linear als sukzessive Abfolge des offenen, axialen und selektiven Kodierens. Vielmehr ergab sich ein iterativer Analyseprozess mit ständigen Rückkopplungen, Wechseln und fließenden Übergängen zwischen den einzelnen Prozessschritten. So erfolgte zum Beispiel mit jedem Einbezug einer weiteren Fallstudie eine Rückkehr zum *offenen Kodieren.*

Mit dem *offenen Kodieren* beginnt die Datenanalyse im Rahmen eines Grounded Theory Prozesses. Das umfangreiche Datenmaterial – hier bestehend aus Interviewprotokollen und Dokumenten – wurde 'aufgebrochen' und in kleine Analyseeinheiten zerlegt. Für die Datenanalyse dieser Arbeit wurde grundsätzlich die Zeilenebene als Analyseeinheit gewählt, das Datenmaterial also Zeile für Zeile durchgearbeitet und kodiert (Alvesson & Sköldberg 2009). Diese erste Phase des offenen Kodierens wird von Strauss & Corbin (1998: 103) als *conceptualizing* bezeichnet. Dabei wurde jede Analyseeinheit mit einem Kode, also einer Art 'Namen', versehen, der die darin enthaltende Aussage zusammenfasste. Analyseeinheiten mit ähnlichen Eigenschaften wurde der gleiche Kode zugeordnet.

Die nächsten Schritte des Grounded Theory-Verfahrens sehen vor, die Datenfragmente sukzessive und systematisch wieder zusammenzufügen – und gegebenenfalls mit dem im Rahmen des theoretischen Samplings zusätzlich erhobenen Datenmaterials zu ergänzen –, bis sich schließlich die gewünschte theoretische Dichte und Sättigung der angestrebten Theorie ergibt (Alvesson & Sköldberg 2009). Zunächst erfolgte eine Verdichtung der einzelnen Kodes, indem sie und die dazugehörigen Textstellen systematisch miteinander verglichen und im Hinblick auf Beziehungen, Unterschiede und Gemeinsamkeiten analysiert wurden. Kodes mit ähnlichen Eigenschaften wurden dabei jeweils zu einer Kategorie zusammengefasst. Kategorien sollten grundsätzlich ebenfalls in einem direkten Bezug zum Datenmaterial stehen, weisen aber einen höheren Grad an Abstraktion und ein größeres Erklärungspotential auf als die einzelnen Kodes.

Im Zuge der durchgeführten Kategorisierung zeigten sich grundsätzliche Unterschiede zwischen den organisationalen Rationalitäten der politischen und administrativen Aufgabenträger innerhalb der einzelnen analysierten Aufgabenträgerorganisationen; eine Erkenntnis, die kohärent ist mit den Ergebnissen der Literaturanalyse (Unterkapitel 2.5 und 2.6). Ihr jeweiliges Handeln im Zusammenhang mit der Vergabe der Angebotsvereinbarungen weist zwar vordergründig teilweise Gemeinsamkeiten auf, die dahinterstehende grundsätzliche Handlungs- und Begründungslogik dagegen nicht. Daher wurden unterschiedliche Kategorien für die beiden organisationalen Aufgabenträger-

ebenen abgeleitet, die im weiteren Verlauf der Datenanalyse separat weiterentwickelt wurden.

Begleitet wurde der Prozess des offenen Kodierens durch das Anfertigen von Memos, in denen die Attribute und Dimensionen der Kategorien, die Beziehungen zwischen den Kategorien, sich daraus ergebende erste Hypothesen sowie sich ergebende Fragestellungen für den weiteren Forschungsablauf festgehalten wurden. Das Kategoriensystem sowie die Memos stellten die Ausgangsbasis für die weiteren Schritte im Rahmen der Datenanalyse dar. Sie wiesen jedoch zunächst nur vorläufigen Charakter auf und wurden im Zuge der weiteren Schritte der Datenauswertung weiterentwickelt und verdichtet. Zu diesem Zweck wurden auch weitere Interviewprotokolle und Dokumente herangezogen (Glaser & Strauss 1967).

Im Zuge des offenen Kodierens kristallisierten sich Kategorien heraus, die viele Kodes und Subkategorien in sich vereinen und einen Bezug zu vielen anderen Kategorien und deren Attributen aufweisen. Die Methode der Grounded Theory sieht an dieser Stelle im Forschungsprozess eine Änderung der Kodierstrategie vor. Deshalb erfolgte ein fließender Übergang zum *axialen Kodieren*, verbunden mit einer Verlagerung des Analyseschwerpunkts. Das Datenmaterial wurde ein weiteres Mal durchgearbeitet und kodiert. Im Gegensatz zum offenen Kodieren erfolgte die Kodierung dabei aber nicht mehr komplett offen, sondern jeweils im Hinblick auf die identifizierten zentralen Kategorien. Sie bildeten die einzelnen Achsen im weiteren Kodierprozess mit dem Ziel, „das Wissen über die Beziehungen zwischen dieser Kategorie und anderen Kategorien und Subkategorien“ (Strauss 1998: 63) auszubauen. Zu diesem Zweck wurden die zentralen Kategorien mit den ihnen zugeordneten Subkategorien und Kodes sowie mit den anderen zentralen Kategorien wiederholt verglichen.

Im Zuge des axialen Kodierens bildeten sich für die politische organisationale Aufgabenträgerebene die ‘Achsen’-Kategorien

- *Qualität und Qualitätsverständnis im regionalen Busverkehr*,
- *Kantonale Beteiligungsstrukturen im regionalen Busverkehr und*
- *Institutionalisierungsgrad der Vergabeverfahren*,

für die administrative Aufgabenträgerebene die Kategorien

- *Qualitative Aspekte* (im regionalen Busverkehr),
- *Ökonomische Aspekte* (im regionalen Busverkehr) sowie schließlich
- *Soziale Aspekte* (im regionalen Busverkehr)

heraus.

Als letzter Schritt im Rahmen der Datenanalyse auf Basis der Grounded Theory folgte das *selektive Kodieren*, um die Kategorien und Kodes, die in den vorangegangenen Kodierschritten sukzessive generiert und verdichtet worden waren, endgültig in einen Zusammenhang zu stellen und zu integrieren (Strauss & Corbin 1998). Zu diesem Zweck wurde das Datenmaterial ein letztes Mal durchgearbeitet. Dabei wurde ähnlich vorgegangen wie beim axialen Kodieren, allerdings auf einer höheren Aggregationsebene. Ziel war es, einen Bezug der 'Achsen'-Kategorien zu jeweils einer Schlüsselkategorie zu finden und herauszuarbeiten. Nach Abschluss des selektiven Kodierens sollte sich – so zumindest wird von Strauss & Corbin (1998) das idealtypische Ergebnis eines Grounded Theory-Prozesses beschrieben – eine Kernkategorie herausgebildet haben, um die herum sich die erarbeitete Theorie aufspannt.

Aufgrund der bereits angesprochenen Unterschiede, die zwischen politischen und administrativen Aufgabenträgern im Datenmaterial identifiziert werden konnten, wurde für beide organisationalen Ebenen jeweils eine unterschiedliche Schlüsselkategorie herausgearbeitet. Die aggregierte Schlüsselkategorie der politischen organisationalen Aufgabenträgerebene lässt sich als *Politischer Erfolg und politisches Risiko im regionalen Busverkehr* beschreiben, die der administrativen Ebene als *Qualitative Optimierung des regionalen Busverkehrs*.

Vor dem Hintergrund der in Unterkapitel 1.4 dargestellten wissenschaftstheoretischen Fundierung dieser Dissertation handelt es sich bei den im Zuge des Grounded Theory Prozesses gewonnenen und abgeleiteten Ergebnissen grundsätzlich nicht um objektive Erkenntnisse, sondern um subjektiv konstruierte Zusammenhänge des Autors auf Basis zum Beispiel seines theoretischen und fachlichen Wissenstandes, seiner Erfahrungen, seines sozialen Hintergrunds und seiner eigenen Rationalität. Im Sinne einer Herstellung von gewisser Intersubjektivität wurde eine „kommunikative Validierung" der Erkenntnisse (Flick 2009: 388) mittels Ergänzung des empirischen Forschungsprozesses um einen sich an die Datenauswertung anschliessenden Prozessschritt durchgeführt. In diesem Zusammenhang erfolgte mit dem „member checking" (Guba & Lincoln 1981) Feedbackrunde, in deren Rahmen die subjektiv konstruierten empirischen Ergebnisse sowohl mit Vertretern der analysierten Aufgabenträgerorganisationen, als auch mit Vertretern der Regionalverkehrs-Praxis (Verkehrsunternehmen und Beratungsunternehmen mit Schwerpunkt ÖV) diskutiert und eingeordnet wurden. Wahrgenommene Unstimmigkeiten wurden mit dem Datenmaterial abgeglichen und die entsprechenden Ergebnisse bei Bedarf überarbeitet.

Abbildung 6-1 stellt den empirischen Forschungsprozess der vorliegenden Dissertation grafisch dar.

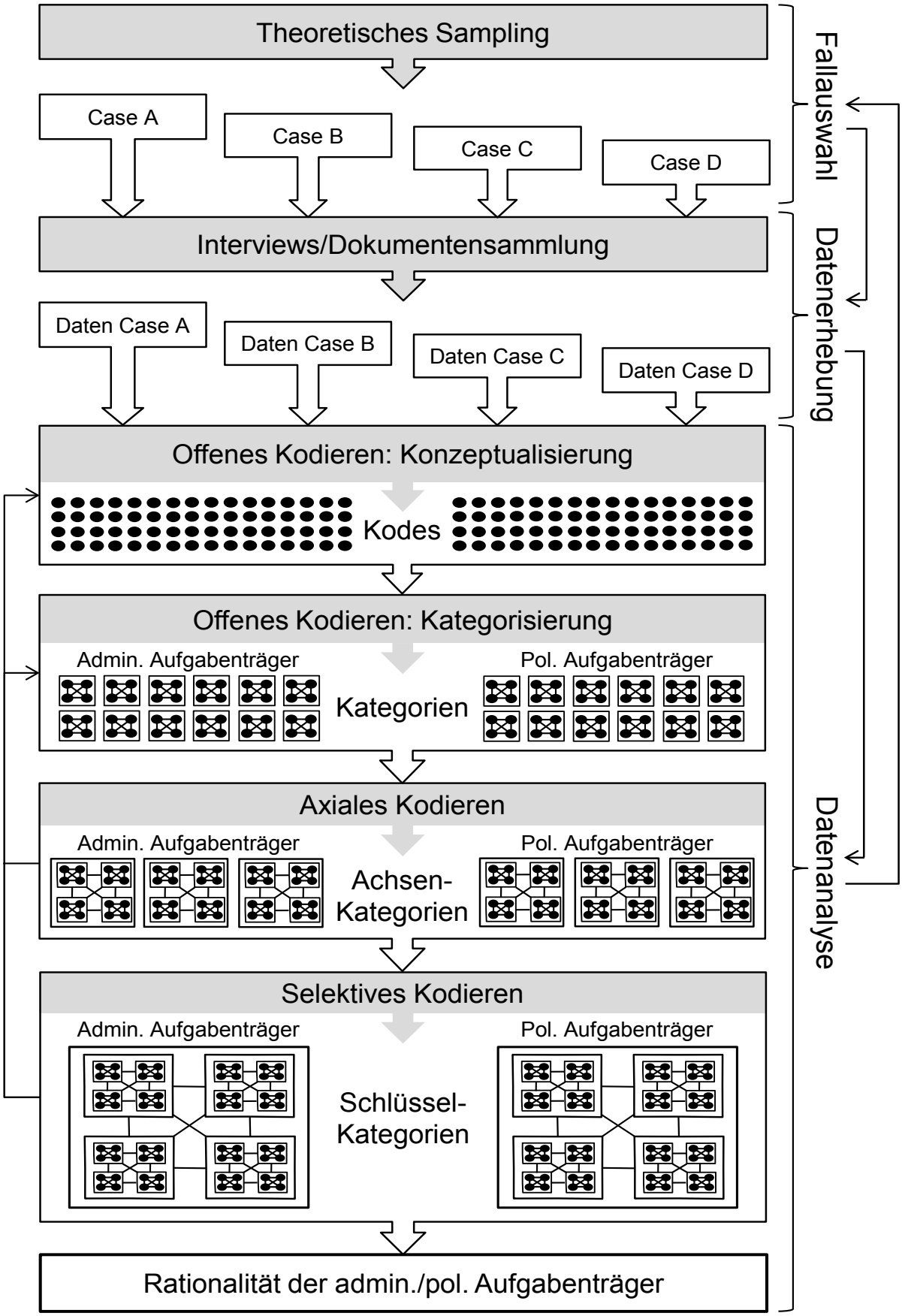

Abbildung 6-1: Empirischer Forschungsprozess (eigene Darstellung)

Teil III Empirische Ergebnisse

7 Die Vergabe der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr

7.1 Einleitung

Das folgende siebte Kapitel dient zur Darstellung der Ergebnisse des empirischen Forschungsprozesses. Unter Berücksichtigung der Anforderungen an eine möglichst hohe Reliabilität der empirischen Erkenntnisse (Kirk & Miller 1986) werden die gewonnen Einsichten im Sinne einer besseren Nachvollziehbarkeit zunächst auf einer disaggregierten Ebene separat für die vier analysierten Fallstudien herausgearbeitet und dargestellt. Ebenfalls mit dem Ziel der Nachvollziehbarkeit im Hinblick auf das Kriterium der Reliabilität werden die einzelnen abgeleiteten Erkenntnisse jeweils mit konkreten Beispielen aus dem Datenmaterial verbunden.

Für jeden Case werden zunächst die wesentlichen Charakteristika kurz beschrieben. Der Fokus der einzelnen Abschnitte liegt dabei auf dem Status Quo der Fallstudien im Hinblick auf die Vergabe der Busverkehre und auf den konkreten Entscheidungen, die zur Aufnahme in den empirischen Forschungsprozess führten. Daran anschließend werden für jeden Case die empirischen Ergebnisse in Bezug auf die drei institutionellen Dimensionen des verwendeten *sensitizing concepts* dargestellt. Auf Basis dieser Erkenntnisse erfolgen dann im achten Kapitel die Ableitung und die Diskussion der organisationalen Rationalitäten der politischen und administrativen Aufgabenträger auf einer aggregierten Ebene.

Aufgrund der mit den Interviewpartnern vereinbarten Anonymität werden die sie betreffenden Informationen möglichst neutral dargestellt, so dass Rückschlüsse auf die konkrete Aufgabenträgerorganisation und/oder die entsprechende Gebietskörperschaft sowie auf einzelne Personen nicht oder zumindest nicht ohne weiteres möglich sind. Die Funktionsbezeichnungen relevanter Akteure erfolgen aus diesem Grund immer in der männlichen Form, auch wenn die entsprechende Funktion von weiblichen Personen ausgeübt wird. Zudem betrifft die Anonymisierung zitierte Publikationen der Aufgabenträger. Eine wissenschaftlich saubere Zitation entsprechender Quellen könnte aufgrund eindeutiger Bezeichnungen im Titel die Identität der Fallstudien preisgeben

(beispielsweise: „Kanton Zürich in Zahlen 2010“[18], Statistisches Amt des Kantons Zürich 2010). Von daher werden entsprechende Publikationen anonymisiert im Literaturverzeichnis aufgeführt.

7.2 Case A

7.2.1 Beschreibung der Fallstudie

Bei der Fallstudie A handelt es sich um die Aufgabenträgerorganisation eines Schweizer Kantons. Der öffentliche Regionalverkehr basiert im entsprechenden Kanton sowohl auf einem gut ausgebauten Schienen- sowie Busverkehrsangebot, das durch verschiedene Transportunternehmen erbracht wird. Neben PostAuto als größtem Verkehrsunternehmen im regionalen Busbereich gibt es einige weitere Betreiber regionaler Buslinien beziehungsweise -netze. Der Kanton verfügt bei der Mehrzahl dieser Busunternehmen über Minderheitsbeteiligungen (Interview Case A, pol. AT 1 2009). Der Kostendeckungsgrad des regionalen Busverkehrs wird für das Jahr 2008 mit knapp 40% angegeben; im gesamten öffentlichen Verkehr des Kantons wurde ein Kostendeckungsgrad von knapp 50% erreicht (Case A: administrativer Aufgabenträger 2009).

Die für den regionalen Busverkehr verantwortliche Aufgabenträgerorganisation setzt sich zusammen aus dem kantonalen Amt für den öffentlichen Verkehr (administrative organisationale Aufgabenträgerebene) als Teil eines übergeordneten Departements und dem den zuständigen Departementsvorsteher als Mitglied des kantonalen Regierungsrats (politische Aufgabenträgerebene). Letztgenannter ist SP-Politiker und seit mehreren Legislaturperioden als Leiter des Departements tätig. Die Mehrheitsverhältnisse im Regierungsrat haben sich im Zuge der letzten beiden Wahlen geändert. Waren es früher bürgerliche Parteien, die über eine Mehrheit verfügten, so liegt diese seit den Wahlen im Jahr 2006 bei den weiter links ausgerichteten Parteien SP und Grüne (Case A: politischer Aufgabenträger 2010a; Case A: politischer Aufgabenträger 2010b).

Case A wurde als erste Fallstudie für die empirische Analyse ausgewählt, da die Aufgabenträger neben der klassischen Vergabe mittels Offertverfahren bereits seit über zehn Jahren Ausschreibungen im regionalen Busverkehr durchführen und auch zukünftig durchführen werden (Case A: administrativer Aufgabenträger 2008). Das Ausschreibungsverfahren kann in dem entsprechenden Kanton als institutionalisiert be-

[18] Der Kanton Zürich wurde nicht in die empirische Analyse einbezogen.

zeichnet werden. In regelmäßigen zeitlichen Abständen erarbeitet und veröffentlicht der Aufgabenträger eine Ausschreibungsstrategie für die jeweils nächsten Jahre, in der die geplanten zukünftigen Ausschreibungen festgelegt und frühzeitig kommuniziert werden. Die Mehrheit der Vergabeprozesse basiert jedoch nach wie vor auf dem klassischen Offertverfahren (Interview Case A, admin. AT 2 2009).

Im Jahr 1997 wurde das Ausschreibungsverfahren von den Aufgabenträgern des entsprechenden Kantons erstmals im Rahmen der Einführung einer neuen Buslinie eingesetzt (Interview Case A, admin. AT 2 2009). Bis zum Jahr 2009 folgten 24 weitere Ausschreibungen, die insgesamt 67 Linien umfassten. Damit wurden ca. 30% der regionalen Buslinien im Kanton bereits einmal ausgeschrieben. Bei über der Hälfte der Ausschreibungen wurden mindestens zwei Linien zu einem Ausschreibungslos zusammengefasst. Den Zuschlag erhielten ausschließlich regional ansässige Verkehrsunternehmen, die bereits vorher im Kanton Verkehrsleistungen erbracht haben. Dabei kam es bei ca. einem Drittel der Linien zu einem Betreiberwechsel. Ebenfalls ca. ein Drittel der Ausschreibungen bezog sich auf neue Linien, für die zum ersten Mal eine Konzession an ein Transportunternehmen vergeben wurde. Das Einsparungsvolumen, das mit den Ausschreibungen jährlich erzielt wird, beläuft sich auf ca. 10 Millionen Franken. Ein entsprechender Betrag steht den Aufgabenträgern für einen Netz- und Angebotsausbau des ÖV zur Verfügung (Interview Case A, admin. AT 2 2009; Case A: administrativer Aufgabenträger 2011).

7.2.2 Kulturell-kognitive Dimension

Die kulturell-kognitive Dimension von Institutionen bezieht sich auf die in den jeweiligen Aufgabenträgerorganisationen verinnerlichte gemeinsame kognitive Basis, auf der die Organisationsmitglieder ‘wie selbstverständlich’ ihre Argumentationen und Handlungen aufbauen. Konkret geht es um ein bestimmtes Vokabular, um Klassifizierungen und um die mentalen Modelle, auf das beziehungsweise auf die sich die Aufgabenträger im Zusammenhang mit dem regionalen Busverkehr im Allgemeinen und der Vergabe der Angebotsvereinbarungen im Besonderen beziehen und sie so reproduzieren.

Die Analyse des Datenmaterials hat ergeben, dass die Ebene des administrativen Aufgabenträgers der Fallstudie A viel technisches und ÖV-spezifisches Vokabular verwendet. So wird im Zusammenhang mit der Beschreibung wesentlicher Anforderungen an ein ÖV-System zum Beispiel unter anderem von „optimierten Umsteigebeziehungen“, „tarifarisch einfachen Lösungen“, „guter Nutzerzugänglichkeit“, „Wagenma-

terial“, „betrieblichen Optimierungen“ und „verdichtetem Fahrplanangebot“ gesprochen (Interviews Case A, admin. AT 1 und 2 2009). Der politische Aufgabenträger dagegen verwendet in einem ähnlichen Kontext Alltagsvokabular wie „pünktlich“, „zuverlässig“, „kostengünstig für die Kundinnen und Kunden“, „kundengerecht“ oder „komfortabel“ (Interview Case A, pol. AT 1 2009). Entsprechende Unterschiede im ÖV-Vokabular lassen sich sowohl aus den Interviews als auch aus Präsentationen, Publikationen oder Reden der beiden Aufgabenträgerebenen herausarbeiten.

Differenzen bestehen auch hinsichtlich der Begrifflichkeiten für die regelmäßig durchgeführten Ausschreibungsverfahren im regionalen Busverkehr. Der administrative Aufgabenträger verwendet in diesem Zusammenhang explizit die Begriffe „Ausschreibungs*wettbewerb*“ und „*wettbewerbliche* Vergaben“ (Interview Case A, admin. AT 1 2009; Case A: administrativer Aufgabenträger 2007).

Der politische Aufgabenträger dagegen spricht ebenfalls zwar von „Ausschreibungen“, allerdings nicht von „Wettbewerb“. Weder im Interview noch in analysierten Reden im Zusammenhang mit den kantonalen Busausschreibungen taucht der Begriff „Wettbewerb“ auf (Interview Case A, pol. AT 1 2009; Case A: politischer Aufgabenträger 2005; 2008).

Entsprechende Unterschiede in den Bezeichnungen der Ausschreibungen stehen im Zusammenhang mit dem jeweiligen Verständnis und der jeweiligen Klassifikation von Ausschreibungen als Vergabeinstrument. Für den administrativen Aufgabenträger stellen Ausschreibungen

> „ein wettbewerbliches Verfahren zum Aufbrechen des historisch gewachsenen Konzessionsmuses in zunehmend liberalisierten Verkehrsmärkten“ (Interview Case A, admin. AT 1 2009)

dar.

Der politische Aufgabenträger dagegen weist explizit darauf hin, dass die praktizierten Ausschreibungen

> „von Buslinien keine Frage der Liberalisierung [ist, Ergänzung MG]. Es ist nicht eine Frage der Liberalisierung. Bei uns ist die Frage der Liberalisierung kein Thema, da sind wir eigentlich eher konservativ im Kanton. Ausschreibungen sind nur eine Alternative zum Offertverfahren.“ (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Mit anderen Worten klassifiziert der administrative Aufgabenträger die regelmäßigen Ausschreibungen im regionalen Busverkehr explizit als Wettbewerb unter den Busunternehmen als eine Folge der sukzessiven Öffnung und Liberalisierung der Verkehrsmärkte, während der politische Aufgabenträger explizit keinen Zusammenhang mit einer Liberalisierung sieht.

Dahinter stehen differierende mentale Modelle der beiden Aufgabenträgerebenen in Bezug auf Wettbewerb im regionalen Busverkehr. Für den politischen Aufgabenträger lässt sich ein eher negativ besetztes mentales Modell herausarbeiten, das geprägt ist durch das Bild „verlotterter Schienenstränge in Großbritannien“, durch das Bild von durch den Kanton fahrenden Bussen ausländischer Transportunternehmen, die sich im Wettbewerb gegen die heimischen Unternehmen durchsetzen und diese mittelfristig vom Markt verdrängen sowie generell durch ein vermutetes Risiko eines (teilweisen) Verlustes der heutigen hohen Qualität im ÖV (Interview Case A, pol. AT 1 2009). Dagegen baut der administrative Aufgabenträger seine Argumentationen auf einem grundsätzlich positiven mentalen Modell von Wettbewerb im regionalen Busverkehr auf. Verbunden wird damit zum Beispiel ein positiver Effekt für den Innovationsgrad, sowohl hinsichtlich der Angebots- und Betriebsführungskonzepte als auch hinsichtlich des eingesetzten Wagenmaterials, eine hohe Qualität in der Leistungserstellung, betriebliche Optimierungen und eine hohe Effizienz in der Leistungserstellung. Wie sich weiter gezeigt hat und wie später noch ausführlicher dargestellt wird, sind entsprechende Unterschiede in den mentalen Modellen mit Konsequenzen für die Vergabe der Verkehre verbunden.

7.2.3 Normative Dimension

7.2.3.1 Werte und Normen

Die normative institutionelle Dimension bezieht sich auf die in den jeweiligen Aufgabenträgerorganisationen vorliegenden Werte- und Normensysteme, die dem organisationalem Handeln zugrunde liegen, sowie auf das Rollenverständnis der beiden Aufgabenträgerebenen und die damit verbundenen Erwartungen an die jeweils andere Ebene.

Organisationale Werte geben die grundsätzlichen Ziele einer Organisation vor. Für den administrativen Aufgabenträger der Fallstudie A lassen sich zwei Schwerpunkte im Wertesystem herausarbeiten. An oberster Stelle in der Wertehierarchie steht eine hohe Qualität im regionalen Busverkehr, ihr untergeordnet – aber ebenfalls normen- und handlungsprägend – eine hohe Effizienz. Wie die Darstellung der weiteren empirischen Ergebnisse noch zeigen wird, spielen qualitative Werte für jeweils beide Aufgabenträgerebenen der vier analysierten Fallstudien im Hinblick auf ihre Rationalitäten grundsätzlich eine besondere Rolle. Allerdings hat sich herausgestellt, dass das Verständnis dessen, was konkret unter hoher Qualität im regionalen Busverkehr beziehungsweise im ÖV allgemein verstanden wird, sich sowohl zwischen den beiden Ebe-

nen innerhalb der vier Organisationen als teilweise auch innerhalb der politischen und der administrativen Ebene zwischen den Fallstudien unterscheidet. Von daher wurde das Datenmaterial explizit auch in Bezug auf das jeweils vorliegende Qualitätsverständnis analysiert.

Administrative Aufgabenträgerebene

Für den administrativen Aufgabenträger der Fallstudie A sind in diesem Zusammenhang insbesondere technische Aspekte, wie zum Beispiel innovative und optimierte Angebots- und Fahrplankonzepte sowie Betriebsprozesse, Fahrgastinformationssysteme, modernes Wagenmaterial, die Dichte im Angebot und darauf aufbauende funktionale Aspekte wie Fahrplanstabilität und kurze Reisezeiten relevant (Interviews Case A, admin. AT 1 und 2 2009).

Hohe Effizienz steht auf zweiter Stufe des Wertesystems, da sie als wesentliche Bedingung für die angestrebte hohe Qualität betrachtet wird. Dahinter steht die Annahme, dass mit einer höheren Effizienz der Busunternehmen ein dichteres Angebot und eine höhere Qualität im regionalen Busverkehr bestellt werden kann.

> „Für die gleichen Abgeltungen bekommen wir mehr und besseren regionalen Busverkehr." (Interview Case A, admin. AT 1 2009)

Wesentlich ist in diesem Kontext, dass Effizienz nicht als Selbstzweck angesehen wird, sondern der obersten Stufe im Wertesystem, der Qualität, dient.

Die Normen im Zusammenhang mit der Vergabe der Verkehre, auf die sich die kantonale Verkehrsverwaltung in ihrem Handeln beziehen, bauen auf den beiden angestrebten organisationalen Zielen „hohe Qualität" und „hohe Effizienz" auf. So lassen sich Normen identifizieren, deren Anwendung – positiv formuliert – eine Erfüllung dieser Werte erwarten lassen beziehungsweise – negativ formuliert – eine entsprechende Erfüllung zumindest nicht beeinträchtigen.

Als direktes Resultat des Strebens nach hoher technischer und funktionaler Qualität im regionalen Busverkehr ergibt sich die Norm, Angebotsvereinbarungen für eine Linie oder ein Linienbündel jeweils mit dem Busunternehmen abzuschließen, von dem die höchste Qualität bei gleichzeitig hoher Effizienz in der Leistungserstellung zu erwarten ist.

> „Wir wollen immer das Unternehmen, das uns möglichst guten ÖV und möglichst viel ÖV für 'unser' Geld, erbringt." (Interview Case A, admin. AT 1 2009)

In diesem Zusammenhang wird eine Vergabe der Verkehre mittels Ausschreibungen als Möglichkeit gesehen, um sowohl die Qualität als auch die Effizienz im regionalen Busverkehr durch den Vergleich verschiedener Offerten zu erhöhen. Dies erfolgt di-

rekt über die Auswahl des besten Anbieters sowie indirekt über „virtuellen Wettbewerb“.

> „Wir haben da so einen Namen kreiert, „virtueller Wettbewerb“. Dadurch, dass wir eben in einem Gebiet ausschreiben, passiert auch etwas auf anderen Linien, die nicht schon als Ausschreibungslos deklariert sind. Eben, weil die Unternehmen nicht wollen, dass ihr Gebiet später einmal ausgeschrieben wird.“ (Interview Case A, admin. AT 2 2009)

Die Dominanz qualitativer Aspekte im Wertesystem schlägt sich in einer konkreten Norm im Zusammenhang mit der Bewertung der Offerten nieder. Die eingegangenen Offerten werden mittels einer Nutzwertanalyse bewertet und verglichen. Die in die Bewertung einbezogenen Kriterien und deren Gewichtung spiegeln das Wertesystem der administrativen Aufgabenträgers wider. Bewertet werden verschiedene Qualitätskriterien und der Preis als die vom Besteller geforderte Abgeltungshöhe, wobei – an dieser Stelle kommt die Norm ins Spiel – die qualitativen Kriterien höher gewichtet werden als das finanzielle Kriterium.

> „Wir gewichten die Qualität grundsätzlich höher als den Preis. Das ist unser Credo. Also, 60% Qualität und 40%Preis, das ist eigentlich fest. Das ist uns wichtig. Das ist völlig anders als in Deutschland, da ist irgendwie 90% Preis und so weiter.“ (Interview Case A, admin. AT 2 2009)

Ein Unternehmen kann demnach nur dann den Zuschlag erhalten, wenn es ein Angebot einreicht, das insbesondere in qualitativer Hinsicht überzeugt.

Zum Verständnis einer weiteren identifizierten Norm der administrativen Aufgabenträgerebene der Fallstudie A erfolgt an dieser Stelle ein kurzer Vorgriff auf die Ergebnisse zur regulativen Dimension. In der Verkehrsverwaltung geht man davon aus, dass der Druck auf die Aufgabenträger zur wettbewerblichen Vergabe der regionalen Busverkehre mittels Ausschreibungen in der Schweiz langfristig steigen und Ausschreibungswettbewerb daher, ob gewollt oder nicht, zur Regel werden wird. Vor diesem Hintergrund wird es im Sinne einer langfristigen Sicherung der bestehenden hohen Qualität als sinnvoll angesehen, sowohl die eigene Aufgabenträgerorganisation als auch die bisherigen Busbetreiber, mit denen man aufgrund ihrer hohen Qualität grundsätzlich auch zukünftig zusammenarbeiten möchte, rechtzeitig durch regelmäßige, selektive Ausschreibungen kleinerer Lose für den Wettbewerb und die damit verbundenen Verfahren und Prozessschritte fit zu machen. Ansonsten bestünde das Risiko, dass sich nach dem erwarteten obligatorischen Vergaberegimewechsel zunächst ausländische Betreiber gegen die bisherigen regionalen Betreiber im Ausschreibungswettbewerb durchsetzen, auch wenn sie unter Umständen eine niedrigere Qualität bieten, weil sie im Gegensatz zu den heimischen Unternehmen über langjährige Ausschreibungserfahrungen verfügen und formell korrekte Offerten einreichen können.

> „Eine Veolia kann Angebote abgeben, in der ganzen Welt. Das hat sie auch bei uns schon bewiesen. Preislich und qualitätsmäßig hat das zwar bislang nicht gepasst, aber formal kann sie

> ein richtiges Angebot abgeben. Das haben unsere Unternehmen, die hier fahren, nicht alle gekonnt. Und das müssen die lernen, weil das ist die Zukunft. Das kommt auf uns zu, sowieso. Also geben wir denen die Chance, das schon heute im Kleinen zu üben." (Interview Case A, admin. AT 1 2009)

Eine Norm kann dahingehend identifiziert werden, dass die eigenen organisationalen Vergabepraktiken zukünftige rechtliche und regulative Entwicklungen antizipieren sollen, um sowohl die eigene Organisation als auch die Betreiberseite auf entsprechende zukünftige Herausforderungen vorzubereiten.

Politische Aufgabenträgerebene

Das Wertesystem des politischen Aufgabenträgers der Fallstudie A unterscheidet sich von dem der administrativen Ebene, und zwar nicht nur hinsichtlich der einzelnen Werte an sich, sondern auch hinsichtlich der Grundlage, auf der sie sich herausbilden Ähnliche Erkenntnisse wiederholten sich bei den Cases B, C und D. In den kantonalen Verkehrsverwaltungen arbeiten Personen, die in der Regel über einen ähnlichen, häufig eher technisch ausgelegten, Studien-/Ausbildungshintergrund und über eine gemeinsame Affinität zum ÖV verfügen. Die für sie gültigen Normen und die daraus resultierenden konkreten Handlungen bauen auf Werten auf, die von den entsprechenden Organisationsmitgliedern geteilt und 'gelebt' werden und eine hohe Stabilität aufweisen. Im Unterschied zur administrativen Aufgabenträgerebene verfügen die politischen Aufgabenträger über keinen ÖV-spezifischen oder zumindest technischen Ausbildungshintergrund, und ihr Bezug zum ÖV ging vor der Amtsübernahme nicht über den eines 'normalen', mehr oder weniger regelmäßigen, Nutzers hinaus.

Der Weg in die Funktion als politischer Aufgabenträger für den Regionalverkehr führt über eine Wahl durch die Bevölkerung. Im Zuge des Grounded Theory-Prozesses hat sich für die politischen organisationalen Ebenen aller vier Aufgabenträgerorganisationen herausgestellt, dass ihre Wertesysteme, den Regionalverkehr betreffend, im Sinne eines angestrebten Wahlerfolgs nicht (nur) auf eigenen Werten basieren, sondern vor allem auf den Einschätzungen hinsichtlich der entsprechenden Wertvorstellungen der Wählerinnen und Wähler. Weiterhin sind die politischen Aufgabenträger auf politische Mehrheiten zur Durchsetzung der von ihnen angestrebten politischen Inhalte angewiesen. In diesem Sinne lässt sich eine gewisse Flexibilität und Strategie in ihren Wertesystemen erkennen.

Eine hohe Qualität im regionalen Busverkehr befindet sich in Analogie zur Verwaltungsebene auch im konkreten Wertesystem des politischen Aufgabenträgers der Fallstudie A auf oberster Stufe. Das zugrundeliegende Qualitätsverständnis ist hier jedoch ein anderes. Technische Aspekte spielen dabei keine Rolle, da nicht davon ausgegan-

gen wird, dass sie für die Menschen im Kanton von entscheidender Relevanz sind. Weiter wird die Bevölkerung so eingeschätzt, dass der Wert des ÖV für sie über einen rein funktionalen hinausgeht und auch die emotionale Ebene betrifft. Der regionale Busverkehr, die entsprechenden Verkehrsunternehmen und ihre Busse stellen wichtige Identifikationssymbole für die Bevölkerung dar.

> „Wissen Sie, der ÖV ist hier bei uns hochemotional, in der ganzen Bevölkerung. Also, ich bekomme kaum in einem Bereich - und ich habe einige sehr große Bereiche in meiner Direktion - so viele Schreiben, Briefe, Telefonate oder direkte Ansprachen, wenn ich draußen bin, wie im ÖV-Bereich. Da geht es nicht nur darum, von A nach B zu kommen. Also, das ist wirklich, ich muss sagen, das ist etwas sehr, sehr Emotionales. […] Wir hatten hier mal einen Farbwechsel der Busse und Trams. Das war ein Riesenthema. Ein Riesenthema. Das war unglaublich, wirklich jetzt. Und heute ist die Reklame auf den Fahrzeugen ein weiteres Thema, sehr emotional. Man muss wissen, ich fahre selber sehr viel ÖV. Deshalb bekomme ich das auch immer mit. Die Leute kennen mich, sprechen mich auch direkt an. Dann kommt ein rosarotes Tram mit der Farbe einer Confiserie. Oder ein weißes Tram, mit dem Namen eines bekannten Technologiekonzerns drauf. Das ist unglaublich, was es da für negative Reaktionen gibt. Wieso kommen die jetzt in Weiß oder Rosarot daher, fragen die dann. Das ist wirklich ein Thema auf der Straße, das ist wirklich eine Frage der Identifikation.“ (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Die Berücksichtigung funktionaler Qualitätswerte wie Pünktlichkeit, Sauberkeit, Sicherheit, Zuverlässigkeit im Wertesystem ist eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung, um dem angenommenen Qualitätsverständnis der Bevölkerung zu entsprechen. Vielmehr zeichnet sich Qualität für die Bevölkerung in der Einschätzung des politischen Aufgabenträgers maßgeblich auch durch „weiche“ Qualitätsaspekte wie eine bestimmte Farbe der Busse, die unverwechselbare Melodie in den Bussen bei der Haltestellenansage, das Personal mit seinen bekannten Begrüßungsritualen und mit seiner typischen Kleidung oder den auf Haltestellen, Billetts oder Fahrzeugen omnipräsenten Firmennamen des jeweiligen Verkehrsunternehmens aus, denn all das ist zum festen Bestandteil der öffentlichen Wahrnehmung des eigenen Kantons und damit des Alltags der Bevölkerung geworden.

Neben den dominierenden qualitativen Aspekten des ÖV lassen sich weitere, untergeordnete Werte für den politischen Aufgabenträger im Hinblick auf den regionalen Busverkehr und die Vergabe der Angebotsvereinbarungen identifizieren. In diesem Zusammenhang sind soziale Werte wie etwa die Lohn- und Sozialbedingungen der Buschauffeure zu nennen. Sie sind im Wertesystem der politischen Aufgabenträgerebene unter anderem aufgrund strategischer Überlegungen im Sinne des angestrebten politischen Erfolgs vertreten. Würden soziale Werte bei der Entscheidung zugunsten von Ausschreibungswettbewerb und letztlich beim Vergabeentscheid selber nicht ausreichend berücksichtigt werden, so böte man den Kritikern entsprechender Vergabeverfahren eine Angriffsfläche.

„Das Personal ist natürlich noch ein wesentlicher Faktor im ÖV, gewerkschaftlich gut organisiert. Deren Arbeitsbedingungen müssen beachtet werden, sonst bekommen Sie da große Opposition und öffentliche Kritik." (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Effizienz als ökonomischer Wert ist ebenfalls Bestandteil des Wertesystems, allerdings sowohl den qualitativen als auch den sozialen Werten untergeordnet. Es wird zwar grundsätzlich die Notwendigkeit gesehen, die Effizienz im regionalen Busverkehr und im ÖV generell zu erhöhen, jedoch nicht mit dem Risiko sinkender Qualität und sich maßgeblich verschlechternder Lohn- und Arbeitsbedingungen der Buschauffeure.

„Der ÖV ist so teuer und ich finde, man muss dort Kosten optimieren, wo das ohne Qualitätsverlust und nicht zu Lasten des Personals möglich ist, und das wollen wir. Kosten reduzieren und Synergien nutzen." (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Eine erste grundsätzliche, handlungsleitende Norm der politischen Aufgabenträgerebene kann dahingehend identifiziert werden, dass Vergaben von regionalen Busverkehren mit möglichst geringem Risiko für die Qualität im dargelegten Verständnis verbunden sein sollen – und damit auch mit möglichst geringem Risiko für den persönlichen politischen Erfolg. In diesem Zusammenhang kommt ein wesentlicher Unterschied zwischen politscher Ebene und Verwaltung zum Tragen. Während die administrative Ebene das Ausschreibungsverfahren, wie dargestellt, zwar auch zur Steigerung der Effizienz, insbesondere jedoch zur Erhöhung der Qualität durchführt, wird es von der politische Ebene lediglich als ein Verfahren zur Steigerung der Effizienz angesehen.

„Das Ziel von Ausschreibungen ist ganz klar eine reine Kostenreduktion. Ist ganz klar, Synergien nutzen, Kostenreduktion." (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Effizienz aber steht, wie beschrieben, in der Wertehierarchie nicht auf der obersten Stufe, sondern ist den qualitativen Werten untergeordnet.

Das Argument der Verwaltungsebene zugunsten von Ausschreibungswettbewerb, die Möglichkeit zur direkten und indirekten Erhöhung der Qualität, hat für die politische Ebene keine oder nur eingeschränkte Gültigkeit. Vielmehr wird mit Ausschreibungen grundsätzlich ein gewisses politisches Risiko verbunden. Sie könnten dazu führen, dass zukünftig ausländische Busunternehmen die regionalen Busverkehre im Kanton erbringen – was in der Bevölkerung, unabhängig von objektiven Kriterien, zunächst als Qualitätsverlust wahrgenommen werden würde, so die Einschätzung.

„Aber ich habe mir schon überlegt, was würde passieren, wenn jetzt hier eine lokale Unternehmung weg müsste und Veolia käme. Ich könnte mir vorstellen, dass es dann starke und öffentliche Opposition von vielen Seiten gäbe." (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Dass der politische Aufgabenträger Ausschreibungen trotzdem grundsätzlich als Vergabemöglichkeit akzeptiert und unterstützt, hängt mit dem Institutionalisierungsgrad des Verfahrens zusammen. Ausschreibungswettbewerb wird im regionalen Bus-

verkehr, wie erwähnt, bereits seit längerer Zeit durchgeführt; dies war auch schon vor der Amtsübernahme des derzeitigen politischen Aufgabenträgers der Fall. Aufgrund der gesammelten Erfahrungen hinsichtlich der Reaktionen der Bevölkerung in Bezug auf Ausschreibungsergebnisse, aufgrund des aufgebauten Ausschreibungs-Knowhows in der Verkehrsverwaltung und aufgrund der zunehmenden Standardisierung der im Ausschreibungsverfahren benötigten Prozesse ist das politische Risiko für den politischen Aufgabenträger begrenzt. Ausschreibungen im Status Quo stellen nichts Besonderes mehr dar, sind von der Bevölkerung grundsätzlich akzeptiert und bieten der Opposition daher keine Angriffsfläche. Mit anderen Worten bieten sie der politischen Ebene eine Möglichkeit, die Effizienz im regionalen Busverkehr bei geringem politischem Risiko zu erhöhen.

Mit einer Änderung und/oder Ausdehnung der Ausschreibungsstrategie würde das politische Risiko jedoch steigen, denn dann wären die entsprechenden Ergebnisse nicht mehr oder nicht mehr in gleichem Maße vorhersehbar. Eine weitere Norm für die politische Aufgabenträgerebene lässt sich somit dahingehend identifizieren, dass es eine Änderung beziehungsweise Erweiterung der etablierten Ausschreibungsstrategie nicht geben soll.

> „Beim Busverkehr ist der Entscheid, dass man ausschreibt, vor meiner Zeit mal so gefallen. Ich fand und finde das grundsätzlich gut, wenn es bei diesem begrenzten Umfang bleibt. Aber weiter würde ich nicht gehen. Ich bin dagegen, mehr auszuschreiben oder ganze Netze ausschreiben.“ (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Auch die angesprochenen sozialen Werte der politischen Ebene schlagen sich in konkreten Normen in Bezug auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen nieder. Angestrebte Effizienzerhöhungen im Offertverfahren oder mittels Ausschreibungen sollen grundsätzlich sozial verträglich erfolgen und nicht auf Kosten des Personals.

> „Eines ist aber ganz klar, das muss ich ganz klar sagen. Einsparungen dürfen nicht auf dem Buckel vom Personal gemacht werden.“ (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Zu diesem Zweck müssen die an den Ausschreibungen teilnehmenden Busunternehmen die Bedingungen des vorhandenen Gesamtarbeitsvertrages in ihren Offerten berücksichtigen.

7.2.3.2 Rollen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde aufgezeigt, dass zwischen den beiden Ebenen innerhalb der Aufgabenträgerorganisation des Case A teilweise Unterschiede in den Werten und Normen hinsichtlich des regionalen Busverkehrs und der Vergabe der Verkehre bestehen. Zwar ist Qualität für beide Ebenen der dominierende Wert, das dahinterstehende Qualitätsverständnis unterscheidet sich jedoch maßgeblich. Ebenso

differiert die Bewertung des Zwecks und Nutzens von Ausschreibungsverfahren. Trotz der entsprechenden Differenzen lassen sich grundsätzlich ähnliche Rollenverständnisse sowie grundsätzliche ähnliche Erwartungen identifizieren, und zwar sowohl an die Rolle der eigenen als auch der jeweils anderen Ebene in der Aufgabenträgerorganisation.

Der administrative Aufgabenträger hat klare Vorstellungen und eine eigene Agenda in Bezug auf den regionalen Busverkehr und die entsprechenden Vergaben der Angebotsvereinbarungen. Ziel ist es, wie beschrieben, mittelfristig eher mehr als weniger Busverkehre mittels Ausschreibungen zu vergeben, um auf diese Weise die technische und funktionale Qualität zu erhöhen. Die Zuständigkeiten für die Bestellungen der Verkehre und für die damit zusammenhängenden Entscheidungen sieht die Verkehrsverwaltung bei sich selbst. Die Rolle der politischen Ebene wird darin gesehen, die entsprechenden Planungen und Vereinbarungen formell abzuschließen, also zu unterschreiben. Damit einher geht die Erwartung, die Auswahl der Busunternehmen dem Amt zu überlassen.

> „Das Amt selber ist eigentlich dafür da, diese Leistungsvereinbarungen bis zum Schluss, bis zum letzten Komma, im Prinzip vorzubereiten und auszugestalten. Und dann legen wir sie zur Unterschrift vor. Und wie wir zu den Unternehmen kommen, das ist im Prinzip unsere Sache.“ (Interview Case A, admin. AT 1 2009)

> „Das Amt hat hier schon immer eine sehr hohe Kompetenz gehabt. Es ist so, dass der Regierungsrat die formellen Abschlüsse mit den Leistungsvereinbarungen macht, aber eigentlich im Vorfeld – also die Auswahl des Verfahren, die Auswahl der Transportunternehmen und die Verhandlungen mit ihnen – das ist eigentlich schon immer auf der Ebene vom Amt gewesen.“ (Interview Case A, admin. AT 2 2009)

In diesem Sinne wird die kantonale Ausschreibungsstrategie proaktiv vorangetrieben und weiterentwickelt.

Der politische Aufgabenträger sieht die Rollenverteilung, trotz der teilweise differierenden Werte- und Normensysteme, grundsätzlich ähnlich. Die Verkehrsverwaltung und ihre Arbeit werden aufgrund der hohen Fachkompetenz, des Knowhows und der Begeisterung hinsichtlich des ÖV geschätzt. Da im bestehenden Ausschreibungssystem, wie beschrieben, kein Risiko für die Qualität und – damit zusammenhängend – für den eigenen politischen Erfolg gesehen wird, überlässt die politische Ebene dem administrativen Aufgabenträger zunächst die Auswahl und Kommunikation der auszuschreibenden Linien sowie die Auswahl der Busunternehmen. Die entsprechenden Ergebnisse werden vom Amt regelmäßig präsentiert, dann gemeinsam durchgesprochen und schließlich vom politischen Aufgabenträger formell bestätigt.

> „Also, die Strategie als solche bekomme ich zu Gesicht respektive die kann ich absegnen, aber die Ausführung der Strategie, das macht nur die Verwaltung. […] Also, die Verwaltung schlägt mir gestützt auf die erarbeiteten Kriterien die Linien vor, die zukünftig ausgeschrieben

werden sollen. Und wenn es Grenzfälle gibt, wird das hier diskutiert, und sonst sage ich: Ok, macht das so." (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Diese Rollenverteilung wird auch von externen Beteiligten, konkret von den Verkehrsunternehmen und Beratern, so wahrgenommen. Ausschreibungswettbewerb im regionalen Busverkehr wird im entsprechenden Kanton nur mit dem administrativen Aufgabenträger assoziiert.

„Das läuft alles rein auf Amtsebene. Also, ich denke schon, dass die das intern sicher im Departement irgendwie abklären. Aber gegen außen auftreten und kommunizieren tut nur das Amt." (Interview Case A, VU 1)

„Bei der Ausschreibungsstrategie, da ist [nennt Namen, Anmerkung MG] nicht spürbar, sondern der Amtsvorsteher, der auch die Dokumente signiert. Und auch das Ausschreibungsverfahren selber – das spüren wir – das läuft nur im Amt."(Interview Case A, VU 2 2009)

„Und im Kanton [nennt Namen, Anmerkung MG] meine ich, dass der zuständige Regierungsrat überhaupt nicht in Erscheinung tritt. Ich habe von der Seite noch nie etwas im Zusammenhang mit Ausschreibungen gehört, obwohl die schon sehr viele Ausschreibungen durchgeführt haben. Ich habe dort schon den Eindruck, dass das Amt eine ganz wesentliche Rolle in diesem Zusammenhang einnimmt. Es vertritt das auch so gegen außen."(Interview Berater 2009)

Allerdings ist sich der politische Aufgabenträger explizit auch des differierenden Werte- und Normensystem des administrativen Aufgabenträgers und seiner Agenda bewusst. So wird mit der eben dargestellten Rollenverteilung seitens der politischen Ebene die Erwartung an das Amt verbunden, es im Hinblick auf die gewährten Freiheiten, die Ausschreibungsstrategie betreffend, nicht zu übertreiben und den Ausschreibungswettbewerb nicht über ein für sie vertretbares Maß hinaus auszuweiten. Werden die entsprechenden Erwartungen von der Verkehrsverwaltung nicht erfüllt und wird in ihrer Eigendynamik ein zu hohes Risiko für die politische Ebene gesehen, erfolgt ein Rollenwechsel von der formellen Aufgabenträgerrolle in eine aktive prozess- und entscheidungsgestaltende Rolle.

„Ich weiß natürlich schon, was das Amt so will. Aber die werden dann von mir gebremst. […] Ich habe mal festgestellt, dass immer mehr Linien in die Ausschreibungsstrategie aufgenommen wurden und ausgeschrieben werden sollten. Da wollte ich aber genau wissen, wie das eigentlich aussieht und habe mir das erläutern lassen. Dann habe ich meine Position klar gemacht und die Planung anschließend entsprechend überarbeiten lassen. Danach passte das und ich habe wieder gesagt: Ok, so finde ich es gut und jetzt machen sie einfach." (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Eine vom politischen Aufgabenträger entsprechend gelebte Rollenverteilung kann als Führung im „Schatten der Hierarchie" (Mayntz & Scharpf 1995: 189) beschrieben werden. Solange das Amt die Erwartungen an die Rolle, die ihm von der politischen Ebene zugedacht ist, im Zusammenhang mit der Ausschreibungsstrategie erfüllt und entsprechende Grenzen nicht überschreitet, hat es Handlungsspielraum und kann seine eigene Agenda verfolgen. Werden hingegen aus Sicht des Regierungsrats Grenzen überschritten und steigt dadurch das politische Risiko oder entstehen Konflikte, so

setzt er seine eigenen Wert- und Normvorstellungen mittels seiner hierarchischen Überordnung dem Amt gegenüber durch.

7.2.4 Regulative Dimension

Für den administrativen Aufgabenträger lässt sich ein konkreter Bezug zu regulativen institutionellen Elementen im Zusammenhang mit Ausschreibungswettbewerb in verschiedener Hinsicht erkennen.

So stellt der regelmäßige Ausschreibungswettbewerb, wie bereits im Unterabschnitt 7.2.3.1 angesprochen, eine Art Antizipation erwarteter gesetzlicher Entwicklungen dar. Durch die selektiven Ausschreibungen eher kleiner Ausschreibungslose gibt man der eigenen Verwaltungsorganisation und den Partnern auf Seite der Busunternehmen die Möglichkeit, sich für zukünftige Herausforderungen fit zu machen. Knowhow, Kompetenzen sowie Ressourcen können (und müssen) auf diese Weise sukzessive aufgebaut werden, um langfristig in einem zunehmend liberalisierten Marktumfeld bestehen zu können. Mit anderen Worten handelt es sich bei dem Ausschreibungswettbewerb auch um eine vorweggenommene Adaption regulativer Institutionen, die allerdings für das Verkehrsamt keinen Selbstzweck, sondern stattdessen ein Mittel zum Zweck darstellen. Erwartete gesetzliche Entwicklungen werden nicht aufgrund eines legalen Wertegerüsts des Verkehrsamts antizipiert, sondern vielmehr, um die angestrebte hohe Qualität im regionalen Busverkehr langfristig zu sichern.

Ein weiterer direkter Bezug auf gesetzliche Institutionen im Handeln der administrativen Aufgabenträger lässt sich sowohl hinsichtlich der generellen Ausgestaltung des oben beschriebenen Ausschreibungssystems als auch hinsichtlich der Vorbereitungs- und Durchführungsphasen konkreter Ausschreibungen feststellen. So basiert die grundsätzliche Ausschreibungsstrategie auf einer systematischen Analyse relevanter Gesetze und Gerichtsurteile und einer entsprechenden Adaption des eigenen kantonalen Kontextes.

> „Wir sind das systematisch angegangen und haben uns mal die einschlägigen Verwaltungsgerichtsurteile zur Brust genommen. Und anhand von denen eigentlich unsere Taktik der Ausschreibungen aufgebaut. Zum Beispiel dieses Verwaltungsgerichtsurteil gegen den Kanton Luzern. Und da haben wir eigentlich unsere Strategie abgeschrieben.“ (Interview Case A, admin. AT 1 2009)

Für die Phasen der konkreten Vorbereitung und Durchführung einzelner Ausschreibungen stellen die relevanten gesetzlichen Institutionen einen wesentlichen Orientierungsrahmen für das organisationale Handeln der Verkehrsverwaltung dar. So wird ein in juristischer Hinsicht einwandfrei vorbereiteter und durchgeführter Ausschreibungs-

prozess als ein wesentlicher kritischer Erfolgsfaktor von Ausschreibungswettbewerb gesehen und Ressourcen entsprechend dafür eingesetzt (Interviews Case A, admin. AT 1 und 2 2009).

Im Gegensatz zur administrativen Ebene lässt sich für den politischen Aufgabenträger kein direkter Bezug zu gesetzlichen institutionellen Elementen im Zusammenhang mit den grundsätzlichen Entscheidungen zur Vergabe der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr identifizieren.

Einen weiteren Bestandteil der regulativen institutionellen Elemente stellen die Organisationsstrukturen dar, und zwar sowohl diejenigen des kantonalen ÖV-System als auch jene innerhalb der Aufgabenträgerorganisation. Die administrative Ebene der Fallstudie A nimmt konkreten Bezug auf die internen Strukturen in ihrem Handeln und reproduziert sie auf diese Weise. Wie beschrieben, sieht sie die Zuständigkeit für die Vergaben der Angebotsvereinbarungen bei sich selbst. Der politische Aufgabenträger hätte zum einen in seinem Departement neben dem ÖV noch weitere große Bereiche zu verantworten und könne sich daher nicht in dem Maße mit den Fragen und Themen im Zusammenhang mit der Vergabe der Verkehre beschäftigen, wie es die bestehenden Herausforderungen an einen qualitativ hochstehenden regionalen Busverkehr erfordern würden. Zudem verfüge die Verwaltung ausbildungsbedingt über hohe ÖV-Fachkompetenz, während die politische Ebene ihre Funktion ursprünglich eben nicht aufgrund ihrer ÖV-Kompetenz und aufgrund hohen ÖV-Interesses übernommen habe, sondern von den Wählerinnen und Wähler in die politische Exekutive gewählt wurde und dort das entsprechende Departement zugeteilt bekommen habe (Interview Case A, admin. AT 1 2009). Wie im Unterabschnitt 7.2.3.2 dargestellt, schreibt die Verwaltung dem politischen Aufgabenträger daher im Hinblick auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen eine formelle Rolle zu und beansprucht die Zuständigkeit für die strategische Vergabeplanung und für die damit zusammenhängenden Entscheidungen in erster Linie für sich.

Der politische Aufgabenträger reproduziert die intraorganisationalen Strukturen insofern, als er seine hierarchische Überordnung gegenüber dem Amt dann einsetzt, wenn er durch dessen Planungen und Handlungen ein steigendes politisches Risiko befürchtet.

Im Hinblick auf die kantonalen ÖV-Strukturen lässt sich für den politischen Aufgabenträger ein Bezug auf die, beziehungsweise eine Reproduktion der, Beteiligungsstrukturen herausarbeiten. Im Rahmen der Fallbeschreibung wurde bereits angesprochen, dass der Kanton über Beteiligungen an den meisten Betreibern des kantonalen

regionalen Busverkehrs verfügt. Daher besteht seitens der politischen Ebene ein Interesse daran, dass es diese Unternehmen sind, mit denen Angebotsvereinbarungen abgeschlossen werden. Dies kann durch die bisherige Ausschreibungsstrategie sichergestellt werden, bei der relativ kleine Lose ausgeschrieben werden, die daher zum Beispiel für große ausländische Busunternehmen unattraktiv sind, und bei der zugleich das Angebot sukzessive ausgebaut wird.

> „Man muss auch wissen, dass bei praktisch allen Busunternehmen der Kanton beteiligt ist, mit mehr oder weniger. Und von dem her, ja, ist das auch ein bisschen eine spezielle Situation. Aber, wir sind schon massiv am Ausbau des ÖV, so dass der Kuchen eher größer wird und trotz Ausschreibungen genug für alle da ist. Also, für jede Buslinie, die ein Unternehmen verliert, gewinnt es mehrere andere dazu.“ (Interview Case A, pol. AT 1 2009)

Formalisierte Anreizsysteme stellen ein weiteres Element der regulativen institutionellen Dimension dar. Die empirische Analyse hat keinen entsprechenden Bezug des organisationalen Handelns der administrativen Aufgabenträgerebene aufgezeigt. Die Werte und Normen sowie das daraus resultierende Verwaltungshandeln im Zusammenhang mit der Vergabe der Angebotsvereinbarungen basieren nicht auf dem Streben nach positiven, beziehungsweise der Vermeidung von negativen, Sanktionen, sondern auf einem tatsächlichen Interesse an einem in technischer und funktionaler Hinsicht qualitativ hochwertigen ÖV-System.

Das Handeln der politischen Ebene weist einen maßgeblichen Bezug auf die im politischen System existierenden Anreizsysteme auf. Politischer Erfolg in Form der Wiederwahl als Regierungsrat bedingt die Gunst der Wählerinnen und Wähler. Um diese zu erlangen beziehungsweise nicht zu verspielen, orientiert sich die Vergabestrategie des politischen Aufgabenträgers, wie im Zusammenhang mit den Werten und Normen beschrieben, nicht (nur) an funktionalen, objektiven Qualitätskriterien, sondern auch an „weichen“ Aspekten, deren Bedeutung für die Bevölkerung als hoch eingeschätzt wird. Eine Ausweitung der Ausschreibungsstrategie wird als Risiko für diese emotionalen Qualitätskriterien angesehen und abgelehnt. Dagegen werden Ausschreibungen im etablierten Umfang und deren erwartete Ergebnisse als vereinbar mit den Präferenzen der Bevölkerung sowie – daraus folgend – mit dem eigenen politischen Erfolg bewertet und daher als Vergabeverfahren akzeptiert.

7.3 Case B

7.3.1 Beschreibung der Fallstudie

Bei Case B handelt es sich ebenfalls um die Aufgabenträgerorganisation eines Schweizer Kantons. Der Kanton verfügt sowohl über ein gut ausgebautes Schienen- als auch Busnetz. Neben PostAuto als dem mit Abstand größten Empfänger öffentlicher Abgeltungen gibt es über zehn weitere, mehr oder weniger große Busunternehmen, die regional tätig sind (Case B: administrativer Aufgabenträger 2010). Im Gegensatz zur Fallstudie A spielen kantonale Beteiligungen an den entsprechenden Unternehmen eine weniger große Rolle. Lediglich an einem Busbetreiber ist der Kanton mit ca. 40% beteiligt. Dagegen bestehen Beteiligungen an verschiedenen Transportunternehmen des regionalen Schienenverkehrs, allerdings mit Beteiligungsgraden jeweils unter 20% (Interview Case B, pol. AT 2009).

Die für den regionalen Busverkehr verantwortliche Aufgabenträgerorganisation wird gebildet durch das kantonale Amt für den öffentlichen Verkehr (administrative Aufgabenträgerebene) als Teil eines übergeordneten Departements und den zuständigen Departementsvorsteher (politische Aufgabenträgerebene). Letztgenannter ist CVP-Politiker und seit mehreren Legislaturperioden als Leiter des Departements tätig. Im kantonalen Gesamtregierungsrat gibt es seit mehreren Legislaturperioden eine Mehrheit der (eher) bürgerlichen Parteien (Case B: politischer Aufgabenträger 2010).

Case B wurde als zweiter Fall für die empirische Analyse dieser Arbeit ausgewählt, da es im entsprechenden Kanton in den vergangenen Jahren bereits Entscheidungen zugunsten von Ausschreibungen im regionalen Busverkehr gab. Betroffen waren davon sowohl ein regionales Busnetz als auch eine neu eingeführte regionale Buslinie. Insbesondere die Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ausschreibung des Busnetzes sind für die Fragestellungen der vorliegenden Dissertation von Interesse. Grundlage für die Entscheidung zugunsten der entsprechenden Ausschreibung waren die Ergebnisse eines Kosten- und Qualitätsvergleichs, der im Zusammenhang mit der Erstellung einer Gebietsstrategie für den regionalen Busverkehr durchgeführt wurde. Zu diesem Zweck wurden die einzelnen Regionen im Kanton auf Basis der Kostendaten der jeweiligen Busbetreiber sowie speziell erhobener Qualitätsindikatoren miteinander verglichen (Interview Case B: pol. AT 2010). Methodisch wurde in diesem Zusammenhang auf ein Benchmarking-System (Bundesamt für Verkehr 2008) zurückgegriffen, an dessen Erstellung – koordiniert durch das BAV – Mitarbeiter des kantonalen Verkehrsamtes der Fallstudie B beteiligt waren. Mit Hilfe der entsprechenden Methodik

wurden die Kostendaten der Betreiber vergleichbar gemacht, das heißt zum Beispiel um Einflüsse unterschiedlicher Topographien bereinigt (Interview Case B, admin. AT 2009). Auf Basis der Vergleichsergebnisse wurde die Gebietsstrategie erstellt, in deren Rahmen die regionalen Busverkehre des Kantons in drei Gebietskategorien aufgeteilt wurden. In die erste Kategorie fielen Regionen, deren regionale Busverkehre sowohl hinsichtlich der Leistungsqualität als auch hinsichtlich finanzieller Kennzahlen für gut befunden wurden, so dass keine Korrekturmaßnahmen der Aufgabenträger nötig waren. Die zweite Kategorie umfasste die Gebiete, deren regionale Buslinien zwar kostenseitig unauffällig waren, bei denen sich aber negative Auffälligkeiten in Bezug auf die Angebotsqualität zeigten. Um die entsprechenden Mängel in den Griff zu bekommen, wurden mit den betroffenen Busunternehmen spezielle Leistungsvereinbarungen (siehe Abschnitt 4.2.2) abgeschlossen. Der dritten Kategorie schließlich wurden die regionalen Busverkehre zugeordnet, bei denen sich signifikant höhere Kostenstrukturen – und damit höhere Abgeltungen – im Vergleich zu den anderen Regionen ergeben hatten. Im Rahmen der jährlichen Offertverhandlungen sollten die Probleme angesprochen und durch entsprechende Anpassungen seitens der betroffenen Busunternehmen behoben werden (Interview Case B: pol. AT 2009).

Das oben angesprochene ausgeschriebene regionale Busnetz fiel als einziges in die dritte Kategorie. In den darauf folgenden Verhandlungen zwischen Aufgabenträger und Busbetreiber erkannte das Unternehmen weder die Methodik zum Kostenvergleich noch die darauf basierenden Ergebnisse an. Trotz der Ankündigung seitens der Aufgabenträger, das Busnetz gegebenenfalls auszuschreiben, war es nicht bereit, die Abgeltungshöhe auf ein für die Besteller vertretbares Niveau anzupassen (Interview Case B: admin. AT 2007). Nachdem klar war, dass keine Einigung mit dem Unternehmen erzielt werden konnte, entschied sich der politische Aufgabenträger im Jahr 2005 letztlich, eine Ausschreibung durchzuführen, und teilte dies der Öffentlichkeit mit (Interview Case B: pol. AT 2009; Interview Case B: admin. AT 2007; Case B: politischer Aufgabenträger 2005).

In der Folge dieses Ausschreibungsentscheids und insbesondere des späteren Vergabeentscheids zugunsten eines Konsortiums mit ausländischer Beteiligung kam es zeitweise zu teilweise heftigen Protesten der in der betroffenen Region lebenden Bevölkerung sowie der Gewerkschaften. Man solidarisierte sich mit dem unterlegenen bisherigen Betreiber, vor allem jedoch mit dessen Buschauffeuren, die überwiegend aus der Region stammten. Der Widerstand legte sich jedoch nach Informations- und Diskussionsveranstaltungen mit den Aufgabenträgern und dem neuen Betreiber. Dieser stellte

klar, fast alle Buschauffeure übernehmen und die Bedingungen des von den Gewerkschaften geforderten Gesamtarbeitsvertrages akzeptieren zu wollen (Groß 2008).

Das von den Aufgabenträgern mit der Ausschreibung verfolgte Ziel wurde erreicht, die jährlichen Abgeltungen verringerten sich um ca. 30%. Zusätzlich zu den Einsparungen konnten eine Erweiterung des Fahrplanangebots sowie eine komplette Erneuerung der Busflotte erzielt werden.

7.3.2 Kulturell-kognitive Dimension

Der Case B stellt unter den analysierten Aufgabenträgerorganisationen einen Sonderfall dar. Im Vergleich zu den anderen Fallstudien fallen die Unterschiede zwischen der administrativen und der politischen Aufgabenträgerebene im Hinblick auf die drei analysierten institutionellen Dimensionen geringer aus. Das betrifft auch und in besonderem Maße die kulturell-kognitive institutionelle Dimension.

Beide verwenden in ihren Ausführungen und Argumentationen zum regionalen Busverkehr und zur Vergabe der Angebotsvereinbarungen viel technisches und ÖV-spezifisches Fachvokabular. Für das Amt ist diese Erkenntnis aufgrund der Analyseergebnisse zur Fallstudie A wenig überraschend. Dagegen ist es vor dem Hintergrund des juristischen – und eben nicht ÖV-bezogenen oder zumindest technischen – Ausbildungs- und Berufshintergrunds des politischen Aufgabenträgers und vor dem Hintergrund der entsprechenden Ergebnisse der ersten Fallstudien eher überraschend und ungewöhnlich, dass sich auch für ihn viele technische und ÖV-spezifische Ausdrücke finden lassen. Diese sind sowohl im Interviewtranskript als auch in Reden und anderen schriftlichen Dokumenten enthalten. Hinter dem Fachvokabular steht ein fundiertes Wissen hinsichtlich des kantonalen ÖV und der entsprechenden, damit zusammenhängenden Vorgänge sowie hinsichtlich des nationalen und europäischen ÖV und seiner relevanten Entwicklungen, das sich der politische Aufgabenträger im Laufe der Jahre angeeignet hat. Diese fachliche Kompetenz wird sowohl von der Verwaltung als auch von organisationsexternen Akteuren anerkannt und geschätzt, da sie eine Zusammenarbeit auf fachlicher Augenhöhe ermöglicht. Auffällig ist, dass dieser Aspekt in fast allen Gesprächen, die im Kontext der Fallstudie B geführt wurden, explizit und ungefragt thematisiert wurde, auch von Vertretern anderer politischer Lager.

> „Was mich immer wieder beeindruckt hat, waren das Interesse und das vorhandene Wissen beim Regierungsrat. Da gab es einen ständigen Austausch zwischen ihm und der Verwaltung, teilweise auch mit mir. Und man hat gemerkt, dass er immer wusste, wovon ich rede, und auch, wovon er redet. Dem könnte die Verwaltung oder ein Verkehrsunternehmen oder auch ein Berater, wie in anderen Kantonen teilweise der Fall, nicht einfach irgendetwas erzählen

> und er müsste ihr glauben. Das ist sehr speziell gewesen, das habe ich sonst noch nie so erlebt." (Interview Berater 2009)

> „Aber ich erlebe ihn auch so, dass er sich dem Thema ÖV, das ihm wichtig ist, schon auch hingibt. Also er ist nicht nur der, der umsetzt, was das Amt ihm vorgibt, sondern er kennt sich da bestens aus und weiß, worum es geht." (Interview Case B, Legislative 1 2009)

> „Er steht wirklich dahinter und er weiß Bescheid. Also, er kennt die Dossiers nicht nur, sondern versteht sie auch. Er weiß wirklich Bescheid, er ist sattelfest. Und das ist nicht bei allen Regierungsräten so, eher im Gegenteil." (Interview Case B, Legislative 2 2009)

Sowohl für den administrativen als auch für den politischen Aufgabenträger lässt sich generell ein eher sachliches Verhältnis zum regionalen Busverkehr beziehungsweise zum ÖV feststellen. Das Bild oder mentale Modell, das in Bezug auf den regionalen Busverkehr vorherrscht, ist das eines funktionalen Systems zum Transport von Personen. Das zeigt sich in den jeweiligen Werte- und Normensystemen, wie im folgenden Abschnitt 7.3.3 dargestellt, aber auch in den Kategorisierungen und mentalen Modellen, die Vergabe der Verkehre betreffend.

Die mentalen Modelle, die sich für beide Aufgabenträgerebenen im Hinblick auf Ausschreibungen und Ausschreibungswettbewerb identifizieren lassen, weisen eine tendenziell positive und – ebenso wie das Vokabular – sachliche Prägung auf. Überzeichnete negative Bilder im Zusammenhang mit Ausschreibungen (Unfälle, wartende Fahrgäste, Firmenlogos ausländischer Busbetreiber, übermüdete und unfreundliche Buschauffeure u.a.), die sich in den anderen analysierten Aufgabenträgerorganisationen zumindest jeweils auf einer der beiden Ebenen feststellen lassen, sind nicht vorhanden. Ausschreibungen im regionalen Busverkehr werden weder als das Allheilmittel für die zukünftigen Herausforderungen im ÖV, noch als Anfang vom Ende eines funktionierenden ÖV-Systems angesehen. Der politische Aufgabenträger kategorisiert sie vielmehr als ein

> „alternatives und ergänzendes Vergabeverfahren zum Offertverfahren, wenn bestimmte Kriterien erfüllt sind" (Interview Case B, pol. AT 2009).

Eine ähnliche Kategorisierung lässt sich für die Verwaltung identifizieren. Für sie ist eine Ausschreibung ein

> „in bestimmten Situationen sinnvolles Instrument, um die Effizienz im regionalen Busverkehr zu erhöhen" (Interview Case B, admin. AT 2009)

Die Durchführung von Ausschreibungen stellt für beide Aufgabenträgerebenen eine selektive und temporäre Wettbewerbssituation dar, aber keine grundsätzliche Liberalisierung des kantonalen regionalen Busverkehrs.

7.3.3 Normative Dimension

7.3.3.1 Werte und Normen

Administrative Aufgabenträgerebene

Das Wertesystem des administrativen Aufgabenträgers im Hinblick auf den regionalen Busverkehr setzt sich in erster Linie aus den Elementen Qualität und Effizienz zusammen und ähnelt damit demjenigen der administrativen Ebene der Fallstudie A. Eine hohe Qualität stellt das übergeordnete Ziel dar, eine hohe Effizienz der Busunternehmen das der Qualität untergeordnete Ziel 'zweiter Ordnung'.

In Analogie zu Case A lässt sich auch für den administrativen Aufgabenträger der Fallstudie B eine ÖV-Affinität identifizieren, die hier allerdings weniger stark ausgeprägt ist. Der ÖV wird in erster Linie als funktionales System zum Transport von Personen gesehen, das es bedarfsgerecht zu optimieren gilt, und nicht als Selbstzweck. Maßgeblich für eine hohe Qualität im regionalen Busverkehr sind für das Amt einerseits ein dichtes Fahrplanangebot mit hoher Taktfrequenz und andererseits funktionale Kriterien wie zum Beispiel die Zuverlässigkeit der Fahrpläne, kurze Anschluss- und Umsteigezeiten oder die Qualität der Fahrgastinformationen (Interview Case B, admin. AT 2007).

Auf dem Streben nach hoher Qualität basiert das zweite maßgebliche Ziel der administrativen Ebene, nämlich eine möglichst hohe Effizienz der Busunternehmen. Sie dient als Mittel zum Zweck, konkret als Unterstützung zur Erreichung des Qualitätsziels. Dahinter steht die Logik, dass mehr Geld für das System des regionalen Busverkehrs zur Verfügung steht, das heißt mehr und/oder qualitativ hochwertigere Verkehre bestellt werden können, wenn die einzelnen Busverkehre für möglichst geringe öffentliche Abgeltungen bestellt werden (Interview Case B, admin. AT 2007).

Aus dem Wertesystem ergeben sich verschiedene Normen hinsichtlich der Vergabe der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr. Ein in diesem Zusammenhang wesentliches Ergebnis der Datenanalyse betrifft die Wahrnehmung der Qualität im regionalen Busverkehr durch das Amt. Der Status Quo der Qualität wird im eigenen Kanton als hoch bewertet. Die Ergebnisse regelmäßig durchgeführter Kundenzufriedenheitsumfragen sowie die eigenen Beobachtungen fielen in der Vergangenheit grundsätzlich positiv aus, so dass nur wenig Potential und Handlungsbedarf gesehen wird, um die Vergabe der Verkehre auf eine Erhöhung der Qualität des Busunternehmens auszurichten. Stattdessen fokussiert der administrative Aufgabenträger in den Vergabeprozessen insbesondere auf finanzielle Aspekte, das heißt letztlich auf die Höhe der Abgeltungen. In diesem Zusammenhang schlägt sich jedoch die übergeordnete

Bedeutung qualitativer Werte in einer grundsätzlichen Norm nieder. So dürfen die angestrebten Abgeltungseinsparungen nicht zu Lasten der Qualität im regionalen Busverkehr erzielt werden.

> „Wir nutzen das Offertverfahren oder – wie jetzt kürzlich – Ausschreibungen, um eine höhere Effizienz zu erreichen. Aber klar ist auch, die Qualität darf davon aber nicht negativ betroffen sein.“ (Interview Case B, admin. AT 2007)

In Bezug auf das Streben nach Effizienz lassen sich verschiedene handlungsleitende Normen für das Amt identifizieren, die sich konkret in der oben beschriebenen Gebietsstrategie wiederfinden. Grundsätzlich soll mit den Abgeltungen ein möglichst großer Mehrwert für die Bevölkerung generiert werden. Mit anderen Worten soll – unter Beachtung des hohen Qualitätsniveaus – möglichst viel und ein möglichst guter regionaler Busverkehr pro Abgeltungsfranken bestellt werden. Vor diesem Hintergrund ist die Entwicklung der Gebietsstrategie zu sehen. Zwar waren dem Amt die Kostendaten und -strukturen der Betreiber in den verschiedenen Verkehrsregionen bekannt, belastbare Aussagen über die Effizienz der Unternehmen konnten daraus jedoch aufgrund fehlender Datenvergleichbarkeit nicht abgeleitet werden. Seitens des Amts bestand allerdings die Vermutung, dass es Effizienzpotentiale geben könnte.

> „Wir hatten einfach Kostenentwicklungen, so quasi jedes Jahr munter einfach die Teuerung und alles einfach drauf usw. und das wäre einfach so weiter gelaufen. Wir sind davon ausgegangen, dass da Einsparpotentiale zu realisieren wären, aber wir hatten halt keine belastbaren Zahlen in der Hand.“ (Interview Case B, admin. AT 2007)

Die Gebietsstrategie wurde auf und von der administrativen organisationalen Ebene entwickelt und der politischen Ebene vorgeschlagen, um die Übersicht über die Kostensituation im regionalen Busverkehr mittels eines methodisch sauberen Kostenvergleiches zu verbessern. Mögliche Missstände in Bezug auf die Kosten der Unternehmen – und damit in Bezug auf die vom Kanton zu zahlenden Abgeltungen – sollten und sollen im Sinne der angestrebten Erhöhung des Mehrwerts im regionalen Busverkehr aufgedeckt und beseitigt werden. Ergibt der Kostenvergleich im Vergleich zu den anderen Busbetreibern im Kanton für ein Unternehmen nicht begründbare Ineffizienzen, so sieht das Amt Maßnahmen zur Absenkung der Abgeltungen vor.

In diesem Zusammenhang zeigt sich erneut der dominierende Einfluss qualitativer Werte. Der administrative Aufgabenträger ist, wie oben beschrieben, zufrieden mit der von den Busbetreibern erbrachten Qualität im regionalen Busverkehr und möchte die Zusammenarbeit mit ihnen daher grundsätzlich fortsetzen. Deshalb wird zunächst eine einvernehmliche Lösung mit dem betroffenen Unternehmen über den Verhandlungsweg gesucht. Einvernehmlich bedeutet in diesem Zusammenhang, dass dem Unternehmen im Sinne der angestrebten Fortsetzung der Zusammenarbeit und der damit

verbundenen erwarteten Kontinuität hoher Qualität innerhalb bestimmter Grenzen negative Effizienzabweichungen zugestanden werden.

> „Jeder Großeinkäufer, und das sind wir ja, der mit der Leistung seiner Partner zufrieden ist, und das sind wir auch, wird zulassen, dass sich die Offerten in einer gewissen Preisbandbreite bewegen, einen gewissen Spielraum darf es geben. 5-10% Bandbreite, darüber brauchen wir nicht zu diskutieren, das kann man akzeptieren. Aber es kann nicht 20 oder 30% sein. Dann müssen wir uns andere Offerten einholen." (Interview Case B, admin. AT 2007)

Die Option „Ausschreibungswettbewerb" stellt für den administrativen Aufgabenträger eine Second-Best-Lösung dar und wird (erst dann) präferiert, wenn auf dem Verhandlungswege im Rahmen des Offertverfahrens keine Einigung mit dem Unternehmen erzielt werden kann. Dieser Fall trat etwa ein, bevor die Entscheidung zur oben angesprochenen Ausschreibung des regionalen Busnetzes getroffen wurde. Trotz der Ankündigung der administrativen Aufgabenträger, die Verkehre bei erfolglosen Verhandlungen auszuschreiben, bestritt das Busunternehmen Ineffizienzen in seinen Kostenstrukturen und war nicht bereit, die Höhe der jährlichen Abgeltungen zu senken. Daraufhin empfahl das Amt dem politischen Aufgabenträger, eine Ausschreibung durchzuführen.

Neben dem direkt intendierten, damit verbundenen Ziel, die Effizienz im regionalen Busverkehr zu erhöhen und die öffentlichen Abgeltungen für die betroffenen Verkehre zu senken, verfolgte das Amt mit der Ausschreibung noch eine zweite, indirekte Intention. Offenbar hatte das Busunternehmen die „Drohungen" der Aufgabenträger, notfalls auszuschreiben, nicht oder nicht ausreichend ernst genommen. Deshalb beabsichtigte das Amt mit der durchgeführten Ausschreibung nicht zuletzt auch, ein klares Signal hinsichtlich des eigenen Handlungswillens an die im Kanton tätigen Busunternehmen zu senden und so die eigene Verhandlungsposition für zukünftige Gespräche zu stärken.

> „Das war sicherlich ein Schock, dass wir da ausgeschrieben haben. Aber wir stellen fest und das war natürlich auch eine Absicht, dass, wenn wir jetzt irgendwo etwas sagen im Rahmen der Offertverhandlungen hinsichtlich Problemen bei der Qualität oder der Kosten, dass wir dann ernster genommen werden." (Interview Case B, admin. AT 2007)

In der konkreten Ausgestaltung der Ausschreibung lässt sich der Einfluss der oben beschriebenen grundsätzlichen Norm in Bezug auf die Qualität erkennen. Explizite Bedingung für die Ausschreibung war, dass die Qualität des regionalen Busverkehrs in der betroffenen Region im Anschluss an die Ausschreibung und an einen möglichen Betreiberwechsel mindestens das bisherige hohe Qualitätsniveau erreichen sollte. Zu diesem Zweck erhielten die qualitativen Kriterien im Rahmen der Bewertung der eingegangenen Offerten mittels Nutzwertanalyseverfahren das gleiche Gewicht wie die Höhe der jährlichen Abgeltungen als finanzielles Kriterium. Bewerber, die zwar in

finanzieller Hinsicht attraktive Offerten einreichten, die entsprechenden Vorteile jedoch zu Lasten der Qualität generieren wollten, sollten keine Chance erhalten. Zudem wurde der zukünftige Betreiber darauf verpflichtet, die Zufriedenheit der Fahrgäste mit seiner Leistungserbringung nicht unter die bisherige Kundenzufriedenheit sinken zu lassen. Regelmäßige Kundenzufriedenheitsumfragen liefern die entsprechenden Datengrundlagen, um dies zu überprüfen. Bei negativer Abweichung der Kundenzufriedenheit ergreift der administrative Aufgabenträger entsprechende Maßnahmen, die bis hin zu einer Auflösung der Angebotsvereinbarung reichen können.

> „Würde sich der neue Betreiber auf Kosten der Qualität schadlos halten, dann würden wir das sofort merken und das würde dann sofort zu entsprechenden Korrekturen führen. Das war auch in der Ausschreibung vorgegeben, dass der neue Betreiber mindestens den bisherigen Kundenzufriedenheitswert erreichen muss, den es hatte." (Interview Case B, admin. AT 2007)

Politische Aufgabenträgerebene

Auf der obersten Stufe des Wertesystems des politischen Aufgabenträgers steht in Analogie zum Case A auch hier eine hohe Qualität. Das dahinterliegende Qualitätsverständnis ist jedoch teilweise ein anderes. So geht man auf der politischen organisationalen Aufgabenträgerebene der Fallstudie B nicht davon aus, dass zwischen der Bevölkerung und dem regionalen Busverkehr, beziehungsweise dem ÖV generell, eine emotionale Beziehung besteht. Vielmehr sieht er das entsprechende Verhältnis als überwiegend funktional an, so dass der regionale Busverkehr eben kein Identifikationssymbol für die Bevölkerung darstellt, sondern vielmehr einen Verkehrsträger zum Transport von Personen. Daraus folgt für ihn, dass für die Bewertung der Qualität im regionalen Busverkehr insbesondere funktionale Kriterien wie Pünktlichkeit, Taktung, Sicherheit, Anschlussbeziehungen, Sauberkeit usw. maßgeblich sind. Dagegen wird es als weniger wichtig eingeschätzt, wer oder welches Unternehmen die jeweiligen Verkehre erbringt oder in welcher Farbe die dafür eingesetzten Fahrzeuge lackiert sind.

> „Der Kunde, der will einfach nur von A nach B. Dem ist es doch egal, ob der jetzt mit der Post in einem gelben Bus fährt oder mit einem anderen Unternehmen in einem grünen oder blauen Bus, wenn es die gleiche Qualität hat. Das ist so aus Kundensicht." (Interview Case B: pol. AT 2009)

Vor dem Hintergrund der entsprechenden Einschätzung der Bevölkerung wird das Wertesystem des politischen Aufgabenträgers dominiert durch eine in Bezug auf funktionale Kriterien hohe Qualität im regionalen Busverkehr.

Die Bedeutung hoher Effizienz für die Bevölkerung schätzt der politische Aufgabenträger der Fallstudie B genauso ein wie sein organisationales Pendant der Fallstudie A. Er geht davon aus, dass eine hohe Effizienz im ÖV für die Bevölkerung keine oder nur eine sehr geringe Rolle spielt, da keine direkte persönliche Betroffenheit vorhanden ist.

> „Als Bus- oder Bahnkunde denkt man nicht daran, was wir als Besteller an Abgeltungen zahlen oder an die Effizienz der Unternehmen. Das spielt für die keine Rolle, das merken die doch gar nicht." (Interview Case B, pol. AT 2009)

Trotzdem stellen eine effiziente Leistungserstellung der Busunternehmen und ein möglichst gutes Verhältnis aus öffentlichen Abgeltungen und erbrachten Leistungen durch die Betreiber explizit den zweiten maßgeblichen Aspekt im Wertesystem dar.

> „Der Regionalverkehr ist ja nicht selbst kostentragend, sondern wir müssen Steuergelder dafür einsetzen. Und von daher sehe ich es als meine Aufgabe an, dafür zu sorgen, dass wir mit diesem Geld verantwortungsvoll umgehen. Auch wenn das normalerweise nur die Fachleute wahrnehmen oder – wie im Falle unserer Ausschreibung – ich dafür in der entsprechenden Region teilweise stark kritisiert wurde." (Interview Case B, pol. AT 2009)

Daraus resultiert die Norm, die Vergaben der Angebotsvereinbarungen, unter Berücksichtigung eines weiterhin hohen funktionalen Qualitätsniveaus, auf eine Verbesserung der Effizienz im regionalen Busverkehr auszurichten – proaktiv und ohne entsprechenden externen beziehungsweise öffentlichen Druck. Ausschreibungen stellen für den politischen Aufgabenträger in diesem Zusammenhang eine Möglichkeit dar, dieses Ziel zu erreichen. Zum einen erfolgt dies im direkten Sinn, das heißt über das Einholen konkurrierender Offerten und die anschließende Auswahl des günstigsten Anbieters, wobei das vorgegebene Qualitätsniveau berücksichtigt wird. Zum anderen geschieht es im indirekten Sinn, das heißt

> „als klares Signal, sozusagen als Damoklesschwert für die Betreiber. Die Leute sollen wissen, dass wir ihre Zahlen genau überprüfen, dass sie irgendwo in einer bestimmten Bandbreite liegen sollten und dass wir willens sind, gegebenenfalls auszuschreiben." (Interview Case B, pol. AT 2009)

Vor diesem Hintergrund stellt die konkrete Entscheidung zur Ausschreibung des regionalen Busnetzes der politischen Aufgabenträgerebene keine extern erzwungene, sondern vielmehr eine bewusste Entscheidung dar, um die Effizienz im regionalen Busverkehr auf diese Weise direkt und indirekt nachhaltig steigern zu können.

> „Ich hätte es mir damals doch leicht machen können. Es gab außer mir ungefähr drei Leute, die wussten, dass hier etwas nicht stimmt mit den Preisen. Alle drei enge Mitarbeiter aus meinem Departement. Ich hätte ja sagen können, das ist vertretbar, dann hätte ich diesen ganzen Riesenstreit nicht gehabt. Aber ich musste so entscheiden, es waren ziemlich viele Steuergelder. Das heißt, ich habe aufgrund des finanziellen Kontextes entschieden. Und ich würde heute in einer ähnlichen Situation wieder so entscheiden." (Interview Case B, pol. AT 2009)

Im Rahmen der Ausführungen zur Fallstudie A wurde die Bedeutung des Strebens nach politischem Erfolg und, damit verbunden, die Bedeutung der Einschätzung der Wahlbevölkerung für die Werte und Normen des politischen Aufgabenträgers angesprochen. Auch wenn sich politisches Kalkül im Zusammenhang mit den Vergaben der Angebotsvereinbarungen bei Case B auf den ersten Blick nicht so deutlich zeigt wie bei den anderen Cases, waren die entsprechenden Entscheide der politischen Aufgabenträgerebene dennoch nicht frei davon. Zwar ging man davon aus, dass mit Aus-

schreibungen im regionalen Busverkehr wahrscheinlich kein persönlicher politischer Erfolg zu erzielen sei; das damit verbundene politische Risiko wurde jedoch aufgrund der unterstellten funktionalen Beziehung der Bevölkerung zum regionalen Busverkehr als ebenso gering eingeschätzt. So wurde auch die konkrete Ausschreibung des regionalen Busnetzes im Hinblick auf die persönlichen Konsequenzen als neutral bewertet. Mit der entsprechenden Risikobewertung ging einher, dass der positive Ausschreibungsentscheid vom kantonalen ÖV-Direktor allein getroffen wurde und die Regierung darüber lediglich in Kenntnis gesetzt wurde (Interview Case B, pol. AT 2009).

Wie sich im späteren Ausschreibungsprozess herausstellte, reagierte die Öffentlichkeit auf die Ausschreibung negativer als erwartet. Nicht funktionale, sondern eher emotionale Aspekte bestimmten die öffentliche Diskussion. Als sich andeutete, dass die Offerte eines Unternehmens mit ausländischer Beteiligung die meisten Punkte im Nutzwertverfahren erzielen würde und ein entsprechendes Ausschreibungsresultat die Stimmung in der Bevölkerung noch negativer beeinflussen könnte, wurde der Vergabeentscheid vom ÖV-Direktor auf den Gesamtregierungsrat verlagert.

> „Den Vergabeentscheid habe ich dann von der Regierung fällen lassen. Denn ich war mir schon bewusst, dass das ein politischer Entscheid war. Denn die Chance, einen bisherigen Betreiber zu verlieren und ein ausländisches Unternehmen die Ausschreibung gewinnen zu lassen, war in der sowieso schon angespannten Lage nicht das Wunschszenario.“ (Interview Case B, pol. AT 2009)

Im Laufe des Ausschreibungsprozesses passte die politische organisationale Aufgabebnträgerebene die Risikobewertung der Ausschreibung aufgrund der bisherigen Reaktionen der Öffentlichkeit an. In diesem Zuge wurde das politische Risiko des sich anbahnenden Vergabeentscheids als zu hoch eingeschätzt, um von einer Person alleine getragen zu werden.

Insgesamt zeigt sich, dass Effizienz zwar durchaus einen wichtigen Wert für den politischen Aufgabenträger darstellt, aus dem sich auch konkrete Normen in Bezug auf die Vergabe der Verkehre ergeben. Dennoch scheint es aufgrund der dargestellten Risikoabwägungen des politischen Aufgabenträgers nicht ganz zutreffend, dass in dem Entscheidungsprozess

> „wahltaktische Überlegungen […] bei meinen Entscheidungen nie eine Rolle gespielt haben, so auch nicht bei der durchgeführten Ausschreibung.“ (Interview Case B, pol. AT 2009)

7.3.3.2 Rollen

In den vorangegangenen Abschnitten wurde aufgezeigt, dass zwischen den beiden Aufgabenträgerebenen des Case B überwiegend Homogenität hinsichtlich der kulturell-kognitiven institutionellen Dimension sowie hinsichtlich ihrer Werte- und Normensysteme besteht. Beide Ebenen haben ähnliche Vorstellungen davon, wie der regi-

onale Busverkehr im Kanton aussehen sollte, welche Kriterien er erfüllen sollte und welche Vergabestrategie in diesem Zusammenhang zu verfolgen ist.

Die Homogenität zwischen administrativem und politischem Aufgabenträger drückt sich auch im Hinblick auf die jeweiligen Rollenverständnisse in Bezug auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen beziehungsweise generell in Bezug auf den ÖV aus. Anders als bei Case A sind sich beide Ebenen einig, dass die Verwaltung zwar insofern eine wichtige Rolle in den entsprechenden Entscheidungsprozessen einnimmt, als dass sie ihr Fachwissen einbringt sowie die methodischen und die Datengrundlagen vorbereitet und zur Verfügung stellt, dass aber letztendlich der politische Aufgabenträger für die endgültigen Entscheidungen zuständig ist (Interviews Case B, pol. AT 2009 und admin. AT 2007).

Diese Rollenverteilung lässt sich auch für die wesentlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ausschreibung des regionalen Busnetzes im Rahmen der Gebietsstrategie feststellen. Die Initiative zur Erarbeitung einer Gebietsstrategie, um mit ihrer Hilfe Transparenz und Vergleichbarkeit der Kostenstrukturen der verschiedenen Busunternehmen zu erreichen, ging vom administrativen Aufgabenträger aus. Die entsprechende Idee wurde der politischen organisationalen Ebene vorgestellt, die sich dafür entschied, sie durchzuführen. Der Prozess der Erarbeitung der Gebietsstrategie und der damit zusammenhängenden methodischen Grundlagen und Datengrundlagen wurde vom administrativen Aufgabenträger geleitet und die politische Ebene auf dem Laufenden gehalten. Als die Entscheidungsgrundlagen vorlagen und bekannt war, dass in einer bestimmten Region nicht erklärbare Kostenabweichungen vorlagen – und damit ein grundsätzlicher Entscheid zum weiteren Vorgehen getroffen werden musste – ging die Prozessleitung auf die politische organisationale Ebene über: Sie führte die Verhandlungen mit dem betroffenen Busunternehmen und entschied sich schließlich, auszuschreiben, nachdem es zu keiner Einigung gekommen war. Das Amt war an dem entsprechenden Entscheidungsprozess beteiligt, indem es die entsprechenden Grundlagen bereitstellte, Empfehlungen abgab und als Diskussionspartner zur Verfügung stand; dagegen nicht an dem endgültigen Ausschreibungsentscheid an sich.

> „Und dann habe ich gesagt, wir schreiben aus. Und dann haben wir ausgeschrieben. Solche Entscheide behalte ich mir einfach vor. Wenn irgend so was kommt, entscheide nur ich, ja schreiben wir aus oder das bremsen wir oder das machen wir nicht. Denn es ist so, wenn es dann Probleme gibt, dann stehe ich ziemlich alleine da, die Verwaltung ist dann irgendjemand.“ (Interview Case B, pol. AT 2009)

Ebenso lief es beim Vergabeentscheid. Der administrative Aufgabenträger lieferte – in Zusammenarbeit mit einem externen Berater – die Entscheidungsgrundlagen in Form der Ergebnisse des Nutzwertverfahrens und eigener Empfehlungen. Die endgültige

Entscheidung wurde jedoch, wie im vorangegangenen Unterabschnitt beschrieben, auf der politischen Ebene im Gesamtregierungsrat getroffen.

Obwohl die Entscheidungen letztlich vom politischen Aufgabenträger getroffen wurden, hatte die Verwaltung die Entscheidung, überhaupt auszuschreiben, maßgeblich beeinflusst. Denn sie war es, die die Gebietsstrategie und die damit verbundenen Konsequenzen, das heißt die erfolgte Ausschreibung, auf die politische Agenda gebracht und somit erst möglich gemacht hatte.

> „Klar, der Regierungsrat hat entschieden. Aber ich bin ganz klar der Meinung, dass der Anstoß zu dem ganzen Thema Ausschreibung von der Verwaltung gekommen ist. Ohne deren Initiative wäre es nicht zur Ausschreibung gekommen." (Interview Berater 2009)

7.3.4 Regulative Dimension

Im Hinblick auf gesetzliche Institutionen erweist sich der Bezug des Handelns der beiden Aufgabenträgerebenen im Zusammenhang mit der Vergabe der regionalen Busverkehre als gering. Für die grundsätzliche Entscheidung, wie die Verkehre vergeben werden, spielen sie keine Rolle, so auch nicht bei der Entscheidung zur Ausschreibung des regionalen Busnetzes. Dagegen nahmen die Aufgabenträger konkreten Bezug auf gesetzliche Institutionen im Zusammenhang mit der entsprechenden Konzeption und Durchführung.

> Wir wussten, dass wir die Ausschreibung in rechtlicher Hinsicht einwandfrei ausgestalten müssen. Das wussten wir aufgrund der Erfahrungen in anderen Kantonen, wo es zu Rekursen gekommen ist. Die Vorbereitung musste professionell gemacht werden. Und da lohnt es sich, ein paar tausend oder ein paar zehntausend Franken für ein professionelles Büro auszugeben. (Interview Case B, pol. AT 2009)

> So eine Ausschreibung ist komplex, auch und vor allem in rechtlicher Hinsicht. Und wir wollten keine Angriffsfläche für Rekurse bieten. Für uns war klar, dass wir das nur unter Beibezug eines Beraters machen können. Und das hat sich auch als richtig herausgestellt, wir hatten in dieser Hinsicht keinen Ärger. Da hat sich klar gezeigt, da muss man sich begleiten lassen. (Interview Case B, admin. AT 2007)

Ein weiterer Aspekt der regulativen Dimension sind die Beteiligungsstrukturen im jeweiligen kantonalen regionalen Busverkehr. Wie oben bereits angesprochen, ist der Kanton an einem bestimmten Busunternehmen zu 40% beteiligt. Das entsprechende Unternehmen ist in der Region, in der die verschiedentlich thematisierte Ausschreibung des regionalen Busnetzes mit der Vergabe an einen neuen Betreiber stattfand, angesiedelt. Den Ausschreibungszuschlag erhielt ein Konsortium – unter der Leitung eben dieses Unternehmens mit kantonaler Beteiligung. Ein Bezug des Aufgabenträgerhandelns zu den Beteiligungsstrukturen beim damaligen grundsätzlichen Ausschreibungsentscheid könnte darin gesehen werden, dass der kantonale Verkehrsdirektor als wichtigstes Mitglied der politischen organisationalen Aufgabenträgerebene zum

Zeitpunkt des grundsätzlichen Ausschreibungsentscheids im Verwaltungsrat des späteren Ausschreibungsgewinners saß. Die Gewerkschaften als größte Kritiker der Ausschreibung sahen darin eine Verletzung der Neutralitätspflicht der für den Ausschreibungsentscheid maßgeblich verantwortlichen Person. Letzteres wurde und wird seitens der Aufgabenträger jedoch zurückgewiesen. Dennoch wurde das entsprechende Verwaltungsratsmandat noch vor dem Beginn der Ausschreibung niedergelegt, um das Ausschreibungsverfahren nicht zu gefährden und mögliche Kritik hinsichtlich fehlender Neutralität bei dem Vergabeentscheid von vorneherein zu vermeiden.

> „Ein Nebenkriegsplatz war, dass ich damals im Verwaltungsrat der [nennt Namen des Unternehmens, Anm. MG] saß. Da kam dann der Vorwurf, ich hätte deswegen ausgeschrieben. Dabei hat das natürlich überhaupt keine Rolle gespielt. Aber ich habe mich dann entschieden, also schon bevor wir ausgeschrieben haben, da auszusteigen.“ (Interview Case B, pol. AT 2009)

Im Sinne einer neutralen Analyse bleibt für den Zeitpunkt des Ausschreibungsentscheids festzuhalten, dass seitens der Aufgabenträger eine Entscheidung zugunsten einer Ausschreibung getroffen wurde, von der das Busunternehmen, an dem der Kanton beteiligt ist und in dessen Verwaltungsrat er einen seiner wichtigsten Vertreter der politischen Aufgabenträgerebene sitzen hatte, unter Umständen profitieren könnte – und schließlich durch den Gewinn des Zuschlages auch profitiert hat. Ein Bezug des Aufgabenträgerhandelns zu den Beteiligungsstrukturen war insofern teilweise vorhanden.

Formalisierte Anreizsysteme stellen ein weiteres Element der regulativen institutionellen Dimension dar. Ähnlich wie bei der Fallstudie A hat die Analyse des Case B für die administrative Ebene keine Reproduktion entsprechender institutioneller regulativer Elemente durch das Verwaltungshandeln aufgezeigt. Die Entscheidungen und das Handeln des administrativen Aufgabenträgers im Zusammenhang mit der Vergabe der Angebotsvereinbarungen beziehen sich nicht auf formalisierte Anreizstrukturen mit positiven oder negativen Sanktionsmöglichkeiten, sondern orientieren sich an einem Werte- und Normensystem, das auf einem tatsächlichen Interesse an einem effizienten und in funktionaler Hinsicht qualitativ hochwertigen regionalen Busverkehr basiert.

In Bezug auf den politischen Aufgabenträger ist eine differenziertere Betrachtung nötig. Die Grundlage seiner Entscheidungen im Zusammenhang mit der Ausschreibung des regionalen Busnetzes bildete zunächst eine Norm, gemäß derer mit den ihm und seiner Verwaltung zur Verfügung gestellten Steuergeldern eine möglichst kostenoptimale Verkehrsleistung für die Bevölkerung bestellt werden soll. Trotz dieses positiven Ausschreibungsentscheids, der in erster Linie an sachlichen Kriterien ausgerichtet war, kann auch ein Handlungsbezug zu den und eine Reproduktion der politischen Anreiz-

strukturen festgestellt werden. Denn wie beschrieben ging dem Entscheid eine Bewertung des politischen Risikos voraus.

Ein weiteres Mal zeigt sich der Handlungsbezug des politischen Aufgabenträgers zu den politischen Anreizstrukturen vor dem Vergabeentscheid. Die Reaktionen der Gewerkschaften und teilweise auch der Medien sowie der Öffentlichkeit führten zu einer Neubewertung des politischen Risikos. Dies führte zu der Konsequenz, dass der politische Aufgabenträger die politische Verantwortung für die sich anbahnende Vergabe an ein Konsortium unter Beteiligung eines ausländischen Unternehmens nicht mehr alleine übernehmen wollte. Stattdessen wurde der Vergabeentscheid wie oben beschrieben in den Gesamtregierungsrat eingebracht.

7.4 Case C

7.4.1 Beschreibung der Fallstudie

Im Sinne des *theoretical sampling* und des 'minimizing differences' (Glaser & Strauss 1967: 55) wurden mit den Cases A und B zunächst zwei ähnlich gelagerte Fallstudien ausgewählt und analysiert. Beide haben sich seit 2005 mindestens einmal für die Durchführung von Ausschreibungswettbewerb und damit, zumindest partiell, gegen das klassische Offertverfahren entschieden. Mit dem Einbezug der Fallstudie C wurde die Sampling-Strategie um das Element der 'maximizing differences' (Glaser & Strauss 1967: 56) erweitert.

Bei Case C handelt es sich abermals um eine kantonale Aufgabenträgerorganisation. Das öffentliche Verkehrssystem des entsprechenden Kantons setzt sich sowohl aus einem Schienen- als auch einem Busverkehrsangebot zusammen. Nimmt der schienengebundene Nahverkehr im Einzugsgebiet zum benachbarten Großzentrum eine besondere Bedeutung ein, so erstreckt sich ein dichtes Netz regionaler Buslinien über den gesamten Kanton (Case C: Tarifverbund 2010). Der Kostendeckungsgrad der einzelnen Buslinien liegt zwischen 18 und 56%, der Median beträgt 38% (Case C: politischer Aufgabenträger 2009). Die Busverkehre werden von verschiedenen privaten und öffentlichen Transportunternehmen erbracht. Sie betreiben jeweils eigene Teilnetze, koordinieren ihr Tarifsystem jedoch über einen Tarifverbund. Der Kanton ist Hauptanteilseigner an dem Unternehmen mit dem größten Marktanteil, der kantonale Verkehrsdirektor als wichtigstes Mitglied der politischen organisationalen Aufgabenträgerebene ist Mitglied des Verwaltungsrates, sein Vorgänger im Amt präsidiert den Verwaltungsrat.

Die administrativen Aufgabenträgerfunktionen werden im Gegensatz zu den beiden ersten analysierten Fallstudien A und B nicht durch ein separates Amt für den ÖV übernommen, sondern durch eine Abteilung ÖV als Organisationseinheit eines übergeordneten kantonalen Amts sowie durch dessen Amtsleiter. Als politischer Aufgabenträger fungiert der kantonale Verkehrsdirektor, der zugleich Vorsteher des Departements ist, dem das eben genannte Amt mit der entsprechenden ÖV-Abteilung zugeordnet ist. Auf dieser Position gab es im Jahr 2007 nach dem Rücktritt des Amtsinhabers sowohl in Bezug auf die Person als auch in Bezug auf die Partei Veränderungen. Zur Zeit der Datenerhebung stellte die SVP den entsprechenden Regierungsrat, der sein Amt zwei Jahre zuvor von einem CVP-Politiker übernommen hatte (Case C: politischer Aufgabenträger 2010). Im Zusammenhang mit dem personellen Wechsel des Departementvorstehers kam es aufgrund verschiedener persönlicher Differenzen mit der neu besetzten politischen Aufgabenträgerebene auch auf der Position des Amtsleiters zu einer personellen Veränderung (Interview Case C: admin. AT 1 2009). Die Position des Leiters der Abteilung ÖV dagegen blieb mit der gleichen Person besetzt. Im kantonalen Gesamtregierungsrat gab es in der Legislaturperiode der Datenerhebung eine Mehrheit der bürgerlichen Parteien FDP und SVP, wobei die FDP die meisten Regierungsräte stellte (Case C: politischer Aufgabenträger 2010).

Im Gegensatz zu den Fallstudien A und B haben die Aufgabenträger der Fallstudie C bislang keine Ausschreibung im regionalen Busverkehr durchgeführt (siehe in diesem Zusammenhang die Tabelle 4-1 zum Status Quo im schweizerischen Busverkehr im Abschnitt 4.3), sondern die Vergaben der Angebotsvereinbarungen fanden ausschließlich auf Basis des Offertverfahrens statt. Einer Vorlage des Regierungsrates an das Parlament aus dem Jahr 2009 zur zukünftigen Strategie im kantonalen öffentlichen Verkehr ist zu entnehmen, dass Ausschreibungswettbewerbe für die Aufgabenträger auch weiterhin keine Rolle spielen werden. Effizienzsteigerungen im Verkehrssystem werden in dem Dokument zwar thematisiert, in diesem Zusammenhang ist jedoch lediglich eine Neukonzeption der Linien- und Angebotsstruktur vorgesehen (Case C: politischer Aufgabenträger 2009). Wettbewerbliche Vergaben der Angebotsvereinbarungen mittels Ausschreibungen sind weiterhin nicht geplant.

7.4.2 Kulturell-kognitive Dimension

In Bezug auf das Vokabular des administrativen Aufgabenträgers hinsichtlich des regionalen Busverkehrs im Allgemeinen und hinsichtlich der Vergabethematik im Besonderen wurden die Analyseergebnisse der ersten beiden Case A und B bestätigt. Die drei interviewten Personen der Aufgabenträgerorganisation verfügen über einen ver-

kehrsspezifischen oder zumindest über einen Ingenieurs-Studienabschluss und Berufserfahrungen im Verkehrsbereich. Ihre überwiegend aus einer technischen Perspektive geführten Argumentationen und die dabei verwendeten technischen und verkehrsspezifischen Begrifflichkeiten spiegeln diesen technischen Hintergrund wider.

Der technische Fokus lässt sich auch in Bezug auf die den Argumentationen zugrundeliegenden Kategorisierungen oder Schemata feststellen. So lässt sich aus dem Datenmaterial herausarbeiten, dass der administrative Aufgabenträger insbesondere technische und funktionale Kriterien als relevant für einen erfolgreichen regionalen Busverkehr ansieht. Vor allem eine optimale Vernetzung der verschiedenen Verkehrsträger, eine optimierte Planung des Angebots sowie eine hohe Zuverlässigkeit der Fahrpläne werden als wichtig angesehen (Interviews Case C, admin. AT 1, 2 und 3 2009). Finanzielle Aspekte werden als wichtiges Kriterium für einen 'guten' ÖV ausdrücklich nicht genannt.

> „Sie werden von mir kein ökonomisches Argument hören." (Interview Case C, admin. AT 2 2009)

Das mentale Modell, das für die administrative Ebene bezüglich des ÖV identifiziert werden kann, ist sodann auch ein technisches. Das Gesamtsystem des kantonalen ÖV wird als technisches System angesehen, das sich aus verschiedenen voneinander abhängigen Teilsystemen zusammensetzt, deren Zusammenspiel im Sinne des Gesamtsystems zu optimieren ist und die daher aus Sicht des Gesamtsystems geplant und organisiert werden müssen. Der regionale Busverkehr stellt in diesem Modell eines der Teilsysteme dar.

Eine klare Kategorisierung des administrativen Aufgabenträgers lässt sich in Bezug auf die Vergabeverfahren herausarbeiten. Ausschreibungen werden als ein Verfahren angesehen, das ausschließlich auf Effizienzsteigerungen fokussiert und andere wesentliche Aspekte, wie zum Beispiel die eben beschriebene ganzheitliche Sicht auf das ÖV-System, außer Acht lässt. Das Offertverfahren dagegen wird klassifiziert als ein Verfahren, das neben der Effizienz weitere, insbesondere qualitative Faktoren berücksichtigt (Interviews Case C, admin. AT 2 und 3 2009).

Wie oben beschrieben, gab es auf der Ebene des politischen Aufgabenträgers im Jahr 2007 nach dem Rücktritt des langjährigen kantonalen Verkehrsdirektors einen personellen Wechsel. Deshalb wurden sowohl der alte als auch der neue Amtsinhaber in die Analyse einbezogen. Beide hatten vor der Übernahme der politischen Aufgabenträgerfunktion in Bezug auf Ausbildung und Beruf nichts mit dem öffentlichen Verkehr zu tun. Der frühere Amtsinhaber wurde als Lehrer ausgebildet und arbeitete vor der Wahl in die politische Exekutive in leitender Position in einer Krankenversicherung (Inter-

view Case C, pol. AT 2 2009). Die Person, die nach seinem Rücktritt das Amt übernahm, verfügt insofern über einen technischen Berufshintergrund, als dass sie früher ein paar Jahre als Bauzeichner arbeitete, danach allerdings die Branche wechselte, ein eigenes Einzelhandelsfachgeschäft eröffnete und dieses mehr als drei Jahrzehnte lang betrieb (Interview Case C, pol. AT 1).

Im Hinblick auf die kulturell-kognitive Dimension hat sich für die politische Ebene der Fallstudie C herausgestellt, dass die Argumentationen (teilweise) auf einem sehr negativ besetzten mentalen Modell vom Ausschreibungswettbewerb aufgebaut wird. So wird das Ausschreibungsverfahren von dem politischen Aufgabenträger als ein Vergabeverfahren klassifiziert, das zwar zu Effizienzvorteilen für den Besteller führen könne, das aber mit einem erhöhten Sicherheitsrisiko für die Fahrgäste verbunden sei. Das dahinterstehende mentale Modell assoziiert Ausschreibungswettbewerb mit schweren Unfällen aufgrund zu hoher Belastungen der Buschauffeure durch den Wettbewerbsdruck, schlecht gewarteten Wagenmaterials oder nicht instandgehaltener Infrastruktur.

> „Ich weiss nicht, ob sie das System im Engadin kennen. Das ist ja dann auch öffentlich ausgeschrieben worden, die Busse, und ich hab einfach das Gefühl, das ist so eine Vermutung, dass auch die Unfallhäufigkeit - man müsste dem detailliert nachgehen - aber es hat doch zwei schwerere Unfälle gegeben und ich weiss nicht, ob die Buschauffeure da unter Druck gekommen sind, oder. Oder das da in Großbritannien, die Schienen. Wettbewerb durchgeführt und jetzt gibt es Unfälle, weil die Schienen nicht gepflegt wurden. Nein, da ist mir die Sicherheit mehr wert. Einerseits Sicherheit von den Passagieren, aber auch Sicherheit von den Buschauffeuren, das ist mir mehr wert. Lieber ein bisschen mehr zahlen, wenn's auch billiger mit Ausschreibungen eingekauft werden könnte.“ (Interview Case C, pol. AT 1 2009)

Tatsächlich hat es im Engadin nicht zwei, sondern einen schwereren Unfall mit Beteiligung des neuen Betreibers im Jahr 2008 gegeben. Ein Gutachten und das Gericht kamen später zu dem Schluss, dass der Unfall insbesondere durch persönliches Fehlverhalten des Chauffeurs verursacht wurde (Urteil Kantonsgericht Graubünden vom 24.5.2011). Es handelt sich dabei um einen tragischen Einzelfall, der in keinem direkten Zusammenhang zur knapp zehn Jahre zuvor durchgeführten Ausschreibung der entsprechenden Linie steht. Die in dem Interviewausschnitt angesprochene Situation im britischen Schienenverkehr basiert auf einer vollständigen Privatisierung des Eisenbahnsektors samt Infrastruktur in den 1990er Jahren (Shaw 2000) und ist nur bedingt auf den Kontext des schweizerischen regionalen Busverkehrs übertragbar. Insgesamt entstand so der Eindruck, dass die grundsätzlich ablehnende Haltung gegen das Ausschreibungsverfahren aufgrund politisch-strategischer Überlegungen mit ‘harten’ Argumenten im Interview ‘nachrationalisiert’ werden sollte. In diesem Zusammenhang können auch die Ausführungen des folgenden Unterkapitels 7.4.3 gesehen werden.

7.4.3 Normative Dimension

7.4.3.1 Werte und Normen

Administrative Aufgabenträgerebene

Die Fallstudie C wurde für den Forschungsprozess ausgewählt mit dem Ziel, die bisherigen Ergebnisse der Datenanalyse um die Perspektive nicht-ausschreibender Aufgabenträgerorganisationen zu erweitern und auf diese Weise Erkenntnisse darüber zu gewinnen, ob sich Unterschiede in Bezug auf die drei hier relevanten institutionellen Dimensionen und – für die dem Forschungsprozess zugrundeliegenden Fragestellungen relevant – in Bezug auf ihre Rationalität feststellen lassen.

Im Hinblick auf die Werte und Normen konnten im Zuge der Datenanalyse teilweise entsprechende Unterschiede herausgearbeitet werden. Für die administrative Aufgabenträgerebene lässt sich das insbesondere an der unterschiedlichen Bedeutung einer hohen Effizienz als finanziellem Wert beziehungsweise an dessen unterschiedlicher Positionierung in den Werte- und Normenhierarchien festmachen. Wie in den entsprechenden Abschnitten beschrieben, rangiert Qualität bei den administrativen Aufgabenträgern der Cases A und B an oberster Stelle ihrer Wertesysteme. Auf zweiter Ebene – und damit anderen, zum Beispiel sozialen, Werten, übergeordnet – kommt dann aber schon die Effizienz. Sie stellt für die beiden Ämter ebenfalls einen entscheidungs- und handlungsleitenden Wert dar, wenn auch in erster Linie im indirekten Sinne als Mittel zum Zweck der angestrebten hohen Qualität. Der letztgenannte Aspekt führt bei ihnen zu einer (selektiven) Präferenz für das Ausschreibungsverfahren.

Hinsichtlich der Qualität als dominierendem Wert fällt das Analyseergebnis für die Fallstudie C ähnlich aus. Sie steht in der Wertehierarchie an oberster Stelle und ist das maßgebliche handlungs- und entscheidungsleitende Kriterium. Hinsichtlich der Effizienz ergibt sich für die Fallstudie dagegen ein abweichendes Ergebnis. In den drei geführten Interviews auf administrativer Ebene wurde deutlich, dass die Erhöhung der Effizienz im regionalen Busverkehr zwar durchaus einen Wert für die Verwaltung darstellt, im Gegensatz zu den Cases A und B aber im Verhältnis zu anderen Werten eben nicht von übergeordneter Bedeutung ist. Das liegt insbesondere darin begründet, dass Effizienz aufgrund eines fehlenden finanziellen Leidensdrucks nicht als Steigbügel für eine höhere Qualität benötigt wird. Man geht vielmehr davon aus, dass auch zukünftig ausreichend öffentliche Mittel zur Verfügung stehen werden, um das angestrebte hohe qualitative Niveau im regionalen Busverkehr auch ohne signifikante Effizienzsteigerungen zu erreichen.

> „Es ist doch so: Wir können und wollen uns diesen hohen, aber auch teuren, Standard leisten. Der ÖV hat in der Bevölkerung einen hohen Stellenwert, die sind bereit, das zu zahlen. Und daran wird sich auch nichts ändern, die Verwaltung wird auch zukünftig ausreichend Mittel für die Bestellungen erhalten." (Interview Case C, admin. AT 1 2009)

Dagegen lässt sich ein anderer Wert aus dem Datenmaterial herausarbeiten, im Verständnis dieser Arbeit als 'sozialer Wert' bezeichnet, der für die administrative Aufgabenträgerebene von größerer Relevanz ist als eine hohe Effizienz. Im Kern geht es dabei um die Bewahrung der langjährigen, vertrauensvollen Beziehungen zu Partnern auf der Unternehmensseite, um eine möglichst harmonische Zusammenarbeit mit ihnen und um das Beibehalten traditioneller und etablierter Prozesse und Strukturen.

> „Und über eines muss man sich aber auch klar sein. Wer Wettbewerb im regionalen Busverkehr will, der muss sich bewusst sein, was das für den ÖV als Gesamtsystem bedeutet. Unser ÖV ist nicht zuletzt deshalb auf so einem hohen Qualitätsniveau, weil die Beteiligten gut und fair zusammenarbeiten. Das werden Sie überall in der Schweiz feststellen, das ist einfach Teil unserer Kultur. Wettbewerb würde das verändern und gute und für den ÖV wertvolle Beziehungen zerstören. Und man muss sich bewusst sein, dass Unternehmen mit langer Tradition eingehen können. Und das ist etwas, das wir Schweizer nicht gerne haben. Hier bevorzugt man alte und gefestigte Strukturen und eine evolutionäre Entwicklung. Es gibt nur wenig revolutionäre Schritte. Und die Einführung von Ausschreibungswettbewerb wäre so ein Schritt. Und dem muss sich bewusst sein, wer Wettbewerb will." (Interview Case C, admin. AT 2 2009)

Die entscheidenden Normen, die sich in Bezug auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen ergeben, widerspiegeln die Dominanz der hohen Qualität im Wertesystem der administrativen Ebene. Der Fokus der administrativen Aufgabenträger im Zusammenhang mit den jährlich durchgeführten Vergabeprozessen liegt auf der Qualität im kantonalen regionalen Busverkehr. Da die mit dem langjährig praktizierten Offertverfahren erzielte Qualität im regionalen Busverkehr als hoch bewertet wird, die entsprechenden Prozesse bekannt und organisational verankert sind sowie die am Verfahren Beteiligten aufeinander eingespielt sind, besteht eine Norm dahingehend, das bestehende Vergabesystem möglichst unverändert fortzuführen.

> „Ich sehe im Moment überhaupt keinen Grund, irgendetwas an dem Verfahren zu ändern. Wir haben im Moment keine Veranlassung. Weder von mir aus, weil ich das Gefühl hätte, die Unternehmen wären schlecht oder die Struktur der Unternehmen wäre schlecht, das Gegenteil ist ja der Fall, noch aufgrund des öffentlichen Drucks. Wir tun zurzeit gut daran, weiter mit dem Offertverfahren zu schaffen. Sie sind der Erste seit Monaten, der hier drin sitzt und von Ausschreibungen redet." (Interview Case C, admin. AT 2 2009)

Das Thema „Effizienz" findet sich nur insofern in einer entsprechenden Norm wieder, als dass Verhandlungen mit einem Busunternehmen aufgenommen werden sollen, falls die Höhe der verlangten Abgeltungen als zu hoch befunden wird. Ziel der Verhandlungen ist es dann, sich bei einem für beide Seiten akzeptablen Preis zu finden (Interview Case C: admin. AT 2 2009). Die geringere Bedeutung finanzieller Aspekte lässt sich auch daran erkennen, dass bei der Prüfung der Offerten im jährlichen Offertverfahren nicht auf dem umfangreichen Benchmarksystem des BAV aufgebaut wird, son-

dern eine eigene, intrakantonale Vergleichsbasis zur Anwendung kommt, die weniger aufwändig ist (Interview Case C: admin. AT 3 2009).

Wie im Abschnitt 7.4.2 beschrieben, werden Ausschreibungen vom administrativen Aufgabenträger als ein Instrument angesehen, das monokausal den Zweck einer Steigerung der Effizienz im regionalen Busverkehr verfolgt. Da Effizienz keinen wirklich entscheidungsrelevanten Aspekt darstellt, ist dieser Vorteil von Ausschreibungswettbewerb für die Verwaltung von eher geringer Relevanz. Zudem wird bezweifelt, ob unter Berücksichtigung des mit Ausschreibungen verbundenen organisatorischen Aufwands am Ende tatsächlich Effizienzsteigerungen realisiert werden können.

> „Das andere ist die Frage: Wie hoch ist ein potentieller Gewinn oder Effizienzsteigerung zu erwarten? Ich behaupte nicht, dass es hier kein Effizienzpotential gibt. Aber der Aufwand für eine Ausschreibung ist groß und ich würde hier bei uns eher nicht erwarten, dass sich das am Ende finanziell lohnt.“ (Interview Case C, admin. AT 2 2009)

Auch im Hinblick auf die Qualität im regionalen Busverkehr bewertet die Verwaltung das Ausschreibungsverfahren eher negativ. Eine direkte Erhöhung der Qualität durch eine entsprechende Gewichtung der Bewertungskriterien – wie zum Beispiel bei Case A – wird nicht thematisiert. Dagegen geht man aufgrund eines befürchteten Markteintritts ausländischer Busunternehmen jedoch davon aus, dass Ausschreibungen ein unmittelbares Risiko für die Qualität darstellen.

> „Ich persönlich sehe eigentlich die große Schwierigkeit fürs Ausschreiben in der Frage der Qualitätssicherung. Vielleicht könnten wir den öffentlichen Verkehr etwas billiger machen durch Ausschreibungen. Aber die Frage ist einfach nach der Qualität. Und ich glaube, wir hätten dann hier häufig Anbieter aus Frankreich oder aus Deutschland. Und bei uns reicht es eben nicht, wenn die Busse meistens pünktlich sind. Wir haben einen höheren Standard. Da geht es auch um die Freundlichkeit der Buschauffeure, richtig angezogen sollen die sein, da muss auch das Leder geputzt sein. Das ist eine Frage des Anspruchs und da wissen wir dann schon, dass eben dann allenfalls einfach die Qualität sinkt und das nur sehr schwer zu beheben ist.“ (Interview Case C, admin. AT 1 2009)

Vor dem Hintergrund des oben dargelegten Wertesystems resultiert aus einer entsprechenden Bewertung von Ausschreibungswettbewerb die konkrete Norm, Ausschreibungen nicht proaktiv zum Thema zu machen. Solange kein Druck zum Ausschreiben von der politischen Seite kommt, werden Ausschreibungen von der Verwaltung in ihren Vergabeprozessen nicht berücksichtigt.

> „Das ist Sache des Regierungsrats, das zu entscheiden. Wenn er eine positive Einstellung dazu hat, dann wird das auch kommen. Das ist ganz einfach, dann setzen wir das um. Das ist immer die Frage des politischen Willens. Ein Regierungsrat muss bereit sein, das nachher unter Polizeischutz irgendwo in einer Dorfkneipe zu vertreten. Wenn dieser Wille da ist, wird das ab diesem Tag auch hier gemacht, ansonsten nicht. Von uns kommt da nichts, wir werden da nicht vorangehen. So einfach ist das.“ (Interview Case C, admin. AT 2 2009)

Politische Aufgabenträgerebene

Im Hinblick auf das Wertesystem der politischen Ebene der Fallstudie C lässt sich zunächst feststellen, dass es nur bedingt durch eigene Überzeugungen und Wertvorstellungen geprägt ist. Stattdessen basiert es auf Werten, deren Berücksichtigung für den angestrebten politischen (Wahl-)Erfolg als nützlich oder unerlässlich erachtet werden. Erstaunlicherweise wurde dieser Umstand sowohl vom ehemaligen Verkehrsdirektor als auch von seinem Nachfolger sehr offen und explizit angesprochen.

> „Wissen Sie, das eine ist, was man selber, also, für richtig hält, das andere ist…also, man schaut schon, was politisch möglich ist und was nicht. Also im Sinne, mit welcher Entscheidung man sich mal rein politisch gesehen keinen Gefallen tut." (Interview Case C: pol. AT 1 2009)

> „Aber ich, also ich gehe mit Ihnen jetzt relativ weit mit meiner Offenheit. Mein Regierungskollege im Nachbarkanton, mit dem ich noch in Kontakt stehe, stand vor kurzem vor einer wichtigen Entscheidung für den ÖV. Er wollte dann etwas machen – was darf ich Ihnen jetzt nicht sagen –, das aus seiner Sicht das Richtige gewesen wäre. Aber ich habe ihm gesagt: Wenn Du in vier Jahren wieder gewählt werden willst, kannst Du das so nicht machen. Ich habe lange genug als Regierungsrat gearbeitet, ich kann das beurteilen." (Interview Case C: pol. AT 2 2009)

Dem regionalen Busverkehr und dem ÖV generell wird eine hohe Bedeutung für den angestrebten politischen Erfolg zugesprochen, sowohl im positiven Sinn als Möglichkeit zur Profilierung als auch im negativen Sinn als Risiko.

> „Der ÖV ist ein beim Wähler positiv besetzter Faktor, also darf man da nichts falsch machen. Aber wenn man nichts groß ändert, dann bleibt er positiv, da kann man damit Werbung für sich machen." (Interview Case C: pol. AT 1 2009)

> „In der Schweiz ist der öffentliche Verkehr ein wichtiges Thema, für die Menschen und deshalb auch für die Politiker. Ein sehr wichtiges. Und wer sich engagiert für den öffentlichen Verkehr, der hat den Wähler hinter sich." (Interview Case C: pol. AT 2 2009)

So sind es, wie bereits im Abschnitt 7.2.3.1 für die Fallstudie A beschrieben, insbesondere die Einschätzungen in Bezug auf die Wertvorstellungen der Bevölkerung, auf denen die Werte und Normen des politischen Aufgabenträgers basieren. In diesem Zusammenhang werden in erster Linie qualitative Werte als wesentlich für die Bevölkerung erachtet und daher auf die oberste Stufe des eigenen Zielsystems übernommen. Das zugrundeliegende Qualitätsverständnis bezieht sich dabei sowohl auf funktionale als auch auf emotionale Aspekte des regionalen Busverkehrs, denn dem ÖV und seinen typischen Symbolen wie etwa der Farbe der Fahrzeuge, Unternehmenslogos usw. (siehe ausführlicher Abschnitt 7.2.3.1) wird eine hohe Identifikationsfunktion in der Bevölkerung zugeschrieben.

> „Und die halbe Bevölkerung oder mehr nutzt den ÖV ja auch. Das ist schon etwas, zu dem man Sorge hat, mit dem man sich identifiziert, ein Kulturgut. Das ist emotional. Das ist etwas, dass man gern hat. Das ist wie ein Tabu, das gehört zum Lebensgefühl und das darf man auch nicht antasten, deshalb genießt es auch so einen Schutz. Man liebt, man hasst es, man schimpft auch drüber, aber wehe, wenn jemand käme und das ändern wollen würde. Mit dem möchte man da keine Experimente, sondern man möchte das so haben, wie man es kennt. Das beginnt doch schon bei der Farbe der Busse oder Trams." (Interview Case C: pol. AT 2 2009)

Die Bedeutung einer hohen Effizienz im regionalen Busverkehr beziehungsweise die Bedeutung finanzieller Aspekte allgemein dagegen wird als gering für die Bevölkerung eingeschätzt und hat daher auch keine oder nur eine sehr untergeordnete Stellung im Wertesystem der politischen Aufgabenträgerebene.

> „Effizienz ist kein Thema für die Bevölkerung, ist auch nie gewesen. Öffentlicher Verkehr, das ist das Maß aller Dinge. Also, da muss einfach das Angebot und die Leistung stimmen, da geht es den Menschen nicht um Kosten. Ja, und das weiß und berücksichtigt man als guter Regierungsrat." (Interview Case C, pol. AT 1, 2009)

„Berücksichtigen" heißt in diesem Zusammenhang, dass finanzielle Überlegungen tatsächlich nur in geringem Ausmaß oder auch nur alibimäßig in Entscheidungen und Handlungen einbezogen werden.

> „Also, ÖV ausbauen, da haben wir immer ganz große Unterstützung gehabt von unserer Direktion. Selbst in Zeiten, in denen eigentlich gespart werden musste, war klar: ÖV, das ist etwas, das man als Politikerin oder Politiker vertreten kann und muss, da kommt es auf das Finanzielle nicht so an." (Interview Case C, admin. AT 3 2009)

> „Uns hat man natürlich auch Sparübungen auferlegt, immer dann, wenn das mal wieder im Parlament oder den Medien zum Thema wurde. Aber natürlich wussten wir aus Erfahrung, das ist eine vergebene Übung. Am Schluss haben wir zwar die Hausaufgabe willig und schön gemacht, aber nichts ist passiert. Meine Mitarbeiter haben nächtelang und wochenlang gearbeitet. Wir haben also wirklich nächtelang Busse gestrichen usw. Aber im vollen Bewusstsein, das kommt nie durch. Ehrlicherweise, das sage ich jetzt auch so offen, habe ich mich natürlich grauenhaft geärgert. Weil wir gewusst haben, das ist jetzt also wirklich Aufwand für nichts." Interview Case C, admin. AT 1 2009)

Im Sinne des politischen Erfolgs verfolgt die politische Aufgabenträgerebene in Bezug auf den regionalen Busverkehr und in diesem Zusammenhang auch in Bezug auf das etablierte Vergabesystem mittels Offertverfahren die Norm, nichts an den bestehenden Strukturen und Prozessen zu ändern und kein unnötiges Risiko einzugehen. Ausschreibungswettbewerb wird als Risiko für die Qualität und – wie im Abschnitt 7.4.2 beschrieben – für die Sicherheit im ÖV gesehen und daher abgelehnt.

> „Für mich ist das kein Thema. Ich bin nicht glücklich, also, wenn man ein funktionierendes System wie den öffentlichen Verkehr jetzt auf einmal ändern will. Denn letztlich möchte man ja gar keine neuen Unternehmen. Und wenn es dann doch wieder die bisherigen Betreiber machen, muss man sich schon fragen, was das außer einem Risiko für den öffentlichen Verkehr bringen soll." (Interview Case C, pol. AT 1 2009)

> „Es ist wirklich nicht wahnsinnig populär bei der Bevölkerung, das mit den Ausschreibungen im Busverkehr. Warum sollte man das dann machen?" (Interview Case C, pol. AT 2 2009)

Trotz der Ablehnung von Ausschreibungen durch die Aufgabenträger wird den Unternehmen offiziell mit Ausschreibungswettbewerb gedroht, falls sie zu hohe Abgeltungen in ihren Offerten verlangen. Gespräche auf der Ebene der Verkehrsunternehmen haben allerdings gezeigt, dass man dort die tatsächliche Haltung der Aufgabenträger kennt und sich der fehlenden Ernsthaftigkeit dieser Drohung bewusst ist.

„Das mag irgendwo geschrieben stehen, dass auch ausgeschrieben werden könnte. Aber nun mal ehrlich, die Bereitschaft, wirklich Ausschreibungen vorzunehmen, ist doch gar nicht vorhanden." (Interview Case C, VU 2009)

7.4.3.2 Rollen

Die Rollenverteilung zwischen politischer und administrativer organisationaler Ebene in Bezug auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen ist eine logische Folge ihrer Werte- und Normensysteme und der damit verbundenen Bewertungen von Offert- und Ausschreibungsverfahren. Wie bereits beschrieben, orientiert sich der politische Aufgabenträger in seinen Handlungen maßgeblich am Kriterium des politischen Erfolgs. Eine in diesem Zusammenhang wesentliche Bedingung ist die Äquivalenz von politischer Verantwortung und politischem Einfluss. Das Monopol und die Kompetenz für eine Entscheidung werden demnach dann in vollem Umfang und uneingeschränkt vom politischen Aufgabenträger beansprucht, wenn die Entscheidung strategisch ist und das damit verbundene Risiko allein beim politischen Aufgabenträger liegt. Dieser Kategorie strategischer Entscheidungen werden etwa die Entscheidungen zugeordnet, welches Unternehmen die regionalen Busverkehrsleistungen erbringt, welche Vergabestrategie angewendet wird und ob das traditionelle und etablierte Vergabesystem mittels Offertverfahren partiell aufgegeben und durch Ausschreibungswettbewerb ersetzt wird. Entsprechend wird die Rollenverteilung seitens der politischen Ebene so gesehen, dass die Verwaltung zwar auf Anweisung fachlich fundierte Vorschläge unterbreiten kann und soll, dass die Entscheidung aber letztlich in der Direktion auf Basis politischer Überlegungen getroffen wird.

„Die Verwaltung bekommt einen Auftrag von mir, das mal vorzubereiten. Die stellen mir die Ergebnisse dann vor und können auch Empfehlungen abgeben. Mehr aber auch nicht. Die Entscheidung, wir machen das so oder so, treffe ausschließlich ich und teilweise auch zusammen mit meinen Regierungsratskollegen. Ist ja auch klar, also, es entscheidet doch der, der später das vertreten muss. Und das bin ich, also will ich auch entscheiden." (Interview Case C: pol. AT 1 2009)

Die administrative Ebene akzeptiert die ihr vom politischen Aufgabenträger zugedachte Rolle und überlässt ihm sowohl das Entscheidungsmonopol als auch generell das Agenda-Setting.

„Das läuft so ab, dass wir einen Vorschlag machen, der wird direktionsintern beraten mit dem Regierungsrat. Er sagt, ob und welche Elemente davon nun reinkommen oder nicht. Dann wird das so nach seinen Wünschen fertig überarbeitet." (Interview Case C, admin. AT 1 2009)

„Und, da ist hier die Rollenverteilung sehr klar. Er entscheidet, er entscheidet gern. Und da er das auch gerne tut, tut er es auch und nicht wir. Beziehungsweise er nimmt das mit in den Regierungsrat und dann wird das da entschieden." (Interview Case C, admin. AT 2 2009)

Der Akzeptanz einer rein ausführenden Rolle liegt zum einen die Tatsache zugrunde, dass die vom administrativen Aufgabenträger angestrebte hohe funktionale Qualität im

regionalen Busverkehr auch Bestandteil des Wertesystems der politischen Ebene ist, so dass die Verwaltung ihre Ziele auch ohne eigenen zusätzlichen Aufwand verfolgt und erfüllt sieht. Zum anderen hat sie verschiedentlich und unter verschiedenen Verkehrsdirektoren die Erfahrung machen müssen, dass sich eigenes Engagement nicht lohnt, sondern letztlich nur Arbeitsaufwand und Ressourcenverbrauch mit sich bringt. Die endgültigen Entscheidungen werden letztlich – wie im vorangegangenen Abschnitt 7.4.3.1 dargestellt – regelmäßig nicht aufgrund fachlicher, sondern auf Basis politisch strategischer Überlegungen getroffen. Insofern hat man sich darauf eingestellt und arbeitet weniger eigeninitiativ, sondern führt in erster Linie das aus, was seitens der politischen Ebene verlangt wird.

7.4.4 Regulative Dimension

Mit der konsequenten Übernahme der rein ausführenden Rolle ist ein konkreter Handlungsbezug des administrativen Aufgabenträgers zur materiellen und formellen Ebene der regulativen institutionellen Dimension, das heißt zu Gesetzen, Verordnungen und formalisierten Regeln, verbunden. Wie in den vorangegangenen Abschnitten beschrieben, wird das erledigt, was von den übergeordneten Institutionen verlangt wird. Da es die kantonale ÖV-Gesetzgebung den Bestellern frei stellt, auf Basis welchen Verfahrens sie die Angebotsvereinbarungen vergeben (Case C: Legislative 1998) und da zudem gemäß eigener Handlungslogik kein Interesse besteht, Ausschreibungswettbewerbe durchzuführen, wendet die Verwaltung weiter das Offertverfahren an.

> „Sie haben aus meinen Erzählungen sicher rausgespürt, dass sich unsere Begeisterung für Ausschreibungen in engen Grenzen hält. Wie schon gesagt, ich spüre auch überhaupt keinen Druck, da aktiv werden zu müssen. Nicht aus der Politik und nicht durch irgendwelche gesetzlichen Regelungen. Die kantonale Gesetzgebung sagt dazu gar nichts, da steht nicht drin, dass wir das so oder so machen müssen.“ (Interview Case C, admin. AT 2 2009)

Auch der politische Aufgabenträger, konkret der ehemalige Verkehrsdirektor, stellt einen expliziten Bezug zu diesem Gesetz her und zwar im Zusammenhang mit seiner Begründung, warum Ausschreibungen in seiner Amtszeit kein Thema waren.

> „Ausschreibungen sind bei uns ja auch gemäß kantonaler Gesetzgebung gar nicht zulässig, auch schon zu meiner Zeit nicht. Nach unserem ÖV-Gesetz ist die Ausschreibung nicht möglich. Deshalb waren mir in dieser Hinsicht auch die Hände gebunden.“ (Interview Case C, pol. AT 1 2009)

Faktisch ist es so, dass in dem entsprechenden Gesetz überhaupt keine Vorgaben oder Verbote in Bezug auf die anzuwendende Vergabepraktik enthalten sind. Die Aufgabenträger müssen den Umfang ihrer Bestellungen lediglich an dem generellen Leistungsauftrag orientieren. Wie, das heiß mit welchem Vergabeverfahren, sie die entsprechenden Vorgaben umsetzen, wird im Gesetz nicht thematisiert (Gesetz zur Förde-

rung des öffentlichen Verkehrs, Kanton Case C). Ob es sich bei der entsprechenden Interviewaussage um eine strategische Aussage handelte oder ob sie auf der wirklichen Überzeugung, dass ein gesetzliches Ausschreibungsverbot bestünde, zustande kam – und das entsprechende Gesetz somit tatsächlich handlungsleitend bei den Entscheidungen gegen das Ausschreibungsverfahren war –, konnte nicht geklärt werden.

Ein eindeutiger Handlungsbezug der politischen Aufgabenträgerebene konnte dagegen hinsichtlich der oben angesprochenen kantonalen Beteiligungsstrukturen im regionalen Busverkehr herausgearbeitet werden. Die Einführung des Ausschreibungsverfahrens in den regionalen Busverkehr würde für sie allein schon vor dem Hintergrund der kantonalen Mehrheitsbeteiligung ein politisches Risiko darstellen. Sollte nämlich das entsprechende Unternehmen seine Verkehre im Wettbewerb an andere Unternehmen verlieren, würden sowohl kantonale Vermögenswerte als auch Arbeitsplätze in einem kantonalen Unternehmen vernichtet werden. Beides wäre nicht im Sinne des angestrebten politischen Erfolgs, so dass Ausschreibungen ein zu großes politisches Risiko darstellen.

> „Denn ist es ja auch so, der Kanton ist ja natürlich auch der Großaktionär von [nennt Namen des kantonalen Unternehmens, Anmerkung MG]. Einerseits ist man Leistungserbringer und auf der anderen Seite Besteller. Ist sowieso noch mal eine spezielle Situation, ja. Wenn jetzt vielleicht der Kanton nicht von Haus aus Hauptaktionär wäre, würde man das vielleicht anders sehen. Aber so geht das nicht mit dem Wettbewerb. Stellen Sie sich vor, wir machen das, also, schreiben mal aus. Dann werden sich die Kritiker sofort melden und ich müsste begründen warum usw. Und dann stellen Sie sich vor, unser Unternehmen verliert ein paar Linien, oder auch mehr, am besten sogar an ein deutsches Unternehmen. Oder sagen wir ein französisches, Sie sind ja Deutscher. Ich will mir nicht vorstellen, was dann hier los wäre. Da können Sie doch als Regierungsrat gleich die Koffer packen. Dann muss ich sagen, ist es denn der Kampf und Krampf wert, wenn wir am Schluss 100.000 Franken einsparen auf dieses Volumen, ist es das wert? Nein, wir geben doch nicht jemand anderes als unserer [nennt Namen des Unternehmens, Anmerkung MG] Geld.“ (Interview Case C, pol. AT 1 2009)

Die Tatsache, dass der politische Aufgabenträger auch noch im Verwaltungsrat des Unternehmens sitzt, erhöht für ihn das politische Risiko, das mit einem Wettbewerb unter den Unternehmen verbunden ist, noch zusätzlich, da er dann vorsätzlich gegen die Interessen des Unternehmens handeln würde. Die Doppelfunktion der politischen Aufgabenträgerebene und die damit verbundenen Schwierigkeit der Neutralität zeigt sich an verschiedenen Stellen des Interviewprotokolls deutlich. Die Erzählungen und Argumentationen, die eigentlich aus der Perspektive des kantonalen Verkehrsdirektors erfolgen sollten, wurden aus Sicht eines Vertreters des kantonalen Verkehrsunternehmens geführt.

> „Ich glaube aber trotzdem, dass wir [gemeint ist das Unternehmen, Anmerkung MG] das mit den Ausschreibungen eigentlich gar nicht fürchten müssten. Wir sind gut aufgestellt, haben gute Zahlen und bringen super Qualität.“ (Interview Case B, pol.AT 1 2009)

> „Vielleicht kommt das irgendwann mal mit der Ausschreibung. Nur bin ich überzeugt, dass wir selbst bei einer Ausschreibung den Auftrag bekommen würden. Und zwar korrekt. Weil wir einfach sehr effizient und kostengünstig schaffen. Bei uns redet niemand rum, wir sind eine Aktiengesellschaft. Also, was wir intern machen, geht das Parlament nichts an. Als ich gekommen bin, habe ich ja noch einen 24-köpfigen Verwaltungsrat gehabt. Jede Gemeinde hat irgendeinen geschickt. Und dann habe ich gesagt, das will ich nicht mehr. So kann ein Unternehmen nicht gut geführt werden. Ich will einen 7-köpfigen Verwaltungsrat und nicht mehr. Und habe dann nachher den direkten Weg gesucht und das Glück ist gewesen, ich habe einfach eine Person aus dem Parlament in den VR wählen lassen. So dass das Parlament das Gefühl hat, es könnte mitreden. Und jetzt heute sind wir nur noch sieben. Und das klappt wunderbar. Wir haben natürlich auch einen ganz guten Direktor im Unternehmen. Der sprudelt, das ist ein Powerman. Der ist vorher in der Privatwirtschaft schon Manager gewesen. Also, ein Erfolgstyp.“ (Interview Case C, pol. AT 2 2009)

Es lässt sich festhalten, dass die kantonalen Beteiligungsstrukturen sowohl auf diskursiver Ebene, insbesondere aber über ihr Handeln systematisch von den politischen Aufgabenträgern ‘reproduziert’ werden.

Hinsichtlich des Aspekts der Anreizsysteme im Zusammenhang mit der Vergabethematik ist für die administrative organisationale Ebene zunächst einmal festzustellen, dass keine positiven Anreize zur Anwendung eines bestimmten Vergabeverfahrens existieren. Dagegen lassen sich verschiedene negative Anreize in Bezug auf die Einführung von Ausschreibungswettbewerb in den kantonalen regionalen Busverkehr identifizieren. Würde die Verwaltung Ausschreibungen thematisieren und forcieren, so würde sie damit gegen das Werte- und Normensystem des Regierungsrates handeln und unter Umständen sein politisches Risiko erhöhen. Zum anderen würde sie Agenda-Setting betreiben und damit die Kompetenzen überschreiten, die mit der ihr zudachten Rolle innerhalb der Aufgabenträgerorganisation verbunden sind. Auch dadurch würde das politische Risiko des Regierungsrates weiter steigen. Beides würde von der politischen Ebene nicht akzeptiert werden, so dass mit Konsequenzen für die Verwaltung beziehungsweise für einzelne Personen zu rechnen wäre. Der Weggang des langjährigen Amtsleiters infolge des Wechsels auf der Position des Verkehrsdirektors verdeutlicht diesen negativen Anreiz. Zwar ging es in dem konkreten Fall nicht um das Thema „Ausschreibungswettbewerb“, sondern um andere fachliche und persönliche Differenzen. Dennoch zeigt dieser personelle Wechsel, dass ein nicht konformes Verhalten mit direkten und persönlichen negativen Konsequenzen verbunden sein kann. Zumindest besteht jedoch ein negativer Anreiz dahingehend, dass eigenes Engagement zum Zwecke eines effizienteren regionalen Busverkehrs aufgrund fehlender Unterstützung durch den politischen Aufgabenträger letztlich nicht zu einer tatsächlichen Änderung im System, sondern nur zu unnötigem Ressourcenverbrauch in der Verwaltung und zu unnötiger Arbeitsbelastung der engagierten Personen führen würde.

Der Handlungsbezug zu den bestehenden politischen Anreizsystemen wurde für die politische Aufgabenträgerebene bereits verschiedentlich in diesem Unterkapitel 7.4 erwähnt. Der angestrebte politische Erfolg erfordert es unter anderem, Wahlen zu gewinnen. Zu diesem Zweck richtet der politische Aufgabenträger sein Handeln im Zusammenhang mit der Vergabe der Angebotsvereinbarungen nicht (immer) an fachlichen und sachlichen Aspekten aus, sondern bezieht seine Einschätzungen hinsichtlich der Wählermeinung maßgeblich in seine Entscheidungen mit ein.

7.5 Case D

7.5.1 Beschreibung der Fallstudie

Der Regionalverkehr im Kanton der vierten analysierten kantonalen Aufgabenträgerorganisation findet sowohl auf der Schiene als auch auf der Straße statt. Aufgrund der besonderen topografischen Bedingungen mit vielen Regionen, die für den Schienenverkehr unzugänglich sind, bildet der regionale Busverkehr jedoch das Rückgrat des kantonalen ÖV (Interview Case D: pol. AT 2009). Er wird von verschiedenen Transportunternehmen erbracht. Den weitaus größten Anteil der Busverkehre übernimmt PostAuto (Case D: administrativer Aufgabenträger 2010). Ein Busunternehmen, das sich in Analogie zur Fallstudie C im Besitz des Kantons befindet, existiert hier nicht.

Die administrativen Aufgabenträgerfunktionen werden durch eine Abteilung ÖV als Organisationseinheit eines übergeordneten kantonalen Amts übernommen. Als politischer Aufgabenträger fungiert der kantonale Verkehrsdirektor als Vorsteher des Departements, dem das eben genannte Amt mit der entsprechenden ÖV-Abteilung zugeordnet ist und als Mitglied der kantonalen politischen Exekutive. Dem Verkehrsdepartment stand bis zum Ende der 1990er Jahre ein SVP-Regierungsrat vor; seitdem befindet es sich in den Händen der CVP (Case D: politischer Aufgabenträger 2010). Die politische Landschaft ist traditionell bürgerlich geprägt; so setzt sich auch der Gesamtregierungsrat traditionell mehrheitlich aus Regierungsräten bürgerlicher Parteien zusammen.

Case D wurde als vierte Fallstudie insgesamt und als zweite Fallstudie der Gruppe der nicht-ausschreibenden Aufgabenträgerorganisationen in den Forschungsprozess einbezogen. Sie stellt für die relevanten Fragestellungen der vorliegenden Dissertation insofern einen besonderen Fall dar, als dass im entsprechenden Kanton bereits Ende der 1990er-Jahre einmalig das Ausschreibungsverfahren im Busverkehr angewendet wurde. Dies blieb jedoch die einzige Ausschreibung. Bei den betroffenen Linien handelte

es sich überwiegend um Leistungen des Ortsverkehrs; der positive Ausschreibungsentscheid wurde damals von den zuständigen kommunalen Aufgabenträgern getroffen. Die kantonale Aufgabenträgerorganisation akzeptierte die Entscheidung und begleitete den Ausschreibungsprozess konstruktiv, obwohl sie nicht wirklich überzeugt davon war (Interviews Case D: pol. AT 2009; admin. AT 1 2009 und admin. AT 2 2010).

Die Ausschreibung hatte einen Betreiberwechsel zur Folge, der für die kantonalen Aufgabenträger unerwartet kam und auch nicht erwünscht war. Im Ergebnis führte das zwar zu einer geringen Effizienzsteigerung auf den betroffenen Linien, aber auch zu Einbußen in der von den Kundinnen und Kunden wahrgenommen Qualität. Diese entstanden zum einen durch den Wegfall verschiedener Zusatzleistungen, die bislang durch den bisherigen Betreiber unentgeltlich erbracht worden waren. Zu nennen sind hier etwa die Abholung beziehungsweise Ablieferung von Touristengruppen direkt am Hotel statt an der nächstgelegenen Haltestelle oder die Möglichkeit zum Ein- und Aussteigen auch außerhalb von Haltestellenzonen. Zum anderen entstanden Qualitätseinbußen dadurch, dass der neue Betreiber in der ersten Zeit nach Betriebsaufnahme teilweise Probleme mit der Fahrplaneinhaltung und dem Anfahren der richtigen Haltestellen hatte (Interviews Case D: pol. AT 2009; admin. AT 1 2009 und admin. AT 2 2010).

Die Ausschreibung blieb ein Einzelfall. Sämtliche späteren Vergaben basierten wieder auf dem klassischen Offertverfahren. Auch im Zusammenhang mit verschiedenen ausgelaufenen Konzessionen ab dem Jahr 2007 beziehungsweise mit den sich daran anschließenden Angebotsvereinbarungen wurden jeweils Entscheidungen gegen die Anwendung des Ausschreibungsverfahrens getroffen (Interview Case D: pol. AT 2009). Im Rahmen der Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage im Jahr 2006, die den Einsatz von Ausschreibungswettbewerb zur Neuvergabe auslaufender Konzessionen im regionalen Busverkehr betraf, legte der für den ÖV zuständige Regierungsrat explizit dar, dass unter den gegebenen Rahmenbedingungen keine Ausschreibungen geplant seien (Case D: Legislative 2006).

7.5.2 Kulturell-kognitive Dimension

Eine wesentliche Erkenntnis der Datenanalyse, die für alle drei institutionellen Dimensionen von Bedeutung ist, betrifft die besondere Affinität des administrativen Aufgabenträgers zum ÖV. Dieser Aspekt wurde teilweise bereits im Zusammenhang mit den anderen Fallstudien angesprochen. Bei der Fallstudie D ist er jedoch besonders ausgeprägt und deutet sich zum Beispiel bereits in der speziellen Dekoration der Büroräum-

lichkeiten an. Dort finden sich verschiedene Artefakte, die einen besonderen Bezug zum ÖV vermuten lassen, konkret zum Beispiel eingerahmte Repliken historischer Eisenbahnnetzpläne oder eingerahmte Fotos verschiedener Typen von Verkehrsfahrzeugen, zum Beispiel von Lokomotiven. Im Hinblick auf die kulturell-kognitive Dimension lässt sich die ÖV-Affinität aus dem verwendeten Vokabular, den Kategorisierungen und den mentalen Modellen in Bezug auf den ÖV generell und in Bezug auf die hier relevante Vergabethematik ableiten.

Die Ergebnisse der Datenanalyse zu dem vom administrativen Aufgabenträger verwendeten Vokabular bestätigen die bisherigen Erkenntnisse aus der Analyse der Fallstudien A, B und C. Verwendet wird ein Fachvokabular mit vielen ÖV-fachspezifischen und technischen Ausdrücken. Auffällig bei der Fallstudie D war zudem die Verwendung von Begrifflichkeiten und Bezeichnungen, die der Kategorie 'ÖV-Szene-Vokabular' zugeordnet werden können. So wird zum Beispiel im Zusammenhang mit der notwendigen Integration der Regional- und Fernverkehrsplanungen davon gesprochen, dass „der Lokalverkehr und der Fernverkehr verheiratet werden" (Interview Case D, admin. AT 2 2010) müssen. Eine weitere Auffälligkeit im Hinblick auf das verwendete Vokabular – auf den ersten Blick lediglich ein sprachliches Detail, im Kontext der Gesamtanalyse allerdings ein wesentlicher Hinweis für eine grundsätzliche Erkenntnis in Bezug auf die organisationale Ebene des administrativen Aufgabenträgers – betrifft die Verwendung des Unternehmensnamens 'PostAuto' als Synonym für den allgemeinen Begriff 'Busunternehmen'. An verschiedenen Stellen im Interviewprotokoll lässt sich feststellen, dass jeweils explizit von 'PostAuto' gesprochen wurde, als es thematisch eigentlich um die Gruppe der Busunternehmen generell ging. Offenbar hat im Laufe der langjährigen Zusammenarbeit eine gewisse Identifizierung mit dem Unternehmen stattgefunden, so dass der regionale Busverkehr mit PostAuto gleichgesetzt wird.

Dieser Aspekt schlägt sich auch in den Kategorisierungen und mentalen Modellen nieder. Grundsätzlich lässt sich in diesem Zusammenhang feststellen, dass die entsprechenden kognitiven Institutionen als in sich abgeschlossen und mehr oder weniger losgekoppelt von (möglichen) Änderungen der Umwelt erscheinen. Im Hinblick auf den kantonalen Regionalverkehr liegt ein mentales Modell vor, das im Sinne eines optimierten Gesamtsystems auf einer engen, vertrauensvollen und persönlichen Zusammenarbeit der Teilsysteme und der daran beteiligten Organisationen und Akteure unter Anwendung routinisierter Praktiken und Prozesse basiert. Wesentlich ist in diesem Zusammenhang, dass sowohl der Kreis der im Modell enthaltenen Organisationen als auch die angewendeten Praktiken und Prozesse im Modell nicht als Variable abgebil-

det werden, sondern als extern gegebene und unveränderbare Größe. Wie eben beschrieben, wird PostAuto zum Beispiel als eine Art natürlicher Betreiber des regionalen Busverkehrs angesehen. Gleiches trifft für die Ebene der Praktiken auf das Offertverfahren zu.

ÖV-relevante Änderungen der Umwelt oder andere neue Aspekte, die an den kantonalen Regionalverkehr herangetragen werden, wie zum Beispiel alternative Vergabepraktiken, werden vor dem Hintergrund des bestehenden mentalen Modells kategorisiert und bewertet. Ist ein neuer Aspekt mit dem mentalen Modell vereinbar, so wird er als 'gut' eingeordnet und akzeptiert. Ist er nicht mit dem Modell vereinbar, wie zum Beispiel eine Auswahl der Busbetreiber mittels wettbewerblichem Ausschreibungsverfahren, so wird er abgelehnt.

Im Hinblick auf die kulturell-kognitiven Institutionen der politischen organisationalen Aufgabenträgerebene ähneln die Ergebnisse der Datenanalyse denen der Fallstudie B. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass das Vokabular, die Kategorisierungen, die mentalen Modelle sowie generell die darauf basierenden Argumentationen des politischen Aufgabenträgers des Case D durch Sachlichkeit und Nüchternheit geprägt sind. Der kantonale Verkehrsdirektor ist langjährig im Amt und verfügt trotz seines ursprünglich juristischen Ausbildungs- und Berufshintergrundes über ein umfangreiches technisches Wissen den ÖV betreffend, das er sich offenbar im Laufe seiner Zeit als Vertreter der politischen Aufgabenträgerebene angeeignet hat. Beispielsweise wird häufig technisches, ÖV-spezifisches Fachvokabular verwendet („doppelte Taktdichte", „integrierter Taktfahrplan", „Symmetrieminute", Interview Case D, pol. AT 2009). Zudem werden Themen in die Argumentation eingebaut, die eine gewisse Kenntnis und ein gewisses Verständnis des ÖV-Systems verlangen, wie beispielsweise die operativen Betriebsabläufe in den Busunternehmen.

Ein wesentlicher Aspekt der kulturell-kognitiven Dimension in Bezug auf den ÖV betrifft das Verhältnis von regionalem Schienen- und Busverkehr. Anders als in den bisher analysierten Kantonen bildet hier nicht der Schienenverkehr das Rückgrat des kantonalen Regionalverkehrs, sondern der Busverkehr. Als entsprechend hoch schätzt der kantonale Verkehrsdirektor daher seine Bedeutung für den Kanton – und für sich selbst als Mitglied der politischen Aufgabenträgerebene – ein (Interview Case D, pol. AT 2009).

7.5.3 Normative Dimension

7.5.3.1 Werte und Normen

Administrative Aufgabenträgerebene

Die im Zusammenhang mit der kulturell-kognitiven institutionellen Dimension bereits angesprochene ÖV-Affinität der administrativen Ebene in der Aufgabenträgerorganisation manifestiert sich in ihren Werten und Normen in Bezug auf den regionalen Busverkehr. An oberster Stelle in der Werte-Hierarchie steht eine hohe Qualität, wie dies aufgrund der Analyseergebnisse der anderen Fallstudien grundsätzlich auch zu erwarten war. Das dahinterliegende Qualitätsverständnis bezieht sich zum einen auf 'harte', das heißt auf technische und funktionale Qualitätsaspekte, wie zum Beispiel auf die Ausstattung des Wagenmaterials oder die Fahrplanstabilität. Zum anderen umfasst es aber auch Aspekte, die eher der Kategorie 'ÖV-Romantik' zuzuordnen sind.

> „Und wenn dann plötzlich auf der Strecke der Bus anhält und der Chauffeur übers Mikrofon sagt: Da, schauen Sie, da unten sind drei Hirsche oder da läuft ein Marder links über die Straße oder eben das Panorama erklärt. Da hinten sehen Sie den Piz sowieso und dort können sie eine schöne Wanderung machen. Und am Schluss klatschen die Fahrgäste, wenn sie am Ziel ankommen, und er wünscht noch einen schönen Nachmittag. Da fühlt sich der Fahrgast dann als König und sagt: Jetzt habe ich eine wirklich schöne Fahrt gehabt. Ich bin begrüßt worden, er hat meinen Koffer reingetragen, er hat mir noch gesagt, gehen Sie auf Gleis 2 im Bahnhof. Und das ist halt schon eine Form von der Qualität, die wir hier haben wollen. Oder dass dann der Chauffeur nach der Fahrt wie selbstverständlich schauen geht, ob noch einer das Handy vergessen hat oder das Portemonnaie. Und dann noch gerade die Telefonnummer raussucht und die Mutter anruft, wenn es ein Kind war, das er kannte. Und auf der Retourfahrt hält er dann an, weil er weiß, wo die Mutter wohnt. Und abends, wenn das Kind wieder nach Hause kommt, hat es die Fundsachen schon gerade wieder daheim. Das ist dann eben der Sonderservice, den wir hier haben wollen." (Interview Case D, admin. AT 2 2010)

Als zweite wesentliche und eigenständige Wertekategorie lassen sich soziale Werte identifizieren. Konkret geht es dabei um zwei Aspekte. Der erste davon ist die Aufrechterhaltung der engen, teilweise persönlichen Beziehungen und der vertrauensvollen Zusammenarbeit innerhalb der kantonalen ÖV-Szene, derer man sich in der Verwaltung zugehörig fühlt. Zweitens geht es darum, ein Stück Schweizer und kantonaler (ÖV-)Kultur mit den traditionellen Strukturen, Unternehmen und Symbolen zu bewahren, die als wichtig erachtet werden.

Finanzielle Aspekte wie eine hohe Effizienz haben dagegen als eigenständige Werte keine Bedeutung. Sie erhalten ihre Wertigkeit vielmehr dadurch, dass die Notwendigkeit einer angemessen Effizienz im ÖV-System aufgrund begrenzter öffentlicher Mittel als Bedingung für die Erhaltung des heutigen hohen Qualitätsstandards gesehen und anerkannt wird. Explizit allerdings geschieht dies nur als Nebenbedingung, das heißt den qualitativen Werten klar untergeordnet.

„Unser Ziel ist es nicht, ein bestehendes Angebot billiger zu produzieren, sondern mir geht es darum, ein besseres Angebot durch günstige Produktion zu ermöglichen. […] Eine gewisse Effizienz ist ja schön und gut, die brauchen wir auch im System. Wir müssen jetzt langsam aber mal aufpassen, dass wir die Zitrone nicht zu fest auspressen. Nehmen Sie nur das Wagen- und Rollmaterial. Da gibt es super Entwicklungen, mit super Technik, Fahrgastinformationssystem usw. Aber das ist natürlich kostentreibend. Und wenn wir dann zu sehr auf die Effizienz achten, dann können wir diese Technik nicht einsetzen." (Interview Case D, admin. AT 2 2010)

Im Hinblick auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen hat das entsprechende Wertesystem zur Konsequenz, dass der Einsatz des Offertverfahren klar präferiert und Ausschreibungswettbewerbe grundsätzlich kritisch gesehen und abgelehnt werden. An den Aspekten Qualität und Effizienz lässt sich diese Haltung verdeutlichen.

Wesentlich im Hinblick auf die qualitativen Aspekte der beiden Verfahren ist zunächst die grundsätzliche Annahme eines hohen Qualitäts- und Innovationsniveaus im Schweizer ÖV. Weiteres Potential zu Qualitätssteigerungen wird nur in einer Optimierung beziehungsweise optimierten Planung des Gesamtsystems ÖV gesehen, was eine enge Zusammenarbeit der Unternehmen und der Aufgabenträger erfordert. Das wiederum ließe sich am besten mit dem Offertverfahren erreichen.

„Der wirklich erfolgsversprechende Schritt für noch mehr Qualität ist, dass man weiter zusammen mit den Transportunternehmen an einem Tisch sitzt und überlegt, wie kann man das jetzt weiter optimieren. Denn wir haben den Anspruch, dass der öffentliche Verkehr als Gesamtsystem funktioniert. Da ist der Wettbewerbsgedanke natürlich grundsätzlich problematisch. Wenn die Transportunternehmen eigentlich eng zusammenschaffen sollen. Das bekommen Sie aber mit dem Offertverfahren hin." (Interview Case D, admin. AT 1 2009)

Wesentlich ausschlaggebender für die ablehnende Haltung gegenüber Ausschreibungen als die Annahme, mit ihnen ließe sich die Qualität nicht weiter erhöhen, ist jedoch die Befürchtung, sie würden das derzeitige hohe Qualitätsniveau direkt gefährden. Zum einen würden Ausschreibungen eher eine Verschlechterung der Zusammenarbeit zur Folge haben, sowohl zwischen den Betreibern als auch zwischen Betreibern und Aufgabenträger, was jedoch der angestrebten Angebots- und Systemoptimierung zuwiderliefe. Zum anderen wird das Risiko gesehen, dass der Wettbewerb zu einem niedrigeren Lohnniveau führen würde, mit der Konsequenz, zukünftig zunehmend ausländische Buschauffeure in den Bussen sitzen zu haben, was nicht dem erwarteten Qualitätsniveau entspräche (siehe in diesem Zusammenhang auch die entsprechende Aussage zum Qualitätsverständnis im Abschnitt 7.5.2)

„Und, ich meine, das muss man ja ganz realistisch sehen, zu was hat der Wettbewerb geführt jetzt im Busbereich. Also, alle schauen, dass sie den größten Kostenblock, nämlich die Personalkosten, möglichst in den Griff bekommen. Und was hat das zur Folge? Man probiert natürlich, möglichst junge Chauffeure zu haben, man probiert, die Anfangslöhne eher tiefer zu machen. Was dazu führt, dass PostAuto ein unattraktiver Arbeitgeber bei Schweizern geworden ist. Und eben, das da mit der Personenfreizügigkeit, das muss ich ihnen ja nicht erklären, da sind auf einmal sehr viele Deutsche und Holländer beispielsweise in die Schweiz gekommen. Und die finden auch die niedrigeren Löhne immer noch toll, im Vergleich jetzt zu Deutschland. Und dann hätten wir halt noch mehr deutsche und holländische Chauffeure in den

> PostAutos. Was natürlich mit dem Auftritt, den wir eigentlich haben wollen, wie wir gegenüber dem Kunden auftreten wollen, nicht unbedingt vereinbar ist." (Interview Case D, admin. AT 2 2010)

Im Hinblick auf die finanziellen Aspekte fällt die Bewertung der beiden Vergabeverfahren ähnlich aus. Zunächst einmal wird seitens des Amts von einer schon heute ausreichend hohen Effizienz der Busunternehmen ausgegangen. Insbesondere die einmalige Ausschreibung aus dem Jahr 1999 habe dafür gesorgt, dass die Unternehmen effizient arbeiteten. Entsprechend geringes Potential zur weiteren Effizienzsteigerungen wird im Ausschreibungswettbewerb gesehen.

> „Da wirkt immer noch der virtuelle Wettbewerb. Wir haben ja mal gezeigt, dass wir das machen. Also ich habe schon den Eindruck, dass der Schreck noch tief sitzt. Das ist noch nicht so schnell vergessen gegangen. Das ist Schock gewesen, für uns alle. Das Damoklesschwert, das über jeder Unternehmung hängt, das hängt immer noch. Und mehr braucht es eigentlich gar nicht." (Interview Case D, admin. AT 2 2010)

Potential für weitere Effizienzsteigerungen im regionalen Busverkehr wird in erster Linie in einer Optimierung der Infrastruktur sowie der Angebots- und Fahrplankonzepte gesehen. Beides erfordert aus Sicht des Amts – ähnlich wie in Bezug auf die Qualität beschrieben – eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den Busunternehmen. Bei einer wettbewerblichen Vergabe mittels Ausschreibungen wäre dies jedoch nicht möglich (Interview Case D, admin. AT 1 2009).

Zusammenfassend kann für die administrative Aufgabenträgerebene festgehalten werden, dass die Normen im Hinblick auf den ÖV sowie auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen durch qualitative und soziale Werte geprägt werden. Daraus folgt eine klare Präferenz für das Offert- und gegen das Ausschreibungsverfahren. Die entsprechenden Erkenntnisse ähneln denjenigen für den administrativen Aufgabenträger der Fallstudie C.

Politische Aufgabenträgerebene

In Bezug auf die politische organisationale Ebene lieferte die Analyse der Werte und Normen zunächst überraschende Erkenntnisse, die sich im Zuge der weiteren Datenanalyse jedoch relativierten. In Analogie zur ebenfalls nicht-ausschreibenden Fallstudie C war erwartet worden, dass Effizienz eher keine große Rolle im Wertesystem spielt. Der politische Aufgabenträger des Case D dagegen betonte im Interview im Rahmen seiner Erzählungen mehrfach die hohe Relevanz von finanziellen Aspekten und hoher Effizienz für ihn und für seine Entscheidungen im Zusammenhang mit der Vergabe der Angebotsvereinbarungen.

> „Für mich als Besteller muss aber natürlich auch die Wirtschaftlichkeit stimmen. Also, es gibt auch die Frage, wie teuer ist das Angebot, nicht nur für den Kunden, sondern wie viel legt jetzt der Kanton noch dazu. Die Frage der Wirtschaftlichkeit hat man immer im Hinterkopf bei

> den Entscheidungen. Also, ich bin natürlich nicht bereit, mich da auszuliefern auf ewig einem Fuhrhalter, sei es Post oder wer auch immer. Ich will ja auch regelmäßig eine Überprüfung der Abgeltungen." (Interview Case D, pol. AT 2009)

Die Analyse des Interviews im Gesamtkontext, die Analyse von weiteren Dokumenten sowie die Analyse tatsächlich getroffener und auch nicht getroffener Entscheidungen zeigte jedoch, dass die tatsächliche Bedeutung finanzieller Werte für das Handeln des politischen Aufgabenträgers nicht immer ganz so hoch ausfällt, wie im Interview mittels entsprechender explizier Aussagen vermittelt werde sollte.

Denn zum einen zeigte sich auch für die Fallstudie D, dass die für die Bevölkerung als relevant eingeschätzten Werte in Bezug auf den ÖV die Entscheidungen der politischen Ebene maßgeblich beeinflussten. Und die Bedeutung von Effizienz für die Bevölkerung wird in diesem Zusammenhang, wie auch vom Verkehrsdirektor im Interview erwähnt, als gering eingeschätzt.

> „Die ganze Frage der Effizienz im ÖV spielt für die Menschen im Kanton und deshalb wahrscheinlich auch für die Mehrheit im Parlament einfach weniger eine Rolle. […] Solange der Kanton bezahlt, interessiert das aber keinen."

Zum anderen wurde deutlich, dass trotz über zehnjähriger Amtszeit keine Daten- und Vergleichsgrundlage existiert, die es ermöglichen würde, sich einen systematischen und belastbaren Überblick zum Beispiel über die Effizienz der Betreiberunternehmen zu verschaffen. In diesem Zusammenhang wurde auch erwähnt, dass man keine Kostenvergleiche durchführen könne, da man immer noch auf das Benchmarksystem vom BAV warte (Case D: Legislative 2006; Interview Case D, pol. AT 2009). Gemäss BAV ist das System allerdings seit längerer Zeit einsatzbereit und wird von anderen Kantonen auch bereits verwendet (siehe in diesem Zusammenhang zum Beispiel die Ausführungen zur Fallstudie B). Damit es von einem Kanton genutzt werden könne, brauche es allerdings entsprechendes kantonales Engagement (Interview BAV 2009).

Insgesamt zeigt sich, dass Effizienz zwar Teil des Wertesystems des politischen Aufgabenträgers ist, aber eben nur von untergeordneter Bedeutung – was letztlich auch eine eigene Aussage des Verkehrsdirektors untermauert.

> „Ich möchte zwar grundsätzlich schon niedrigere Kosten, aber nicht um den Preis eines Betreiberwechsels, schon gar nicht hin zu einem nicht lokalen Unternehmen. So ist das halt bei uns, ein gutes Miteinander ist dann doch wichtiger als den letzten Rappen zu sparen. Zumal der finanzielle Druck sich ja auch noch in Grenzen hält." (Interview Case D, pol. AT 2009)

Dagegen besitzen qualitative Werte auch für den politischen Aufgabenträger des Case D die höchste Priorität, da die (Wahl-)Bevölkerung eine hohe Qualität im regionalen Busverkehr beziehungsweise im ÖV generell erwartet. Mit diesem Ergebnis war vor dem Hintergrund der bisherigen Analyseergebnisse der politischen organisationalen Ebenen auch zu rechnen.

> „Die Qualität steht grundsätzlich für uns immer im Vordergrund. Das können Sie als Regierungsrat in diesem Departement auch gar nicht anders machen, das wird von den Leuten von Ihnen so erwartet." (Interview Case D, pol. AT 2009)

Das dahinterliegende Qualitätsverständnis bezieht sich sowohl auf funktionale Gesichtspunkte als auch auf die bereits im Kontext der anderen Fallstudien angesprochenen emotionalen Aspekte. Das Qualitätsniveau im regionalen Busverkehr des eigenen Kantons wird als sehr hoch bewertet, Handlungsbedarf wird in diesem Zusammenhang nicht gesehen. Zudem weiß der Verkehrsdirektor um die ÖV-Affinität seiner Verwaltung, um ihr großes Engagement für eine hohe Qualität im ÖV sowie um ihre gute Zusammenarbeit mit den Busbetreibern. Deshalb sieht er ein hohes Qualitätsniveau auch für die Zukunft als gewährleistet an – falls sich in den bestehenden Abläufen und Strukturen nichts ändert.

Soziale Aspekte bilden die zweite Säule des Wertesystems der politischen Aufgabenträgerebene. Um politisch erfolgreich zu sein, müssten Traditionen beziehungsweise ihre Bewahrung von einem Regierungsrat des entsprechenden Kantons ebenso berücksichtigt werden wie das Schaffen eines angemessenen Ausgleichs zwischen den vielen, teilweise abgelegenen Regionen. Im Hinblick auf den ÖV spielt in diesem Zusammenhang etwa das Fuhrhaltersystem eine wesentliche Rolle, das aufgrund des seit jeher hohen Marktanteils von PostAuto im kantonalen regionalen Busverkehr weit verbreitet ist und bei dem lokale Kleinstbetriebe als Subakkordanten von PostAuto die jeweiligen Verkehrsleistungen erbringen. Obwohl bekannt ist, dass eine entsprechende Struktur mit höheren Abgeltungen verbunden ist, wird an dem System bewusst festgehalten, um den damit verbundenen Regionalausgleich nicht zu gefährden und um nicht mit Traditionen brechen zu müssen.

> „Kommt dazu, dass die Leistungsanbieter, also PostAuto, immer regionale Anbieter auch sind und damit auch die Relevanz der Regionalwirtschaften ins Spiel kommt. Für mich hat das auch einen gerechtfertigten Preis, dass es diese Fuhrhalter so gibt, ich habe das schon gesagt. Das hängt zusammen mit der dezentralen Ausrichtung des Kantons, mit der Sorge um jeden Arbeitsplatz, der aus einer Region verschwindet, aber auch mit unserer ÖV-Kultur. Fuhrhalter gab es hier schon immer. Das sind größtenteils Familienunternehmungen, über die Talschaften verteilt. Also, das darf etwas kosten." (Interview Case D, pol. AT 2009)

Die hohe Bedeutung qualitativer und sozialer Werte hat in Bezug auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen zur Konsequenz, dass das klassische Offertverfahren grundsätzlich als die beste Vergabevariante präferiert wird. Ausschreibungen werden als Risiko sowohl für die Erfüllung der qualitativen als auch der sozialen Werte gesehen – und damit wiederum als Risiko für den politischen Erfolg.

> „Möglicherweise gibt es zu Beginn, also nach Betriebsaufnahme des neuen Unternehmens, bis sich das Ganze einspielt, Probleme, die Zeiten einzuhalten oder die richtigen Haltestellen anzufahren. Das sind Reibungsverluste, die sich aus einem Übergang ergeben. Tatsächlich können die so groß sein, dass man sich schon die Überlegungen macht, will man das in Kauf

> nehmen? Dass das wieder zwei oder drei Jahre geht, bis die das kapieren. Und die Zeit haben Sie als Politiker vielleicht nicht immer. Da sehe ich schon ein generelles Risiko, das es abzuwägen gilt. […] Und die Gefahr, dass jetzt bei einer Ausschreibung plötzlich irgendein Gigant von irgendwo herkommt und unsere ÖV-Tradition mit den Fuhrhaltern hier ändert, die sehe ich schon. Wenn da eine französische Gesellschaft kommt, die sich dann sagt: Ja, wir bauen da in der Kantonshauptstadt auf einem großen Areal unser Depot und ziehen das aus den Regionen da zusammen, dann würde das wohl nicht so gut bei den Menschen da draußen ankommen." (Interview Case D, pol. AT 2009)

Zusammenfassend kann für die politische Ebene der Aufgabenträgerorganisation festgehalten werden, dass sich das entsprechende Werte- und Normensystem in erster Linie aus Aspekten zusammensetzt, die für eine positive Wahrnehmung des ÖV durch die Bevölkerung als wichtig erachtet werden. In diesem Zusammenhang sind es qualitative und soziale Werte, die insbesondere normen- und handlungsprägend sind, so auch im Hinblick auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen. Dies hat zur Konsequenz, dass eine Vergabe auf Basis des Offertverfahrens präferiert wird. Obwohl einer hohen Effizienz aufgrund der eigenen Überzeugung eigentlich eine hohe Bedeutung zugewiesen wird, hat sie aufgrund der sie überlagernden politischen Überlegungen faktisch nur geringen Einfluss auf die Vergaben und die Auswahl des Vergabeverfahrens.

7.5.3.2 Rollen

Mit der ÖV-Affinität und den entsprechenden Werten und Normen ist eine klare Vorstellung der administrativen Aufgabenträgerebene davon verbunden, wie der regionale Busverkehr ausgestaltet sein sollte und welche Praktiken in diesem Zusammenhang anzuwenden beziehungsweise nicht anzuwenden sind. Damit geht ein ebenso klares Verständnis hinsichtlich der eigenen Rolle und hinsichtlich der Rolle der politischen Aufgabenträgerebene einher. Die fachliche Kompetenz für den regionalen Busverkehr und für die Frage, ob der Einsatz von Ausschreibungswettbewerb sinnvoll wäre, wird auf der administrativen organisationalen Ebene und nicht auf der politischen Ebene gesehen. Allerdings geht das eigene Selbstverständnis über die fachliche Ebene hinaus. Der Regierungsrat wird zwar als demokratisch legitimierte Entscheidungsinstanz akzeptiert, sich selbst schreibt die Verwaltung aber eine Art faktische Entscheidungskompetenz darüber zu, ob es zu Ausschreibungen kommt oder nicht. Zum einen erfolgt dies in positiver Hinsicht. Wenn seitens der Verwaltung eine Präferenz für Ausschreibungen im regionalen Busverkehr bestände oder entstände (was der Interviewpartner selbst allerdings ausschließt), könnte die politische Ebene mit den entsprechende Zahlen von der Vorteilhaftigkeit dieses Verfahrens überzeugt werden und es würde zu einem Ausschreibungswettbewerb kommen. Zum anderen – und dies ist im Hinblick auf die tatsächliche Situation in der Aufgabenträgerorganisation eher von

Relevanz – geschieht es in negativer Hinsicht. Selbst wenn seitens der politischen Ebene Interesse an Ausschreibungen bestünde, käme es realistischerweise nicht zu einem diesbezüglichen Wettbewerb kommen, wenn die Verwaltung dieses Vorhaben nicht aktiv unterstützen würde (Interview Case D: admin. AT 2 2010).

Überraschenderweise wird das Selbstverständnis des administrativen Aufgabenträgers zum Teil durch die politische Aufgabenträgerebene bestätigt. Zwar wird das formelle Entscheidungsmonopol uneingeschränkt für die politische Ebene beansprucht. Gleichzeitig ist man sich jedoch des Selbstverständnisses der Verwaltung und ihrer Strategien zur Durchsetzung ihres Entscheidungsanspruchs bewusst und berücksichtigt dies explizit in dem eigenen Handeln.

> „Das Amt hat eine starke Rolle, ich muss in Bezug auf Details und Fakten auf die hören im Wissen darum, dass die Fachleute eine Affinität natürlich zu den arrivierten, zu den bestehenden Strukturen und Betreibern haben. Weil sie immer mit denen zusammen arbeiten. […] Und die haben natürlich auch Hebel in der Hand, ihre Ansichten durchzusetzen. Das ist dann meine Verantwortung als Chef und unsere Verantwortung in der Regierung zu beurteilen, in wie weit die Informationen aus dem Amt dadurch begründet sind, dass es Ausschreibungen einfach verhindern möchte, weil man Gewohntes nicht ändern will.“ (Interview Case D, pol. AT 2009)

Trotz zum Teil unterschiedlicher Rollenverständnisse gibt es in der derzeitigen Konstellation kein Problem mit der Kompetenzverteilung in Bezug auf die Vergabethematik. Beide Ebenen sind sich aufgrund ihrer jeweiligen Werte- und Normensysteme einig, Vergaben zurzeit ausschliesslich auf Basis des Offertverfahrens durchzuführen.

7.5.4 Regulative Dimension

Weder für die administrative noch für die politische organisationale Aufgabenträgerebene war ein handlungsrelevanter Bezug zu Gesetzen oder anderen ähnlichen formalisierten und materialisierten regulativen Institutionen im Zusammenhang mit der Vergabethematik der letzten Jahre festzustellen.

Der politische Aufgabenträger nimmt insofern Bezug auf die gesetzliche Ordnung, als dass er einen klaren rechtlichen Rahmen für Ausschreibungen fordert. Allerdings wird auch deutlich, dass dieser Aspekt nicht wirklich entscheidend dafür ist beziehungsweise war, selber bislang keinen Ausschreibungswettbewerb im regionalen Busverkehr durchgeführt zu haben (Interview Case D, pol. AT 2009).

Anders sieht es hinsichtlich der bislang einzigen Ausschreibung aus dem Jahr 1999 aus. Wie oben bereits beschrieben, wurde das wettbewerbliche Verfahren durch die zuständigen Entscheidungsträger auf kommunaler Ebene initiiert und durchgeführt. Die kantonalen Aufgabenträger waren aufgrund der Klassifizierung der betroffenen

Verkehre als Ortsverkehre nur indirekt beteiligt. Dass sie trotz ihrer grundsätzlichen Vorbehalte gegenüber der geplanten Ausschreibung dennoch letztlich ihre Zustimmung dafür gaben, war insbesondere in einer fehlenden juristischen Ablehnungsgrundlage begründet. Mit anderen Worten, der Kanton hätte seine Beteiligung an dem Ausschreibungsverfahren abgelehnt, wenn eine entsprechende juristische Legitimationsbasis vorhanden gewesen wäre.

> „Die Möglichkeit auszuschreiben war ja nun mal gegeben vom übergeordneten Recht. Aus juristischen Gründen konnten wir nicht nein sagen, sonst hätten wir das gemacht. Man hätte das höchstens zur Ablehnung empfehlen können und sagen können, die Ausschreibungsregelungen sind unklar aufgrund der geltenden gesetzlichen Regelungen. Aber dann hätte es einfach eine Riesendiskussion gegeben." (Interview Case D, admin. AT 2 2010)

Ein Handlungsbezug zu den kantonalen Beteiligungsstrukturen als Element der formellen Organisationsstrukturen ist für beide organisationalen Ebenen, wie erwartet, nicht festzustellen. Im Zusammenhang mit der Beschreibung der Fallstudie D im Abschnitt 7.5.1 wurde die kantonale Beteiligungsstruktur bezüglich des Regionalverkehrs bereits kurz angesprochen. Beteiligungen an einem Busunternehmen, wie zum Beispiel bei der Fallstudie C, existieren nicht.

Allerdings haben sich durch die angesprochene enge Zusammenarbeit und die dadurch entstandenen engen Beziehungen zwischen der administrativen organisationalen Ebene und den wenigen Unternehmen, die im kantonalen regionalen Busverkehr tätig sind, informelle organisationale Strukturen herausgebildet. Offenbar hat die jahrelange Zusammenarbeit mit diesen Unternehmen dazu geführt, dass sie als natürliche Organisationseinheit des ÖV-Systems angesehen werden. Ein Handlungsbezug des administrativen, aber auch des politischen Aufgabenträgers zu diesen informellen Strukturen lässt sich, wie oben beschrieben, deutlich herausarbeiten. Die Strukturen werden durch die Aufgabenträger regelmäßig in Form von Vergabeprozessen auf Basis des Offertverfahrens reproduziert.

In diesem Zusammenhang lässt sich mit den Anreizstrukturen ein weiteres Element der regulativen institutionellen Dimension ansprechen. Für die Verwaltung sind formalisierte Anreizstrukturen wie organisationale Belohnungs- oder Sanktionssysteme nicht von Bedeutung; sie existieren nicht. Informelle Anreizsysteme dagegen sind durchaus vorhanden und lassen sich aus den eben angesprochenen informellen Organisationsstrukturen ableiten. Durch die enge Beziehung zu den Transportunternehmen und die Zugehörigkeit zu der kantonalen ÖV-Szene besteht für den administrativen Aufgabenträger eine Art soziales Anreizsystem. Zwar sind die Unternehmen grundsätzlich von der Verwaltung abhängig, die mit ihnen die Angebotsvereinbarungen abschließt. Auf der anderen Seite sehen sie die administrativen Aufgabenträger aber einem sozialen

Druck ausgesetzt, sich ÖV-systemkompatibel zu verhalten, um weiterhin, wie angestrebt, akzeptierte Mitglieder der kantonalen ÖV-Szene sein zu können.

Für die politische organisationale Ebene dagegen lässt sich in Analogie zu den entsprechenden Erkenntnissen der anderen analysierten politischen Aufgabenträger ein konkreter Bezug zum (formellen) politischen Anreizsystem identifizieren. Diese Strukturen werden insofern regelmäßig reproduziert, als dass sich das Handeln der politischen Ebene nicht (immer) an den eigenen Überzeugungen orientiert, sondern stattdessen oft an dem, was als wesentlich für politischen Erfolg angesehen wird.

8 Die Rationalitäten der Aufgabenträgerorganisationen

8.1 Differenzierung zwischen administrativer und politischer Ebene

Eine erste Erkenntnis aus der Analyse des Datenmaterials in Bezug auf die drei für die Ableitung der Rationalität in den Aufgabenträgerorganisationen relevanten institutionellen Dimensionen, die bedeutsam für die folgenden Ausführungen und deren Strukturierung ist, besteht darin, dass eine analytische Differenzierung zwischen der politischen und der administrativen Aufgabenträgerebene sinnvoll und notwendig ist. So ließ sich grundsätzliche Heterogenität zwischen beiden organisationalen Ebenen, aber andererseits auch grundsätzliche Homogenität innerhalb der Ebenen hinsichtlich des Bezugs auf die sowohl kulturell-kognitiven, als auch normativen und regulativen Institutionen und deren Reproduktion feststellen.

Die Rationalitäten, die auf Basis der empirischen Erkenntnisse des Kapitels 7 zu den vier Fallstudien abgeleitet und dargestellt werden, spiegeln diese Unterschiede wider. Trotz teilweise differierender Bewertungen des Ausschreibungsverfahrens konnte überwiegende Homogenität in den Rationalitäten innerhalb der politischen sowie der administrativen Ebene der Aufgabenträgerorganisationen identifiziert werden. Die Rationalitäten zwischen beiden organisationalen Ebenen unterscheiden sich dagegen in wesentlichen Aspekten, so zum Beispiel in Bezug auf die zentralen Handlungs- und Begründungslogiken oder in Bezug auf die Referenzgruppen als Legitimationsmaßstab für die jeweilige Rationalität.

Unter Berücksichtigung dieser grundsätzlichen Erkenntnis erfolgt die Ableitung und Darstellung der Rationalitäten der Aufgabenträger für die als *ÖV-Rationalität* bezeichnete Rationalität der administrativen organisationalen Ebene und die als *politische Rationalität* bezeichnete Rationalität der politischen organisationalen Ebene jeweils separat. Die entsprechenden Ausführungen unterliegen jedoch grundsätzlich der gleichen Struktur. Die jeweils handlungs- und begründungsleitende Logik und die in diesem Zusammenhang relevante Referenzgruppe, weitere partiell relevante Teillogiken sowie die Implikationen der entsprechenden Rationalität im Hinblick auf die in dieser Arbeit im Fokus stehende Thematik werden herausgearbeitet. Dabei wird auf einer aggregierten Ebene auf die im Kapitel 7 dargestellten empirischen Ergebnisse aus dem Grounded Theory Prozess zurückgegriffen, ohne diese mit den entsprechenden Zitaten jedoch im Detail zu wiederholen.

Die begriffliche und konzeptionelle Grundlage für die Ableitung und Beschreibung der Rationalitäten und Teilrationalitäten liefert das im Zusammenhang mit der Literaturanalyse zum Begriff Rationalität im Kapitel 2 vorgestellte Rationalitätenkonzept von Diesing (1962).

8.2 Die 'ÖV-Rationalität' der administrativen Aufgabenträger

8.2.1 'ÖV-Rationalität' als spezifische Professionsrationalität

DiMaggio & Powell (1983: 150) unterscheiden im Zusammenhang mit der institutionellen Angleichung ('institutional isomorphism') von Organisationen beziehungsweise in einem organisationalen Feld insgesamt drei Mechanismen, auf deren Basis die entsprechenden isomorphischen Prozesse zustande kommen. Institutioneller Isomorphismus kann sich demnach mittels Zwang, über Nachahmung oder mittels normativen Drucks vollziehen. Im Zusammenhang mit den vier analysierten administrativen Aufgabenträgerorganisationen spielt insbesondere der letztgenannte Mechanismus eine entscheidende Rolle. DiMaggio & Powell (1983: 150) führen isomorphische Prozesse mittels normativen Drucks auf die Professionalisierung organisationaler Felder zurück, durch die sich in den jeweiligen Bereichen ein geteiltes Werte- und Normengerüst, eine geteilte kognitive Basis sowie entsprechende Referenzierungen auf diese geteilten Institutionen im Rahmen der organisationalen Handlungen entwickeln.

Scott et al. (2000) weisen im Rahmen ihrer Studien zum amerikanischen Gesundheitswesen auf einen entsprechenden normativen Isomorphismus unter Medizinern und auf eine daraus resultierende, starke professionsspezifische Rationalität hin. Im Zuge der grundsätzlichen Professionalisierung des Gesundheitswesens haben sich auch die Mediziner als daran beteiligte Berufsgruppe professionalisiert und geteilte kulturell-kognitive und normative Institutionen herausgebildet, auf deren Basis sich eine gemeinsame medizinische Rationalität entwickeln konnte.

Im Verlauf des Grounded Theory-Prozesses konnten ähnliche Erkenntnisse im Hinblick auf die administrativen Aufgabenträger herausgearbeitet werden. Auch bei ihnen finden sich Hinweise auf eine Professionalisierung im Sinne von DiMaggio & Powell (1983) mit der Herausbildung (überwiegend) geteilter Werte und einer gemeinsamen kognitiven Basis. Wesentlich sind in diesem Zusammenhang zwei Aspekte: eine besondere Affinität der Verwaltungen beziehungsweise ihrer Mitarbeiter zum ÖV und ein damit einhergehendes geteiltes Interesse an diesem sowie die bis in die zweite Hälfte der 1990-Jahre langjährig konstante regulative Situation im schweizerischen

Regionalverkehr mit ähnlichen regulativen Rahmenbedingungen für die Aufgabenträger der verschiedenen Kantone.

Die besondere Affinität der analysierten Verwaltungen zum ÖV bildet die Basis ihrer Professionalisierung im Verständnis von DiMaggio & Powell (1983). Bei einem Großteil ihrer Mitarbeiter/-innen handelt es sich um Personen, die technische Berufe gelernt beziehungsweise ein technisches oder naturwissenschaftliches Studium absolviert haben und somit (zumindest temporär) in einem Umfeld sozialisiert wurden, das in technischen Zusammenhängen denkt und handelt. Der ÖV stellt für sie mehr als 'nur' den täglichen Gegenstand ihrer Arbeit und auch mehr als den reinen Transport von Personen dar. Stattdessen sehen sie in ihm – allerdings in den einzelnen Organisationen in unterschiedlich starker Ausprägung – ein komplexes, hochvernetztes und technisch anspruchsvolles System, für dessen Zusammenspiel, Technik und Abläufe sowie für deren Optimierung sie sich über ein 'normales' Maß hinaus interessieren.

In diesem Zusammenhang ließ sich eine weitere und für die Rationalität der administrativen organisationalen Ebenen wesentliche Erkenntnis aus dem Datenmaterial herausarbeiten. Ein Amt für den öffentlichen Verkehr oder eine entsprechende Abteilung eines übergeordneten Amts wird in erster Linie aus einem Interesse am öffentlichen Verkehr und an den in diesem Kontext relevanten technischen und funktionalen Zusammenhängen als Arbeitgeber gewählt. Hingegen erfolgt eine entsprechende Entscheidung nicht aus einem Interesse an ökonomischen Aspekten wie der Kosten- und Effizienzoptimierung im regionalen Busverkehr.

Die regulativen Rahmenbedingungen der kantonalen administrativen Aufgabenträger in Bezug auf den Regionalverkehr, die langjährig in ihrer Grundausrichtung stabil sowie kantonsübergreifend ähnlich geblieben sind, bildeten die Voraussetzung dafür, dass sich auf Grundlage der gemeinsamen Affinität zum ÖV letztlich auch eine Professionalisierung über die Herausbildung geteilter Werte und einer gemeinsamen kognitiven Basis entwickeln konnte. Die regulativen Entwicklungen, die dem Thema „Wettbewerbliche Vergabe der Angebotsvereinbarungen im schweizerischen Regionalverkehr" die heutige Relevanz verschafften, vollzogen sich erst in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. In den Jahrzehnten zuvor stellte der Regionalverkehr einen eher in sich abgeschlossenen Markt mit exklusiven Rechten der Betreiberunternehmen dar, die sich oftmals im (anteiligen) Besitz der jeweiligen Gebietskörperschaften und/oder des Bundes befanden. Die Verkehrsunternehmen erbrachten ihre Verkehrsleistungen aufgrund einer direkt vergebenen und exklusiven Konzession und bekamen am Ende eines Jahres die ihnen entstandenen Defizite durch finanzielle Mittel aus öffentlichen Budgets ausgeglichen. Mit anderen Worten haben die administrativen Aufgabenträ-

gerorganisationen jahrzehntelang in einen ÖV-System gearbeitet, das per se nicht auf Wettbewerb unter den Verkehrsunternehmen sowie auf eine Optimierung der Effizienz oder anderer ökonomischer Kriterien ausgelegt war.

In einem entsprechenden Umfeld und vor dem Hintergrund ihrer Affinität zum ÖV professionalisierten sich die administrativen Aufgabenträger organisationsübergreifend in ihrem organisationalen Feld und bildeten normative sowie kulturell-kognitive Institutionen heraus. Sowohl auf formeller als auch auf informeller Ebene erfolgten und erfolgen regelmäßig ein interkantonaler Austausch und eine interkantonale Zusammenarbeit. So sind die kantonalen administrativen Aufgabenträgerorganisationen jeweils mit einem Vertreter in der Konferenz der kantonalen Delegierten des öffentlichen Verkehrs (KKDÖV) organisiert, in deren Rahmen regelmäßig Treffen und Fachtagungen stattfinden. Weiterer Austausch erfolgt über temporäre Zusammenarbeiten in Arbeitsgruppen auf Bundesebene, wie zum Beispiel im Zusammenhang mit der Entwicklung des Kennzahlensystems für den regionalen Personenverkehr unter Leitung des BAV (Bundesamt für Verkehr 2008). Zudem bestehen teilweise persönliche Kontakte unter Mitarbeitenden verschiedener kantonaler ÖV-Verwaltungen.

Im Zusammenhang mit den grundlegenden Ausführungen zur Rationalität und dem entsprechenden Begriffsverständnis in der vorliegenden Dissertation (Unterkapitel 2.2) wurde der Begriff der Referenzgruppe angesprochen. Organisationen und Akteure innerhalb einer Referenzgruppe richten ihr Handeln und ihre Entscheidungen an der gleichen Rationalität aus. Die Referenzgruppe bietet einer Organisation die Möglichkeit, ihr organisationales Handeln zu überprüfen und als rational im Sinne der geteilten Rationalität legitimieren zu lassen. Vor dem Hintergrund der eben dargestellten Erkenntnisse aus dem Grounded Theory-Prozess wird die Referenzgruppe der organisationalen Ebene der administrativen Aufgabenträger in erster Linie durch die organisationalen Pendants der anderen Kantone gebildet.

Die entsprechenden Bestätigungsprozesse vollziehen sich, wie oben beschrieben, durch direkte Interaktion mit den anderen administrativen Aufgabenträgern sowohl auf organisationaler als auch auf individueller Ebene. Darüber hinaus zeigte sich im Zuge der empirischen Analyse, dass eine zusätzliche Bestätigung der eigenen organisationalen Rationalität mittels Beobachtung und Vergleich des Handelns und wesentlicher Entscheidungen der anderen administrativen Aufgabenträger mit dem (intendierten) Handeln und den (intendierten) Entscheidungen der eigenen Organisation erfolgte. So wurde zum Beispiel deutlich, dass die administrativen Aufgabenträger bestens über die in den anderen Kantonen angewendeten Vergabepraktiken informiert waren und sie

sich im Zusammenhang mit der Begründung der eigenen entsprechenden Entscheidungen explizit und implizit darauf bezogen.

In der Diktion von DiMaggio & Powell (1983) kann von einem grundsätzlichen normativen Isomorphismus unter den analysierten administrativen Aufgabenträgerorganisationen gesprochen werden. Die Rationalität, die sich im Zuge des entsprechenden isomorphischen Prozesses herausgebildet und institutionalisiert hat, wird aufgrund ihrer professionsspezifischen, das heißt ÖV-spezifischen, Entstehung und Ausprägung im weiteren Verlauf der Dissertation als *ÖV-Rationalität* bezeichnet.

8.2.2 Teilrationalitäten der 'ÖV-Rationalität'

Gemäß der im vorangegangenem Abschnitt angesprochenen medizinischen Rationalität, die von Scott et al. (2000) im Zuge ihrer Studien zum amerikanischen Gesundheitswesen identifiziert wurde, richtet sich das Handeln von Medizinern in erster Linie an dem Maßstab möglichst innovativer und qualitativ hochstehender medizinischer Verfahren aus. Neben dieser zentralen Handlungslogik existieren teilweise weitere, untergeordnete Logiken, die von Scott et al. (2000: 183) als 'secondary logics' bezeichnet werden und weniger stark ausgeprägt sowie im Hinblick auf die Handlungsorientierung weniger zentral sind. Sie dienen zur Unterstützung der zentralen, medizinischen Professionsrationalität.

In Bezug auf die *ÖV-Rationalität* der administrativen Aufgabenträger ergibt sich ein ähnliches Bild. Basierend auf den Ergebnissen des Grounded Theory-Prozesses kann sie als eine aus verschiedenen Teilrationalitäten zusammengesetzte Professionsrationalität beschrieben werden. In Analogie zur medizinischen Rationalität von Scott et al. (2000) besteht sie aus einer zentralen, übergeordneten Handlungslogik und verschiedenen weiteren Teilrationalitäten, die sie zwar partiell unterstützen, jedoch prinzipiell nicht konterkarieren. Diese Teilrationalitäten zweiter Ordnung treten nicht einheitlich in den analysierten Organisationsbereichen auf, sondern sind pfad- und kontextabhängig.

Als die für alle vier administrativen Aufgabenträgerorganisationen einheitlich zentrale Teilrationalität der *ÖV-Rationalität* konnte eine *qualitative Rationalität*, als sekundäre, ihr untergeordnete Teilrationalität je nach Fallstudie entweder eine *ökonomische* oder eine *soziale Teilrationalität* aus dem Datenmaterial herausgearbeitet werden. Im Rahmen der folgenden beiden Unterkapitel werden die entsprechenden Teilrationalitäten analysiert und dargestellt.

8.2.2.1 Qualitative Rationalität als zentrale Teilrationalität

Die qualitative Rationalität bildet das zentrale Element der *ÖV-Rationalität*. Auf ihrer Basis werden Umweltveränderungen bewertet, die organisationalen Realitäten konstruiert, Entscheidungssituationen 'geframt' und das organisationale Handeln mit Hilfe der Referenzgruppe gespiegelt und als rational legitimiert.

Die qualitative Teilrationalität der administrativen Aufgabenträger basiert auf einer Logik der qualitativen und – in den einzelnen Organisationen jeweils unterschiedlich ausgeprägt – technischen Optimierung des von ihnen verantworteten Regionalverkehrs. Aus ihrer Perspektive ist organisationales Handeln und sind die damit zusammenhängenden organisationalen Entscheide dann rational, wenn sie sich an der Sicherung und dem Ausbau der heutigen hohen Qualität und der technischen Standards im Regionalverkehr orientieren. So wie Scott et al. (2000) im Zusammenhang mit ihren Studien im Gesundheitssektor zeigen, dass Mediziner gemäß ihrer medizinischen Rationalität in erster Linie die Erbringung innovativer, qualitativ hochstehender medizinischer Leistungen anstreben, fokussieren sich die administrativen Aufgabenträger auf einen in qualitativer Hinsicht optimierten öffentlichen Regionalverkehr.

Interorganisationale Unterschiede zwischen den administrativen Aufgabenträgern ließen sich teilweise hinsichtlich des hinter der qualitativen Rationalität stehenden Qualitätsverständnisses identifizieren. Alle vier analysierten administrativen Aufgabenträgerorganisationen streben eine funktionale und technische Optimierung des Regionalverkehrs an. Konkret geht es dabei zum Beispiel um ein möglichst dichtes Fahrplanangebot mit hoher Taktfrequenz, um einen (technisch) optimierten Fahrplan mit möglichst optimalen Anschlussbeziehungen, geringen Reisezeiten sowie einer hohen Fahrplanstabilität, um ein optimales Zusammenspiel beziehungsweise um eine optimierte Vernetzung der im jeweiligen Kanton relevanten Verkehrsmittel und Verkehrsunternehmen oder um eine technische Optimierung der Fahrzeuge und deren Ausstattung.

Das Qualitätsverständnis des administrativen Aufgabenträgers der Fallstudie D umfasst aufgrund gewisser Pfadabhängigkeiten noch zusätzliche Aspekte, wie besondere Serviceleistungen der Buschauffeure für Touristen und für die Bevölkerung. Die Pfadabhängigkeit liegt in den Charakteristika des Kantons und den damit verbundenen Anforderungen an den Regionalverkehr begründet. Beim entsprechenden Kanton handelt es sich um einen Bergkanton mit zum einen weitgehender, topographiebedingter Zersiedelung, die zu kleinräumigen, auf persönlichen Beziehungen basierenden Strukturen in den einzelnen Talschaften führte (Schwick et al. 2010), sowie zum anderen mit einer hohen touristischen Nutzung des regionalen Busverkehrs. So hat sich im Lauf der Jahre ein in Teilen abweichendes Anforderungsprofil für den Regionalver-

kehr herausgebildet. Für die spätere Ableitung der Konsequenzen der ÖV-Rationalität in Bezug auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr im Unterkapitel 8.2.3 spielen die teilweise differierenden Qualitätsverständnisse keine entscheidende Rolle. Die (subjektiv konstruierte) Gültigkeit der entsprechenden Ableitungen hätte auch bei gleichem Qualitätsverständnis Bestand; die Unterschiede führen lediglich zu einer verstärkten Ausprägung der entsprechenden Erkenntnisse.

Festzuhalten bleibt, dass die organisationale *ÖV-Rationalität* der administrativen Aufgabenträger dominiert wird durch eine qualitative Teilrationalität mit einer auf in erster Linie funktionaler und technischer Optimierung des Regionalverkehrs ausgerichteten zentralen Handlungslogik.

8.2.2.2 Ökonomische Rationalität und soziale Rationalität als sekundäre Teilrationalitäten

Zusätzlich zur zentralen qualitativen Teilrationalität konnten fallstudienabhängig entweder eine ökonomische oder eine soziale Rationalität als weitere, partiell relevante Elemente der *ÖV-Rationalität* identifiziert werden. Bei beiden handelt es sich um Teilrationalitäten zweiter Ordnung oder, in der Diktion von Scott et al. (2000: 183), um ‘secondary logics’. ‘Zweiter Ordnung’ bedeutet in diesem Zusammenhang, dass entsprechende Teilrationalitäten und deren Logiken zwar durchaus maßgeblich für einzelne organisationale Handlungen und Entscheidungen der administrativen Aufgabenträger sein können; jedoch jeweils nur dann, wenn dabei der Kern ihrer ÖV-Rationalität, die qualitative Optimierung des Regionalverkehrs, unterstützt wird oder ihm zumindest nicht zuwiderläuft.

Für keine der vier analysierten administrativen Aufgabenträgerorganisationen konnten zwei Teilrationalitäten zweiter Ordnung herausgearbeitet werden. Ihre organisationale ÖV-Rationalität mit der zentralen qualitativen Handlungslogik wird entweder durch eine ökonomische oder eine soziale Teilrationalität ergänzt. In diesem Zusammenhang konnten grundsätzliche Unterschiede zwischen den administrativen Aufgabenträgern ausschreibender und nicht-ausschreibender Kantone aus dem Datenmaterial herausgearbeitet werden. Die Erstgenannten richten ihr organisationales Handeln partiell an einer auf ökonomischer Rationalität im Sinne Diesings (1962) basierenden ökonomischen Handlungslogik aus, für die Zweitgenannten dagegen kann eine Logik handlungs- und entscheidungsleitend sein, die auf der sozialen Rationalität, ebenfalls im Sinne Diesings, basiert.

Zurückführen lassen sich die Unterschiede hinsichtlich der sekundären Teilrationalitäten auf teilweise differierende Überzeugungen darüber, wie die angestrebte qualitative

Optimierung im Regionalverkehr zu erreichen ist. In den ausschreibenden administrativen Aufgabenträgerorganisationen der Fallstudien A und B geht man unter anderem davon aus, dass dafür insbesondere ein gutes Verhältnis aus Abgeltungen und Verkehrsleistungen erforderlich ist, damit für die zur Verfügung stehenden öffentlichen finanziellen Mittel – vor allem in Zeiten steigenden finanziellen Leidensdrucks – möglichst viele und möglichst hochwertige Verkehre bestellt werden können. Daraus folgt, dass eine zumindest partielle und/oder temporäre Ausrichtung des organisationalen Handelns an Aspekten ökonomischer Rationalität rational im Sinne der zentralen qualitativen Handlungslogik ist beziehungsweise sein kann.

Die nicht-ausschreibenden Aufgabenträgerorganisationen der Fallstudien C und D dagegen sehen ökonomische Aspekte aufgrund eines fehlenden finanziellen Leidensdrucks als weniger relevant für eine Optimierung des Regionalverkehrs an. Entscheidender sei vielmehr eine möglichst ganzheitliche und integrierte Planung und Abstimmung des Angebots unter Einbezug der relevanten Verkehrsträger Straße und Schiene sowie der jeweiligen Verkehrsunternehmen. Dafür brauche es neben einer möglichst geringen Anzahl an Verkehrsunternehmen, die im jeweiligen Markt tätig sind, eine gute Zusammenarbeit und gute Beziehungen sowohl zwischen Aufgabenträgern und Unternehmen als auch unter den Unternehmen an sich. Das heißt mit anderen Worten, dass die Elemente des regionalen ÖV-Systems in möglichst hohem Grad integriert sein sollten. Daraus wiederum folgt, dass eine Ausrichtung des organisationalen Handelns an Aspekten sozialer Rationalität mit ihrer integrierenden Handlungslogik rational im Sinne der zentralen qualitativen Handlungslogik ist beziehungsweise sein kann.

Entscheidend für die *ÖV-Rationalität* als Ganzes ist das bereits angesprochene Verhältnis zwischen zentraler qualitativer und sekundärer ökonomischer beziehungsweise sozialer Teilrationalität. Während eine Handlung, die sich an der qualitativen Logik orientiert, aus Sicht der *ÖV-Rationalität* grundsätzlich als rational bewertet wird, gilt das für die sekundären Teilrationalitäten eben gerade nicht. Das heißt, dass eine konkrete Handlung aus Perspektive der *ÖV-Rationalität* nicht allein schon deshalb rational ist, weil sie auf den Logiken ökonomischer oder sozialer Rationalität basiert. Vielmehr wird sie erst dann als rational im Sinne der *ÖV-Rationalität* bewertet, wenn von ihr ein konkreter Beitrag zur zentralen Handlungslogik, das heißt eine positive Wirkung auf die Qualität im Regionalverkehr, erwartet werden kann. Nicht die eigene Rationalität der sekundären Rationalitäten steht im Vordergrund, sondern das in ihnen vermutete Potential zur Erzielung von Ergebnissen, die aus Sicht der zentralen qualitativen Teilrationalität und ihrer Handlungslogik rational sind.

Festzuhalten bleibt in Bezug auf die professionsspezifische *ÖV-Rationalität* der administrativen organisationalen Aufgabenträgerebenen, dass das organisationale Handeln an einer qualitativen Teilrationalität und deren zentraler Handlungslogik ausgerichtet wird, partiell unterstützt durch eine zusätzliche, sekundäre Teilrationalität. Handlungs- und entscheidungsrelevantes Kriterium ist eine qualitative Optimierung des Regionalverkehrs. Die Bewertung konkreter Handlungen als „rational" oder „irrational" im Sinne der *ÖV-Rationalität* kann, wie den folgenden Ausführungen zu entnehmen ist, aufgrund unterschiedlicher sekundärer Teillogiken interorganisational zu unterschiedlichen Ergebnissen führen.

8.2.3 'ÖV-Rationalität' und die Vergabe der Angebotsvereinbarungen

Die organisationale *ÖV-Rationalität* der administrativen Aufgabenträger und die von ihr umfassten Teilrationalitäten wurden in den vorangegangenen Ausführungen auf einer abstrakten Ebene thematisiert. Vor dem Hintergrund der forschungsleitenden Fragen dieser Dissertation interessieren darüber hinaus die Konsequenzen, die damit in Bezug auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen an die Betreiberunternehmen des regionalen Busverkehrs verbunden sind.

Die auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen übertragene zentrale Handlungslogik der administrativen Aufgabenträger lautet grundsätzlich und für alle vier analysierten Organisationen einheitlich, dass ein Verfahren dann als rational bewertet und somit präferiert wird, wenn das Qualitätsniveau im regionalen Busverkehr mit seiner Hilfe erhöht beziehungsweise wenn das bisherige Qualitätsniveau zumindest gehalten werden kann. Nun wurden im Zuge des Grounded Theory Prozesses aber zwei verschiedene Präferenzordnungen hinsichtlich der Vergabeverfahren für die vier analysierten Aufgabenträgerorganisationen herausgearbeitet. Die administrativen Aufgabenträger der Fallstudien C und D lehnen den Einsatz vom Ausschreibungsverfahren ab und präferieren den ausschließlichen Einsatz des Offertverfahrens zur Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen. Auf der administrativen organisationalen Ebene der Fallstudien A und B dagegen wird dieses zwar ebenfalls grundsätzlich als Standardpraktik für die Vergabeprozesse präferiert, bei Erstbestellungen von Neuverkehren wird jedoch das Ausschreibungsverfahren bevorzugt. In begründeten Einzelfällen (Case B) – beziehungsweise grundsätzlich in regelmäßigen Abständen (Case A) – wird das Ausschreibungsverfahren auch bei Bestandsverkehren vorgezogen.

Die unterschiedlichen Präferenzen der administrativen Aufgabenträger drücken zum einen die im vorangegangenen Abschnitt beschriebenen differierenden sekundären

Teilrationalitäten aus, zum anderen voneinander abweichende Bewertungen der Vergabeverfahren aus Sicht der zentralen qualitativen Teilrationalität.

Die ausschreibenden administrativen Aufgabenträger bewerten das Ausschreibungsverfahren grundsätzlich (Case A) beziehungsweise in begründeten Einzelfällen (Case B) als Möglichkeit zur Erhöhung beziehungsweise Erhaltung des Qualitätsniveaus. Dem liegt zugrunde, dass man in den entsprechenden Organisationen grundsätzliches (Case A) beziehungsweise partielles (Case B) Potential im Ausschreibungswettbewerb für eine Erhöhung der Effizienz im regionalen Busverkehr sieht. Durch die Anwendung des Verfahrens könnten so in Zeiten geringen finanziellen Leidensdrucks und konstanter öffentlicher finanzieller ÖV-Mittel mehr und/oder höherwertige Verkehrsleistungen bestellt und somit ein Beitrag zur Erhöhung der Qualität im Regionalverkehr geleistet werden. In Zeiten steigenden finanziellen Leidensdrucks und sinkender ÖV-Mittel könnten Ausschreibungswettbewerbe und die von ihnen erwarteten Effizienzerhöhungen dazu beitragen, das bestehende qualitative und quantitative Niveau der bestellten Verkehrsleistungen zumindest zu sichern. Der qualitativen Rationalität zuwiderlaufende Konsequenzen werden in dem Ausschreibungsverfahren nicht gesehen beziehungsweise nicht in entscheidendem Maße. Daraus folgt, dass das Ausschreibungsverfahren, zumindest partiell und/oder temporär, als rational im Sinne der zentralen qualitativen Handlungslogik bewertet und eingesetzt wird.

Die administrativen Aufgabenträger der Fallstudien A und B richten ihre Handlungen in Bezug auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr somit vordergründig an einer ökonomischen Rationalität aus, um die mit der eigentlich handlungsleitenden, qualitativen Rationalität verfolgten Ziele langfristig sichern zu können. So werden auch die mittels Ausschreibungen erzielten Ergebnisse in erster Linie aus der Perspektive der *ÖV-Rationalität* bewertet. Realisierte, originär ökonomische Vorteile in Form erzielter Einsparungen werden mit der organisationalen *ÖV-Rationalität* im Hinblick auf die damit verbundenen Möglichkeiten zur weiteren Erhöhung beziehungsweise zur Sicherung des Qualitätsniveaus 'übersetzt' und interpretiert.

Unterschiede zwischen den beiden Aufgabenträgerorganisationen bestehen teilweise hinsichtlich der Bewertung des Offertverfahrens. Im Hinblick auf seinen direkten Einfluss auf die Qualität im Regionalverkehr wird es von beiden Verwaltungen positiv bewertet. Die administrative Aufgabenträgerebene des Case A sieht das Offertverfahren jedoch als nur bedingt geeignet an, um einen positiven Beitrag zur indirekten Qualitätserhöhung über Effizienzsteigerungen zu leisten. Zudem könne es ein Hindernis für das Ziel darstellen, die regionalen Unternehmen fit zu machen für den zunehmenden intramodalen Wettbewerb im regionalen Busverkehr, der aufgrund des erwarteten

zunehmenden externen Drucks für wahrscheinlich gehalten wird. Insgesamt wird das Offertverfahren im Vergleich zum Ausschreibungsverfahren als ähnlich rational beurteilt. Der administrative Aufgabenträger des Case B dagegen bewertet zum einen das Effizienzniveau in seinem kantonalen regionalen Busverkehr grundsätzlich als hoch, so dass nur in begründeten Einzelfällen explizit der Einsatz ökonomischer Rationalität im Sinne der *ÖV-Rationalität* nötig sei. Zum anderen wird der zukünftige Wettbewerbsdruck als geringer eingeschätzt, so dass das Offertverfahren grundsätzlich, das heißt mit Ausnahme weniger begründeter Einzelfälle beziehungsweise von Neuverkehren, im Vergleich zum Ausschreibungsverfahren als rationaler eingestuft wird.

Die beiden nicht-ausschreibenden Aufgabenträgerorganisationen der Fallstudien C und D schätzen das mit Ausschreibungen verbundene Risikopotential für den regionalen Busverkehr höher ein als das Nutzenpotential. Im Zusammenhang mit der Bewertung des möglichen Nutzens des Ausschreibungsverfahrens wird zum einen sein indirekter Beitrag zu einer qualitativen Optimierung des Regionalverkehrs durch das Generieren zusätzlicher finanzieller Mittel bezweifelt, da kein Potential für signifikante Effizienzsteigerungen im regionalen Busverkehr gesehen wird. Zum anderen werden weder auf kurze noch längere Frist ein maßgeblich höherer finanzieller Leidensdruck und deutlich geringere öffentliche ÖV-Mittel erwartet, die künftig zur Verfügung stehen werden. Das Nutzenpotential von Ausschreibungen sei somit gering. Das mit ihnen verbundene Risikopotential für die Qualität der Verkehrsleistungen – ein potentieller Markteintritt ausländischer Betreiber, schlechteres Personal aufgrund sinkenden Lohnniveaus, eine Zergliederung des Verkehrsmarktes sowie die Zerstörung langjähriger, guter organisationaler Beziehungen (ausführlich siehe Abschnitte 7.4.3.1 und 7.5.3.1) – wird dagegen als hoch eingeschätzt. Mit anderen Worten: Die Organisationen bewerten Ausschreibungen als direktes Qualitätsrisiko für den Regionalverkehr, sehen in ihnen aber keine Möglichkeit, die Qualität indirekt über eine höhere Effizienz zu sichern oder zu steigern. Vor dem Hintergrund ihrer übergeordneten qualitativen Handlungslogik folgt aus den entsprechenden Einschätzungen, dass ein – auch nur partieller – Einsatz von Ausschreibungswettbewerb keinen positiven Beitrag zur qualitativen Verbesserung des Regionalverkehrs leisten kann. Ausschreibungen im regionalen Busverkehr stellen für die beiden nicht-ausschreibenden Aufgabenträgerorganisationen daher irrationale Handlungen dar und werden derzeit abgelehnt.

Dagegen wird das Offertverfahren von beiden Organisationen als rational bewertet. Durch die Möglichkeit, Bestellungen nur bei Unternehmen vorzunehmen, deren hohe Qualität bekannt ist, könne ein Risiko für die Qualität im regionalen Busverkehr mehr oder weniger ausgeschlossen und das bestehende Qualitätsniveau gesichert werden.

Zudem könne das Offertverfahren einen Beitrag zur angestrebten Optimierung des Regionalverkehrs leisten, indem es nicht der dafür als notwendig erachteten Integration der einzelnen Elemente und der Beteiligten des ÖV-Systems zuwiderlaufe, sondern sie explizit ermögliche. Die beteiligten Organisationen stehen in keinem Wettbewerb zueinander, sondern können als Partner vertrauensvoll zusammenarbeiten und das Verkehrssystem gemeinsam optimieren. Das Offertverfahren mit seinen zum Teil auf sozialer Rationalität basierenden Elementen ist daher aus Sicht der *ÖV-Rationalität* der beiden nicht-ausschreibenden administrativen Aufgabenträgerorganisationen rational. In Analogie zu den ausschreibenden administrativen Aufgabenträgerorganisationen kann daher festgehalten werden, dass sie ihre organisationalen Entscheide im Zusammenhang mit der Vergabe der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr vordergründig an einer sozialen Rationalität ausrichten, um die mit der eigentlich handlungsleitenden, qualitativen Rationalität verfolgten Ziele umsetzen zu können.

8.2.4 Zusammenfassung

Walgenbach & Meyer weisen im Zusammenhang mit ihren Ausführungen zur Heterogenität in organisationalen Feldern darauf hin, dass „dem Homogenitätsargument […] nicht dadurch widersprochen [wird, Ergänzung MG], dass konkrete Praktiken variieren, solange die typischen Merkmale der Institutionen erhalten bleiben“ (Walgenbach & Meyer 2008: 75). In diesem Sinne werden die sich unterscheidenden Vergabepraktiken der administrativen Aufgabenträger zwar als unterschiedliche Auslegung einer grundsätzlich geteilten ÖV-Rationalität bewertet, jedoch nicht als Folge im Kern differierender Rationalitäten und darauf basierender Handlungslogiken.

Alle vier Organisationen richten ihr Handeln prinzipiell an einer *ÖV-Rationalität* aus, die durch eine qualitative Teilrationalität dominiert wird. Bei ihr handelt es sich, ähnlich wie es Scott et al. (2000) in Bezug auf die medizinische Rationalität beschreiben, um eine Professionsrationalität des spezifischen organisationalen Feldes 'kantonaler Regionalverkehr', entstanden im Zuge isomorphischer Prozesse mit der Herausbildung geteilter Werte und einer geteilten kognitiven Basis (DiMaggio & Powell 1983).

Die handlungs- und entscheidungsleitende Kernlogik der *ÖV-Rationalität* besteht in einer qualitativen Optimierung des jeweiligen Regionalverkehrs. Heterogene Vergabepraktiken begründen sich in teilweise unterschiedlichen sekundären Teilrationalitäten sowie in teilweise voneinander abweichenden Einschätzungen hinsichtlich der für die Qualitätsoptimierung relevanten ‘Stellschrauben’.

Im Zusammenhang mit der Literaturanalyse zur Rationalität in Verwaltungen im Unterkapitel 2.6 wurde unter anderem die Charakterisierung verschiedener Verwaltungstypen von Heclo (1977) angesprochen. Er kommt zu dem Schluss, dass es 'die' öffentliche Verwaltung, auf die sich zum Beispiel Politiker einstellen können, nicht gibt, sondern dass sich ihre verschiedenen Bereiche und die darin tätigen Menschen in wesentlichen Aspekten unterscheiden. Als einen dieser Verwaltungstypen nennt und beschreibt Heclo die 'program bureaucrats'. Sie zeichnen sich durch eine besondere Identifikation mit dem jeweils von ihnen verantwortetem Programm oder Aufgabenbereich aus. Ihr Streben besteht darin, dieses Programm zu erhalten, auszuweiten und zu optimieren. Wenn man den Regionalverkehr als ein entsprechendes kantonales Programm definiert, können die administrativen Aufgabenträger mit ihrer professionsspezifischen *ÖV-Rationalität* diesem Verwaltungstyp zugeordnet werden.

8.3 Die politische Rationalität der politischen Aufgabenträger

8.3.1 Die Meta-Ebene politischer Rationalität

Im Vergleich zu den ÖV-Verwaltungen gelten für die politischen Aufgabenträger grundsätzlich andere Voraussetzungen und Rahmenbedingungen hinsichtlich des ÖV, die wesentlich für ihre Rationalität sind. Im Unterschied zu den administrativen Aufgabenträgern, die inhaltlich auf den Regionalverkehr fokussierte und daher monothematische Organisationseinheiten darstellen, sehen sie sich einem plurithematischen Umfeld ausgesetzt. Bei den von den vier analysierten politischen Aufgabenträgern geleiteten Departementen handelt es sich um Mischdepartemente mit unterschiedlichen Aufgabenbereichen und unterschiedlichen dafür zuständigen Ämtern. So hat der politische Aufgabenträger der Fallstudie C neben dem Regionalverkehr zum Beispiel noch die Aufgabenbereiche Raumplanung, Hoch- und Tiefbau, Umweltschutz und Energie politisch zu verantworten. Ähnlich sieht es bei den anderen drei Fallstudien aus. Der Regionalverkehr stellt für die politischen Aufgabenträger demnach nur einen Teilbereich ihres Aufgabenportfolios dar.

Ebenso verfügen die politischen Aufgabenträger im Gegensatz zur Verwaltungsebene über keine besondere Affinität zum ÖV. Sie haben nicht die politische Aufgabenträgerschaft für den regionalen Busverkehr übernommen, weil der ÖV ihr Hobby oder ihre Leidenschaft darstellt, sondern weil es sich im Rahmen ihrer angestrebten politischen Karriere so ergeben hat. Auch der Professionalisierungsgrad der politischen Aufgabenträger in Bezug auf den ÖV fällt deutlich geringer aus, als es in den Verwal-

tungen der Fall ist. Ihre Ausbildungs-, Studien- und Berufshintergründe haben keinen verkehrsspezifischen und mit Ausnahme von Case C auch keinen technischen Bezug. Schließlich – und dies ist insbesondere relevant für ihre Rationalität – unterliegen die politischen Aufgabenträger einem speziellen formalisierten Anreizsystem, das darin besteht, sich in regelmäßigen direkten Wahlen durch die Bevölkerung gegen Konkurrenten durchzusetzen.

In der Literatur zur Rationalität und zum Entscheidungsverhalten in der Politik finden sich, wie im Abschnitt 2.5 dargelegt, deutliche Hinweise darauf, dass politische Entscheidungen nicht (immer) auf Basis sachlicher Überlegungen und eigener Überzeugungen, sondern auf Basis einer Beurteilung des mit ihnen verbundenen politischen Erfolgs getroffen werden. Im Zuge des Grounded Theory-Prozesses konnten, für die einzelnen Fallstudien mehr oder weniger stark ausgeprägt, ähnliche Erkenntnisse gewonnen werden. Die politischen Aufgabenträger 'framen' ihre Entscheidungssituationen und bewerten ihre Handlungsalternativen maßgeblich hinsichtlich ihrer Bedeutungen und ihres Potentials für politischen Erfolg.

Für die weitere Ableitung und Darstellung der Rationalität auf der politischen Ebene der Aufgabenträgerorganisationen wird an dieser Stelle daher eine Differenzierung vorgenommen. Vor dem Hintergrund der in dieser Arbeit relevanten Fragestellungen und der Fokussierung auf die konkrete inhaltliche Ebene der Vergabe der Angebotsvereinbarungen wird die *politische Rationalität* in eine grundsätzliche Meta-Ebene, die politischen Inhalten übergeordnet ist, sowie in eine inhaltliche Ebene unterteilt. Die der Meta-Ebene zugrundeliegende politische Kernlogik fokussiert auf den eben beschriebenen politischen Erfolg in Form des Sicherns und Ausbauens politischer Macht durch das Gewinnen von Wahlen und das erfolgreiche Organisieren politischer Mehrheiten in Bezug auf eigene Departementalgeschäfte. Eine Handlung ist demnach politisch rational, wenn sie mit möglichst großem Nutzen und möglichst geringem Risiko für den verbundenen Erfolg verbunden ist. In diesem Zusammenhang richtet sich das Handeln der politischen Aufgabenträger, wie für die einzelnen Fallstudien beschrieben, maßgeblich an der relevanten Wahlbevölkerung und an den Chancen aus, für das jeweilige Handeln erforderliche politische Mehrheiten zusammenzubekommen.

Die Meta-Ebene der *politischen Rationalität* hat keinen direkten Bezug zur Vergabe der Angebotsvereinbarungen im Regionalverkehr beziehungsweise generell zum ÖV oder zu anderen politischen Themenfeldern. Vielmehr 'schwebt' sie als abstrakte Kernlogik der *politischen Rationalität* über konkreten politischen Inhalten und stellt das logische Fundament für die politischen Aufgabenträger dar, auf dem sich ihre in-

haltsbezogenen Teilrationalitäten für die einzelnen konkreten politischen Verantwortungsbereiche herausbilden.

8.3.2 Politische Rationalität im öffentlichen Verkehr

Der Analysefokus im Zusammenhang mit den Forschungsfragen der vorliegenden Dissertation, die konkrete Rationalität in Bezug auf den Regionalverkehr, setzt eine Ebene unterhalb der eben beschriebenen Meta-Ebene an. Es geht in diesem Zusammenhang um die Frage, was politischer Erfolg konkret in Bezug auf den Regionalverkehr bedeutet.

Wesentlich ist zunächst die einhellige Meinung der politischen Aufgabenträger, dass der Regionalverkehr einen hohen Stellenwert in der Bevölkerung einnimmt. Daraus folgt, dass das 'ÖV-Zeugnis' eines kantonalen Verkehrsdirektors oder einer kantonalen Verkehrsdirektorin, das er beziehungsweise sie von der Bevölkerung ausgestellt bekommt, für den angestrebten politischen Erfolg von Bedeutung ist. Die politischen Aufgabenträger versuchen daher allesamt, ein möglichst gutes 'ÖV-Zeugnis' von der relevanten Bevölkerung ausgestellt zu bekommen. In diesem Zusammenhang unterscheiden sie zwischen Kriterien mit hoher und weniger hoher Relevanz. Einigkeit besteht dahingehend, dass die Bevölkerung wenig sensitiv für das Thema „Effizienz im regionalen Busverkehr" ist. Man geht davon aus, dass Einsparungen öffentlicher Abgeltungen mittels realisierter Effizienzsteigerungen aufgrund der fehlenden individuellen direkten und persönlichen Betroffenheit – eine höhere Effizienz in der Leistungserstellung hat keinen direkten und zeitnahen Einfluss auf die Tarife – auf wenig Interesse in der Bevölkerung stoßen. Mit anderen Worten: Mit Effizienzerhöhungen im regionalen Busverkehr lassen sich keine Wahlen gewinnen.

Der entscheidende Faktor für das angestrebte gute 'ÖV-Zeugnis' wird aufgrund der gegebenen persönlichen Betroffenheit großer Teile der Bevölkerung in der Qualität gesehen. Allerdings geht man unisono davon aus, dass eine hohe Qualität im Regionalverkehr weit weniger stark positiv als eine partiell schlechte Qualität negativ bewertet wird. Begründet wird diese Annahme mit der großen Erwartungshaltung der Bevölkerung. Eine hohe Qualität im Regionalverkehr und damit auch im regionalen Busverkehr stelle den Normalzustand dar, werde entsprechend erwartet und als nichts Besonderes angesehen. Dies habe zur Konsequenz, dass die Erwartungen der Bevölkerung durch eine tatsächlich hohe Qualität lediglich erfüllt, aber nur schwer übertroffen werden können. Dagegen führe eine – wenn auch nur partiell – als schlecht wahrgenommene Qualität zu einer Erwartungsenttäuschung bei den Menschen. Eine Nicht-

Erfüllung von Erwartungen wiederum beeinflusse das 'ÖV-Zeugnis' stärker negativ als eine Erwartungserfüllung sich positiv auswirke. Diese Annahme wird gestützt durch die Erkenntnisse von Kahneman & Tversky (1979; 1984), die im Zusammenhang mit ihren Forschungen zum Entscheidungsverhalten unter Unsicherheit unter anderem zu dem Schluss kommen, dass Menschen Verluste (hier: erwartungsuntererfüllte, 'verlorene' Qualität) stärker bewerten als Gewinne (hier: erwartungsübererfüllte, 'gewonnene' Qualität).

Verstärkt werde dieser Aspekt teilweise durch die Medien und ihre Berichterstattung in Bezug auf den ÖV, die nicht oder nur selten über die grundsätzlich hohe Qualität im ÖV berichte, ihren Fokus dagegen auf einzelne negative Vorkommnisse setze und damit die Wahrnehmung des ÖV in der Bevölkerung negativ beeinflusse.

> „Natürlich wird fünf Tage darüber berichtet, dass einzelne Fahrten eines neuen Busbetreibers in der Phase seiner Betriebsaufnahme unpünktlich waren. So, und daran wird sich dann hochgezogen und die Qualität generell in Frage gestellt. Dass es sich dabei nur um wenige Einzelfälle handelt, die nur temporär auftreten und dass die anderen Busse des gleichen Betreibers täglich pünktlich und sicher fahren, darüber berichtet natürlich niemand. Und darüber, dass die Busse nach dem Betreiberwechsel öfter fahren und dass neue, moderne Busse eingesetzt werden, auch nicht." (Interview Case B: pol. AT 2009)

Für die politischen Aufgabenträger hat das zur Konsequenz, dass die Sicherstellung einer grundsätzlich hohen Qualität im Regionalverkehr nur eine notwendige Bedingung für ihren politischen Erfolg darstellt. Die hinreichende Bedingung besteht darin, größere – wenn auch nur vereinzelte – Qualitätsausreißer im negativen Sinne als politisches Risiko zu vermeiden.

Anders formuliert, folgt aus der *politischen Rationalität* auf der abstrakten Meta-Ebene eine *politische ÖV-spezifische Rationalität*, deren Kernlogik darin besteht, die Handlungen und Entscheidungen an dem damit verbundenen politischen Risiko auszurichten. Politisch rational ist eine Entscheidung, wenn sie das politische Risiko möglichst minimiert. Voraussetzung für den politischen Erfolg ist in diesem Zusammenhang jedoch, dass die eigenen, auf der *politischen ÖV-spezifischen Rationalität* basierenden rationalen Handlungen und Entscheidungen letztlich auch maßgeblich sind, das heißt umgesetzt und nicht durch 'irrationale' Handlungen überlagert oder ersetzt werden, die auf der *ÖV-Rationalität* der Verwaltung basieren. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil der *politischen Rationalität* im Regionalverkehr ist deshalb ein Rollenverständnis, demgemäß die strategischen und bevölkerungsrelevanten Entscheidungen letztlich immer auf der politischen Aufgabenträgerebene getroffen werden müssen.

8.3.3 Politische Rationalität und die Vergabe der Angebotsvereinbarungen

8.3.3.1 Politisches Risiko und relevante Faktoren

Zur Beantwortung der im Abschnitt 1.3 aus der übergeordneten Forschungsfrage der Dissertation abgeleiteten konkretisierenden Fragestellungen muss der Analysefokus bezüglich der *politischen Rationalität* eine Ebene tiefer gesetzt werden. Konkret geht es dabei um die Rationalität der beiden organisationalen Aufgabenträgerebenen in Bezug auf die Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr. Das Ziel der folgenden Ausführungen ist daher die Herausarbeitung der Konsequenzen, die mit der *politischen ÖV-spezifischen Rationalität* konkret im Hinblick auf die Vergabeverfahren verbunden sind.

Auf den analysierten politischen Aufgabenträgerebenen geht man unisono davon aus, dass die Bestellungen der Verkehrsleistungen im regionalen Busverkehr und das jeweils eingesetzte Vergabeverfahren für die Menschen im jeweiligen Kanton grundsätzlich irrelevant sind, solange ihre Qualitätserwartungen erfüllt werden. Damit geht die Annahme einher, dass eine positive politische Profilierung und somit eine Nutzengenerierung im Sinne der *politischen Rationalität* über die Vergabe der Angebotsvereinbarungen nicht möglich ist. Dagegen wird in der Vergabethematik in verschiedener Hinsicht Potential für ein politisches Risiko gesehen. Vor dem Hintergrund der im vorangegangenen Abschnitt thematisierten Kernlogik der *ÖV-spezifischen politischen Rationalität*, der Minimierung des politischen Risikos, präferieren die politischen Aufgabenträger daher jeweils das Vergabeverfahren, das für sie gemäß ihrer Einschätzung mit dem geringsten politischen Risiko verbunden ist.

Im Zuge der Datenanalyse konnten insbesondere drei Faktoren als maßgeblich für die entsprechende Risikobewertung herausgearbeitet werden,

- das Qualitätsverständnis der relevanten Bevölkerung in Bezug auf den regionalen Busverkehr,
- die kantonalen Beteiligungsstrukturen in Bezug auf den regionalen Busverkehr
- sowie der Institutionalisierungsgrad der Vergabeverfahren.

8.3.3.2 Qualitätsverständnis in Bezug auf den regionalen Busverkehr

Im Zusammenhang mit den empirischen Ergebnissen der einzelnen Fallstudien wurden die teilweise unterschiedlichen Qualitätsverständnisse der politischen Aufgabenträger thematisiert. Im Hinblick auf die Bewertung der beiden Vergabeverfahren Ausschreibungswettbewerb und Offertverfahren hinsichtlich des mit ihnen verbundenen politischen Risikos kommt diesem Aspekt eine bedeutende Rolle zu. Maßgeblich für das

Qualitätsverständnis der politischen Aufgabenträger ist insbesondere ihre Einschätzung der Beziehung zwischen den Menschen im jeweiligen Kanton und dem kantonalen regionalen Busverkehr sowie – damit zusammenhängend – der Aspekte, die für die Bevölkerung für ihre Qualitätsbewertung des Regionalverkehrs entscheidend sind.

In diesem Zusammenhang ließen sich zwei voneinander abweichende Annahmen aus dem Datenmaterial herausarbeiten. Der politische Aufgabenträger der Fallstudie B geht von einem funktionalen Verhältnis zwischen Bevölkerung und ÖV aus, demgemäß der regionale Busverkehr als funktionales System zum Transport von Personen und nicht als Identifikationssymbol gesehen wird. Qualität wird nach diesem Verständnis durch funktionale Kriterien wie Pünktlichkeit, Taktung, Sicherheit, Anschlussbeziehungen, Sauberkeit u.a. bestimmt. Dagegen ist von geringer Bedeutung, wer oder welches Unternehmen die jeweiligen Verkehre erbringt. Der *politischen Rationalität* entsprechend bilden somit funktionale Kriterien die Grundlage für die Risikobewertung der beiden Vergabeverfahren hinsichtlich des mit ihnen verbundenen Risikos in Bezug auf den Faktor Qualität.

Anders schätzen die politischen Aufgabenträger der Fallstudien A, C und D die Situation ein. Sie gehen davon aus, dass der Wert des ÖV und des ihn traditionell erbringenden Verkehrsunternehmens für die Menschen in ihrem Kanton nicht nur rein funktional ist, sondern auch die emotionale Ebene betrifft. Der regionale Busverkehr, das heißt die jeweiligen Verkehrsunternehmen und deren typische Erkennungsmerkmale, stellen demnach wichtige Identifikationssymbole für die Bevölkerung in Bezug auf ihren Kanton dar, und zwar sowohl für ÖV-Nutzer als auch für Nicht-Nutzer. Aus diesen Annahmen ergibt sich ein Qualitätsverständnis, das sich nicht nur auf 'harte', funktionale Kriterien bezieht, sondern explizit auch 'weiche', emotionale Kriterien miteinbezieht, wie zum Beispiel die Farbe der Busse, das Firmenlogo auf Haltestellen, Bussen oder Werbebroschüren, das Erscheinungsbild der Haltestellen und der Billette oder die Kleidung, den Dialekt sowie die Begrüßungsrituale der Buschauffeure u.a. Die Risikobewertung des Offert- und des Ausschreibungsverfahrens in Bezug auf den Faktor Qualität durch die politischen Aufgabenträger umfasst daher nicht nur funktionale, sondern eben auch emotionale Aspekte. Der *politischen Rationalität* entsprechend bilden somit funktionale und emotionale Kriterien gemeinsam die Grundlage für die Risikobewertung der beiden Vergabeverfahren hinsichtlich des mit ihnen verbundenen Risikos in Bezug auf den Faktor Qualität.

Das Offertverfahren wird aus der Perspektive beider Qualitätsverständnisse positiv bewertet, das heißt als mit keinem oder nur geringem politischen Risiko verbunden. Die funktionalen Qualitätsanforderungen eines funktionalen Qualitätsverständnisses

können bei seiner Anwendung insofern berücksichtigt werden, als dass die Offertverhandlungen nur mit Unternehmen aufgenommen werden, deren hohe funktionale Qualität bekannt ist. Zudem lassen sich funktionale Qualitätskriterien operationalisieren und der Grad ihrer Erfüllung messen. Dementsprechend können sie im Vertragswerk berücksichtigt werden, zum Beispiel über Zielvereinbarungen. Aus Sicht des (zusätzlich) emotionalen Qualitätsverständnisses ist die Möglichkeit zur freien Auswahl des Unternehmens der entscheidende Aspekt für die positive Risikobewertung des Offertverfahrens in Bezug auf den Faktor Qualität. Das Offertverfahren gewährleistet, dass nur solche Unternehmen ausgewählt werden, die sowohl eine Erfüllung der notwendigen funktionalen, als auch der hinreichenden emotionalen Qualitätskriterien erwarten lassen.

Die Risikobewertung des Ausschreibungsverfahrens vor dem Hintergrund der beiden Qualitätsperspektiven fällt dagegen unterschiedlich aus. Aus Sicht der funktionalen Qualität ist das mit einem Ausschreibungswettbewerb verbundene politische Risiko eher gering. Durch die Möglichkeit zur Operationalisierung funktionaler Qualitätskriterien kann mittels einer hohen Gewichtung qualitativer Aspekte bei der Offertenbewertung sichergestellt werden, dass nur solche Unternehmen den Zuschlag erhalten, die in funktionaler Hinsicht qualitativ einwandfrei sind. Dennoch verbleibt ein politisches Restrisiko für den politischen Aufgabenträger dahingehend, dass ein neu in den Markt eintretendes Unternehmen die Ausschreibung gewinnen könnte, dessen offerierte Qualität nicht der im späteren Betrieb erzielten Qualität entspricht.

Grundsätzlich negativ fällt die Bewertung des mit dem Ausschreibungsverfahren verbundenen politischen Risikos aus Sicht der emotionalen Qualitätskriterien aus. Anders als die funktionalen Kriterien lassen sich die emotionalen Aspekte nicht operationalisieren und bei der Bewertung der Offerten berücksichtigen, so dass sie auch bei einer noch so hohen Gewichtung der Qualität letztlich nicht miteinbezogen werden können. Dieser Punkt fällt insbesondere bei der Ausschreibung von Bestandsverkehren ins Gewicht. Hier besteht das Risiko, dass der bisherige Betreiber, mit dem sich die Bevölkerung identifiziert und der daher mit hoher emotionaler Qualität für die Bevölkerung verbunden ist, die Ausschreibung aufgrund möglicherweise als schlecht bewerteter funktionaler Qualitätskriterien und finanzieller Kriterien verliert, die aber nur eine geringe Relevanz im Sinne der politischen Rationalität aufweisen. Für den politischen Aufgabenträger liegt das konkrete Risiko darin, dass die Bevölkerung ihm den Verlust der Identifikationssymbole übel nimmt und ihn dafür bei den nächsten Wahlen abstraft, auch wenn sich die funktionale Qualität durch die Ausschreibung vielleicht sogar verbessert hat. In diesem Kontext kommt der Rolle ausländischer Transportunter-

nehmen eine besondere Bedeutung zu. Denn das politische Risiko von Ausschreibungen wird als umso größer bewertet, wenn mit der Beteiligung ausländischer Unternehmen an den entsprechenden Verfahren gerechnet wird.

Die Risikobewertung einer Ausschreibung von Neuverkehren, das heißt neu in den Fahrplan aufgenommener Linien, fällt positiver aus. Hier 'verliert' die Bevölkerung keine Identifikationssymbole, auch wenn ein nicht in der Region verwurzeltes Unternehmen die Ausschreibung gewinnen sollte, so dass das politische Risiko geringer ausfällt als bei Ausschreibungen von Bestandverkehren.

8.3.3.3 Beteiligungsstrukturen im kantonalen regionalen Busverkehr

Die Beteiligungsstrukturen im kantonalen Regionalverkehr stellen einen weiteren relevanten Faktor für die *politische Rationalität* im Hinblick auf die Vergabe der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr dar, bedingt durch die früheren institutionellen Verhältnisse im öffentlichen Verkehr. Die tatsächliche Relevanz dieses Faktors für eine konkrete politische Aufgabenträgerorganisation ist pfadabhängig. Wie bereits verschiedentlich angesprochen, spielte das Thema „Intramodaler Wettbewerb" jahrzehntelang keine Rolle für den öffentlichen Verkehr und seine Beteiligten. Die Verkehrsleistungen wurden exklusiv von Organisationseinheiten der öffentlichen Kernverwaltung selber oder von öffentlichen Unternehmen im Besitz der jeweiligen Gebietskörperschaften und/oder des Bundes erbracht. Im Zuge der regulativen Entwicklungen im öffentlichen Verkehrssektor der letzten 20 Jahre wurden diese Organisationen teilweise in Unternehmen öffentlich-rechtlicher oder privatrechtlicher Rechtsform überführt. Je nachdem, ob und in welchem Umfang ein Kanton dabei Anteilseigner an einem entsprechenden Unternehmen geblieben ist und ob der kantonale Verkehrsdirektor Einsitz in den entsprechenden strategischen Entscheidungsgremien hat, ergibt sich die Relevanz des Faktors „Beteiligungsstrukturen" für die politische Aufgabenträgerebene in Bezug auf die Risikobewertung der verschiedenen Vergabeverfahren.

Verfügt ein Kanton über keine oder keine relevanten Beteiligungen an einem Busunternehmen, wie bei den Fallstudien B und D der Fall, so ist weder mit dem Offertverfahren noch mit dem Ausschreibungsverfahren ein politisches Risiko in Bezug auf den Faktor Beteiligungsstrukturen verbunden. Eine differenziertere Betrachtung ist jedoch für die Fallstudien A und C notwendig, bei denen entsprechende kantonale Beteiligungen vorhanden sind. Vor dem Hintergrund ihrer Rationalität ist, wie oben abgeleitet, ein Vergabesystem dann rational für die politischen Aufgabenträger, wenn es mit geringem politischem Risiko verbunden ist. In Bezug auf die Beteiligungsstrukturen

folgt daraus, dass das Vergabesystem ausreichend viele Bestellungen bei dem/den eigenen Unternehmen gewährleisten muss, um zum Beispiel Arbeitsplätze zu erhalten und kantonale Vermögenswerte zu schützen. Das Ganze erhält noch mehr Gewicht, wenn der kantonale Verkehrsdirektor über eine Einsitznahme in einem strategischen Entscheidungsgremium persönlich mit einem kantonalen Beteiligungsunternehmen verbunden ist. In diesem Fall muss er zusätzlich die Interessen des Unternehmens vertreten, um politisch nicht angreifbar zu sein.

Bei ausschließlicher Anwendung des Offertverfahrens wird diese Bedingung erfüllt. Hier können die Aufgabenträger die Unternehmen, mit denen Verhandlungen geführt und Angebotsvereinbarungen abgeschlossen werden, selber bestimmen. So können sie sicherstellen, dass ausreichend Verkehre bei dem eigenen Unternehmen bestellt werden. Demgemäß fällt die Risikobewertung des Offertverfahrens in Bezug auf den Faktor „Beteiligungsstrukturen“ positiv aus. Bei Anwendung des Ausschreibungsverfahrens kann diese Bedingung jedoch nicht erfüllt werden. Die Aufgabenträger können nicht direkt beeinflussen, bei welchen Unternehmen die Verkehrsleistungen bestellt werden, sondern müssen die Angebotsvereinbarungen mit den Busbetreibern abschließen, deren Offerten die meisten Punkte im Rahmen der jeweiligen Offertenbewertungen erzielen. Dabei besteht die Gefahr, dass die eigenen Unternehmen ihre Verkehre verlieren. Mit anderen Worten sind Ausschreibungen mit einem großen Risiko in Bezug auf den Faktor „Beteiligungsstrukturen“ verbunden und aus Sicht der *politischen Rationalität* irrational. Allerdings besteht die Möglichkeit, Ausschreibungswettbewerbe im Sinne *der politischen Rationalität* zu planen und auszugestalten. Im Rahmen der Fallstudienanalyse konnten verschiedene entsprechende Praktiken herausgearbeitet werden. Zum Beispiel kann mittels einer bewussten Zuschneidung der Ausschreibungslose die tatsächliche Attraktivität einer Ausschreibung für potentiell interessierte Unternehmen gesteuert werden. Kleinere Ausschreibungslose, die für die eigenen, bereits am Markt tätigen Unternehmen interessant sind, sind möglicherweise für potentiell am Markteintritt interessierte Unternehmen wenig attraktiv. Ebenso können im Rahmen der Festlegung der einzelnen relevanten Kriterien für die Offertenbewertung die jeweiligen komparativen Vorteile des oder der eigenen Unternehmen antizipiert und dadurch ihre Chancen auf die Zuschlagserteilung erhöht werden. Allerdings ist der Erfolg dieser Maßnahmen nicht sicher, so dass ein gewisses politisches Risiko verbleibt.

8.3.3.4 Institutionalisierungsgrad von Vergabepraktiken

Gemäß Zucker (1991) beeinflussen organisationale Praktiken mit einem hohen Institutionalisierungsgrad nicht nur die Handlungen der Organisationsmitglieder, sondern auch ihre Wahrnehmung der Umwelt sowie ihre Realitätskonstruktionen. Entsprechende institutionalisierte Verhaltensweisen werden als selbstverständlich angesehen, sozusagen als naturgegeben, und ohne kritische Hinterfragung ausgeführt. Ihre Anwendung muss dementsprechend nicht begründet oder legitimiert werden, sondern verfügt per se über eine hohe Akzeptanz. Organisationale Praktiken mit einem hohen Grad an Institutionalisierung sind somit im Gegensatz zu weniger institutionalisierten Praktiken mit höherer Beständigkeit und Änderungsresistenz sowie mit geringerem Akzeptanzrisiko in ihrer Anwendung verbunden (Walgenbach & Meyer 2008).

In diesem Zusammenhang kann der dritte Faktor verstanden werden, der im Grounded Theory-Prozess als relevant in Bezug auf die Bewertung des politischen Risikos des Offert- und des Ausschreibungsverfahrens identifiziert wurde: der jeweilige sowohl organisationale als auch gesellschaftliche Institutionalisierungsgrad der Verfahren. Dahinter steht die konkrete Annahme, dass das mit einer Vergabepraktik verbundene Risiko für den politischen Erfolg umso geringer ausfällt, je institutionalisierter und routinierter die Praktik und ihre Anwendung im jeweiligen kantonalen ÖV-System ist. So sind die einzelnen Prozessschritte eines institutionalisierten Verfahrens den am Verfahren Beteiligten bekannt, Erfolgsfaktoren und kritische Elemente in der Vorbereitung und während der Durchführung des Verfahren sind identifiziert und können berücksichtigt werden und, besonders wichtig, die aus einem Verfahren resultierenden möglichen Ergebnisse sowie deren Beurteilung durch die Bevölkerung können eingeschätzt werden.

Für Verfahren, die zum ersten Mal zum Einsatz kommen, liegen entsprechende Kenntnisse und Erfahrungswerte dagegen nicht oder nicht in ausreichendem Maße vor. Entsprechend hoch wird das mit ihnen verbundene politische Risiko von den politischen Aufgabenträgern eingeschätzt.

Der Institutionalisierungsgrad des Offertverfahrens kann schweizweit als hoch bezeichnet werden. Es wird von den Schweizer Aufgabenträgern mehrheitlich im Rahmen der Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen angewendet und stellt das langjährige Standardvergabeverfahren im regionalen Busverkehr dar (siehe in diesem Zusammenhang das Unterkapitel 4.3 sowie die Ausführungen zu den vier Fallstudien). Das politische Risiko, dass mit einer Anwendung des Offertverfahrens in Bezug auf den Faktor „Institutionalisierungsgrad“ verbunden ist, wird daher von den politischen Aufgabenträgern unter den gegebenen Rahmenbedingungen als gering bewertet.

Teilweise differenzierter fällt die Risikobewertung des Ausschreibungsverfahrens hinsichtlich des hier relevanten Faktors aus. Für Aufgabenträger, die Bestellungen bislang ausschließlich auf Basis des Offertverfahrens durchgeführt haben, weist die Anwendung des Ausschreibungsverfahrens ersichtlicherweise einen Institutionalisierungsgrad von Null auf. Entsprechend hoch wird das mit einer Ausschreibung verbundene Risiko hinsichtlich dieses Faktors von den entsprechenden politischen Aufgabenträgern bewertet.

Nun gibt es aber auch Kantone, die bereits mehrfach Ausschreibungen im regionalen Busverkehr durchgeführt haben. Im Falle des Case A beispielsweise wird mittlerweile regelmäßig eine Ausschreibungsstrategie erarbeitet und umgesetzt. Der Ausschreibungswettbewerb ist für die am kantonalen regionalen Bussystem Beteiligten mehr oder weniger zur Normalität geworden; entsprechende Routinen und Standardprozesse haben sich herausgebildet. Zudem sind den Aufgabenträgern die Reaktionen der Bevölkerung auf die Ausschreibungsverfahren bekannt. Diese Erfahrungswerte werden im Rahmen der Vorbereitung und Durchführung zukünftiger Ausschreibungen entsprechend berücksichtigt, so dass größere negative Überraschungen somit von vorneherein vermieden werden können. Für die politischen Aufgabenträger verbleibt hinsichtlich des Faktors „Institutionalisierungsgrad“ zwar ein gewisses politisches Risiko mit dem Ausschreibungsverfahren verbunden, doch fällt es im Vergleich zu Aufgabenträgern mit einem Institutionalisierungsgrad von Null deutlich geringer aus. Für sie stellt sich gemäß ihrer Rationalität die Frage, ob der politische Nutzen, der mit Ausschreibungen verbunden ist, das verbleibende politische Restrisiko überwiegt.

8.3.3.5 Zusammenfassung

Im Zuge des Grounded Theory-Prozesses konnten drei Faktoren als insbesondere relevant für die Bewertung des Offert- und des Ausschreibungsverfahrens aus der Perspektive der politischen Rationalität herausgearbeitet werden: das für die Bevölkerung und daher *für die politischen Aufgabenträger maßgebliche Verständnis von Qualität im regionalen Busverkehr*, *die kantonalen Beteiligungsstrukturen im regionalen Busverkehr* und der *Institutionalisierungsgrad der Vergabeverfahren*.

In Bezug auf alle drei Faktoren wird das mit dem Offertverfahren verbundene politische Risiko grundsätzlich als klein beziehungsweise nicht vorhanden bewertet, unabhängig von der konkreten Ausprägung der Faktoren in einem Kanton (siehe Tabelle 8-1). Aus Sicht der Rationalität der politischen Aufgabenträger erscheint eine Anwendung des Offertverfahrens im Kontext der Leistungsbestellungen daher rational.

Risikobewertung der Verfahren hinsichtlich des Faktors…	**Offertverfahren**	**Ausschreibungsverfahren**
…Qualitätsverständnis der Bevölkerung	kein politisches Risiko	• funktionales Qualitätsverständnis: geringes politisches Risiko • emotionales Qualitätsverständnis: hohes politisches Risiko bei Bestandsverkehren, geringeres Risiko bei Neuverkehren
…kantonale Beteiligungsstrukturen	kein politisches Risiko	• keine oder keine relevanten kantonalen Beteiligungen: kein politisches Risiko • relevante kantonale Beteiligungen: hohes politisches Risiko
…Institutionalisierungsgrad von Ausschreibungen	kein politisches Risiko	• hoher Institutionalisierungsgrad: geringes politisches Risiko • niedriger Institutionalisierungsgrad: hohes politisches Risiko

Tabelle 8-1: Faktoren zur Risikobeurteilung des Ausschreibungsverfahrens aus Sicht der politischen Rationalität

Weniger eindeutig fällt die Bewertung des Ausschreibungsverfahrens aus. Hier spielen die konkreten Ausprägungen der drei Risikofaktoren in einem Kanton eine entscheidende Rolle im Hinblick auf die Einschätzung des Gesamtrisikos aus Perspektive der politischen Rationalität (siehe ebenfalls Tabelle 8-1). In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der drei Faktoren beziehungsweise nach deren Gewicht bei der Gesamtrisikobeurteilung des Ausschreibungsverfahrens.

Tabelle 8-2 gibt einen Überblick über die Ausprägungen der drei zentralen Risikofaktoren *Qualitätsverständnis*, *Beteiligungsstrukturen* und *Institutionalisierungsgrad* in den analysierten Fallstudien und über die daraus resultierende Gesamtrisikobeurteilung des Ausschreibungsverfahrens aus Sicht der politischen Rationalität.

Bei drei der vier Fallstudien (B, C und D) resultiert die Gesamtrisikobewertung aus dem Mehrheitsverhältnis der einzelnen Faktorenbewertungen. So ergeben sich für die Fallstudie B eine negative („niedriger *Institutionalisierungsgrad*“) und zwei positive Risikobewertungen („funktionales *Qualitätsverständnis*“ und „keine relevanten *kantonalen Beteiligungen*“) in Bezug auf die drei Faktoren. In der Gesamtbewertung wird das politische Risiko des Ausschreibungsverfahrens vom politischen Aufgabenträger, wie im Abschnitt 7.3 dargestellt, als gering und das Verfahren selber daher als überwiegend politisch rational eingestuft.

	Qualitäts-verständnis	Beteiligungs-strukturen	Institut.-grad	Gesamtrisiko-beurteilung	Konsequenz
Case A	funktional und emotional	relevante Beteiligungen	eher hoch	kontrollierbares politisches Risiko (im derzeitigen Umfang)	überwiegend rational
Case B	funktional	keine relevanten Beteiligungen	niedrig	geringes politisches Risiko	rational
Case C	funktional und emotional	relevante Beteiligungen	niedrig	hohes politisches Risiko	irrational
Case D	funktional und emotional	keine Beteiligungen	niedrig	hohes politisches Risiko	irrational

Tabelle 8-2: Gesamtrisikobeurteilung des Ausschreibungsverfahren aus Sicht der politischen Rationalität

Bei dem Case D stellt sich die Situation umgekehrt dar. Im Zuge der Analyse zeigte sich das *Qualitätsverständnis* des politischen Aufgabenträgers in Bezug auf den ÖV nicht nur als funktional, sondern auch als emotional. Ausschreibungen stellen hinsichtlich dieses Faktors daher, wie beschrieben, ein Risiko aus Sicht der politischen Rationalität dar. Der *Institutionalisierungsgrad* des Ausschreibungsverfahrens ist im entsprechenden Kanton gering (bisher eine einzige Ausschreibung im regionalen Busverkehr Ende der 1990er-Jahre), weshalb Ausschreibungen aus Perspektive der politischen Rationalität auch für dieses Kriterium als risikoreich bewertet werden. In Bezug auf den Faktor *kantonale Beteiligungsstrukturen* wird das Ausschreibungsverfahren von der politischen Rationalität dagegen als wenig risikant bewertet, denn der entsprechende Kanton verfügt über keine relevanten Beteiligungen an regionalen Busunternehmen. Zwei negative Teilbewertungen („funktionales und emotionales Qualitätsverständnis“ und „niedriger Institutionalisierungsgrad“) bei einer positiver Teilbewertung („keine relevanten Beteiligungen“) führen zu der in dem Abschnitt 7.5 beschriebenen negativen Gesamtbewertung des Ausschreibungsverfahrens durch den politischen Aufgabenträger und seiner politischen Rationalität: Ausschreibungen werden als zu risikoreich und daher irrational angesehen und abgelehnt.

Die gleiche negative Gesamtbewertung von Ausschreibungen lässt sich für den politischen Aufgabenträger des Case C feststellen. Sein *Qualitätsverständnis* im Hinblick auf den ÖV konnte im Zuge der Datenanalyse als funktional und emotional herausgearbeitet werden, der Kanton verfügt über wesentliche und bevölkerungsrelevante *Beteiligungen* an regionalen Busunternehmen und der *Institutionalisierungsgrad* des

Ausschreibungsverfahrens ist aufgrund bisheriger ausschließlicher Anwendung des Offertverfahrens sehr gering. Für alle drei Risikofaktoren ergeben sich aus Sicht der politischen Rationalität negative Risikobewertungen für Ausschreibungen. In der Konsequenz wird, wie in Abschnitt 7.4 dargestellt, das Ausschreibungsverfahren vom politischen Aufgabenträger als irrational abgelehnt.

Anders als bei den Cases B, C und D, bei denen sich, wie gerade dargestellt, die Gesamtrisikobewertung von Ausschreibungen aus dem Mehrheitsverhältnis der drei Risikofaktoren ergibt, fällt die Gesamtbewertung des Ausschreibungsverfahrens durch den politischen Aufgabenträger der Fallstudie A entgegen der Mehrheitsverhältnisse der drei Faktorenbewertungen aus. Das politische Risiko von Ausschreibungen ist im entsprechenden Kanton aufgrund eines ausgeprägten emotionalen ÖV-*Qualitätsverständnisses* der Bevölkerung – und daher des politischen Aufgabenträgers – sowie aufgrund bevölkerungssensibler *kantonaler Beteiligungen* für zwei Risikofaktoren als hoch zu bewerten. Dennoch werden Ausschreibungen vom politischen Aufgabenträger insgesamt, wie im Abschnitt 7.2 beschrieben, aufgrund ihres hohen *Institutionalisierungsgrads* als mit einem ausreichend geringen, das heißt kontrollierbaren, Risiko verbunden und damit als überwiegend politisch rational angesehen und regelmässig angewendet. Der Grund dafür ist in der im vorangegangenen Abschnitt thematisierten Möglichkeit zur politisch rationalen Ausgestaltung des Ausschreibungssystems auf Basis der gesammelten Erfahrungswerte im Zuge bereits früher durchgeführter Ausschreibungsverfahren zu sehen.

Insofern hat der *Grad der Institutionalisierung und Routinisierung* einer Vergabepraktik eine besondere Relevanz für ihre endgültige Risikobewertung aus Sicht der politischen Rationalität. Er kann dazu führen, dass ein Verfahren trotz negativer Risikobewertung hinsichtlich anderer Faktoren dennoch als politisch rational bewertet und folglich angewendet wird.

8.4 Umgang mit intraorganisationaler Multirationalität

Aus der Analyse und Ableitung der Rationalitäten der administrativen und politischen organisationalen Aufgabenträgerebene kann die Erkenntnis ‘konstruiert’ werden, dass innerhalb einer Aufgabenträgerorganisation multiple Rationalitäten aufeinander treffen. Die *ÖV-Rationalität* der Verwaltungsebene unterscheidet sich im Hinblick auf ihre Kernlogik von der *politischen Rationalität*. Beide Aufgabenträgergruppen orientieren ihr Handeln an unterschiedlichen und teilweise widersprüchlichen Logiken, legitimieren es mittels unterschiedlicher Referenzgruppen und empfinden die Handlungen

der jeweils anderen Aufgabenträgergruppe teilweise als irrational. In diesem Zusammenhang und vor dem Hintergrund der konkretisierenden Fragestellungen aus Abschnitt 1.3 ergeben sich die weiterführenden Fragen, wie innerhalb der Organisationen grundsätzlich mit der intraorganisationalen Multirationalität umgegangen wird und, mit konkretem Bezug zur Leistungsbestellung im regionalen Busverkehr, welche Rationalität letztlich für die Bestimmung des Verfahrens zur Auswahl der Betreiberunternehmen im regionalen Busverkehr entscheidend ist.

In der neo-institutionalistischen Literatur wird im Zusammenhang mit unterschiedlichen, konkurrierenden, aufeinandertreffenden Rationalitäten verschiedentlich das damit verbundene Konfliktpotential für ein organisationales Feld oder für eine Organisation angesprochen (D'Aunno et al. 1991; Denis et al. 2001 Glynn & Lounsbury 2005; Reay & Hinings 2009, Scott 1994). Die empirischen Ergebnisse der im Rahmen dieser Dissertation durchgeführten Analyse der vier Aufgabenträgerorganisationen haben jedoch nur zum Teil Hinweise auf systematische, durch die intraorganisationale Multirationalität bedingte Konflikte zwischen politischer und administrativer Ebene geliefert. Aufgrund der Unterschiede zwischen beiden Ebenen in Bezug auf das Qualitätsverständnis sowie auf die Bewertung des Ausschreibungsverfahrens ließ sich ein entsprechendes Konfliktpotential am ehesten für die Fallstudie A herausarbeiten. Bedingt durch einen bewussten Umgang mit den multiplen Rationalitäten sind tatsächliche organisationale Konflikte aber die Ausnahme. So weisen auch Greenwood et al. (2011) darauf hin, dass differierende Rationalitäten durchaus kompatibel sein beziehungsweise gestaltet werden können.

Im konkreten Fall der vier Aufgabenträgerorganisationen ist der Grund für die überwiegende Konfliktfreiheit vor allem darin zu sehen, dass sich die Rationalitäten zwar unterscheiden, aber letztlich zu den gleichen Handlungsschlüssen führen. Die administrativen Aufgabenträger richten ihr Handeln gemäß ihrer Professionsrationalität und der damit einhergehenden angestrebten qualitativen Optimierung des ÖV an qualitativen Aspekten aus. Die politischen Aufgabenträger orientieren sich in ihrem Handeln gemäß ihrer *politischen Rationalität* und des damit verbundenen Strebens nach politischem Erfolg an ihrer Einschätzung derjenigen Kriterien, die im Hinblick auf den ÖV für die Wahlbevölkerung relevant sind. Wie beschrieben, steht dabei ebenfalls die Qualität im Vordergrund. In der Konsequenz ist die Ausrichtung des organisationalen Handelns auf das Ziel einer hohen Qualität im ÖV für beide Aufgabenträgergruppen handlungsleitend.

Anders könnte sich die Situation darstellen, falls sich eine hohe Effizienz im ÖV zu einem relevanten Faktor für die Bevölkerung entwickeln sollte. Vor dem Hintergrund

ihrer *politischen Rationalität* würden die politischen Aufgabenträger den finanziellen Aspekten dann mehr Bedeutung im Zusammenhang mit den Vergaben der Angebotsvereinbarungen beimessen. Die Rationalität der administrativen Aufgabenträger dagegen berücksichtigt die Überzeugungen der Bevölkerung nicht oder nur in geringem Maße, so dass sie ihr Handeln weiterhin am Ziel einer qualitativen Optimierung ausrichten würden. Die Konsequenz wäre, dass die intraorganisationale Multirationalität zu unterschiedlichen Handlungsschlüssen und zu rationalitätsbedingten, systematischen Konflikten zwischen beiden organisationalen Ebenen führen könnte. In einer entsprechenden Situation wäre der Umgang mit den multiplen Rationalitäten entscheidend für die organisationale Handlungsfähigkeit (Schedler 2012).

Aber auch in der heutigen Konstellation mit der beschriebenen übereinstimmenden Handlungsausrichtung auf eine hohe Qualität spielt der Umgang mit der intraorganisationalen Multirationalität eine relevante Rolle für die endgültigen organisationalen Entscheidungen und für das organisationale Handeln. Das ist insbesondere bei Fallstudie A hinsichtlich der intraorganisationalen Unterschiede in Bezug auf das Qualitätsverständnis und die Bewertung des Ausschreibungsverfahrens der Fall. In diesem Zusammenhang ließen sich jeweils unterschiedliche Praktiken für die administrative und für die politische Ebene in Bezug auf den Umgang mit den differierenden Rationalitäten herausarbeiten.

Schedler (2012) unterscheidet im Kontext des Umgangs mit multiplen Rationalitäten zum einen zwischen Praktiken, die bewusst erfolgen, das heißt bewusst auf den multirationalen Kontext angewendet werden, und unbewusst ausgeübten Praktiken. Zum anderen differenziert er zwischen Praktiken mit dem Ziel monorationalen organisationalen Handelns und solchen, die auf multirationales organisationales Handeln ausgerichtet sind.

Für die organisationale Ebene des politischen Aufgabenträgers ließen sich im Zusammenhang mit den intraorganisationalen multiplen Rationalitäten zwei Praktiken identifizieren, die beide bewusst erfolgen, sich jedoch in dem mit ihnen jeweils verfolgten Ziel unterscheiden. Ziel der einen identifizierten Praktik ist die Befähigung der Aufgabenträgerorganisation zum multirationalen Handeln (Schedler 2012). Dieser Praktik liegen die oben im Abschnitt thematisierten Ziele im Hinblick auf den regionalen Busverkehr zugrunde, die aufgrund der derzeitigen Rahmenbedingungen, trotz der unterschiedlichen Rationalitäten, grundsätzlich gleich sind. Der politische Aufgabenträger nutzt dabei das Streben seiner Verwaltung nach qualitativer Optimierung im Sinne seiner *politischen Rationalität*. In diesem Zusammenhang gewährt er ihr weitreichende Freiräume bei der Entwicklung, Ausgestaltung und späteren Umsetzung von Vor-

schlägen, die den regionalen Busverkehr betreffen – auch wenn sie zunächst nicht seiner eigenen Rationalität entsprechen – und nimmt selbst eine passive Rolle in den Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen ein. Die Verwaltung erhält somit Raum, ihre *ÖV-Rationalität* auszuleben und die angestrebte qualitative Optimierung des Regionalverkehrs umzusetzen. Das wirkt sich positiv auf das Bild des Regionalverkehrs in der Bevölkerung aus, was wiederum gerade auch auf den zuständigen Regierungsrat positiv zurückfällt und daher dem angestrebten politischen Erfolg zugutekommt.

Die Anwendung der Praktik hat jedoch ihre klaren Grenzen. Sie kommt nur dann zum Einsatz, wenn der erwartete Nutzen im Sinne der *politischen Rationalität* das damit verbundene höhere politische Risiko übersteigt. Voraussetzung ist daher ein erwartungskonformes Verhalten der administrativen Ebene. Konkret erwartet der politische Aufgabenträger von der Verwaltung, dass sie die ihr gewährten Freiheiten nicht (übermäßig) im Sinne der *ÖV-Rationalität* ausnutzt und dadurch das politische Risiko erhöht beziehungsweise den politischen Erfolg gefährdet.

Wird ein Bereich grundsätzlich als zu risikoreich für diese Praktik angesehen oder entwickeln die organisationalen Handlungen der administrativen Ebene in einem Bereich, der zunächst zum multirationalen Handeln befähigt ist, eine der *politischen Rationalität* zuwiderlaufende Eigendynamik, so wird eine andere Praktik im Umgang mit den multiplen Rationalitäten angewendet. Multirationalität wird dabei bewusst vermieden, Ziel ist vielmehr ein monorationales Handeln im Sinne der *politischen Rationalität*. Konkret beinhaltet die Praktik, dass die Verwaltung und ihre *ÖV-Rationalität* keinen entscheidungsrelevanten Einfluss erhalten; Entscheidungen werden monorational auf Basis der politischen Rationalität getroffen. Damit verbunden ist eine aktive, prozess- und entscheidungsgestaltende Rolle des politischen Aufgabenträgers.

Auch die administrativen Aufgabenträger sind sich der differierenden Rationalitäten zwischen der eigenen und der politischen organisationalen Ebene bewusst und wenden in diesem Zusammenhang (zum Teil) Praktiken im Umgang mit der Multirationalität an. Dabei verfolgen sie das Ziel des monorationalen organisationalen Handelns im Sinne der *ÖV-Rationalität*. Dem liegt das Selbstverständnis zugrunde, dass die fachliche Beurteilungs- und Entscheidungskompetenz in Bezug auf strategische Fragestellungen des kantonalen ÖV aufgrund des eigenen Know-Hows und aufgrund der eigenen Erfahrung auf der Verwaltungsebene liegen sollte. Aufgrund ihrer formell untergeordneten Rolle kann die Verwaltung ihre Rationalität dabei im Gegensatz zur politischen Ebene allerdings nicht direkt über die Hierarchie durchsetzen. Stattdessen setzt sie auf subtilere Praktiken und nutzt ihre fachliche Überlegenheit, ihren Ressourcenvorteil sowie ihren Informationsvorsprung aus. Konkret versucht der administrative

Aufgabenträger in diesem Zusammenhang, durch strategische Informationsweitergabe an die politische Ebene und durch proaktives und antizipatorisches Handeln Fakten und Tatsachen zu schaffen, die von der politischen Ebene aufgrund ihrer sowohl zeitlich als auch fachlich begrenzten Ressourcen nur schwer abgeändert werden können.

Die administrativen Aufgabenträger haben mit dieser Strategie Erfolg, wenn ihre Praktiken zur Durchsetzung der eigenen Rationalität seitens der politischen Ebene nicht oder erst zu spät erkannt werden. Werden sie hingegen bemerkt, so hängt es von der politischen Ebene ab, ob die Praktiken der Verwaltung mit Erfolg verbunden sind und sie ihre *ÖV-Rationalität* auf diese Weise durchsetzen kann: Werden die entsprechenden Handlungen oder Entscheidungen aus Sicht der *politischen Rationalität* nicht als politisch irrational beziehungsweise als nur wenig bedrohlich irrational angesehen oder wird in den Entwicklungen anderer zu verantwortender Verwaltungsbereiche ein größeres politisches Risikopotential gesehen, so werden die knappen Ressourcen nicht dafür eingesetzt, sie zu revidieren. Dagegen wird die politische Ebene den Versuch der Rationalitätsdurchsetzung der Verwaltung zurückweisen und ihn im Sinne der *politischen Rationalität* anpassen, falls sie die entsprechende Irrationalität als relevantes Risiko ansieht.

Teil IV Schlussfolgerungen

9 Schlussfolgerungen

Die Ableitung und Diskussion der Schlussfolgerungen aus dem empirischen Forschungsprozess erfolgt auf zwei Ebenen. Zunächst werden die Schlussfolgerungen in Bezug auf den konkreten Forschungsgegenstand der vorliegenden Dissertation, die Rationalität der Aufgabenträger im regionalen Busverkehr hinsichtlich der Vergabe der Angebotsvereinbarungen, thematisiert. Daran anschließend und darauf aufbauend erfolgt ein Wechsel auf eine generellere Ebene. Konkret geht es dabei um die Implikationen aus den empirischen Erkenntnissen für die Wissenschaft und für die Praxis des Regionalverkehrs. In diesem Zusammenhang wird weiterer Forschungsbedarf abgeleitet, der sich aus den entsprechenden Implikationen ergibt. Schließlich und die Dissertation abschließend werden die Limitationen des Forschungsprozesses und der gewonnen empirischen Erkenntnisse aufgezeigt und diskutiert.

9.1 Empirische Schlüsselerkenntnisse

Der Forschungsprozess der vorliegenden Dissertation startete ursprünglich mit der Intention, die organisationale Rationalität der Aufgabenträgerorganisationen für den Regionalverkehr im Hinblick auf die Vergabe ihrer Angebotsvereinbarungen zu analysieren. Eine erste zentrale empirische Schlüsselerkenntnis besteht in diesem Zusammenhang darin, dass nicht ‘die’ eine organisationale Aufgabenträgerrationalität herausgearbeitet werden konnte. Vielmehr agieren die Aufgabenträger in einem sowohl intra- als auch interorganisational multirationalem Kontext mit grundsätzlichen Unterschieden in den Rationalitäten und darauf basierenden Handlungs- und Begründungslogiken zwischen den beiden organisationalen Ebenen. Im Kern der Rationalität der Aufgabenträger auf politischer organisationaler Ebene stehen der Erhalt und der Ausbau ihrer politischen Macht, im Kern der *ÖV-Rationalität* der Aufgabenträger auf administrativer organisationaler Ebene dagegen die qualitative Optimierung des Regionalverkehrs.

Eine zweite Schlüsselerkenntnis mit konkretem Bezug auf die Vergaben der Angebotsvereinbarungen im regionalen Busverkehr, die sich direkt daran anschließt, ist darin zu sehen, dass sich mit dem Offertverfahren trotz der multiplen Rationalitäten in den Entscheidungsprozessen eine einzelne Vergabepraktik mit intra- und interorganisationaler Akzeptanz und einer hohen Beständigkeit im Sinne Zuckers (1991) im or-

ganisationalen Feld des Regionalverkehrs institutionalisieren konnte. Hinweise auf ein systematisches Konfliktpotential, das durch multiple Rationalitäten bedingt ist, wie in der neo-institutionalistischen Literatur verschiedentlich (D'Aunno et al. 1991; Denis et al. 2001 Glynn & Lounsbury 2005; Reay & Hinings 2009, Scott 1994) thematisiert, haben sich im Verlauf des empirischen Forschungsprozesses für den derzeitigen regulativen und finanziellen Kontext der Aufgabenträger nur bedingt gezeigt.

Ein weiteres empirisches Schlüsselergebnis betrifft konkret das Ausschreibungsverfahren. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die Erkenntnis, dass der Ausschreibungswettbewerb in den Kantonen, in denen er zur Anwendung kommt, 'zweckentfremdet' im Sinne der organisationalen Rationalitäten der Aufgabenträger eingesetzt wird. Nicht seine ökonomische Handlungslogik an sich ist relevant, sondern vielmehr der erwartete Beitrag, den das Verfahren im jeweiligen regulativen und finanziellen Kontext zu einem rationalen Vergabeergebnis aus Perspektive der *ÖV-Rationalität* beziehungsweise der *politischen Rationalität* leisten kann.

Gemäß Zucker (1987; 1988) kommt es zu einer schnellen Verbreitung und Anwendung neuer Formen organisationaler Arrangements innerhalb eines organisationalen Feldes – wie zum Beispiel einer neuen Vergabepraktik –, wenn sie eine Legitimation in eben diesem organisationalen Feld erfahren haben. Im Zuge des empirischen Forschungsprozesses ist deutlich geworden, dass das Ausschreibungsverfahren eben diese Legitimation im organisationalen Feld des Regionalverkehrs noch nicht erlangt hat und bei zukünftigen regulativen und finanziellen Rahmenbedingungen, die in ihren Grundzügen den heutigen entsprechen, auch nicht erlangen wird. Ausschreibungen werden zwar weiterhin in begründeten Einzelfällen und/oder in einzelnen Aufgabenträgerorganisationen eine Rolle spielen; ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel im Vergabe- und Bestellsystem des regionalen Busverkehrs ist jedoch aufgrund der organisationalen Rationalitäten der Aufgabenträger nicht zu erwarten.

9.2 Implikationen für die Forschung…

9.2.1 …zum öffentlichen Verkehr

Implikationen aus den empirischen Erkenntnissen des Forschungsprozesses lassen sich sowohl für die wissenschaftliche Forschung mit konkretem Bezug auf den öffentlichen Verkehr als auch generell für das wissenschaftliche Feld des Public Managements ableiten.

Die hinter der Dissertation und dem entsprechenden empirischen Forschungsprozess stehende Motivation basierte maßgeblich darauf, die Perspektive der Aufgabenträgerorganisationen in die wissenschaftlichen Diskussionen zum Thema „Ausschreibungswettbewerb im öffentlichen Verkehr“ einzubringen und so einen Beitrag zur Verringerung der im Unterkapitel 1.2 identifizierten Forschungslücke zu leisten. Durch den mehrheitlich einseitigen Fokus der entsprechenden wissenschaftlichen Publikationen auf ökonomische Aspekte, verbunden mit dem Versuch, die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung mit den jeweiligen Ergebnissen von der Sinnhaftigkeit des Ausschreibungsverfahrens zu überzeugen, wird den Aufgabenträgern implizit ökonomische Rationalität ‘unterstellt’. Auf Basis der in dieser Dissertation gewonnenen empirischen Erkenntnisse kann diese implizite Annahme als nicht zutreffend bezeichnet werden. Das hat zur Konsequenz, dass sowohl die entsprechenden Forschungsergebnisse als auch das Ausschreibungsverfahren von den Entscheidungsträgern in Politik und Verwaltung größtenteils als nicht rational im Sinne ihrer Rationalitäten beurteilt und daher abgelehnt werden.

Eine konkrete Implikation für die wissenschaftliche Forschung im Zusammenhang mit dem Thema „Ausschreibungswettbewerb im öffentlichen Verkehr“ lässt sich aus den empirischen Ergebnissen dahingehend ableiten, dass die mit dem Ausschreibungsverfahren verbundenen Konsequenzen im Hinblick auf qualitative Aspekte künftig stärker in die entsprechenden Forschungsprozesse einbezogen werden sollten. Auf diese Weise könnte dem Verfahren nicht nur wissenschaftliche, sondern auch praktische Relevanz verschafft werden. Forschungsbedarf ergibt sich in diesem Zusammenhang in Bezug auf den nach wissenschaftlichen Kriterien herausgearbeiteten konkreten Einfluss der verschiedenen Vergabeverfahren und ihrer jeweiligen Varianten auf die Qualität im öffentlichen Verkehr.

9.2.2 …zum Public Management generell

Die Analyse der Rationalitäten in Politik und Verwaltung fokussierte im Rahmen der vorliegenden Dissertation auf das konkrete organisationale Feld des Regionalverkehrs. Die entsprechenden Erkenntnisse sind jedoch auch mit grundsätzlicher Relevanz für die Wissenschaftsdisziplin des Public Management verbunden.

In Bezug auf die Ergebnisse hinsichtlich der Rationalität der politischen Aufgabenträgerebene liegt eine entsprechende Relevanz darin begründet, dass die identifizierte zentrale Handlungslogik auf einer den politischen Inhalten übergeordneten Meta-Ebene angesiedelt ist. Diese Handlungslogik besagt, dass Handeln und Entscheidun-

gen rational sind, wenn sie zum Erhalt und Ausbau politischer Macht beitragen. Im konkreten politischen Verantwortungsbereich des Regionalverkehrs führt diese Logik unter den derzeit gegebenen Rahmenbedingungen dazu, dass das politische Handeln und Entscheiden an funktionalen und emotionalen qualitativen Kriterien ausgerichtet wird. In einem anderen politischen Verantwortungsbereich kann sich die jeweilige inhaltsbezogene Handlungslogik zwar anders darstellen; die übergeordnete zentrale politische Handlungslogik bleibt jedoch die gleiche.

In Bezug auf die Relevanz der Ergebnisse hinsichtlich der Rationalität der administrativen Aufgabenträgerebene muss eine Differenzierung vorgenommen werden. Der Grund dafür ist, dass es sich bei den vier analysierten Organisationen aufgrund der hohen Identifikation ihrer Mitarbeiter mit dem ÖV und aufgrund des normativen Isomorphismus, der sich im Zuge der Professionalisierung ihres organisationales Feldes mit der Herausbildung geteilter Werte einer gemeinsamen kognitiven Basis vollzogen hat, um einen besonderen Verwaltungstypus handelt; oben als ‘program bureaucrats’ (Heclo 1977) bezeichnet. Die empirischen Erkenntnisse für die administrativen Aufgabenträger lassen sich insofern eher auf Verwaltungsbereiche übertragen, die ähnliche Charakteristika aufweisen. Für entsprechende Organisationen oder organisationale Bereiche ist zu erwarten, dass auch sie ihr organisationales Handeln an einer professionsspezifischen Rationalität ausrichten und dass diese Rationalität als zentrales Element insbesondere den Erhalt, den Ausbau und die Optimierung des von ihnen verantworteten Aufgabenbereichs im Sinne der geteilten Werte aufweist.

Die Forschung zum Public Management strebt die Generierung von Forschungsergebnissen an, die nicht nur wissenschaftlich, sondern auch praktisch relevant sind. Konkrete Implikationen aus der vorliegenden Dissertation ergeben sich in diesem Zusammenhang insbesondere im Hinblick auf die intendierte Weiterentwicklung und/oder Reformierung öffentlicher Institutionen und Organisationen mittels der Einführung von Praktiken und Strukturen in Politik und Verwaltung, die auf ökonomischer Rationalität basieren (siehe in diesem Zusammenhang die zahlreichen Publikationen zum Ansatz des New Public Management, zum Beispiel Aucoin 1990; Pollitt 1993; Osborne & Gaebler 1992; Schedler & Proeller 2011).

So wie sich im Zuge der empirischen Analyse gezeigt hat, dass es vor dem Hintergrund ihrer *politischen* beziehungsweise *ÖV-Rationalität* wenig sinnvoll ist, politische und administrative Aufgabenträger (nur) mit ökonomischen Argumenten von den Vorteilen des Ausschreibungsverfahrens zu überzeugen, so wenig Sinn macht es unter Umständen generell, Reformen im öffentlichen Sektor in erster Linie durch eine auf ökonomischer Rationalität basierende Argumentation zu begründen und durchzuset-

zen. Denn wenn entsprechende Reformvorhaben von den betroffenen politischen und/oder administrativen Organisationen als irrational im Sinne ihrer Rationalität angesehen werden, was auf Basis der Erkenntnisse dieser Arbeit durchaus zu erwarten ist, kann es bei einer fakultativen Reformumsetzung zur Ablehnung der Reform beziehungsweise, im Falle obligatorischer Umsetzung durch gesetzliche oder hierarchische Anordnung, zum Widerstand während der Umsetzungsprozesses und damit möglicherweise zu seinem Scheitern kommen. Hinweise auf entsprechenden Widerstand gegen Reformen des öffentlichen Sektors seitens der Politik beziehungsweise der Verwaltung sowie auf das Scheitern entsprechender Reformvorhaben finden sich verschiedentlich in der Public Management Literatur (Christensen & Lægreid 1999; Cooper & Ogata 2005; Da Cunha Resende 2008; Ingraham & Ban 1984; March & Olson 1983; Schedler & Proeller 2011; Smith 2003; Thomas & Davies 2005).

Ökonomisch rational konzeptionierte Reformansätze mögen zwar in der wissenschaftlichen Community (vorübergehend) eine Rolle spielen. In Bezug auf die politische und administrative Praxis besteht jedoch die Gefahr eher geringer Akzeptanz – möglicherweise verbunden mit der Konsequenz, dass mit der Zeit auch ihre wissenschaftliche Relevanz in Frage gestellt wird oder es signifikanter Anpassungen der entsprechenden Modelle bedarf (Dunleavy et al. 2006; Hood & Peters 2004). Die explizite Berücksichtigung der (multiplen) Rationalitäten zu reformierender Organisationen, ihrer darauf basierenden Handlungs- und Begründungslogiken sowie ihrer organisationalen Praktiken im Umgang mit der Multirationalität schon bei der Konzeptionierung entsprechender Reformansätze, zumindest jedoch bei deren Kommunikation und Umsetzung, könnte einen Beitrag zu ihrem Erfolg leisten (siehe in diesem Zusammenhang auch Bogumil 2003 und Schedler 2003; 2009).

Mit anderen Worten, könnte die Erkenntnis und Berücksichtigung der jeweiligen organisationalen Rationalitäten dabei helfen, ein Reformkonzept so zu konstruieren und zu kommunizieren, dass es trotz seiner vordergründig ökonomischen Basis auch Anreize zu seiner Umsetzung aus Perspektive der Rationalität der jeweils betroffenen Organisationseinheiten setzt und daher als rational bewertet wird. Forschungsbedarf kann in diesem Zusammenhang dahingehend identifiziert werden, dass es dafür zunächst einer konkreten Kenntnis der organisationalen Rationalitäten in öffentlichen Verwaltungen über den hier analysierten Verwaltungstyp der ÖV-Verwaltung hinaus sowie einer konkreten Kenntnis der *politischen Rationalitäten* auf inhaltlicher Ebene in anderen politischen Themenfeldern als dem ÖV bedarf.

Weiterer Forschungsbedarf ergibt sich aus der intra- und interorganisationalen Multirationalität. Dieser Aspekt wurde hier zwar nur anhand von vier Organisationen eines

spezifischen organisationalen Feldes herausgearbeitet. Aufgrund der grundsätzlich unterschiedlichen Anreizsysteme zwischen Politik und öffentlicher Verwaltung, aufgrund des grundsätzlich mehrdimensionalen Zielsystems im öffentlichen Sektor mit teilweise widersprüchlichen Formal- und Sachzielen und aufgrund der vielschichtigen Stakeholderstruktur von Organisationen des öffentlichen Sektors sind multiple Rationalitäten aber auch für andere Bereiche, Organisationen oder organisationale Felder des Public Managements zu erwarten ist. Konkret geht es um die Frage, ob und wie sich Multirationalität als faktischer Bestandteil der Public Management Realität so 'managen' lässt, dass sie die Effektivität und Effizienz der entsprechenden Organisationen nicht beeinträchtigt, sondern fördert. Einen entsprechenden Ansatz stellen zum Beispiel die Beiträge von Schedler (2012) oder Bieger et al. (2011) dar.

9.3 Implikationen für den schweizerischen Regionalverkehr

Wie im methodischen Kapitel ausführlich dargestellt, wurden die dargestellten Erkenntnisse dieser Dissertation nicht deduktiv aus theoretischen Überlegungen auf Basis wissenschaftlicher Literatur abgeleitet, sondern im Zuge eines induktiven Grounded Theory-Prozesses durch die intensive Auseinandersetzung mit vier Aufgabenträgerorganisationen entwickelt. Im Vordergrund standen dabei die organisationalen 'Realitäten' dieser Organisationen in Bezug auf die Bestellungen der Verkehrsleistungen im regionalen Busverkehr. Der Vorteil eines entsprechenden Vorgehens liegt in der starken Verankerung der gewonnenen Erkenntnisse in den empirischen Daten und der damit einhergehenden praktischen Relevanz für das jeweilige Forschungsfeld (Glaser & Strauss 1967).

Faktisch wird den Aufgabenträgern Wahlfreiheit in Bezug auf das Vergabeverfahren auf gesetzlicher Ebene eingeräumt. Dies ist auch nach den durchgeführten beziehungsweise sich derzeit vollziehenden Anpassungen des regulativen Rahmens (Bahnreform 2, ARPV) noch immer der Fall. Vor diesem Hintergrund kann auf Basis der empirischen Erkenntnisse zu den Rationalitäten der Aufgabenträgerorganisationen eine erste konkrete Implikation dahingehend abgeleitet werden, dass das Offertverfahren auch weiterhin das Standardvergabeverfahren für Bestandsverkehre im regionalen Busverkehr bleiben wird. Ein grundsätzlicher Paradigmenwechsel hinsichtlich des Vergabeverfahrens deutet sich nicht an.

Vor dem Hintergrund der in Unterkapitel 1.1 und Abbildung 1-2 dargestellten Entwicklung der öffentlichen Zuschüsse zum Regionalverkehr ist jedoch zu erwarten, dass sich die bestehenden Vergabesysteme dennoch weiterentwickeln müssen. Die

Aufgabenträgerorganisationen werden künftig nicht mehr ausschließlich auf das Offertverfahren und die klassischen Angebotsvereinbarungen setzen können. Stattdessen werden mehr Aufgabenträger Wettbewerbssurrogate wie Zielvereinbarungen und Bonus-Malus-Systeme in ihre Angebotsvereinbarungen integrieren, um das Qualitätsniveau im Regionalverkehr zu sichern oder zu erhöhen. Wettbewerbssurrogate bieten ihnen darüber hinaus die Möglichkeit, sich innovativ und grundsätzlich reformwillig zu zeigen, ohne das Vergabesystem in seiner Grundausrichtung ändern zu müssen.

In begründeten Einzelfällen werden Ausschreibungen jedoch auch weiterhin eine Rolle spielen, auch für Aufgabenträger, die heute noch ausschließlich auf das Offertverfahren setzen. Denn der von ihnen thematisierte virtuelle Wettbewerb, mit dem die Busunternehmen im Hinblick auf ihre Abgeltungsforderungen diszipliniert werden sollen, wird früher oder später keine Wirkung mehr zeigen, wenn weiterhin keine klaren Zeichen in Bezug auf die Ernsthaftigkeit ihrer Forderungen nach Effizienzanstrengungen der Busunternehmen gesetzt werden.

Eine Vorbildfunktion für zukünftige Vergabesysteme im Regionalverkehr sollte und könnte das mehrstufige System und das damit verbundene Vorgehen der Fallstudie B einnehmen. Demnach werden Neuverkehre grundsätzlich ausgeschrieben werden; das konkrete Vergabeverfahren für bestimmte bestehende Buslinien/-netze der Bestandsverkehre und die konkrete Ausgestaltung der entsprechenden Angebotsvereinbarungen hängt von den jeweiligen Ergebnissen eines Benchmarkings hinsichtlich der Effizienz und der Qualität dieser Verkehre ab. Mit dem Benchmarkingsystem des BAV steht eine Methode bereit, die sich bereits in einigen Kantonen bewährt hat und die mit der Zeit eine Institutionalisierung im organisationalen Feld des Regionalverkehrs erreichen wird. Ein entsprechendes Vergabesystem könnte einen Beitrag zur Sicherung und Erhöhung der Qualität im Regionalverkehr sowie zur Vermeidung signifikanter Ineffizienzen einzelner Unternehmen leisten. Ob und wie schnell es sich allerdings im organisationalen Feld des Regionalverkehrs durchsetzen kann und wird, hängt maßgeblich von der Entwicklung der finanziellen Rahmenbedingungen ab. Je stärker der finanzielle Leidensdruck zunimmt, desto rationaler wird ein entsprechendes Vergabesystem bewertet, sowohl aus der Sicht der *politischen* als auch der *ÖV-Rationalität*; und desto schneller könnte es von anderen Kantonen übernommen werden.

Eine weitere, ganz konkrete Implikation kann aus den empirischen Ergebnissen in Bezug auf den regionalen Schienenverkehr abgeleitet werden. Aufgrund des Rad-Schiene-Systems des Schienenverkehrs und der dadurch bedingten speziellen Schieneninfrastruktur mit ihren Kapazitätsbegrenzungen und ihren besonderen Abhängigkeiten ist seine Komplexität deutlich höher als diejenige des regionalen Busverkehrs.

Aus diesem Grund treffen alle obigen Ausführungen im Hinblick auf die Qualität im regionalen Busverkehr im Zusammenhang mit der Vergabe der Angebotsvereinbarungen auch und verstärkt auf den regionalen Schienenverkehr zu. Ausschreibungen im Schienenverkehr werden von allen analysierten politischen und administrativen Aufgabenträgern daher als irrational angesehen und einheitlich abgelehnt. Daraus folgt, dass eine aktive Rolle der Kantone in Bezug auf die Einführung des Ausschreibungsverfahrens in den regionalen Schienenverkehr nicht zu erwarten ist.

9.4 Limitationen des Forschungsprozesses

Einer empirisch forschenden Person stehen im Zusammenhang mit dem Design und der Konzeptionierung ihres empirischen Forschungsprozesses eine Vielzahl von Methoden und Verfahren zur Verfügung, die jeweils bestimmte Vorzüge, aber auch Nachteile haben. Eine Entscheidung für ein bestimmtes Forschungsdesign oder für eine bestimmte Methodologie, die anhand verschiedener Kriterien als für den jeweiligen wissenschaftlichen Erkenntnisprozess besonders gut geeignet bewertet wird, ist daher gleichzeitig immer auch eine Entscheidung gegen andere Forschungsdesigns oder Methodologien, die aber unter Umständen hinsichtlich anderer Kriterien ebenso gut oder besser für den Forschungsprozess geeignet gewesen wären. So wurde zum Beispiel im Laufe dieser Dissertation verschiedentlich die starke Verankerung der empirischen Ergebnisse in den Daten als Vorteil der Grounded Theory für die hier relevanten Fragestellungen angesprochen. Im Umkehrschluss folgt daraus jedoch unter anderem ein relativ geringer Grad an Abstraktion der Forschungsergebnisse (Alvesson & Sköldberg 2009). Wie vermutlich sämtliche empirischen Untersuchungen, weisen daher auch der empirische Forschungsprozess der vorliegenden Dissertation und die dabei herausgearbeiteten empirischen Erkenntnisse bestimmte Limitationen auf. Insbesondere im Hinblick auf ihre Generalisierbarkeit sind in diesem Zusammenhang verschiedene Aspekte relevant, konkret die Repräsentativität, Objektivität, Reliabilität und Validität. Sie werden im Folgenden sukzessive diskutiert.

Eine erste Limitation bezieht sich auf den Aspekt der statistischen Repräsentativität. Bedingt durch das qualitative Forschungsdesign und die bewusste Entscheidung für eine auf theoretischen Kriterien basierende Auswahl der Fallstudien, sind die Ergebnisse zwar auf einer analytischen und inhaltlichen Ebene generalisierbar, aufgrund fehlender statistischer Repräsentativität jedoch nicht in statistischer Hinsicht; was allerdings auch explizit nicht Ziel des Forschungsprozesses war. Um inhaltliche Repräsentativität zu gewährleisten und unzulässige, durch die empirischen Daten nicht gestütz-

te, analytische Verallgemeinerungen in Bezug auf die Aufgabenträgerrationalitäten zu vermeiden, wurde im Rahmen der Samplingstrategie eine Fallstudienkontrastierung vorgenommen. Ziel war dabei, Fallstudien mit möglichst unterschiedlichen Ausprägungen in Bezug auf den zentralen Aspekt, die Vergabepraktiken auszuwählen (Glaser & Strauss 1967; Steinke 2000).

In diesem Zusammenhang ist allerdings der mononationale Kontext der vier Fallstudien anzusprechen. Bei einer Übertragung der empirischen Ergebnisse auf Aufgabenträgerorganisationen anderer Länder sind neben den kulturellen Unterschieden insbesondere mögliche Unterschiede zwischen den politischen (Anreiz-)Systemen, zwischen den Strukturen der Verwaltungssysteme oder zwischen den gesetzlichen beziehungsweise regulativen Institutionen des jeweilige Landes und der Schweiz zu berücksichtigen. Eine weitere Limitation des Forschungsprozesses und der daraus resultierenden Erkenntnisse in Bezug auf ihre Generalisierbarkeit begründet sich im interpretativen Paradigma dieser Arbeit und der in diesem Zusammenhang verwendeten Methode der Grounded Theory. So war es nicht Ziel dieser Dissertation – und konnte es aufgrund ihrer ontologischen und epistemologischen Grundannahmen auch nicht sein –, eine möglichst hohe Objektivität der Ergebnisse zu erreichen, das heißt die Rationalität der Aufgabenträger objektiv aus dem Datenmaterial herauszuarbeiten und als objektive Realität darzustellen. Stattdessen handelt es sich bei den entsprechenden Erkenntnissen grundsätzlich um subjektive Realitätskonstruktionen des Verfassers auf Basis subjektiver Interpretationen des Datenmaterials.

Die Möglichkeit, durch Triangulation der forschenden Personen Intersubjektivität herzustellen, indem mehrere Personen das Datenmaterial systematisch interpretierten (Denzin 1989), konnte nicht genutzt werden, da es sich bei dem Dissertationsprojekt um das Forschungsprojekt einer Einzelperson handelte. Durch eine kommunikative Validierung der Erkenntnisse (Flick 2009: 388) mittels Ergänzung des empirischen Forschungsprozesses um ein sich an die Datenauswertung anschliessendes ‘member checking’ (Guba & Lincoln 1981) wurde aber dennoch Intersubjektivität angestrebt. In diesem Zusammenhang erfolgte eine Diskussion und Einordnung der empirischen Ergebnisse gemeinsam mit Vertretern der Beforschten, also der analysierten Aufgabenträgerorganisationen, sowie eine weitere Feedbackrunde mit Vertretern von Beratungsunternehmen, die im Regionalverkehr tätig sind, sowie von Verkehrsunternehmen. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Ergebnisse methodenbedingt durch Subjektivität gekennzeichnet sind.

Schließlich können als dritter und vierter Aspekt in Bezug auf die Limitationen dieser Dissertation die im Methodenstreit zwischen quantitativer und qualitativer Forschung

(Bryman 1984a) geäußerte grundsätzliche Kritik an qualitativer Forschung hinsichtlich der geringen Reliabilität und Validität ihrer Methoden und der damit generierten empirischen Ergebnisse thematisiert werden. In diesem Zusammenhang wurden bewusst verschiedene Maßnahmen im Forschungsprozess berücksichtigt, die zur Sicherstellung einer ausreichenden Reliabilität und Validität der Ergebnisse beitragen sollten.

Im Sinne der Reliabilität, also der Nachvollziehbarkeit der Erkenntnisse, wurde der Forschungsprozess strikt auf einem durch die Grounded Theory festgelegten Verfahrensablauf mit beschriebenen Vorgehensregeln auf den einzelnen Prozessstufen durchgeführt (Strauss & Corbin 1998), der auch dokumentiert wurde (Kirk & Miller 1986). Zudem erfolgte die Darstellung der empirischen Ergebnisse zwecks Nachvollziehbarkeit zunächst auf einer disaggregierten Ebene für jede Aufgabenträgerorganisation separat. Dabei wurden für die einzelnen abgeleiteten Erkenntnisse jeweils konkrete Beispiele aus dem Datenmaterial in Form entsprechender Zitationen präsentiert, und zwar ebenfalls im Sinne einer besseren Nachvollziehbarkeit.

Die Validität qualitativer Forschung kann durch die Berücksichtigung verschiedener Arten von Triangulation im Forschungsprozess erhöht werden (Denzin 1989; Flick 2008). Wie oben beschrieben, war eine Forschertriangulation im Forschungsprozess zu dieser Dissertation nicht möglich. Triangulation fand dagegen auf der Ebene der Daten in Form der Integration verschiedener Datenquellen in den Forschungsprozess (Interviews mit verschiedenen Vertretern einer Aufgabenträgerorganisation, Interviews mit externen Experten, Dokumente, Artefakte) sowie auf der Ebene der Methoden durch die Berücksichtigung verschiedener qualitativer Verfahren (narrative Interviews, Experteninterviews, qualitative Dokumentanalyse, Artefaktanalyse) statt (Denzin 1989). Schließlich wurde, wie bereits in diesem Unterkapitel beschrieben, eine kommunikative Validierung der empirischen Erkenntnisse durch ihre Spiegelung sowohl an den Forschungsobjekten selber als auch an externen Experten vorgenommen.

Abschließend kann festgehalten werden, dass der Forschungsprozess und die empirischen Erkenntnisse dieser Dissertation den üblichen Limitationen qualitativer Grounded Theory-Forschung unterliegen, dass diese Limitationen aber zum einen angesichts der Vorteile der gewählten Methodologie in Bezug auf die relevanten Forschungsfragen bewusst in Kauf genommen und zum anderen durch die Berücksichtigung verschiedener Maßnahmen bei der Konzeption des Forschungsprozesses antizipiert und daher begrenzt wurden.

Rechtsquellen

Schweiz

Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz PBG) vom 20. März 2009 (SR 745.1).

Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEBG) vom 20. März 2009, Stand 1. September 2009 (SR 742.140.2).

Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957, Stand 1. Januar 2010 (SR 742.101).

Gesetz über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr vom 21. Mai 1996 (Kanton Luzern)

Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 (Stand 1. Januar 2010, SRL Nr. 775) (Kanton Luzern)

Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (Kanton Case C)

Urteil Kantonsgericht Graubünden (Mehrfache fahrlässige Tötung etc.) vom 24. Mai 2011, schriftlich mitgeteilt am 24. Oktober 2011 unter SK1 11 6. Abgerufen am 15. November 2011 unter http://www.gr.ch/DE/institutionen/gerichte/kg/dokumentation/Rechtsprechung/Seiten/Entscheidungenab2003.aspx

Verordnung der Bundesversammlung über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte vom 9. Oktober 1998, Stand 1. Januar 2010 (SR 742.140).

Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung, ADFV) vom 18. Dezember 1995 (SR 742.101.1).

Verordnung über die Abgeltung im regionalen Personenverkehr (ARPV) vom 11. November 2009, Stand 1. Januar 2010 (SR 745.16).

Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV) vom 18. Dezember 1995, Stand 1. Januar 2010 (SR 742.101.2).

Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009

Verordnung über die Personenbeförderungskonzession (VPK) vom 25. November 1998

Deutschland

Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Art. 4 Absatz 21 des Gesetz vom 29. 7. 2009 (BGBl. I S. 2258).

Europäische Union

Berichtigung der Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (ABl L 99 vom 5.4.2012, S. 35)

Richtlinie 2001/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (ABl L 75 vom 15.3.2001, S. 1-25)

Richtlinie 2001/13/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen (ABl L 75 vom 15.3.2001, S.26-28)

Richtlinie 2001/14/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Februar 2001 über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (ABl L 75 vom 15.3.2001, S. 29-46)

Richtlinie 2004/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG des Rates über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen und der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung (Richtlinie über die Eisenbahnsicherheit) (ABl L 164 vom 30.4.2004, S. 44-113)

Richtlinie 2004/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 96/48/EG des Rates über die Interoperabilität des transeuropäischen Hochgeschwindigkeitsbahnsystems und der Richtlinie 2001/16/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Eisenbahnsystems (ABl L 164 vom 30.4.2004, S. 114-163)

Richtlinie 2004/51/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (ABl L 164 vom 30.4.2004, S. 164-172)

Richtlinie 2007/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft sowie der Richtlinie 2001/14/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von

Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur (ABl L 315 vom 3.12.2007, S. 44-50)

Richtlinie 2007/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Zertifizierung von Triebfahrzeugführern, die Lokomotiven und Züge im Eisenbahnsystem in der Gemeinschaft führen (ABl L 315 vom 3.12.2007, S. 51-78)

Verordnung (EG) Nr. 881/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Errichtung einer Europäischen Eisenbahnagentur (Agenturverordnung) (ABl L 164 vom 30.4.2004, S. 1-43)

Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1)

Verordnung (EG) Nr. 1371/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr (ABl L 315 vom 3.12.2007, S. 14-41)

Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs (ABl. L 156 vom 28.6.1969, S. 1)

Literaturverzeichnis

ABERLE, G. (2009). Transportwirtschaft: Einzelwirtschaftliche und gesamt- wirtschaftliche Grundlagen (5. überarb. u. erg. Aufl.). München: Oldenbourg.

ALBERT, H. (2000). Kritischer Rationalismus: vier Kapitel zur Kritik illusionären Denkens. Tübingen: Mohr Siebeck.

ALEXANDERSSON, G.; HULTEN, S. und FÖLSTER, S. (1998). The effects of competition in Swedish local bus services. Journal of Transport Economics & Policy, 32(2), S. 203-220.

ALVESSON, M. und SKÖLDBERG, K. (2009). Reflexive methodology. New vistas for qualitative research (2. Aufl.). Los Angeles, CA: Sage.

AMT FÜR ÖFFENTLICHEN VERKEHR KT. BERN (2011). Ausschreibungen von ÖV-Leistungen im Kanton Bern. Abgerufen am 15. Dezember 2011 auf http://www.bve.be.ch/bve/de/index/mobilitaet/mobilitaet_verkehr.html.

ATTESLANDER, P. (2010). Methoden der empirischen Sozialforschung (13. neu bearb. und erw. Aufl.). Berlin: Erich Schmidt Verlag.

AUCOIN, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. Governance, 3(2), S. 115-137.

BATTILANA, J. (2006). Agency and Institutions: The Enabling Role of Individuals' Social Position. Organization, 13(5), S. 653-676.

BERGER, P. L. und LUCKMANN, T. (1967). The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge. New York: Anchor Books.

BERSCHIN, F. (2000). Daseinsvorsorge durch Wettbewerb: der öffentliche Verkehr zu Lande im Markt. Heidelberg: Universität Heidelberg.

BERSCHIN, F. (2004). Ausschreibungen im Busverkehr in Deutschland. In: DVWG (Hrsg.). Versteigerungen und Ausschreibungen in Verkehrs- und Versorgungsnetzen: Praxiserfahrungen und Zukunftsperspektiven. 36. Verkehrswissenschaftliches Seminar am 29. und 30. September 2003 in Freiburg im Breisgau (S. 158-206). Berlin: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft.

BHATTACHARYYA, A.; KUMBHAKAR, S. C. und BHATTACHARYYA, A. (1995). Ownership Structure and Cost Efficiency: A Study of Publicly Owned Passenger-Bus Transportation Companies in India. Journal of Productivity Analysis, 6(1), S. 47-61.

BIEGER, T.; GROß, M. und CHRISTIAN, L. (2011). Geschäftsmodelle zwischen Public und Private Value - das Fallbeispiel der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). In: T. BIEGER; D. ZU KNYPHAUSEN-AUFSEß & C. KRY (Hrsg.). Innovative Geschäftsmodelle: Konzeptionelle Grundlagen, Gestaltungsfelder und unternehmerische Praxis (S. 331-351). Berlin: Springer.

BLUMER, H. (1954). What Is Wrong with Social Theory? American Sociological Review, 19(1), S. 3-10.

BLUMER, H. (1969). Symbolic interactionism; perspective and method. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.

BOGUMIL, J. (2003). Politische Rationalität im Modernisierungsprozess. In: K. SCHEDLER & D. KETTINGER (Hrsg.). Modernisieren mit der Politik (S. 15-42). Bern: Haupt.

BOIVIN, C. und ROCH, J. (2006). Dominant organizational logic as an impediment to collaboration. Management Decision, 44(3), S. 409-422.

BRONS, M.; NIJKAMP, P.; PELS, E. und RIETVELD, P. (2005). Efficiency of Urban Public Transit: A Meta Analysis. Transportation, 32(1), S. 1-21.

BRUNSSON, N. (1987). The irrational organization. Irrationality as a basis for organizational action and change. Chichester Wiley.

BRYMAN, A. (1984a). The Debate about Quantitative and Qualitative Research: A Question of Method or Epistemology? The British Journal of Sociology, 35(1), S. 75-92.

BRYMAN, A. (1984b). Organization Studies and the Concept of Rationality. Journal of Management Studies, 21(4), S. 391-408.

BUCHANAN, J. M. (1999). Cost and choice an inquiry in economic theory. Indianapolis: Liberty Fund.

BUCHANAN, J. M. (2000). Politics as public choice. Indianapolis: Liberty Fund.

BUCHANAN, J. M. und TULLOCK, G. (1965). The calculus of consent logical foundations of constitutional democracy. Michigan: Arbor.

BUNDESAMT FÜR VERKEHR (2008). Leitfaden Kennzahlen RPV. Version 19. August 2008/d. Abgerufen am 5. April 2010 auf http://www.bav.admin.ch/themen/03594/03598/index.html?lang=de.

CAMBINI, C. und FILIPPINI, M. (2003). Competitive tendering and optimal size in the regional bus transportation industry: an example from Italy. Annals of Public and Cooperative Economics, 74(1), S. 163-182.

CASE A: ADMINISTRATIVER AUFGABENTRÄGER (2007). Die Haltung des Kantons zum Ausschreibungswettbewerb. Präsentationfolien VöV-Unternehmensleitertagung. Abgerufen am 15. Februar 2009 auf der Homepage des administrativen Aufgabenträgers Case A.

CASE A: ADMINISTRATIVER AUFGABENTRÄGER (2008). Kantonaler Ausschreibungsplan 2009-2013. Abgerufen am 27. November 2009 auf der Homepage des administrativen Aufgabenträgers Case A.

CASE A: ADMINISTRATIVER AUFGABENTRÄGER (2009). Finanzierung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Case A. Abgerufen am 27. November 2009 auf der Homepage des administrativen Aufgabenträgers Case A.

CASE A: ADMINISTRATIVER AUFGABENTRÄGER (2011). Ausschreibungen von ÖV-Leistungen im Kanton Case A. Abgerufen am 15. Dezember 2011 auf der Homepage des administrativen Aufgabenträgers Case A.

CASE A: POLITISCHER AUFGABENTRÄGER (2005). Sparbemühungen und die Zukunft des öffentlichen Verkehrs. Rede an der Delegiertenversammlung einer Regionalen Verkehrskonferenz vom 14. März 2005.

CASE A: POLITISCHER AUFGABENTRÄGER (2008). Herausforderungen für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Rede am Forum öffentlicher Verkehr des VÖV vom 4. Dezember 2008.

CASE A: POLITISCHER AUFGABENTRÄGER (2010a). Der Regierungsrat. Abgerufen am 27. November 2010 auf der Homepage des politischen Aufgabenträgers Case A.

CASE A: POLITISCHER AUFGABENTRÄGER (2010b). Regierungsrat: Ehemalige Mitglieder. Abgerufen am 27. November 2010 auf der Homepage des politischen Aufgabenträgers Case A.

CASE B: ADMINISTRATIVER AUFGABENTRÄGER (2010). Öffentlicher Verkehr 2009. Abgerufen am 22. Januar 2010 auf der Homepage des administrativen Aufgabenträgers Case B.

CASE B: POLITISCHER AUFGABENTRÄGER (2005). Kanton will Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Busverkehrs verbessern. Medienmitteilung des Volkswirtschaftsdepartements vom 24. August 2005.

CASE B: POLITISCHER AUFGABENTRÄGER (2010). Regierungsratswahlen. Abgerufen am 27. September 2010 auf der Homepage des politischen Aufgabenträgers Case B.

CASE C: LEGISLATIVE (1998). Kantonales ÖV-Gesetz. Abgerufen am 20. März 2010 auf der Homepage zur Gesetzsammlung des Kantons Case C.

CASE C: POLITISCHER AUFGABENTRÄGER (2009). Vorlage an den Landrat: 6. Genereller Leistungsauftrag für den öffentlichen Verkehr. Abgerufen am 20. März 2010 auf der Homepage des politischen Aufgabenträgers Case C.

CASE C: POLITISCHER AUFGABENTRÄGER (2010). Mitglieder des Regierungsrates - aktuell und historisch. Abgerufen am 27. November 2010 auf der Homepage des politischen Aufgabenträgers Case C.

CASE C: TARIFVERBUND (2010). Liniennetz Tarifverbund. Abgerufen am 27. November 2010 auf auf der Homepage des Tarifverbundes auf dem Kantonsgebiet von Case C.

CASE D: ADMINISTRATIVER AUFGABENTRÄGER (2010). Mit Bahn, Bus, Seilbahn und Schiff durch Kanton Case D. Abgerufen am 10. Dezember 2010 auf der Homepage des administrativen Aufgabenträgers Case D.

CASE D: LEGISLATIVE (2006). Beschluss- und Wortlautprotokoll des Parlaments, Session 4.-6. Dezember 2006. Abgerufen am 27. November 2010 auf der Homepage des Kantons Case D.

CASE D: POLITISCHER AUFGABENTRÄGER (2010). Bisherige Regierungsräte. Abgerufen am 27. November 2010 auf der Homepage des politischen Aufgabenträgers Case D.

CHADWICK, E. (1859). Results of different principles of legislation and administration in Europe; of competition for the field, as compared with competition within the field, of service. Journal of the Statistical Society of London, 22(3), S. 381-420.

CHRISTENSEN, T. und LÆGREID, P. (1999). New Public Management: Design, Resistance, or Transformation? A Study of How Modern Reforms Are Received in a Civil Service System. Public Productivity & Management Review, 23(2), S. 169-193.

CLOUTIER, C. und LANGLEY, A. (2007). Competing rationalities in organizations: A theoretical and methodological overview. Les Cahiers de recherche du GéPS. Vol. 1, No.3. Abgerufen am 23. November 2008 auf http://web.hec.ca/geps/cahiers_recherche.htm.

COHEN, M. D.; MARCH, J. G. und OLSEN, J. P. (1972). A Garbage Can Model of Organizational Choice. Administrative Science Quarterly, 17(1), S. 1-25.

CONN, P. H.; MELTZ, D. B. und PRESS, C. (1973). The Concept of Political Rationality. Polity, 6(2), S. 223-239.

COOPER, D. J.; HININGS, B.; GREENWOOD, R. und BROWN, J. L. (1996). Sedimentation and transformation in organizational change: the case of Canadian law firms. Organization Studies, 17(4), S. 623-647.

COOPER, D. J. und OGATA, K. (2005). New Public Management Reforms in Canada - Success or Faillure? In: J. GUTHRIE (Hrsg.). International public financial management reform progress, contradictions, and challenges (S. 55-86). Greenwich, CT: Information Age Publishing.

COWIE, J. und ASENOVA, D. (1999). Organisation form, scale effects and efficiency in the British bus industry. Transportation, 26(3), S. 231-248.

CREED, W. E. D.; SCULLY, M. A. und AUSTIN, J. R. (2002). Clothes Make the Person? The Tailoring of Legitimating Accounts and the Social Construction of Identity. Organization Science, 13(5), S. 475-496.

CROCKFORD, D. (1999). Slow progress towards bus competition in the European Union. Konferenzpaper: 6th International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport. September 1999. Kapstadt.

CZARNIAWSKA, B. (1997). Narrating the organization dramas of institutional identity. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.

CZARNIAWSKA, B. (2004). Narratives in social science research. London: Sage.

D'AUNNO, T.; SUCCI, M. und ALEXANDER, J. A. (2000). The Role of Institutional and Market Forces in Divergent Organizational Change. Administrative Science Quarterly, 45(4), S. 679-703.

D'AUNNO, T.; SUTTON, R. I. und PRICE, R. H. (1991). Isomorphism and External Support in Conflicting Institutional Environments: A Study of Drug Abuse Treatment Units. The Academy of Management Journal, 34(3), S. 636-661.

DA CUNHA RESENDE, F. (2008). The Implementation Problem of New Public Management Reforms: The Dilemma of Control and the Theory of Sequential Failure. International Public Management Review, 9(2), S. 40-65.

DALEN, D. M. und GOMEZ-LOBO, A. (2003). Yardsticks on the Road: Regulatory Contracts and Cost Efficiency in the Norwegian Bus Industry. Transportation, 30(4), S. 371-386.

DE BORGER, B.; KERSTENS, K. und COSTA, A. (2002). Public transit performance: what does one learn from frontier studies? Transport Reviews, 22(1), S. 1-38.

DE RUS, G. und NOMBELA, G. (1997). Privatisation of urban bus services in Spain. Journal of Transport Economics & Policy, 31(1), S. 115-129.

DEMSETZ, H. (1968). Why regulate utilites? Journal of Law & Economics, 11(1), S. 55-65.

DENIS, J.-L.; LAMOTHE, L. und LANGLEY, A. (2001). The Dynamics of Collective Leadership and Strategic Change in Pluralistic Organizations. Academy of Management Journal, 44(4), S. 809-837.

DENZAU, A. T. und NORTH, D. C. (1994). Shared mental models: Ideologies and institutions. Kyklos, 47(1), S. 3.

DENZIN, N. K. (1989). The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods (3. Aufl.). Englewood Cliffs, NJ Prentice Hall.

DENZIN, N. K. und LINCOLN, Y. S. (2005). The Sage Handbook of Qualitative Research (3. überarb. Aufl.). Thousand Oaks, Calif.: Sage.

DIESING, P. (1950). The Nature and Limitations of Economic Rationality. Ethics, 61(1), S. 12-26.

DIESING, P. (1955). Noneconomic decision-making. Ethics, 66(1), S. 18-35.

DIESING, P. (1958). Socioeconomic decisions. Ethics, 69(1), S. 1-18.

DIESING, P. (1962). Reason in society: Five types of decisions and their social conditions Urbana, Ill.: University of Illinois Press.

DIMAGGIO, P. J. (1983). State expansion and organizational fields. In: R. H. HALL & R. E. QUINN (Hrsg.). Organizational theory and public policy (S. 147-161). Thousand Oaks, CA: Sage.

DIMAGGIO, P. J. und POWELL, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. American Sociological Review, 48(2), S. 147-160.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S. und TINKLER, J. (2006). New public management is dead - Long live digital-era governance. Journal of Public Administration Research & Theory, 16(3), S. 467-494.

DURKHEIM, E. (1965). The division of labor in society (2. Aufl.). New York: Free Press.

DURKHEIM, E. (1968). Suicide: a study in sociology (4. Aufl.). New York: Free Press.

DYCK, B. (1997). Understanding configuration and transformation through a multiple rationalities approach. Journal of Management Studies, 34(5), S. 793-823.

ECOPLAN (2008). Benchmarking: Beispiel öffentlicher Regionalverkehr. Strukturberichterstattung Nr. 38. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO.

EIDGEN. VERKEHRS- U. ENERGIEWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT (1996). Bundesrat genehmigt den Versuchsbetrieb der Seelinie durch die Mittelthurgaubahn. Abgerufen am 27. Februar 2010 auf http://www.admin.ch/cp/d/32AC3961.33AF@gsesi .gseved.admin.ch.html.

EIDGENÖSSICHE FINANZVERWALTUNG (2011). Ausgaben nach Funktionen: Bund, Kantone und Konkordate, Gemeinden. Finanzstatistik - Berichterstattung. Abgerufen am 16. Juni 2011 auf http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/ finanzstatistik/berichterstattung.php.

EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT EFD (2011). Finanzstatistik der Schweiz 2009. Statistik der Schweiz. Neuchâtel: Bundesamt für Statistik BFS.

EISEN, A. (1978). The meanings and confusions of Weberian 'rationality'. British Journal of Sociology, 29(1), S. 57-70.

EISENHARDT, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. Academy of Management Review, 14(4), S. 532-550.

EISENHARDT, K. M. und GRAEBNER, M. E. (2007). Theory Building from Cases: Opportunities and Challenges. Academy of Management Journal, 50(1), S. 25-32.

ERIKSON, R. S.; MACKUEN, M. und STIMSON, J. A. (2002). The macro polity. Cambridge: Cambridge University Press.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (1996). Weissbuch - Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft. COM (96) 421 vom 30.7.1996.

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2001). Weissbuch - Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft. COM (2001) 76 vom 12.9.2001.

EVANS, A. W. (1987). A Theoretical Comparison of Competition with Other Economic Regimes for Bus Services. Journal of Transport Economics and Policy, 21(1), S. 7-36.

EVANS, A. W. (1991). Are urban bus services natural monopolies? Transportation, 18(2), S. 131-150.

FAIRHURST, M. und EDWARDS, D. (1996). Bus travel trends in the UK. Transport Reviews, 16(2), S. 157-167.

FILIPPINI, M. und PRIONI, P. (1994). Is Scale and Cost Inefficiency in the Swiss Bus Industry a Regulatory Problem? Evidence from a Frontier Cost Approach. Journal of the Economics of Business, 1(2), S. 219-231.

FILIPPINI, M. und PRIONI, P. (2003). The Influence of Ownership on the Cost of Bus Service Provision in Switzerland. An Empirical Illustration. Applied Economics, 35(6), S. 683-690.

FLICK, U. (2008). Triangulation: eine Einführung (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

FLICK, U. (2009). An introduction to qualitative research (4. Aufl.). London: Sage.

FRIEDLAND, R. und ALFORD, R. R. (1991). Bringing society back in: Symbols, practices and institutional contradictions. In: W. W. POWELL & P. DIMAGGIO (Hrsg.). The new institutionalism in organizational analysis (S. 232-263). Chicago, Il.: Chicago University Press.

FRITSCH, M. (2011). Marktversagen und Wirtschaftspolitik: mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns (8. überarb. Aufl.). München: Vahlen.

FROSCHAUER, U. und LUEGER, M. (2003). Das qualitative Interview. Zur Praxis interpretativer Analyse sozialer Systeme. Wien: WUV.

GIDDENS, A. (1984). The constitution of society: outline of the theory of structuration. Berkeley: University of California Press.

GIOIA, D. A.; PRICE, K. N.; HAMILTON, A. L. und THOMAS, J. B. (2010). Forging an Identity: An Insider-outsider Study of Processes Involved in the Formation of Organizational Identity. Administrative Science Quarterly, 55(1), S. 1-46.

GLAISTER, S. (1991). UK Bus Deregulation: The Reasons and the Experience. Investigaciones Economicas, 15(2), S. 285-308.

GLASER, B. G. (1978). Theoretical sensitivity: advances in the methodology of grounded theory. Mill Valley: Sociology Press.

GLASER, B. G. (1992). Basics of grounded theory analysis: emergence versus forcing. Mill Valley: Sociology Press.

GLASER, B. G. (2001). The grounded theory perspective: conceptualization contrasted with description. Mill Valley: Sociology Press.

GLASER, B. G. und STRAUSS, A. (1967). The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research. New York: Aldine.

GLASER, B. G. und STRAUSS, A. L. (1998). Grounded Theory: Strategien qualitativer Forschung. Bern etc.: Verlag Hans Huber.

GLYNN, M. A. und LOUNSBURY, M. (2005). From the Critics' Corner: Logic Blending, Discursive Change and Authenticity in a Cultural Production System. Journal of Management Studies, 42(5), S. 1031-1055.

GOULDNER, A. W. (1960). The norm of reciprocity: A preliminary statement. American Sociological Review, 25(2), S. 161-178.

GREENWOOD, R.; DÍAZ, A. M.; LI, S. X. und LORENTE, J. C. (2010). The Multiplicity of Institutional Logics and the Heterogeneity of Organizational Responses. Organization Science, 21(2), S. 521-539.

GREENWOOD, R. und HININGS, C. R. (1993). Understanding strategic change: the contribution of archetypes. Academy of Management Journal, 36(5), S. 1052-1081.

GREENWOOD, R. und HININGS, C. R. (1996). Understanding radical organizational change: Bringing together the old and the new institutionalism. Academy of Management Review, 21(4), S. 1022-1054.

GREENWOOD, R.; RAYNARD, M.; KODEIH, F.; MICELOTTA, E. R. und LOUNSBURY, M. (2011). Institutional Complexity and Organizational Responses. The Academy of Management Annals, 5(1), S. 317-371.

GREENWOOD, R. und SUDDABY, R. (2006). Institutional entrepreneurship in mature field: the big five accounting firms. Academy of Management Journal, 49(1), S. 27-48.

GREVE, J. (2003). Handlungserklärung und die zwei Rationalitäten? Neuere Ansätze zur Integration von Wert- und Zweckrationalität in ein Handlungsmodell. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 55(4), S. 621-653.

GROß, M. (2008). Fallstudie: Wettbewerb im öffentlichen Personenverkehr. St. Gallen: IDT-HSG.

GROß, M. (2009). Competition and cooperation in local public transport: realistic scenario or just a fantasy? Transformations in Business & Economics 16(2), S. 86-100.

GUBA, E. G. und LINCOLN, Y. S. (1981). Effective evaluation: Improving the usefulness of evaluation results through responsive and naturalistic approaches. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

GWILLIAM, K. M.; NASH, C. A. und MACKIE, P. J. (1985). Deregulating the bus industry in Britain - (B) the case against. Transport Reviews, 5(2), S. 105-132.

HABERMAS, J. und MCCARTHY, T. (1984). Theory of communicative action. Band 1: Reason and the rationalization of society. Boston: Beacon Press.

HARTWIG, R. (1978). Rationality and the Problems of Administrative Theory. Public Administration, 56(2), S. 159-179.

HARTWIG, R. (1983). Roads to reason: transportation, administration and rationality in Colombia. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.

HAUBITZ, M. (2003). Das "Dänische Modell" des Wettbewerbs im Nahverkehr als Vorbild für die Organisation des ÖPNV in Deutschland. Wuppertal: Universität Wuppertal.

HECLO, H. (1977). A government of strangers: executive politics in Washington. Washington, DC: Brookings Institution.

HENDY, P. (2004). London Busses - a success story for public transport. In: W. KULYK (Hrsg.). Urban Public Transportation Systems. Ensuring durability through mass transit (S. 126-136). Reston, Virginia: ASCE.

HENSHER, D. A. und STANLEY, J. (2003). Performance-based quality contracts in bus service provision. Transportation Research Part A: Policy and Practice, 37(6), S. 519-538.

HENSHER, D. A. und WALLIS, I. P. (2005). Competitive Tendering as a Contracting Mechanism for Subsidising Transport. Journal of Transport Economics & Policy, 39(3), S. 295-321.

HENSHER, D. A.; YVRANDE-BILLON, A.; MACARIO, R.; PRESTON, J.; WHITE, P.; TYSON, B.; VAN DE VELDE, D. M.; VAN WEE, B.; DE ARAGAO, J. J. G.; MEDEIROS DOS SANTOS, E.; FILHO, R. D. O. und HENSHER, D. (2007). Delivering Value for Money to Government through Efficient and Effective Public Transit Service Continuity: Some Thoughts. Transport Reviews, 27(4), S. 411-448.

HENSMANS, M. (2003). Social Movement Organizations: A Metaphor for Strategic Actors in Institutional Fields. Organization Studies, 24(3), S. 355-381.

HOFFMAN, A. J. (1999). Institutional evolution and change: environmentalism and the U.S. chemical industry. Academy of Management Journal, 42(4), S. 351-371.

HOFFMAN, A. J. (2001). From heresy to dogma: an institutional history of corporate environmentalism. San Francisco: New Lexington Press.

HOOD, C. und PETERS, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? Journal of Public Administration Research & Theory, 14(3), S. 267-282.

INGRAHAM, P. W. und BAN, C. (1984). Legislating bureaucratic change: The Civil Service Reform Act of 1978. Albany: State University of New York Press.

ISABELLA, L. A. (1990). Evolving Interpretations as a Change Unfolds: How Managers Construe Key Organizational Events. Academy of Management Journal, 33(1), S. 7-41.

JEPPERSON, R. L. (1991). Institutions, institutional effects, and Institutionalism. In: W. W. POWELL & P. DIMAGGIO (Hrsg.). The new institutionalism in organizational analysis (S. 143-163). Chicago, Il.: Chicago University Press.

KAHNEMAN, D. und TVERSKY, A. (1979). Prospect theory: an analysis of decision under risk. Econometrica, 47(2), S. 263-291.

KAHNEMAN, D. und TVERSKY, A. (1984). Choices, values, and frames. American Psychologist, 39(4), S. 341-350.

KALBERG, S. (1980). Max Weber's Types of Rationality: Cornerstones for the Analysis of Rationalization Processes in History. American Journal of Sociology, 85(5), S. 1145-1179.

KANTONSRAT ST. GALLEN (2008). 4. öV-Programm. Kantonsratsbeschluss über das Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs in den Jahren 2009 bis 2013. Botschaft und Entwurf der Regierung vom 22. April 2008. Nr. 36.08.03.

KARL, A. (2008). Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat: der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb. Berlin: edition sigma.

KENNEDY, D. (1995a). London bus tendering: an overview. Transport Reviews, 15(3), S. 253-264.

KENNEDY, D. (1995b). London bus tendering: the impact on costs. International Review of Applied Economics, 9(3), S. 305-317.

KENT, D. H. und HELLRIEGEL, D. (1991). A longitudinal comparative study of two joint ventures. Journal of Management Studies, 28(3), S. 253-265.

KHAN, F. R.; MUNIR, K. A. und WIIIMOTT, H. (2007). A Dark Side of Institutional Entrepreneurship: Soccer Balls, Child Labour and Postcolonial Impoverishment. Organization Studies 28(7), S. 1055-1077.

KINGDON, J. W. (2003). Agendas, alternatives, and public policies (2. Aufl.). New York, NY: Longman.

KIRK, J. und MILLER, M. L. (1986). Reliability and validity in qualitative research. Beverly Hills, Calif.: Sage Publications.

KITCHENER, M. (2002). Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The Case of Academic Health Centre Mergers. Organization Studies 23(3), S. 391-420.

KLEIN, D. B. und MOORE, A. T. (1997). Schedule jockeying and route swamping: bus markets in Britain need kerb rights. Economic Affairs, 17(2), S. 29-33.

KNIE, A. und BÜTTNER, J. (2006). Vom Kopf auf die Füße: Randbedingungen und Gedankenmodelle zu neuen Betreibermodellen im öffentlichen Verkehr. In: INSTITUT FÜR MOBILITÄTSFORSCHUNG (Hrsg.). Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen (S. 57-73). Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

KNIEPS, G. (2007). Netzökonomie: Grundlagen - Strategien - Wettbewerbspolitik. Wiesbaden: Gabler.

KOOLWIJK, J. V. (1974). Die Befragungsmethode. In: J. V. KOOLWIJK & M. WIEKEN-MAYSER (Hrsg.). Techniken der empirischen Sozialforschung. Bd. 4. Erhebungsmethoden: Die Befragung (S. 9-21). München: Oldenbourg.

KRONEBERG, C. (2007). Wertrationalität und das Modell der Frame-Selektion. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, 59(2), S. 215-239.

KÜSTERS, I. (2009). Narrative Interviews: Grundlagen und Anwendungen (2. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

LAMNEK, S. (1995a). Qualitative Sozialforschung. Band 1. Methodologie (3. korr. Aufl.). Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union.

LAMNEK, S. (1995b). Qualitative Sozialforschung. Band 2. Methoden und Techniken (3. korr. Aufl.). Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union.

LASCH, R. und LEMKE, A. (2006). Entwicklungstrends im ÖPNV-Markt - Markttrends und Handlungsempfehlungen. In: R. LASCH & A. LEMKE (Hrsg.). Wege zu einem zukunftsfähigen ÖPNV. Rahmenbedingungen und Strategien im Spannungsfeld von Markt und Politik (S. 3-38). Berlin: Erich Schmidt Verlag.

LEBLEBICI, H.; SALANCIK, G. R.; COPAY, A. und KING, T. (2007). The Institutional Context of Industry Consolidation: Radio Broadcasting in the United States, 1920-1934. Social Forces, 86(2), S. 467-495.

LEHMANN, C. (2000). Effiziente Koordination von Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr. Eine mikroökonomische Analyse. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.

LEVIN, J. und TADELIS, S. (2007). Contracting for government services: theory and evidence from U.S. cities. NBER Working Paper Series. Working Paper Nr. 13350. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

LINDBLOM, C. E. (1959). The Science of 'Muddling Through'. Public Administration Review, 19(2), S. 79-88.

LITRA (2011). Verkehrszahlen. Ausgabe 2011. Bern: LITRA - Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr.

LOCKE, K. und GOLDEN-BIDDLE, K. (1997). Constructing opportunities for contribution: Structuring intertexual coherence and "Problematizing" in Organizational Studies. Academy of Management Journal, 40(5), S. 1023-1063.

LOUNSBURY, M. (2002). Institutional Transformation and Status Mobility: The Professionalization of the Field of Finance. Academy of Management Journal, 45(1), S. 255-266.

LOUNSBURY, M. (2007). A Tale of Two Cities: Competing Logics and Practice Variation in the Professionalizing of Mutual Funds. Academy of Management Journal, 50(2), S. 289-307.

LUEGER, M. (2000). Grundlagen qualitativer Feldforschung: Methodologie, Organisierung, Materialanalyse. Wien: WUV-Universitätsverlag Wien.

LUHMANN, N. (1968). Zweckbegriff und Systemrationalität: über die Funktion von Zwecken in sozialen Systemen. Tübingen: Mohr (Siebeck).

LUHMANN, N. (1984). Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

LUKES, S. (1985). Some problems about rationality. In: B. R. WILSON (Hrsg.). Rationality (S. 194-213). Oxford: Blackwell.

MACKIE, P. J. und PRESTON, J. (1996). The local bus market. A case of regulatory change. Aldershot: Avebury.

MACKIE, P. J.; PRESTON, J. und NASH, C. A. (1995). Bus deregulation. Ten years on. Transport Reviews, 15(3), S. 229-251.

MAGUIRE, S.; HARDY, C. und LAWRENCE, T. B. (2004). Institutional entrepreneurship in emerging fields: HIV/AIDS treatment advocacy in Canada. Academy of Management Journal, 47(5), S. 657-679.

MANNHEIM, K. (1944). Man and society in an age of reconstruction studies in modern social structure. London: Kegan Paul.

MARCH, J. G. (1989). Decisions and organizations. Oxford: Basil Blackwell.

MARCH, J. G. (1994). A primer on decision making: How decisions happen. New York The Free Press.

MARCH, J. G. und OLSEN, J. P. (1979). Ambiguity and choices in organizations (2. Aufl.). Bergen: Universitetsforlaget.

MARCH, J. G. und OLSEN, J. P. (1989). Rediscovering institutions: the organizational basis of politics. New York: The Free Press.

MARCH, J. G. und OLSON, J. P. (1983). Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government. The American Political Science Review, 77(2), S. 281-296.

MARQUIS, C. und LOUNSBURY, M. (2007). Vive La Résistance: Competing Logics and the Consolidation of U.S. Community Banking. Academy of Management Journal, 50(4), S. 799-820.

MATTHEWS, B.; BRISTOW, A. und NASH, C. (2001). Competitive tendering and deregulation in the British bus market - a comparison of impacts on costs and demand in London and the British Metropolitan Areas. Konferenzpaper: 7th International Conference on Competition and Ownership in Land Transport. June 2001. Molde.

MAYNTZ, R. und SCHARPF, F. W. (Hrsg.). (1995). Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/Main: Campus-Verlag.

MAYRING, P. (2002). Einführung in die qualitative Sozialforschung: eine Anleitung zu qualitativem Denken (5. überarb. und neu ausgestattete Aufl.). Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union.

MEAD, G. H. und MORRIS, C. W. (1934). Mind, self & society from the standpoint of a social behaviorist. Chicago: University of Chicago Press.

MEAD, G. H. und MORRIS, C. W. (1938). The philosophy of the act. Chicago: The University of Chicago Press.

MERTON, R. K. (1951). Social theory and social structure. Glencoe: Free Press.

MERTON, R. K. und KENDALL, P. L. (1979). Das fokussierte Interview. In: C. HOPF & E. WEINGARTEN (Hrsg.). Qualitative Sozialforschung (S. 171-204). Stuttgart: Klett-Cotta.

MEUSER, M. und NAGEL, U. (1991). Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In: D. GARZ & K. H. KRAIMER (Hrsg.). Qualitativ-empirische Sozialforschung. Konzepte, Methoden, Analysen (S. 441-471). Opladen: Westdeutscher Verlag.

MEYER, R. E. und HAMMERSCHMID, G. (2006). Changing Institutional Logics and Executive Identities. American Behavioral Scientist, 49(7), S. 1000-1014.

MIYAHARA, K. (1986). Beyond instrumental rationality: Weber's typology of rationality and a critical sociology of values. Madison: The University of Wisconsin.

MUELLER, D. C. (2003). Public choice III. Cambridge: Cambridge University Press.

MUELLER, G. H. (1979). The notion of rationality in the work of Max Weber. European Journal of Sociology, 20(1), S. 149-171.

MÜLLER, L. (2004). Motion über eine Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr und den schienengebundenen Güterverkehr, Nr. 157 vom 16.3.2004. Abgerufen am 17. März 2009 auf http://www.lu.ch/download/kr-geschaefte/2003-2007/m_157.pdf.

MÜNCH, R. (2003). Funktionalismus - Geschichte und Zukunftsperspektiven einer Theorietradition. In: J. JETZKOWITZ & C. STARK (Hrsg.). Soziologischer Funktionalismus: zur Methodologie einer Theorietradition (S. 17-56). Opladen: Leske + Budrich.

MUREN, A. (2000). Quality Assurance in Competitively Tendered Contracts. Journal of Transport Economics & Policy, 34(1), S. 99-112.

MYERS, M. D. (2009). Qualitative research in business & management. Los Angeles, London: Sage.

NASH, C. A. (1993). British bus deregulation. The Economic Journal, 103(Juli), S. 1042-1049.

NISKANEN, W. A. (1971). Bureaucracy and representative government. Chicago: Alderline-Atherton.

NISKANEN, W. A. (1998). Policy analysis and public choice selected papers. Cheltenham: Edward Elgar.

NORDSTRAND, L. (2005). Fifteen Years of Competition in Local Public Transport, Stockholm Sweden. Konferenzpaper: 9th International Conference on Competition and Ownership in Land Transport. September 2005. Lissabon.

NORKUS, Z. (2005). Die situationsbezogene und die prozessuale Sicht von Handlungsrationalität in Max Webers Begriffsbildung. In: G. ALBERT; A. BIENFAIT; S. SIGMUND & C. WENDT (Hrsg.). Das Weber-Paradigma. Studien zur Weiterentwicklung von Max Webers Forschungsprogramm (S. 125-152). Tübingen: Mohr Siebeck.

NORTH, D. C. (1990). Institutions, institutional change, and economic performance. Cambridge: Cambridge University Press.

OAKES, G. (2003). Max Weber on Value Rationality and Value Spheres. Journal of Classical Sociology, 3(1), S. 27-45.

OLDALE, A. (1998). Local bus deregulation and timetable inability. Discusion Paper No. EI/21. London: London School of Economics and Political Science.

ONGKITTIKUL, S. und GEERLINGS, H. (2006). Opportunities for innovation in public transport: Effects of regulatory reforms on innovative capabilities. Transport Policy, 13(4), S. 283-293.

OSBORNE, D. und GAEBLER, T. (1992). Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. Reading, Massachusetts: Addison-Wesley.

OSTROM, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. Public Choice, 48(1), S. 3-25.

OSTROM, E. (1990). Governing the commons the evolution of institutions for collective action. Cambridge: Cambridge University Press.

PAGE, B. I. und SHAPIRO, R. Y. (1992). The rational public: Fifty years of trends in Americans' policy preferences. Chicago: University of Chicago Press.

PALM, H. (2001). Die Verkehrsmärkte in Schweden und Dänemark - Entwicklungen im Ausschreibungswettbewerb. Hamburg: KCW.

PARSONS, T. (1949). The structure of social action: A study in social theory with special reference to a group of recent European writers (2. Aufl.). Glencoe: Free Press.

PARSONS, T. (1951). The social system. Glencoe: Free Press.

PARSONS, T. (1971). The system of modern societies. Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

PARTINGTON, D. (2000). Building Grounded Theories of Management Action. British Journal of Management, 11(2), S. 91-102.

PEISTRUP, M. (2006). Der finanz-, umwelt- und verkehrspolitische Rahmen: Womit kann und muss der ÖPNV rechnen? In: INSTITUT FÜR MOBILITÄTSFORSCHUNG (Hrsg.). Öffentlicher Personennahverkehr (S. 21-37). Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

PEPPER, S. C. (1970). The sources of value. Berkeley: University of California Press.

PETERS, B. G. (2001). Institutional theory in political science. The ‘new institutionalism’ London: Continuum.

PFIFFNER, J. M. (1960). Administrative Rationality. Public Administration Review, 20(3), S. 125-132.

PICKUP, L. (1991). Bus deregulation in the metropolitan areas. Aldershot et. al.: Avebury.

PINA, V. und TORRES, L. (2001). Analysis of the Efficiency of Local Government Services Delivery: An Application to Urban Public Transport. Transportation Research: Part A: Policy and Practice, 35(10), S. 929-944.

POLLITT, C. (1993). Managerialism and the public services: cuts or cultural change in the 1990s? (2. Aufl.). Oxford, UK: Blackwell Business.

POPPER, K. R. (2002). Logik der Forschung (Nachdr. der 10., verb. u. verm. Aufl.). Tübingen: Mohr.

POWELL, W. W. und DIMAGGIO, P. J. (1991). The new institutionalism in organizational analysis. Chicago etc.: University of Chicago Press.

RAO, H.; DAVIS, G. F. und WARD, A. (2000). Embeddedness, Social Identity and Mobility: Why Firms Leave the NASDAQ and Join the New York Stock Exchange. Administrative Science Quarterly, 45(2), S. 268-292.

RAO, H.; MONIN, P. und DURAND, R. (2003). Institutional Change in Toque Ville: Nouvelle Cuisine as an Identity Movement in French Gastronomy. The American Journal of Sociology, 108(4), S. 795-843.

REAY, T.; GOLDEN-BIDDLE, K. und GERMANN, K. (2006). Legitimizing a new role: small wins and microprocesses of change. Academy of Management Journal, 49(5), S. 977-998.

REAY, T. und HININGS, C. R. (2005). The Recomposition of an Organizational Field: Health Care in Alberta. Organization Studies, 26(3), S. 351-384.

REAY, T. und HININGS, C. R. (2009). Managing the Rivalry of Competing Institutional Logics. Organization Studies 30(6), S. 629-652.

ROY, W. und YVRANDE-BILLON, A. (2007). Ownership, Contractual Practices and Technical Efficiency: The Case of Urban Public Transport in France. Journal of Transport Economics & Policy, 41(2), S. 257-282.

RÜEGG-STÜRM, J. (2003). Organisation und organisationaler Wandel: Eine theoretische Erkundung aus konstruktivistischer Sicht (2. durchges. Aufl.). Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

RUESCH, M. (2004). Ausschreibungen im Öffentlichen Regionalverkehr: Erfahrungen aus der Sicht eines beratenden Unternehmens. In: T. BIEGER; C. LAESSER & R. MAGGI (Hrsg.). Jahrbuch der Schweizerischen Verkehrswirtschaft 2003/2004 (S. 204-228). St. Gallen: IDT-HSG.

RUTGERS, M. R. und SCHREURS, P. (2006). The morality of value- and purpose-rationality: The Kantian roots of Weber's foundational distinction. Administration & Society, 38(4), S. 403-421.

SCHATZMAN, L. und STRAUSS, A. L. (1973). Field research strategies for a natural sociology. Englewood Cliffs (New Jersey): Prentice-Hall.

SCHEDLER, K. (2003). '... and politics?' Public management developments in the light of two rationalities. Public Management Review, 5(4), S. 533-550.

SCHEDLER, K. (2012). Multi-rationales Management. Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen. dms - der moderne staat, 5(2), S. 361-376.

SCHEDLER, K. (2012, im Erscheinen). Multi-rationales Management - Ansätze eines relativistischen Umgangs mit Rationalitäten in Organisationen. dms - der moderne staat, 5(2), S. noch nicht bekannt.

SCHEDLER, K. und PROELLER, I. (2010). Outcome-oriented public management: a responsibility-based approach to the new public management. Charlotte, NC: Information Age Publishing.

SCHEDLER, K. und PROELLER, I. (2011). New Public Management (5. korr. Aufl.). Bern: Haupt.

SCHEDLER, K. und SCHMUCKI, L. (2009). The Political Rationale of Administrative Reforms: Parliamentary Support of Output Control in Switzerland. Swiss Political Science Review, 15(1), S. 1-30.

SCHEELE, U. und STERZEL, D. (2000). Öffentlicher Personennahverkehr zwischen Gemeinwohlinteressen und Markt. Baden-Baden: Nomos.

SCHOLZ, R. (2007). Kürzungen der SPNV-Finanzierung: Konsequenzen für lokale Verkehre. Der Nahverkehr, 25(5), S. 48-51.

SCHÜTZE, F. (1977). Die Technik des narrativen Interviews in Interaktionsfeldstudien dargestellt an einem Projekt zur Erforschung von kommunalen Machtstrukturen. Bielefeld: Fakultät für Soziologie an der Universität Bielefeld.

SCHÜTZE, F. (1978). Zur Konstitution sprachlicher Bedeutungen in Interaktionszusammenhängen. In: U. H. QUASTHOFF (Hrsg.). Sprachstruktur - Sozialstruktur. Zur linguistischen Theoriebildung (S. S. 98-113). Königstein/Ts.: Scriptor Verlag.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2004). Interpellation Regionale Busnetze - Fragwürdige Ausschreibungen (17.3.2004). Antwort des Bundesrates vom 26.5.2004. Nr. 04.3083. Abgerufen am 17.11. 2009 auf http://www.parlament.ch.

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2009). Zweiter Schritt der Bahnreform 2. Vernehmlassungsvorlage. Bern.

SCHWENK, C. R. (1988). The cognitive perspective of strategic decision making. Journal of Management Studies, 25(1), S. 41-55.

SCHWICK, C.; JAEGER, J.; BERTILLER, R. und KIENAST, F. (2010). Zersiedelung der Schweiz - unaufhaltsam? quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung. Bern: Haupt.

SCOTT, W. R. (1987). The Adolescence of Institutional Theory. Administrative Science Quarterly, 32(4), S. 493-511.

SCOTT, W. R. (1994). Conceptualizing organizational fields: linking organizations and societal systems. In: H.-U. DERLIEN; U. GERHARDT & R. MAYNTZ (Hrsg.). Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz (S. 203-221). Baden-Baden: Nomos-Verlagsgesellschaft.

SCOTT, W. R. (2008). Institutions and organizations: Ideas and interests (3. Aufl.). Thousand Oaks, Calif.: Sage.

SCOTT, W. R.; RUEF, M.; MENDEL, P. J. und CARONNA, C. A. (2000). Institutional Chance and Healthcare Organizations. From Professional Dominance to Managed Care. Chicago: University of Chicago Press.

SEN, A. (1973). Behavior and the Concept of Preference. Economica, 40(159), S. 241-259.

SEN, A. K. (1977). Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory. Philosophy and Public Affairs, 6(4), S. 317-344.

SHAW, J. (2000). Competition, regulation and the privatisation of British rail. Aldershot: Ashgate.

SILVERMAN, D. (2010). Doing qualitative research: a practical handbook (3. Aufl.). Los Angeles: Sage.

SIMON, H. A. (1959). Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Science. American Economic Review, 49(3), S. 253-283.

SIMON, H. A. (1993). Altruism and economics. American Economic Review, 83(2), S. 156.

SIMON, H. A. (1997). Administrative behavior: a study of decision-making processes in administrative organizations New York, NY: Free Press.

SIMON, H. A. und EGIDI, M. (2008). Economics, bounded rationality and the cognitive revolution. Cheltenham: Elgar.

SITTIG, S.; STOBER, N. und TRUBBACH, K. (2008). Die Verkehrsmärkte in Schweden und Dänemark. Organisation und Wettbewerb 2000-2007. Berlin: KCW.

SMIRCICH, L. und STUBBART, C. (1985). Strategic Management in an Enacted World. Academy of Management Review, 10(4), S. 724-736.

SMITH, K. B. (2003). The ideology of education: the commonwealth, the market, and America's schools. Albany: State University of New York Press.

SNETHLAGE, W.-H. (2001). Privatisierung durch Ausschreibungsverfahren. Berlin: Duncker und Humblot.

STATISTISCHES AMT DES KANTONS ZÜRICH. (2010). Kanton Zürich in Zahlen 2010. Zürich.

STEINKE, I. (2000). Gütekriterien qualitativer Forschung. In: U. FLICK; E. VON KARDORFF & I. STEINKE (Hrsg.). Qualitative Forschung (5. Aufl., S. 319-331). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.

STIMSON, J. A.; MACKUEN, M. B. und ERIKSON, R. S. (1995). Dynamic Representation. The American Political Science Review, 89(3), S. 543-565.

STOCKER, R. (2000). Motion über Transportverträge. Nr. 166 vom 4.7.2000. Abgerufen am 17. März 2009 auf http://www.lu.ch/download/kr-geschaefte/1999-2003/m_166.pdf.

STRAUSS, A. L. (1987). Qualitative analysis for social scientists. Cambridge: Cambridge University Press.

STRAUSS, A. L. (1998). Grundlagen qualitativer Sozialforschung. Datenanalyse und Theoriebildung in der empirischen soziologischen Forschung (2. Aufl.). München: Fink.

STRAUSS, A. L. und CORBIN, J. (1998). Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory (2. Aufl.). Thousand Oaks: Sage.

STRÜBING, J. (2004). Grounded Theory. Zur sozialtheoretischen und epistemologischen Fundierung des Verfahrens der empirisch begründeten Theoriebildung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

SWIDLER, A. (1973). The Concept of Rationality in the Work of Max Weber. Sociological Inquiry, 43(1), S. 35-42.

TER BOGT, H. J. (2008). Recent and future management changes in local government: continuing focus on rationality and efficiency? Financial Accountability & Management, 24(1), S. 31-57.

THOMAS, R. und DAVIES, A. (2005). Theorizing the Micro-politics of Resistance: New Public Management and Managerial Identities in the UK Public Services. Organization Studies, 26(5), S. 683-706.

THORNTON, P. H. (2002). The Rise of the Corporation in a Craft Industry: Conflict and Conformity in Institutional Logics. Academy of Management Journal, 45(1), S. 81-101.

THORNTON, P. H. (2004). Markets from Culture: Institutional Logics and Organizational Decision in Higer Education Publishing. Stanford, CA: Stanford University Press.

THORNTON, P. H.; JONES, C. und JURY, K. (2005). Institutional Logics and Institutional Change in Organizations:Transformation in Accounting, Architecture, and Publishing. Konferenzpaper: Annual Meeting of the American Sociological Association. August 2005. Philadelphia.

THORNTON, P. H. und OCASIO, W. (1999). Institutional Logics and the Historical Contingency of Power in Organizations: Executive Succession in the Higher Education Publishing Industry, 1958-1990. American Journal of Sociology, 105(3), S. 801-844.

THURMAIER, K. M. und WILLOUGHBY, K. G. (2001). Policy and politics in state budgeting. Armonk, NY: Sharpe.

TONE, K. und SAWADA, T. (1991). An efficiency analysis of public vs. private bus transportation enterprises. In: H. BRADLEY, E. (Hrsg.). Operations Research '90: selected papers from the Twelfth IFORS International Conference on Operational Research, Athens, Greece, 25 - 29 June 1990 (S. 357-369). Oxford, NY: Pergamon Press.

TONER, J. P. (2001). The London bus tendering regime - principles and practice. Konferenzpaper: 6th International Conference on Competition and Ownership in Land Transport. Juni 2001. Molde.

TOWNLEY, B. (1997). The Institutional Logic of Performance Appraisal. Organization Studies 18(2), S. 261.

TOWNLEY, B. (2002). The role of competing rationalities in institutional change. Academy of Management Journal, 45(1), S. 163-179.

TVERSKY, A. und KAHNEMAN, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice. Science, 211(4481), S. 453-458.

TVERSKY, A. und KAHNEMAN, D. (1986). Rational Choice and the Framing of Decisions. Journal of Business, 59(4), S. 251-278.

TYSON, W. J. (1990). Effects of deregulation on service co-ordination in the metropolitan areas. Journal of Transport Economics and Policy, 24(3), S. 283-293.

UDY, S. H., JR. (1962). Administrative Rationality, Social Setting, and Organizational Development. The American Journal of Sociology, 68(3), S. 299-308.

VAN DEN HOONAARD, W. C. (1997). Working with sensitizing concepts: analytical field research. London: Sage.

VAN DER VEER, J. P. (2002). Entry deterrence and quality provision in the local bus market. Transport Reviews, 22(3), S. 247-265.

VAN EGMOND, P.; NIJKAMP, P. und VINDIGNI, G. (2003). A comparative analysis of the performance of urban public transport systems in Europe. International Social Science Journal, 55(176), S. 235-247.

VENTRISS, C. (2002). The need and relevance for public rationality: some critical reflections. Administrative Theory & Praxis, 24(2), S. 287-298.

VERBAND ÖFFENTLICHER VERKEHR (2010). Fakten und Argumente zum öffentlichen Verkehr der Schweiz. Ausgabe 2010. Bern: VÖV.

WALGENBACH, P. und MEYER, R. E. (2008). Neoinstitutionalistische Organisationstheorie. Stuttgart: Kohlhammer.

WALLIS, I. P. und HENSHER, D. A. (2007). Competitive tendering for urban bus services: cost impacts: international experience and issues. In: R. MACÁRIO; J. M. VIEGAS & D. A. HENSHER (Hrsg.). Competition and Ownership in Land Passenger Transport. Selected Papers from the 9th International Conference (Thredbo 9) (S. 453-488). Oxford, Amsterdam: Elsevier.

WEBER, M. (1905/1978). Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus (7. Aufl.). Tübingen: Mohr Siebeck.

WEBER, M. (1980). Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss einer verstehenden Soziologie (Erstveröffentlichung 1921).

WEBER, M.; GERTH, H. H. und MILLS, C. W. (1991). From Max Weber: Essays in sociology. London: Routledge.

WEICK, K. E. (1995). Sensemaking in organizations. Thousand Oaks: Sage.

WEIß, H.-J. (1999). ÖPNV-Kooperationen im Wettbewerb: ein disaggregierter Ansatz zur Lösung des Koordinationsproblems im öffentlichen Personennahverkehr. Baden-Baden: Nomos.

WERNER, J. (2006). Reform zur Marktöffnung im Nahverkehr - Bewältigung der Daseinsvorsorgeaufgabe im Wettbewerb. In: INSTITUT FÜR MOBILITÄTSFORSCHUNG (Hrsg.). Öffentlicher Personennahverkehr. Herausforderungen und Chancen (S. 3-20). Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag.

WERNER, J. und SCHAAFKAMP, C. (2002). Daseinsvorsorge im Wettbewerb - quo vadis öffentlicher Personennahverkehr? In: J. LIBBE; S. TOMERIUS & J. H. TRAPP (Hrsg.). Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgabenerfüllung: soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

WHITE, P. (1993). Road Passenger Transport and Deregulation. Public Money & Management, 13(1), S. 35-40.

WHITE, P. (1995). Bus deregulation of local bus services in Great Britain: An introductory review. Transport Reviews, 15(2), S. 185-209.

WHITE, P. (1997). What conclusions can be drawn about the bus deregulation in Britain? Transport Reviews, 17(1), S. 1-16.

WILDAVSKY, A. (1966). The Political Economy of Efficiency: Cost-Benefit Analysis, Systems Analysis, and Program Budgeting. Public Administration Review, 26(4), S. 292-310.

WILLIAMSON, O. E. (1975). Markets and hierarchies: analysis and antitrust implications. A study in the economics of internal organization. New York: The Free Press.

WILLIAMSON, O. E. (1985). The economic institutions of capitalism: firms, markets, relational contracting. New York: The Free Press.

WILSON, H. T. (2004). Use Value and Substantive Rationality in the Work of Marx and Weber. Journal of Classical Sociology, 4(1), S. 5-30.

WILSON, J. Q. (1989). Bureaucracy - What Governments Agencies Do and Why They Do It. New York Basic Books.

WITZEL, A. (1985). Das problemzentrierte Interview. In: G. JÜTTEMANN (Hrsg.). Qualitative Forschung in der Psychologie (S. 227-255). Weinheim: Beltz.

WLEZIEN, C. (1995). The public as thermostat: Dynamics of preferences for spending. American Journal of Political Science, 39(4), S. 981-1000.

WONG, K. K. (1990). City choices education and housing. Albany, N.Y.: State University of New York Press.

WÜEST, F. (2006). Motion über eine Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr - Vernunft bei der Ausschreibung von Transportleistungen. Nr. 670 vom 15.5.2006. Abgerufen am 17. März 2009 auf http://www.lu.ch/download/kr-geschaefte/2003-2007/m_670.pdf.

YA NI, A. und BRETSCHNEIDER, S. (2007). The Decision to Contract Out: A Study of Contracting for E-Government Services in State Governments. Public Administration Review, 67(3), S. 531-544.

ZILBER, T. B. (2006). The Work of the Symbolic in Institutional Processes: Translations of Rational Myths in Israeli High Tech. Academy of Management Journal, 49(2), S. 281-303.

ZUCKER, L. G. (1987). Normal change or risky business: institutional effects on the 'hazard' of change in hospital organizations, 1959–79. Journal of Management Studies, 24(6), S. 671-700.

ZUCKER, L. G. (1988). Institutional patterns and organizations: culture and environment. Cambridge, Mass.: Ballinger.

ZUCKER, L. G. (1991). The role of institutionalization in cultural persistence. In: W. W. POWELL & P. J. DIMAGGIO (Hrsg.). The new institutionalism in organizational analysis (S. 83-107). Chicago: University of Chicago Press.

ZVV, Z. V. (2007). Qualitätsziel nicht erreicht: SBB zahlt Malus an ZVV. . Medienmitteilung vom 31. Januar 2007. Abgerufen am 5. April 2010 auf http://www.zvv.ch/de/medien/medienmitteilungen/archiv-2007.html

CV

Mirco Groß

Geboren am 29. November 1976 in Hamburg, Deutschland

AUSBILDUNG

2006 – 2013	Universität St. Gallen, Schweiz Promotionsstudium der Wirtschaftswissenschaften
2000 – 2004	Universität Hamburg, Deutschland Studium der Wirtschaftswissenschaften (Vertiefung: Logistik, Public Management, Regional- und Verkehrswissenschaften) Abschluss: Diplom-Betriebswirt
1997 – 1999	DEA Mineraloel AG, Hamburg, Deutschland Berufsausbildung; Abschluss: Industriekaufmann
1989 – 1996	Gymnasium Meckelfeld, Deutschland Abitur

PRAKTISCHE ERFAHRUNGEN

seit 2013	Deutsche Bahn AG, Frankfurt, Deutschland Senior Berater in der Konzernentwicklung
2010 – 2013	SBB Lab, Universität St. Gallen, Schweiz Wissenschaftlicher Mitarbeiter
2006 – 2013	Institut für Systemisches Management und Public Governance, Universität St. Gallen, Schweiz Wissenschaftlicher Mitarbeiter
2005	Institut für Öffentliche Wirtschaft, Universität Hamburg Wissenschaftlicher Mitarbeiter
2003 – 2004	Deutsche Bahn AG, Frankfurt, Deutschland Praktikum im Strategischen Angebotsmanagement
2002	EADS Airbus GmbH, Hamburg, Deutschland Praktikum im Zentralen Werkseinkauf
1999-2000	Hermitage Hotel, Bournemouth, Großbritannien Bar Manager