

Evaluation institutioneller Lösungen des öffentlichen Agglomerationsverkehrs

By Nico van der Heiden
University of Zurich



Inhalt

ABSTRACT	1
EINLEITUNG	1
EFFIZIENZ ÖFFENTLICHER GÜTER: THEORETISCHE ANSÄTZE UND HYPOTHESEN	3
METHODISCHES VORGEHEN UND FALLAUSWAHL	6
DIE ORGANISATION DES ÖFFENTLICHEN VERKEHRS IN DEN AGGLOMERATIONEN LAUSANNE, LUZERN UND ST. GALLEN	8
Lausanne - Effizienz, c'est quoi ça?	8
Luzern – Effizienz aus Eigeninteresse	10
St. Gallen – Kantonal verordnete Effizienz	13
Die Effizienz des Agglomerations-ÖV im Vergleich	15
HYPOTHESENTEST	17
Hypothese 1: Direktdemokratische Mitsprache	17
Hypothese 2: Hierarchische Steuerung	17
Hypothese 3: Anreize der föderalistisch übergeordneten Einheit	18
Hypothese 4: Verständigungsklima	18
POLICY-EMPFEHLUNGEN	20
Lausanne	20
Luzern	20
St. Gallen	21
FAZIT	22
BIBLIOGRAPHIE	24

abstract

Die gegenwärtige politische Diskussion im Bereich des öffentlichen Verkehrs wird meist angebotsorientiert geführt. Vorliegende Untersuchung betont im Gegensatz dazu Fragen der Effizienz und nimmt zu diesem Zweck den Kostendeckungsgrad des öffentlichen Agglomerationsverkehrs der drei Agglomerationen Lausanne, Luzern und St. Gallen kritisch unter die Lupe. Dabei zeigt sich, dass entgegen der theoretischen Vermutung die Bürgerbeteiligung keinen wesentlichen Einfluss auf die Effizienz des ÖV hat. Dafür ist der Einfluss des Kantons entweder mittels hierarchischer Steuerung oder durch Anreize entscheidend für einen effizienten öffentlichen Agglomerationsverkehr.

Einleitung¹

Im Jahre 2000 arbeiteten fast 60% der erwerbstätigen Bevölkerung der Schweiz ausserhalb ihrer Wohngemeinde (Bundesamt für Statistik 2004: 9). Die dadurch entstehenden Pendlerströme bringen die Verkehrsinfrastruktur in und um Kernstädte an die Grenzen der Belastbarkeit. Um nicht im Verkehrschaos zu versinken, wird derzeit ein konsequenter Ausbau des Angebotes des öffentlichen Verkehrs als mögliche Lösung des Problems erachtet. Diesbezüglich sind in jüngster Vergangenheit in einzelnen Agglomerationen massive Ausbauprojekte umgesetzt worden und auch für die nähere Zukunft sind weitere Investitionen in die Infrastruktur des öffentlichen Agglomerationsverkehrs geplant.

Dabei werden Fragen zur Rentabilität von Ausbauprojekten jedoch meist nur am Rande oder überhaupt nicht gestellt. Vielmehr erscheint es so, dass mit Ausnahme der SVP sämtliche Parteien einem Ausbau des öffentlichen Verkehrs positiv gegenüberstehen, ungeachtet der möglichen Folgekosten oder fehlender Rentabilität.

Da jedoch die öffentliche Hand generell zunehmend unter Spardruck gerät, kann davon ausgegangen werden, dass auch der öffentliche Verkehr in Zukunft vermehrt nach Effizienzkriterien beurteilt werden wird. Dies zeigt sich im Bereich des öffentlichen Verkehrs bei der zunehmenden Infragestellung einzelner Projekte der NEAT-Alpentransversale (vgl. Krummenacher 2005 oder Stich 2005).

Vorliegende Arbeit versucht sich der bis anhin weitgehend ausgeblendeten Problematik der Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs anzunehmen. Dazu wird für die drei Schweizer Agglomerationen Lausanne, Luzern und St. Gallen der Kostendeckungsgrad des öffentlichen Agglomerationsverkehrs erhoben und verglichen. Anschliessend steht die Frage im Vordergrund,

¹ Vorliegende Arbeit basiert auf einer Lizentiatsarbeit, welche am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich unter der Leitung von Prof. Dr. Daniel Kübler entstanden ist.

welche Erklärungsfaktoren für die feststellbare Varianz des Kostendeckungsgrades gefunden werden können. Dazu werden Hypothesen zur Bürgerbeteiligung, zu Vorgaben und Anreizen der hierarchischen Ebene (sprich Kantone), zum Wettbewerb sowie zur Kooperation unter den Gemeinden hergeleitet, welche zu einem Modell zur Erklärung der Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs zusammengefasst werden. Anschliessend werden die drei Agglomerationen in Bezug auf die interessierenden Variablen kurz dargestellt, um anschliessend einen Test der Hypothesen zu ermöglichen. Darauf aufbauend können konkrete *policy* Empfehlungen an die Organisationsstruktur des öffentlichen Agglomerationsverkehrs in den drei betrachteten Fällen präsentiert werden. Das Papier schliesst mit einem Fazit, das die wichtigsten Punkte nochmals zusammenfasst und das einen Ausblick auf weitere Forschungsmöglichkeiten gibt. Das Schwergewicht vorliegender Arbeit liegt auf der empirischen Untersuchung der beträchtlichen Varianz des Kostendeckungsgrades im öffentlichen Agglomerationsverkehr und der möglichen Erklärungsgründe hierfür, weshalb auf eine weitergehende theoretische Herleitung der Hypothesen bewusst verzichtet wurde.

Effizienz öffentlicher Güter: Theoretische Ansätze und Hypothesen

Im Folgenden geht es darum, mögliche theoretische Erklärungsfaktoren für das Zustandekommen eines effizienten öffentlichen Agglomerationsverkehrs, also das Erreichen eines möglichst hohen Kostendeckungsgrades, zu erläutern. Da es sich beim öffentlichen Verkehr um ein öffentliches Gut handelt, sind im föderalen System verschiedene Möglichkeiten denkbar, wie dieses bereitgestellt werden kann. Grundsätzlich ist der öffentliche Agglomerationsverkehr nach dem Schweizerischen Eisenbahngesetz Gemeindeaufgabe. Da sich jedoch der Agglomerationsverkehr über verschiedenste Gemeinden erstreckt, ist es erstens denkbar, dass der öffentliche Verkehr mittels Marktlösungen gesteuert wird und die Gemeinden folglich untereinander im Wettbewerb stehen. Zweitens ist es denkbar, dass die Gemeinden untereinander Kooperationsmechanismen entwickeln, um den öffentlichen Verkehr abzuwickeln. Als dritte Möglichkeit wird hierarchische Steuerung betrachtet, was im Kontext vorliegender Untersuchung mit dem Kanton als Entscheidungsinstanz gleichgesetzt werden kann. Im Folgenden geht es darum, aus den drei kurz beschriebenen Möglichkeiten zur Herstellung des öffentlichen Gutes „öffentlicher Verkehr“ Hypothesen herzuleiten, welche Elemente für ein effizientes Politikergebnis darstellen können.

Als erstes wird unter Zuhilfenahme des *public choice* Ansatzes argumentiert, dass der Einbezug der BürgerInnen in die Entscheidungsstrukturen des öffentlichen Agglomerationsverkehrs zu höherer Effizienz desselben führen sollte. BürgerInnen haben gemäss *public choice* ein Interesse an tiefen Steuern und optimaler, sprich effizienter Erbringung öffentlicher Güter (Feld 1997: 457, Freitag et al. 2003: 349). Daraus lässt sich ableiten, dass mit zunehmender Möglichkeit der Kontrolle der PolitikerInnen und der Bürokratie durch die BürgerInnen die Effizienz der öffentlichen Dienstleistungen steigen sollte. Deshalb wird die Effizienz davon abhängen, wer im politischen Prozess des entsprechenden Politikfeldes seine Interessen durchsetzen kann².

Hypothese 1: Je stärker die Mitsprachemöglichkeiten der Bürger sind, desto grösser ist die Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs. (1)

Direktdemokratische Mitspracherechte können nach Hirschman (1970)³ als Ausdruck der *voice* Option betrachtet werden. Je eher die Ausübung dieser *voice* Option möglich ist, desto effizienter sollte auch die Staatstätigkeit im entsprechenden *policy* Bereich sein (Feld 1997: 457)⁴.

² Autoren wie Brunetti (1991) oder Wittmann (2001) postulieren den genau gegenteiligen Zusammenhang. Sie vermuten, dass zu stark ausgebaute direktdemokratische Verfahren die wirtschaftliche Entwicklung bremsen, da sie eher den *status quo* schützen. Von Lijphart (1999) wurde in einer vergleichenden Untersuchung jedoch kein derartiger negativer Einfluss der direkten Demokratie auf die Wirtschaftsleistung festgestellt. Die vorliegende Arbeit arbeitet mit der *public choice* Hypothese.

³ Siehe hierzu auch Parks/Oakerson (2000: 173).

⁴ Wobei die Untersuchungen der *public choice* Vertreter in der Regel die gesamte Staatstätigkeit beleuchten und nicht einzelne Politikfelder (siehe beispielsweise Feld 1997 oder Frey et al. 1999).

Ebenfalls aus dem *public choice* Ansatz lässt sich die Hypothese herleiten, dass vermehrter Wettbewerb zur effizienteren Bereitstellung öffentlicher Güter beitragen sollte. Dabei spielt im Kontext vorliegender Untersuchung vor allem der Wettbewerb zwischen den beteiligten Gemeinden innerhalb einer Agglomeration eine wichtige Rolle. Damit eng verknüpft ist auch die Fragmentierung der Gemeindelandschaft. Je stärker fragmentiert eine Agglomeration ist, desto eher wird es zu einem effizienten Angebot öffentlicher Güter kommen, da bei einem ineffizienten Angebot die EinwohnerInnen der entsprechenden Gemeinden die Möglichkeit haben, darauf zu reagieren, beispielsweise durch Wegzug (*exit*) oder durch Initiativen (*voice*). Durch Zentralisierung der Aufgaben auf kantonaler Ebene gehen Anreize zur effizienten Erstellung von öffentlichen Gütern verloren, da der Wettbewerb zwischen den Gemeinden ausgeschaltet wird.

Hypothese 2a: Je geringer die Steuerungsleistung des Kantons ist, desto grösser ist die Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs.

Im Zusammenhang mit der Frage nach geeigneten politischen Institutionen in Agglomerationen (metropolitan governance) wird vom Ansatz der *metropolitan reformers* die dem *public choice* diametral entgegengesetzte Sichtweise vertreten, dass die Fragmentierung der politischen Landschaft hinderlich für die effiziente Bereitstellung öffentlicher Güter. Vielmehr sei durch Konsolidierung der politischen Landschaft (sprich durch Fusionen) erst wieder jener Handlungsspielraum zu erlangen, der dank einem zentral gesteuerten Mechanismus für Effizienz besorgt sein kann. Hierbei wird davon ausgegangen, dass die Effizienz bei der Bereitstellung öffentlicher Güter mit abnehmender Fragmentierung der politischen Landschaft zunimmt.

Nun kann davon ausgegangen werden, dass je mehr Kompetenzen beim Kanton als übergeordnete föderalistische Einheit liegen, desto eher entspricht dies im Sinne der *metropolitan reformers* einer Zentralisierung. Der Kanton als hierarchisch übergeordnete Einheit ist dank seiner Steuerungsmöglichkeiten besser in der Lage, das Ziel eines effizienten öffentlichen Verkehrs durchzusetzen.

Hypothese 2b: Je grösser die Steuerungsleistung des Kantons ist, desto grösser ist die Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs.

Folglich ist der Einfluss des Kantons auf die Effizienz eines Politikfeldes theoretisch nicht eindeutig bestimmbar und die beiden Hypothesen 2a und 2b stehen im Widerspruch zueinander. Es bleibt folglich eine empirische Frage, ob und in welche Richtung der Kanton die Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs zu steuern vermag.

Eng verknüpft mit der Steuerungsleistung des Kantons ist auch die Frage nach den von ihm gesetzten Anreizstrukturen. So kann der Kanton nicht nur durch die Übernahme der Steuerungsleistung die Effizienz des öffentlichen Verkehrs gewährleisten, sondern auch Mechanismen installieren, welche die beteiligten Akteure, sprich die Gemeinden, dazu veranlassen, für Effizienz besorgt zu sein (Downs 1994: 75; Parks/Oakerson 2000: 175). Dies kann beispielsweise mit der Drohung der Kompetenzverlagerung auf die kantonale Ebene (Hierarchieschatten, siehe Scharpf 2000: 323) oder durch finanzielle Anreize geschehen.

Hypothese 3: Je grösser die effizienzorientierten Anreize des Kantons sind, desto grösser ist die Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs.

Neben den beiden Möglichkeiten der Marktlösung sowie der hierarchischen Steuerung zur Bereitstellung öffentlicher Güter gibt es als weitere Variante noch die Möglichkeit der Kooperation unter den beteiligten Gemeinden. Hierbei steht eine Verständigungslösung als Möglichkeit zur Erbringung eines effizienten öffentlichen Verkehrs im Vordergrund. Dabei müssten sich die beteiligten Akteure auf Effizienz als Grundlage ihrer Kooperation einigen, damit von einer Verständigungslösung anschliessend ein effizientes Ergebnis zu erwarten ist (Scharpf 1992: 53f.; Benz/Scharpf 1991: 78).

Dabei ist *leadership* ein zusätzlicher Faktor, welcher für das Zustandekommen einer kooperationsorientierten Verständigungslösung förderlich ist (Kübler 2003: 6; Le Galès 2002: 10; 267; Keating 1998: 148). Wenn politisches *leadership* auf Effizienz abzielt, so ist davon auszugehen, dass es eher zu einer diesbezüglichen Verständigungslösung kommen wird.

Hypothese 4: Je grösser die effizienzorientierte Kooperation zwischen den Gemeinden ist, desto grösser ist die Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs.

Die Hypothesen lassen sich abschliessend zu einem Wirkungsmodell zusammenfassen, welches die Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs als Politikergebnis zu erklären versucht.

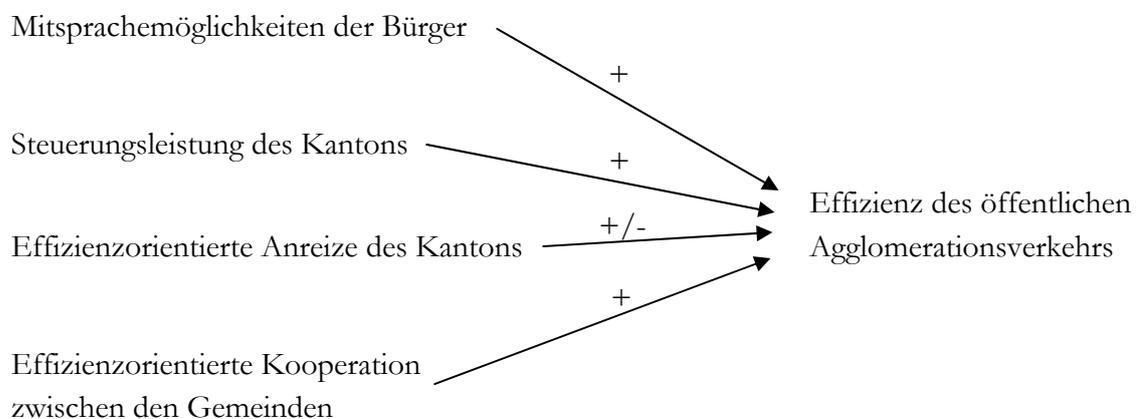


Abbildung 1: Wirkungsmodell (in Anlehnung an Sager 2002: 82)

Methodisches Vorgehen und Fallauswahl

Um die im Theorieteil dargelegten Hypothesen empirisch überprüfen zu können, wurden in einem ersten Schritt drei Schweizer Agglomerationen ausgewählt, welche sich im Hinblick sowohl auf die unabhängigen, wie auch in Bezug auf die abhängige Variable(n) durch grösstmögliche Varianz auszeichnen. Gleichzeitig wurde darauf geachtet, für mögliche Drittvariablen zu kontrollieren. Als letztes Kriterium wurde darauf geachtet, eine französischsprachige Agglomeration in der Untersuchung zu belassen, um der oftmals genannten geringeren ÖV-Freundlichkeit der Westschweizer nachgehen zu können (Kaufmann et al. 2003: 63). Es verblieben somit Lausanne, Luzern und St. Gallen als Untersuchungsfälle.

Für die Erhebung der interessierenden Variablen wurden einerseits umfangreiche Dokumentenanalysen durchgeführt. Diese dienten jedoch in erster Linie der Vorbereitung von leitfadengestützten qualitativen Experteninterviews (Meuser/Nagel 1991, Kvale 1996), welche das Hauptinstrument vorliegender Untersuchung darstellen. Für die Interviews wurden aus jeder der drei Agglomerationen zwei zentrale Akteure befragt. Einerseits wurde je der Vorsteher der Institution, welche den öffentlichen Verkehr der entsprechenden Agglomeration organisiert und andererseits der/die VorsteherIn des Amtes für öffentlichen Verkehr des entsprechenden Kantons befragt⁵. Die Interviews wurden alle im Zeitraum vom 3. bis 15. September 2004 durchgeführt und anschliessend ausgewertet.

Für die Erhebung der abhängigen Variable „Effizienz“ wurde der Kostendeckungsgrad des öffentlichen Agglomerationsverkehrs ermittelt. In allen drei betrachteten Agglomerationen wird über diese Deckungsbeiträge Buch geführt, wobei hierunter der Quotient zwischen Einnahmen (Billetten und Abonnementen) und totalen Kosten verstanden werden kann. Die Buchführung ist jedoch in den drei betrachteten Agglomerationen nicht einheitlich und die Transparenz des Kostendeckungsgrades war zusätzlich von Interesse.

Bei der Erhebung der unabhängigen Variablen standen vor allem Fragen rund um die Organisationsstruktur des öffentlichen Agglomerationsverkehrs in den drei untersuchten Agglomerationen im Vordergrund. Dabei waren in einem ersten Schritt neben der Organisationsform selbst auch deren Zuständigkeiten abzuklären. Hier galt es speziell, die Aufgabenteilung und Funktionswahrnehmung zwischen Kanton und Gemeinden zu untersuchen. Bei der Untersuchung der kantonalen Ebene stellte sich die Frage, wo der Kanton welche Möglichkeiten hat, um Druck auf die Effizienz auszuüben. Dazu wurde die kantonale Gesetzgebung im Bereich des öffentlichen Verkehrs dahingehend untersucht, wo der Kanton durch Anreize die Effizienzorientierung der beteiligten Gemeinden beeinflussen kann.

Bei der Betrachtung der Gemeinden lag das Hauptinteresse in der Untersuchung der Kooperationsform im Bereich des öffentlichen Verkehrs und dabei insbesondere auf der Frage, ob

⁵ Da im Kanton St. Gallen das Amt für öffentlichen Verkehr gleichzeitig Organisationsinstanz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs ist, wurde in diesem Fall zusätzlich der Direktor des meistbeteiligten Transportunternehmens befragt. Eine Liste der Interviewpartner befindet sich in der Bibliographie.

und wie sich diese Kooperation mit Effizienz beschäftigt, ob allenfalls einzelne *Leader*figuren sich besonders mit Effizienz profilieren und ob die Kooperationsorientierung der Gemeinden mit Fragen der Effizienz verknüpft ist. Auf Grund der Fokussierung auf die Effizienz galt ein spezifisches Augenmerk Fragen der Finanzierung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs in den drei untersuchten Fällen. Hierbei spielte der Finanzierungsanteil des Kantons eine bedeutende Rolle und allenfalls damit zusammenhängende Anreizstrukturen, welche speziell auf Effizienz ausgerichtet sind.

Die Organisation des öffentlichen Verkehrs in den Agglomerationen Lausanne, Luzern und St. Gallen

Lausanne - Effizienz, c'est quoi ça?

Praktisch sämtliche Angebote des öffentlichen Agglomerationsverkehrs in Lausanne werden von der tl (*transports publics de la région lausannoise sa.*) erbracht. Der Kostendeckungsgrad des tl beträgt gegenwärtig rund 39% (tl 2004b: 40). Es gibt kein explizit anvisiertes Ziel des Kostendeckungsgrades, weder in der kantonalen Gesetzgebung noch in den Statuten des tl. Die grundsätzliche Kompetenz beim Agglomerationsverkehr in der Angebotsplanung liegt in der Agglomeration Lausanne bei den Gemeinden. Diese wird im Rahmen der Delegiertenversammlung des Transportunternehmens tl wahrgenommen.

Die tl organisieren 25 Agglomerationslinien und 8 Regionallinien. Die Aktiengesellschaft befindet sich im Besitz von Kanton (26%) und 38 Gemeinden (insgesamt 67%), sowie privater Aktionäre (3%) und der BCV (*banque cantonale de vaud*, 4%). Von den 38 Gemeinden, welche Aktionäre sind, gehören 29 zur Agglomeration Lausanne (gemäss Definition des BfS) und weitere neun gehören nicht dazu. Entscheidungsgremium des tl ist eine Delegiertenversammlung, welche derzeit aus 26 Personen besteht⁶. In diesem Gremium hat jede Person Anrecht auf eine Stimme, welche proportional zu ihrem Aktienkapitalanteil ist. Da viele kleinere Gemeinden mit geringen Anteilen beteiligt sind (zwischen 0.01 und 0.2%), ist ihre Mitsprache statutarisch gesehen eher theoretischer Natur. Die Aktienanteile der einzelnen Gemeinden weisen jedoch keinen Bezug zu deren effektiv bezogenen Leistungen des tl auf.

Die Finanzierung des Defizits geschieht unabhängig von den Aktienanteilen der einzelnen Gemeinden (Kanton Waadt 1990). Für den Agglomerationsverkehr setzt sich der Anteil einer einzelnen Gemeinde aus zwei Komponenten zusammen: Zu zwei Dritteln werden die effektiv bezogenen Leistungen (Haltestellenabfahrten) und zu einem Drittel die Einwohnerzahl der Gemeinde berücksichtigt. Die Abgeltungen, welche die Gemeinden zu leisten haben, basieren folglich einzig auf Komponenten der Angebotsseite und auf der Einwohnerzahl, wobei letzteres gewisse Umverteilungsmechanismen von grösseren zu kleineren Gemeinden nach sich zieht.

Die Rolle des Kantons erscheint auf den ersten Blick relativ stark, muss er doch die Angebotsplanung des tl gemäss kantonalem Recht absegnen und auch seine Mitsprachemöglichkeiten innerhalb der Organisationsstruktur des tl sind zumindest auf dem Papier relativ umfangreich. Dennoch kommt dem Kanton im effektiven Planungsprozess bisher nur eine marginale Bedeutung zu. Der öffentliche Agglomerationsverkehr wurde als Angelegenheit der beteiligten Gemeinden betrachtet und der Kanton enthielt sich bisher bei jeder Entscheidung in der Delegiertenversammlung der Stimme (Interviewinformation, siehe auch Kübler/Schwab 2003). Der Kan-

⁶ Die Delegiertenversammlung setzt sich reglementarisch wie folgt zusammen: zwei Vertretern des Kantons Waadt (einer davon stellt gleichzeitig das Präsidium), die Stadt Lausanne mit sieben, die Aktionärgemeinden mit zwölf Vertretern, die BCV und die Migros Waadt mit je einem Vertreter, sowie zwei Busfahrern des tl.

ton nimmt somit *de facto* keinerlei Steuerungsfunktion wahr. Innerhalb des tl sind für die Bevölkerung nur informelle Mitsprachemöglichkeiten vorgesehen. Die einzige Möglichkeit, Einfluss zu nehmen besteht darin, an den Delegierten des tl in der eigenen Gemeinde zu gelangen. Da nicht alle Gemeinden in der Delegiertenversammlung vertreten sind, steht auch nicht in jedem Falle ein direkter Ansprechpartner in der eigenen Gemeinde zur Verfügung. Die Kontrollmöglichkeiten für die Bevölkerung sind somit im Bereich öffentlicher Agglomerationsverkehr in Lausanne sehr gering.

Die Organisationsstruktur des öffentlichen Agglomerationsverkehrs in Lausanne basiert stark auf Konsensorientierung. Da sämtliche Gemeinden über eine Veto-Position verfügen, wird Kooperation sehr schwierig, zusätzlich wird das Verhältnis unter den Agglomerationsgemeinden als gar nicht kooperativ wahrgenommen. Beide Interviewpartner sind davon überzeugt, dass eine Tarifierhöhung zur Verbesserung des Kostendeckungsgrades dringend notwendig wäre. Eine Massnahme, welche jedoch bei der Politik bisher auf wenig Gegenliebe stiess. Dies, da man sich im öffentlichen Agglomerationsverkehr mit den niedrigen Tarifen und dem Angebot, jedoch nicht mit einer effizienten Leistungserbringung profilieren konnte. *Leadership*, welches auf Effizienz zielen würde, konnte nicht festgestellt werden.

Insgesamt scheint die Frage nach dem Kostendeckungsgrad in Lausanne nicht sehr politisiert zu sein, jene rund um die Tarifpolitik dafür umso mehr. Es besteht weder von Seiten der Politik, noch von der Verwaltung und auch nicht vom tl selber ein angestrebtes Ziel über die Höhe des Kostendeckungsgrades. Vielmehr scheint man die kontinuierliche Abnahme (von ursprünglich über 60% in den 1980er-Jahren auf nunmehr unter 40%) ohne grosses Schulterzucken zu akzeptieren.

Da die aktuelle Organisationsform vorsieht, dass das Gremium der Leistungsbesteller gleichzeitig oberstes Organisationsgremium des meistbeteiligten Transportunternehmens ist, führt dies dazu, dass die Tarifgestaltung in der Agglomeration Lausanne ein in hohem Masse politisierter Prozess ist. So bestimmt der Leistungsbesteller gleichzeitig den Preis, der für diese Leistung verlangt wird. Ganz im Gegensatz dazu sind Fragen rund um den Kostendeckungsgrad nur sehr wenig politisiert.

„Die [Mitglieder der Delegiertenversammlung] müssen nicht entscheiden, was die Gemeinden bestellen, sondern die müssen die Firma verwalten. Die haben zwei Hüte da in diesem Sinne, vor allem wenn wir früher diskutiert haben, also vorletztes Jahr über den Tarif, gewisse haben argumentiert als Verwalter und andere haben argumentiert als Politiker...“ (Secrétaire tl)

Da der finanzielle Anteil, den die Gemeinden zu leisten haben, nach ihrer Einwohnerzahl und dem Index der Haltestellenabfahrten errechnet wird, entsteht auch für die einzelnen Gemeinden kaum ein Anreiz, für Effizienz besorgt zu sein. Da diese lediglich für das Angebot des öffentlichen Verkehrs zu bezahlen haben, reagieren sie bei einer in ihrer Wahrnehmung zu hohen finanziellen Belastung mit dem Wunsch nach einer Reduktion des Angebotes.

„Alors les autres communes ici finalement le taux de couverture de charges ce n'est pas tellement leur problème, elles veulent... c'est la desserte que leur intéresse, si ça coûte trop cher ils disent mettent nous moins de buses“ (Chef de la division planification du service de la mobilité du canton de Vaud).

Des Weiteren gilt es die geringe Beteiligung des Kantons am öffentlichen Agglomerationsverkehr zu betonen. Da der Kanton lediglich 12.5% der ungedeckten Kosten übernimmt, hat er nur einen geringen Anreiz, für einen höheren Kostendeckungsgrad besorgt zu sein. Ebenso hat sich der Kanton, trotz formellen Mitspracherechten innerhalb der Delegiertenversammlung des tl, bisher überhaupt nicht an der Entscheidungsfindung im Agglomerationsverkehr beteiligt.

Ausserdem wirft der Finanzierungsmechanismus ein weiteres Problem auf. Indem die Einwohnerzahl beim Finanzierungsanteil stark mitberücksichtigt wird, entsteht eine hohe Eintrittshürde für Gemeinden, welche dem tl beitreten (sollten). Durch diese von der kantonalen Gesetzgebung vorgegebene Regelung entsteht ein Anreizsystem, bei dem Gemeinden versuchen, gemeindeübergreifende Buslinien innerhalb des tl zu verhindern. Auch versuchen Gemeinden grundsätzlich zu vermeiden, beim tl überhaupt Mitglied zu werden, da sie ansonsten auf Grund des Finanzierungsmechanismus ohne jegliche Angebotsverbesserung einen deutlich höheren Beitrag bezahlen müssten.

„Les communes qui sont à la limite du périmètre de l'agglomération, elles ne veulent pas entrer dans le réseau urbain parce qu'elles devront payer plus cher. Si elles y sont déjà, elles réalisent qu'elles payeraient moins cher si elles en sortaient. Donc, ce système de financement ne fonctionne pas à satisfaction“ (Chef de la division planification du service de la mobilité du canton de Vaud).

Einzelne Mitglieder versuchen sogar, aus der Kooperation im Rahmen des tl auszusteigen. Dies weil sie analog Obengenanntem als Nichtmitglieder finanziell besser gestellt sind als Mitglieder, welche zusätzlich zur Finanzierung des Angebotes über die Bevölkerungszahl finanziell eingebunden werden. Dies stellt insbesondere für Gemeinden mit grosser Einwohnerzahl, aber kleinem Angebot des öffentlichen Verkehrs ein Problem dar und setzt Anreize, den Austritt aus dem tl aktiv zu suchen. Hier spielt der Kanton wiederum eine sehr schwache Rolle und spielt seine hierarchische Vormachtstellung nicht aus, um Gemeinden zu einem Beitritt zu zwingen.

Luzern – Effizienz aus Eigeninteresse

Seit 1998 organisiert ein Zweckverband den öffentlichen Agglomerationsverkehr in Luzern. Der aus der Vereinbarung der Stadt Luzern mit den Verkehrsbetrieben der Stadt Luzern (VBL) übernommene anvisierte Kostendeckungsgrad von 60% wurde nie erreicht, obwohl er explizit in den Statuten des Zweckverbandes (1997, Artikel 24) festgeschrieben wurde. Lag er anfänglich (1999) noch bei 58,4%, sank er bis im Jahre 2003 auf 54,6% (Geschäftsbericht des ÖVL 1999; 2003). Alle Agglomerationsgemeinden nach Bundesdefinition sind Mitglied beim ÖVL mit Ausnahme der beiden ausserkantonalen Agglomerationsgemeinden. Der Beitritt erfolgte grundsätzlich freiwillig, derjenige der Gemeinden des Kantons Luzern wurde jedoch de facto erzwungen, da die kantonale Gesetzgebung die Möglichkeit vorsah, Gemeinden zur Mitarbeit (und vor allem zur Mitfinanzierung) zu verpflichten.

Entscheide über den Regionalverkehr werden einzig vom Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons geregelt (Gesetz über den öffentlichen Verkehr des Kantons Luzern 1996). Da die Buslinien des regionalen Verkehrs jedoch oftmals auch zur Erschliessung einzelner Agglomerations-

gemeinden beitragen (oder sogar ausschliesslich deren Erschliessung garantieren) führt dies zur Situation, dass einzelne Gemeinden wohl (Zwangs-) Mitglied des ÖVL sind, jedoch nicht von einer vom ÖVL verwalteten Buslinie bedient werden. Das Entscheidungsgremium des ÖVL ist die Delegiertenversammlung, wo jede Gemeinde mit einer Person (die Stadt Luzern mit zwei Personen) und zusätzlich der Kanton mit einer Person Einsitz nimmt⁷.

Im ÖVL gilt grundsätzlich das Bestellerprinzip: Jede Gemeinde bezahlt für die von ihr bezogenen Leistungen des öffentlichen Verkehrs. So ist jede Gemeinde grundsätzlich frei, das Angebot selber zu bestimmen, so lange die entsprechenden Kosten getragen werden (siehe weiter unten). Betrifft eine Buslinie mehr als eine Gemeinde (und dies ist fast immer der Fall), wird zuerst ein Konsens der beteiligten Gemeinden gesucht. Erst wenn diese keinen Konsens finden können, entscheidet die gesamte Delegiertenversammlung über den Leistungsauftrag⁸. In der Delegiertenversammlung stehen insgesamt 100 Stimmen zur Verfügung, welche auf Grund der Finanzierungsanteile auf die einzelnen Gemeinden aufgeschlüsselt sind.

Die Finanzierung des Defizits des ÖVL erfolgt in drei Schritten: Erstens muss jede Gemeinde, die sich eine Buslinie mit weniger als 30% Deckungsgrad leistet, die Unterdeckung bis zur Höhe von 30% vollständig alleine finanzieren. Vom restlichen Defizit bezahlt der Kanton 20% und die weiteren 80% werden auf die Mitgliedsgemeinden des ÖVL aufgeteilt (20% nach deren Finanzstärke und zu 80% nach deren Verkehrsinteresse). Dies bedeutet, dass die Gemeinden den Defizitbetrag begleichen müssen, der für die in ihrer Gemeinde erbrachten Leistungen anfällt. Um diesen zu bestimmen, wird mittels elektronischer Fahrgastzählung die Auslastung der Busse für jede Gemeinde einzeln eruiert (Nachfrageseite) und anschliessend in Relation gesetzt zum Angebot, welches den gefahrenen Kurskilometern entspricht (Angebotsseite)⁹. Somit wird im ÖVL ein System erreicht, das den Gemeinden den tatsächlich von ihnen verursachten Aufwand (fehlende Kostendeckung) in Rechnung stellt. Die transparente Verteilung der Kosten auf die effektiven Kosten-/Nutzenverhältnisse wird denn auch als Ziel vom ÖVL selbst genannt (Handlungsbereiche ÖVL 2002)¹⁰.

Auch gilt es anzumerken, dass die Statuten des ÖVL die Möglichkeiten der Initiative und des Referendums für die Bevölkerung vorsehen würden¹¹. "Würden" deshalb, weil diese seit der Gründung des Zweckverbandes nicht ein einziges Mal wahrgenommen wurden.

Warum gelingt es Luzern, einen relativ hohen Kostendeckungsgrad von 55% aufrecht zu erhalten? Die Antwort hierzu lässt sich primär in zwei Faktoren der Organisationsform des

⁷ Gegenwärtig sind unter den 17 Mitgliedern lediglich ein Vertreter der SP, jedoch deren 13 der CVP oder der FDP auszumachen. Ein Delegierter der Stadt ist der (parteilose) Finanzverwalter. Ebenfalls parteilos ist der Vertreter des Amtes für öffentlichen Verkehr.

⁸ Artikel 3 der Statuten des ÖVL.

⁹ Siehe Artikel 23 der Statuten des ÖVL.

¹⁰ Einzig der Anteil, welcher über die Finanzstärke ermittelt wird, führt zu einem geringen Lastenausgleich zwischen den Gemeinden. Anzumerken gibt es noch, dass der Finanzierungsmodus des ÖVL seit der Gründung bereits mehrfach revidiert wurde. So erhöhte der Kanton seinen Finanzierungsanteil auf das Rechnungsjahr 2003 von 10 auf 20%, der Solidaritätsbeitrag wurde hingegen von 25 auf 20% gesenkt.

¹¹ Artikel 7 und 8 der Statuten des ÖVL.

Zweckverbandes ÖVL finden: Einerseits im Finanzierungsmodus und andererseits im statutarisch festgeschriebenen Kostendeckungsgrad. Indem der Finanzierungsmechanismus so gewählt wurde, dass einerseits das Angebot mit dem Faktor der Haltestellenabfahrten und andererseits die Nachfrage mittels elektronischer Fahrgastzählung berücksichtigt wird, haben die Gemeinden ein ureigenes Interesse daran, für eine hohe Effizienz besorgt zu sein. Je grösser die Effizienz der Buslinien auf ihrem Gemeindegebiet, desto geringer ist der Anteil, den die entsprechende Gemeinde als Defizitbeitrag zu begleichen hat. Dies zeigt sich auch bei einzelnen Ausbauvorhaben, bei denen jede Gemeinde für sich entscheiden muss, ob sie sich einen entsprechenden Ausbau leisten kann. Dabei kann die Gemeinde grundsätzlich autonom entscheiden, da sie die dadurch entstehenden Mehrkosten fast ausschliesslich alleine zu tragen hat. Somit sind an Stelle der kollektiven Verhandlung aller Gemeinden Einzelverhandlungen zwischen einer Gemeinde und dem Zweckverband getreten.

Ein zweites wichtiges Element, welches die Agglomeration Luzern von den beiden anderen untersuchten Fällen unterscheidet, ist die explizite Festschreibung des angestrebten Kostendeckungsgrades in den Statuten des Zweckverbandes. Indem diese Zielgrösse auf 60% festgelegt wurde, müssen sich alle beteiligten Akteure an diesem Ziel orientieren.

„Das war ein politischer Entscheid an diesen 60% festzuhalten, sonst sind wir bald bei 50% unten und dann war halt einfach die Frage immer dieser Begehrlichkeiten... damit Begehrlichkeiten, die diesen Kostendeckungsgrad senken würden, vermieden werden können“ (Abteilungsleiter öffentlicher Verkehr der Dienststelle Verkehr und Infrastruktur des Kantons Luzern).

Der Spielraum für die Verwaltung und für den Zweckverband ist relativ eng. Auch wenn sich der angepeilte Kostendeckungsgrad von 60% nie realisieren liess, wurde er auch nie weit verfehlt. Eine geringe Abweichung scheint politisch kein Problem darzustellen, jedoch kann ein einmal festgeschriebenes Ziel nicht mehr ohne weiteres im politischen Prozess aufgeweicht werden. Während in den beiden anderen Agglomerationen Fragen um den Kostendeckungsgrad selten oder nie auf der politischen Tagesordnung stehen, wurde diese Frage in der Agglomeration Luzern zumindest in der Phase des Gründungsprozesses des ÖVL intensiv diskutiert. Dies führte dazu, dass Fragen der Effizienz auch heute noch bei Entscheiden um Aus- oder Abbau des öffentlichen Agglomerationsverkehrs von Bedeutung sind. Es lässt sich festhalten, dass die institutionelle Festlegung des anvisierten Kostendeckungsgrades verhindert hat, dass die Diskussion lediglich angebotsorientiert geführt wurde, obwohl die Gemeinden grundsätzlich in diese Richtung tendieren.

Bei den in den Statuten vorgesehenen direktdemokratischen Möglichkeiten für die Bevölkerung zeigt sich ein etwas differenzierteres Bild. Einerseits haben diese durchaus eine effizienzfördernde Anreizwirkung. Da von den Möglichkeiten der Initiative und des Referendums noch nie Gebrauch gemacht wurde, verlieren diese Möglichkeiten jedoch allmählich ihren ‚Schatten der Hierarchie‘.

St. Gallen – Kantonal verordnete Effizienz

Der Kostendeckungsgrad des öffentlichen Verkehrs wird im Kanton St. Gallen nicht veröffentlicht. Weder die VBSG noch das kantonale Amt für öffentlichen Verkehr publizieren diese Zahlen. Beide führen hierüber jedoch ausführlich Buch. Der Kostendeckungsgrad der VBSG lag für das Jahr 2003 bei rund 71% (VBSG 2004: 1/8, eigene Berechnung), jener des gesamten öffentlichen Verkehrs in der Agglomeration St. Gallen bei rund 66% (Information Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen). Auch besteht, ähnlich wie in der Agglomeration Lausanne, kein explizit vorgeschriebenes Ziel des Kostendeckungsgrades.

Das Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (1988) regelt die Organisation des öffentlichen Verkehrs im Kanton St. Gallen. In dieser Gesetzesgrundlage wird zwischen vier Arten des öffentlichen Verkehrs unterschieden: Auf der einen Seite gibt es den Agglomerationsverkehr, der zur Erschliessung von Kerngemeinden in überbauten, zusammenhängenden Gebieten dient¹². Weiter gibt es den Regionalverkehr¹³, den Ortsverkehr mit regionaler Bedeutung, welcher bestimmte Linien mit erheblichem überörtlichem Verkehr umfasst¹⁴ und zusätzlich den reinen Ortsverkehr. Das Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs nimmt wiederum Bezug auf das Einführungsgesetz zum Eidgenössischen Eisenbahngesetz (1971, überarbeitet 1997) des Kantons St. Gallen, wo die Zuständigkeiten im öffentlichen Verkehr geregelt sind. Aus diesem Gesetz geht die starke Rolle des Kantons klar hervor. Dieser legt die Gemeindeanteile fest, wobei die Gemeinden bei Regional-, Agglomerations- und beim Ortsverkehr mit regionaler Bedeutung 50% der Kosten tragen, welche dem Kanton entstehen¹⁵. Dabei wird die Erschliessung der Gemeinde mittels einem Index der Haltestellenabfahrten berücksichtigt (Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen 2002)¹⁶. Im Ortsverkehr bezahlen die Gemeinden 100% des Defizits selber¹⁷. Für die Bestellung des Angebotes ist das zuständige Departement verantwortlich, wobei es die politischen Gemeinden und die Regionalplanungsgruppen berücksichtigt¹⁸. Das Gesetz bestimmt zusätzlich, dass die Regierung über Förderungsmaßnahmen und Beitragsleistungen verfügt, wenn sich die politischen Gemeinden nicht einigen können¹⁹.

Die starke Stellung des Kantons zeigt sich auch bei der Bereitstellung des Angebotes des öffentlichen Verkehrs. Einzig beim Ortsverkehr kann jede Gemeinde selber über das Angebot bestimmen (trägt dann aber auch die gesamten Kosten). Bei allen anderen Arten des öffentlichen

¹² Artikel 4 des Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs des Kantons St. Gallen.

¹³ Artikel 5 ebd.

¹⁴ Indem einzelne innerstädtische Buslinien dem Ortsverkehr mit regionaler Bedeutung zugewiesen werden (beispielsweise die Buslinie zur Erschliessung des Kantonsspitals), wird die finanzielle Belastung der Stadt St. Gallen für diese Linien von 100 auf 45% gesenkt. Artikel 6 ebd.

¹⁵ Artikel 3 ebd.

¹⁶ Artikel 4 ebd.

¹⁷ Bei Ausbauvorhaben im Sinne von Versuchsbetrieben haben die betroffenen Gemeinden für die ersten drei Jahre 60% der direkten Kosten zu tragen, der Kanton beteiligt sich in dieser Phase lediglich mit 40%. Anschliessend erfolgt nach einer Überprüfung der Rentabilität die Überführung in das ordentliche Angebot. Ausbauvorhaben unterliegen dadurch einer relativ hohen Eintrittshürde für die Gemeinden.

¹⁸ Artikel 8 ebd. sowie Artikel 23 des Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs des Kantons St. Gallen.

¹⁹ Artikel 23 des Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs des Kantons St. Gallen.

Verkehrs arbeitet der Kanton grundsätzlich mit den Fachkommissionen der Regionalplanungsgruppen zusammen, wobei diesen ein (informelles) Mitspracherecht zukommt. Entscheidungsinstanz bleibt jedoch der Kanton, welcher auch 50% der ungedeckten Kosten übernimmt. Die Mitsprachemöglichkeiten, welche den Regionalplanungsgruppen zustehen, werden sehr zurückhaltend wahrgenommen. Das gesamte Planungsverfahren macht beinahe vollständig Halt an der Kantonsgrenze. Die ausserkantonalen Gemeinden der Agglomeration St. Gallen werden nicht oder nur fallweise in die Entscheidungsstrukturen miteinbezogen. Zudem deckt sich der weiter gefasste Begriff der „Verkehrsregion St. Gallen“ nicht mit der Agglomeration. Eine übergeordnete, agglomerationsweite Planungsinstanz fehlt.

Für die Bevölkerung bestehen nur Mitsprachemöglichkeiten indirekter Art. Sie können mit ihren Wünschen an ihre Gemeinde gelangen, welche diese dann in den Regionalplanungsgruppen oder in direktem Kontakt zum Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen im Rahmen des Fahrplanverfahrens einbringen können.

Auch in der Agglomeration St. Gallen scheinen die Gemeinden Mühe zu haben, sich untereinander zu verständigen. Im Gegensatz zu den beiden anderen betrachteten Agglomerationen gibt es kein sämtliche Gemeinden der Agglomeration umfassendes Gremium, welches für die Koordination des öffentlichen Verkehrs zuständig ist. Vielmehr besteht für den Agglomerationsverkehr in St. Gallen ein System von Einzelverhandlungen der betroffenen Gemeinden mit dem kantonalen Amt für öffentlichen Verkehr. Oftmals ist die starke Hand des Kantons notwendig, um über gemeindeübergreifende Buslinien entscheiden zu können, da die Gemeinden untereinander häufig in Konflikt stehen. Die starke Steuerungsleistung des Kantons geht einher mit einer entsprechenden finanziellen Verpflichtung. Insofern werden die Gemeinden, und insbesondere auch die Stadt St. Gallen, finanziell entlastet.

Nutzt der Kanton nun seine Möglichkeiten der hierarchischen Steuerung auch zur Effizienzsteigerung? Die Antwort auf diese Frage fällt auf Grund mehrerer Überlegungen positiv aus. Im Amt für öffentlichen Verkehr als zentrale Entscheidungsinstanz werden Fragen rund um den Kostendeckungsgrad relativ grosse Bedeutung zugemessen. So werden sämtliche Linien laufend auf ihren Kostendeckungsgrad und auf verschiedene weitere Kennzahlen hin überprüft und bei der Festsetzung neuer Angebote spielen Effizienzüberlegungen eine zentrale Rolle.

„...wenn die [gemeint ist eine Linie] bestimmte Werte nicht erreicht, dann wird das Angebot entweder gekürzt oder der Versuchsbetrieb gar nicht verlängert.“

„Aber bei diesen Entscheiden schauen Sie auf die Kostendeckung? Wird dort ausgebaut, wo es effizienter ist?“

„Ja, das ist klar. Das ist schon unsere Stossrichtung“ (Leiter Controlling des Amtes für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen).

Auch bestehen Kriterien, dass bei einer all zu unrentablen Linie Massnahmen ergriffen werden müssen, um deren Rentabilität zu erhöhen. Dies alles geschieht unter dem Druck der Politik, welche aus finanziellen Gründen ein starkes Augenmerk auf Fragen rund um den Kostendeckungsgrad wirft. Vor allem von parlamentarischer Seite ist vom Kanton, wie auch von der Stadt St. Gallen und anderer Gemeinden ein stetiger Druck zur effizienten Leistungserbringung spürbar.

Ein entsprechender Druck von Seiten der Bevölkerung ist gemäss den Interviewpartnern nicht auszumachen. Die Bevölkerung, wie auch die Gemeinden, interessieren sich primär für das Angebot des öffentlichen Verkehrs und weniger für die Kostendeckung, da der Finanzierungsmechanismus lediglich Komponenten der Angebotsseite (Haltestellenabfahrten und Einwohnerzahl) berücksichtigt. Speziell bei der Inbetriebnahme neuer Linien tragen die Gemeinden während dem Versuchsbetrieb von drei Jahren 60% der Kosten. Dadurch ist eine hohe Eintrittshürde für den Ausbau des öffentlichen Verkehrs in der kantonalen Gesetzgebung verankert. Nach Ablauf des Versuchsbetriebs entscheidet das Amt für öffentlichen Verkehr vor allem auf Grund der Rentabilität über die Weiterführung des Angebotes. Auch hier spielen Fragen rund um die Effizienz eine zentrale Rolle.

Für St. Gallen lässt sich somit das Fazit ziehen, dass der Kanton die Fäden bei der Organisation des öffentlichen Agglomerationsverkehrs in der Hand hält und dabei sehr bewusst Effizienz als wichtige Zielgrösse maximiert. Effizienzüberlegungen spielen bei allen Entscheiden eine wichtige Rolle. Der Kanton als Entscheidungsinstanz ist dabei dank der von ihm ausgeübten hierarchischen Steuerung in der Lage, dieses Ziel autonom zu verfolgen.

Die Effizienz des Agglomerations-ÖV im Vergleich

In Bezug auf die Variable des Kostendeckungsgrades, welche für diese Untersuchung von besonderem Interesse ist, konnten markante Unterschiede zwischen den drei Agglomerationen festgestellt werden. Jedoch ist ein Vergleich hier nicht ganz einfach, sind doch die Erhebungsgrundlagen nicht immer die gleichen. Während der Kostendeckungsgrad in Lausanne lediglich bei 39% liegt²⁰ und somit nicht einmal die Hälfte der Kosten durch Einnahmen gedeckt sind, weist Luzern im Agglomerations-ÖV einen Kostendeckungsgrad von 55% auf. St. Gallen unterhält den öffentlichen Agglomerationsverkehr mit dem höchsten Kostendeckungsgrad, wo rund 66% der Ausgaben durch Einnahmen gedeckt sind (alle Zahlen für das Jahr 2003, siehe Abbildung 2).

²⁰ Inklusiv acht Linien des Regionalverkehrs und den beiden tramways, folglich dürfte der effektive Kostendeckungsgrad allenfalls etwas höher liegen. Dennoch ist ein relativer Vergleich der drei Agglomerationen durchaus möglich.

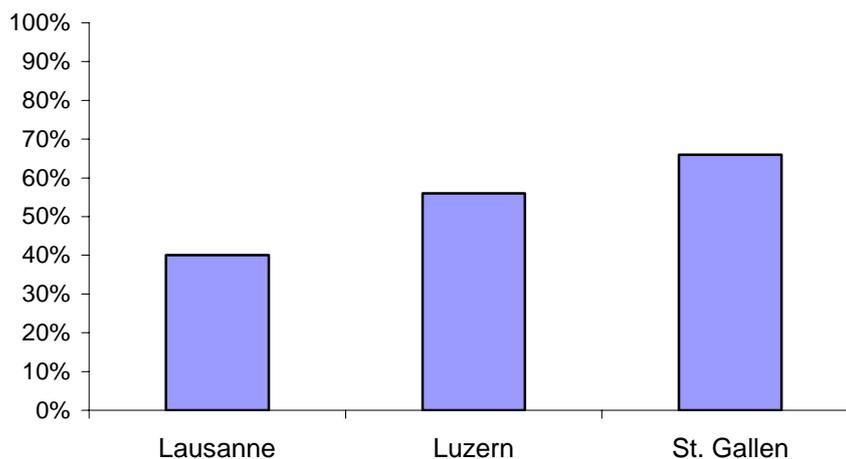


Abbildung 2: Kostendeckungsgrad des öffentlichen Agglomerationsverkehrs im Vergleich

Bei den Organisationsstrukturen zeigten sich ebenfalls massive Unterschiede zwischen den drei betrachteten Agglomerationen. In Lausanne obliegt der Delegiertenversammlung des Transportunternehmens tl die Planung und Organisation des öffentlichen Agglomerationsverkehrs. Die Finanzierung erfolgt anhand zweier Kriterien: Angebot und Solidarität. In Luzern organisiert ein Zweckverband den öffentlichen Agglomerationsverkehr und die Finanzierung erfolgt grossmehrheitlich nach Angebot und Nachfrage, wobei die Gemeinden das auf ihrem Gebiet verursachte Defizit begleichen. In St. Gallen wiederum ist das kantonale Amt für öffentlichen Verkehr im Agglomerationsverkehr federführend. Die Finanzierungsanteile der einzelnen Gemeinden werden dabei anhand des Angebotes festgelegt.

Folglich lässt sich der Fall der Agglomeration Luzern dahingehend charakterisieren, dass der öffentliche Verkehr vor allem durch die effizienzgeleitete Kooperation der beteiligten Gemeinden organisiert wird und die Anreize der Organisationsform so ausgelegt sind, dass die Gemeinden aus Eigeninteresse für eine hohe Effizienz des öffentlichen Verkehrs auf ihrem Gemeindegebiet besorgt sind. In St. Gallen hingegen wird der öffentliche Agglomerationsverkehr vom Kanton hierarchisch gesteuert. Dabei verfolgt der Kanton das Ziel, die Kosten tief zu halten, was jedoch auf Grund des Finanzierungsmechanismus dazu führt, dass die Steuerung primär dahingehend funktioniert, das Angebot tief zu halten. Im Fall der Agglomeration Lausanne liess sich kein klarer Organisationsmodus herausarbeiten, die Bereitstellung des öffentlichen Verkehrs ist dort weder dem Modus der Hierarchie, der Kooperation, noch dem Markt zuzuordnen.

Hypothesentest

Hypothese 1: Direktdemokratische Mitsprache

Je direktdemokratischer die Mitsprachemöglichkeiten in einem Politikfeld sind, desto grösser ist die Effizienz im entsprechenden Politikfeld.

Bei der Untersuchung hat sich gezeigt, dass die empirisch feststellbare Varianz dieser unabhängigen Variablen erstaunlich gering ist. In den Agglomerationen Lausanne und St. Gallen beschränken sich die Mitspracherechte auf informelle, nicht garantierte Anhörungsrechte und in der Agglomeration Luzern wurden die Möglichkeiten der Initiative und des Referendums bisher noch nie gebraucht. Dennoch ist hier ein Druck zu spüren, dass eine unbegrenzte Angebotsplanung nicht möglich ist, da die Akteure sich der Gefahr eines drohenden Referendums bewusst sind. Dieser "Schatten der direktdemokratischen Mitsprache" wird mit der Zeit verblassen, wenn das Instrument weiterhin nicht zur Anwendung kommt.

Die Hypothese des *public choice* lässt sich folglich für den *policy*-Bereich des öffentlichen Agglomerationsverkehrs insofern nicht bestätigen, als dass die Verwaltung nicht grundsätzlich an einer weniger effizienten Leistungserbringung interessiert ist als die Politik. Vielmehr verfolgt die Politik angebotsorientierte Ziele, wenn nicht - wie im Falle von Luzern - geeignete Massnahmen getroffen werden, um dies zu verhindern (siehe weiter unten). Ein positiver Einfluss direktdemokratischer Mitsprachemöglichkeiten (oder zumindest eines Schattens desselben) auf die Effizienz kann nicht *per se* ausgeschlossen werden. Jedoch zeigte sich bei den drei untersuchten Fällen eine zu geringe Varianz der Mitsprachemöglichkeiten.

Hypothese 2: Hierarchische Steuerung

Je grösser die Steuerungsleistung der föderalistisch übergeordneten Einheit in einem Politikfeld, desto grösser ist die Effizienz im entsprechenden Politikfeld.

Je geringer die Steuerungsleistung der föderalistisch übergeordneten Einheit in einem Politikfeld, desto grösser ist die Effizienz im entsprechenden Politikfeld.

In St. Gallen konnte gezeigt werden, dass der Kanton als zentrale Entscheidungsmacht im öffentlichen Agglomerationsverkehr einfacher über Fragen des Kostendeckungsgrades entscheiden kann, während sich in Lausanne die Ineffizienz des Agglomerationsverkehrs zu einem grossen Teil durch die vollständige Abwesenheit des Kantons in Entscheidungsfragen erklären lässt. Dass hierarchische Steuerung dennoch keine notwendige Bedingung für einen effizienten Agglomerationsverkehr sein muss, zeigt der Fall der Agglomeration Luzern. Die vorliegende Untersuchung spricht jedoch klar dafür, dass sich hierarchische Steuerung positiv auf die Effizienz im Politikfeld des öffentlichen Agglomerationsverkehrs auswirkt. Der vom *public choice* vermutete Zusammenhang, dass kleinere Einheiten einen effizienteren *output* hervorbringen und eine zentra-

le Entscheidungsinstanz (Kanton) weniger um Effizienz bemüht ist als die untergeordneten Einheiten (Gemeinden), hat sich nicht bestätigt.

Hypothese 3: Anreize der föderalistisch übergeordneten Einheit

Je grösser die Anreize der föderalistisch übergeordneten Einheit in einem Politikfeld sind, desto grösser ist die Effizienz im entsprechenden Politikfeld.

Diese Hypothese zeigt ihre Bedeutung vor allem für die Agglomeration Luzern. Hier wurde durch die Gesetzgebung auf kantonaler Ebene ein System eingerichtet, welches einerseits diese Kooperation erheblich erleichtert hat, indem nicht mehr zwingend ein Konsens aller Gemeinden notwendig ist, sondern Einzelverhandlungen von Gemeinden mit dem Zweckverband ÖVL möglich wurden. Andererseits wurde auch ein Anreiz geschaffen, so dass die Gemeinden an einer effizienten Erbringung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs interessiert sind, indem bei der Berechnung der finanziellen Anteile der einzelnen Gemeinden nicht nur Faktoren der Angebots-, sondern auch der Nachfrageseite berücksichtigt werden. Dadurch entstand für jede Gemeinde ein Anreiz, für die Effizienz des öffentlichen Verkehrs auf ihrem Gemeindegebiet besorgt zu sein.

In Lausanne zeigt sich, dass sich die Gemeinden untereinander nicht auf einen effizienten öffentlichen Verkehr einigen können. Hier fehlen jegliche Anreize der kantonalen Ebene, die Gemeinden zur Kooperation zu ermuntern. Die Abgeltungen des Kantons für den öffentlichen Agglomerationsverkehr sind an keinerlei Bedingungen geknüpft. In der Agglomeration St. Gallen sind ebenfalls keine Anreize des Kantons für die Kooperation unter den Gemeinden zu erkennen. Hier sind diese jedoch weniger von Bedeutung, da die Gemeinden meist in Einzelverhandlungen mit dem Kanton über das Angebot des öffentlichen Verkehrs bestimmen und der Kanton mittels hierarchischer Steuerung für Effizienz besorgt ist.

Hypothese 4: Verständigungsklima

Je eher die beteiligten Akteure eine kooperative Interaktionsorientierung verfolgen, desto grösser ist die Effizienz im entsprechenden Politikfeld.

In allen drei Agglomerationen konnte beobachtet werden, dass sich die Gemeinden grundsätzlich in der Kooperationsfalle befinden. In St. Gallen und Luzern ist es eher gelungen, dieses schlechte Klima durch Einzelverhandlungen zwischen Kanton und Gemeinden oder Zweckverband und Gemeinden zu umgehen. In Lausanne scheint die besonders konfliktive Haltung der Gemeinden die gegenseitige Blockierung, welche auf Grund des institutionellen *settings* möglich ist und allen Gemeinden eine Vetospielerposition zukommen lässt, zusätzlich zu verschärfen. Während in Luzern die Gemeinden primär eine kompetitive Grundeinstellung haben und deshalb keine gegenseitige Blockierung stattfindet, ist ausgerechnet in jener Agglomeration (Lausanne), wo eine kooperative Grundeinstellung der Gemeinden auf Grund des institutionellen *settings* besonders notwendig wäre, das Klima besonders vergiftet. Zudem springt der Kanton Waadt weder

mit hierarchischer Steuerung noch mit dem Setzen von Anreizen in die Bresche. Das *de facto* verlangte Prinzip der Einstimmigkeit in der Delegiertenversammlung des tl erleichtert es den Gemeinden, eine eigennutzorientierte Verhaltensweise zu verfolgen. Die Hypothese hat sich dahingehend bestätigt, dass eine kooperative, oder zumindest kompetitive Orientierung die Kooperation erleichtert, hierfür jedoch nicht notwendige Bedingung ist, wie die Betrachtung der Fälle von Luzern und St. Gallen gezeigt hat. In beiden Fällen werden direkte Verhandlungen zwischen dem Angebotsbesteller (in St. Gallen der Kanton und in Luzern der Zweckverband ÖVL) und den einzelnen Gemeinden geführt. Dadurch verliert der Wettbewerb zwischen den Gemeinden an Bedeutung.

Bezüglich der Untersuchung des Faktors *leadership* war als erstes der Frage nachzugehen, ob überhaupt Effizienz als gemeinsames Ziel der Akteure einer Agglomeration vorhanden ist. Dies konnte jedoch nur in der Agglomeration Luzern festgestellt werden, wo der angestrebte Kostendeckungsgrad von 60% explizit in den Statuten des Zweckverbandes festgeschrieben wurde und seither ein Politikziel darstellt, das relativ konsequent verfolgt wird. Dennoch stehen nicht alle Akteure hinter diesem Ziel und es gab verschiedene Versuche, diese Zielgrösse aufzuweichen oder anzupassen, was jedoch am Widerstand der Gemeinden scheiterte. Dabei scheint es, wie in den beiden anderen Agglomerationen auch, dass die Profilierung und somit auch das *leadership* eher mit Fragen um das Angebot des öffentlichen Verkehrs und nicht mit Fragen der Effizienz möglich ist. Somit kann festgehalten werden, dass lediglich in einer Agglomeration ein explizites Politikziel in Bezug auf die Effizienz besteht, jedoch in keiner der drei Agglomerationen *leadership* zu erkennen ist, wo Personen sich mit Fragen rund um den Kostendeckungsgrad zu profilieren versuchen. Insofern wurde die Hypothese dahingehend relativiert, dass *leadership* eher einen Einfluss auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs, als auf dessen Effizienz haben dürfte.

Policy-Empfehlungen

Lausanne

Im Vergleich mit den beiden anderen Agglomerationen bieten sich Lausanne zwei mögliche Auswege aus der derzeitigen Kooperationsfalle an. Entweder wird eine Organisationsform gefunden, welche (ähnlich wie in Luzern) nicht auf die Kooperation aller Gemeinden angewiesen ist, oder es ist ein deutlich stärkeres Engagement des Kantons im Sinne hierarchischer Steuerung notwendig. Letzteres wäre wohl auch mit einer entsprechenden finanziellen Verpflichtung verbunden, welche derzeit auf Grund der knappen Finanzlage des Kantons eher nicht zu erwarten ist. Denkbar wäre auch eine Verknüpfung der beiden Punkte. Die Agglomeration Lausanne hat jedoch im Vergleich zu den beiden anderen betrachteten Agglomerationen den Vorteil, dass sämtliche Gemeinden der Agglomeration im Kanton Waadt liegen, was einen stärkeren Einbezug des Kantons in Fragen der Steuerung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs erleichtern sollte.

Da die starke Konsensorientierung in der Agglomeration Lausanne betont wurde, wäre es auch denkbar, dass die Gemeinden zu einer kooperativen Interaktionsorientierung finden, um so die gegenwärtige Blockadesituation zu überwinden. Wie dies gelingen kann, muss an dieser Stelle offen bleiben, da in der Agglomeration Lausanne die grosse Anzahl involvierter Gemeinden eine Kooperation schwieriger macht. Ebenso wäre es denkbar, durch die Einführung direktdemokratischer Mitsprachemöglichkeiten Fragen rund um den Kostendeckungsgrad in gewisser Masse zu politisieren und die bisherige Diskussion, welche sich lediglich um Fragen rund um das Angebot und die Tarife drehte, auf Effizienzfragen zu verlagern. Dazu wäre sicherlich die Entflechtung von Besteller- und Anbietergremium, welches derzeit beides von der Delegiertenversammlung des tl wahrgenommen wird, hilfreich. Auch hier gilt es jedoch zu relativieren, dass auf Grund der eher linken politischen Ausrichtung in der Agglomeration Lausanne eine Politisierung der Fragen rund um den Kostendeckungsgrad nicht zwingend einen positiven Einfluss auf denselben haben muss.

Auch scheint das Finanzierungssystem für die Gemeinden problematische Anreize zu setzen. So ist eine Mitgliedschaft im tl derzeit durch den hohen Anteil der Finanzierung über die Einwohnerzahl äusserst unattraktiv. Hier wäre es sinnvoller, wie in den beiden anderen Agglomerationen, stärker auf das effektiv bestellte Angebot und allenfalls auch auf die Nachfrage abzustellen. Die derzeit bestehende hohe finanzielle Hürde für den Eintritt in die Organisationsstruktur des tl sollte modifiziert werden.

Luzern

Die Effizienz des öffentlichen Verkehrs in der Agglomeration Luzern hängt von den beiden Aspekten der Anreizstruktur durch den Kanton und der institutionell festgeschriebenen Zielgrösse des Kostendeckungsgrades ab. Obwohl letztere vermehrt unter Druck steht, scheint die Festschreibung einer konkreten Zielgrösse ein sinnvolles Instrument zu sein. Da die Organisationsform des Zweckverbandes ÖVL nicht sehr stark auf hierarchischer Steuerung basiert, ist

kaum ersichtlich, warum die beiden ausserkantonalen Gemeinden der Agglomeration Luzern nicht Mitglied sind. Eine mögliche Erklärung ist der Finanzierungsmechanismus, der teilweise auf einem Solidaritätsbeitrag beruht, welcher eine (wenn auch geringe) Eintrittshürde in den Zweckverband darstellt. Der Fall von Lausanne hat gezeigt, dass diese Solidaritätskomponente für die Aufnahme neuer Gemeinden Probleme in sich birgt. Dies vermag allenfalls zu erklären, warum der Kanton zumindest beim Beitritt der Gemeinden zum Zweckverband noch seine hierarchische Macht ausspielen musste. Ein rein auf Komponenten des Angebotes und der Nachfrage basierender Finanzierungsmechanismus würde den Beitritt für weitere Gemeinden attraktiver machen. Ein stärkeres Engagement des Kantons sowohl bei der Finanzierung (gekoppelt an Effizienzkriterien), wie auch bei der Planung könnte, wie man im Fall von St. Gallen gesehen hat, zur Erreichung der Effizienzziele hilfreich sein.

St. Gallen

Die Agglomeration St. Gallen weist den höchsten Kostendeckungsgrad der drei untersuchten Fälle auf. Dies vor allem auf Grund der starken hierarchischen Steuerung des Kantons in Fragen rund um den Kostendeckungsgrad. Einziges Problem bei dieser Form der hierarchisch "verordneten" Effizienz ist deren Verknüpfung mit der traditionellen politischen Gliederung. Die strenge Effizienzkontrolle in der Agglomeration St. Gallen macht an der Kantonsgrenze Halt. Die Agglomeration erstreckt sich jedoch über zwei Kantone, insofern kann in der Agglomeration St. Gallen nicht von einer Kongruenz von funktionalem und politischem Raum gesprochen werden.

Auch muss betont werden, dass die starke Effizienzorientierung mittels hierarchischer Steuerung durch den Kanton mit sehr geringen Mitsprachemöglichkeiten für die Bevölkerung und insbesondere auch für die betroffenen Gemeinden einhergeht. So ist es doch recht erstaunlich, dass der Kanton das Angebot relativ vieler innerstädtischer Buslinien in St. Gallen alleinig bestimmen kann. Man kann folglich sagen, dass die hohe Effizienz bei hierarchischer Steuerung mit mangelnden Mitspracherechten "erkauft" werden muss. Es dürfte jedoch relativ schwierig sein, dieses System zu ändern, da die starke Stellung des Kantons historisch verankert ist. Der entpolitisierte Prozess um die Frage des Kostendeckungsgrades scheint sich insgesamt positiv auf die Effizienz des öffentlichen Verkehrs auszuwirken, jedoch schneidet die Agglomeration St. Gallen bei der Betrachtung weiterer Kennzahlen (wie bspw. der Kundenfreundlichkeit oder des Angebotes) eher schlecht ab (siehe Umverkehr 2003), womit es die Resultate bezüglich der Effizienz zu relativieren gilt.

Fazit

Der Fokus der vorliegenden Arbeit lag auf Fragen der Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs und war damit entsprechend eng gewählt. Fragen rund um das Angebot des öffentlichen Agglomerationsverkehrs scheinen in der politischen Praxis mehr zu interessieren. Dennoch zeigte sich, dass die Ausgestaltung des institutionellen *settings* einen Einfluss auf das Politikergebnis der Effizienz im öffentlichen Agglomerationsverkehr hat. Hierbei konnte an Hand verschiedener Hypothesen gezeigt werden, welche Faktoren für das Zustandekommen einer effizienten Lösung förderlich sind.

Bei der Betrachtung der drei untersuchten Fälle Lausanne, Luzern und St. Gallen zeigte sich, dass die zwei Hypothesen zum Einfluss der hierarchisch übergeordneten Einheit (des Kantons) von besonderer Bedeutung waren. Ohne den Einfluss des Kantons scheint keine effiziente Lösung möglich zu sein. Die Art und Weise des positiven Einflusses des Kantons scheint jedoch nicht *per se* determiniert. So kann er entweder mittels hierarchischer Steuerung die Zügel betreffend der Effizienz selbst in die Hand nehmen (wie in der Agglomeration St. Gallen) oder durch ein System von Anreizen die Gemeinden dazu motivieren, für Effizienz besorgt zu sein (wie in der Agglomeration Luzern). Diese Aspekte könnten mittels einer *multi-level* Untersuchung weiter verfeinert werden (siehe bspw. Peters 2001).

Erstaunlicherweise scheinen sich die Gemeinden in allen drei Agglomerationen in der Kooperationsfalle zu befinden. Auch wenn in zwei Agglomerationen Lösungen gefunden werden konnten, welche für ein mehr oder weniger effizientes Politikergebnis sorgen, ist diesen beiden Lösungen dennoch gemeinsam, dass sie das Kooperationsdilemma zwischen den Gemeinden eher umgehen, als dass sie es lösen. Dadurch ergibt sich auch die geringere Erklärungskraft jener Hypothesen, welche auf die Verbesserung der Kooperation und damit auf die Überwindung des Kooperationsdilemmas hinzielen. Insofern deutet vieles darauf hin, dass zur Erreichung eines effizienten öffentlichen Agglomerationsverkehrs Massnahmen geeignet sind, welche eher in Richtung hierarchischer Steuerung als auf die Förderung der Kooperation unter den Gemeinden gerichtet sind.

Die ursprüngliche Hypothese zu den Anreizstrukturen des Kantons ist folglich auch dahingehend zu modifizieren, dass die Anreize im Fall der Agglomeration Luzern zwar sehr entscheidend sind für das Politikergebnis, jedoch nicht kooperationsfördernd wirken. Sie installieren hingegen einen Mechanismus, welche die Eigennutz-Orientierung der Gemeinden berücksichtigt und trotz mangelhaftem Willen zur Kooperation Anreize setzt, so dass diese selber (jede einzelne für sich) auf Effizienz bedacht sind. Das effizienteste Politikergebnis der Agglomeration St. Gallen verdankt diese einer hohen Steuerungsleistung des Kantons, welcher sehr stark auf Effizienzfragen bedacht ist.

Überlegungen zur Anwendung alternativer Theorieansätze könnten in Richtung des Regime-Ansatz gehen (siehe Pierre 1999 oder Mossberger/Stoker 2001). Dies, da die Zusammenarbeit mit privaten Akteuren auch im öffentlichen Agglomerationsbereich immer wichtiger wird (beispielsweise durch die Privatisierung von Anbietern des öffentlichen Verkehrs oder auch bei

der Zusammenarbeit mit Investoren bei der Erschliessung von Einkaufszentren). Es wäre von Interesse, inwiefern hier Unterschiede zwischen den einzelnen Agglomerationen festgestellt werden könnten und ob die Zusammenarbeitsformen zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren einen Einfluss auf die Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs haben (siehe auch Mayntz/Scharpf 1995). Insbesondere im Zusammenhang mit Ausschreibungen wird die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Akteuren im Bereich des öffentlichen Verkehrs vermehrt von Bedeutung sein. Bereits die drei betrachteten Fälle zeigten hier eine deutliche Varianz, liegen doch in Lausanne und St. Gallen die politischen Entscheidungsprozesse relativ nahe beim meistbeteiligten Transportunternehmen, während in Luzern der Leistungsbesteller ÖVL eine gewisse Distanz zu den Anbietern kennt.

In Hinblick auf die aktuelle Debatte um die Förderung des öffentlichen Agglomerationsverkehrs gilt es festzuhalten, dass die Diskussionen meist über das Angebot geführt werden. Effizienzfragen scheinen derzeit eher in den Hintergrund gerückt zu sein. Dies dürfte wohl auch im Hinblick auf die Stau-Problematik in Agglomerationen nicht grundsätzlich falsch sein. Ein Ausbau des Angebotes des ÖV dürfte jedoch um einiges leichter sein, wenn das zusätzliche Angebot auch gewissen Effizienzkriterien genügt. Folglich dürfen die in dieser Untersuchung besprochenen Aspekte des Einflusses des institutionellen *settings* auf die Effizienz des öffentlichen Agglomerationsverkehrs nicht vernachlässigt werden. Ansonsten könnte sich die gegenwärtige ÖV-Euphorie schon bald in Anbetracht knapper öffentlicher Finanzen als Bumerang erweisen.

Bibliographie

Bücher und Artikel

- Benz, Arthur and Fritz Scharpf (1991). *Kooperation als Alternative zur Neugliederung? Zusammenarbeit zwischen den norddeutschen Ländern*. Baden-Baden: Nomos.
- Brunetti, Aymo (1991). *Politisches System und Wirtschaftswachstum*. Chur, Zürich: Rüegger.
- Downs, Anthony (1994). *New Visions for Metropolitan America*. Washington DC: The Brookings Institution.
- Feld, Lars (1997). Exit, Voice and Income Taxes: The Loyalty of Voters, *European Journal of Political Economy* 13: 455-478.
- Freitag, Markus, Adrian Vatter and Christoph Müller (2003). Bremse oder Gaspedal? Eine empirische Untersuchung zur Wirkung der direkten Demokratie auf den Steuerstaat, *Politische Vierteljahresschrift* 44(3): 348-369.
- Frey, Bruno S., Marcel Kucher and Alois Stutzer (1999). *Outcome, Process & Power in Direct Democracy*. IEW Working Paper.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kaufmann, Vincent, Fritz Sager, Yves Ferrari and Dominique Joye (2003). *Coordonner Transports et Urbanism*. Lausanne: presses polytechniques et universitaires romandes.
- Keating, Michael (1998). *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Krummenacher, Jörg (2005). *Am Nabel oder im Abseits*, Neue Zürcher Zeitung No. 174: 15.
- Kübler, Daniel (2003). "Metropolitan Governance" oder: Die unendliche Geschichte der Institutionenbildung in Stadtregionen, *Informationen zur Raumentwicklung* 8/9: 1-7.
- Kübler, Daniel and Brigitte Schwab (2003). *New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas. An Assessment of Inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability*.
- Kvale, Steinar (1996). *InterViews: An Introduction to Qualitative Research Interviewing*. London, Thousand Oaks: Sage.
- Le Galès, Patrick (2002). *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Lijphart, Arend (1999). *Patterns of Democracy. Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven: Yale University Press.
- Mayntz, Renate and Fritz Scharpf (1995). Steuerung und Selbstregulierung in staatsnahen Sektoren, in Mayntz, Renate and Fritz Scharpf (Eds.). *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt, New York: Campus, 9-38.
- Meuser, Michael and Ulrike Nagel (1991). Experteninterviews - vielfach erprobt, wenig beachtet: Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion, in Garz, Detlev and Klaus Kraimer (Eds.). *Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 441-471.

- Mossberger, Karen and Gerry Stoker (2001). The Evolution of Urban Regime Theory. The Challenge of Conceptualization, *Urban Affairs Review* 36(6): 810-835.
- Parks, Roger B. and Ronald J. Oakerson (2000). Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance. Suggestions from the Research Program on Local Public Economies, *State and Government Review* 32(3): 169-179.
- Peters, Guy B. (2001). Intergovernmental Relations and Multi-level Governance, *policy&politics* 29(4).
- Pierre, John (1999). Models of Urban Governance. The Institutional Dimension of Urban Politics, *Urban Affairs Review* 34(3): 372-396.
- Sager, Fritz (2002). *Vom Verwalten des urbanen Raums. Institutionelle Bedingungen von Politikkoordination am Beispiel der Raum- und Verkehrsplanung in städtischen Gebieten*. Bern, Stuttgart, Wien: Paul Haupt.
- Scharpf, Fritz (2000). *Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Scharpf, Fritz W. (1992). Einführung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen, in Scharpf, Fritz W., Arthur Benz and Reinhard Zintl (Eds.). *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt, New York: Campus, 11-28.
- Stich, Otto (2005). *Das teuerste Denkmal der Schweiz*, Neue Zürcher Zeitung am Sonntag No. 18:
- Umverkehr (2003). ÖPNV - Hausaufgaben gemacht?, *Das Magazin für nachhaltige Mobilität* Sondernummer(Oktober).
- Wittmann, Walter (2001). *Direkte Demokratie: Bremsklotz der Revitalisierung*. Frauenfeld: Huber.

Quellen und Dokumente

- Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons Luzern (2004). *Kennzahlen des öffentlichen Regionalverkehrs*. Online im Internet: http://www.vif.lu.ch/index/oev/uu_finanz_kennzahlen_oev.htm und *Anteil Gemeinden und Bund am Regionalverkehr*. http://www.vif.lu.ch/index/oev/uu_finanzierung_oev.htm [Stand 1.9.2004].
- Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen (2000). *Regionalplanungsgruppen: Zugehörige St. Gallische Gemeinden*. Internes Papier.
- Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen (2002). *Ablauf Planung und Finanzierung im Regionalverkehr*. Internes Papier.
- Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen (2003). *Finanzierung Regionalverkehr 2002*. Internes Papier.
- Bundesamt für Statistik (2003). *Pendelverkehr. Neue Definition der Agglomerationen*. Online im Internet: http://www.statistik.admin.ch/stat_ch/ber00/vz/pm/dvz_pendleranalyse.pdf [Stand: 2.12.2003].
- Bundesamt für Statistik (2004). *Umweltstatistik Schweiz 2004 in der Tasche*.

- Bundesblatt (BBL) Nr. 40 (2003). *Bundesbeschluss über die Volksinitiative „Avanti – für sichere und leistungsfähige Autobahnen“*. Online im Internet: <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/6603.pdf> [Stand 5.8.2005].
- Defizitbeteiligung ÖVL (2004). *Rechnung 2003*. Online im Internet: <http://www.oevl.ch/Kennzahlen/defizit.asp> [Stand 1.8.2004].
- Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (1998). Kanton St. Gallen. Online im Internet: <http://www.gallex.ch/gallex/7/fs713.1.html> [Stand 5.8.2005].
- Geschäftsbericht des ÖVL (1999; 2003). *Erfolgsrechnung des ÖVL*. Online im Internet (nur neuere Jahrgänge): <http://www.oevl.ch/verband/kennzahlen/erfolg.asp> [Stand 5.8.2005].
- Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (1988). Kanton St. Gallen. Online im Internet: <http://www.gallex.ch/gallex/7/fs710.5.html> [Stand 5.8.2005].
- Handlungsbereiche ÖVL (2002). *Finanzierung und Controlling als Handlungsbereich*. Online im Internet: <http://www.oevl.ch/verband/handlungsbereiche.asp> [Stand 1.8.2004].
- Kanton Luzern (2004a). *Die Regierung*. Online im Internet: <http://www.lu.ch/index/regierung.htm> [Stand 5.8.2005].
- Kanton Luzern (2004b). *Der Grosse Rat. Funktion, Wahlverfahren, Zusammensetzung*. Online im Internet: http://www.lu.ch/index/grosser_rat/funktion_wahlverfahren_zusammensetzung.htm [Stand 5.8.2005].
- Kanton St. Gallen (2004). *Mitglieder des Kantonsrates*. Online im Internet: http://www.sg.ch/kantonsrat/mitglieder_des_kantonsrates.html und *Mitglieder der Regierung*. Online im Internet: <http://www.sg.ch/reg.html> [Stand 5.8.2005].
- Kanton Waadt (1990). *Loi sur les transports publics*. Online im Internet: <http://www.dinf.vd.ch/mobilite/documents/lois/Loi11-12-1990.pdf> [Stand 5.8.2005].
- Kanton Waadt (2002). *Election du Conseil d'Etat du 17 mars 2002. Second tour de scrutin*. <http://www.elections.vd.ch/votelec/Frameset.htm?scrut=VDCE20020317&myURL=index.htm> [Stand 5.8.2005].
- Kanton Waadt (2004). *Répartition des 180 députés au Grand Conseil (avril 2002 à mai 2003) selon les partis politiques*. Online im Internet: http://www.vd.ch/parlement/deputes_politique.html [Stand 5.8.2005].
- Kriens (2004). *Zusammensetzung des Gemeinderates*. Online im Internet: <http://www.kriens.ch/content.asp?navigationID=6&sprache=D> [Stand 5.8.2005].
- Litra (2003). *Agglomerationsverkehr braucht finanzielle Unterstützung des Bundes*. Online im Internet: http://www.litra.ch/Ausw_D/AVP/PM030515.htm [Stand 5.8.2005].
- Prilly (2004). *Le coeur meme de la commune. Les parties politiques*. Online im Internet: <http://www.prilly.ch/Politique/PPAc.asp> [Stand 5.8.2005].

- Pully (2004). *Conseil communal*. Online im Internet: [http://www.pully.ch/Webdir/website.nsf/\(DocsByUNID\)/\(267D5BCCA4D83F8CC1256_D56002C890E\)!OpenDocument&Language=L1](http://www.pully.ch/Webdir/website.nsf/(DocsByUNID)/(267D5BCCA4D83F8CC1256_D56002C890E)!OpenDocument&Language=L1) [Stand 22.10.2004].
- Renens (2004). *Autorites, Conseil Communal*. Online im Internet: <http://www.renens.ch/dev/autorites/index.html> [Stand 22.10.2004].
- SBB (2004). *Elektronischer Fahrplan*. Online im Internet: <http://fahrplan.sbb.ch/bin/query.exe/dn> [Stand 5.8.2005].
- Sozialdemokratische Partei (2003). *Agglomerationsverkehr: Probleme entschärfen statt verstärken*. Vorstoss der SP-Fraktion zur Finanzierung öffentlicher Agglomerationsverkehr. Online im Internet: http://www.sp-ps.ch/aktuell/communiqués_detail.htm?view=Communiqués_OID=145 [Stand 5.8.2005].
- Stadt Lausanne (2004a). *Municipalité de Lausanne*. <http://www.lausanne.ch/view.asp?DocID=62321> [Stand 5.8.2005].
- Stadt Lausanne (2004b). *Liste alphabétique des membres du Conseil communal de Lausanne Législature 2002 – 2006*. Online im Internet: <http://www.lausanne.ch/Tools/GetImage.asp?Id=34667&RetDesc=N&Type=DocObj> [Stand 5.8.2005].
- Stadt Luzern (2004). *Grosser Stadtrat, Parteistimmen*. Online im Internet: http://www.stadtluern.ch/wahlen04/grstr_resultate_parteistimmen_sitze.html [Stand 5.8.2005].
- Stadt St. Gallen (2004a). *Mitglieder im Grossen Gemeinderat*. Online im Internet: http://www.stadtst-gallen.ch/stadt-politik/grosser_gemeinderat/mitglieder_grosser.html und *Mitglieder des Stadtrates*. Online im Internet: http://www.stadtst-gallen.ch/stadt-politik/grosser_gemeinderat/mitglieder_grosser.html? [Stand 1.9.2004].
- Statuten des ÖVL (1997). *Statuten des Zweckverbands für öffentlichen Verkehr*. Online im Internet: <http://www.oevl.ch/pdf/statuten.pdf> [Stand 5.8.2005].
- Strategie des ÖVL (2002). *Vision und Strategie des ÖVL*. Online im Internet: <http://www.oevl.ch/verband/strategie.asp> [Stand 5.8.2005].
- TL (2004a). *Horaires*. Online im Internet: http://www.t-l.ch/reseau_horaire/corps_reseau_horaire_arret_nh.php?horaireChoisi=04 [Stand 5.8.2005].
- TL (2004b). *Rapport d'activité 2003 et bilan du Plan d'entreprise*.
- UVEK (2003). *Faktenblatt: Der Gegenvorschlag zur Avanti-Initiative*. Online im Internet: <http://www.uvek.admin.ch/verkehr/div/00614/index.html?lang=de> [Stand 5.8.2005].
- VBSG (2004). *Geschäftsbericht der Verkehrsbetriebe St. Gallen 2003*.
- Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen (2003). *Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs für die Jahren 2004 bis 2008*. Online im Internet: http://www.sg.ch/verkehr/oeffentlicherverkehr/projekte/3_oev-programm_2004-2008.Par.0004.File.tmp/3.%20%F6V-Programm%202004-2008.pdf [Stand 5.8.2005].

Zweckverband für den öffentlichen Verkehr Luzern (2004). *Jahresrechnung 2003*.

Zeitungsartikel (chronologisch)

„Abstimmungen in den Kantonen. Metro Lausanne-Epalinges aufgegleist“. Neue Zürcher Zeitung vom 25.11.2002.

„1049 Unterschriften fürs Postauto“. Neue Luzerner Zeitung vom 27.11.2002. Nr. 274: 24.

„Gutachter überprüft die Gültigkeit der Initiative“. Neue Luzerner Zeitung vom 13.2.2003. Nr. 36: 25.

„Stadtrat plädiert für ungültig“. Neue Luzerner Zeitung vom 29.3.2003. Nr. 74: 21.

„Fährt der Bus im Dezember?“. Neue Luzerner Zeitung vom 24.5.2003. Nr. 120: 19.

„Der ‚rote Ken‘ hat Recht behalten“. Neue Zürcher Zeitung am Sonntag vom 12.10.2003: 29.

„Kampf um Avanti sorgt für Zoff“. Tagesanzeiger vom 26.11.2003. Online im Internet: <http://tagesanzeiger.ch/ta/pay/taZeitungRubrikArtikel?ArtId=327510&ausgabe=3471&archive=t> [Stand 5.8.2005].

„Schweizer Verkehrspolitik dopo Avanti“. Neue Zürcher Zeitung vom 13.2.2004. Nr. 36: 13.

„Gutes Jahr für den Zweckverband“. Neue Luzerner Zeitung vom 1.5.2004. Nr. 101: 23.

„Road-Pricing auf die Strasse bringen“. Neue Zürcher Zeitung vom 5.5.2004. Nr. 103: 15.

„Mit Treibstoffgeld gegen Stau“. Neue Luzerner Zeitung vom 24.6.2004. Nr. 133: 6.

„Road-Pricing – neuer Schwung für alte Idee“. Neue Zürcher Zeitung vom 27.7.2004. Nr. 172: 41.

„Tarife für Verkehrsverbund steigen mehrmals“. Neue Zürcher Zeitung vom 29.7.2004. Nr. 174: 45.

Interviews

Agglom.	Organisation	Funktion	Datum Interview
Lausanne	Service de la mobilité du canton de Vaud	Chef de division planification	06. Sep 04
	Transports publics de la région lausannoise	Secrétaire hors conseil du Conseil d'administration et du Comité de direction	06. Sep 04
Luzern	Dienststelle Verkehr und Infrastruktur des Kantons Luzern	Abteilungsleiter öffentlicher Verkehr	13. Sep 04
	Zweckverband öffentlicher Verkehr Luzern	Geschäftsführerin	03. Sep 04
St. Gallen	Amt für öffentlichen Verkehr des Kantons St. Gallen	Leiter Controlling	15. Sep 04
	Verkehrsbetriebe der Stadt St. Gallen	Direktor	11. Sep 04

About the Author

Nico van der Heiden studierte Politikwissenschaft, Volkswirtschaftslehre und Publizistikwissenschaft an der Universität Zürich (Lizentiat 2005). Er arbeitet seit Mai 2003 am Institut für Politikwissenschaft der Universität Zürich, seit Januar 2005 als Projektmitarbeiter im Rahmen der COST-Aktion A26 (European city-regions in an age of multi-level governance - reconciling competitiveness and social cohesion?) mit dem Forschungsprojekt “Urban ‘foreign policy’ and domestic dilemmas in Swiss and European city-regions. Local, regional and multi-level impacts of transnational city-cooperation” und seit April 2006 als Assistent am Lehrstuhl für Schweizer Politik.

Kontakt: nico@pwi.unizh.ch