



# **Governance-Regimes im Öffentlichen Verkehr (ABSTRACT)**

Dissertation zur Erlangung des Grades eines

**Doktor der Sozial- und Wirtschaftswissenschaften**

vorgelegt an der Wirtschaftsuniversität Wien

Wien, im November 2002

Erstbegutachterin: a.o. Univ. Prof. Dr. Brigitte Unger  
Institut für Volkswirtschaftstheorie und –politik

Zweitbegutachter: a.o. Univ. Prof. Dr. Andreas Novy  
Institut für Wirtschaftsgeographie,  
Regionalentwicklung und Umweltwirtschaft  
(Abteilung für Stadt- und Regionalentwicklung)

Ich versichere,

1. dass ich die Dissertation selbstständig verfasst, andere als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel nicht benutzt und mich auch sonst keiner unerlaubten Hilfe bedient habe.
2. dass ich diese Dissertation bisher weder im In- noch im Ausland in irgendeiner Form als Prüfungsarbeit vorgelegt habe.
3. dass diese Arbeit mit der beurteilten Arbeit übereinstimmt.

Wien, im November 2002

---

## ABSTRACT DEUTSCH

*Sag' mir die Geschichte in drei Sätzen,  
oder lass' die Geschichte bleiben.  
(Journalistische Binsenweisheit)*



Diese Dissertation untersucht die institutionellen Zusammenhänge des Öffentlichen Personennahverkehrs in Europa. Ziel der Arbeit ist, den bestehenden Forschungsansatz des Governance Approach zu adaptieren bzw. weiter zu entwickeln, um damit exemplarische Typen von Governance Regimes zu identifizieren und in ihrer institutionellen Struktur (strukturelle Dimension), ihren Normen, Regeln und Handlungsabläufen (funktionale Dimension) und ihren Motivationen und Handlungslogiken beschreiben zu können. Diese Analysemethode dient dazu, Ansatzpunkte zur Veränderung bestehender institutioneller Systeme des ÖPNV zu erkennen (Interventionen) und ihre Wirkungsweise abschätzen zu können. An Methoden bedient sich die Untersuchung der Literaturrecherche und der qualitativen Sozialforschung, namentlich problemzentrierter Interviews mit Vertretern der wichtigsten Anspruchsgruppen des ÖPNV in dem jeweiligen System. Die Studie enthält drei Fallstudien von typischen nationalen Governance Regimes: Manchester (GB) als typisch wettbewerbliches Regime, Lyon (F) als typisch etatistisches Regime und Wien (A) als typisch korporatistisches System.

Das Governance Regime des ÖPNV in Manchester (GB) ist stark im Einklang mit dem in Großbritannien verbreiteten nationalen wettbewerblichen Governance Regime, sowohl in der strukturellen Dimension (Typen an Institutionen) als auch in der funktionalen. Die Entscheidungsstrukturen vom strategischen über das taktische zum operationalen Niveau des ÖPNV sind weitgehend unterbrochen, und die Kurzfristigkeit der Handlungslogiken der Entscheidungsbemächtigten privaten Unternehmer schafft eine jährliche Schrumpfung des öffentlichen Verkehrs (Allmendedrama). Gegenbewegungen sind nur marginal und im Rahmen von privaten Monopolisierungstendenzen.

Das Governance Regime des ÖPNV in Lyon (F) ist in beiden Dimension stark etatistisch, hat jedoch einige landesspezifische Ausnahmen, unter anderem die lange Tradition der Beteiligung privater und öffentlicher Unternehmen an der Gestaltung des ÖPNV. Die ÖV-Politik ist stark ideologisch geprägt (es dominieren Abtauschprozesse für individuelle Klientel) und dadurch partikularistisch geprägt. Oft wird der „Ausweg“ in technologische Lösungen gewählt.

Das Governance Regime in Wien (A) ist in funktionalen Dimension stark korporatistisch, nicht jedoch in der strukturellen (in dieser dominieren öffentliche Institutionen der Gemeinde Wien). Der Effekt ist zwar einerseits ein relativ leistungsfähiges und adaptives System, das jedoch sehr intransparent, stark paternalistisch und durch insgesamt mehr als 33 verschiedene Finanzierungsquellen in vielen Bereichen inkonsistent ist. Auf der Regieebene existiert keine öffentliche Zuständigkeit, das Machtvakuum begünstigt den öffentlichen Betreiber (Wiener Linien).

Folgende Schlüsse können gezogen werden:

- 1) Es zeigen sich europaweit sehr heterogene und nicht natürlicherweise konvergierende Regimes, die stark national und teils sektoriell geprägt sind und auf einem unterschiedlichen gesellschaftlichen, ökonomischen und politischen Hintergrund aufbauen. Es ist daher nicht davon auszugehen, dass es ein bestimmtes „optimales“ System gibt, vielmehr gibt es verschiedene an die jeweilige Umwelt angepasste „optimale“ Systeme.
- 2) Alle Regimes plagen sich mit einem Set gemeinsamer Schwierigkeiten, die sektoral determiniert sein dürften: Gespaltene oder inexistente (Gesamt-) Verkehrspolitik, eine strukturelle Überlegenheit des Individualverkehrs und die Dominanz technologischer über sozialer Innovation als „Ausweichstrategien“ vor Interessenskonflikten.
- 3) Jedes der beobachteten Governance Regimes hat seine spezifischen Vor- und Nachteile: Das wettbewerbliche Governance Regime ist kurz- und mittelfristig günstiger, zerstört aber über eine Allmendedrama-Situation seine eigene Lebensgrundlage. Das etatistische Governance Regime ist zwar in seiner Entscheidungshierarchie konsistent, aber zu stark ideologisch-politisch dominiert für den ÖPNV und sehr konfliktuös. Das korporatistische Governance Regime berücksichtigt den Großteil der vertretenen Interessen optimal, ist jedoch intransparent und inflexibel.
- 4) Vor allem Wien ist den kommenden Regulierungen aus Brüssel (COM 7/2000) hilflos ausgeliefert und hat nicht einmal ansatzweise die Strukturen, um die wahrscheinlich kommenden EU-Verordnungen zu administrieren. Es droht eine Paralyse des Systems.
- 5) Der Governance Approach ist nicht geeignet bzw. muss weiter entwickelt werden, um größere, dahinter liegende Entwicklungen zu erfassen und abzubilden: Die Prozesse der Kommodifizierung und „Unternehmerisierung“ weiterer Teile der öffentlichen Güter dürften Langfrist-Effekte haben, die derzeit nur sehr schlecht wahrnehmbar sind. Eine Weiterentwicklung der Theorie in diese Richtung ist vielversprechend.

## ENGLISH ABSTRACT

*Tell the story in three sentences,  
or leave it.  
(basic journalistic practice)*



This thesis explores the institutional context of Local Public Passenger Transport in Europe. The aim is to adapt and to further develop the Governance Approach in order to identify and define different types of Governance Regimes and to describe them in their institutional structure (structural dimension), their norms, rules and habits (functional dimension) and their motivations and logics of action. This method will serve to identify targets to reform existing institutional systems of public passenger transport (intervention) and understanding their impacts. As methodology, this survey is based on literature and qualitative social research, namely problem centered interviews with representatives of the main stakeholders of the public transport regime observed. This is done by researching three field studies in typical national Governance Regimes: Manchester (UK) as a typical competition oriented regime, Lyon (F) as a typical etatist regime and Vienna (A) as a typical corporatist regime.

The Manchester (UK) Public Transport Governance Regime is strongly in line with the national competitive Governance Regime, which is predominant within Great Britain. It is in line in the structural dimension (types of institutions) as with the functional dimension (rules, habits etc.). The decision structures from the strategic via the tactical to the operational level are highly fragmented. The short sighted logic of action especially of private operators erodes the whole public transport market (tragedy of the commons). Counteracting developments are only visible through strong and undesired tendencies for private monopolies.

The Lyon (F) Governance Regime is etatist in both dimensions, but has some specific exceptions, mainly the long tradition of private and public enterprise in the provision of public goods. Public transport policy is strongly influenced by ideologic decisions (political swaps and bargains are common) and as a consequence quite particularistic. In many cases, the „escape“ into a technological „solution“ is chosen. Also, this regime tends to have heavy confrontations between different interest groups.

The Vienna (A) Governance Regime in public transport is highly corporatist in its functional dimension, but only limitedly in the structural dimension, as there is strong predominance of (municipal) state decisions. The effect is on the one hand a quite successful system with a low level of conflict. On the other hand, it is almost completely intransparent, highly inconsistent, strongly paternalistic and alone through more than 30 sources of finance highly contradictory, as each of the finance sources carry a different purpose and logic of action with it. The tactical level is characterized by the inexistence of public responsibility. This power vacuum benefits to the one big public transport provider (Wiener Linien).

In general, the following conclusions can be drawn:

- 1) Throughout Europe, there are persistent heterogeneous governance regimes, which do not tend to converge „naturally“ and which are shaped mainly by national and up to some extent by sectoral factors. These factors in turn rely on a specific societal, economic and politic background which tends to change slowly. We can therefore not assume to find a „single best“ solution. Instead, we can find systems which are „best“ in the sense of „best adapted“ to the sectoral and the national regime.
- 2) All public transport Governance Regimes face a set of common difficulties, which tend to be determined by the characteristics of the sector: Divided or inexistent transport policy, structural advantages of the private car and the dominance of technological innovation to avoid conflicts of interests instead of social innovation.
- 3) Each of the observed Governance Regimes has its specific strengths and weaknesses: The competitive Governance Regime is cheaper on the short and medium run, but destroys its own existence by phenomena similar to the tragedy of the commons. The etatist Governance Regime is consistent in its level of decision, but too strongly ideological and particularistic to structure a public transport system. Furthermore, the etatist regime is highly conflictuous. The corporatist Governance Regime in turn includes the maximum of interests and is highly peaceful, but is very intransparent, inflexible and decision makers are rarely accountable.
- 4) Especially Vienna is in high danger of being paralysed by the coming regulations on the European Level (mainly COM 7/2000). Vienna does not even have some of the structures necessary to administer the sweeping changes and the corporatist structure tends to become deadlocked and paralyzed if interventions interfere into the institutional setting.
- 5) The Governance Approach is not capable or at least must be further developed to describe larger underlying phenomena of change, namely commodification and „enterprisization“ of public goods which takes place in the whole of Europe. These processes can have long term effects which are barely visible with the approach applied. Further development of the approach is highly promising.