

1 Einleitung

Europas Eisenbahnsysteme haben in den vergangenen 20 Jahren ausgehend von der Reformierung des Eisenbahnsektors einen tiefgreifenden Wandlungsprozess durchlaufen, der sich insbesondere auf die Zusammensetzung und Funktionsweise der zugehörigen Akteursnetzwerke ausgewirkt hat. Vor allem regionale Bahnsysteme wurden im Zuge der Entwicklung entweder in besonderem Maße umstrukturiert oder gar erstmalig organisiert und neu etabliert.

Seit den 1980er Jahren wird die Funktionsweise des öffentlichen Dienstleistungssektors sowie der zugehörigen öffentlichen Infrastruktur in vielen europäischen Staaten zunehmend in Frage gestellt (Aberle 2009: 114). Diese Diskussion betrifft auch Leistungen im regionalen Bahnsystem, da der öffentliche Nahverkehr ein elementarer Bestandteil der Daseinsvorsorge ist (Maier/Atzkern 1992: 113). Vor dem Hintergrund eines zu beobachtenden Bedeutungsgewinns von Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen wurde eine Diskussion über die Reorganisation der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen entfacht, die in Teilbereichen auch gegenwärtig noch geführt wird (Weizsäcker 2006). In der Folge wurden mit der Bahnreform insbesondere die Prozesse Privatisierung, Liberalisierung und Regionalisierung im Schienenverkehr angestoßen. Die Debatte über zunehmende Liberalisierung- und Privatisierung wird durchaus kontrovers geführt. Dem von Privatisierungsbefürwortern angeführten Argument der gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit halten kritische Stimmen die Befürchtung eines „Ausverkaufs“ der öffentlichen Dienstleistungen in der Europäischen Union gegenüber (Brandt et al. 2008). Zudem kritisieren sie den staatlichen Rückzugsprozess aus der Verantwortung für Aufgaben, die zum Portfolio der Daseinsvorsorge zählen (Bieling/Deckwirth 2008: 9).

Benz et al. (2007: 9) entsprechend „haben sich Prognosen des Niedergangs des Staates oder des Endes der Hierarchie [...] als unzutreffend erwiesen, [...] aber ihre Defizite und ihre Kontingenz sind inzwischen erkannt worden“. Der Rückzug des Staates in Form von Privatisierung einstiger Aufgabenfelder der öffentlichen Hand hat in unterschiedlichen Branchen stattgefunden, so auch im Bahnsektor. Ergänzt durch die gleichzeitige Liberalisierung des europäischen Eisenbahnmarktes wurde der Bahnsektor grundlegend neu strukturiert (Schwedes 2010: 38). Dies hat sich insbesondere auf die Organisation des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und somit auf das regionale Bahnsystem ausgewirkt (Hesse/Neiberger 2010: 253).

Mit der Bahnreform wurde die Zuständigkeit für die Organisation des SPNVs regionalisiert. Durch die zunehmende Privatisierung sind neue Unternehmen entstanden und im Zuge der Liberalisierung wurden regulierende Akteure einbezogen. Im Fokus dieser Arbeit steht die Be-

trachtung der netzwerkgebundenen Zusammenarbeit dieser Akteure. Der Governance-Ansatz, verstanden als Steuerungsprozess im Akteursnetzwerk, bildet die konzeptionelle Grundlage zur Untersuchung dieser Zusammenarbeit. Die Governance im regionalen Bahnsystem ist von den gewandelten Rahmenbedingungen (Privatisierung, Liberalisierung und Regionalisierung) direkt betroffen, da diese sich auf die (Macht-) Position einzelner Akteure, die Finanzierung und somit auch auf Entscheidungsprozesse auswirken. Dazu werden im Akteursnetzwerk verhandelte Entscheidungsprozesse untersucht und ein besonderer Fokus auf die Beteiligung von zivilen Akteuren gelegt.

1.1 Relevanz und Kontext

Wissenschaftliche Relevanz

Inwiefern die Reformierung des europäischen Bahnsektors und die daraus resultierende Restrukturierung des regionalen Bahnsystems bislang in der geographischen Forschung Berücksichtigung fanden und an welche Forschungsstränge der Verkehrsgeographie diese Arbeit anknüpft soll an dieser Stelle thematisiert werden. Die Forschungsstränge der Verkehrsgeographie haben sich seit Entstehung der geographischen Verkehrsforschung in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts kontinuierlich weiterentwickelt (Gather et al. 2008: 33f.). Seit Herausbildung der funktionalen Verkehrsgeographie Ende der 1950er Jahre wird der öffentliche Verkehr als Alternative zum Individualverkehr verstärkt in der Forschung berücksichtigt (Heineberg 2007: 209f.). Der aktuellen Verkehrsforschung bescheinigt Gather (2008: 36) einen disziplinenübergreifenden Charakter. Sie zeichnet sich durch die Integration verschiedener disziplinärer Theorieansätze aus. Darüber hinaus erfolgt häufig eine regionale Kontextualisierung über Fallstudien oder die Ableitung räumlicher Einflussfaktoren (Gather et al. 2008: 36). Daran anknüpfend verwendet auch diese Arbeit mit dem Governance-Ansatz einen disziplinenübergreifenden Ansatz, und untersucht Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem anhand zweier Fallstudien.

Bislang haben sich verkehrsgeographische Arbeiten mit der Entwicklung einzelner Verkehrsträger in sektoraler Betrachtung (Hesse/Neiberger 2010; Nuhn/Hesse 2006) oder einzelnen Verkehrsprojekten auseinandergesetzt (Woitschützke 2002). Die Reformierung des europäischen Eisenbahnsektors wird in meisten Standardwerken der Verkehrsgeographie aufgegriffen (Aberle 2009; Gather et al. 2008; Merki 2008; Heineberg 2007; Nuhn/Hesse 2006; Woitschützke 2002). Hierbei wird im Regelfall die Liberalisierung des Marktzugangs, die Privatisierung von öffentlichen Verkehrsleistungen und die Regionalisierung des SPNVs dargestellt (Heineberg 2007: 244). Die Auswirkungen der Bahnreform werden somit vorwiegend auf die

veränderte Konzernstruktur der Deutschen Bahn AG, die Trennung von Betrieb und Infrastruktur oder den Erfolg der Privatisierungsstrategie bezogen (Schwedes 2010: 50f.). Andere Arbeiten haben den Einfluss des Staates auf regionale Verkehrsstrukturen untersucht (Maier/Atzkern 1992).

Zwar werden die Bahnreformen in Europa und deren Auswirkungen diskutiert, eine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Governance-Ansatz hat in der Verkehrsgeographie bislang aber nur beschränkt stattgefunden. Diese ist jedoch notwendig, um die Funktionsweise des aus der Bahnreform hervorgegangenen Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem zu verstehen. Konkret ist die Zusammenarbeit von öffentlichen, privatwirtschaftlichen und zivilen Akteuren zur Lösung gemeinsamer Probleme – im vorliegenden Kontext also zur Organisation des SPNVs – gemeint (Walk 2008: 33f.). Einzelne Aspekte, wie die Finanzierung des ÖPNVs wurden angesichts der Privatisierung bereits früh in der Forschung aufgegriffen und diskutiert, beispielsweise von Wald (2004) und Sterzenbach (2007). Nuhn/Hesse (2006: 329) nehmen im Ausblick ihrer Arbeit indirekt Bezug auf Governance als zukünftig wichtigen Ansatz in der Verkehrsforschung. Sie bezeichnen Verkehr als „komplexes gesellschaftliches Phänomen“ und betonen die Bedeutung einer Steuerung im Kontext moderner Gesellschaften.

Inzwischen scheinen Untersuchungen zu Governance im Verkehrssektor an Interesse zu gewinnen. So sind erste Arbeiten erschienen, die sich explizit mit Governance in Verkehrssystemen auseinandersetzen, hierzu zählen u.a. die Beiträge von Priemus/Zonneveld (2003) und Shaw et al. (2008). Auch Krummheuer (2014a) geht in seiner jüngst erschienenen Publikation zur Marktöffnung bei kommunalen Bahnen nicht nur auf die finanziellen Auswirkungen, sondern ebenfalls auf das relevante Stakeholder-Gefüge sowie die Governance in diesem ein und vergleicht die Erkenntnisse zur Situation im deutschen ÖPNV mit weiteren europäischen Fallbeispielen. Dem steigenden Interesse an Governance-orientierten Fragestellungen im Themenfeld der regionalen Bahn schließt sich diese Arbeit an.

Thematischer Kontext

Nahverkehr auf der Schiene wurde in Europa jahrzehntelang in nationalen Verkehrsmärkten erbracht und organisiert, die einer strengen Regulierung und einer Abschottung nach außen unterlagen (Gather et al. 2008: 59). Schienenpersonennahverkehr (SPNV) ist seit jeher ein bedeutendes Element der Daseinsvorsorge (Aberle 2009: 76; Merki 2008: 97). Verkehrsleistungen wurden meist von nationalen Verkehrsunternehmen sichergestellt. Somit lagen die Netzverantwortung und die Angebotsgestaltung in öffentlicher Hand (Nuhn/Hesse 2006: 32).

Wo sich der Verkehr seine Wege bahnt, ist der Staat nie weit. Schließlich erfüllen Verkehr und Mobilität seit jeher wichtige politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Funktionen, die kein Staat entbehren kann. Die Rolle des Staates schwankte dabei in