

Regional Railway Governance

Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem
im internationalen Vergleich

Von der Fakultät für Georessourcen und Materialtechnik
der Rheinisch-Westfälischen Technischen Hochschule Aachen

zur Erlangung des akademischen Grades eines
Doktors der Naturwissenschaften

genehmigte Dissertation
vorgelegt von

M.Sc. Dominik Elsmann

aus Aachen

Berichter: Univ.-Prof. Dr. phil. Martina Fromhold-Eisebith
Univ.-Prof. Dr. phil. Carmella Pfaffenbach

Tag der mündlichen Prüfung: 13. Juli 2017

Diese Dissertation ist auf den Internetseiten der Hochschulbibliothek online verfügbar

INHALT

1	EINLEITUNG	9
1.1	Relevanz und Kontext	10
1.2	Forschungsfragen und Zielsetzung der Arbeit	13
1.3	Methodik	16
1.4	Aufbau der Arbeit	18
2	PRIVATISIERUNG DER ÖFFENTLICHEN DASEINSVORSORGE – DAS BEISPIEL ÖFFENTLICHER PERSONENNAHVERKEHR.....	21
2.1	Spannungsfeld Privatisierung und Daseinsvorsorge.....	23
2.1.1	Öffentlicher Personennahverkehr als Element der Daseinsvorsorge	27
2.1.2	ÖPNV – Marktversagen durch Staatsversagen?.....	30
2.1.3	Governance im Privatisierungsdiskurs	32
2.1.4	Grenzen der Privatisierung.....	34
2.2	Wandel europäischer Bahnsysteme seit 1991.....	38
2.2.1	Ausgangslage im Jahr 1991 und vorausgegangene Entwicklung	38
2.2.2	Die Liberalisierung der Eisenbahn in Europa.....	40
2.2.3	Problematik des Begriffs „regionale Bahn“	44
2.3	Das regionale Bahnsystem in Deutschland und Großbritannien	45
2.3.1	Regionalisierung des Nahverkehrs – Bahnstrukturreform in Deutschland	45
2.3.2	Regionalisierung des Nahverkehrs – Railways Act in Großbritannien	49
2.4	Das Funktionssystem regionale Bahn	55
3	GOVERNANCE UND PARTIZIPATION	57
3.1	Der Governance-Ansatz im Kontext regionaler Bahnsysteme	59
3.1.1	Was ist Governance?	60
3.1.2	Das Netzwerk als neue Governance-Form?	65
3.1.3	Multilevel Governance – Regionale Netzwerke im Kontext des politischen Mehrebenensystems.....	70
3.1.4	Regional Governance	76
3.1.4.1	Aufwertung der regionalen Ebene	79
3.1.4.2	Merkmale von Regional Governance	81
3.1.4.3	Steuerung und Koordinierung in der Region – Typen von Regional Governance	84
3.1.5	Partizipative Governance – Wer soll an Entscheidungen im regionalen Bahnsystem beteiligt werden?	87
3.1.5.1	Partizipative Governance – Eine Begriffsbestimmung	88
3.1.5.2	Stakeholderbeteiligung im Netzwerk – Wer sind die Betroffenen?	90
3.1.5.3	Partizipation als Chance oder Gefahr für Governance?	92
3.1.6	Der Governance-Ansatz als analytisches Instrument.....	94
3.1.7	Erfolgsdeterminanten von Governance	98
3.1.8	Kritik am Governance-Ansatz	102

3.2	Partizipation in Politik und Planung	106
3.2.1	Partizipatorische Demokratietheorie	108
3.2.2	Zivilgesellschaft im Spannungsfeld Staat, Markt und Gemeinschaft	110
3.2.3	Beteiligungskultur als prägendes Merkmal	113
3.2.4	Formen der Partizipation – Ladder of Participation	114
3.2.5	Mehrdimensionales Partizipationskonzept und das Partizipationsparadoxon	117
3.2.6	Probleme und Grenzen der Partizipation.....	121
3.3	Partizipativ gestaltete Entscheidungsprozesse als soziale Innovation	123
3.3.1	Definition und Merkmale sozialer Innovation.....	123
3.3.2	Mehr Partizipation gleich soziale Innovation?	126
4	ZWISCHENFAZIT UND ABLEITUNG DES FORSCHUNGSBEDARFS.....	129
5	FORSCHUNGSDESIGN	133
5.1	Fallstudienvergleich als Forschungsansatz	134
5.2	Auswahl und Abgrenzung der Untersuchungsregionen.....	135
5.2.1	Untersuchungsraum Region Aachen.....	135
5.2.2	Untersuchungsraum Region Lancashire.....	137
5.3	Verstehen von Akteursnetzwerken - ein qualitativer Ansatz	141
5.3.1	Verstehen durch qualitative Forschung	141
5.3.2	Das qualitative Interview	143
5.3.3	Wer oder was ist ein Experte – zur Auswahl relevanter Gesprächspartner	145
5.3.4	Notwendigkeit und Konzeption des Leitfadens	147
5.3.5	Transkription – wie aus Interviews Daten werden.....	148
5.3.6	Qualitative Inhaltsanalyse als interpretativ-verstehende Form der Auswertung.....	149
5.4	Methodikbegründung.....	154
6	REGIONALE BAHN IM NATIONALEN KONTEXT – DIE SITUATION IN DEUTSCHLAND UND GROSSBRITANNIEN	156
6.1	Bedeutung des regionalen Bahnverkehrs	156
6.2	Pluralismus der Perspektiven auf den Begriff „regionale Bahn“ – Empirisch gewonnene An- und Einsichten	160
6.3	Kontextfaktor Beteiligungskultur: Charakterisierung in Deutschland und Großbritannien	164
6.3.1	Beteiligungskultur in Deutschland	165
6.3.2	Beteiligungskultur in Großbritannien.....	167
7	REGIONAL RAILWAY GOVERNANCE – FALLSTUDIE REGION AACHEN.....	169
7.1	Entwicklung im regionalen Bahnsystem seit der Bahnstrukturreform	170
7.2	Akteursnetzwerk „regionale Bahn“ in der Region Aachen	175
7.2.1	Zusammensetzung des Akteursnetzwerkes	175

7.2.2	Grad der Institutionalisierung	179
7.3	Governance im regionalen Bahnsystem	184
7.3.1	Funktionsweise des Akteursnetzwerkes – Governance und Entscheidungsprozesse im Fokus	185
7.3.2	Einflussfaktoren und Akteure mit Einfluss	190
7.3.2.1	Messung des Akteurseinflusses	190
7.3.2.2	Finanzierung als Einflussfaktor	192
7.3.2.3	Vertrauen als Einflussfaktor	194
7.3.3	Kommune, Region, Land oder Bund – Der Einfluss von Multilevel Governance.....	196
7.4	Partizipation im Akteursnetzwerk regionale Bahn	199
7.4.1	Bewertung einer intensiveren Beteiligung.....	200
7.4.2	Beteiligungswille – Zum Verhältnis von Angebot und Nachfrage	203
7.4.3	Erfolgsfaktoren der Beteiligung in der Region Aachen	205
7.4.4	Bewertung unterschiedlicher Beteiligungsformate	209
7.4.5	„Bessere Beteiligung?“ – Optimierungspotential im regionalen Bahnsystem der Region Aachen....	214
7.5	Resümee zur Fallstudie Region Aachen.....	216
8	REGIONAL RAILWAY GOVERNANCE – FALLSTUDIE REGION LANCASHIRE.....	218
8.1	Entwicklung im regionalen Bahnsystem seit dem Railways Act	218
8.2	Akteursnetzwerk „regionale Bahn“ in der Region Lancashire	223
8.2.1	Zusammensetzung des Akteursnetzwerkes	224
8.2.2	Grad der Institutionalisierung	229
8.3	Governance im regionalen Bahnsystem.....	232
8.3.1	Funktionsweise des Akteursnetzwerkes – Governance und Entscheidungsprozesse im Fokus	232
8.3.2	Einflussfaktoren und Akteure mit Einfluss	237
8.3.2.1	Messung des Akteurseinflusses	237
8.3.2.2	Finanzierung als Einflussfaktor	238
8.3.2.3	Vertrauen als Einflussfaktor	241
8.3.3	County Council oder Department for Transport – Der Einfluss von Multilevel Governance	242
8.4	Partizipation im Akteursnetzwerk regionale Bahn	246
8.4.1	Bewertung einer intensiveren Beteiligung.....	246
8.4.2	Beteiligungswille – Zum Verhältnis von Angebot und Nachfrage	250
8.4.3	Erfolgsfaktoren der Beteiligung in der Region Lancashire	253
8.4.4	Bewertung unterschiedlicher Beteiligungsformate	255
8.4.5	„Bessere Beteiligung?“ – Optimierungspotential im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire.....	260
8.5	Resümee zur Fallstudie Region Lancashire.....	262
9	VERGLEICH DER MODELLE PARTIZIPATIVER REGIONAL RAILWAY GOVERNANCE	264
9.1	Regional Railway Governance in den gewählten Fallstudien	265
9.2	Partizipation und Beteiligung im Akteursnetzwerk des regionalen Bahnsystems	272
9.3	Neue Formen der Kooperation als soziale Innovation.....	277

10 FAZIT UND AUSBLICK	281
10.1 Governance im regionalen Bahnsystem – zentrale Ergebnisse	281
10.2 Weiterer Forschungsbedarf	290
LITERATURVERZEICHNIS	293
ANHANG	314

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Systematischer Aufbau der Arbeit und Verortung der Forschungsfragen	15
Abbildung 2:	Strukturbild: Aufbau der Arbeit	20
Abbildung 3:	Verortung von Forschungsfrage 1 im systematischen Aufbau der Arbeit	21
Abbildung 4:	Formen der Privatisierung.....	26
Abbildung 5:	Entflechtungs- und Wettbewerbspotentiale in verschiedenen Infrastrukturbereichen	35
Abbildung 6:	Marktanteile der Wettbewerber im Schienenpersonennahverkehr in Deutschland.....	48
Abbildung 7:	Unternehmensstruktur British Rail im Jahr 1992	50
Abbildung 8:	Struktur des britischen Schienenpersonenverkehrs nach dem Railways Act 1993	52
Abbildung 9:	Funktionssystem regionale Bahn und organisatorischer Rahmen.....	55
Abbildung 10:	Verortung der konzeptionellen Überlegungen im systematischen Aufbau der Arbeit.....	57
Abbildung 11:	Das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem – Perspektiven zur Untersuchung von Governance	66
Abbildung 12:	Idealtypen verschiedener Governance-Formen	69
Abbildung 13:	Multilevel Governance – Perspektiven zur Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem	71
Abbildung 14:	Regional Governance – Perspektiven zur Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem	77
Abbildung 15:	Partizipative Governance – Perspektiven zur Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem	87
Abbildung 16:	Analyseansatz nach Kooiman	95
Abbildung 17:	Erfolgsfaktoren von Governance	99
Abbildung 18:	Bereichslogische Einordnung von Zivilgesellschaft.....	111
Abbildung 19:	Die acht Stufen der ‚Ladder of Citizen Participation‘	115
Abbildung 20:	Das Partizipationsparadoxon.....	119
Abbildung 21:	Merkmale sozialer Innovationen	124
Abbildung 22:	Perspektiven zur Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem in der vorliegenden Arbeit	129
Abbildung 23:	Verortung der methodischen Überlegungen im systematischen Aufbau der Arbeit.....	133
Abbildung 24:	Der Untersuchungsraum Region Aachen und Hauptachsen des SPNVs..	136
Abbildung 25:	Der Untersuchungsraum Region Lancashire und Hauptachsen des SPNVs.....	139
Abbildung 26:	Formen qualitativer Interviews.....	143
Abbildung 27:	Relevante Kategorien für die Auswahl der Interviewpartner	146
Abbildung 28:	Ablaufmodell strukturierender qualitativer Inhaltsanalyse	150

Abbildung 29:	Kategorienbaum zur Auswertung in MAXQDA	152
Abbildung 30:	Entwicklung des Verkehrsaufkommens im regionalen Bahnverkehr in Deutschland und Großbritannien.....	157
Abbildung 31:	Fallstudie Region Aachen – Verortung von Forschungsfrage 2 und 3 im systematischen Aufbau der Arbeit	169
Abbildung 32:	Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Aachen.....	177
Abbildung 33:	Einordnung beispielhafter Kooperationsformen in Deutschland auf Basis der Analyseergebnisse	182
Abbildung 34:	Die Bedeutung von Akteuren im regionalen Bahnsystem der Region Aachen (n=10).....	191
Abbildung 35:	Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire.....	225
Abbildung 36:	Die Bedeutung von Akteuren im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire (n=10)	237
Abbildung 37:	Struktur für den Vergleich der Modelle partizipativer Regional Railway Governance.....	264
Abbildung 38:	Finanzmittelfluss zur Bestellung von SPNV-Leistungen	267
Abbildung 39:	Erfolgsfaktoren der Beteiligung.....	275

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Inhalte der Europäischen Eisenbahnpakete	42
Tabelle 2:	Beispiele für entscheidungsrelevante Themen im Akteursnetzwerk regionale Bahn	56
Tabelle 3:	Anwendungsbereiche des Governance-Begriffs nach Merkmalen.....	63
Tabelle 4:	Entwicklung dominierender verwaltungspolitischer Leitbilder	65
Tabelle 5:	Typen von Regional Governance	85
Tabelle 6:	Vergleich zur Existenz eines Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem	266
Tabelle 7:	Vergleich der Multilevel Governance-Arrangements in den beiden Fallstudien.....	268
Tabelle 8:	Identifizierung von Erfolgsdeterminanten in den Untersuchungsräumen	270
Tabelle 9:	Einfluss der jeweiligen Beteiligungs- und Partizipationskultur	273
Tabelle 10:	Community Rail Partnerships als soziale Innovation?	279

Abkürzungsverzeichnis

ACoRP	Association of Community Rail Partnerships
ATOC	Association of Train Operating Companies
AVV	Aachener Verkehrsverbund
BNetzA	Bundesnetzagentur
BR	British Rail
CR	Community Rail
CRP	Community Rail Partnership
DfT	Department for Transport
EBA	Eisenbahn-Bundesamt
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
EU	Europäische Union
EVS	Euregio Verkehrsschienennetz
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FOC	Freight Operator Company
IG	Interessengemeinschaft
ITA	Integrated Transport Authorities
IV	Individualverkehr
LEP	Local Enterprise Partnership
MEP	Member of European Parliament
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MP	Member of Parliament
NR	Network Rail
NS	Nederlandse Spoorwegen
NVR	Nahverkehr Rheinland
ÖNPV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonenverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
OPRAF	Office of Passenger Rail Franchising
ORR	Office of Rail Regulation
Pkm	Personenkilometer
PPP	Public Private Partnership
PSO	Passenger Service Obligation
PTE	Passenger Transport Executive
ROSCO	Rolling Stock Company
RSSB	Rail Safety and Standard Board
SNCB	Société Nationale des Chemins de fer Belges
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SRA	Strategic Rail Authority
Tkm	Transportkilometer
TOC	Train Operating Company
UK	United Kingdom
VRS	Verkehrsverbund Rhein-Sieg

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 Betrachtung der netzwerkgebundenen Zusammenarbeit dieser Akteure. Der Governance-An-

satz, 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

den letzten beiden Jahrhunderten zwischen der eines Regulators, der private Verkehrsbetriebe nur genehmigte und überwachte, und der eines Unternehmers, der Infrastrukturen in eigener Regie baute und betrieb. (Merki 2008: 97)

Die europäischen Eisenbahnsysteme durchleben seit den 1990er Jahren einen Wandel, der sich auf die Gesamtheit der jeweiligen nationalen Bahnsysteme auswirkt (Nuhn/Hesse 2006: 32). So wurde die Reformierung des Eisenbahnsektors von europäischer Ebene gefordert und in den einzelnen europäischen Mitgliedsstaaten mit abweichendem Tempo sowie unterschiedlicher Radikalität umgesetzt (Schwedes 2010: 50; Aberle 2009: 114). Zum damaligen Zeitpunkt waren nahezu alle Eisenbahnverkehrsunternehmen in Europa als Monopol in öffentlicher Hand organisiert. Mit der Liberalisierung des Zugangs zum Schienennetz begann sich die Akteurslandschaft im Schienenverkehr zu verändern. Der diskriminierungsfreie Zugang zum Schienennetz für Dritte diente in erster Linie der Öffnung des Marktes im Schienenverkehr (Heineberg 2007: 246). Diese Marktöffnung bezog sich nicht nur auf den Fernverkehr, vielmehr war hiervon der Nahverkehr – und somit das regionale Bahnsystem – betroffen.

Die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs wird als einziger Bestandteil der Bahnreform überwiegend positiv bewertet (Hesse/Neiberger 2010: 253). Aus diesem Grund scheint eine Untersuchung des institutionellen Settings und der Funktionsweise des zugehörigen Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem lohnend. Während die Regionalisierung eine Verschiebung der Verantwortung für die Organisation des SPNVs auf regionale Ebene bewirkte, hat die Liberalisierung des Zugangs zum Schienennetz zu einer steigenden Zahl an operierenden Verkehrsunternehmen geführt (Schwedes 2010: 42; Heineberg 2007: 246; Höhnscheid 2000: 4). Die Zahl an Akteuren im regionalen Bahnsystem ist folglich angestiegen. Somit ist ein neues Akteursgefüge im regionalen Bahnsystem entstanden, indem öffentliche, private und zivile Akteure zusammenarbeiten. An dieser Stelle kann angenommen werden, dass sich Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem aufgrund der neuen Rahmenbedingungen stark verändert oder erst etabliert haben.

Anknüpfend an den Wandel, der im europäischen Eisenbahnsektor stattgefunden hat, soll diese Arbeit untersuchen, welche Akteure an der Organisation des SPNV im regionalen Bahnsystem beteiligt sind und wie deren Zusammenarbeit organisiert ist. Hierzu werden die bestehenden Governance-Formen (Benz/Dose 2010) untersucht und dabei insbesondere der Stellenwert partizipativer Ansätze (Walk 2008) beleuchtet.

Die Umsetzung der von europäischer Ebene geforderten Privatisierung und Liberalisierung fand in den einzelnen Mitgliedsstaaten mit abweichender Radikalität statt (Wieland 2010: 45). Daher untersucht diese Arbeit die Akteursnetzwerke in zwei regionalen Bahnsystemen anhand von Fallstudien in Deutschland und Großbritannien. Grund hierfür ist, dass Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse im Bahnsektor in beiden Staaten zeitgleich eingesetzt haben.

Jedoch sind Verlauf und Umsetzungsmodelle als stark unterschiedlich zu beurteilen. Ein Vergleich der heutigen Situation im regionalen Bahnsystem der Region Aachen in Deutschland sowie der britischen Region Lancashire im Hinblick auf die Struktur des Akteursnetzwerkes, die Governance sowie den Stellenwert von partizipativen Ansätzen im regionalen Bahnsystem bereichert den Diskurs zu Governance im Bahnsektor.

1.2 Forschungsfragen und Zielsetzung der Arbeit

Die Entwicklung von Forschungsfragen dient in erster Linie der „Umgrenzung des als wesentlich erachteten und besonders interessierenden Ausschnittes eines mehr oder minder komplexen Forschungsfeldes“ (Flick 1995: 152). Somit ist eine Eingrenzung der zu untersuchenden Fragestellungen notwendig, um das Erkenntnisinteresse der Arbeit abzubilden. Für diese Arbeit wird der Governance-Ansatz als zentraler konzeptioneller Rahmen angewendet. Der Governance-Ansatz soll ein Verstehen der Funktionsweise des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem ermöglichen, wobei ein besonderes Augenmerk auf partizipative Ansätze gelegt wird. Hieran anschließend stellt sich die Frage, inwiefern von einer partizipativen Governance im regionalen Bahnsystem gesprochen werden kann. Um eine strukturierte Bearbeitung der bisher aufgeworfenen Bestandteile des Diskurses zu Governance im regionalen Bahnsystem zu ermöglichen, werden diese in drei Forschungsfragen sowie konzeptionellen und methodischen Überlegungen gefasst. Im Folgenden werden die Forschungsfragen vorgestellt und jeweils eine kurze Zusammenfassung des zugehörigen Erkenntnisinteresses vorgenommen.

Innerhalb der nationalen Bahnsysteme Europas haben sich in den vergangenen 20 Jahren signifikante Veränderungsprozesse vollzogen, die sich auf die Struktur, den Kreis der zugehörigen Akteure, die Art der Entscheidungsprozesse sowie die Einbindung von außenstehenden Akteuren ausgewirkt haben (Merki 2008: 98). Vor diesem Hintergrund beschäftigt sich die erste Leitfrage mit den Auswirkungen der Reformen im Eisenbahnsektor, die sich in den vergangenen 20 Jahren ergeben haben:

Forschungsfrage 1: Inwiefern hat sich die Bahnreform als Entwicklungsimpuls auf die Situation im regionalen Bahnsystem ausgewirkt?

Der Governance-Ansatz wird in dieser Arbeit als zentraler theoretischer Ansatz angewendet. Im weiteren Verlauf soll er dazu dienen die Funktionsweise von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem zu erklären. Aus diesem Grund wird das Governance-Konzept vorab als gewählter konzeptioneller Ansatz diskutiert und seine Eignung geprüft:

Konzeptionelle Überlegungen: Inwiefern ist das Governance-Konzept geeignet, um Prozesse im regionalen Bahnsystem zu erfassen und zu erklären?

Die empirischen Untersuchungen zur Situation im regionalen Bahnsystem bilden einen elementaren Bestandteil dieser Arbeit. Wie bereits dargestellt, soll Governance im regionalen Bahnsystem anhand zweier Fallstudien in unterschiedlichen nationalen Kontexten untersucht werden. Es gilt ein Forschungsdesign zu entwickeln, das eine fundierte Analyse der Situation in den beiden Fallstudien ermöglicht. Diesem Bestreben wird durch Bezugnahme auf die methodischen Überlegungen nachgekommen:

Methodische Überlegungen: Wie kann man partizipative Governance im regionalen Bahnsystem in einem empirischen Forschungsdesign fassen?

Es wurde festgestellt, dass sich der Kreis beteiligter Akteure im Anschluss an die Bahnreform ausgeweitet hat und dies insbesondere für die Situation im regionalen Bahnsystem gilt. Privatisierung, Regionalisierung und Liberalisierung führten zu einer neuen und deutlich differenzierteren Organisationsstruktur im besagten regionalen Bahnsystem. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, wie sich Akteursnetzwerke gegenwärtig zusammensetzen und wie die Steuerung der netzwerkgebundenen Zusammenarbeit der Akteure funktioniert. Ziel der zweiten Forschungsfrage ist es, beispielhafte Entscheidungsprozesse zu klassischen Funktionen im regionalen Bahnsystem zu betrachten:

Forschungsfrage 2: Wie sind die Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem in den Fallbeispielregionen strukturiert und wie funktionieren diese?

Ausgehend von den Erkenntnissen zu Forschungsfrage 2 ergeben sich Detailfragen nach einzelnen Ausprägungsformen des Governance-Ansatzes (Benz 2007), die im Kontext der Untersuchung ihre Anwendung finden. Diese Arbeit setzt den Governance-Ansatz in Bezug zu partizipativen Ansätzen und untersucht somit die Existenz von partizipativer Governance (Walk 2008) in den Akteursnetzwerken der untersuchten regionalen Bahnsysteme. Dies bildet einen weiteren Schwerpunkt im Bereich des verfolgten Erkenntnisinteresses:

Forschungsfrage 3: Welche partizipativen Ansätze sind in den untersuchten Akteursnetzwerken zu identifizieren und welcher Stellenwert wird ihnen beigemessen?

Es lassen sich ebenfalls einige untergeordnete Forschungsfragen benennen, denen im Verlauf der Arbeit nachgegangen wird. Im Rahmen der Fallstudien ist von Interesse, ob Problemlösungsansätze identifiziert werden können, die sich als Best-Practice Ansätze eignen. Darüber hinaus soll die vorliegende Arbeit untersuchen, ob erkannte neue Formen der Kooperation als soziale Innovation (Gillwald 2000) verstanden werden können.

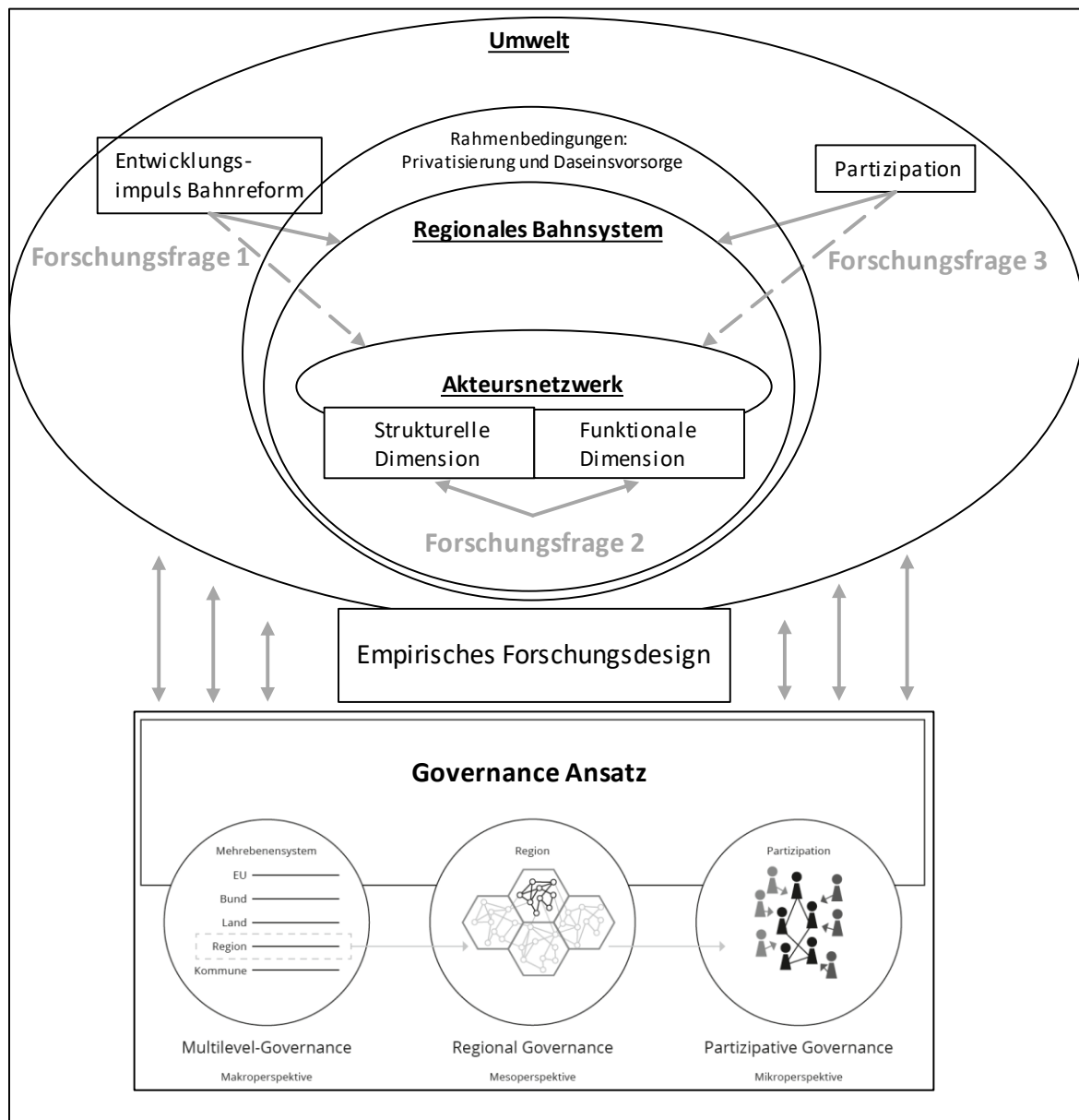


Abbildung 1: Systematischer Aufbau der Arbeit und Verortung der Forschungsfragen (Quelle: Eigene Darstellung)

In Abbildung 1 ist der systematische Aufbau der Arbeit sowie die Zuordnung der formulierten Forschungsfragen dargestellt. Auf diese Abbildung wird im Verlauf der Arbeit mehrfach Bezug genommen, um eine bessere Orientierung zu gewährleisten. An dieser Stelle erfolgt ein kurzer Gesamtüberblick, indem die Abbildung erläutert wird. Das regionale Bahnsystem wird von externen Einflüssen sowie außenstehenden Akteuren, beispielsweise aus der Politik (und somit von seiner Umwelt) beeinflusst. Der Entwicklungsimpuls der Bahnreform zählt zu diesen externen Einflüssen. Die Auswirkungen auf das regionale Bahnsystem sowie das in ihm bestehende Akteursnetzwerk werden in Forschungsfrage 1 berücksichtigt. Inwiefern Prozesse im Gesamtsystem durch Anwendung des Governance-Ansatzes erfasst und erklärt werden können, wird im Rahmen der konzeptionellen Überlegungen thematisiert. Der in der Abbildung dargestellte Bildausschnitt zum Governance-Ansatz wird im Theoriekapitel zu Governance

aufgegriffen und visualisiert den Aufbau des zugehörigen Kapitels. Auf dem konzeptionellen Ansatz aufbauend, beleuchten die methodischen Überlegungen, wie partizipative Governance in Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem in einem empirischen Forschungsdesign gefasst werden kann.

Unter Bezugnahme auf Forschungsfrage 2 wird das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem hinsichtlich seiner strukturellen Zusammensetzung sowie seiner Funktionsweise untersucht. Der Darstellung entsprechend, ist das hier im Fokus stehende Akteursnetzwerk ein Teilsystem des übergeordneten regionalen Bahnsystems. Das regionale Bahnsystem tritt stetig in Interaktion mit seiner Umwelt und wird durch spezifische Rahmenbedingungen wie Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse beeinflusst. Hierzu zählt insbesondere das Spannungsfeld von Privatisierung und Daseinsvorsorge. Dieses wirkt sich auf die finanzielle Situation im regionalen Bahnsystem aus und wird daher explizit thematisiert. Den Partizipationsmöglichkeiten außenstehender Akteure wird abschließend in Forschungsfrage 3 nachgegangen.

1.3 Methodik

Die Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem stellt ein zentrales Ziel dieser Arbeit dar. Dabei gilt das Erkenntnisinteresse der Erforschung von sozialen Tatbeständen. Empirisch wahrnehmbare soziale Tatbestände definiert Atteslander (2010: 3f.) als: „beobachtbares menschliches Verhalten, von Menschen geschaffene Gegenstände sowie durch Sprache vermittelte Meinung, Informationen über Erfahrungen, Einstellungen, Werturteile, Absichten“. Bezugnehmend auf das hier relevante Forschungsfeld ist festzuhalten, dass Akteursnetzwerke durch das Handeln der zugehörigen Mitglieder produziert werden und somit ein eindeutig soziales Netzwerk darstellen.

Die soziale Netzwerkforschung hat in den vergangenen Jahren enorm an Bekanntheit und Verwendung gewonnen. Soziale Zusammenhänge, wie sie im regionalen Bahnsystem bestehen, werden von der Netzwerkperspektive berücksichtigt (Stegbauer et al. 2010: 13). Die Netzwerkforschung nimmt eine relationale Perspektive ein, die Beziehungsgefüge zwischen den Akteuren betrachtet und erklärt, wie diese Zustände gekommen sind. Hierzu muss jedoch der jeweilige Kontext definiert werden. Eine theoriefreie Analyse von Netzwerken ist nicht möglich. Vielmehr sind theoretische Annahmen über den Zusammenhang von Elementen und deren Beziehung untereinander für die Netzwerkforschung notwendig (Fuhse 2009: 56).

Das Governance-Konzept bildet hier den theoretischen Rahmen. Governance im regionalen Bahnsystem beschäftigt sich mit Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr

oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind (Benz et al. 2007: 9). Die relationale Perspektive der Netzwerkforschung eignet sich folglich zur Untersuchung der Vernetzung von öffentlichen, privaten und zivilen Akteuren, während der Governance-Ansatz den theoretischen Anknüpfungspunkt bietet, um die Steuerung im regionalen Bahnsystem zu untersuchen.

Diese Arbeit nutzt den Vergleich zweier Fallstudien als Forschungsansatz (Baxter 2010; Muno 2003). Die zuvor geschilderte Entwicklung der europäischen Bahnsysteme hat zu national unterschiedlichen Organisationsformen des regionalen Bahnsystems geführt. Ein Vergleich soll erklären, inwiefern die national abweichenden Rahmenbedingungen zur heutigen Situation im regionalen Bahnsystem geführt haben. Daran anknüpfend werden Unterschiede und spezifische Vorteile der beiden Governance-Arrangements mit dem Ziel der Identifizierung von Erfolgsfaktoren verglichen.

An dieser Stelle kann bereits vorweggenommen werden, dass Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem keinen formalen Charakter aufweisen. Das hat zur Folge, dass Mitglieder des Netzwerkes nicht anhand von eingetragenden Mitgliedschaften, Sitzungsprotokollen, E-Mail Verteilerlisten oder anderen Dokumenten identifiziert werden können. Um Informationen über das Akteursnetzwerk und seine Funktionsweise gewinnen zu können ist daher die Kombination unterschiedlicher Methoden notwendig. Zunächst benötigt der Forscher ein umfassendes Vorwissen über die Strukturen im regionalen Bahnsystem. Dieses wurde im Rahmen dieser Arbeit mittels Dokumentenanalyse (Mayring 2002) und explorativen Interviews aufgebaut. Zudem war der Autor in das internationale Forschungs- und Umsetzungsprojekt „Citizens‘ Rail“¹ im Rahmen des Interreg IV-B Programms eingebunden, das die Verbesserung von regionalem Bahnverkehr sowie die stärkere Einbindung von Bürgern in das regionale Bahnsystem verfolgt hat. In dem transnationalen Projekt haben Partner aus vier Ländern zusammengearbeitet. Akteure aus den beiden Fallstudien dieser Arbeit waren Teil des Projektkonsortiums, wodurch sich dem Autor im Rahmen der Projektmeetings die Möglichkeit zur teilnehmenden Beobachtung (Przyborski/Wohlrab-Sahr 2010) geboten hat. Hierdurch wurde ein vertieftes theoretisches Vorwissen über die beiden Fallstudien erlangt und informelle Kontakte zu Zugangspersonen der beiden Akteursnetzwerke aufgebaut.

Aufgrund der Rahmenbedingungen und dem Ziel, die Funktionsweise des regionalen Bahnsystems zu verstehen, wurden anschließend qualitative Experteninterviews in den Untersuchungsräumen geführt (Mattissek et al. 2013: 175). Da Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem nicht formalisiert sind, können standardisierte Vorgehensweisen keine Erkenntnisse über deren Existenz oder Zusammensetzung liefern. In Expertengesprächen werden durch

¹ Weitere Informationen zum Projekt sind hier abrufbar: www.citizensrail.org.

das Wissen von „Insidern“ kaum zugängliche Informationen gesammelt. Zudem bietet sich in den Interviews die Möglichkeit zur Nachfrage, sofern etwas nicht verstanden wurde oder unklar dargestellt wurde. Das qualitative Experteninterview dient der explorativen Erschließung des Themenfelds und in diesem Zusammenhang einer Einschätzung der Bedeutung einzelner Akteure sowie der Funktionsweise des Netzwerkes. Hierzu bedarf es eines qualitativen Forschungsansatzes, dessen Qualität sich nicht an der Fallzahl befragter Experten messen lässt (Mattissek et al. 2013: 175). Vielmehr wird der Auswahl an Interviewpartnern und deren Möglichkeit, Einsichten in das Netzwerk als Untersuchungsobjekt zu geben, Bedeutung zugemessen. Insgesamt wurden 23 Experteninterviews durchgeführt. Alle Experteninterviews wurden in den Jahren 2014 und 2015 geführt. In Deutschland wurden insgesamt 11 Experten zum regionalen Bahnsystem in der Region Aachen befragt. In Großbritannien wurden Interviews mit 12 Experten zum regionalen Bahnsystem in der Region Lancashire geführt.

In Kapitel 5 erfolgt eine Vorstellung des qualitativen Experteninterviews und des Vorgehens bei den empirischen Arbeiten. Zur Auswertung des erhobenen Datenmaterials wird die strukturierende qualitative Inhaltsanalyse angewendet (Mayring 2010), die detailliert erläutert wird.

1.4 Aufbau der Arbeit

In der Einleitung dieser Arbeit wurden die wissenschaftliche Relevanz und der thematische Kontext verortet, die Zielsetzung des Forschungsvorhabens anhand von fünf zentralen Leitfragen geschärft sowie das methodische Vorgehen erläutert. Um dieses einleitende Kapitel abzuschließen, wird im Folgenden auf Basis der gegebenen Informationen mit Hilfe eines Strukturbildes (vgl. Abbildung 2) der Aufbau der Arbeit als Ganzes vorgestellt.

Die Vorstellung des grundsätzlichen Aufbaus der Arbeit ermöglicht einen Überblick über die einzelnen thematischen Blöcke, die die elementaren Bestandteile der Arbeit formen. Diese Arbeit gliedert sich in zehn Kapitel. Kapitel 2.1 eröffnet den thematischen Kontext, indem es das Spannungsfeld zwischen Nahverkehr als Element der Daseinsvorsorge und der fortschreitenden Privatisierung von öffentlichen Aufgaben diskutiert. Im Anschluss daran greift Kapitel 2.2 den bereits benannten Wandel der europäischen Bahnsysteme auf, der seit Anfang der 1990er Jahre eingesetzt hat. In diesem Zusammenhang nimmt die Arbeit Bezug auf die Vorgaben von europäischer Ebene sowie auf das mit der Reformierung einhergehende Ziel der Liberalisierung Bezug. Darüber hinaus wird das Begriffsfeld „regionale Bahn“ erschlossen und aufbereitet. Das somit erzielte Verständnis bildet die Grundlage für die Verwendung im weiteren Verlauf der Arbeit. An die allgemeinen Ausführungen zum Wandel europäischer Bahnsysteme anknüpfend thematisiert die Arbeit die Umsetzung der Bahnreform in Deutschland sowie des

Railway Acts in Großbritannien. Hier werden insbesondere die Auswirkungen der Regionalisierung auf das regionale Bahnsystem thematisiert, da sie maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der untersuchten Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem haben.

Kapitel 3 legt die konzeptionelle Grundlage, indem es den Governance Ansatz und seine für die Studie relevanten Ausprägungsformen diskutiert. Darüber hinaus thematisiert Kapitel Partizipation in Politik und Planung als Grundlage einer partizipativen Governance. In diesem Zusammenhang nimmt die Arbeit Bezug auf das Konzept der sozialen Innovation und untersucht, inwiefern partizipative Governance eine solche darstellt. Kapitel 4 fasst die Erkenntnisse aus Kapitel 2 und 3 in einem Zwischenfazit zusammen.

In Kapitel 5 werden die Untersuchungsräume der beiden Fallstudien vorgestellt und das methodische Vorgehen dargelegt.

Kapitel 6 greift die in Kapitel 2.2 und 2.3 geführte Diskussion zu regionalen Bahnsystemen auf und ordnet den Stellenwert des regionalen Bahnverkehrs in Deutschland und Großbritannien ein. Zudem nimmt das Kapitel erstmals Bezug auf die Erkenntnisse aus den geführten Experteninterviews, indem es den Begriff „regionale Bahn“ auf Basis der empirischen Ergebnisse definiert.

Kapitel 7 und 8 stellen die Ergebnisse der untersuchten Fallstudien vor. Beiden Kapiteln liegt aus Gründen der Vergleichbarkeit eine identische Struktur zugrunde. Beide Kapitel stellen die Entwicklung des regionalen Bahnsystems seit der Reformierung dar und diskutieren hieran anknüpfend die Governance in den heutigen regionalen Bahnsystemen beider Fallstudien anhand der empirischen Ergebnisse aus den Experteninterviews.

Kapitel 9 stellt zentrale Erkenntnisse aus den beiden Fallstudien gegenüber und setzt sie in Bezug zur eingangs erfolgten theoretischen Fundierung. Abschließend beantwortet Kapitel 10 die Forschungsfragen dieser Arbeit und spricht Handlungsempfehlungen für partizipative Governance im regionalen Bahnsystem aus. Darüber hinaus wird weiterer Forschungsbedarf identifiziert. Der Aufbau der Arbeit ist in Abbildung 2 dargestellt.

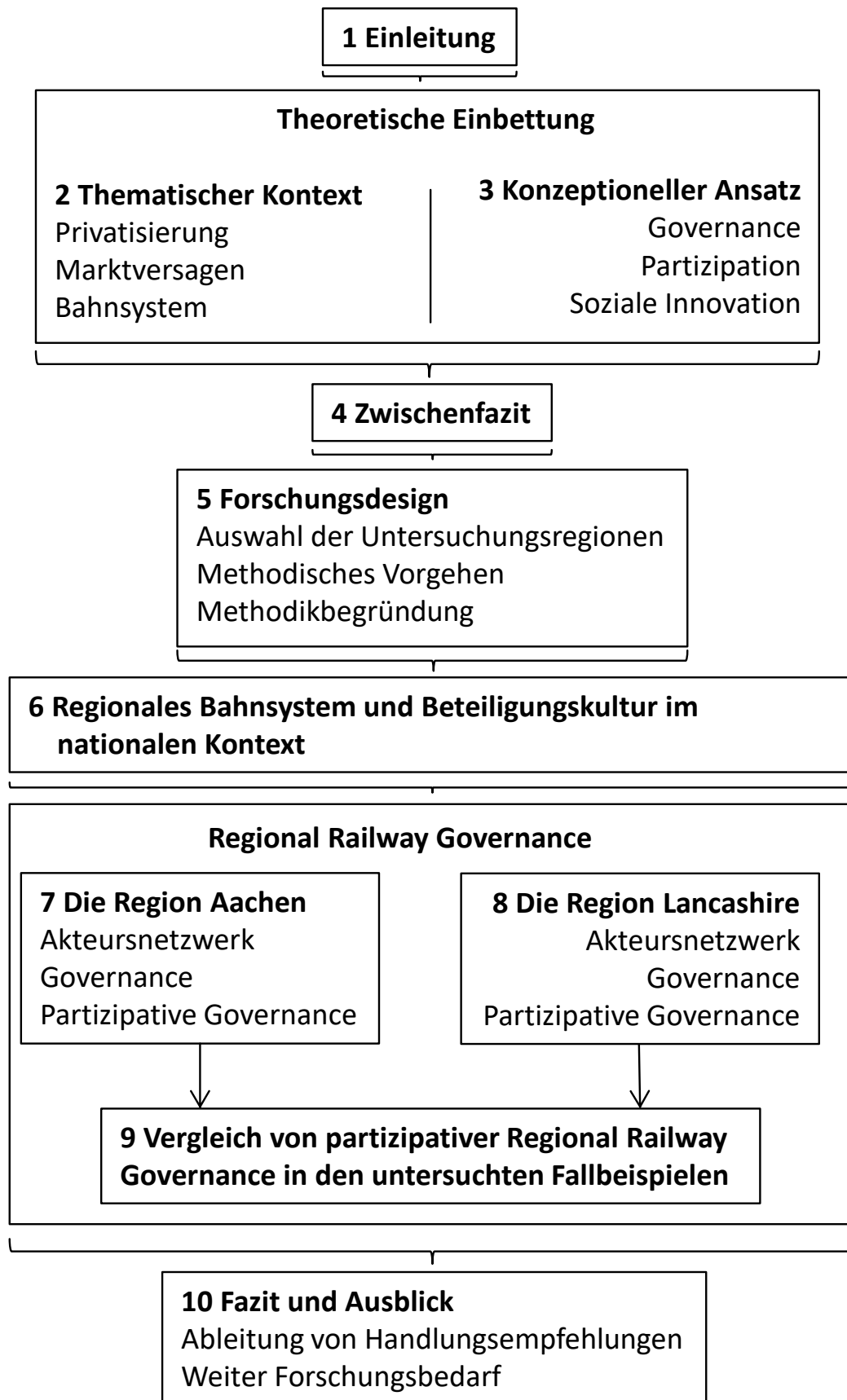


Abbildung 2: Strukturbild: Aufbau der Arbeit
(Quelle: Eigene Darstellung)

2 Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge – das Beispiel öffentlicher Personennahverkehr

Die Entwicklung der Rahmenbedingungen hat einen direkten Einfluss auf das regionale Bahnsystem. Hierzu zählt das Spannungsfeld zwischen im Sinne der Daseinsvorsorge gewollter Bereitsstellung von ÖV-Leistungen sowie der privatisierten Erbringung. Dieses Spannungsfeld wirkt sich auf die finanzielle Situation im regionalen Bahnsystem aus und beeinflusst beispielsweise die Macht einzelner Akteure im Entscheidungsprozess. Hiermit einher geht die Frage nach dem Einfluss der jeweiligen Bahnreformen auf das regionale Bahnsystem. Dieser externe Entwicklungsimpuls hat die Situation im regionalen Bahnsystem beeinflusst. Durch die Prozesse der Liberalisierung, Privatisierung und Regionalisierung wurde die Akteurskonstellation im regionalen Bahnsystem verändert, als auch die Governance im Zuge veränderter Rahmenbedingungen (zu denen auch das zuvor benannte Spannungsfeld zählt) beeinflusst. Daher beschäftigt sich Forschungsfrage 1 explizit mit diesem externen Entwicklungsimpuls.

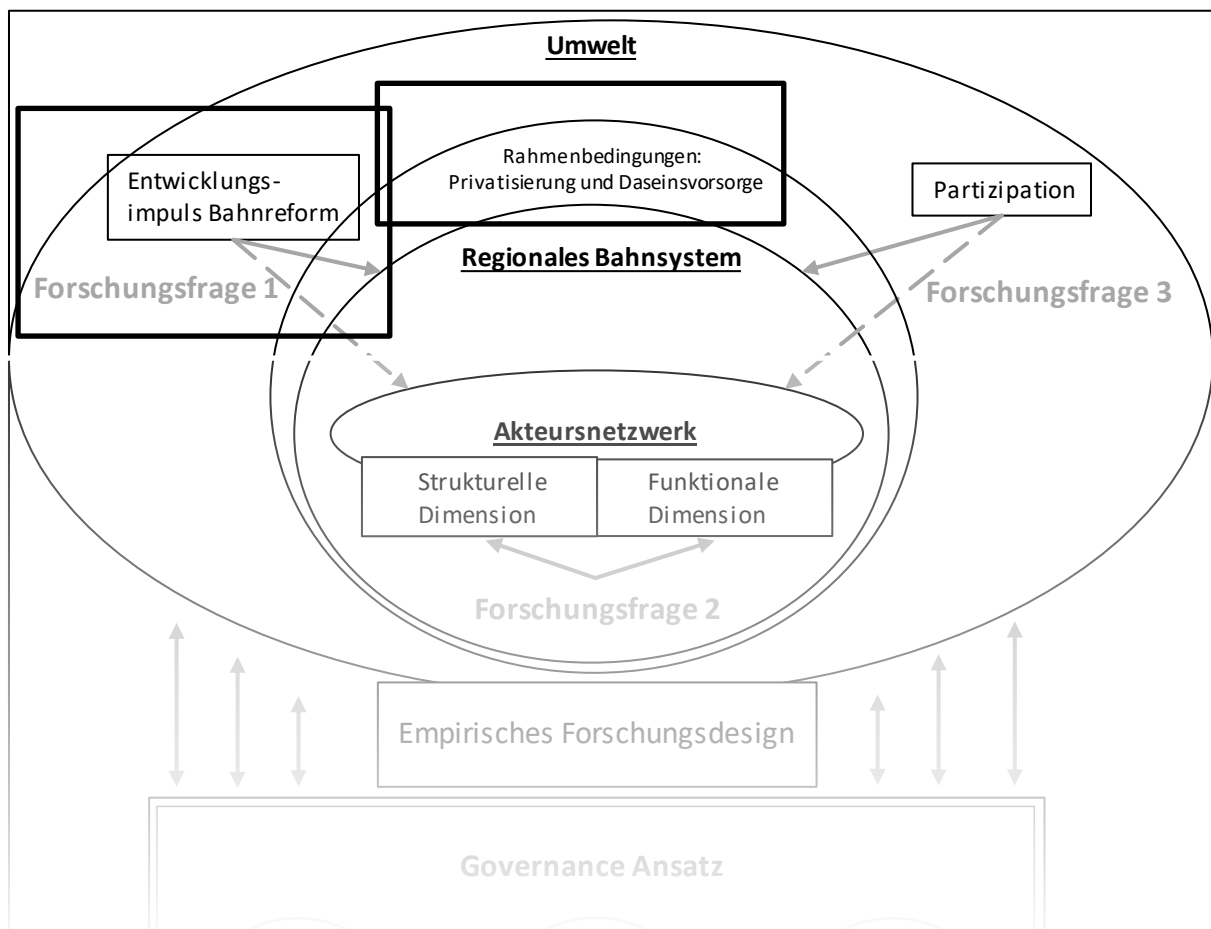


Abbildung 3: Verortung von Forschungsfrage 1 im systematischen Aufbau der Arbeit
(Quelle: Eigene Darstellung)

Forschungsfrage 1: Inwiefern hat sich die Bahnreform als Entwicklungsimpuls auf die Situation im regionalen Bahnsystem ausgewirkt?

Die Entwicklung der europäischen Bahnsysteme wurde bereits auf den ersten Seiten dieser Arbeit dargestellt. Die entfachte Diskussion über die Reorganisation der öffentlichen Infrastrukturdienstleistungen fand in den 1990er Jahren ihren Niederschlag in Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen. Mit dem Ziel eines höheren Wettbewerbs im europäischen Binnenmarkt wurden von der Europäischen Union eine fortschreitende Deregulierung und Liberalisierung im öffentlichen Dienstleistungssektor gefordert. Dies hat sich Anfang der 1990er Jahre auch auf den Bahnsektor ausgewirkt. Mit Verabschiedung einer Richtlinie des Europäischen Rates im Jahr 1991 (vgl. Kapitel 2.2.2) erfolgte letztlich die Initialzündung zur Reformierung der europäischen Bahnsysteme. Die Umsetzung der Bahnreformen ist in den einzelnen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union unterschiedlich verlaufen. Zudem haben sich Auswirkungen auf das jeweils regionale Bahnsystem ergeben, in erster Linie aufgrund geänderter Rahmenbedingungen im organisatorischen Kontext. Inwiefern die Situation im regionalen Bahnsystem hiervon beeinflusst wurde, wird im zweiten Teil des Kapitels (Kapitel 2.2) dargelegt.

Die zuvor benannte öffentliche Infrastruktur wurde im Rahmen der sogenannten „mixed economy“ aufgebaut. Der Begriff der „mixed economies“ bezieht sich auf das bestehende Wirtschaftssystem und impliziert das parallele Bestehen von privatwirtschaftlichem Sektor und staatlichem Sektor, die jeweils Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung nehmen. Auf diese Weise sichert sich der Staat die Möglichkeit durch Intervention Entwicklungen entgegenzuwirken, die das Allgemeinwohl gefährden (Ital 1995: 52). Eine solche Einflussnahme ist besonders dann notwendig, wenn betriebswirtschaftlich nicht rentable, volkswirtschaftlich aber notwendige Leistungen erbracht werden sollen, die letztlich der Sicherung des Gemeinwohls dienen. Zu diesen Leistungen zählen in erster Linie Aufgaben im Bereich der öffentlichen Infrastruktur. Die angesprochene Notwendigkeit staatlichen Handelns definieren Bieling und Deckwirth (2008: 11) wie folgt: „Über die öffentliche Infrastruktur werden schließlich für sozioökonomisch schwächere Gruppen oft erst die Voraussetzungen dafür geschaffen, sich am gesellschaftlichen Leben zu beteiligen“. Inwiefern dies das Konzept der staatlichen Daseinsvorsorge betrifft, soll im ersten Teil dieses Kapitels (Kapitel 2.1) diskutiert werden. Das sich ergebende Spannungsfeld zwischen staatlicher Daseinsvorsorge auf der einen und zunehmenden Privatisierungs- und Liberalisierungsprozessen auf der anderen Seite wird im Folgenden grundsätzlich diskutiert. Im Anschluss daran wird konkret auf die Reformierung der Eisenbahnsysteme in Europa und schließlich auch in Deutschland und Großbritannien eingegangen.

2.1 Spannungsfeld Privatisierung und Daseinsvorsorge

Der Begriff der Daseinsvorsorge geht zurück auf den Wandel vom liberalen Staat hin zum sozialen Rechtsstaat und umfasst die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen, die als grundlegend gelten (Bogumil et al. 2010: 16). Lag die primäre Aufgabe des Staates zuvor in der Gefahrenabwehr, rückte im Rahmen des genannten Wandels zunehmend auch die Befriedigung sozialer Bedürfnisse in den Kreis der staatlichen Aufgaben. Dies hat der Verwaltungswissenschaftler Ernst Forsthoff für das deutsche Verwaltungsrecht mit dem Begriff der „Daseinsvorsorge“ fassbar gemacht (Bogumil et al. 2010: 16). Hierunter versteht Forsthoff die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen, die für den Bürger, und somit für eine funktionierende Gesellschaft, als unabdingbar eingestuft werden. Die Aufgaben der Daseinsvorsorge werden als zentral für die Funktionsweise von Staat und Volkswirtschaft eingeordnet. Den weiteren Ausführungen Forsthoffs folgend, darf die Aufgabenerbringung aus diesem Grund nicht dem reinen Marktmechanismus überlassen werden, zumal sie einem erhöhten Risiko von Marktversagen unterliegen. Diese Annahmen zugrunde legend, sollen entsprechende Aufgaben der Daseinsvorsorge hoheitlich vorgehalten werden (Krummheuer 2014a: 57).

Folgt man den Annahmen des allgemeinen Wirtschaftsverwaltungsrechts, ist Daseinsvorsorge im infrastrukturellen Bereich zunächst als Grundvorsorge definiert, die freies Wirtschaften ermöglicht und allen Bürgern die Teilnahme hieran sichert. Als Grundvorsorge benennt Berschin (2000: 6f.) in erster Linie „Verkehrs-, Informations-, Versorgungs-, Entsorgungs-, Bildungs- und Forschungsinfrastruktur sowie regionale Wirtschaftsförderung, technische Normierung und Geld- und Währungspolitik. Hinzu kommen Einrichtungen zur Befriedigung von kulturellen und gesellschaftlichen Bedürfnissen“. Lenkt man den Blick von der zuvor gegebenen Definition auf eine zeitgemäße Einordnung dessen, was unter Daseinsvorsorge im Allgemeinen zu verstehen ist, so definieren Bogumil et al. (2010: 17) diese als „Allgemeinversorgung“ oder „Universaldienstleistung“. Hierunter verstehen sie die flächendeckende Versorgung mit öffentlichen Leistungen und Einrichtungen, die existenziell sind, wobei der Zugang zu diesen Leistungen für alle Bürger gleichberechtigt gelten muss. Hierdurch geht eine besondere Verantwortung des Staates hervor, der im Rahmen der Daseinsvorsorge das Ziel verfolgt, eine gerechte Sozialordnung zu schaffen. Vor diesem Hintergrund definiert Berschin (2000: 8) Daseinsvorsorge als „Leitmotiv sozialstaatlicher Fürsorge“, stellt aber auch fest, dass dem Begriff zunächst keine problemlösende Funktion zugeordnet werden kann, vielmehr definiert er die besondere Verpflichtung der öffentlichen Hand im Hinblick auf die Sicherstellung der Erbringung dieser Leistungen.

Dies aufgreifend betonen Bogumil et al. (2008: 16f.), dass zwar die bestehende Verantwortung für die Sicherstellung der Grundversorgung auf staatlicher Seite liegt, gleichzeitig erklären sie aber auch, dass die hiermit verbundenen Leistungen nicht zwangsläufig nur staatlich zu erbringen sind. Vielmehr verweisen sie auf die Definition von Daseinsvorsorge als trägerneutral. Wenn Leistungen nicht zwingend staatlich zu erbringen sind, können sie auch von privaten Akteuren geleistet werden. Damit verbleibt die Verantwortung für die Sicherstellung der Leistungen auf staatlicher Seite. In diesem Zusammenhang rückt die Diskussion über die Privatisierung staatlicher Aufgaben im Bereich der öffentlichen Infrastruktur und insbesondere im Rahmen der Daseinsvorsorge in den Fokus.

Diese Diskussion wird bereits seit einiger Zeit geführt und geht grundlegend auf zwei Aspekte zurück. Zunächst ist das Bestreben der Europäischen Union zu nennen, eine Liberalisierung und Öffnung der europäischen Märkte voran zu treiben. Dem Vorbild Großbritanniens folgend, wurden Ende der 1980er Jahre Maßnahmen beschlossen, die Auswirkungen auf die öffentlichen Dienstleistungsbereiche mit sich brachten (Gerstlberger/Siegl 2009: 12). Andererseits ist die Erbringung von Leistungen im privatwirtschaftlichen Kontext als effizienter einzuordnen, was vor allem auf die Flexibilität betriebswirtschaftlicher Methoden zurückzuführen ist. So wird oftmals Bezug auf die Grundannahme genommen, dass Aufgaben privatwirtschaftlich effizienter bewältigt werden können, als es bei staatlicher Aufgabenerbringung möglich wäre. Ein weiterer Aspekt, der als Nährboden für die Privatisierungsdiskussion dient, ist die zunehmende Finanzknappheit auf staatlicher Seite. Finanzielle Engpässe zwingen Länder und Kommunen immer häufiger dazu, die Erbringung des Leistungsangebots im Bereich der öffentlichen Infrastruktur zu optimieren und alternative Organisationsformen zu berücksichtigen, oder sofern nicht anders möglich, das bestehende Leistungsangebot einzuschränken (Seiler 1997: 20).

Privatisierung im Bereich der öffentlichen Infrastruktur verfolgt das Ziel einer besseren Leistungserbringung, sowohl in qualitativer als auch finanzieller Dimension. Analog müssen entstehenden Risiken bei fortschreitender Privatisierung thematisiert werden. Durch die Vergabe der Leistungserbringung an den privatwirtschaftlichen Sektor eröffnet sich einerseits die Chance, die öffentliche Hand vor dem Hintergrund leerer Kassen zu entlasten. mit der Privatisierung von zu erbringenden Leistungen geht aber auch ein Verlust an Gesamtsteuerung einher (Seiler 1997: 26). Das im Titel dieses Kapitels benannte Spannungsfeld zeichnet sich klar ab. So kommen bei Privatisierungsprozessen durchaus Zweifel auf, ob privatwirtschaftlich organisierte Akteure der Aufgabenerfüllung genauso gewissenhaft nachkommen, wie es der Staat in seiner Funktion als Versorger tut. Die Brisanz ergibt sich, da der Staat oftmals nicht mehr in der Lage ist, die Aufgaben selber zu übernehmen. Um sich selber zu entlasten und Kapazitäten für sein restliches Aufgabenspektrum zu schaffen, muss er Aufgaben im Bereich der öffentlichen Infrastruktur an andere Akteure übertragen. Die Befürchtung wächst, dass die

Möglichkeit staatlicher Einflussnahme bei fortschreitender Privatisierung zunehmend limitiert wird. Daher stellt sich die Frage, wie vom Staat gewünschte Wirkungen dennoch erreicht werden können und welche Steuerungsformen hierfür nötig sind (Schneider/Lippert 2005: 4).

Analog zur Definition von Daseinsvorsorge wird der Privatisierungsbegriff im Folgenden definiert und das in dieser Arbeit genutzte Verständnis vorgestellt. In seiner Dissertation zur Privatisierung von Verkehrsunternehmen im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs fasst Schumacher (1995: 17) wie folgt zusammen: „Privatisierung bedeutet den Rückzug aus der staatlichen Leistungserstellung durch die Übertragung von öffentlichen Aufgaben und öffentlichem Eigentum in private Hände“. Aus der Ergebnisperspektive blickend versteht Achermann (2008: 4) einen Aufgabenbereich als privatisiert, sofern er dem Einflussbereich des Staates entzogen wurde. Die Formen der materiellen, formalen sowie funktionalen Privatisierung² müssen jedoch differenziert werden, da sie ihrerseits Abstufungsgrade staatlicher Einflussmöglichkeiten implizieren. Unter materieller Privatisierung ist letztlich das zu verstehen, was aus der angeführten Definition hervorgeht. So werden öffentliche Aufgaben vollständig in den privatwirtschaftlichen Raum übertragen. Die Folge dessen ist, dass die öffentliche Leistungserbringung auf private Träger verlagert wird. Die formale Privatisierung weicht hiervon insofern ab, dass zwar eine Übertragung öffentlicher Aufgaben auf privatwirtschaftliche Träger vorgenommen wird, diese Träger befinden sich jedoch vollständig oder überwiegend in öffentlicher Hand. Dies gilt zum Beispiel auch für die privatisierte Deutsche Bahn AG, die als bundeseigenes Unternehmen betrieben wird. Auf diese Weise soll die nachhaltige Einflussmöglichkeit des Staates sichergestellt werden (Landsberg 1997: 32).

In Bezug auf die Aufgabenträgerschaft stellt die materielle Privatisierung die weitestgehende Variante dar, bei der sich der Staat vollständig aus einer öffentlichen Aufgabe zurückzieht und die Leistungserbringung letztlich dem Marktmechanismus überlässt. Die formale Privatisierung weicht hiervon insofern ab, dass der Staat die Aufgabenträgerschaft nicht überträgt, sondern nur in privatwirtschaftlicher Organisationsform erbringen lässt. Auch bei der funktionalen Privatisierung verbleibt die Aufgabenträgerschaft letztlich auf staatlicher Seite. Die Privatwirtschaft wird hier als verlängerter Arm der öffentlichen Hand genutzt. Somit lässt sich diese Privatisierungsform im zuvor skizzierten Spektrum zwischen der materiellen und der formalen Variante einordnen. Prominente Beispiel der funktionalen Privatisierung sind mit den diversen Formen der Public Private Partnerships (PPPs) zu nennen (Bogumil et al. 2010: 18). Inwiefern der Grad der Aufgabenübertragung und der Grad staatlicher Interventionsmöglichkeit entlang den angeführten Privatisierungsformen invers verlaufen, ist Abbildung 4 zu entnehmen.

² Privatisierung im materiellen Sinne wird auch als Aufgabenprivatisierung bezeichnet. Im Rahmen der formalen Privatisierung spricht man hingegen von einer Organisationsprivatisierung.

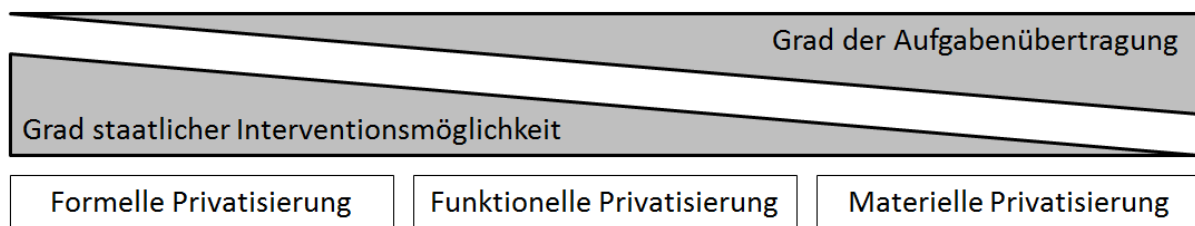


Abbildung 4: Formen der Privatisierung (Quelle: Eigene Darstellung)

Führt man sich vor Augen, inwiefern Privatisierungsprozesse Teilbereiche staatlichen Handelns beeinflussen, wird klar, dass hierdurch das Verhältnis zwischen Staat und Wirtschaft berührt wird. Die Frage nach der Definition von Staatsaufgaben und dem Grad der staatlichen Interventionsmöglichkeit rückt in den Fokus der Diskussion (Ital 1995: 17). Die Frage wie viel Regulierung von staatlicher Seite als notwendig eingeschätzt wird, besitzt im Rahmen der Diskussion über eine mögliche Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge Relevanz und wird kontrovers diskutiert (Wald 2004: 189). Welche Sektoren öffentlich organisiert werden, ist nicht einheitlich festgelegt und variiert zwischen verschiedenen Ländern. Die Unterschiede sind im Wesentlichen auf individuelle politisch-kulturelle Präferenzen zurückzuführen, aber auch darauf, was im Rahmen politischer Entscheidungen als Element der Daseinsvorsorge anerkannt wurde. Zu den Bereichen in der „mixed economy“, die dem öffentlichen Sektor zugerechnet werden können, zählen u.a. klassische Hoheitsdienstleistungen³, soziale Sicherungssysteme und auch die öffentliche Infrastruktur. Alleine der Bereich der öffentlichen Infrastruktur setzt sich aus höchst unterschiedlichen Aktivitäten und Aufgaben zusammen, denen jedoch gemein ist, dass sie sich der zuvor definierten Sphäre der öffentlichen Daseinsvorsorge zuordnen lassen. Hierzu zählen neben sozialen und kulturellen Einrichtungen auch das Wohnungswesen sowie der Betrieb der netzgebundenen Infrastruktur, zu der auch die Scheine als im vorliegenden Kontext relevante Verkehrsinfrastruktur sowie Nahverkehrsleistungen auf dieser zählen (Bieling/Deckwirth 2008: 11f.).

³ Hierunter sind Dienstleistungen im Bereich der öffentlichen Sicherheit sowie weitere Kontrolltätigkeiten zu verstehen. Entsprechende Beispiele können mit Polizei oder Justiz benannt werden.

2.1.1 Öffentlicher Personennahverkehr als Element der Daseinsvorsorge

Die Daseinsvorsorgeverpflichtung des Staates erstreckt sich auch auf den Bereich des öffentlichen Verkehrs (Wald 2004: 189). Der öffentliche Verkehr (ÖV) gliedert sich seinerseits im Bereich des Personenverkehrs in Nah- und Fernverkehr. Im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) lassen sich wiederum Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) differenzieren. SPNV wird vor diesem Hintergrund als Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr mit der Bahn verstanden, der sich innerhalb definierter Vorgaben von 50 km Reiseweite oder einer Stunde Reisedauer abspielt (Ronellenfitsch 2009: 81). Hieran anknüpfend beschäftigt sich die vorliegende Arbeit also explizit mit Belangen des SPNV, wobei der Fokus eher der regionalen Ausrichtung gilt als der Thematisierung von SPNV im Rahmen des Stadtverkehrs.

An dieser Stelle ist es sinnvoll, Bezug auf die historische Entwicklung des ÖPNVs zu nehmen und die Entwicklung hin zu einem Verständnis von ÖPNV als Aufgabe im Bereich der Daseinsvorsorge zu skizzieren. Der Ursprungsgedanke der entgeltlichen Personenbeförderung war ein gewerblicher Ansatz. Während der industriellen Revolution hat ein starkes Bevölkerungswachstum sowie zunehmende Urbanisierung stattgefunden. Daher ergab sich die Notwendigkeit größere Distanzen zwischen Wohnung und Arbeitsplatz zu überwinden. Nahverkehrsangebote wurden in zunehmendem Maße kommunalisiert. Die grundlegende Motivation hierzu entsprang dem Gedanken der Daseinsvorsorge, was auch aus den unterschiedlichen Fassungen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) hervorgeht. In diesem Zusammenhang wurden Genehmigungsprozeduren für Belange des öffentlichen Verkehrs definiert, die volkswirtschaftlich als ungesund eingestufte Wettbewerbe unterbinden sollten und somit vielerorts als Wettbewerbshindernis wahrgenommen wurden. Durch die anschließende Einflussnahme der europäischen Verkehrspolitik wurde schließlich das Ziel verfolgt, die öffentliche Aufgabe ÖPNV auf der einen und den geforderten Wettbewerb auf der anderen Seite in Einklang zu bringen. Somit wurde mit der Regionalisierung des Nahverkehrs angestrebt, eine Trennung von Bestellung und Erstellung im Bereich der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen zu bewirken (Ronellenfitsch 2009: 82ff.).

Die Zuordnung des ÖPNVs zum Bereich der Daseinsvorsorge gilt im Vergleich zu anderen öffentlichen Leistungen als unstrittig. So wird der ÖPNV von Krummheuer (2014a: 53) als besonders wichtiges, aber auch kostenintensives Instrument beschrieben, das zu volkswirtschaftlichem Nutzen führt. Krummheuer (2014a: 57) benennt den Absatz des Regionalisierungsgesetzes (RegG), der ÖPNV eindeutig als Daseinsvorsorge definiert und die Verantwortung auf

hoheitlicher Ebene ansiedelt: „Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (§1 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz)“.

Wald (2004: 29) betont, dass der motorisierte Individualverkehr (MIV) alleine nicht sicherstellen kann, dass Städte und Gemeinden für jedermann erreichbar sind. Somit wird die Bedeutung des ÖPNVs für die Bevölkerung abermals unterstrichen. Er führt aber auch an, dass hochwertige ÖPNV-Angebote im Regelfall nicht allein durch Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf finanziert werden können. Vielmehr bedarf es des Einsatzes zusätzlicher öffentlicher Mittel, um entsprechende Angebote beibehalten zu können. Auch Wald (2004: 30) lässt keinen Zweifel daran aufkommen, dass ein funktionsfähiger und flächendeckender ÖPNV eine Komponente der Daseinsvorsorge darstellt. Entgegen der zuvor angeführten formalen Begründung unter Bezugnahme auf das Regionalisierungsgesetz, bezieht er sich auf eine inhaltlich hergeleitete Begründung. Diese schreibt dem ÖPNV eine soziale Funktion zu, indem Mobilitätsbedürfnisse von Personen befriedigt werden, für die der MIV aus dargestellten Gründen keine Alternative darstellt.

Berücksichtigt man in der Gesamtbetrachtung zudem die europäische Perspektive, wird klar, dass die Organisation von ÖPNV als Teil der Daseinsvorsorge zu den bedeutenden Reformprojekten der Europäischen Union zählt. Ausschlaggebend für Interventionen von europäischer Ebene waren letztlich unterschiedliche, den ÖPNV betreffende Aspekte. Neben der sozialen Mobilitätsgrundsicherung, die in den Bereich der Daseinsvorsorge fällt, ist insbesondere zu benennen, dass ÖPNV zwar zum öffentlichen Aufgabenbereich zählt, diese Aufgabe jedoch vielfach von Privaten erbracht wird. Da ÖPNV im Regelfall nicht kostendeckend betrieben werden kann und somit auf öffentliche Mittel angewiesen ist, müssen diese öffentlichen Aufträge an die ausführenden Dienstleister vergeben werden. Dieser Tatbestand ist verantwortlich dafür, dass die Vergabe Gegenstand europäischer Regulierung ist (Faross/Rodi 2009: 35f.). Auch wenn die Europäische Union nicht die Kompetenz besitzt Privatisierungsprozesse zu initiieren oder vorzuschreiben, muss aber doch festgestellt werden, dass eine Privatisierung der öffentlichen Infrastruktur im Zuge gesamteuropäischer Integrationsprozesse begünstigt wird. Ausschlaggebend in diesem Kontext ist, dass das europäische Wettbewerbsrecht auf viele Sektoren ausgedehnt wird, auch auf bislang geschützte Bereiche wie den der öffentlichen Infrastruktur. Somit entsteht ein Wettbewerbsdruck, dem sich die einzelnen Sektoren kaum entziehen können (Bieling/Deckwirth 2008: 17f.).

Den Ausführungen von Faross/Rodi (2009: 37) folgend, gab es „[...] wohl kaum einen Bereich ehemals staatsmonopolistisch organisierter Wirtschaftsstrukturen in Europa, in denen eine Marktöffnung auf so viel Widerstand gestoßen ist wie der öffentliche Nahverkehr“. Bereits in

den 1960er Jahren wurden EWG-seitig erste Liberalisierungsschritte in Bezug auf den Nahverkehr verabschiedet, deren Umsetzung anschließend aber auf sich warten ließ. Auch wenn im Rahmen sozialer Mobilitätsgewährleistung im europäischen Kontext nicht von ‚Daseinsvorsorge‘, sondern von der ‚Gewährleistung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse‘ die Sprache ist, wird deutlich, dass ÖPNV auch auf europäischer Ebene als Element der Daseinsvorsorge verstanden wird (Fehling 2009: 140f.).

Lenkt man den Blick explizit auf den Bereich SPNV, so wird die Erkenntnis eines nicht rentabel zu betreibenden, zugleich jedoch politisch gewünschten Verkehrsangebots abermals belegt. Die Rentabilitätsproblematik ist im SPNV in erster Linie auf hohe Fixkosten zurückzuführen, die durch Unterhalt und Nutzung der zugehörigen physischen Infrastrukturen entstehen. Aufgrund der gesetzlich festgeschriebenen sozialstaatlichen Gewährleistungsverantwortung für die Versorgung mit einem ausreichenden Angebot im SPNV, ergibt sich folglich auch hier ein Spannungsfeld, sofern die Privatisierung jener Aufgabe in den Fokus rückt. Dies ist primär darauf zurückzuführen, dass der politische Einschätzungsspielraum bzgl. einem ausreichenden SPNV Angebot, als groß bezeichnet werden muss. Demnach definiert sich das zu gewährleistende SPNV-Angebot aufgrund seines ohnehin defizitären Charakters oftmals nach der finanziellen Lage der öffentlichen Hand (Fehling 2009: 146ff.).

Inwiefern dem Verständnis von Daseinsvorsorge Rechnung getragen wird, kann und muss kritisch hinterfragt werden. Sofern trotz bestehender finanzieller Engpässe ein möglichst umfassendes SPNV-Angebot beibehalten werden soll, wird nicht selten die Idee der privatisierten Aufgabenerbringung als Vorschlag mit dem höchsten Problemlösungspotential in die Diskussion eingebracht. Die effizientere Erbringung von öffentlichen Aufgaben durch private Akteure wird allerdings nicht von allen an der Diskussion beteiligten als ‚Allheilmittel‘ empfunden (Machura 2005: 147). Vielmehr werden hiermit Befürchtungen eines bedeutenden Steuerungsverlusts der staatlichen Seite verbunden, wodurch sich eine bis heute anhaltende Diskussion über die Vor- und Nachteile der Privatisierung von Aufgaben im Bereich der öffentlichen Infrastruktur ergeben hat (Weizsäcker et al. 2006). Für die Governance im regionalen Bahnsystem spielt der Aspekt der Finanzierung eine wichtige Rolle, da er Entscheidungsprozesse stark beeinflusst oder bei ausbleibender Finanzierung gar obsolet macht. Aus diesem Grund ist die Betrachtung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit des SPNVs hier von Bedeutung. Im Rahmen der Privatisierungsdiskussion wird mit auffälliger Häufigkeit Bezug auf den Begriff des Marktversagens genommen. Inwiefern die Situation im SPNV als Markt- oder Staatsversagen verstanden wird, wird im anschließenden Kapitel nachgegangen.

2.1.2 ÖPNV – Marktversagen durch Staatsversagen?

Im Zuge der Diskussion über Privatisierung und Liberalisierung von öffentlichen Dienstleistungen werden unterschiedlichste Argumente von den beteiligten Akteuren angeführt, sowohl auf Seite der Privatisierungsbefürworter als auch auf jener der Privatisierungsgegner. Bezugnehmend auf die Debatte im Bereich des SPNV würde eine vollständige Aufarbeitung der einzelnen Positionen das für den vorliegenden Kontext adäquate Maß bei weitem übersteigen. Aus diesem Grund soll an dieser Stelle Bezug auf zwei Phänomene genommen werden, die in der Diskussion fortlaufend Berücksichtigung finden und als Ursache für die Privatisierung- oder Verstaatlichung von Aufgaben benannt werden. Hiermit gemeint sind die beiden Konzepte, die als Marktversagen einerseits und Staatsversagen andererseits bezeichnet werden.

Sofern der Mechanismus der Preisbildung im Markt nicht funktioniert, spricht man von *Marktversagen*. Gerade im Bereich der Daseinsvorsorge wird das Risiko für ein Marktversagen als hoch eingestuft. Als Gründe für eine nicht optimale Allokation im Kontext der Erbringung öffentlicher Aufgaben sind zu nennen (Lenk 2004: 27; Krummheuer 2014a: 58):

- Mangelnder Wettbewerb
- Nichtausschließbarkeit vom Konsum
- Externe Effekte⁴
- Weitere makroökonomische Argumente (z.B. Konjunktur)

Ist der Tatbestand eines Marktversagens zu beobachten, so rücken Eingriffe von staatlicher Seite in den Fokus. Wettbewerbspolitische Instrumente ermöglichen beispielsweise eine Regulierung seitens der öffentlichen Hand. Nicht trivial zu beantworten ist in diesem Zusammenhang jedoch die Frage, ab wann der Staat aufgrund von Marktversagen regulierend einschreiten muss. Nach Fritsch et al. (2005: 81f.) ist die Grenze zum Marktversagen nicht mit wissenschaftlicher Exaktheit zu bestimmen. Dementsprechend besteht stets ein Ermessensspielraum hinsichtlich der Frage, ob ein Markt funktionsfähig ist oder nicht und somit auch, ob ein staatliches Eingreifen notwendig ist oder nicht. Ein staatliches Eingreifen führt nicht zwangsläufig zu einer Allokationsverbesserung oder gar einem Allokationsoptimum. Klar muss aber auch sein, dass staatliches Handeln nicht an die Leitmaxime der Erreichung von wirtschaftswissenschaftlich definierten Optima gebunden ist. Im Bereich der Daseinsvorsorge liegt die Aufgabe der öffentlichen Hand vielmehr in der Sicherstellung des definierten Leistungsangebots. Dem ÖPNV kommt im Rahmen der Daseinsvorsorge eine bedeutende Rolle zu, da nur öffentlich zugängliche Verkehre Mobilitätsbedürfnisse aller Bürger sicherstellen können. Daher

⁴ Externe Effekte bezeichnen Einflüsse, die sich auf die effiziente Allokation auswirken, nicht aber über den Marktmechanismus erfasst und ausgeglichen werden können (Sterzenbach 2008: 35).

liegt das verkehrspolitische Ziel in der Schaffung eines attraktiven ÖPNV-Angebots, das eine möglichst gleichwertige Alternative zum MIV bietet. Somit soll eine Verlagerung des Modal Splits⁵ zugunsten des ÖVs erzielt werden, wodurch Schadstoffemissionen und Flächenverbrauch im Rahmen des MIVs reduziert werden (Sterzenbach 2008: 58).

Die zuvor angeführten Punkte gelten analog auch für das Themenfeld des SPNV. Dieser ist aufgrund seiner hohen Fixkosten im Regelfall nicht rentabel zu betreiben und dementsprechend zuschussbedürftig (Fehling 2009: 146). Hieran anknüpfend könnte nun aus wirtschaftswissenschaftlicher Perspektive das Argument angeführt werden, dass somit kein oder ein nur beschränkter Markt für das Angebot besteht. Die Zielsetzung öffentlicher Daseinsvorsorge liegt aber in der Sicherstellung eines ausreichenden Verkehrsangebots. Gerade weil ein entsprechendes Angebot unter normalen Marktbedingungen nicht zustande kommen würde, ist an dieser Stelle eine staatliche Einflussnahme im Sinne der gewünschten Sicherstellung des Angebotes unumgänglich.

Eine Fehlallokation bei der privaten Produktion und Bereitstellung des Güterangebots wird also als Marktversagen verstanden. Ist Marktversagen bei staatlicher Produktion und Bereitstellung zu beobachten, so ist dies auf Staatsversagen zurückzuführen. Staatsversagen wird in der Diskussion über die Deregulierung und Privatisierung von öffentlichen Aufgaben oft als befürwortendes Argument der Privatisierung von öffentlichen Aufgaben angeführt. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass der Marktprozess zu einer wirtschaftlicheren Problemlösung führt, als es im Rahmen der unternehmerischen Tätigkeit des Staates möglich ist. Darüber hinaus liegt Staatsversagen vor, sofern im Falle von Marktversagen eine verfehlte Regulierung durch staatliche Seite erfolgt oder aber staatliches Eingreifen erfolgt, ohne dass ein Marktversagen vorliegt. Unter den getroffenen Prämissen führt ein staatlicher Eingriff in beiden Fällen zu weiteren Abweichungen vom gesellschaftlich wünschenswerten Angebot. Als Gründe für Staatsversagen werden angeführt (Haug 2008: 166f.):

- Eigennütziges Politikverhalten
- Lobbyarbeit einflussreicher Interessensgruppen
- Inadäquate Preisgestaltung staatlicher Leistungen
- Budgetmaximierendes und/oder anstrengungsminimierendes Verhalten

Wald (2004: 128) schlussfolgert, dass „hinter dem als Regulierungsgrund angeführten Marktversagen häufig in Wirklichkeit ein Staatsversagen erkennbar“ ist. Bezieht man dies nun auf

⁵ Die Verteilung von Fahrleistungen auf die verschiedenen Verkehrsträger wird im Personenverkehr als Modal Split bezeichnet (Nuhn/Hesse 2006:18).

das Aufgabenfeld ÖPNV, so zeichnet sich ein Marktversagen in diesem Bereich beispielsweise durch negative externe Effekte des Individualverkehrs oder die Unteilbarkeiten im Schienenverkehr ab. Hinzu kommt die Sicherstellung des Zugangs zu Leistungen der Daseinsvorsorge, die durch den reinen Marktmechanismus nicht gewährleistet werden kann. Die Feststellung eines allokativen und distributiven Marktversagens legitimiert somit das regulierende Eingreifen von staatlicher Seite. Im Zuge der politischen Intervention ergibt sich schließlich der Tatbestand des Staatsversagens, wenn beispielsweise keine bedarfsgerechte Subventionierung erfolgt oder eine Internalisierung der zuvor genannten externen Effekte des ÖPNVs ausbleibt (Haug 2008: 169). Als Lösungsmöglichkeit für Staatsversagens schlagen Fritsch et al. (2005: 418) unter anderem eine Minimalstaat-Strategie vor, die die Eingrenzung des Ausmaßes der Staatstätigkeit auf ein unabdingbares Minimum⁶ vorsieht. Ein solcher Minimalstaat würde sich auf die wesentlichen Schutzfunktionen beschränken und keine darüber hinausgehenden öffentlichen Güter bereitstellen, wodurch das Risiko eines Staatsversagens reduziert wird. Vor dem Hintergrund des zuvor geschilderten Motivs sozialstaatlicher Fürsorge und der gesetzlich festgeschriebenen öffentlichen Daseinsvorsorge besitzt das Minimalstaat-Szenario jedoch ein recht geringes Realisierungspotential.

Aus diesem Grund ist eine Auseinandersetzung mit dem Zusammenspiel aus Markt- und Staatsversagen im vorliegenden Kontext relevant, zumal ÖPNV zu den gesellschaftlich gewünschten Gütern zählt, jedoch einem vergleichsweise niedrigen Konsum gegenübersteht (Haug 2008: 167). Dies beschreibt das bestehende Spannungsfeld sehr treffend und macht deutlich, dass ÖPNV traditionell politisch-hierarchisch gesteuert wird, sich im Zuge zunehmender Privatisierung aber zwischen Hierarchie und Markt positioniert hat (Krummheuer 2014a: 54). Die Frage nach der Relevanz von Governance im Privatisierungsdiskurs rückt hierdurch in den Fokus.

2.1.3 Governance im Privatisierungsdiskurs

Bei der Privatisierung öffentlicher Aufgaben spielen die zugehörigen Steuerungsmechanismen eine bedeutende Rolle. So implizieren Privatisierungsprozesse einen Wandel hin zu mehr Wettbewerb und somit zu einem größeren Anteil an Steuerung durch den Marktmechanismus. Genau dieses Ineinandergreifen von staatlicher Hierarchie und Elementen des Marktes ist für das in der vorliegenden Arbeit untersuchte Themenfeld ÖPNV festzustellen (Krummheuer 2014a: 54). Aus diesem Grund ist es relevant an dieser Stelle den Konnex zwischen der in

⁶ Der Minimalstaat-Ansatz geht zunächst von einer nicht weiter definierten Reduzierung der Staatstätigkeit aus, im Extremfall gar von einer Reduktion auf das unabdingbare Minimum.

diesem Kapitel geführten Privatisierungsdiskussion sowie jener über den Governance-Ansatz in Kapitel 3.1 herzustellen.

Fortschreitende Privatisierung impliziert nicht nur eine Verlagerung von Verantwortungsbereichen von staatlicher Seite hin zu privatwirtschaftlich organisierten Akteuren, sie wirkt sich ebenso auf zugehörige Steuerungsmechanismen aus, die sich in einem weiter gefassten und stärker diversifizierten Akteurskreis etablieren. Schuppert (2008b: 6) bezeichnet kooperativ erbrachte Dienstleistungen, deren Erbringung normalerweise vom Staat und seiner Verwaltung erwartet wird als „Ko-Produktion von Staatlichkeit“ und stellt fest, dass der Staat nach wie vor ein bedeutender, jedoch nicht mehr alleiniger Governance-Akteur ist. Demzufolge muss ein Verständnis dafür entwickelt werden, dass der Staat im Zuge der Privatisierung von öffentlichen Aufgaben nicht nur eine reine Aufgabenübertragung erwirkt. Die staatliche Steuerungsfähigkeit ist durch sich neu ergebende Governance-Arrangements im Rahmen von Privatisierungsprozessen betroffen. Letztlich stellt sich somit die Frage „Wer tut was?“, die auf eine entstandene Pluralität an Governance-Akteuren und eine erforderliche Handlungskoordination zwischen diesen hinweist.

Gerade für den Bereich des ÖPNV ist zu beobachten, dass Privatisierungsprozesse angestoßen wurden und zunächst zur Erbringung der entsprechenden Aufgaben im privatwirtschaftlich organisierten Kontext führten. Wirft man jedoch einen genaueren Blick auf die Struktur der zugehörigen Unternehmen, so ist zu erkennen, dass diese größtenteils oder gar vollständig öffentlich geführt werden. Die Frage nach der Steuerung öffentlicher Unternehmen erscheint aktueller denn je und wird im Rahmen des Public Corporate Governance (PCG) Ansatzes aufgegriffen. Hierdurch wird eine spezifische Governance-Perspektive auf das Themenfeld öffentlicher Unternehmen ermöglicht. Hammerschmid (2009: 5) definiert diesen Ansatz wie folgt: „Unter Public Corporate Governance werden allgemein Strukturen und Prozesse der Führung, Kontrolle und Steuerung öffentlicher Unternehmen und Beteiligungen durch deren Eigner verstanden.“ Hierdurch kann nicht länger von dem bis dato als alternativlos unterstellten staatlichen Steuerungsprinzip der Hierarchie ausgegangen werden. Wird von einem rein hierarchisch geprägten Steuerungsprinzip ausgegangen, so werden sämtliche Abstimmungsprozesse außer Acht gelassen. Governance versucht der Tatsache gerecht zu werden, dass eine Konstellation unterschiedlicher Akteuren zu berücksichtigen ist. Sofern nicht der Staat als alleiniger Akteur auftritt, sondern sich eine Akteurskonstellation aus staatlichen, privatwirtschaftlichen und teils zivilgesellschaftlichen Akteuren zusammensetzt, können deren Aushandlungsprozesse in einem Governance-Ansatz gefasst werden. In der universellen Anwendbarkeit, ob für Prozesse in Politik, Wirtschaft oder Gesellschaft, liegt letztlich auch der Reiz des Governance-Ansatzes (Krummheuer 2014a: 54f.).

Für die von Privatisierungsprozessen betroffene öffentliche Dienstleistung des ÖPNVs, ist die in Kapitel 3.1 angeführte Governance-Perspektive bedeutend, da sie gleichermaßen anwendbar ist. Es ist unerheblich, ob der Aufgabenbereich ÖPNV staatlichen, wettbewerblichen oder gesellschaftlichen Ordnungsprinzipien unterworfen ist. Die Governance-Perspektive ermöglicht sogar eine Betrachtung von sich neu ergebenden Steuerungsmodi, die aus der Kombination unterschiedlicher Varianten erwachsen. Dabei kommt dem Netzwerkwerk als Governance-Form eine maßgebliche Funktion zu, indem es die Zusammenarbeit einer steigenden Akteurszahl ermöglicht. Der Prozess der Privatisierung öffentlicher Aufgaben ist in direkter Weise für das Entstehen neuer Akteurskonstellationen verantwortlich und bedingt somit die Präsenz des Governance-Ansatzes im Privatisierungsdiskurs. Hieran knüpft diese Studie an und nutzt das in Kapitel 3.1 vorgestellte Governance-Verständnis und die dort diskutierten Perspektiven.

2.1.4 Grenzen der Privatisierung

Die Diskussion über die Privatisierung des öffentlichen Dienstleistungsangebotes wird durchaus kontrovers geführt. Abweichend von der Grundsatzfrage zur Einstellung gegenüber Privatisierungsüberlegungen soll an dieser Stelle kritisch hinterfragt werden, inwiefern die bereits erfolgte Privatisierung öffentlicher Aufgaben eine positive Bilanz verzeichnen kann. Somit wird die Frage nach dem Verhältnis von Privatisierung und Re-Kommunalisierung bzw. (Wieder-) Verstaatlichung aufgeworfen, welche besonders dann relevant ist, wenn Privatisierung und Deregulierung nicht zu den gewünschten Ergebnissen geführt haben.

Leistungsfähige Infrastrukturen ermöglichen die Grundversorgung der Bevölkerung sowie eine funktionierende Wirtschaft. Als wichtigste Infrastrukturen benennt Finger (2006a: 180) „Telekommunikation, Postnetz, Energienetz (Strom und Gas), Straßen, Bahn, Häfen und Flughäfen, Wasserversorgung und Abwasserentsorgung sowie Abfallentsorgung“. Vielen dieser Infrastrukturen liegt ein natürliches Monopol zugrunde, so auch dem Schienennetz der Bahn, das eine zentrale Komponente des Funktionssystems Eisenbahn bildet (vgl. Kapitel 2.4). Zwar sind in diesen Infrastrukturbereichen Liberalisierung und Privatisierung möglich, die Verantwortung für die Funktionsfähigkeit bleibt im Regelfall aber eine Aufgabe des Staates. Liberalisierung ist grundsätzlich mit einsetzendem und zunehmendem Wettbewerb in den entsprechenden Branchen verbunden. In Bezug auf die zuvor genannten Infrastrukturbereiche wird in erster Linie das Ziel verfolgt, die staatliche Monopolgeruhsamkeit zu überwinden. Die einzelnen Infrastrukturbranchen können im Zuge der Liberalisierung und Deregulierung entflochten

werden. Im Anschluss gilt es aber zu differenzieren, welche Bereiche dem Wettbewerb unterworfen werden können. Eine solche Differenzierung kann nur branchenspezifisch erfolgen (Finger 2006a: 181).

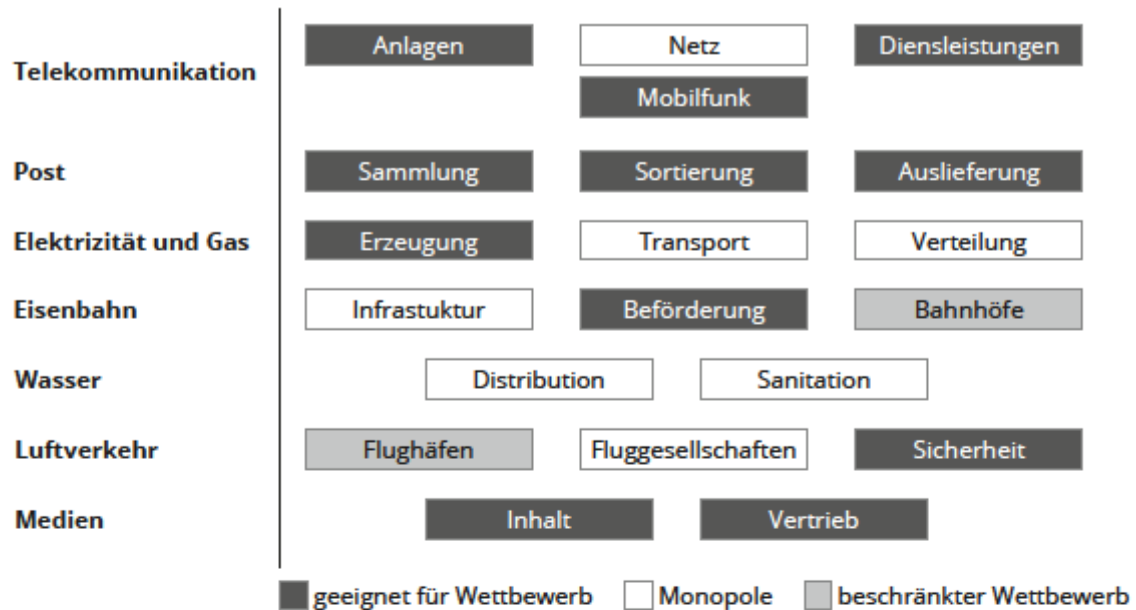


Abbildung 5: Entflechtungs- und Wettbewerbspotentiale in verschiedenen Infrastrukturbereichen
(Quelle: Finger 2006a: 182)

Abbildung 5 zeigt Entflechtungspotenziale für einzelne Infrastrukturbranchen auf und differenziert zwischen der Wettbewerbseignung der einzelnen Segmente. Im Eisenbahnsektor ist demzufolge eine mögliche Trennung von Infrastruktur und Betrieb zu erkennen, die auch durch europäische Vorgaben gefordert wird (vgl. Kapitel 2.2.2). Interessant ist, dass sich aus einer solchen Trennung Segmente ergeben, die in unterschiedlichem Maße wettbewerbsgeeignet sind. Während der eigentliche Zugbetrieb im Zuge der Liberalisierung als wettbewerbsgeeignet eingestuft wird, wird der Betrieb der Infrastruktur auch nach deren Liberalisierung Monopolcharakter aufweisen. Beide Bereiche sind Teil des Funktionssystems Eisenbahn und somit in das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem und dadurch in dessen Governance eingebunden. Hierdurch wird klar, dass die Steuerung im regionalen Bahnsystem Akteure mit unterschiedlich hoher Marktmacht berücksichtigen und einbinden muss.

Im 20. Jahrhundert spielte der Staat eine zentrale Rolle beim Aufbau der netzgebundenen Infrastruktur. Zwar wurden viele Strukturen zunächst von Privatfirmen entwickelt und aufgebaut, später wurden sie jedoch verstaatlicht. Dies geschah auch im Eisenbahnsektor. Anschließend befanden sich die, der netzgebundenen Infrastruktur zugehörigen Bereiche unter den ersten Branchen, die von Liberalisierungs- und Privatisierungsplänen erfasst wurden. Im vorangegangenen Abschnitt wurde bereits eine notwendige Differenzierung von Segmenten

mit unterschiedlicher Wettbewerbseignung thematisiert. Im Bereich der Netzwerkindustrien ist häufig eine „unvollkommene“ Liberalisierung zu beobachten, die zu Regulierungsbedarf führt. Eine solche Regulierung von Beginn an ist notwendig, da zunächst in ehemals monopolistisch strukturierten Branchenfeldern ein Markt und Wettbewerb geschaffen werden muss. Darüber hinaus bestehen bei der Erbringung von öffentlichen Dienstleistungen auf staatlicher Seite Zielsetzungen, die im öffentlichen Interesse verfolgt werden. Während diese von den Staatsbetrieben berücksichtigt wurden, können sie nach erfolgter Liberalisierung und Privatisierung nicht mehr ohne weiteres durchgesetzt werden. Daher muss es für die öffentlichen Dienstleistungsziele eine Regulierung geben (Finger 2006b: 278-280). Für das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem ergibt sich hieraus die Einbindung regulierender Akteure, die in erster Linie Rahmenbedingungen für das Geschehen setzen.

Mit dem von Weizsäcker et al. (2006) herausgegebenen Bericht an den Club of Rome wurde eine umfassende Studie zum Themenfeld Privatisierung vorgelegt, die das Phänomen zunehmend auf unterschiedliche Wirtschaftszweige, unterschiedliche Regionen und gesellschaftliche Rahmenbedingungen untersucht hat. Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse können an ihre Grenzen stoßen, beispielsweise wenn die Kosten letztlich höher sind als der entstandene Nutzen. Die Studie macht deutlich, dass Privatisierungsprozesse unter den richtigen Bedingungen zu positiven Effekten wie höherer ökonomischer Effizienz, Entlastung der Staatshaushalte oder erhöhter Servicequalität führen können. Privatisierung hat jedoch auch ihre Schattenseiten. Ein Beispiel hierfür sind höhere Regulierungsanforderungen. Bleibt das erhoffte Resultat von mehr Wettbewerb und Effizienz aus, steigt das Risiko der Bildung privater Monopole, woraus eine Notwendigkeit der staatlichen Regulierung hervorgeht (Weizsäcker 2006b: 330-332). Im regionalen Bahnsystem kann erfolgreiche Governance als intermediäre Form der Steuerung dazu beitragen, dass ein dauerhaftes Zusammenarbeiten von privaten, öffentlichen und zivilen Akteuren in einem von ihnen geformten Akteursnetzwerken funktioniert. So kann die privatisierte Erbringung von öffentlichen Aufgaben bei gleichzeitiger Möglichkeit der Einflussnahme durch öffentliche Akteure gewährleistet werden.

Nachdem bereits einige Teilbereiche – darunter auch die Eisenbahn – privatisiert wurden, stehen weite Teile der Gesellschaft dem Privatisierungstrend zumindest kritisch gegenüber. Das Spannungsfeld zwischen „privat“ und „öffentlich“ wurde inzwischen in unterschiedlichsten Ländern sowie verschiedensten Sektoren aufgespannt. Die Frage, was als gute Zwischenform zwischen „öffentlich“ und „privat“ gelten kann, ist grundsätzlich nicht einfach zu beantworten, darüber hinaus ist sie zudem noch in ausgeprägtem Maße kontextabhängig (Weizsäcker et al. 2006a: 14). In den folgenden Kapiteln wird explizit auf den Bereich des Schienenverkehrs Bezug genommen. Es gilt ein differenziertes Bild der Situation im Bahnsektor nachzuzeichnen. Die entstandenen Ausprägungsformen variieren schon innerhalb Europas zwischen einzelnen

Staaten. Dies lässt einen Vergleich unterschiedlicher Ausprägungsformen der Privatisierung als lohnend erscheinen, hierzu zählt auch die Bewertung unterschiedlicher Entwicklungen. Im Folgenden soll auf den Wandel der Situation im europäischen Bahnsystem eingegangen werden, der Ende der 1980er bzw. Anfang der 1990er Jahre Einzug erhalten hat. Die auf europäischer Ebene erlassenen Richtlinien haben die Entwicklung geprägt und können als Initialzündung für Liberalisierung und Privatisierung im europäischen Schienenverkehr bezeichnet werden. Das folgende Kapitel setzt sich mit grundsätzlichen Rahmenbedingungen und Entwicklungen im europäischen Bahnsektor auseinander. Im Anschluss daran wird die Situation in Deutschland und Großbritannien vorgestellt, die in Anbetracht der völlig unterschiedlich verlaufenen Entwicklung eine vergleichende Untersuchung von Governance im jeweiligen regionalen Bahnsystem besonders lohnend macht.

2.2 Wandel europäischer Bahnsysteme seit 1991

Der Anfang der 1990er Jahre markiert einen Wendepunkt für nationale Bahnsysteme in Europa. Am 29. Juli 1991 hat der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft verabschiedet (Rat der Europäischen Gemeinschaften 1991: 1). Zuvor bestanden auf europäischer Ebene kaum einheitliche Vorgaben im Schienenverkehrssektor. Dementsprechend orientierten sich die politischen Regelungen im Schienenverkehr bis dato an singulären Interessen der einzelnen Staaten. Dies führte zu einem Flickenteppich aus nationalen und regionalen Regelungen, die es in der Folge zu harmonisieren galt (VDB 2013: 3).

Auf europäischer Ebene sollte diesem Ziel durch den Anfang der 1990er Jahre angestoßenen Liberalisierungsprozess der Eisenbahn nachgekommen werden. Von der durch die Europäische Union angestoßenen Liberalisierung der Eisenbahn ausgehend, ergaben sich weitreichende Auswirkungen auf die Strukturierung der nationalen Organisationsformen im Schienenverkehr und in der Folge ebenfalls Effekte für die regionale Ebene. Vor dem Hintergrund der anschließenden Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem ist es unerlässlich, die impulsgebenden Prozesse auf übergeordneter politischer Ebene darzulegen und aufzuarbeiten.

2.2.1 Ausgangslage im Jahr 1991 und vorausgegangene Entwicklung

Insbesondere in der Nachkriegszeit galt ein verkehrspolitisches Hauptziel dem Schutz der Eisenbahn. Da die hohen Infrastrukturinvestitionen aus staatlicher Perspektive nicht mit einem wettbewerblichen Angebot vereinbar waren, nahm der Staat eine stark regulierende Rolle ein. Die meisten europäischen Eisenbahnunternehmen waren zu dieser Zeit als integrierte, monopolistische Unternehmen in öffentlicher Hand organisiert (Wieland 2010: 43). Integrierte Eisenbahnunternehmen übernehmen die Funktion eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens (EIU) als auch eines Eisenbahnverkehrsunternehmens (EVU) und sind somit für die Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen sowie für den Bau und Betrieb der entsprechenden Verkehrsinfrastruktur verantwortlich (Schliephake/Schenk 2005: 556). Der westeuropäische Eisenbahnsektor verzeichnete in der Folgezeit fallende Marktanteile. Die Verluste im Personenverkehr waren insbesondere durch die zunehmende Motorisierung im Individualverkehr (IV) sowie den fortschreitenden Straßenbau begründet (CER 2005: 15). Während das Auto im motorisierten Individualverkehr mehr Flexibilität und somit eine bessere individuelle Mobilität

ermöglichte, bedingten veränderte Anforderungsprofile an Transportdienstleistungen entsprechende Vorteile beim Einsatz von Lastkraftwagen. Die bereits zuvor angesprochene traditionelle Organisationsform des Schienenverkehrs hat in Europa zum Bedeutungsverlust des Verkehrsträgers Schiene beigetragen. Sowohl Wettbewerb als auch Innovationskraft der Branche wurden durch die Unzugänglichkeit des Marktes und die hohe politische Einflussnahme auf nationaler Ebene im Bereich des Schienenverkehrs reduziert oder gar gänzlich verhindert (Heymann 2006: 2). Die Abschottung nationaler Schienenverkehrsmärkte führte im grenzüberschreitenden Verkehr (insbesondere im Hochgeschwindigkeitsverkehr) zu Interoperabilitätshemmnissen zwischen unterschiedlichen nationalen Systemen. Dies wirkte sich nachteilig auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers aus (BDI 2006: 51f.).

Folglich sank innerhalb der Mitgliedsstaaten der EU der Marktanteil im Personenverkehr auf der Schiene von über 10% im Jahr 1970 auf 7,6% im Jahr 2014, wobei zwischenzeitliche Tiefstände von unter 6% erzielt wurden (Eurostat 2016; Heymann 2006: 2). Die staatliche Organisationsform war nicht nur für die Orientierung an der jeweils nationalen Verkehrspolitik verantwortlich, darüber hinaus führten ausbleibende Investitionen, insbesondere in die Verkehrsinfrastruktur, zu enormen Investitionsrückständen. Hiermit einher gingen eine signifikant sinkende Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit und somit der zunehmende Bedeutungsverlust des Verkehrsträgers Schiene im intermodalen Wettbewerb (BDI 2006:51). Zudem waren die meisten Staatsbahnen zum Zeitpunkt der Ausgangssituation Anfang der 1990er Jahre hoch verschuldet. Verantwortlich hierfür war neben der ineffizienten Organisationsform der politische Wille zum Ausbau des Eisenbahnverkehrs ohne Bereitstellung der entsprechenden Finanzmittel (CER 2005:16).

In Europa ging man von einem verstärkten Verkehrswachstum aus, das sich aus der zunehmenden Intensivierung der Wirtschaftsbeziehungen innerhalb des Europäischen Binnenmarktes sowie durch die wirtschaftliche Öffnung der osteuropäischen Staaten ergab. Mobilität wurde als unabdingbare Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit der Wirtschaft verstanden. Vor dem Hintergrund der zu beobachtenden Entwicklung wurde nicht selten die Befürchtung eines „Verkehrsinfarktes“ benannt. „Wenn es angesichts der steigenden Nachfrage in Zukunft nicht gelinge, einen großen Anteil des Verkehrs mit umweltfreundlichen Verkehrsmitteln – wie zum Beispiel dem öffentlichen Personennahverkehr - abzuwickeln, dann drohe der Zusammenbruch“ (Julitz 1998: 17). Nicht zuletzt die Sorge, dass der Straßenverkehr im Zuge seiner stetigen Zuwächse bald an seine Grenzen stoßen könnte, führte schließlich dazu, dass Handlungsbedarf für den Schienenverkehr erkannt und dessen Stärkung forciert wurde (BDI 2006: 51). Dies ging auf die wiedergewonnene Erkenntnis zurück, dass die Schiene einen höchst leistungsfähigen, zuverlässigen und umweltfreundlichen Verkehrsträger darstellt. Strukturelle

Veränderungen sollten sicherstellen, dass die Schiene wieder an Attraktivität gewinnt und zukünftig nicht nur eine Alternative zum MIV darstellt, sondern wieder zunehmend an Bedeutung gewinnt (Julitz 1998: 20).

Bis in die 1980er Jahre hinein gab es auf europäischer Ebene wenige Bemühungen sich diesem Handlungsbedarf anzunehmen. Mit dem Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofes aus dem Jahr 1985 wurde schließlich festgestellt, dass im Sinne einer gemeinsamen Europäischen Verkehrspolitik auch Europäisches Wettbewerbsrecht gilt. In der Folge wurde die sofortige Marktöffnung im Verkehr und damit ebenfalls im Schienenverkehr gefordert. Die entscheidenden Impulse zur Liberalisierung des europäischen Schienenverkehrs gingen also von europäischer Ebene (EU) aus und nicht von den Mitgliedsstaaten, was für den in Kapitel 3.1.3 diskutierten Multilevel Governance-Ansatz relevant ist (Wieland 2010: 44f.).

2.2.2 Die Liberalisierung der Eisenbahn in Europa

Reformierungsvorhaben für den Eisenbahnsektor gehen in den meisten europäischen Staaten primär auf eine stark gestiegene Verschuldung der jeweiligen Staatsbahnen bei gleichzeitig sinkenden Marktanteilen zurück. Hierdurch drohte eine stilllegungsbedingte Schrumpfung des Systems Schiene (DB AG 2014: 1). Die Befürchtung eines „Verkehrsinfarktes“ wuchs, der sich angesichts eines verstärkten Verkehrswachstums bei gleichzeitig abnehmender Leistungsfähigkeit des Verkehrsträgers Schiene abzeichnete. Zudem war es aber auch die Richtlinie des Europäischen Rates 91/440 EWG vom Juli 1991, die den innenpolitischen Reformdruck in den Staaten der Gemeinschaft verstärkt hat. Die Richtlinie ging auf eine intensive Liberalisierungs- und Deregulierungspolitik der Europäischen Union im Verkehrsbereich zurück. Direkt hiermit verbunden war die Forderung nach einer rechnerischen und organisatorischen Trennung von Infrastruktur und Betrieb. Ziel dessen war die Herstellung eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Schienennetz für Dritte und somit die Forcierung einer Marktöffnung im Bahnsektor (Julitz 1998: 60). Diese Öffnung des Netzes wurde in den europäischen Mitgliedsstaaten mit unterschiedlicher Radikalität umgesetzt. Die zu beobachtende Bandbreite erstreckt sich von relativ weitreichenden Ansätzen in Großbritannien und Deutschland, auf welche im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit detailliert eingegangen wird, bis hin zu milder bzw. kaum ausgeprägten Umsetzungsmodellen beispielsweise in Frankreich (Wieland 2010: 45).

Im Kontext der Liberalisierungsdiskussion im Schienenpersonenverkehr ist die Differenzierung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Angeboten relevant. Während sich

der eigenwirtschaftliche Schienenpersonenverkehr auf die Bedienung des Marktes beschränkt, dem ein wirtschaftliches Interesse des Eisenbahnverkehrsunternehmens (EVUs) zukommt, muss die Bedienung bei gemeinwirtschaftlich organisierten Schienenpersonenverkehren weit über diesen hinausgehen. Das bedeutet, dass auch nicht rentable Verkehrsrelationen bedient werden müssen. Aus diesem Grund werden im gemeinwirtschaftlichen Bereich öffentliche Dienstleistungsaufträge vergeben. Diese sind wiederum mit Ausgleichzahlungen an die EVUs verbunden, die die Existenz und Kontinuität des Leistungsangebots sichern (Warncke/Götz 2012: 112). Im Rahmen des auf den SPNV gerichteten Fokus in dieser Arbeit, steht der gemeinwirtschaftliche Schienenpersonenverkehr im Mittelpunkt, der die als Daseinsvorsorge definierten Verkehrsleistungen umfasst. Der überwiegende Anteil des SPNV wird dem zuvor beschriebenen Verfahren nach ausgeschrieben, vergeben und letztlich vom bestellten EVU erbracht.

Die Liberalisierung hat in wesentlichem Maß zur Restrukturierung der Eisenbahnmärkte in Europa beigetragen. Ziel war es, den Schienenverkehrsmarkt für den Wettbewerb zu öffnen, wobei der Fokus dem betrieblichen Bereich galt und nicht der Schieneninfrastruktur. Diese wird grundsätzlich als natürliches Monopol verstanden, das nicht den Regeln des Wettbewerbs unterliegen soll. Dass eine Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs in Europa im Bereich der eigenwirtschaftlichen Erbringung von Verkehrsleistungen eine bedeutende Rolle spielt, versteht sich wohl von selbst. So impliziert ein offener Markzugang in erster Linie den freien Zugang zur Infrastruktur für EVUs. Dieser diskriminierungsfreie Zugang zur knappen Schieneninfrastruktur ist letztlich Voraussetzung dafür, dass mehr Wettbewerb im Markt entsteht und eine notwendige Regulierung über den Marktmechanismus erfolgen kann. Die fortschreitende Liberalisierung bildet ebenfalls eine bedeutende Komponente im Bereich des gemeinwirtschaftlich erbrachten Verkehrs auf der Schiene. Wenngleich die Entwicklung in diesem Bereich weniger schnell verläuft, ist mit der Ausschreibung von Verkehrsleistungen im gemeinwirtschaftlichen Schienenverkehr Dynamik in puncto Liberalisierung zu beobachten (Warncke/Götz 2012: 113f.). Durch die Ausschreibung von Leistungen wird allen EVUs die Möglichkeit geboten, sich für die Leistungserbringung zu vorab definierten Konditionen zu bewerben. Dies führt nicht nur zu veränderten Governance-Strukturen, sondern auch zu neuen Akteurskonstellationen. Inwiefern die benannten Änderungen bis dato festzustellen sind, soll in den folgenden Kapiteln zu den Fallstudien aufgegriffen und detailliert dargestellt werden. Zuvor soll im Rahmen der Thematisierung der Liberalisierung der Eisenbahn in Europa aber auf die Europäischen Eisenbahnpakete eingegangen werden, die für die Bahnliberalisierung den Kanon europäischer Rechtsvorgaben bilden und somit das Prozessfeld wesentlich beeinflussen.

Bislang wurden auf europäischer Ebene insgesamt vier Eisenbahnpakete erlassen, die mehrere EG-Richtlinien zusammenfassen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Inhalte der einzelnen Pakete. Im Folgenden soll nur Bezug auf die Elemente genommen werden, die für die Bahnliberalisierung im Personenverkehr von Interesse sind. Da sich die fortschreitende Liberalisierung auf die Zusammensetzung des Akteurskreises im Bereich regionaler Bahn auswirkt, wird hierdurch die Governance im regionalen Bahnsystem beeinflusst und muss somit thematisiert werden. Mit dem ersten europäischen Eisenbahnpaket aus dem Jahr 2001 wurden die Liberalisierungsbestrebungen der Richtlinie 91/440/EWG aufgegriffen und ausgeweitet. Es wurde gefordert, die Entflechtung der integrierten Eisenbahnunternehmen durch die bilanzielle Trennung von Infrastruktur und Verkehrsleistungen zu forcieren. Als Kontrollinstanz wurde zudem die Einrichtung einer unabhängigen Regulierungsstelle diskutiert. Hiermit wurde prioritär das Ziel verfolgt, einen diskriminierungsfreien Trassenzugang für außenstehende EVUs zu ermöglichen und Wettbewerb auf der Schiene zu etablieren und anschließend auszuweiten (Wieland 2010: 45).

1. Eisenbahnpaket (2001)	- Bilanzielle Trennung von Infrastruktur und Betrieb - Zugang zu Fahrwegen unter diskriminierungsfreien Bedingungen - Liberalisierung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs - Regulierungsstellen
2. Eisenbahnpaket (2004)	- Weitere Öffnung der Güterverkehrsmärkte - Vollständige Öffnung des Güterverkehrsmarktes ab 2007 - Interoperabilität einzelstaatlicher Netze - Gemeinsame Sicherheitsvorgaben
3. Eisenbahnpaket (2007)	- Öffnung des Marktes für grenzüberschreitenden Personenverkehr bis 2010/12 - Fahrgastrechte - Europäischer Lokführerschein - Auftragsvergabe
4. Eisenbahnpaket (2013/14)	- Präzisere Vorschriften zur Trennung von Infrastruktur und Betrieb - Einrichtung unabhängiger Überwachungsstellen - Stärkung des Wettbewerbs

Tabelle 1: Inhalte der Europäischen Eisenbahnpakete
(Quelle: Eigene Darstellung nach Dederke 2014: 6; VDB 2013: 7)

Auch wenn im Anschluss an das erste europäische Eisenbahnpaket weitere Eisenbahnpakete folgten, kann und muss die erste Version aus dem Jahr 2001 als besonders relevant herausgestellt werden. Hierdurch wurden Grundforderungen formuliert, von denen im Rahmen der nachfolgenden Pakete einige erneut aufgegriffen und forciert wurden. Gerade für den Bereich der gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen auf der Schiene wurde durch das dritte Eisenbahnpaket eine Verordnung zur Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen durch Ausschreibung verabschiedet, die sich maßgeblich auf einen induzierten Wettbewerb unter den EVUs im Zuge der Ausschreibung von SPNV Leistungen auswirkt (VDB 2013: 10). Insgesamt kann resümiert werden, dass durch die Bahnliberalisierung eine Intensivierung des Wettbewerbs erzielt werden konnte und somit eines der Hauptziele erreicht wurde. Dies gilt in erster Linie für den SPNV. Durch die Zunahme an Ausschreibungsverfahren haben Wettbewerber der ehemaligen Staatsbahnen die Chance konkurrierende Angebote einzubringen und sind damit zunehmend erfolgreich. Wieland (2010: 50) folgend hat die auf Deregulierung ausgerichtete Verkehrspolitik hat der Europäischen Union „die Rolle eines Büchsenöffners in Richtung Marktöffnung gespielt“. Einige Staaten waren den europäischen Plänen jedoch bereits voraus. Dies antizipierend und vom deregulatorischen Zeitgeist getrieben, verhalfen die Regelungen auf europäische Ebene der Schaffung eines rechtlichen Rahmens und somit dem Voranschreiten der Bemühungen (Wieland 2010: 50).

Wie bereits zuvor benannt, haben sich Liberalisierung und Privatisierung im Bahnsektor auf die Governance im regionalen Bahnsystem ausgewirkt. Wenngleich der Fokus der vorliegenden Arbeit auf Belange regionaler Bahn ausgerichtet ist, geht die Relevanz der zuvor skizzierten Situation auf europäischer Ebene aus seiner rahmensetzenden Funktion hervor. So sind Struktur und Funktionsweise im regionalen Bahnsystem keineswegs isoliert von Vorgaben und Entwicklungen auf höherer Maßstabsebene zu betrachten. Vielmehr müssen sie in Abhängigkeit dieser eingeordnet werden, da sie sich auch auf den Bereich des regionalen Schienenverkehrs auswirken. Im Vergleich zur Situation vor den eisenbahnbezogenen Reformen in den einzelnen Nationen, haben sich insbesondere in Ländern mit radikalerem Vorgehen weitreichende Umstrukturierungen ergeben. Zwei Mitgliedsstaaten, die weitreichende Ansätze verfolgt haben sind Großbritannien und Deutschland. Aus diesem Grund und weil die nationalen Bahnreformen in beiden Staaten zu gleicher Zeit stattfanden, machen eine genauere Betrachtung der Entwicklung in den jeweiligen Staaten sowie einen Vergleich dieser lohnend. Die anschließenden Kapitel werden sich mit der Entwicklung und der gegenwärtigen Situation in den Fallbeispielregionen der beiden Staaten auseinandersetzen.

2.2.3 Problematik des Begriffs „regionale Bahn“

Da sich diese Arbeit intensiv mit dem Themenfeld der regionalen Bahn auseinandersetzt, ist es geboten das Begriffsverständnis von „regionaler Bahn“ genau einzuordnen. Diese Anforderung ergibt sich, da der Begriff nicht eindeutig definiert ist. Das gilt sowohl für den deutschen als auch den britischen Kontext und ist über das jeweils nationale Verständnis hinausgehend relevant für den Vergleich der beiden Fallstudien. Eine Einordnung des Themenfeldes, das im Folgenden als regionale Bahn bezeichnet wird, ist daher notwendig.

Zwar soll an dieser Stelle keine detaillierte Definition erfolgen, wohl aber muss auf die unklare Begriffsbestimmung hingewiesen und diese erläutert werden. Bei ausbleibender Spezifizierung kann sich die Begriffsverwendung ansonsten problematisch auf das Verständnis im Verlauf der Untersuchung auswirken. Grundsätzlich kann festgehalten werden, dass alle Leistungen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) als regionale Bahn eingeordnet werden können. Somit ist klar, dass in erster Linie Bezug auf gemeinwirtschaftlich erbrachte Leistungen im Bahnsektor Bezug genommen wird, die gleichzeitig Elemente der verkehrlichen Daseinsvorsorge sind. Im deutschen Kontext kann eine Näherung ebenfalls über die entsprechenden Zuggattungen erfolgen. So wird beispielsweise bezugnehmend auf die Regionalbahn (RB) oder den Regionalexpress (RE) von regionaler Bahn gesprochen. In Großbritannien kann der Bezug beispielsweise durch den ehemals von British Rail eingeführten Passagiersektor „regional railways“ (vgl. Kapitel 2.3.2) aufgegriffen werden. Im britischen Kontext wird der Begriff „local rail(ways)“ oftmals synonym verwendet. Der Begriff „regionale Bahn“ beschränkt sich im hier verstandenen Sinne keineswegs auf die Verkehrsleistung alleine. Vielmehr soll er stellvertretend für das in Kapitel 2.4 vorgestellte Funktionssystem stehen, das die Erbringung der eigentlichen Verkehrsleistung ermöglicht.

Es ist zwingend notwendig das Verständnis von „regionaler Bahn“ im Rahmen der beiden Fallstudien nochmals aufzugreifen und explizit einzuordnen. Dies wird in Kapitel 6.2 erfolgen. Nur so kann eine unmissverständliche Verwendung des Begriffs im weiteren Verlauf der Arbeit sichergestellt werden.

2.3 Das regionale Bahnsystem in Deutschland und Großbritannien

Der beschriebene Wandel europäischer Bahnsysteme hat sich seit Anfang der 1990er Jahre auch auf die Situation in Deutschland und Großbritannien ausgewirkt, wobei die nationalen Strukturen auch die regionalen Systeme beeinflussen. Daher sollen an dieser Stelle die Implikationen der jeweiligen Bahnreformen für die regionale Ebene in Deutschland und Großbritannien herausgestellt werden. Somit wird auf die grundsätzliche Entwicklung in den regionalen Bahnsystemen Bezug genommen, in denen die im weiteren Verlauf untersuchten Akteursnetzwerke verortet sind.

2.3.1 Regionalisierung des Nahverkehrs – Bahnstrukturreform in Deutschland

Die Absicht, monopolistisch strukturierte Branchen in Deutschland zu reorganisieren, wurde bereits in der in Kapitel 2.1 geführten Privatisierungsdiskussion deutlich. Dies betraf insbesondere Branchen, in denen öffentliche Unternehmen für die Aufgabenerbringung verantwortlich waren. Zu diesen zählte auch das Verkehrswesen und somit der Personentransport auf der Schiene, der hier im Fokus des Interesses steht (Reinke 2001: 15). Bereits zuvor wurde erläutert, dass die meisten europäischen Eisenbahnunternehmen zu dieser Zeit als integrierte, monopolistische Unternehmen in öffentlicher Hand organisiert waren (Wieland 2010: 43). Aus diesem Grund wird hier die Frage gestellt, inwiefern die Bahnstrukturreform in Deutschland für einen Wandel der Strukturen im Bereich der regionalen Bahn verantwortlich ist und somit zum Entstehen der hier untersuchten Akteursnetzwerke beigetragen hat. Es wird nun explizit auf die Reform und ihre Folgen eingegangen, nicht aber die grundlegende Diskussion über die Privatisierung der öffentlichen Daseinsvorsorge aufgegriffen.

Die Bahnreform sollte neben einer Reduzierung der Belastung des Bundeshaushaltes zu einer höheren Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit führen, sodass der Verkehrsträger Schiene am zu erwarteten Verkehrswachstum stärker teilhaben kann. Diese beiden Hauptziele sollten mittels Einsatz der folgenden Instrumente erreicht werden (Schwilling/Bunge 2013: 63):

- Umwandlung der Behördenbahnen Bundesbahn und Reichsbahn in eine Aktiengesellschaft und deren strikte unternehmerische Ausrichtung;
- Entschuldung und Übernahme finanzieller Altlasten durch den Bund;
- Neuordnung der Verantwortung für die Finanzierung der Infrastruktur beim Bund sowie für die Daseinsvorsorge im Schienenpersonennahverkehr bei den Ländern;
- Öffnung der Schienenverkehrsmärkte für Wettbewerb.

Implikationen für die regionale Ebene lassen sich insbesondere anhand des an dritter Stelle gelisteten Instruments erahnen. Für die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs ist das im Jahr 1996 erlassene Regionalisierungsgesetz verantwortlich, das die Sicherstellung eines ausreichenden Angebots im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs als Aufgabe der Daseinsvorsorge definiert. Mit dem Gesetz wurde zudem die Verantwortung für die Aufgabenerbringung vom Bund auf die Länder übertragen, wodurch ein erster Schritt der Regionalisierung erfolgte. Da den Ländern die weitere Ausgestaltung der Organisation im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) überlassen wurde, erfolgten teils weitere Schritte der Regionalisierung. Bezogen auf die hier gewählte Fallstudie, wurde die Aufgabenträgerschaft vom Land Nordrhein-Westfalen auf die bestehenden Verkehrsverbünde und seinerzeit somit auf den Aachener Verkehrsverbund übertragen. Seit dem 1. Januar 2008 wird die Aufgabenträgerschaft durch den Nahverkehr Rheinland übernommen, der einen Zusammenschluss von Aachener Verkehrsverbund und Verkehrsverbund Rhein-Sieg zum Zweck der Übernahme der Aufgabenträgerschaft für den SPNV darstellt (vgl. Kapitel 5.2.1).

Die Verantwortung für den öffentlichen Nahverkehr als Aufgabe der Daseinsvorsorge verbleibt also auch nach der Bahnstrukturreform auf staatlicher Seite und weicht somit von der vollständigen Privatisierung im Fernverkehr ab. So stellt der Bund, der zuvor beschriebenen Struktur entsprechend, den Aufgabenträgern Mittel zur Verfügung, die diese zur Bestellung von Leistungen im SPNV sowie für weitere Nahverkehrszwecke verwenden (DB AG 2014: 4). Die grundgesetzlich festgelegte Mittelzuweisung vom Bund an die Länder ist für die Aufrechterhaltung des defizitären ÖPNVs von größter Bedeutung und somit ein wesentlicher Bestandteil der Regionalisierung des Nahverkehrs (Friedrich-Ebert-Stiftung 1994: 11).

Die Länder gehen im Rahmen der Umsetzung unterschiedliche Wege. Während in Bayern und Baden-Württemberg Landesgesellschaften für die Bestellung von SPNV-Leistungen gegründet wurden, hat sich Nordrhein-Westfalen dazu entschlossen, die Verantwortung auf die einzelnen Gebietskörperschaften zu transferieren. Hierzu ist eine Zusammenarbeit der kommunalen Gebietskörperschaften unumgänglich, müssen sie doch dem Ziel einer koordinierten Planung, Leistungserstellung sowie einheitlichen Tarifbildung nachkommen. Das Resultat ist ein sich in direkter Weise auf das zugehörige Akteursnetzwerk auswirkendes Erfordernis der interkommunalen Zusammenarbeit, dem durch die Gründung von Zweckverbänden in Nordrhein-Westfalen nachgekommen wurde (Friedrich-Ebert-Stiftung 1994: 16). Somit kann an dieser Stelle resümiert werden, dass die dem Akteursnetzwerk „regionale Bahn“ angehörigen Verkehrsverbünde ein Resultat der Bahnreform in Deutschland darstellen oder aber durch diese gestärkt wurden. Innerhalb des Akteursnetzwerkes kommt ihnen eine bedeutende Stellung zu, da sie über die finanziellen Ressourcen verfügen, die notwendig sind, um SPNV-

Leistungen bestellen und somit ermöglichen zu können. Als Form der interkommunalen Zusammenarbeit impliziert die Existenz von Zweckverbänden auch, dass der Koordination und Steuerung im Akteursnetzwerk individuelle Interessen der einzelnen Kommunen zugrunde liegen. Die Aufteilung von Verantwortlichkeiten und Finanzmitteln ist mit einem regelrechten Verteilungskampf zwischen den beteiligten Parteien verbunden. Dies gilt analog für die Verhandlung zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen, in diesem Fall zwischen Bund und Land sowie Kommunen und Land. Im Verhältnis zwischen Bund und Land ist das Land darauf bedacht ein Maximum an Entscheidungsspielräumen, ebenfalls aber Regionalisierungsmittel in größtmöglicher Höhe für sich zu sichern (Friedrich-Ebert-Stiftung 1994: 17f.).

Neben den mit dem Regionalisierungsgesetz in Verbindungen stehenden Implikationen für die regionale Ebene ergeben sich direkte Auswirkungen auf die regionale Ebene durch das zuvor an vierter Stelle gelistete Instrument der „Öffnung der Schienenverkehrsmärkte für Wettbewerb“. So sind dem Akteursnetzwerk „regionale Bahn“ in operativer Hinsicht Verkehrsunternehmen angehörig, die entgegen der Situation vor der Bahnstrukturreform nicht mehr in Form eines einzigen Monopolisten namens Deutsche Bahn AG bestehen. Insbesondere im SPNV konnte durch den diskriminierungsfreien Zugang zum Schienennetz eine Liberalisierung des Marktes angestoßen werden, die dazu führte, dass dieser für mehr Verkehrsunternehmen zugänglich wurde. Hierzu trug auch bei, dass die Möglichkeit geschaffen wurde, die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Eisenbahnverkehrsleistungen auszuschreiben (Knieps 2004: 66).

Die Deutsche Bahn AG in Form von DB Regio kann im SPNV aufgrund nach wie vor hoher Marktanteile eine dominante Stellung verzeichnen. Seit dem Jahr 1994 gewinnen Wettbewerber jedoch zunehmend Marktanteile für sich. Das gilt insbesondere für den Nahverkehr. Während im Fernverkehr auf der Schiene kaum Wettbewerb zu erkennen ist, konnten Verkehrsunternehmen im SPNV bis zum Jahr 2012 etwa 25% der Marktanteile für sich gewinnen und somit ihre Position als ernstzunehmende Wettbewerber und relevante Akteure im Regionalverkehr untermauern. Starke Wettbewerber sind beispielsweise die Transdev-Gruppe⁷, die National Express-Gruppe und die Keolis-Gruppe sowie Abellio. Die Entwicklung der entsprechenden Marktanteile ist auf Abbildung 6 zu erkennen.

⁷ Hierzu zählt u.a. die NordWestBahn.

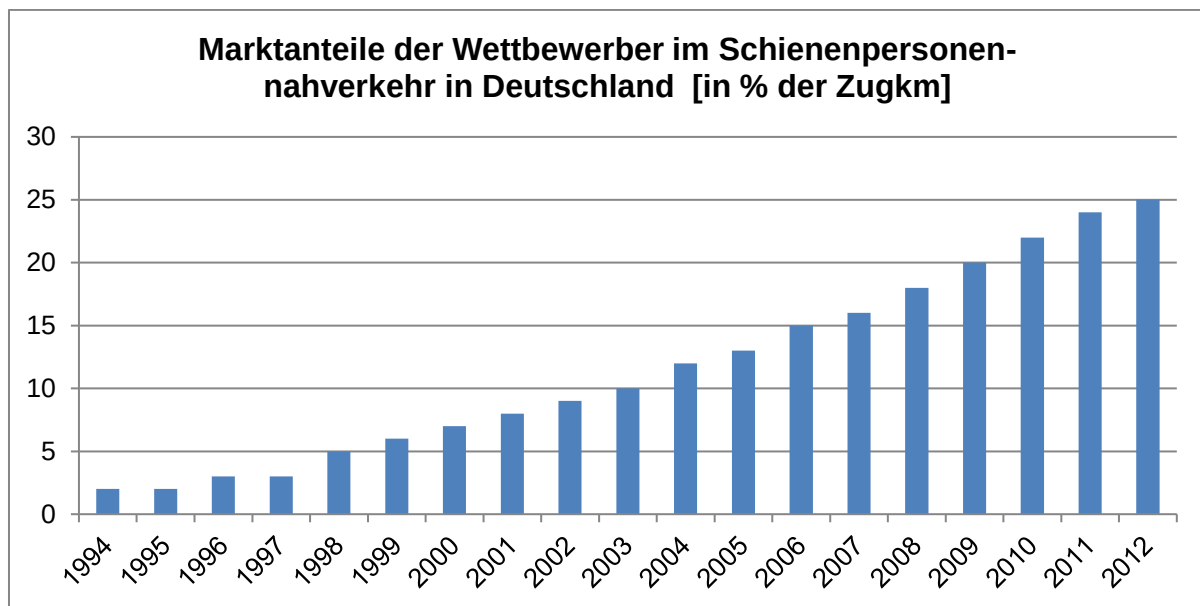


Abbildung 6: Marktanteile der Wettbewerber im Schienenpersonennahverkehr in Deutschland (Quelle: Eigene Darstellung nach Schwilling/Bunge 2013: 106)

In Bezug auf die Situation der untersuchten Fallstudie auf deutscher Seite ergeben sich als relevante Stakeholder des Akteursnetzwerkes also nicht nur unterschiedliche Kommunen, wenngleich diese im Zweckverband kooperieren. Aus operativer Perspektive blickend zählen auch unterschiedliche Verkehrsunternehmen samt ihren individuellen Interessen zum Netzwerk. Die Frage, inwiefern die Interessen der Verkehrsunternehmen die Governance innerhalb des Netzwerkes beeinflussen, ergibt sich insbesondere im Nahverkehr, wo die Leistungen im SPNV unter festgelegten Bedingungen in einem wettbewerblichen Verfahren vergeben werden. Grundlegend bleibt an dieser Stelle festzuhalten, dass die Aufgabenträger anfangs nur Teile der SPNV-Leistungen im Nahverkehr wettbewerblich vergeben haben. Da dieser Anteil bis zur angestrebten wettbewerblichen Vergabe aller SPNV-Leistungen kontinuierlich gesteigert wird, ist von einer steigenden Zahl unterschiedlicher operierender Verkehrsunternehmen auszugehen, die einen bedeutenden Teil des Akteursnetzwerkes bilden (Knieps 2004: 67f.). Governance im regionalen Bahnsystem muss also so flexibel gestaltet sein, dass die Erweiterung des Akteurskreises problemlos möglich ist.

Weitere direkte Auswirkungen auf die regionale Ebene und somit auf das nun mehrfach benannte Akteursnetzwerk gehen zudem von der bilanziellen Trennung von Betrieb und Infrastruktur aus. Vereinten die Eisenbahnverkehrsunternehmen vor dem Jahr 1994 als integrierte Unternehmen die Funktion als Verkehrsunternehmen sowie jene als Infrastrukturunternehmen unter einem Dach, wurde im Anschluss an die Bahnreform den Forderungen durch die Richtlinie 91/440/EWG nachgekommen. Mit der institutionellen Trennung von Infrastruktur und Betriebsleistungen erfolgte das entsprechende Angebot anschließend durch unterschiedliche

Unternehmen. Auch dies trägt im Umkehrschluss zu einer Ausweitung des am regionalen Bahnsystem beteiligten Akteurskreises bei (Reinke 2004: 86).

Auch wenn die Regionalisierung des SPNVs als letzter Schritt der Bahnreform umgesetzt wurde, ergaben sich hieraus die wohl maßgeblichsten Veränderungen für das regionale Bahnsystem. Mit der Veränderung der institutionellen Rahmenbedingungen und der Dezentralisierung der Zuständigkeit für den SPNV wurde im Nahverkehr ein Umbruch geschaffen, der einerseits zu neuen Organisationsstrukturen geführt hat und durch den andererseits ein Gegengewicht zur Deutschen Bahn AG geschaffen wurde (Laaser 1998: 4).

Resümierend kann festgehalten werden, dass die Situation im deutschen Bahnwesen vor der Bahnreform durch verkrustete Strukturen gekennzeichnet war, die zu einer geringen Effizienz führten (Pätzold 2008: 58). Oftmals unkoordinierte Planung sowie ein intransparentes System der Zuständigkeiten waren aus organisatorischer Perspektive maßgeblich verantwortlich hierfür. Mit der Bahnreform im Jahr 1994 und der anschließenden Regionalisierung im Jahr 1996 wurde dieses System aufgebrochen und restrukturiert. Durch die Zuweisung der Entscheidungsbefugnisse im SPNV an die Länder wurden klare Zuständigkeiten und somit die Basis für ein koordiniertes Handeln im Nahverkehr geschaffen (Muthesius 1997: 85f.). Die Koordination auf regionaler Ebene wird im Kontext der Fallstudien näher untersucht.

2.3.2 Regionalisierung des Nahverkehrs – Railways Act in Großbritannien

Fast zeitgleich zur Entwicklung auf deutscher Seite wurde in Großbritannien im Jahr 1993 der Railways Act verabschiedet, der das britische Pendant zur Bahnstrukturreform in Deutschland darstellt. Im Folgenden wird dargelegt, inwiefern sich die Reform des britischen Bahnsystems auf die regionale Ebene ausgewirkt hat und somit für die gegenwärtigen Strukturen des regionalen Bahnsystems in Großbritannien verantwortlich ist. Angesichts der anschließenden Untersuchung der bestehenden Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem soll auch an dieser Stelle die Frage gestellt werden, inwiefern der britische Railways Act und seine Folgen zur Entstehung und Strukturierung des entsprechenden Akteursnetzwerkes beigetragen haben.

Im Vergleich zu Deutschland wurde in Großbritannien durch die konservative Regierung bereits zu einem früheren Zeitpunkt der staatliche Rückzug aus spezifischen Aufgabenfeldern

forciert und somit die Privatisierung vergleichbarer Branchen vorangetrieben⁸. Nach der erfolgreichen Privatisierung, unter anderem der Telekommunikationsbranche, sollte anlässlich der Richtlinie 91/440/EWG die Privatisierung der britischen Bahn und ebenfalls die geforderte Trennung von Betrieb und Infrastruktur umgesetzt werden. Da der Schiene als Verkehrsträger kein weiteres Potential zugesprochen wurde, war die Strategie in erster Linie auf die Einsparung staatlicher Subventionen ausgelegt, jedoch nicht mit zukunftsrelevanten verkehrspolitischen Zielen unterlegt. Ziel im Bereich des Personenverkehrs auf der Schiene war es, diesen als öffentliche Aufgabe auszuschreiben, wettbewerblich zu vergeben und schließlich im Franchise-System zu betreiben. Die in anderen Branchen erzielten Privatisierungserfolge ließen die Regierung annehmen, dass die Privatisierung zu einer gesteigerten Wirtschaftlichkeit, zu Serviceverbesserungen und zu mehr Innovationen im Bahnsektor führt (BDI 2006: 128).

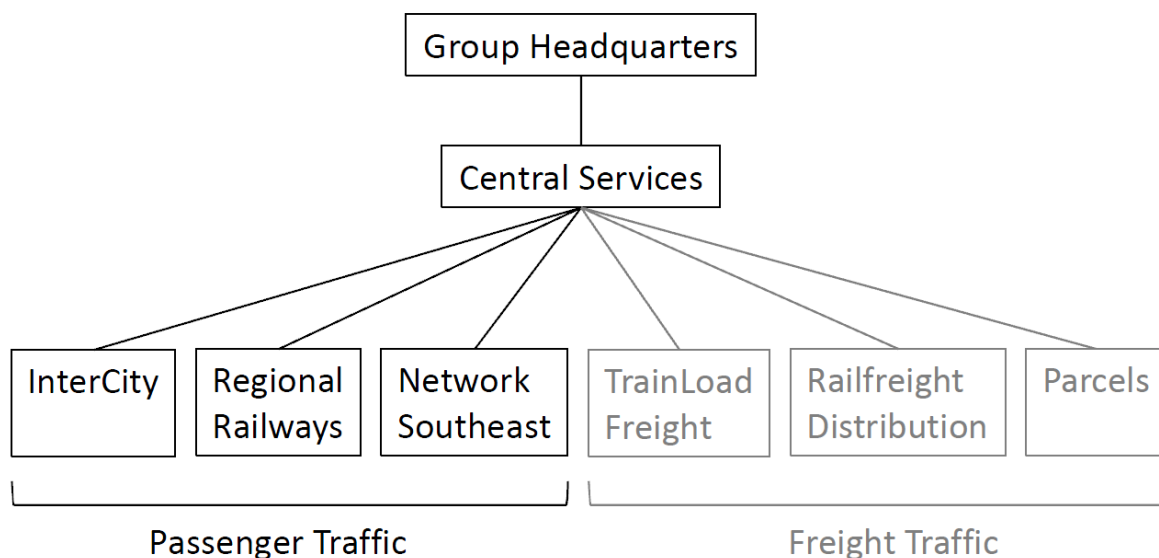


Abbildung 7: Unternehmensstruktur British Rail im Jahr 1992
(Quelle: Eigene Darstellung nach Crompton/Jupe 2003: 620)

Als Ausgangssituation für den Privatisierungsprozess diente die nach Geschäftsfeldern gegliederte Unternehmensstruktur der aufzulösenden Staatsbahn British Rail, die in Abbildung 7 dargestellt ist. Abbildung 7 zeigt die Geschäftsfelder im Personen- und Güterverkehr, im vorliegenden Kontext ist aber lediglich der Bereich des Personenverkehrs relevant. Ausgehend von den drei ursprünglichen Geschäftsfeldern Intercity, Network South-East und Regional Railways wurden im Zuge der Privatisierung zunächst 25 Franchisen gebildet (Wald 2004: 148). Die Entwicklung im Bereich der einstiegen Sparte der Regional Railways ist hier besonders interessant, da diese dem regionalen Bahnsystem im untersuchten Norden Großbritanniens

⁸ Von 1979 bis 1997 amtierte die konservative Regierung unter Margaret Thatcher. Während der sogenannten Thatcher Ära wurde in Großbritannien die Privatisierung von Staatsunternehmen in großen Umfang vorangetrieben.

entspricht. Mit der Privatisierung entstanden aus fünf Regionen im Bereich der Regional Railways letztlich sieben regional gegliederte Franchise-Netze, zu denen auch das „North West“ Franchise-Netz zählt, dem die im Anschluss untersuchte Region Lancashire angehört (Charlton et al. 1995: 222).

Da die Sicherung eines hinreichenden Angebotes im öffentlichen Verkehr wie in den meisten europäischen Staaten auch in Großbritannien zur staatlichen Aufgabenverantwortung zählt, ging mit der Bahnprivatisierung die Befürchtung einher, dass die Versorgung im Zuge der Reorganisation beeinträchtigt würde. Diese Sorge galt in erster Linie für den Bereich der „Local Rail“, also dem meist nicht kostendeckend zu betreibenden Nahverkehr auf der Schiene (Charlton 1995: 221). Mit der Vergabe der Betriebsleistungen an privatwirtschaftlich operierende Verkehrsunternehmen sowie der Auslagerung der Infrastruktur an das neu gegründete und 1996 vollständig privatisierte Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) „Railtrack“ stand die Gefahr von weiteren Streckenstillegungen bevor. Der britische Staat musste nun nicht mehr in operativer, dafür aber umso mehr in organisationaler Hinsicht Verantwortung übernehmen. So entstand ein Spannungsfeld zwischen gewinnorientiert agierenden Verkehrsunternehmen und unwirtschaftlichen Strecken, die aber aus Gründen der Daseinsvorsorge zu bedienen sind. Dieses Ungleichgewicht in ein funktionierendes System zu integrieren kann durchaus gelingen. Möglich ist dies beispielsweise durch entsprechend gestaltete Franchise-Verträge, die die zu erbringenden Leistungen detailliert festschreiben und Mittelzuweisungen in Form staatlicher Subventionen beinhalten, wodurch die eine Bedienung unprofitabler Verkehrsrelationen auch in einem liberalisierten und privatisierten System sichergestellt werden kann. Hierzu bedarf es des Engagements des Staates, der sich auch im Privatisierungskontext nicht seiner zuvor beschriebenen Verantwortung in organisationaler Hinsicht entziehen darf. Durch Koordination, Steuerung und Finanzierung nimmt er direkten Einfluss auf die Governance im regionalen Bahnsystem.

In den vertraglichen Vereinbarungen sind Mindestverkehrsleistungen definiert, die von den EVUs erbracht werden müssen. Im Gegenzug werden diese Leistungen von staatlicher Seite subventioniert und reguliert. Zur Regulierung wurde anfangs das „Office of Passenger Rail Franchising“ (OPRAF) gegründet, das mit der Festlegung von Leistungsmerkmalen sowie der Ausschreibung und Vergabe von Verkehrskonzessionen betraut war. Im Jahr 2001 wurden diese Funktionen auf die neugegründete „Strategic Rail Authority“ (SRA) übertragen. Insbesondere für den Bereich der Regulierung wuchs die Erkenntnis, dass sich ein Franchise-System bestehend aus einer Vielzahl an Anbietern nicht in allen Bereichen des Bahnverkehrs als qualitätssteigerndes System rechtfertigen lässt. So sind Fahrplanabstimmungen zwischen den einzelnen Eisenbahngesellschaften mehrfach gescheitert, Personaleinsparungen führten zu

weiteren Qualitätsdefiziten. Dies war unter anderem darauf zurückzuführen, dass die Regulierungsbehörde nur beschränkten Handlungsspielraum besaß, wenngleich die SRA seit ihrer Gründung den Druck auf die Unternehmen verstärkte (Wald 2004: 148f.). Letztlich wurde die SRA im Jahr 2006 aufgelöst und die zugehörigen Funktionen weitestgehend auf das britische Verkehrsministerium, das „Department for Transport“ (DfT), übertragen.

Gegenwärtig setzt sich das britische Bahnsystem aus regional gegliederten Franchise-Netzen zusammen. Somit kann hier ebenfalls von einer Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs gesprochen werden, wenngleich die Ausschreibung und Vergabe von Franchisen zentral über das DfT abgewickelt wird. Angesichts der bereits zuvor bestehenden regionsspezifischen Gliederung der „Regional Railways“ kann durch die Vergabe an unterschiedliche Eisenbahngesellschaften von einer Intensivierung der bereits zuvor erfolgten Regionalisierung ausgegangen werden. Alleine durch die geschilderten Bemühungen um eine adäquate Regulierung des neu geschaffenen Systems hat sich die Akteurslandschaft im Zuge der Schaffung neuer Einrichtungen erweitert und muss als komplexer beschrieben werden. Abbildung 8 zeigt einen Ausschnitt der Organisationsstruktur nach dem Railways Act aus dem Jahr 1993. Hier wird bereits deutlich, dass neben den Regulierungsbehörden weitere Akteure entstanden sind, die dem britischen Bahnsystem von nun an zugehörig sind und aus diesem Grund im weiteren Verlauf erläutert werden.

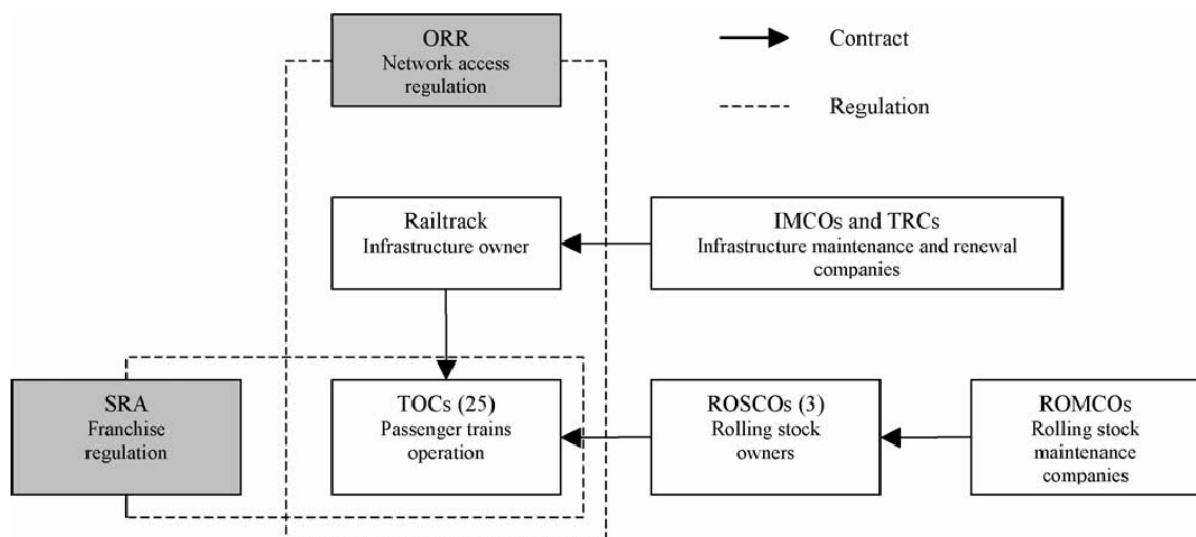


Abbildung 8: Struktur des britischen Schienenpersonennahverkehrs nach dem Railways Act 1993 (Quelle: Yvrande-Billon/Ménard 2005: 686)

Stehen im Folgenden die Akteure des regionalen Bahnsystems Großbritanniens im Fokus, so müssen an dieser Stelle ebenfalls die Rolling Stock Companies (ROSCOs) Beachtung finden. Der Fahrzeugbestand von British Rail wurde mit Auflösung der Staatsbahn in die benannten Leasing-Unternehmen überführt. Da die Franchise-Verträge zunächst über vergleichsweise

kurze Perioden ausgeschrieben wurden, konnten die erfolgreichen Bahngesellschaften ihre Fahrzeuge von den ROSCOs mieten und mussten keine Investitionen im Bereich des Fahrzeugbestandes tätigen. Zwar wurden hierdurch bei den Ausschreibungen in puncto Investitionskosten gleiche Voraussetzungen für alle potentiellen Bewerber geschaffen, dies trug jedoch zu einem generell verhaltenen Investitionsverhalten der Verkehrsunternehmen bei, was sich wiederum nachteilig auf die Qualität des Personenverkehrs auf der Schiene auswirkte (Crompton/Jupe 2003: 623).

Außerdem wurde in Folge des Railways Acts Betrieb und Infrastruktur getrennt und letztere zunächst auf den vollständig privatisierten Monopolisten namens „Railtrack“ übertragen⁹ (Jupe/Crompton 2006: 1039). Somit wurde eine diskriminierungsfreie Zugangsmöglichkeit zum Schienennetz für alle konkurrierenden Verkehrsunternehmen geschaffen, die zur Intensivierung des Wettbewerbs auf der Schiene beiträgt. Railtrack legt die Trassenentgelte für die Nutzung der Infrastruktur fest, die von den in Anspruch nehmenden Verkehrsunternehmen zu entrichten sind (Warnecke/Götz 2012: 115). Die Regulierung des Infrastrukturbetreibers ist in diesem Fall unumgänglich, besitzt er doch eine Monopolstellung (Nash 2002: 260). Auch wenn die Grundidee der Schaffung eines diskriminierungsfreien Zugangs zum Schienennetz zweifellos sinnvoll ist, erwies sich die Auslagerung der Infrastruktur an ein privatwirtschaftlich agierendes Unternehmen als langfristig nicht tragfähige Strategie. Zwar stellt die Privatisierung des Unternehmens aus kommerzieller Sicht einen Erfolg dar, jedoch gilt die starke Position des privaten Monopolisten in Verhandlungen mit der öffentlichen Hand, beispielsweise für Subventionen zur Investitionen in Sicherheitsvorrichtungen, als problematisch. Zudem kam Railtrack den Wartungs- und Ausbauarbeiten im Schienennetz in ungenügendem Maße nach. Dies machte sich anlässlich des unvorhergesehenen Verkehrswachstums¹⁰ und daraus resultierenden Kapazitätsengpässen bemerkbar. Noch offensichtlicher wurde die Vernachlässigung der Infrastruktur durch schwerwiegende Zugunglücke in Großbritannien, die auf unzureichende Wartung der Infrastruktur zurückzuführen waren¹¹ (Mathieu 2003: 18ff.). In der Konsequenz wurde das Infrastrukturunternehmen Railtrack liquidiert und dessen Funktionen auf die im Jahr 2002 neu gegründete Non-Profit-Organisation „Network Rail“ übertragen, die diese Funktion auch gegenwärtig bekleidet (Kemnitz/Engel 2007: 14).

⁹ Railtrack wurde im Zuge des Railways Acts im Jahr 1993 als öffentliches Unternehmen gegründet, im Mai 1996 jedoch vollständig privatisiert.

¹⁰ Zwischen den Jahren 1994 und 2000 wuchs das Verkehrsaufkommen im Personenverkehr um 36% und im Güterverkehr um 42% an ((Mathieu 2003: 19).

¹¹ Zu diesen Zugunglücken zählte unter anderem jenes von Hatfield, welches auf einen Bruch im Schienenweg und nachgewiesener Weise auf eine unzureichend gewartete Infrastruktur zurückzuführen war (Mathieu 2003: 29).

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Bilanz der Privatisierung des britischen Bahnsektors durchwachsen ausfällt. Zwar konnten im betriebswirtschaftlichen Sinne die Erträge im Bahnsektor gesteigert werden, die augenscheinlich positiven Resultate fußten jedoch auf konsequenten Sparmaßnahmen, die die Qualität im Schienenverkehr teils stark beeinträchtigten. Für das regionale Bahnsystem und somit den Schienenpersonennahverkehr ergibt sich als Konsequenz der Entwicklung im britischen Bahnsystem seit 1993 in erster Linie eine sinkende Transparenz im Akteursnetzwerk mit teils unklaren und oftmals wechselnden Zuständigkeiten. War vor der Privatisierung eine überschaubare Anzahl an Akteuren am Geschehen im regionalen Bahnsystem beteiligt, so wurde diese Zahl unter anderem durch neu eintretende private Akteure sowohl im Betriebs- als auch Infrastrukturbereich sowie staatlich organisierte Regulierungsbehörden enorm gesteigert. Doch die Situation im regionalen Bahnsystem zeichnet sich nicht nur durch ein sich ausweitendes Akteursnetzwerk samt komplexeren Beziehungen und Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Akteuren aus. Vor dem Privatisierungshintergrund sieht man sich inzwischen der Aufgabe gegenüber, Entscheidungsprozesse in einem deutlich stärker regulierten Rahmen als zuvor auszuführen (Lodge 2003: 164). Aufgrund dessen soll in der Folge die Frage aufgegriffen werden, ob dieser regulatorische Rahmen die Etablierung zivilgesellschaftlicher Akteure fördert, die zunehmend ihre Interessen formulieren und diese im zugehörigen Netzwerk als weitere Akteursgruppe zwischen privaten und öffentlichen Stakeholdern vertreten. Somit rücken im britischen Kontext die „Community Rail Partnerships“ (CRPs) in den Fokus. Diese werden im Folgenden als expliziter Bestandteil des Netzwerkes, welches für die Governance im regionalen Bahnsystem zuständig ist, untersucht.

2.4 Das Funktionssystem regionale Bahn

Die Funktionsfähigkeit des Eisenbahnsystems basiert Nuhn/Hesse (2006: 63) folgend auf den Faktoren Infrastruktur (=strukturelle Ebene) und Betrieb (=funktionale Ebene) sowie deren Organisation. Auch für den Bereich des regionalen Bahnsystems sind die Teilbereiche Infrastruktur und Betrieb samt jeweiliger Themenfelder (vgl. Tabelle 2) relevant. Sie bilden das Funktionssystem, auf das sich die in dieser Arbeit untersuchten Governance-Prozesse beziehen. Die strukturelle Ebene bilden die zur Erbringung von Bahnverkehr notwendigen Infrastrukturbereiche. Hierzu zählen das Schienennetz, die Bahnhöfe sowie das eingesetzte Rollmaterial in Form von Zügen. Die funktionale Ebene umfasst in erster Linie den Betrieb der benannten Infrastruktur. Maßgeblich für das regionale Bahnsystem ist letztlich der Nahverkehr auf der Schiene (vgl. Kapitel 2.1.1). Das Funktionssystem regionale Bahn ist in Abbildung 9 dargestellt.

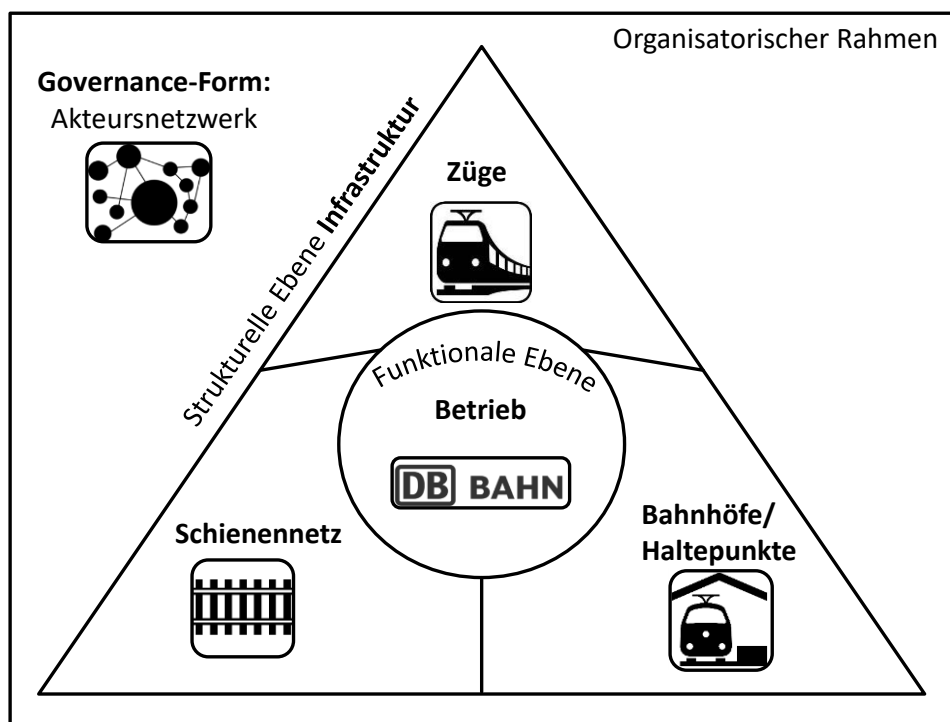


Abbildung 9: Funktionssystem regionale Bahn und organisatorischer Rahmen
(Quelle: Eigene Darstellung)

Das Funktionssystem regionale Bahn wird von einem organisatorischen Rahmen umgeben, der die Prozesse in den Bereichen der strukturellen und funktionalen Ebene steuert. Governance im regionalen Bahnsystem ist folglich in diesem organisatorischen Rahmen zu verorten. Tabelle 2 bietet einen am Funktionssystem regionale Bahn orientierten Überblick über Themen, die im Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem verhandelt und entschieden werden.

	Schienennetz	Züge	Bahnhöfe	Betrieb
Entscheidungsrelevante Themen	Planung	Neuanschaffung	<u>Planung</u>	<u>Ausschreibungen</u>
	Neubau	Ausstattung	Neubau	Vergabe von Verkehrsverträgen
	Ausbau	Kapazität	Ausbau	Fahrtenangebot
	Elektrifizierung		Ausstattung	<u>Fahrpläne</u>
	Stilllegung		Kommunale Begleitmaßnahmen	Tarife
			Haltepolitik	<u>Finanzierung</u>

Tabelle 2: Beispiele für entscheidungsrelevante Themen im Akteursnetzwerk regionale Bahn (unterstrichen = später aufgegriffene entscheidungsrelevante Themen)
(Quelle: Eigene Darstellung)

Konkrete Beispiele für entscheidungsrelevante Themen im Bereich Schienennetz können der Neubau von Schienenverkehrstrassen sein, der Ausbau bestehender Trassen, die Elektrifizierung von Schienenwegen oder die Stilllegung einzelner Strecken. Bezugnehmend auf den Bereich *Züge* (Nahverkehr) müssen unter anderem Entscheidungen über die Neuanschaffung von einzusetzendem Zügen, deren Ausstattung oder (Sitzplatz-)Kapazität in Abhängigkeit der erwarteten Nachfrage getroffen werden. Im weiteren Verlauf der Arbeit werden konkrete Beispiele zu entscheidungsrelevanten Themen im Bereich *Bahnhöfe* und *Betrieb* des Funktionssystems untersucht (vgl. Kapitel 7.3 und 8.3). Die dazu gewählten Themen sind in Tabelle 2 unterstrichen dargestellt.

Die Planung des Neu- oder Umbaus von Bahnhöfen formt ein geeignetes Prozessfeld zur Untersuchung von Governance, da hier viele unterschiedliche Akteure des Netzwerkes im organisatorischen Rahmen des regionalen Bahnsystems beteiligt werden. Im Bereich Betrieb bieten sich die Ausschreibung von Verkehrsleistungen sowie deren Finanzierung als relevante Prozessfelder für die Untersuchung von Governance an. Die Ausschreibung von Verkehrsleistungen ist eine direkte Folge des liberalisierten SPNV-Marktes und wird von aus der Regionalisierung hervorgegangenen Aufgabenträgern auf regionaler Ebene vorgenommen. Die Finanzierung von SPNV-Leistungen bildet ein elementares Prozessfeld, da hiervon abhängig ist, ob und welche SPNV-Angebote bestehen. Wie die einzelnen Entscheidungsprozesse strukturiert sind und welche Akteure daran beteiligt werden, untersucht diese Arbeit im weiteren Verlauf anhand zweier Fallstudien.

3 Governance und Partizipation

Mit dem Wandel der Eisenbahnsysteme in Europa haben sich Auswirkungen auf das regionale Bahnsystem ergeben. Hierdurch sind Akteursnetzwerke erst entstanden oder wurden maßgeblich restrukturiert. Die Regionalisierung der Verantwortung für den SPNV hat hierzu ebenso beigetragen wie die fortschreitende Liberalisierung. So hat einerseits die veränderte Zuständigkeit für die Organisation des Nahverkehrs zur Entstehung und Einbindung neuer Organisationen geführt. Andererseits hatte die Liberalisierung den Markteintritt neuer Verkehrsunternehmen zur Folge. Insgesamt ist die Zahl der Akteure im regionalen Bahnsystem angestiegen und deren Verflechtungen haben zugenommen. Der Governance-Ansatz bietet einen geeigneten Anknüpfungspunkt zur Untersuchung der Funktionsweise von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem. Aus diesem Grund befassen sich die konzeptionellen Überlegungen explizit mit dem Nutzen des konzeptionellen Ansatzes für die Untersuchung von Prozessen im regionalen Bahnsystem.

Konzeptionelle Überlegungen: Inwiefern ist das Governance-Konzept geeignet, um Prozesse im regionalen Bahnsystem zu erfassen und zu erklären?

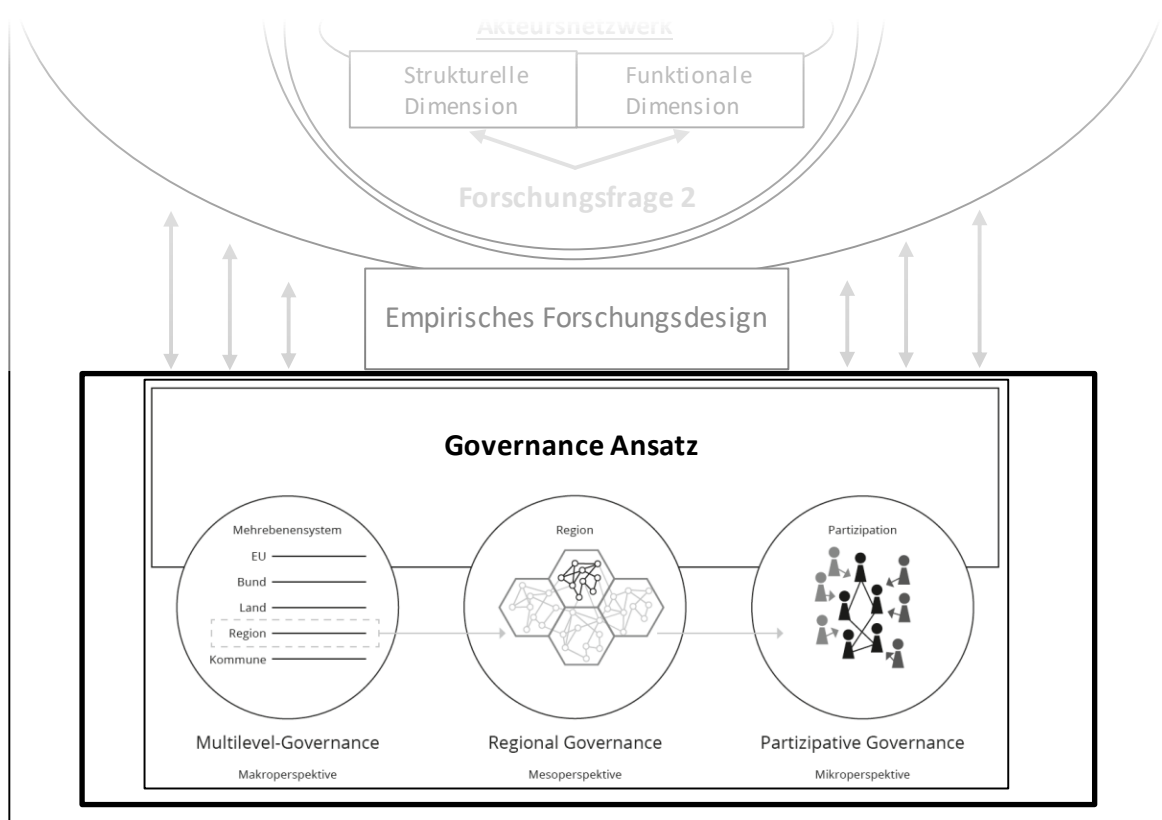


Abbildung 10: Verortung der konzeptionellen Überlegungen im systematischen Aufbau der Arbeit
(Quelle: Eigene Darstellung)

Anknüpfend an die konzeptionellen Überlegungen wird das Erkenntnisinteresse in den folgenden Leitfragen detailliert abgebildet. Welche Formen der Koordinierung existieren heute zwischen Akteuren im regionalen Bahnsystem und wie sind die zugrundeliegenden Mechanismen der Steuerung ausgestaltet? Lassen sich in diesem Kontext Organisationsmodelle identifizieren und deren Funktionsweise erklären? Inwiefern üben räumliche Spezifika und unterschiedliche politische Ebenen einen relevanten Einfluss auf die Steuerungsprozesse aus? Zur Klärung dieser Fragen eignet sich eine Untersuchung aus Governance-Perspektive. Unter der Prämisse, dass der Staat und das hiermit in Verbindung stehende Hierarchiemodell in Politik, Verwaltung und Unternehmen nicht mehr im gewünschten Maße zur Lösung kollektiver Probleme beitragen, findet die Verwendung des Governance-Begriffs Verbreitung (Börzel 2008: 118f.; Schuppert 2008a: 13; Benz et al. 2007: 9). Der Begriff ist in erster Linie mit „Steuerung“ in Verbindung zu bringen und steht für „alle diese Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren, deren Handlungen interdependent sind, sich also wechselseitig beeinträchtigen oder unterstützen können“ (Benz et al. 2007: 9).

Die Entwicklung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem ist auf den Einfluss externer Effekte, wie den Reformvorgaben von europäischer Ebene, zurückzuführen und muss vor diesem Hintergrund analysiert und verstanden werden. Diese Untersuchung soll ein besonderes Augenmerk auf partizipative Aspekte und somit die Einbindung außenstehender Akteure legen. Außenstehende Akteure sind hier definiert als die Akteure, die keine betriebsnotwendige Funktion im regionalen Bahnsystem übernehmen. Im weiteren Verlauf werden hierunter primär zivile Akteure, wie einzelne Bürger oder Interessensgemeinschaften verstanden. Aus diesem Grund ist es unerlässlich verschiedene theoretische Ansätze zu skizzieren, die einen adäquaten konzeptionellen Rahmen bilden. Das dieser Arbeit zugrunde liegende Verständnis von Governance entspricht wesentlichen Hypothesen der Partizipationsforschung. Es sind Schnittstellen vorhanden, die im Sinne einer partizipativen Governance untersucht werden. In Anlehnung an die partizipative Demokratietheorie (Pateman 1970) wird in der partizipativen Governance-Forschung die These vertreten, dass nur durch eine ernsthafte Intensivierung partizipativer Ansätze ein Demokratisierungsprozess in Gang gesetzt werden kann. Der Beteiligung verschiedener zivilgesellschaftlicher Akteure wird im Rahmen der Untersuchung eine besondere Bedeutung beigemessen (Walk 2008: 14).

3.1 Der Governance-Ansatz im Kontext regionaler Bahnsysteme

Das Governance-Konzept hat in den vergangenen 20 Jahren einen rasanten Aufstieg erfahren und erfreut sich gegenwärtig innerhalb verschiedener Disziplinen einer großen Beliebtheit (Blömker 2010: 40; Schuppert 2008a: 18; Benz et al. 2007: 9). Ursprünglich wurde der Begriff nicht in der Politikwissenschaft, sondern in den Wirtschaftswissenschaften geprägt (Gawron 2010: 14). Maßgeblich verantwortlich für die disziplinenübergreifende Verwendung des Governance-Ansatzes ist die Vielfältigkeit seiner Anwendungsbereiche. In den Politik- und Sozialwissenschaften zählt die Governance-Forschung zu den wichtigsten Forschungsschwerpunkten der vergangenen Jahre und wird in der gesamten Bandbreite territorialer Handlungsebenen diskutiert. Dabei reicht der Skalenmaßstab von der globalen bis zur lokalen Ebene (Grande 2012: 565; Benz 2007: 297f.; Gualini 2006: 61f.). In den Wirtschaftswissenschaften wird beispielsweise über „Economic Governance“ oder „Corporate Governance¹²“ diskutiert. Komplexe Transformationsprozesse in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft werden nicht nur als Ausgangspunkt für die Begriffsgenese angeführt, sie sind auch Grund für die Begriffsverwendung in den Raum- und Regionalwissenschaften sowie in den Verwaltungs- und Umweltwissenschaften. Die theoretische Beschäftigung mit Governance findet meist unter Bezugnahme auf das politik- und/oder wirtschaftswissenschaftliche Verständnis des Begriffs statt (Schuppert 2008a: 17; Brunnengräber et al. 2004: 4).

Diese Arbeit hat nicht das Ziel, das disziplinäre Anwendungsspektrum des Governance-Begriffes samt den zugehörigen Interpretationen darzulegen. Vielmehr liegt der Fokus der Untersuchung auf der Identifizierung und Analyse von Mechanismen der (partizipativen) Koordination zwischen Akteuren im regionalen Bahnsystem. Hierbei handelt es sich um die Produktion eines öffentlichen Gutes, die im Spannungsfeld zwischen Staat, Markt und Gesellschaft liegt. Als öffentliches Gut sind Güter zu verstehen, die für jedermann zugänglich sind. Sie sind somit durch das Kriterium der Nicht-Ausschließbarkeit gekennzeichnet. Zudem gilt das Kriterium der Nicht-Rivalität, ein Nutznießer schadet dementsprechend keinem anderen (Weizsäcker et al. 2006a: 23). Der sozial- und politikwissenschaftliche Diskurs des Governance-Ansatzes liegt folglich dieser Arbeit zugrunde, wobei er hinsichtlich der sektoralen Ausrichtung als auch der territorialen Relevanz im weiteren Verlauf präzisiert wird.

¹² Corporate Governance stammt aus dem Themenfeld der ökonomischen Governance-Forschung und zielt auf die Binnenstrukturen von einzelnen Unternehmen sowie deren Interaktion mit ihrer Umwelt ab. Dabei stehen grundlegend Strukturen, Regeln und Praktiken der Steuerung und Kontrolle von Unternehmen im Fokus der Betrachtung (Eberle 2010: 155).

3.1.1 Was ist Governance?

Das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem stellt eine spezifische Governance-Form dar. Daher wird das Themenfeld Governance in diesem Kapitel zunächst grundlegend erschlossen und das der Studie zugrunde liegende Governance-Verständnis festgelegt. Im Anschluss daran wird das Netzwerk als Governance-Form diskutiert. Aufbauend auf der strukturellen Dimension des Netzwerkes werden drei Governance-Perspektiven eröffnet, die für das Verständnis der Funktionsweise regionaler Bahnsysteme relevant sind.

Eine universelle Antwort auf die Frage „Was ist Governance?“ lässt sich nicht ohne weiteres geben. Zunächst einmal ist festzustellen, dass es sich um einen „anerkannt uneindeutigen Prozess“ handelt (Schuppert 2008a: 13). Die bereits zuvor benannte Vielfältigkeit der Anwendungsbereiche hat zu einer disziplinenübergreifenden Verbreitung des Governance-Begriffs geführt. Das Resultat ist eine schwierigere Handhabung aufgrund der entstandenen Vieldeutigkeit. Eine allgemeingültige Definition des Begriffs existiert nicht, vielmehr bietet die Literatur unterschiedliche Begriffsverständnisse an (Benz/Dose 2010: 13; Schuppert 2008a: 13). Dies belegt alleine die Vielzahl existierender Definitionsmöglichkeiten, die in erster Linie auf die gestiegene Komplexität moderner Gesellschaften zurückzuführen ist. Die moderne Gesellschaft zeichnet sich durch Entstehung immer neuer Aufgaben aus, die die Zusammenarbeit neuer Akteure und somit die Etablierung neuer Akteurskonstellationen impliziert. Dies ist beispielsweise im Rahmen der Privatisierung von Netzinfrastrukturen zu beobachten. So wurde im Telekommunikationssektor die Anbieterlandschaft mit Auflösung des staatlichen Monopols deutlich heterogener (Finger 2006a: 180f.). Gleiches gilt für die Situation im Bahnsystem, auch hier ist die Zahl beteiligter Akteure deutlich angestiegen.

Die Governance-Forschung setzt sich mit der Öffnung bestehender Entscheidungssysteme im Hinblick auf neu eintretende Akteure auseinander und stellt die Frage nach der zugehörigen Ebene (Benz 2007: 297f.). So treten hinter dem Governance-Begriff meist komplexe Mischformen öffentlicher und privater Belange hervor, die einen Bezug zur globalen, nationalen, regionalen oder lokalen Ebene aufweisen (Walk 2008: 33f.). Vor diesem Hintergrund lassen sich Fragestellungen, die auf Veränderungen in Politik, Staat und Gesellschaft abzielen, in einen multidimensionalen Kontext einbetten und untersuchen. Dies ist besonders dann spannend, wenn sich ein Einfluss gleich mehrerer territorialer bzw. politischer Ebenen identifizieren lässt. Dass es sich bei der Auseinandersetzung um keinen rein wissenschaftlichen Diskurs handelt, wird spätestens mit der Erkenntnis deutlich, dass der Governance-Begriff auch vielfach in der Praxis Anwendung findet (Benz/Dose 2010: 15). Hierzu zählen beispielsweise Corporate Governance Ansätze in Unternehmen (Eberle 2007).

Generell kann das Governance-Konzept als analytische Perspektive verstanden werden, die die soziale Ordnung von Akteuren im Markt oder in einer Gemeinschaft fokussiert und deren Ordnungsmuster identifiziert. Ist beispielsweise ein Marktversagen zu beobachten, wirft dies die Frage auf, welche Gestaltungsmöglichkeiten im Rahmen dieses Ordnungsmusters bestehen (Schimank 2007: 29). Verfügen die betroffenen Akteure über Mechanismen der Koordination, die einem nicht funktionierenden Marktmechanismus entgegenwirken und somit über eine Form der Selbststeuerung? Anderenfalls muss der Staat im Sinne des Allgemeinwohls in der Situation eines Marktversagens regulierend eingreifen. Dass diese Fragestellung für regionale Bahnsysteme relevant ist, wurde bereits in Kapitel 2.1 erläutert.

Nach Gawron (2010: 15) kann der Governance-Ansatz als eine positive Radikalisierung von Elementen der Policy-Forschung und der Steuerungstheorie verstanden werden. Hierbei entspricht das Verständnis von Governance jedoch keiner einfachen Weiterentwicklung der genannten Ansätze, es entspricht vielmehr einem Perspektivenwechsel. Im Rahmen der Policy-Forschung wird die inhaltliche Dimension von Politik (engl. *policy*) erfasst. Komponenten und Beziehungstypen, die ein spezifisches Politikfeld bestimmen, können in prozessualer als auch struktureller Hinsicht untersucht werden (Schneider/Janning 2006: 48). Grundsätzlich werden die drei Begriffe *Polity*, *Politics* und *Policy* differenziert. Während unter *Polity* politische Ideologien sowie formale Regeln und Normen politischer Systeme zu verstehen sind, bezieht sich *Politics* auf den Prozess der Gestaltung und Einflussnahme verschiedener Akteure auf öffentliche Politik. Die politischen Inhalte werden schließlich als *Policy* definiert und treten in Form erlassener Gesetze, Verordnungen, Programme oder Einzelentscheidung hervor, die in direkter Weise auf die gesellschaftliche Ordnung einwirken (Schneider/Janning 2006: 15). Im Kontext der Politikwissenschaft erlaubt es der Governance-Ansatz schließlich, die drei Dimensionen der Policy-Forschung in einem Gesamtzusammenhang zu erfassen (Walk 2008: 34).

Im politikwissenschaftlichen Diskurs setzte sich ab Anfang der 1990er Jahre ein Verständnis von Governance durch, das zunächst den Ansatz der politischen Steuerung in der Steuerungstheorie ablöste (Mayntz 2010: 37). Während die Steuerungstheorie das zielorientierte Handeln von beteiligten Akteuren in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt, weist der Governance-Ansatz eine Strukturzentrierung auf. Auf der Steuerungstheorie aufbauend, geht der Governance-Ansatz davon aus, dass die Gestaltung sozialer Ordnung durch Akteure geschieht, die ebenfalls in einer sozialen Ordnung eingebettet sind. Soziale Ordnung bezeichnet Muster der Koordination zwischen Akteuren, die dauerhaft reproduziert werden und nicht nur vereinzelt auftreten. Würde das Handeln der Akteure auf einem Zufallsmechanismus beruhen, so bestünde für alle Beteiligten keinerlei Erwartungssicherheit in Bezug auf die Handlung der weiteren Akteure. Soziale Ordnung bedingt hingegen die Annahme, dass die Handlungsalternati-

ven der weiteren Beteiligten nicht auf Zufall basieren, sondern unter einer gewissen Erwartungssicherheit getroffen werden. Dies macht es den beteiligten Akteuren möglich, sich aufeinander einzustellen (Schimank 2007: 29f.). Eine hinreichende Erwartungssicherheit der Akteure, beispielsweise im Zuge der Ausschreibung und Vergabe von Nahverkehrsleistungen im regionalen Bahnsystem, spielt also eine bedeutende Rolle.

Während Schuppert (2008: 17) noch neutral die zunehmende Verbreitung und Verwendung des Governance-Ansatzes in den Sozialwissenschaften und insbesondere in der Politikwissenschaft feststellt, benennt ihn Grande (2012: 565f.) provokativ als derzeitige „[...] Allzweckwaffe der Politikwissenschaft für jede Art von gesellschaftlichem Regulationsproblem“. Das Verständnis des Governance-Begriffs variiert selbst in der politikwissenschaftlichen Diskussion. So bestehen teils sehr unterschiedliche Auffassungen in Bezug auf Inhalte, Grenzen und zukünftige Weiterentwicklungsmöglichkeiten des Konzeptes (Fellner 2014: 1). Genau wie in der Steuerungstheorie und der Policy-Forschung, impliziert der Governance-Ansatz in Bezug auf die Produktion öffentlicher Güter eine Gemeinwohlorientierung, die Schuppert (2007: 499) als „arbeitsteilig, kooperativ erbrachte Bereitstellung von Dienstleistungen und Gütern, deren Erbringung wir normalerweise vom Staat und seiner Verwaltung erwarten“, beschreibt. Die Übertragung staatlicher Aufgaben an private Akteure wird seit der Jahrtausendwende im Rahmen des Konzeptes des Gewährleistungsstaates diskutiert (Schuppert 2005). Die Grundannahme, dass der Staat für die Erfüllung bestimmter Angebote im Rahmen öffentlicher Aufgaben verantwortlich ist, setzt nicht voraus, dass er diese auch selbst erbringen muss. Vielmehr können staatliche, halbstaatliche als auch private Akteure zur Erbringung und somit zur Verfolgung gemeinsamer Ziele beitragen (Gawron 2010: 16).

Bezüglich der Definition von Governance in unterschiedlichen Disziplinbereichen ist festzuhalten, dass auch eine Fokussierung auf den Bereich der Politikwissenschaft zu keinem einheitlichen Verständnis des Governance-Begriffs führt. Somit stellt sich die Frage, welche Kernmerkmale identifiziert werden können. Grande (2012: 566f.) hat sich dieser Frage angenommen und den konzeptionellen Kern des Governance-Konzeptes anhand der folgenden fünf gemeinsamen Merkmale definiert.

- Die Bedeutung der Kooperation und Koordination zwischen verschiedenen Akteuren nimmt in starkem Maße zu. Kooperation und Koordination stellen die Schlüsselbegriffe des Governance-Ansatzes dar und stehen im Mittelpunkt des Konzeptes. Folglich besteht das Ziel der empirisch-analytischen Governance-Forschung „[...] im Kern darin, die Bedingungen für kooperative Problemlösungen und die Koordination von gesellschaftlichen Aktivitäten zur Produktion öffentlicher Güter zu identifizieren und zu reflektieren“ (Grande 2012: 567).

- Formen der Hierarchie (Staat, Organisation, Planung) als Koordinierungsmechanismus werden in Frage gestellt. Nicht-hierarchische Formen der Produktion öffentlicher Güter werden angewendet.
- Die Vorrangstellung des Staates im Sinne des exklusiven Produzenten öffentlicher Güter wird von neuen Formen des Zusammenwirkens staatlicher und nicht-staatlicher Akteure abgelöst.
- Interdependenzen zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen (z.B. zwischen Staat und Wirtschaft), unterschiedlichen territorialen Handlungsebenen (z.B. zwischen nationaler und regionaler Ebene) haben in einzelnen Politikfeldern (z.B. Verkehr oder Telekommunikation) zugenommen. Die Ablehnung von Hierarchie als alleinigem Steuerungsprinzip und der Einbezug privater Akteure in die Produktion öffentlicher Güter sind als Folgen zu benennen.
- Akteurskonstellationen, in denen politische Entscheidungen getroffen werden, schaffen eine gesteigerte Komplexität (politischen) Handelns. Dies ist in erster Linie auf die steigende Zahl beteiligter Akteure mit diversen Interessen zurückzuführen.

Deutlich wird, dass trotz unterschiedlicher Governance-Ansätze in der Politikwissenschaft ein gemeinsamer konzeptioneller Kern identifizierbar ist. Dieser lässt sich anhand der zuvor herausgestellten Merkmale eingrenzen und belegt „Governance ist nicht alles Mögliche“ (Grande 2012: 567). Diesem Verständnis des Governance-Begriffes folgt diese Arbeit. Zur weiteren Eingrenzung wird in Tabelle 3 eine Differenzierung anhand spezifischer Anwendungsbereiche des Begriffs vorgenommen, von denen für die vorliegende Arbeit das Verständnis der „Sectoral Governance“ sowie der „Public Governance“ von Bedeutung sind.

Sectoral Governance	Good Governance	Corporate Governance	Public/administrative Governance
Fokus auf (Wirtschafts) Sektoren	Entwicklungspolitische Konditionalitäten	Effiziente Unternehmensführung	Verschlinkung bürokratischer Abläufe
Verkehrspolitik	Rechtsstaatlichkeit	Transparenz	Einbindung der Adressaten
Umweltpolitik	Demokratie	Unternehmens-Kodex	Neue Bürgernähe
Energiepolitik	Möglichkeiten der Partizipation	Sozial- und Umweltstandards	Orientierung an interorganisatorischen Problemlösungen
	Privatisierung öffentlicher Unternehmen und Dienstleistungen	OECD-Guidelines	„Budgetorientierung“

Tabelle 3: Anwendungsbereiche des Governance-Begriffs nach Merkmalen
(Quelle: Eigene Darstellung nach Brunnengräber et al. 2004: 6)

Im Rahmen der *Sectoral Governance* werden zusammenhängende Wirtschaftsbereiche betrachtet, unter anderem durch Bezugnahme auf das zugehörige Politikfeld. Rückt also die Organisation regionalen Bahnverkehrs in den Fokus, steht ebenfalls das Politikfeld der Verkehrspolitik samt nationaler Gesetzgebungen sowie die Gesamtheit der zugehörigen Akteure in den Mittelpunkt der Untersuchung. In diesem Kontext ist nicht nur die Frage nach der Ausgestaltung der Sektoren sowie nationaler Spezifika relevant, auch ist das Verhältnis zwischen Wirtschaftssektor und Staat sowie die Art der Kooperation von Interesse (Brunnengräber et al. 2004: 6; 25). *Good Governance* findet unterdessen häufig in der Entwicklungspolitik Anwendung und bezeichnet dort Programme mit dem Ziel einer Verbesserung des Regierens im nationalen sowie internationalen Kontext (Benz/Dose 2010: 20). Der Anwendungsbereich der *Corporate Governance* wurde bereits zuvor thematisiert. Er kann als „gute Unternehmensführung“ bezeichnet werden, in deren Zusammenhang Regeln für das shareholderorientierte Management öffentlicher und privater Unternehmen berücksichtigt werden. *Good Governance* und *Corporate Governance* werden an dieser Stelle zur Abgrenzung des relevanten Governance-Verständnisses benannt. Für die Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem spielen sie keine Rolle. Wohl aber ist der Anwendungsbereich *Public Governance* bei der Organisation von Leistungen der Daseinsvorsorge im öffentlichen Nahverkehr relevant.

Unter *Public Governance* ist die Reduzierung bürokratischer Hindernisse bei gleichzeitiger Öffnung für private und gesellschaftliche Akteure zu verstehen. Das bedeutet, dass die territorialen und funktionalen Kompetenzbereiche des Staates zunehmend überschritten werden und die Koordination in Form netzwerkartiger Beziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren geschieht (Benz/Dose 2010: 22; Brunnengräber et al. 2004: 6). Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Entwicklung dominierender verwaltungspolitischer Leitbilder ab den 1950er Jahren und skizziert den Wandel weg vom klassisch demokratischen Staat über die Varianten des aktiven und schlanken Staats bis hin zum aktivierenden Staat ab Mitte der 1990er Jahre. Insbesondere vor dem Hintergrund von Privatisierungsprozessen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge, die im weiteren Verlauf thematisiert werden, ist die Auseinandersetzung mit dem Governance-Begriff im Kontext der Verwaltungspolitik unumgänglich. Die Debatte über den aktivierenden bzw. den Gewährleistungsstaat wird daher in der Folge erneut aufgegriffen und stellt an dieser Stelle das verwaltungspolitische Leitbild dar, das im Hinblick auf die Organisation des Nahverkehrs in Akteursnetzwerken von Interesse ist.

	Demokratischer Staat	Aktiver Staat	Schlanker Staat	Aktivierender Staat
Zeit	Ab Beginn 1950er Jahre	Ab Mitte 1960er Jahre	Ab Ende 1970er Jahre	Ab Mitte 1990er Jahre
Schlagworte	Rechtsstaat Demokratie	Planung Innere Reformen	Management Entbürokratisierung	Governance Zivil-/Bürgergesellschaft
Probleme	Demokratieversagen Obrigkeitsstaat	Marktversagen Reaktive Politik	Staats-/Bürokratieversagen Überregelung	Gemeinschaftsversagen Fragmentierung
Ziele	Rechtsstaat Demokratie	Effektivität	Entbürokratisierung Dienstleistung	Inklusion Beteiligung Gemeinwohlverantwortung
Lösungen	Verwaltungsrecht Politische Beamte	Globalsteuerung Regierungs- und Verwaltungsreform	Privatisierung Outsourcing Output-Steuerung	Gewährleistungsstaat Verantwortungsteilung Regulierungsstaat
Staatliche Steuerung	Hierarchie Regeln Recht	Infrastruktur Information Verhandlung	Wettbewerb Anreize Geld	Kombination von Markt, Hierarchie und Gemeinschaft Vertrauen Regulierung

Tabelle 4: Entwicklung dominierender verwaltungspolitischer Leitbilder
(Quelle: Eigene Darstellung nach Jann/Wegrich 2010: 177)

Resümierend bleibt festzuhalten, dass der Governance-Begriff in unterschiedlichen Disziplinen verwendet wird und eine beachtliche Bandbreite an Anwendungsbereichen aufweist. Kritische Äußerungen betonen immer wieder die fehlende Eindeutigkeit sowie das breite Anwendungsspektrum des Governance-Ansatzes (Grande 2012; Offe 2009; Schuppert 2008a). Es wurde jedoch gezeigt, dass sich die Breite dessen, was unter Governance verstanden werden kann, bei einer klaren Verortung des Verständnisses eingrenzen lässt. Die zuvor herausgestellten Kernmerkmale des Konzepts sind für das hier genutzte Governance-Verständnis genauso relevant wie die disziplinspezifische Zuordnung bei gleichzeitiger Abgrenzung von verwandten Ansätzen in der Politikwissenschaft.

3.1.2 Das Netzwerk als neue Governance-Form?

Netzwerke werden häufig als Idealtyp der Koordination interdependenter Handlungen zwischen verschiedenen Akteuren beschrieben und als solche nicht nur im Kontext des Governance-Ansatzes diskutiert (Weyer 2014: 45; Bienert 2002: 91, Sydow 1992: 104). Der Netzwerkgedanke ist nicht neu. Bereits seit vielen Jahren erfreut er sich einer ungebrochenen Verwendung in der ökonomischen sowie sozialwissenschaftlichen Forschung (Jansen 2003: 11; Weyer 2011: 39). Mit Blick auf die Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem

spielt das Netzwerk als Governance-Form eine bedeutende Rolle. Hier dient es als strukturelle Dimension von Governance und bildet die Grundlage für die Governance-Perspektiven (Multilevel, Regional sowie partizipative Governance) in dieser Arbeit. Abbildung 11 gibt einen Überblick über das Zusammenspiel von Netzwerk als Governance-Form sowie den verwendeten Governance-Perspektiven, die für die Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem relevant sind. Dabei bildet das Netzwerk die strukturelle Dimension, die in den drei eröffneten Governance-Perspektiven Anwendung findet. Grundsätzlich können in der Netzwerkforschung drei Analyseebenen differenziert werden, die Makro-, Meso- und Mikroebene (Weyer 2014: 61f.). Die angewendeten Governance-Perspektiven basieren auf den benannten Analyseebenen. So wird in den folgenden Kapiteln auf Makroebene die Multilevel Governance-Perspektive diskutiert, die die Einbindung des regionalen Netzwerkes in den Mehrebenenkontext behandelt. Auf der Mesoebene wird im Zuge der Debatte über Regional Governance Bezug auf Governance im regionalen Akteursnetzwerk genommen. Abschließend wird auf Mikroebene Bezug auf die Einbindung einzelner Akteure in das Akteursnetzwerk genommen und somit die Perspektive der partizipativen Governance angewendet.

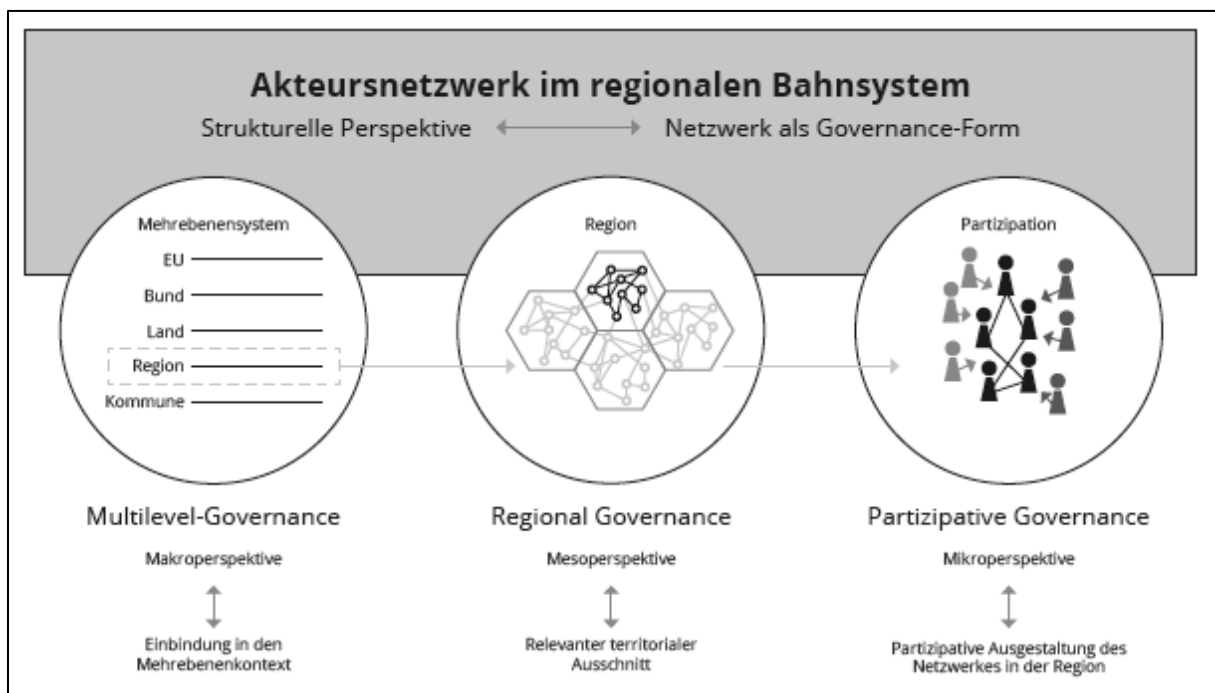


Abbildung 11: Das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem – Perspektiven zur Untersuchung von Governance
 (Quelle: Eigene Darstellung)

Das Netzwerk wird „[...] als eine Menge von Akteuren betrachtet, die über eine Menge von Beziehungen mit einem bestimmbar Inhalt verbunden sind“ (Wald/Jansen 2007: 93). In regionalen Bahnsystemen sind zunehmend Beziehungssysteme zwischen den handelnden Akteuren auszumachen, die aus wissenschaftlicher Perspektive als Netzwerk verstanden werden können. Zahlreiche bahnspezifische Themen werden zwischen Akteuren in kooperativen

Strukturen verhandelt. Dies gilt beispielsweise für den Neubau eines Haltepunktes, der die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure, wie beispielsweise Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Kommunalpolitik, Kommunalverwaltungen und Fahrgastverbänden erfordert. Daher ist es an dieser Stelle unerlässlich, das Netzwerk als Governance-Form zunächst theoretisch zu diskutieren. Im weiteren Verlauf bauen die Ausführungen der Fallstudien auf der hier gelegten Grundlage auf. Analog zur bereits gewonnenen Erkenntnis, dass sich inhaltliche Schnittstellen zwischen Governance-Ansatz und Policy-Forschung identifizieren lassen, offenbart sich die Verwandtschaft der beiden theoretischen Ansätze auch im Rahmen der Beziehungsstrukturen zwischen den Akteuren.

Die Policy-Forschung geht der Frage nach, welche Beziehungsarten zwischen den einzelnen Akteuren bestehen und inwiefern spezifische Muster existieren, die in der Folge als Netzwerke gekennzeichnet werden. In diesem Zusammenhang rückt erneut die materielle Dimension von Politik und somit deren Ziele und Inhalte in den Fokus (Knill/Schäfer 2011: 189). Mit dem Politikziel „Sicherung der Daseinsvorsorge“ ist im Hinblick auf den öffentlichen Verkehr etwa ein Mindestmaß der Anbindung durch öffentliche Verkehrsmittel zu gewährleisten (Maier/Atzkern 1992: 113). In Bezug auf Jansen (2003: 11) wird daran anschließend herausgestellt, dass die politische Steuerbarkeit moderner Gesellschaften anhand der Strukturierung von Politiknetzwerken begründet werden kann. Die Untersuchung dieser Netzwerke lässt sich auf drei Ebenen vornehmen. Auf der Ebene der *individuellen Akteure* (1) liegt der Fokus auf der Analyse von Akteurspositionen innerhalb des Netzwerkes und deren Bewertung. Ob sich einzelne Politikfelder in unterschiedliche Untergruppen differenzieren, die ihrerseits eine Vernetzung aufweisen, wird auf der Ebene von Teilgruppen im Netz (2) untersucht. Letztlich wird die dritte Ebene anhand des Gesamtnetzwerkes (3) gebildet, das aufgrund seiner übergreifenden Eigenschaften Beziehungsstrukturen charakterisiert und in Bezug zu weiteren Gesamtnetzwerken setzt (Schindler 2006: 102f.; Schneider/Janning 2006: 117).

Nun stellt sich die Frage, ob die Gesamtheit der Beziehungsstrukturen, die für ein Politikfeld relevant sind, analog das zugehörige Politiknetzwerk bildet. Vorab bedarf es aber der Differenzierung zwischen der formellen und informellen Perspektive. Die formelle Perspektive versteht alle denkbaren Beziehungsgeflechte als Netzwerk, allerdings kann diese Überdehnung des Netzwerkbegriffs rasch zu einer Ausdünnung seines analytischen Potentials führen (Schneider/Janning 2006: 158). Abzugrenzen vom formellen Ansatz ist das informelle Verständnis des Politiknetzwerkes, das neben den an einer Politik beteiligten Akteuren und deren offiziellen und verfassungsmäßigen Beziehungen ebenfalls informelle Beziehungen zu privaten Akteuren enthält. Deren Einfluss entfaltet sich insbesondere im Kontext der Implementierung von Politiken, an der viele inoffizielle Akteure nicht nur beteiligt werden, sondern wo sie

eine zentrale Rolle einnehmen (Schneider/Janning 2006: 158f.). Insgesamt kann das Netzwerk im Rahmen der Policy-Forschung als Synthese von Markt und Hierarchie verstanden werden. Diese Synthese zielt darauf ab, „auf der einen Seite das für Märkte typische Vorhandensein einer Vielzahl von autonom Handelnden [...] und auf der anderen Seite die für Hierarchien typische Fähigkeit, gewählte Ziele durch koordiniertes Handeln zu verfolgen“, zusammenzuführen (Mayntz 1997: 246).

Das Netzwerk ist folglich als ein Idealtypus von Governance zu verstehen, der sich von anderen Governance-Formen abgrenzt (Kenis/Raab 2008: 132f.). Der Fokus gilt der Koordination von interdependenten Handlungen, die in Netzwerken auf einem anderen Mechanismus basiert als in Hierarchien oder auf Märkten. Auf Märkten wirkt der Preis als Mechanismus der Koordinierung zwischen den beteiligten Akteuren. Diese verhandeln den Tausch spezifizierter Leistungen mit einer Vielzahl an Tauschpartnern. Da sich die zu tauschenden Güter nicht unterscheiden, fungiert der Preis als ausschlaggebendes Kriterium hinsichtlich des Zustandekommens einer Transaktion. Wettbewerb und rechtliche Rahmenbedingungen sorgen für das regelkonforme Verhalten der Akteure. Der Ausfall einzelner Marktteilnehmer hat in diesem Kontext nur sehr geringe Auswirkung auf das Gesamtsystem Markt. Bei einem funktionierenden Marktmechanismus besteht also keine Notwendigkeit einer zentralen systemweiten Steuerung. Die Ermittlung eines Marktpreises ist ausreichend für die Koordination der Aktivitäten. Ist die Minimierung von Transaktionskosten¹³ für die Wahl der Koordinationsform verantwortlich, bilden Märkte aufgrund ihrer schnellen Anpassungsfähigkeit bei geringer Unsicherheit sowie geringem gegenseitigen Abstimmungsbedarf die kostengünstigste Koordinierungsform. Für die Abstimmung von einzelnen Aktivitäten der Marktteilnehmer im Hinblick auf ein gemeinsames übergeordnetes Ziel sind Märkte aber weniger geeignet (Wald/Jansen 2007: 94f.). Daher werden die fundamental verschiedenen Organisationsformen Markt und Hierarchie gegenübergestellt und der Frage nachgegangen, warum gewisse Transaktionen auf dem Markt, andere Transaktionen hingegen in hierarchischen Strukturen stattfinden (Weyer 2011: 42).

Die gemeinsame Verfolgung von übergeordneten Zielen lässt sich besser in dauerhaften Beziehungen zwischen den Transaktionspartnern umsetzen. Die Organisationsform Hierarchie kann eine höhere Gesamtleistung erzielen, als es den Einzelakteuren in der Summe möglich ist. Dies wird von Alchian/Demsetz (1972: 779) als „team production“ benannt. Die einzelnen Akteure sind bei einer arbeitsteiligen Organisation in hohem Maße abhängig voneinander, und die Informationsallokation ist zentralisiert. Das ermöglicht eine Ausrichtung auf gemeinsame übergeordnete Ziele und die zielgerichtete Abstimmung zwischen den einzelnen Akteuren.

¹³ Die Transaktionskostentheorie ist ein Denkansatz in den Wirtschaftswissenschaften, der die Problemlösungsfähigkeit institutioneller Strukturen untersucht (Weyer 2011: 42).

Entgegen der Koordinierung in Märkten finden in Hierarchien bilaterale und multilaterale Abstimmungsprozesse in formalen Autoritätsstrukturen statt. Der zugehörige Steuerungs-Mechanismus in Hierarchien ist die Weisung durch Vorgesetzte, mit der Konflikte im Zweifelsfall autoritär gelöst werden. Im Vergleich zum Markt eignen sich Hierarchien bei komplexen und langfristigen Transaktion, die mit hoher Unsicherheit, spezifischen Investitionen und hohem Abstimmungsbedarf verbunden sind (Wald/Jansen 2007: 95f.; Weyer 2011: 45).

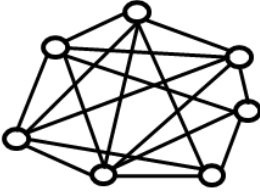
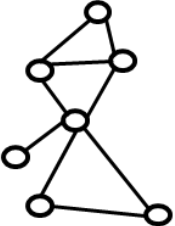
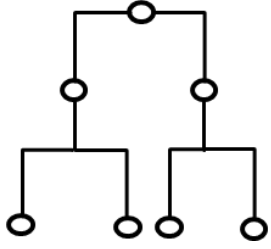
Markt	Netzwerk	Hierarchie
Beziehungen ausschließlich transaktionsbezogen	Beziehungen nicht nur transaktionsbezogen	Beziehungen ausschließlich transaktionsbezogen
Unabhängige Akteursbeziehung	Abhängige Akteursbeziehung	Interdependente Akteursbeziehung
Offener Zugang	Geregelter Zugang	Begrenzter Zugang
Kurzfristiger Zeithorizont	Mittelfristiger Zeithorizont	Langfristiger Zeithorizont
Governancemechanismus: Marktpreis	Governancemechanismus: Vertrauen	Governancemechanismus: Weisung
		

Abbildung 12: Idealtypen verschiedener Governance-Formen

(Quelle: Eigene Darstellung nach Wald/Jansen 2007: 97; Weyer 2011: 44)

Nach Mayntz (1997: 246) kann das Netzwerk als Zwischenstufe der Ordnungsformen Markt und Hierarchie und somit als hybride Governance-Form verstanden werden. Abbildung 12 stellt die wesentlichen Charakteristika der benannten Governance-Formen gegenüber und ordnet das Netzwerk bewusst zwischen Markt und Hierarchie ein. Den definierten Idealtypen entsprechend besteht also ein Kontinuum, das von den beiden Endpunkten Markt und Hierarchie begrenzt wird und in dem die hybride Form des Netzwerkes einen beidseitig geöffneten Bereich in der Mitte des Kontinuums darstellt (Weyer 2011: 46). Für die Entwicklung und den Betrieb von Infrastrukturen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge ist der Netzwerk-Typus relevant. Die Entwicklung der letzten 20 Jahre führte dazu, dass die Zahl der Akteure in diesem Sektor deutlich angestiegen ist. Dies schlägt sich in einer für Marktkonstellationen typischen Vielzahl an autonom Handelnden nieder, die durch koordiniertes Handeln gemeinsame Ziele verfolgen und somit auf typische Kompetenzfelder der Hierarchie zurückgreifen (Mayntz 1997: 246). Somit vereint das Netzwerk Vorteile der klassischen Ordnungsformen

Markt und Hierarchie. Der zugrundeliegende Mechanismus baut auf der Dauerhaftigkeit der Netzwerkbeziehungen und dem daraus entstehenden Vertrauen zwischen den Akteuren auf.

Bestehende Institutionen weisen im Hinblick auf einzelne Aufgabenfelder Steuerungsdefizite auf. Institutionen werden hier als Regelwerk verstanden, nach dem sich das Handeln der einzelnen Akteure richtet (Bathelt/Glückler 2002: 29). Somit formen Institutionen den Rahmen für ein Handeln der betroffenen Akteure und bestehen durch dieses fort (Heintel 2006: 354). Das Netzwerk ist eine neue Governance-Form, die die benannten Steuerungsdefizite minimiert. Netzwerke können Resultat eines Problemlösungsprozesses sein, in dessen Rahmen die Zusammenarbeit von privaten und öffentlichen Akteuren als notwendig anerkannt wurde (Börzel 2006: 80; Fürst 2007: 17). Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Netzwerk als Governance-Form die Mechanismen des Marktes und der Hierarchie vereint und hierbei die Akteure als abhängig voneinander bewertet. Dies zeigt sich im regionalen Bahnsystem anhand der Funktionen einzelner Akteure. Während für die privatisierte Erbringung von Nahverkehrsleistungen finanzielle Mittel von der öffentlichen Hand bereitgestellt werden, muss beispielsweise ein privates Eisenbahnverkehrsunternehmen zur Erbringung der Leistung gefunden werden. Die Interdependenzen zwischen Akteuren finden sich in zahlreichen weiteren Anwendungsbeispielen wieder. So beispielsweise bei der Planung eines neuen Bahnhofpunktes. Hier ist eine von Vertrauen geprägte Zusammenarbeit im Planungsprozess zu erkennen. Die benannten Beispiele werden in den Abschnitten zu den beiden Fallstudien aufgegriffen und detailliert diskutiert. Festzuhalten bleibt vorerst, dass das Netzwerk als Governance-Form im regionalen Bahnsystem von grundlegender Bedeutung ist.

3.1.3 Multilevel Governance – Regionale Netzwerke im Kontext des politischen Mehrebenensystems

Der Begriff Multilevel Governance zählt zu den meist verwendeten in der Governance-Forschung und entstammt ursprünglich der Debatte über die Integration Europäischer Politik in den nationalen Kontext, die in der Europaforschung geführt wurde (Schuppert 2011: 29). Europa bildet eine supranationale Ebene, die zunehmend an Bedeutung gewinnt (Conzelmann 2008: 1). Der Anwendungsbereich des Ansatzes wurde in der jüngeren Vergangenheit ausgeweitet und beschränkt sich inzwischen längst nicht mehr allein auf europäische Phänomene, sondern analysiert vor allem im nationalen Kontext Abstimmungs- und Koordinationsprozesse, die nicht immer zwangsläufig auf einer politischen Ebene stattfinden (Marks/Hooghe 2004: 15; Gualini 2006: 61). Abbildung 13 unterteilt die im Folgenden diskutierten Governance-Perspektiven in Makro-, Meso- und Mikroebenen. Aus einer Makroperspektive blickend ist Governance

im regionalen Bahnsystem in ein Mehrebenensystem eingebettet. Die Vorgabe politischer Zielsetzungen oder der Finanzmittelfluss bewirken Interdependenzen zwischen europäischer, Bundes-, Landes-, regionaler und kommunaler Ebene. Prozesse im regionalen Bahnsystem werden folglich häufig von unterschiedlichen politischen Ebenen samt deren Verantwortungsbereichen beeinflusst. Daher soll in diesem Kapitel zunächst die theoretische Perspektive auf Multilevel-Governance eröffnet werden, bevor die beiden Fallstudien Bezug konkrete Formen der ebenenübergreifenden Governance im regionalen Bahnsystem erläutern.

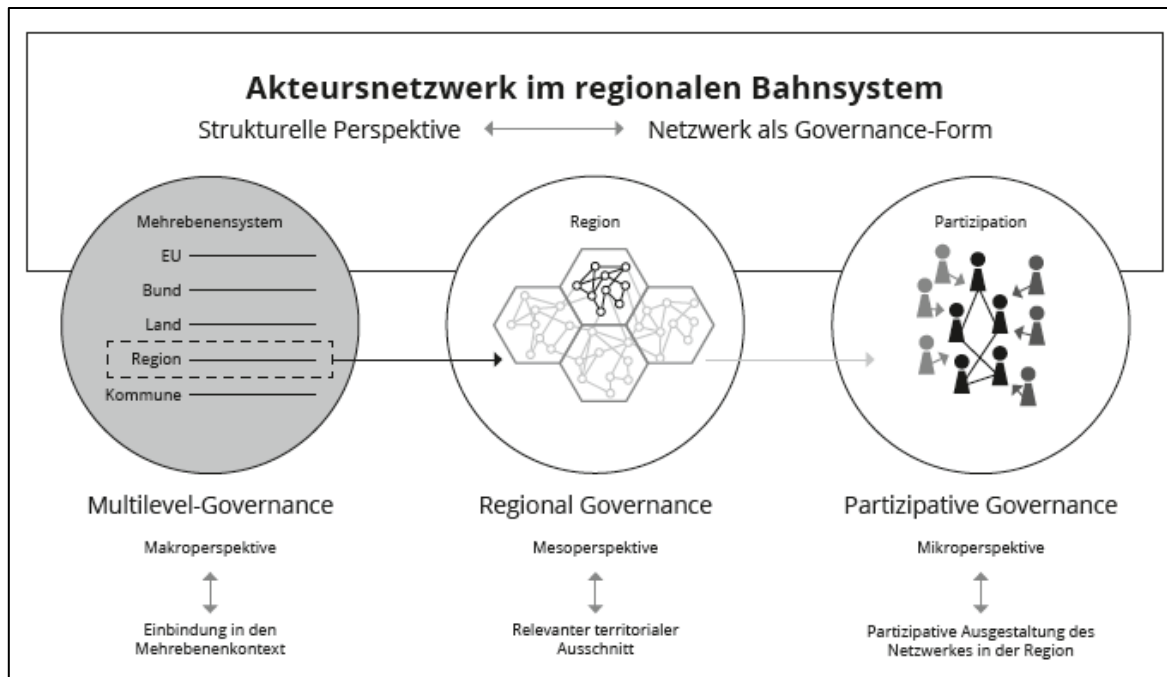


Abbildung 13: Multilevel Governance – Perspektiven zur Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem (Quelle: Eigene Darstellung)

Auch wenn der Terminus Multilevel Governance inzwischen einen hohen Bekanntheitsgrad in der Governance-Forschung erreicht hat, findet sich der Begriff erst seit einiger Zeit in der Literatur. Die hierunter verstandenen Phänomene sind aber bereits seit langem Gegenstand der Föderalismusforschung, in der zunächst von „Politikverflechtung“ gesprochen wurde (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976). Föderalismus ist als System politischer Ordnung zu verstehen, in dem staatliche Aufgaben zwischen Einzelstaaten und Gesamtstaat aufgeteilt werden, die alleinig die zugehörige Verantwortung übernehmen. Im Rahmen der vertikalen Gewaltenteilung soll durch die Aufteilung der politischen Macht auf unterschiedliche Ebenen mehr politische Teilhabe und mehr Einflussmöglichkeit der politischen Ebenen ermöglicht werden (Bundeszentrale für politische Bildung 2015: 2)

Das zugrunde liegende Mehrebenensystem wird als Föderalismus bezeichnet und gilt als Ordnungsprinzip, bei dem die Staatsgewalt nicht zentral konzentriert, sondern auf unterschiedliche

politische Ebenen aufgeteilt ist (Benz 2007: 297). Die Beeinflussung der Prozesse durch unterschiedliche politische Ebenen bedingt somit also eine Mehrebenenperspektive, die sich der Koordinierungsmechanismen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Ebenen bewusst ist und darüber hinaus auch Aspekte in Funktionsräumen fokussiert, die nicht klar einer Ebene zugeordnet werden können (Walk 2008: 39).

Der Multilevel Governance-Ansatz bildet die Dimension der unterschiedlichen politischen Handlungsebenen ab und differenziert zwischen höheren und niedrigeren Ebenen entsprechend der bestehenden Hierarchie, wobei die Governance in einem Mehrebenensystem keineswegs mit der Ordnung in einem hierarchischen System gleichzusetzen ist. In Bezug auf die einzelnen Ebenen ist der Gebietsbezug von Bedeutung, da er als Gliederungsprinzip des Territorialstaates dient. Macht und Kompetenzen werden auf territorial abgegrenzte Organisationen aufgeteilt, wodurch eine interne Untergliederung in zentrale, regionale oder lokale Gebietskörperschaften erfolgt. Neben der internen Differenzierung unterschiedlicher Handlungsebenen wird gemeinsam mit anderen Territorialstaaten ein internationales Mehrebenensystem gebildet. Sowohl der deutsche kooperative Föderalismus als auch die Europäische Union samt ihrer Verbundverwaltung können als Paradebeispiele hierfür gelten (Benz 2010: 111f.; Schupert 2011: 30).

Moderne Gesellschaften zeichnen sich durch zunehmend funktional differenzierte Strukturen aus. Viele der zugehörigen staatlichen Aufgabenfelder sind nicht mehr in direkter Weise bestimmten Territorien bzw. politischen Handlungsebenen zuzuordnen. Die Verantwortlichkeiten sind bei zunehmender Komplexität häufig zwischen den Ebenen verortet und lassen ein Bedürfnis der Ebenen übergreifenden Koordination zwischen beteiligten Akteuren erkennen¹⁴ (Benz 2008: 1f.). Die Frage, ob politische Prozesse eine Ebene überschreiten ist ein entscheidendes Definitionskriterium von Multilevel Governance. Somit steht also nicht die reine Aufgabenteilung zwischen unterschiedlichen Ebenen der politischen Hierarchie im Fokus. Erst wenn Verflechtungen zwischen den verschiedenen Ebenen politischer Entscheidungsprozesse deutlich werden, da interdependente Aufgaben und Entscheidungen zwischen den Ebenen koordiniert werden müssen, kann von Multilevel Governance gesprochen werden. Mit Blick auf das regionale Bahnsystem ist der Mehrebenenbezug beispielsweise bei der Finanzierung wichtig. So werden Finanzmittel auf nationaler Ebene bereitgestellt, letztlich aber bis auf die regionale Ebene weitergegeben. Im Gegenzug übernimmt die regionale Ebene die Verantwor-

¹⁴ Im Verkehrssektor wird die Kompetenz für den Nahverkehr beispielsweise auf die Bundesländer verlagert und von dort aus teils weiter regionalisiert, während die Bereitstellung finanzieller Mittel auf Bundesebene erfolgt.

tung für die Organisation des Schienenpersonennahverkehrs. Von Interesse sind hier die Ursachen, Formen und Folgen des Zusammenwirkens der Akteure unterschiedlicher Handlungsebenen (Benz 2010: 112; Schuppert 2011: 30).

Das Verwischen der Grenzen im Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft findet Ausdruck in der Übertragung von Aufgaben auf spezialisierte Körperschaften, die die marktgesteuerte Produktion öffentlicher Güter übernehmen, und in der Übernahme betriebswirtschaftlicher Konzepte in der öffentlichen Verwaltung. Die neu entstehende Beziehung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Sektor benennt Gualini (2006: 64) als „Ko-Produktion“, die von schlankeren Regierungs- und Verwaltungsstrukturen begleitet wird. Neben strukturellen Aspekten ergeben sich ebenfalls Implikationen für die Ausgestaltung von Entscheidungsprozessen aus prozessualer Perspektive.

Ko-Produktion bedeutet, dass gesellschaftliche Akteure – privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche – auch an den kollektiven Entscheidungsprozessen in Politikbereichen beteiligt sind, die von allgemeinem Interesse sind. Dazu müssen die Funktionsweisen der staatlichen Institutionen so angepasst werden, dass eine offenere Zusammenarbeit möglich wird und Akteure des Markts und der Zivilgesellschaft strukturell eingebunden werden können. (Gualini 2006: 64).

Die Forderung nach einer stärkeren Beteiligung von Markt und Zivilgesellschaft im Rahmen öffentlicher Entscheidungsprozesse wird auch im Rahmen von Multilevel Governance klar zum Ausdruck gebracht. Somit muss die Suche nach Möglichkeiten der zielgerichteten Einbindung von Akteuren, die bis dato in nur unzureichendem Maße eingebunden wurden, forciert werden. Entscheidungsprozesse sollen partizipativ gestaltet werden und somit gesellschaftliche Widerstände – wo sie denn bestehen – konstruktiv aufgreifen. Doch nicht nur gesellschaftlicher Widerstand bedingt kooperatives Verhalten des Staates. Können Kompetenz und Wissen von privaten Akteuren zur besseren Erfüllung staatlicher Aufgaben genutzt werden, so kann dies zu einer Transformation der Beziehung zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren führen (Benz/Dose 2010: 16). Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann an private Akteure delegiert werden. Dies führt zu verfestigten Verhandlungsbeziehungen zwischen staatlichen Akteuren und den korporativen Akteuren des relevanten Sektors. Insgesamt lässt sich der „kooperative Staat“ durch netzwerkartige Strukturen und Verhandlungssysteme charakterisieren, die zwischen staatlichen und privaten Akteuren bestehen (Mayntz 2010: 40). Das Netzwerk als Governance-Form liegt dem Multilevel Governance-Ansatz somit als strukturelle Dimension zugrunde (vgl. Abbildung 13).

Multilevel Governance lässt sich Benz (2010: 116) folgend anhand von drei Abgrenzungsmerkmalen definieren:

1. Das Mehrebenensystem setzt sich aus unterschiedlichen politischen Handlungsebenen zusammen, die meist territorial organisiert sind.
2. Im Fokus stehen Entscheidungsprozesse, die zwischen verschiedenen Ebenen ausgehandelt werden. Dies ist in direkter Weise mit Koordination und Steuerung zwischen den Ebenen verbunden.
3. Politische Prozesse innerhalb der Ebene („intragouvernemental“) stehen in Zusammenhang mit den die Ebenen verbindenden Prozessen („intergouvernemental“). Hierdurch werden „intra- und intergouvernementale“ Arenen gebildet, in denen die ebenenübergreifende Koordination im Sinne einer Multilevel Governance stattfindet.

Governance im Mehrebenensystem orientiert sich an Regelsystemen, die der Koordinierung und Steuerung zugrunde liegen. Diese Regelsysteme entstehen aus dem Zusammenwirken von institutionell geformten Regeln sowie jenen, die sich in der praktischen Zusammenarbeit bilden und durchsetzen (Rosenau 2004: 32). Praktische Zusammenarbeit findet primär problemorientiert statt. Den zuvor benannten Aspekt aufgreifend, lässt sich also zusammenfassen, dass sich in struktureller Hinsicht neue Beziehungen zwischen den politischen Handlungsebenen etablieren und in prozessualer Hinsicht neue Formen der Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren verfolgt werden (Gualini 2006: 65).

Hinsichtlich der Governance im regionalen Bahnsystem sind beide Dimensionen besonders bedeutend. Bezugnehmend auf den Bereich des öffentlichen Verkehrs (ÖV) ist eine klare Verflechtung zwischen unterschiedlichen politischen Ebenen festzustellen, die sich neben der Koordinierung inhaltlicher Aspekte insbesondere auf die Finanzierung des entsprechenden Angebots bezieht. In Bezug auf die prozessuale Dimension erweist sich die Frage nach der Einbindung nicht-staatlicher Akteure als essentiell. Hierbei ist nicht nur an die Delegation öffentlicher Aufgaben an spezialisierte private Akteure zu denken – beispielsweise Erbringung von Nahverkehrsleistungen durch private Eisenbahnverkehrsunternehmen – sondern ebenfalls an die Berücksichtigung zivilgesellschaftlicher Interessen in stärker partizipativ strukturierten Entscheidungsprozessen.

Governance im Mehrebenensystem bietet nicht-staatlichen Akteuren deutlich mehr Zugangspunkte zu politischer Teilhabe auf unterschiedlichen Ebenen, als sie in einem streng hierarchisch organisierten System vorhanden sind. Mit der Möglichkeit einer stärkeren Einbindung von Markt und Zivilgesellschaft in Entscheidungsprozesse besteht die Chance der Optimierung. Hinsichtlich der regions- und sektorpezifischen Ausgestaltung von Lösungsansätzen, der Berücksichtigung der zivilen Perspektive und der Implementierung beschlossener Vorhaben kann das Zusammenwirken von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren äußerst produktiv und zielfördernd sein. Die im Rahmen von Public-Private-Partnerships (PPPs) erzielten Erfahrungen stützen diese Annahme. Zugleich kann Mehrebenenverflechtung aber auch zu einem

sinkenden Verantwortungsbewusstsein der zugehörigen Akteure führen. Werden Probleme gar nicht oder nur in unzureichendem und unbefriedigendem Maße gelöst, so ergibt sich für verantwortliche Repräsentanten die Möglichkeit der Schuldzuweisung an andere Akteure oder, die Komplexität des bestehenden Systems als Ursache zu benennen. Bleiben realisierte Lösungen hinter den Erwartungen zurück, wird besonders gerne auf Probleme der Steuerbarkeit in Verflechtungsstrukturen hingewiesen (Wolff 2008: 45; Benz 1998: 586).

Ein praxisnahes Beispiel ist mit einer ausgebliebenen Bestellung von Nahverkehrsleistungen durch den Aufgabenträger zu nennen. Diese begründet er mit Verweis auf die Abhängigkeit von höheren Mittelzuweisungen, deren Genehmigung auf Bundesebene noch aussteht. Benz (2006: 98) folgend „[...] verursachen Mehrebenenverflechtungen hohe Entscheidungskosten, aber sie führen nicht zwingend zu Politikblockaden, da Akteure mit Schwierigkeiten der Entscheidungsfindung strategisch umgehen können“. Strategisch bedeutet in diesem Kontext aber auch, dass die Intransparenz des Systems taktisch genutzt werden kann, um sich der Verantwortung im Entscheidungsprozess zu entziehen (Benz 2006: 98f.; Zürn 2008: 573).

Neben der dargestellten Verantwortungsabwälzung muss bei der Betrachtung aus kritischer Perspektive ebenfalls die von Scharpf (1985) benannte „Politikverflechtungsfalle“ Beachtung finden. Hierunter ist die Institutionalisierung von Mitwirkungsrechten zu verstehen, die als Einbahnstraßenprozess beschrieben wird. Die Auflösung einmal etablierter Verflechtungen ist ohne Kompensation nur schwer oder aber gar nicht mehr möglich (Scharpf 1999: Abs. 21). Diesen Aspekt greift Benz (2006: 99) auf und schlussfolgert, dass Mehrebenensysteme aus diesem Grund eine ausgeprägte Pfadabhängigkeit aufweisen. Außerdem betont er aber, dass dies nur einen Ausschnitt möglicher Formen von Multilevel Governance darstellt. Oft kooperieren Regierung und Verwaltung auf freiwilliger Basis und informellem Weg. Eine Blockadefährdung ist hier deutlich geringer einzuschätzen, da eine Einigung in freiwillig und informell initiierten Prozessen zwar verfolgt wird, nicht aber erzwungen werden kann. Daher sind partielle Verhandlungslösungen ein geläufiges Resultat. Abgesehen davon, ob die Blockadefahr in jeweiligen Konstellationen als höher oder niedriger einzuschätzen ist, wurde durch die Theorie der Politikverflechtung deutlich, dass eine Anpassung der Interaktionsweise erfolgt (Bache/Flinders: 5; Benz 2007:304).

An dieser Stelle kann resümiert werden, dass das wichtigste Kernelement einer Multilevel Governance in der Existenz unterschiedlicher Handlungsebenen liegt. Ein Beispiel hierfür kann mit dem föderalen Mehrebenensystem der Bundesrepublik Deutschland benannt werden. Maßgeblich im Sinne einer Multilevel Governance ist, dass Entscheidungsprozesse zwischen den Ebenen ausgehandelt werden und klare Regelsysteme der Koordination und Steuerung den Prozess begleiten.

3.1.4 Regional Governance

Politisch geprägte Entscheidungsprozesse – und somit auch regional verankerte Entscheidungsprozesse – finden zunehmend in Mehrebenensystemen statt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass Regeln der Entscheidungsfindung auf einer abgegrenzten Ebene, bspw. der Region, an Bedeutung verlieren würden. Selbst wenn eine hierarchische Ordnung zwischen den Ebenen besteht, „[...] so verfügen die dezentralen Ebenen über hinreichende Macht, um sich einem ‚Durchgriff‘ der Zentralebene zu entziehen“ (Benz 2010: 119). Das bedeutet, dass die Überlagerung von intra- und intergouvernementalen Regelsystemen letztlich die Koordinierung und Steuerung bedingen (Benz 2010: 116). Aus diesem Grund soll der Fokus nun der Organisation und Koordinierung auf einer Ebene – nämlich der regionalen Ebene – gelten.

Die Verwendung von „Region“ als Analysebegriff ist durchaus beliebt (Bernhard 2014: 83). Aufgrund dessen wird er in verschiedenen Kontexten verwendet und versteht sich unter anderem als räumliches, administratives oder identitätsstiftendes Abgrenzungsmerkmal. Nach Blotevogel (2000: 503) wird der Begriff Region durch unterschiedliche multidisziplinäre Bezeichnungen definiert, er kann letztlich aber durch den Raumbezug, den Skalenbezug und den Themenbezug abgegrenzt werden. Hierdurch wird auch die Pluralität der Verwendungsformen begründet. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass „Regionen als räumlicher Bezugsrahmen politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und planerischen Handelns“ zunehmend an Bedeutung gewinnen, die spezifische Einordnung des Regionsbegriffs ist aber kontextabhängig (Paßlick/Terfrüchte 2012: 23).

Dem einst spezifischen geographischen Fachterminus bescheinigte Blotevogel (2000: 491) bereits zur Jahrtausendwende eine ausgeprägte aktuelle Diskurskonjunktur. Diese hat der Regionsbegriff bis heute nicht eingebüßt. Die inzwischen mit dem Begriff verbundene Pluralität kann durchaus als Vorteil im Sinne eines weitreichenden Anwendungsspektrums verstanden werden. Da „Region ungleich Region“ ist, ergibt sich allerdings die Notwendigkeit einer Einordnung des Regionsbegriffs gemäß dem jeweils vorausgesetzten Verständnis (Bernhard 2014: 83). Regionen sind und bleiben abgrenzbar, die hierfür genutzten Grenzen können jedoch unterschiedlicher Natur sein. So führen Paßlick/Terfrüchte (2012: 24) an, dass diese „statisch oder dynamisch, normativ definiert oder analytisch hergeleitet, temporär oder beständig“ sein können. Gleichzeitig betonen sie, dass gerade in der wissenschaftlichen Diskussion Regionen oftmals als gegeben vorausgesetzt und die zugehörigen Regionsbildungsprozesse nicht weiter hinterfragt werden. Dies ist besonders dann wenig zweckmäßig, wenn eine Regionsabgrenzung alleine auf siedlungsstrukturellen Merkmalen fußt, die Region aber als Handlungs- und/oder Kooperationsraum untersucht wird (Paßlick/Terfrüchte 2012: 23).

In dieser Arbeit wird die Region Aachen bzw. Lancashire als funktionaler Handlungsraum verstanden (Bathelt/Glückler 2002: 45f.). Somit orientiert sich das hier zugrunde liegenden Regionsverständnis am Definitionsvorschlag von Schäffter (1997: 6): „Region ist ein unter spezifischer Zwecksetzung gebildetes raumbezogenes Konstrukt, das in Bezug auf ausgewählte Merkmale als charakteristischer Sinnkontext hervorgehoben wird und hierdurch eine Orientierungsfunktion erfüllt.“ Durch die Festlegung einer Region als Untersuchungsraum wird also der Raumbezug definiert, wenngleich die territoriale Abgrenzung in Teilen unscharf ist (Gawron 2010: 89). Um diese zu präzisieren, bedarf es einer genauen Einordnung des Regionsbegriffes. So können unter anderem politisch-administrativ abgegrenzte Raumeinheiten, Wirtschaftsregionen mit homogenen Strukturen, identitätsstiftende Lebensräume oder nur grob abgrenzbare Gegenden mit dem Begriff Region bezeichnet werden (Benz/Fürst 2003: 15; Bathelt/Glückler 2002: 44f.). In dieser Arbeit wird die Region als administrativer Raumzuschnitt verstanden, in dem Schienenpersonennahverkehr organisiert und erbracht wird. Diese Handlungsebene wird in Deutschland durch Zweckverbände gebildet, die einem Zusammenschluss mehrerer Kommunen entsprechen.

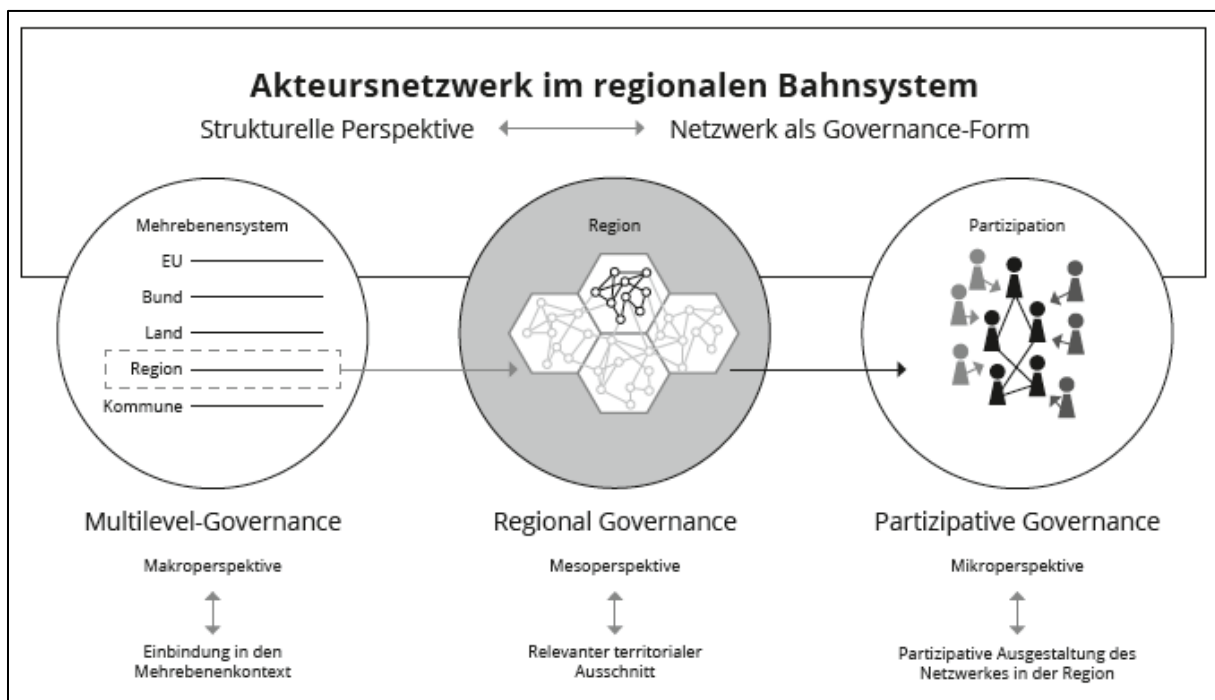


Abbildung 14: Regional Governance – Perspektiven zur Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem
 (Quelle: Eigene Darstellung)

Es gilt nun eine Skalenebene des Mehrebenensystems, nämlich die zuvor definierte regionale Ebene, detailliert zu beleuchten. Abbildung 14 zeigt, dass mit der Fokussierung der regionalen Ebene die Mesoperspektive die Makroperspektive ablöst. Die regionale Ebene formt den territorialen Untersuchungsausschnitt für die Analyse regionaler Bahnsysteme. Das Netzwerk im

regionalen Bahnsystem wird in erster Linie durch regional agierende Akteure, wie Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVUs), Kommunen, Aufgabenträger oder zivilgesellschaftliche Akteure aus der Region gebildet. Vor diesem Hintergrund gilt es die Regional Governance-Perspektive im Folgenden aufzuarbeiten. Dies bildet die Grundlage für die Analyse der Governance im regionalen Bahnsystem. Bezugnehmend auf die Funktionsweise von regionalen Bahnsystemen kommt der Organisation von Regionen samt ihren Akteuren eine elementare Bedeutung zu. Besonders interessant ist in diesem Kontext die Frage nach dem Zusammenspiel von regionalen Akteuren, auch aber nach jenem zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft (Seimnetz 2009: 4). Die Interaktion auf regionaler Ebene und die daraus resultierenden Wirkungen für die Regionalentwicklung sind hierbei von Interesse.

Auch wenn einige Aspekte der regionalen Governance auf die Institutionenökonomie nach Williamson (1979) zurückzuführen sind, ist die eigentliche Debatte über Regional Governance erstmalig Ende der 1990er Jahre in Großbritannien geführt worden. Zum Entstehungszeitpunkt war die regionale Ebene in Großbritannien im Sinne des zuvor beschriebenen Regionsverständnisses nur schwach institutionalisiert. Im Rahmen der europäischen Regionalpolitik wurden Fördermittel zunehmend über die Strukturfonds der Europäischen Union verteilt. Die Region hatte in diesem Zusammenhang einen starken Bedeutungsanstieg erfahren, da regionale Aktionsprogramme zur Verwendung der EU-Fördermittel vorausgesetzt wurden. Vor diesem Hintergrund wurde die regionale Ebene in Großbritannien stärker fokussiert und hinsichtlich ihrer Strategiefähigkeit entwickelt, wobei die Organisation von Regionen ebenso wie das Zusammenspiel der zugehörigen Akteure wichtige Ansatzpunkte bildeten (Fürst 2010: 49).

Erste Publikationen, die sich auf den Regional Governance-Diskurs beziehen, sind in der deutschsprachigen Literatur Anfang der 2000er Jahre veröffentlicht worden (Fürst 2003; Benz/Fürst 2003). Analog zur Begriffsgenese der Multilevel Governance bedeutet dies aber nicht, dass eine Auseinandersetzung mit der Thematik erst seit diesem Zeitpunkt stattfindet. Auch vor der erstmaligen Verwendung des Regional Governance-Begriffs wurden dem heutigen Verständnis entsprechende Themen im Rahmen von u.a. Steuerungstheorie, Institutionenökonomie oder Netzwerkforschung erarbeitet (Derichs 2007: 64f.; Seimnetz 2009: 5). Vor allem dort, wo Formen der regionalen Selbststeuerung als Reaktion auf Defizite der staatlichen und/oder marktwirtschaftlichen Steuerung einsetzten, fand der Regional Governance-Begriff immer häufiger Verwendung (Fürst 2010: 47). Sind einerseits Informations- und Anpassungsdefizite bei staatlicher sowie marktwirtschaftlicher Steuerung zu identifizieren, weisen beide Ordnungssysteme auch divergente spezifische Schwächen auf. Während Marktversagen bestehender Monopole oder die mangelhafte Versorgung mit öffentlichen Gütern bezeichnet, lässt sich Staatsversagen u.a. anhand von ineffizienter und kostenintensiver Regulierung definieren (Pütz 2010: 3). Beide Termini wurden in Kapitel 2.1.2 bereits detailliert aufgearbeitet,

da sie die Situation im Schienenpersonennahverkehr charakterisieren. An dieser Stelle ist die Darlegung in Kurzform aber nötig, um das darauf aufbauende Governance-Verständnis nach Schuppert (2006) zu erläutern. Demnach bezeichnet Schuppert (2006: 53) Governance als „[...] ein strukturorientiertes Konzept, bei dem die Koordination öffentlicher und privater Akteure bei der Herstellung öffentlicher Güter im Mittelpunkt steht“. Welche Grundtypen der Regional Governance unterschieden werden können und welche Vorteile sie aufweist, soll im Folgenden diskutiert werden.

3.1.4.1 Aufwertung der regionalen Ebene

Vor dem Hintergrund einer zunehmend fragmentierten und sektoralisierten Welt stellt sich die Frage, wie regionale Entwicklungsprozesse strukturiert sind. Genau dieser Frage nimmt sich die Diskussion über Regional Governance an (Fürst 2007: 353). Die Aufwertung der regionalen Ebene in den vergangenen Jahren führt Fürst (2003: 441) zusammenfassend auf vier fundamentale Veränderungen zurück:

1. Für bestimmte wirtschaftliche Aktivitäten bietet die Region spezifische Vorteile. Die Konzentration spezialisierter Produzenten, Wettbewerber, verwandter Unternehmen sowie relevanter Institutionen kann zu Wettbewerbsvorteilen führen. Agglomerationsvorteile der Vielfalt (economies of scope), ein qualifiziertes Arbeitskräfteangebot sowie die geographische, kulturelle und institutionelle Nähe können als Faktoren benannt werden, die engere Beziehungen zwischen Akteuren, Produktivitäts- sowie Innovationsvorteile bedingen.
2. Das Staatverständnis hat sich zunehmend in Richtung des Leitbilds des „aktivierenden Staates“ gewandelt (vgl. Tabelle 4) und wird durch den Rückzug des Staates geprägt.
3. Die Komplexitätssteigerung führt nicht nur zu neuen Aufgaben, sondern ebenfalls zu neuen Lösungen für alte Aufgabenfelder, wobei der regionalen Ebene eine gestiegene Bedeutung zukommt.
4. Die Vernetzung von Gemeinschaften über Gemeindegrenzen hinweg ist in Folge zunehmender Pendlerverflechtungen längst zur Realität geworden. Unter anderem kann dieser Blick über den Tellerrand als Ursache für die zunehmende Fokussierung auf großräumigere Problemstellungen auf regionaler Ebene verstanden werden.

Einzelne Regionen sind von diesen Veränderungen in unterschiedlichem Maße betroffen. Ob die Auswirkungen auf die jeweilige Region als Bedrohung oder Chance angesehen werden,

hängt meist von der Wahrnehmung der regionalen Akteure ab. Die Existenz regionaler Foren, die die kollektive Verhandlung von Themen zwischen relevanten Akteuren erleichtern, kann die Entwicklung regionaler Handlungsfähigkeit positiv beeinflussen. Klar ist aber auch, dass solche Netzwerkbeziehungen in einigen Regionen stärker institutionalisiert sind als in anderen (Fürst 2003: 441; Gawron 2010: 85). Vor diesem Hintergrund bilden die regionalen Rahmenbedingungen in Form bereits bestehender Strukturen bezüglich der Koordinierung zwischen Akteuren einen wesentlichen Einflussfaktor auf Regional Governance als „weiche“ Form der Selbststeuerung von Regionen. Ist eine Institutionalisierung der zuvor benannten regionalen Foren nur schwach ausgeprägt, sind es häufig einzelne Schlüsselakteure, die als einflussreiche Individuen für ein Problembewusstsein in bestehenden Netzwerken sorgen und somit eine Debatte initiieren (Fürst 2003: 441).

Die regionale Ebene zeichnet sich insbesondere im Rahmen der Regionalisierung von öffentlichen Aufgaben – so auch der Verantwortungsübernahme für die Organisation des Nahverkehrs – durch eine steigende Bedeutung aus. Vor diesem Hintergrund wird Regionalisierung von Benz & Fürst (2003: 11) grundlegend als zweite Seite der Globalisierung beschrieben: „In der entgrenzten Welt wird der begrenzte Raum für das wirtschaftliche, soziale und politische Handeln nicht unwichtig, er verändert sich nur und wird durch globale Problem- und Handlungszusammenhänge beeinflusst“. Darüber hinaus kann der Regionalisierungsprozess und der daraus resultierende Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene als Ausgangslage des Regional Governance-Ansatzes verstanden werden (Derichs 2007: 64). Mit einer steigenden Bedeutung der regionalen Ebene gehen Überlegungen einher, wie die Organisation und Steuerung dieser umgesetzt werden kann (Nischwitz et al. 2002: 2). Warum aber nimmt die Bedeutung der Regionen zu? In Bezug auf die Differenzierung von territorialen und funktionalen Organisationsstrukturen, bildet die Region eine wichtige Schnittstelle. Darüber hinaus wird Regionalisierung als Folge eines gewandelten Staatsverständnisses verstanden. Es können veränderte Staatsaufgaben zu mehr dezentraler Selbststeuerung führen und die klassische zentrale Steuerung im Sinne von Top-down-Ansätzen zunehmend ablösen. Mit dem Verständnis von Regionalisierung ist die Annahme über die Aufwertung der Region als Ebene staatlicher Aufgabenerfüllung verbunden. Es kann jedoch nicht per se davon ausgegangen werden, dass diese Aufwertung automatisch zu einer besseren Problemlösung führt. Erst wenn regionale Akteure mit dem Ziel der gemeinsamen Problemlösung zusammenarbeiten und strukturelle Voraussetzungen für die Kooperation schaffen, kann Steuerung und Koordinierung in der Region effektiver gelingen (Benz/Fürst 2003: 19-23).

3.1.4.2 Merkmale von Regional Governance

Auch wenn sich in der Literatur viele Definitionsansätze finden lassen, existiert Pütz (2004: 11) folgend keine allgemein anerkannte Definition von Regional Governance. Vielmehr ist der Begriff als Orientierungsrahmen zu verstehen, den es dem Kontext entsprechend zu beschreiben gilt (Diller 2005: 9).

„Regional Governance [...] lässt sich beschreiben als eine Mischung aus institutionellen und netzwerkartigen Regelsystemen, ist durch eine Kooperation zwischen staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren gekennzeichnet und weist auf einen veränderten Umgang mit regionalen Problemen hin. Regional Governance steht aber auch für einen Rückzug des Staates aus regionaler Strukturpolitik und die Mobilisierung der Selbsthilfekräfte. Regional Governance verdeutlicht mehr noch als die anderen Governance-Ebenen die Bedeutung des Mehrebenensystems. Konstitutionelle Fragen der Souveränitätsverflechtung, Machtteilung, Willensbildung und Zuständigkeiten sind untrennbar mit Wechselwirkungen zwischen unterschiedlichen Ebenen verbunden.“ (Walk 2008: 43)

Mit dieser Einordnung von Regional Governance beschreibt Walk wesentliche Merkmale des Ansatzes und betont das Zusammenspiel von staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Typisches Merkmal von Regional Governance ist demzufolge die Kooperation unterschiedlicher Akteure im Hinblick auf die Region betreffende Problemstellungen, wie zum Beispiel öffentlicher Nahverkehr auf der Schiene (Sturm/Bauer 2010: 18f.). Hier muss zwischen territorial und funktional orientierten Akteuren differenziert werden. Das Handeln der Kommunalpolitik orientiert sich beispielsweise primär am territorial abgegrenzten Wahlkreis, für den sie verantwortlich ist. Demgegenüber weisen Unternehmen eine primär funktionale Ausrichtung auf und lassen keine territoriale Abgrenzung ihres Handlungsfeldes erkennen. Zivilgesellschaftliche Gruppen unterliegen in erster Linie einer funktionalen Orientierung, weisen aufgrund ihrer Mitgliederstruktur aber häufig eine territoriale Bindung auf. Hieraus ergibt sich die Herausforderung, kollektives Handeln von territorial orientierten und funktional orientierten Akteuren zu ermöglichen, Kooperation zwischen kompetitiven und kooperativen Akteuren zu bewirken und das Handeln von Akteuren, die unterschiedlichen Handlungslogiken¹⁵ folgen, zu einen (Diller 2005: 11; Fürst 2010: 50f.). Das regionale Bahnsystem umfasst alle drei zuvor benannten Akteursgruppen und bietet somit einen geeigneten Ansatzpunkt, um die Steuerung bei Überlagerung von Territorial- und Funktionalorientierung zu untersuchen.

Überträgt man diese Erkenntnis auf das regionale Bahnsystem und insbesondere auf den Bereich der Verkehrsinfrastruktur im ÖV, wird deutlich, dass unterschiedliche Akteure nach oben

¹⁵ Wie zuvor dargelegt sind hierunter beispielsweise hierarchische Steuerung in der Kommunalpolitik oder solidarisches und ideelles Handeln in Verbänden zu verstehen.

beschriebenem Vorbild in den Entwicklungs- sowie Betriebsprozess involviert sind. Auch wenn die einzelnen Akteure losgelöst voneinander unterschiedlichen Handlungslogiken folgen, steht die Frage nach Koordinierungsmöglichkeiten zum kollektiven Handeln hinsichtlich einer gemeinsamen Problemlösung im Fokus von Regional Governance. Ob und wie die Koordinierung zwischen Politik, kommunaler Verwaltung, Verkehrsunternehmen, Infrastrukturbetreibern und Interessensverbänden funktioniert, ist letztlich ausschlaggebend für die Zielerreichung.

Regional Governance sucht also nach Steuerungsmodellen, die ein kollektives Handeln unterschiedlicher Akteure in der Region ermöglichen. Da institutionalisierte Strukturen zur Einbindung selbstbestimmter Steuerung fehlen, muss bislang auf die Freiwilligkeit der Akteure hinsichtlich einer Zusammenarbeit gesetzt werden. Dies gilt gleichermaßen für staatliche und nicht-staatliche Akteure. Bedingt das Merkmal einer wenig institutionalisierten regionalen Ebene einerseits ein Mindestmaß an Eigenverantwortung der regionalen Akteure für eine problemorientierte Zusammenarbeit, kann dieser Aspekt andererseits als Vorteil für die Etablierung von Regional Governance verstanden werden. Auch wenn ein Mindestmaß an institutionalisierten Strukturen notwendig ist, lässt deren vergleichsweise schwache Ausgestaltung Spielraum für neue Steuerungsmöglichkeiten und steht diesen offen gegenüber. Dass die Handlungsebene ‚Region‘ als flexibel und anpassungsfähig gilt, resultiert nicht zuletzt aus dem zuvor dargestellten Regionalisierungsprozess und dem damit verbundenen Bedeutungsanstieg der regionalen Ebene (Derichs 2007: 66f.).

Die adäquateste Übersetzung von „Regional Governance“ ist nach Diller (2004: 10) „regionale Steuerung“. Diesen Minimalkonsens bezüglich der Einordnung des Begriffs Regionaler Governance aufgreifend, definiert die Arbeit im Folgenden wesentliche Kernmerkmale, die Regional Governance als Koordination und Steuerung von Interaktion auf regionaler Ebene kennzeichnen. Regional Governance zeichnet sich, neben dem Bezug auf die Region als Aktionsraum, durch das Zusammenspiel von Akteuren unterschiedlicher Handlungslogiken aus. Dabei stehen die kollektive Problemlösung und die Verstetigung der Steuerungsform im Fokus. Regional Governance grenzt sich dadurch von anderen partizipativen Formen der Steuerung ab. Regionale Kooperationen können beispielsweise als Form Regionaler Governance verstanden werden, nicht aber mit ihnen gleichgesetzt werden, da sie häufig nur projektorientiert und somit zeitlich befristet zustande kommen. Mit dem Ziel der Verstetigung eines Koordinierungsrahmens ist das Konzept von Regional Governance grundlegend weiter gefasst (Derichs 2007: 77). Die Ausweitung des Kreises der zu beteiligenden Akteure – insbesondere von nicht-staatlichen Akteuren – spielt eine bedeutende Rolle.

Auch wenn Regional Governance dazu führt, dass Probleme als Gemeinschaftsaufgabe angegangen werden, variiert der Grad der Einbindung von privaten Akteuren stark, während staatliche Akteure stets eine zentrale Rolle einnehmen. Staatliche Akteure fungieren in diesem

Kontext zunehmend als Koordinatoren des Entscheidungsprozesses und haben keine Möglichkeit Entscheidungen autoritär durchzusetzen. Als Folge der Einbindung von nicht-öffentlichen Akteuren ist ein Nebeneinander von territorialem und funktionalem Raumbezug zu verzeichnen. Die bereits zuvor benannte unterschiedliche räumliche Handlungslogik der diversen Akteure kann somit zu einer Relativierung des Territorialprinzips führen. Die Frage, ob die adäquate Definition der Region anhand fester Grenzen erfolgen soll, erweist sich an dieser Stelle als durchaus legitim. Die Bestimmung von Region nach funktionalen Aspekten und das Verständnis von Region als Interaktionsraum können an Relevanz gewinnen (Benz et al. 1998: 18f.; Diller 2004:11). Andererseits sind gerade im Kontext politisch beeinflusster Entscheidungsprozesse administrative Regionsabgrenzungen nötig, um getroffene Entscheidungen letztlich mit klarem territorialem Bezug umsetzen zu können. Ohne eine Grundstabilität verleihende territoriale Basis kommt Regional Governance nicht aus, wobei der Bezugsraum aber als variabel eingestuft werden kann. Somit kann die Herausforderung der Suche nach einem geeigneten Maßstab für die Steuerung auf regionaler Ebene als Merkmal von Regional Governance benannt werden (Diller 2004: 11f.).

Fürst (2003: 443) folgend soll Regional Governance in Anknüpfung an das Konzept des aktivierenden Staates dazu beitragen „[...] den Staat zu entlasten, Selbsthilfekräfte zu mobilisieren und Synergieeffekte durch Kooperation zu nutzen“. Darauf aufbauend ist relevant, ob sich die Akteure in der Region hinsichtlich gemeinsam zu bewältigender Problemstellungen vernetzen. Insbesondere wenn ein gemeinsames Regionsbewusstsein schwach ausgeprägt ist, muss eine Vernetzung der Akteure gezielt unterstützt werden. Zu diesem Zweck können regionale Entwicklungsgesellschaften als Vermittler fungieren, wie es beispielsweise in England zu beobachten ist. Dadurch wird ein institutioneller Rahmen geschaffen, der im Idealfall über projektorientierte Kooperationen zu einer Verstetigung von kollektivem Handeln unterschiedlicher Akteure führt (Fürst 2003: 444).

Letztlich lässt sich zusammenfassen, dass es im Rahmen von Regional Governance um die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Akteuren geht, die teils ähnliche, teils aber auch konkurrierende Ziele verfolgen. Die Region stellt einen intermediären Handlungsraum dar, in dem die Grenzen des politischen Mehrebenensystems genau wie jene zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren verwischen. Durch die Einbindung von unterschiedlichen Akteuren mit abweichenden Handlungslogiken ergeben sich in der Konsequenz hybride Steuerungsformen, die sich aus der Kombination von Hierarchie, Anreizen und Kooperation speisen (Benz/Fürst 2003: 24-25). Regional Governance führt langfristig zu Stabilisierung von Interaktion und stützt sich dabei sowohl auf ausgehandelte Regelsysteme als auch auf Prinzipien der netzwerkartigen Kooperation. Somit geht Regional Governance über regionale Kooperation hinaus (Diller 2004:12).

3.1.4.3 Steuerung und Koordinierung in der Region – Typen von Regional Governance

„Jede Region hat ihre Eigenheiten“ (Benz/Fürst 2003: 26). So weist eine Region spezifische Kriterien auf, wie beispielweise eine kompakte Siedlungsstruktur, eine stark industriell geprägte Wirtschaft, eine absolute Mehrheit hinsichtlich der politischen Machtverteilung oder eine geographische Lage im Grenzraum (Bathelt/Glückler 2002: 44). Diese und andere Merkmale charakterisieren Regionen und dienen als Abgrenzungsmerkmale zwischen unterschiedlichen Regionen. Das gilt ebenso für entstandene Formen von Regional Governance. Die zuvor definierten Merkmale von Regional Governance unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Ausprägung von Region zu Region. Der Kontext, in dem sich Regional Governance formiert, übt einen wesentlichen Einfluss aus. Ein regionalwirtschaftlicher Entstehungskontext und die zugehörige, von Wettbewerb geprägte Koordination unterscheiden sich beispielsweise deutlich von einem Stadtentwicklungskontext, der insbesondere durch Hierarchie und Solidarität geprägt wird. Da jeweilige Kontexte historisch entstanden sind, kann Regional Governance im Hinblick auf einzelne Regionen eine entsprechende Pfadabhängigkeit aufweisen (Fürst 2007: 358).

Benz und Fürst (2003) haben untersucht, ob aufgrund verschiedener Entstehungskontexte und divergenter Ausprägung der Merkmale unterschiedliche Typen von Regional Governance differenziert werden können. Die Typisierung wurde anhand der beiden Dimensionen Organisationsstruktur und Steuerungsstruktur vorgenommen. Dem liegt die These zugrunde, dass Ordnungsstruktur letztlich den Rahmen vorgibt, in welchem sich Formen von Regional Governance bilden. Der institutionellen Ausprägung wird eine besondere Bedeutung beigemessen und sie differenziert sich nach (Benz/Fürst 2003: 27):

- der Art der Regionsabgrenzung,
- der Art der bestehenden Rechtsform,
- der beschlusstreffenden Instanz,
- den Kompetenzen.

Bezüglich der rahmengebenden Organisationsstruktur wird auf die gängige Abgrenzung der Organisations- und Verwaltungslehre verwiesen. Dementsprechend wird zwischen rechtlich verfassten Gebietskörperschaften, institutionalisierten Planungsverbänden oder freiwilliger Kooperation differenziert, wobei der Grad der Institutionalisierung der angegebenen Reihenfolge entsprechend abnimmt (Gawron 2010: 96).

Während die Organisationsstrukturen den Rahmen bilden, sind die Steuerungsstrukturen letztlich für das ausschlaggebend, was im vorliegenden Kontext unter Regional Governance verstanden wird. Benz und Fürst (2003: 31) fassen in dieser Dimension folgende Merkmale (vgl. Tabelle 5):

- Kreis der beteiligten Akteure
- Regelsystem, das sich aus zugrunde liegenden Steuerungsformen formiert
- Stabilität der Beziehungen entsprechen dem Grad der Institutionalisierung

Typen von Regional Governance	Kreis der beteiligten Akteure	Regelsystem	Stabilität der Beziehungen
Regionale Gebietskörperschaft	Weit, öffentliche Akteure (Land, Region, Kommune), festliegend	Regulierung, finanzielle Anreize, Finanzausgleich	Institutionalisiert
Mehrebenenstruktur	Weit, öffentliche Akteure (Land, Region, Kommune), und private Akteure, relativ offen	Verhandlung im Schatten der Hierarchie	Institutioneller Rahmen, Vertragsbeziehungen und Netzwerke
Planungsverband	Eng, öffentliche Akteure (Planungsabteilungen des Landes und der Kommune), festliegend	Regulierung durch verbindliche Pläne, faktische Verhandlungen	Institutionalisiert, Netzwerke
Regionalkonferenz	Weit, öffentliche und private Akteure, relativ offen	Verhandlungen, zum Teil mit Anreizen	Schwach institutionalisiert
Regionale Netzwerke	Weit, öffentliche und private Akteure, offen	Verhandlungen	Netzwerke

Tabelle 5: Typen von Regional Governance
(Quelle: Gawron 2010: 97)

Durch die Zusammenführung von Organisationsstruktur und Steuerungsstruktur in einer Matrix zeigen Benz und Fürst (2003: 33) in Deutschland existierende Formen von Regional Governance und betonen neben der territorialen Orientierung eine stark institutionelle Ausprägung. Es ist anzumerken, dass offensichtlich ein Zusammenhang zwischen dem Grad der Institutionalisierung und der Steuerungsform besteht. Mit abnehmender Institutionalisierung schwindet folglich der hierarchische Einfluss, während die Bedeutung der Verhandlung als Koordinierungsmechanismus zunimmt. Dies ist insbesondere darauf zurückzuführen, dass bei schwächer institutionalisierten Beziehungen ein erweiterter Akteurskreis beteiligt wird und öffentliche Akteure Entscheidungen somit nicht im „kleinen Kreis“ treffen können, vielmehr treten sie in Interaktion mit privaten Akteuren (Gawron 2010: 97f.).

Kombinationen aus hierarchischer Steuerung und Verhandlungen in Netzwerken scheinen die Steuerungsstruktur zu dominieren. Interessant ist zudem, dass die Relevanz von Wettbewerb

als Koordinierungsmechanismus vergleichsweise gering ist. Während zunehmend Regionenwettbewerbe mit dem Ziel der Mobilisierung von regionalen Akteuren und einer besseren Kooperation dieser durchgeführt werden, findet Wettbewerb als internes Regelsystem kaum Anwendung (Benz/Fürst 2003: 33).

Mit dem Modell der FOCJ (Functional Overlapping Competing Jurisdiction) nach Frey und Eichenberger (1997) liegt ein theoretischer Ansatz vor, der die Region als Funktionszusammenhang auffasst, in dem ein wettbewerblich geprägtes Leistungsangebot besteht, das von funktionsspezifischen Verbänden als Vertretern der Bürger nachgefragt wird. Frey und Eichenberger verweisen auf das dem Modell nahe kommende Praxisbeispiel der Zweckverbände im deutschen Nahverkehr. Mit der Regionalisierung des Nahverkehrs und der zugehörigen Etablierung von Zweckverbänden bildet ein öffentlich-rechtlicher Akteur die Nachfrageseite und nimmt Leistungen von konkurrierenden öffentlichen oder privaten (Verkehrs-) Unternehmen in Anspruch. Die Frage, inwiefern Wettbewerb als beste Steuerungsstrategie zur Problemlösung beiträgt, bleibt in diesem Zusammenhang unbeantwortet. Benz und Fürst (2003: 34) schlussfolgern dementsprechend:

„Wir wissen bislang zu wenig darüber, welche Kombinationen unter welchen institutionellen Rahmenbedingungen und für welche Problemkonstellation in Regionen sich am besten bewähren. Aus Untersuchungen ist allerdings bekannt, dass der Erfolg von regionaler Steuerung nicht nur von den Organisationsformen und den institutionalisierten Steuerungsstrukturen, sondern auch von der Mobilisierung der Akteure, den Akteurskonstellationen und einem geeigneten Prozessmanagement abhängt.“

Zusammenfassend für das Kapitel zu Regional Governance können folgende Punkte festgehalten werden, die für die weitere Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem von Bedeutung sind:

- Die Region stellt den zu betrachtenden Aktionsraum und muss dementsprechend klar definiert werden. Aufgrund des territorialen Bezugs muss der Einfluss spezifischer regionaler Rahmenbedingungen berücksichtigt werden.
- Die Etablierung regionaler Netzwerke ermöglicht eine dauerhafte Kooperation der Akteure und sorgt für eine Verstetigung der Beziehungen.
- Die Organisationsform Netzwerk ermöglicht es Akteuren unterschiedlicher Handlungslogiken Themen zu verhandeln, die sie gleichermaßen betreffen. Hierdurch wird der Akteurskreis ausgeweitet.

Im regionalen Bahnsystem ermöglicht Regional Governance somit die dauerhafte Zusammenarbeit von öffentlichen, privaten sowie zivilen Akteuren mit dem Ziel, gemeinsame Probleme zu lösen. Darüber hinaus können Themen, die einzelne oder gar alle Akteure betreffen, auf Basis der entstandenen Beziehungen zwischen den Akteuren verhandelt werden.

3.1.5 Partizipative Governance – Wer soll an Entscheidungen im regionalen Bahnsystem beteiligt werden?

Nicht nur der Governance Begriff hat in den vergangenen 20 Jahren einen rasanten Aufstieg hin zu einem zentralen Konzept in unterschiedlichen Disziplinen, insbesondere in den Politik- und Sozialwissenschaften, verzeichnet. Im Kontext der Governance-Diskussion haben sich verwandte Modebegriffe wie jene der „Netzwerke“ oder der „Civil Society“ etabliert (Jann 2006: 21). Während Netzwerke als Governance-Form bereits in einem vorangegangenen Kapitel thematisiert wurden, wird der Begriff der „Civil Society“ an dieser Stelle neu eingeführt. Mit dem deutschen Begriff der Zivilgesellschaft übersetzt, ist hierunter eine steigende Relevanz der Beteiligung von Bürgern zu verstehen, die mit der Erkenntnis einhergeht, dass die Zivilgesellschaft als wichtiger Akteur – wenn nicht sogar als handelnder Mitgestalter – in regionale Planungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden muss. An dieser Stelle erfolgt eine Betrachtung aus der Mikroperspektive. Somit steht nun nicht mehr das regionale Akteursnetzwerk als solches, sondern die Beteiligung einzelner Akteure innerhalb dieses Netzwerkes im Fokus. Entsprechend der Darstellung in Abbildung 15 wird diese Mikroperspektive durch partizipative Governance ermöglicht.

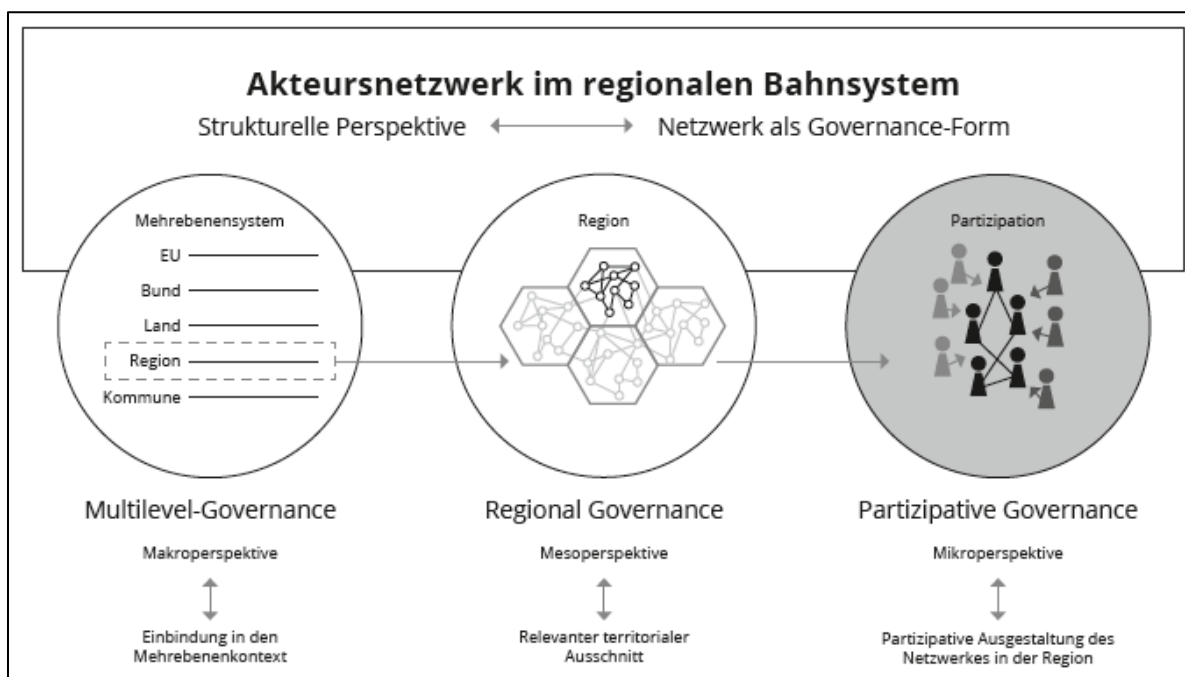


Abbildung 15: Partizipative Governance – Perspektiven zur Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem
(Quelle: Eigene Darstellung)

3.1.5.1 Partizipative Governance – Eine Begriffsbestimmung

Bereits vor Entstehung der Debatte über partizipative Governance fanden die heute hierunter verstandenen Themen Beachtung, die „partizipatorische[n] Demokratietheorie“ (Pateman 1970) und die Diskussion über „starke Demokratie“ (Barber 1984). Mit der aufkommenden Diskussion über Governance in den 1990er Jahren wurden Themen der Partizipation zunehmend im Rahmen der rasch an Bekanntheit gewinnenden Governance-Ansätze diskutiert und mit dem Begriff der partizipativen Governance versehen. In der Grundannahme geht partizipative Governance von einem Bottom-up-Prozess aus. Dies soll in der Optimierung von Politik, Problemlösungsprozessen und gar in einer besseren Zivilgesellschaft resultieren. Im Vergleich zu den vorangegangenen Ansätzen wird der Mehrwert des Begriffs der partizipativen Governance von Geissel (2004: 2) als nur schwer bestimmbar definiert. Gleichzeitig plädiert Geissel (2004: 3) nicht nur für eine Beteiligung von Bürgern an Entscheidungen, von denen sie letztlich betroffen sind, gefordert wird ein kontinuierlicher Partizipationsprozess, der vom Agenda-setting bis hin zur Evaluation reicht.

Heinelt (2010: 10) definiert den Mehrwert Partizipativer Governance deutlich klarer und erfasst offene und zugängliche Governance-Arrangements als Chance für alle Bürger, sich in Entscheidungsprozesse einzubringen. Umso mehr fordert er die direkte Einbindung und ein Stimmrecht für alle Akteure, die von der zu treffenden Entscheidung letztlich betroffen sind und somit die Möglichkeit zur Sanktionierung. Hierdurch wird die zunehmende Etablierung von Mechanismen zur Selbststeuerung unterstützt und kann anhand der Effektivität der Governance-Arrangements gemessen werden. Es wird aber auch erkenntlich, dass die öffentliche Haltung – zum Beispiel bei Entscheidungen im Rahmen von Planungsprozessen – nicht nur dargelegt, sondern argumentativ rechtfertigt werden muss. Diese Rechenschaftspflicht trägt zur Erhöhung der Transparenz und der Legitimation des Entscheidungsprozesses bei.

Genau um diesen Sachverhalt geht es auch in der vorliegenden Arbeit, weshalb der Bezug zum politikwissenschaftlichen Verständnis des Begriffs der partizipativen Governance hergestellt wird. Folgerichtig ist partizipative Governance daher als Prozess zu sehen, der alle betroffenen Akteure eines Planungs- und/oder Entscheidungsprozesses in diesen einbezieht (Walk 2008: 52; Meyer-Ueding 2013: 5f.). Ausgehend von einem veränderten Selbstverständnis des Staates im Hinblick auf seine Aufgaben, greift die Mehrzahl der Governance-Ansätze den Aspekt der Ausweitung von Partizipation auf. Wie bereits dargestellt wurde, implizieren nahezu alle Governance-Ansätze die Ausweitung des Kreises beteiligter Akteure. Dies wird beispielsweise in Form neuer Kooperationen zwischen öffentlichen und privatwirtschaftlichen Akteuren oder aber mit der zunehmenden Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Entscheidungsprozess aufgegriffen. Berücksichtigung partizipativer Ansätze soll folglich nicht

nur auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Mehrebenensystems, sondern auch im Rahmen diverser Organisationsformen stattfinden (Meyer-Ueding 2012: 7f.). Mit dem Wandel vom Wohlfahrtsstaat hin zum aktivierenden Dienstleistungsstaat sollen Partizipationsmöglichkeiten erweitert und somit neue Formen der Kooperation ermöglicht werden. Walk (2008: 51) schlussfolgert dementsprechend:

„Der Sozialstaat alter Prägung verändert sich in Richtung eines marktgerechten Dienstleistungsstaats, in dem die Beteiligung an politischen Großorganisationen geringer wird und das projekt- bzw. themenorientierte und zeitlich befristete Engagement der BürgerInnen zunimmt und neue Netzwerke und Verhandlungssysteme entstehen.“

Dem Selbstverständnis als aktivierender Staat folgend, werden Anreize gesetzt, die zu mehr bürgerschaftlichem Engagement und einer zunehmenden Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren in Entscheidungsprozesse führen sollen (Ovey/Pfisterer 2013: 8). Die Ausweitung partizipativer Ansätze verfolgt vorwiegend das Ziel der Legitimierung und der Erhöhung der Effektivität von politischen Maßnahmen durch die Einbeziehung unterschiedlicher Interessen (Baasch 2014: 3-5). Mit der Ausweitung von Partizipation werden häufig bessere Ergebnisse assoziiert, was Heinelt (2010: 8) entsprechend auf drei unterschiedliche Gründe zurückzuführen ist:

1. Von Entscheidungen betroffene Akteure müssen am Entscheidungsprozess beteiligt werden und die Möglichkeit erhalten ihrer Meinung Ausdruck zu verleihen und gehört zu werden.
2. Der Einbezug unterschiedlicher Akteursgruppen und die Möglichkeit, jeweilige Argumente für eine Position darzulegen, kann helfen egoistische und unrealistische Positionen anderer Akteure positiv zu beeinflussen.
3. Das Wissen zu beteiligender Akteure ist häufig äußerst relevant und kann zu besseren Ergebnissen oder einer besseren Zielerreichung führen.

Die benannten Gründe können in normative (Punkt 1) und funktionale Annahmen (Punkt 2 und 3) differenziert werden, wobei letztere zu einem verbesserten gegenseitigen Austausch von Argumenten und in der Folge zu einem höheren Vertrauen zwischen den Beteiligten führen können. Entstandenes Vertrauen kann wiederum den Verhandlungsprozess zwischen beteiligten Akteuren stark positiv beeinflussen und prägen (Heinelt 2010: 8). Tatsächlich beschränkt sich ein Großteil bestehender Governance-Ansätze aber auf eine rein konsultative Funktion der Partizipation, ergo berücksichtigt das Verhandlungssystem eine größere Bandbreite an Akteuren, bleibt im Hinblick auf Mitsprache aber unverbindlich (Walk 2008: 51).

Hierfür gibt es unterschiedliche Gründe. Beteiligung im Sinne von Mitgestaltung ist ein äußerst ressourcenintensiver Prozess, der häufig die zur Verfügung stehenden Kapazitäten im Hinblick

auf Personalaufwand und finanzielle Belastung übersteigt. Doch nicht nur die hohe Intensität hinsichtlich der einzusetzenden Ressourcen führt zu einer Häufung von mehrheitlich konsultativ gestalteten Formaten (Meier/Zimmermann 2016: 10). Teils sind es ebenfalls fehlende fachliche Expertisen, die zu unrealistischen Vorstellungen führen, die in der Folge nicht zu realisieren sind. Teils sind es aber auch Rahmenbedingungen in Form von existierenden Zielvorgaben, die eine ergebnisoffene Beteiligung mit hohem Mitwirkungsgrad der zu Beteiligten nur schwer möglich machen. Andererseits soll an dieser Stelle nicht der Eindruck entstehen, dass Partizipation nur bei besonders großem Einfluss und somit auch hoher Macht der beteiligten Akteure erfolgreich sein kann. Insbesondere im Bereich der regionalen Verkehrsinfrastrukturplanung kann ein hoher Mitwirkungsgrad zum Beispiel im Rahmen der Gestaltung eines neuen Bahnhaltepunktes sehr gewinnbringend sein (BMVI 2014: 5). Dies gilt aber nicht analog für alle verwandten Planungs- und Entscheidungsprozesse. Beispielweise kann die Beteiligung im Rahmen der Entwicklung von Bahnfahrplänen maximal konsultativ geschehen. Wenngleich eine fehlende fachliche Expertise oftmals als Ausrede für intensivere Beteiligung genutzt wird, ist das Argument unter anderem für das gerade benannte Beispiel gültig. Hierdurch wird klar, dass zwischen den spezifischen Anlässen der Verhandlung/Koordinierung differenziert werden muss und dass die Möglichkeit zur Implementierung von Elementen einer partizipativen Governance stark kontextabhängig ist. Dies führt zu der Frage, wie partizipative Governance letztlich Anwendung finden kann, welche Formate integrierende und beteiligende Verhandlungssysteme unterstützen und in welchen Bezugsräumen die Etablierung partizipativer Governance sinnvoll und erfolgsversprechend ist.

3.1.5.2 Stakeholderbeteiligung im Netzwerk – Wer sind die Betroffenen?

Die Beteiligung von betroffenen Akteuren an einem Entscheidungs- oder Planungsprozess wurde zuvor als essentielles Merkmal partizipativer Governance benannt. Der Frage, wer als „Betroffener“ gilt, wird im Rahmen des Stakeholder-Konzeptes (Walk 2008; Gbikpi/Grote 2002; Schmitter 2002) nachgegangen. Die Identifizierung von Betroffenen kann keinem allgemeingültigen Schema folgen, da keine objektiven Selektionskriterien bestehen. Dementsprechend müssen die Betroffenen von Fall zu Fall unter Berücksichtigung der spezifischen Rahmenbedingungen ausgemacht werden. Eine Bewertung von Stakeholdern kann nach den Kriterien Macht, Legitimation und Dringlichkeit erfolgen. Unter dem Aspekt Macht ist der Einfluss auf den Entscheidungsprozess und unter anderem die Fähigkeit den eigenen Willen durchsetzen zu können zu verstehen. Legitimation erlangt ein Stakeholder, sofern große Teile der Gesellschaft sein Handeln nicht nur respektieren, sondern darüber hinaus als richtig empfinden. Dies kann auch die Machtposition in bestehenden Konstellationen untermauern. Das Kriterium der

Dringlichkeit umfasst die Einbringung von externen Ansprüchen der jeweiligen Stakeholder (Walk 2008:59f.). Festzuhalten bleibt, dass klassische Top-down strukturierte Entscheidungsprozesse horizontalen und kollektiven Entscheidungsprozessen weichen, die zunehmend in (Politik-)Netzwerken stattfinden. Hier sind es öffentliche Akteure, privatwirtschaftliche Akteure und Vertreter gesellschaftlicher Interessen, die betroffen sind und somit die relevanten Stakeholder bilden, wenngleich die exakte Zusammensetzung fallspezifisch zustande kommt (Papadopoulos 2010: 225).

Entgegen dem mit partizipativer Governance verbundenen Ziel einer höheren Transparenz im Rahmen von Entscheidungsprozessen ist bezugnehmend auf das Akteursnetzwerk, in dem Interaktion stattfindet, paradoxerweise eine niedrigere Transparenz für die Öffentlichkeit zu beobachten. Dies ist unter anderem auf die Netzwerkstruktur zurückzuführen, die oftmals kaum formalisiert ist, was den Zugang zum Netzwerk für Bürger und andere zivile Akteure zweifelsohne erschwert. Die zunehmende Etablierung von Netzwerken als Steuerungsform ist letztlich als Reaktion auf die steigende Komplexität moderner Gesellschaften und die hieraus entstehenden und zu bewältigenden Aufgaben zu verstehen. Neben einer höheren Komplexität hinsichtlich der zu bewältigenden Aufgaben ist die Zusammenarbeit und somit Beteiligung von nicht-staatlichen Akteuren häufig auch erforderlich, weil diese Ressourcen kontrollieren, die für die Problemlösung notwendig sind und somit den staatlichen Akteuren nicht entzogen werden dürfen. Mehr Beteiligung kann einer intrinsischen Motivation entspringen, zweifelsohne kann sie aber auch stattfinden, um für Entscheidungen notwendige Ressourcen im Sinne des Gemeinwohls einsetzen zu können. Da im Gegenzug teils gegensätzliche Einzelinteressen aufeinander abgestimmt werden müssen, steigen in der Folge Kommunikationsbedürfnisse. Neben einem höheren Koordinierungsaufwand – einhergehend mit höheren Transaktionskosten – führt dies zu stärker angepassten und adäquateren Problemlösungen (Papadopoulos 2010: 226).

Im kooperativen Staat haben verhandlungsförmiges und kooperatives Handeln an Bedeutung gewonnen. Dies gilt auch für die Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft (Töller 2008: 282). Weniger Transparenz und eine entsprechend schwierige und eingeschränkte Zugänglichkeit zu den relevanten Akteursnetzwerken machen es gesellschaftlichen Stakeholdern aber schwierig zu partizipieren. Die Frage, ob und wie Partizipation abseits wohlklingender Vorhaben auch in der Realität umgesetzt wird, ist daher durchaus berechtigt. In diesem Zusammenhang spielt die Institutionalisierung von zivilen Akteuren eine große Rolle. Für einen einzelnen betroffenen Bürger gestaltet sich der Zugang zum relevanten Akteursnetzwerk oft als schwierig oder gar unmöglich. Zugang zum Netzwerk und Gewicht der getätigten Äußerungen steigen mit dem Institutionalisierungsgrad und dem meist korrelierenden Professionalisierungsgrad der zivilgesellschaftlichen Akteure. Auch wenn der Grad der Beteiligung grundsätzlich variiert,

übt ein institutionalisierter ziviler Akteur, der eine große Anzahl an Mitgliedern repräsentiert, in politischen Debatten sowie zugehörigen Entscheidungsprozessen mehr Einfluss aus, als es der Betroffene eines Entscheidungsprozesses als einzelner Bürger tut. Bezugnehmend auf Entscheidungen im regionalen Bahnsystem sind es meist Interessenverbände, die Einzelinteressen kanalisieren und letztlich in den Entscheidungsprozess einbringen. Aufgrund ihres Professionalisierungsgrades können sie eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den vorgebrachten Aspekten bewirken. Die Institutionalisierung von zivilgesellschaftlichen Gruppen ist also oftmals hilfreich oder gar Voraussetzung, um als relevanter Stakeholder im Akteursnetzwerk Berücksichtigung zu finden (Walk 2008: 53).

3.1.5.3 Partizipation als Chance oder Gefahr für Governance?

Häufig wird die partizipative Einbindung unterschiedlicher Akteure in politischen Debatten sowie Planungs- und Entscheidungsprozesse als überwiegend positiv assoziiert. Analog wird auch in der Wissenschaft die Forderung nach einer stärkeren Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure in staatlichen Entscheidungsprozessen formuliert. Vertreter der „deliberativen Demokratie“ (Young 2000) sowie der „assoziativen Demokratie“ (Cohen/Rogers 1992) sind an dieser Stelle zu nennen. Bezugnehmend auf partizipative Governance ist eine direkte Gleichsetzung mit partizipativer Demokratie aber nicht zutreffend. Nach Papadopoulos (2010: 229) liegt der Fokus partizipativer Governance auf einer partnerschaftlichen Entscheidungsfindung, die darauf ausgelegt ist, Betroffene (Stakeholder) von Entscheidungsprozessen in diese einzubeziehen und somit die Akzeptanz der getroffenen Entscheidungen zu erhöhen.

Der Frage, ob sich Partizipation auf die Legitimierung und Effektivität von Governance-Arrangements positiv oder negativ auswirkt, ist Geissel (2008) nachgegangen. In ihrer Arbeit erfasst sie vier unterschiedliche Szenarien und prüft diese auf Gültigkeit. Von der auf Schumpeters (1976) Annahmen aufbauenden Hypothese einer negativen Korrelation zwischen der Partizipation kritischer Bürger und der Qualität von Governance über einen positiven Zusammenhang bis hin zu gar keiner Korrelation prüft Geissel (2008: 856) das Spektrum denkbarer Ausprägungen. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass ein positiver Zusammenhang besteht und die Existenz einer kritischen Bürgerschaft mit einer höheren Governance-Qualität korreliert, wobei den Untersuchungsergebnissen folgend eine Scheinkorrelation ausgeschlossen werden kann (Geissel 2008: 868).

Die Schumpeter (1976) folgende Hypothese, dass sich die Zusammenarbeit von Zivilgesellschaft und Politik kontraproduktiv in Bezug auf die Governance-Qualität auswirkt, wurde in der zuvor benannten Untersuchung widerlegt. Dennoch weist Papadopoulos (2010: 229) darauf

hin, dass durch partizipative Governance-Konstellationen die Gefahr einer demokratischen Elitenherrschaft erhöht wird. Zunehmende Beteiligung unterschiedlicher Akteure sowie die Kooperation in Netzwerken werden im Hinblick auf den Umgang mit immer komplexeren Problemstellungen und einer attestierten Überforderung staatlicher Akteure oftmals als Schlüssel zum Erfolg benannt (Dobusch/Kapeller 2010: 201). Die Risiken und Probleme einer stark partizipativ ausgerichteten Governance bleiben hier jedoch unberücksichtigt. Bei den in Netzwerken beteiligten Stakeholder ist demzufolge eine gewisse Selektivität festzustellen, die sich im Einzelfall unterschiedlich auswirken kann. Bezugnehmend auf die angesprochene Gefahr der demokratischen Elitenherrschaft besteht ein Risiko darin, dass sich die Interessen von Akteursgruppen durchsetzen, die über die nötigen Ressourcen und eine entsprechende organisatorische Stärke verfügen. Die Etablierung solcher Konstellationen ist zwar nicht zwangsläufig nachteilig einzuschätzen, dennoch besteht die Gefahr, dass sich stark selektive Arrangements negativ auf das Gemeinwohl auswirken, indem sie spezifische – vom Gemeinwohl abweichende – Interessen durchsetzen. In einem solchen Fall kann partizipative Governance als Gefahr für Demokratie und als Qualitätsreduzierung in diesem Bereich eingeordnet werden (Geissel 2009: 401).

Rahmenbedingungen von partizipativer Governance spielen eine bedeutende Rolle. Schließlich will man eine Integration mit dem Ziel angepasster Problemlösung bei hoher Akzeptanz erreichen und nicht Gefahr laufen, eine entgegengerichtete Entwicklung anzustoßen, die aufgrund hoher Selektivität der Beteiligten eine Exklusion des Rests bedeuten kann. Scharpf (2006: 87) entsprechend ist es unwahrscheinlich, dass ein Akteur in der Lage sein könnte, Entscheidungsprozesse durch den Einsatz der ihm zur Verfügung stehenden Ressourcen allein nach seinen Präferenzen zu beeinflussen. Ausschlaggebend ist vielmehr die Konstellation verschiedener Akteure, welche den Entscheidungsprozess durch Interaktion prägen und steuern. Partizipative Governance muss schlussfolgernd eine Beteiligung möglichst aller betroffenen Stakeholder ermöglichen und somit deren Wissen im Rahmen des Entscheidungsprozesses nutzbar machen (Gbikpi/Grote 2002: 22f.). Voraussetzung hierfür ist natürlich ein Wille zur Partizipation von denen, die beteiligt werden sollen. Die Bereitstellung von relevanten Informationen ebenso wie die umfassende Zugänglichkeit für betroffene Stakeholder zu Entscheidungsprozessen kann als Grundvoraussetzung gelten. Geissel (2008: 870) entsprechend kann die Möglichkeit zur Kontrolle von Entscheidungsprozessen und zur Intervention in diesen als Inspiration zur kritischen Beteiligung im Kreise der relevanten Stakeholder fungieren. Die Generierung einer kritischen Grundhaltung kann zu mehr Partizipationswillen und somit zu einer legitimierten und effektiven partizipativen Governance führen.

Für den weiteren Verlauf der Arbeit sind die Kernaussagen zu partizipativer Governance wie folgt zusammenzufassen:

- Eine partizipative Governance verfolgt die Einbindung aller betroffenen Akteure in den Entscheidungsprozess. Hierdurch wird der Akteurskreis im regionalen Bahnsystem ausgeweitet.
- Das Wissen außenstehender Akteure wird durch deren Beteiligung nutzbar gemacht, was eine bessere Entscheidungsfindung durch Berücksichtigung aller Perspektiven ermöglicht.
- Durch die Einbindung aller Stakeholder wird die Legitimierung und Akzeptanz getroffener Entscheidungen erhöht.
- Institutionalisierte zivile Akteure stehen im Fokus, da für diese der Zugang zum Akteursnetzwerk einfacher möglich ist und deren Stimme mehr Gewicht hat.

3.1.6 Der Governance-Ansatz als analytisches Instrument

Die Steuerung moderner Gesellschaften und die damit verbundenen Entscheidungsprozesse sind von steigender Komplexität gekennzeichnet. Es steigt nicht nur die Komplexität der Problemstellungen, auch die Akteurskonstellationen, die sich mit den Herausforderungen auseinandersetzen, sind vielschichtiger strukturiert als zuvor. Hiermit gemeint ist, dass eine größere Zahl an Akteuren in den Entscheidungsprozess einbezogen wird. Steigender Interaktions- und Abstimmungsbedarf zwischen den kooperierenden Akteuren führt einerseits zu einem deutlich höheren Koordinierungsaufwand, um zwischen den einzelnen Standpunkten abzuwägen. Andererseits ist trotz faktisch gestiegener Partizipationsmöglichkeit für nicht-staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure ein Zugang zu den häufig abgekoppelten Netzwerken schwierig, da es oftmals an einer Formalisierung und folglich an einer klar erkennbaren Struktur sowie Transparenz mangelt.

Der Governance-Ansatz wird als organisierender Rahmen verstanden, der eine Identifizierung und anschließende Analyse der zu beobachtenden Veränderungen der Konstellation kooperierender Akteure ermöglicht. Zudem sind selbstverständlich auch das Handeln der einzelnen Akteure, die Interaktion zwischen den Akteuren sowie die zugehörige Koordinierung Gegenstand der Analyse. Walk (2008: 60) versteht den Governance-Ansatz als „organisatorisches Gerüst oder auch als Landkarte, um die komplexe Realität zu simplifizieren“. Die Notwendigkeit zur Simplifizierung ergibt sich schlicht aus einer zu beobachtenden Überkomplexität vieler Governance-Prozesse (Brunnengräber et al. 2004: 18).

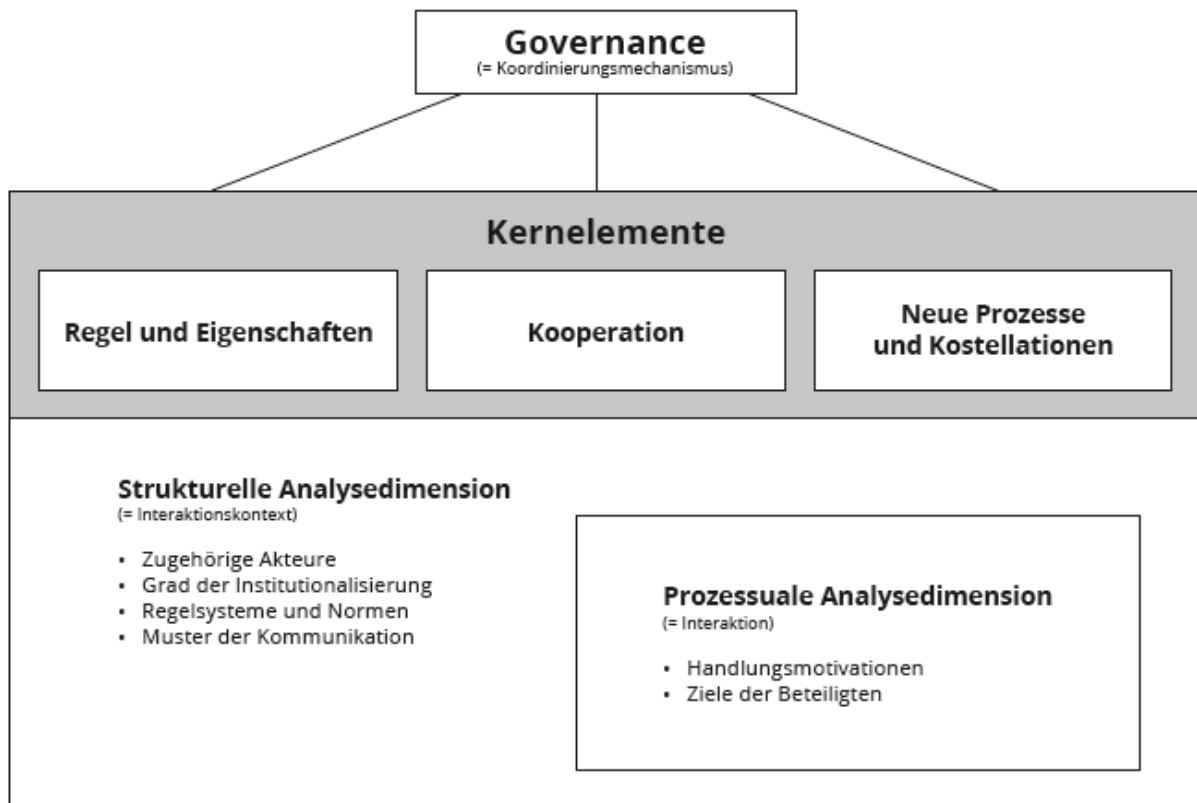


Abbildung 16: Analyseansatz nach Kooiman
(Quelle: Eigene Darstellung nach Kooiman 1999)

Hinsichtlich der Simplifizierung von Governance hat sich in den Politik- und Sozialwissenschaften insbesondere der Ansatz von Kooiman (1999; 2002) etabliert, der Governance in drei Kernelemente zerlegt und in Abbildung 16 dargestellt ist. Diesem Ansatz liegt eine gesellschaftszentrierte Ausrichtung des Governance-Verständnisses zugrunde. Nach Kooiman (1999: 67) weisen alle Governance-Ansätze trotz ihrer Differenziertheit drei gemeinsame Elemente auf. Hierunter fasst er an erster Stelle *Regeln und Eigenschaften* des Governance-Systems, an zweiter Stelle *Kooperation* mit dem Ziel der Erhöhung von Legitimität und Effektivität sowie drittens gesteigerte Aufmerksamkeit hinsichtlich *neuer Prozesse und Konstellationen* von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren. Darauf aufbauend definiert er „social-political Governance“ als Governance-Form, die die Partizipation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren ermöglicht (Kooiman 2000: 139). Er versteht Governance als Koordinierungsmechanismus, der alle Mitglieder der Gesellschaft beteiligt. Zudem differenziert er zwischen Strukturen und Prozessen in Governance-Arrangements, die als Dimensionen in der Analyse nutzbar gemacht werden können. Den Kontext, in dem Interaktion stattfindet, bezeichnet er als strukturelle Dimension. Die strukturelle Dimension berücksichtigt zugehörige Akteure, den Grad der Institutionalisierung, bestehende Regelsysteme und Normen sowie Muster der Kommunikation. Die die Interaktion bedingenden Rahmenbedingungen formen also die strukturelle Dimension. Das Stattfinden von Interaktion sowie dessen Ausprägung wird in der prozessualen

Dimension erfasst. Soziale Interaktion steht somit im Fokus und folglich auch die prozessorientierten Interessen, Handlungsmotivationen und Ziele der Beteiligten (Brunnengräber et al. 2004: 18). Die Zweiteilung in eine strukturelle und eine funktionale Analysedimension wird im weiteren Verlauf zur Untersuchung der Akteursnetzwerke in den regionalen Bahnsystemen der beiden Fallstudien angewendet und findet sich bereits in Abbildung 1 dargestellten systematischen Aufbau der Arbeit wieder.

„Ein solcher Governance-Ansatz hilft bei den Entscheidungen, welche Interaktionen, Akteure, Institutionen, etc. in die Analyse einbezogen werden müssen und wie die einzelnen Interaktionen miteinander in Beziehung stehen. Je mehr Raum in einer Interaktion vorhanden ist, desto mehr Freiheit besitzen die Akteure bei der Wahl der Werte, Ziele und Interessen. Da die Governance-Arrangements auch vom Kontext abhängig sind und demzufolge auch die Umwelt stärker einbezogen werden sollte, plädiert Kooiman für einen inter- bzw. multidisziplinären Zugang.“ (Walk 2008: 61)

Nach Walk (2008:61) kommt dem Governance-Arrangements beeinflussenden Kontext eine hohe Bedeutung zu. Bezugnehmend auf den im Rahmen der vorliegenden Untersuchung relevanten regionalen Kontext, definieren Benz und Fürst (2003: 34) förderliche und hinderliche Faktoren kollektiver regionaler Steuerung. Diese wirken sich auf regionale Kooperation aus und „beeinflussen die Entstehung, den Verlauf, die Effizienz und die Effektivität des Verfahrens, die Entscheidungsfindung sowie die Umsetzung der Kooperationsergebnisse“ (Benz/Fürst 2003: 34). Mit der Fokussierung auf Faktoren, die die Kooperation zwischen Akteuren grundsätzlich positiv oder negativ beeinflussen, greifen Benz und Fürst den schon bei Kooiman als zentral herausgestellten Aspekt der Interaktion auf, wobei die Interaktion als solche aber nicht den Schwerpunkt bildet. Vielmehr gilt die Aufmerksamkeit der Problemstellung mit entsprechend situativen Rahmenbedingungen, dem Verhalten der Akteure zueinander, den institutionellen Rahmenbedingungen und der Eigendynamik von Prozessen. Dies baut letztlich auf dem Konzept des akteurszentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995) auf, der seinerseits eine analytische Differenzierung der einzelnen Faktoren vorgestellt hat. An dieser Stelle schließt sich der Kreis, da der akteurszentrierte Institutionalismus ein analytisches Konzept darstellt, das die Art der Interaktion zwischen Akteuren bzw. in Akteurskonstellationen untersucht und dabei die Handlungsorientierungen in Abhängigkeit der jeweils vorhandenen Institutionen in die Analyse einbezieht. Für Governance ausschlaggebende Parameter sind (Benz/Fürst 2003: 36; Heintel 2006: 353):

- Akteurskonstellation mit den zugehörigen Interessen, den Machtverhältnissen innerhalb des Arrangements und den Einflussmöglichkeiten
- Die einzelnen Akteure mit ihren jeweiligen Handlungsorientierungen, ihren Fähigkeiten und den zugehörigen Ressourcen

- Der institutionelle Kontext, der unter anderem Optionen, Restriktionen oder Anreize setzt und somit Handlung bedingt und kanalisiert
- Die Interaktionsformen, die sich auf die Koordinierung, auf Verhandlungen zwischen den Akteuren, auf Mehrheitsentscheidungen oder auf die hierarchische Steuerung innerhalb des Arrangements auswirken
- Die Eigendynamik von Prozessen, die durch prozess-endogene Faktoren wie Steuerungsfunktionen, Konfliktregelungsfunktionen oder Sozialkapitalbildung beeinflusst wird

Die wechselseitige Wirkung zwischen Akteuren und Institutionen wird durch eine gegenseitige Abhängigkeit deutlich. Nach Fuchs (2001: 13) werden Institutionen durch das Handeln von Akteuren in Governance-Arrangements produziert und reproduziert. Institutionen ihrerseits stellen wiederum ein Regelwerk dar, nach welchem sich das Handeln der einzelnen Akteure richtet. Somit formen Institutionen den Rahmen für ein Handeln der betroffenen Akteure und bestehen durch dieses fort (vgl. Kapitel 3.1.2). Bezugnehmend auf Regional Governance bedeutet das, dass die kollektive Handlungsfähigkeit von Akteuren durch das Zusammenwirken einer heterogenen Institutionenlandschaft geprägt wird, die sich ihrerseits auf die Steuerungsmöglichkeit der regionalen Ebene auswirkt (Heintel 2006: 354).

Governance kann also als Perspektive auf eine komplexe Realität verstanden werden, die vielschichtige politische und gesellschaftliche Zusammenhänge erfasst (Knieling et al. 2011: 21). „Trotz anhaltender Diskussion scheint der [...] Governance-Ansatz gut geeignet, um regionales Handeln zu reflektieren“ (Heintel 2006: 354). Ein solcher Betrachtungswinkel ist bei der Untersuchung von Akteursnetzwerken und deren Funktionsweise im Bereich des regionalen Bahnsystems zweifelsohne relevant. Hier sind es in Netzwerken kooperierende Akteure, die einem direkten politischen Einfluss und einer ausgeprägten Regulierung unterstehen. Berücksichtigt man den historischen Kontext, der im Rahmen einer analytischen Betrachtung als bedeutend eingestuft wird, so werden deutliche Änderungen in Bezug auf die Zusammensetzung des Netzwerkes und die hiermit verbundene Interaktion sowie auf die einflussnehmenden politischen Rahmenbedingungen sichtbar. Inzwischen sind es staatliche und privatwirtschaftliche Akteure, die angesichts zu erbringender Leistungen in den Interaktions- und Koordinierungsprozess involviert sind. Die Frage, inwieweit gesellschaftliche Akteure ebenfalls Berücksichtigung in der Interaktion, letztlich aber auch im Entscheidungsprozess finden, wurde bislang für das hier untersuchte regionale Bahnsystem nur unzureichend behandelt (BMVI 2014: 9).

Dementsprechend lässt sich zusammenfassen: Der im Folgenden angewandte Governance-Ansatz wird ausgehend von einer Regional Governance-Perspektive um Aspekte der partizipativen Teilhabe (partizipative Governance) sowie um Einflüsse und Regulierung durch im Regelfall übergeordnete politischen Ebenen (Multilevel Governance) erweitert. Der besondere

Mehrwehrt einer Governance-Perspektive im Vergleich zum übrigen Steuerungsdiskurs ergibt sich durch die Erweiterung des betrachteten Akteurskreises sowie die Berücksichtigung des Mehrebenencharakters von Koordinierungs- und Entscheidungsprozessen (Deppisch 2006: 21). Genau diese Aspekte werden im Rahmen dieser Arbeit untersucht und sprechen für die Anwendung des Governance-Ansatzes.

3.1.7 Erfolgsdeterminanten von Governance

Governance ermöglicht eine alternative Perspektive auf Steuerungs- und Entscheidungsprozesse. Dabei berücksichtigt der Governance-Ansatz u.a. einen erweiterten Akteurskreis, neue Formen der Koordinierung sowie zunehmende Kooperation von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren (Pierre 2000: 241). Die sich hieraus ergebende Regulationsstruktur ist weniger hierarchisch ausgeprägt, als bei klassisch top-down strukturierten Entscheidungsprozessen. Der modernen Vorstellung von mehr demokratischer Selbstbestimmung wird mit der Grundannahme von kooperativ aufgebauten Steuerungs- und Entscheidungsprozessen nachgekommen. Positive Begleiterscheinungen, wie ein höheres Informationsniveau von Entscheidungen, untermauern den Mehrwert der Steuerung in dynamischen und sich neu formierenden Akteurskonstellationen (Mayntz 2010: 43). So wird unter dem Governance-Ansatz die Formation neuer komplexer Steuerungsprozesse kollektiven Handelns verstanden, die aber auch die Kombination unterschiedlicher Steuerungsmodi berücksichtigen. Hiermit ist das Zusammenreffen von hierarchischen, marktwirtschaftlichen und netzwerkartigen Formen der Steuerung gemeint. Zudem sind hybride Mischformen als weitere Variante zu beobachten (Mayntz 2004: Abs. 2; Deppisch 2006: 21).

Im Folgenden werden entscheidende Erfolgsdeterminanten benannt, die eine Realisierung der mit Governance-Arrangements assoziierten Idealvorstellung einer kooperativen Lösung gesellschaftlicher Probleme unterstützen. Mehr Beteiligung soll beispielweise zur Erreichung einer effektiveren Problemlösung bei gleichzeitiger Erhöhung der Akzeptanz für getroffene Entscheidungen führen. Klar ist aber auch, dass Beteiligung an sich kein universelles Patentrezept darstellt. Vielmehr kommt es darauf an, auf welche Weise Partizipation ermöglicht wird und wie spezifische Rahmenbedingungen auf die Situation wirken, was bereits in der Zusammenfassung von Kapitel 3.1.4 und in Kapitel 3.1.5 erläutert wurde. Die Bereitschaft unterschiedlicher Akteursgruppen zum Dialog und Informationsaustausch stellt somit eine Determinante für den Erfolg von Governance dar (Walk 2008: 64). Darüber hinaus setzt die kooperative Aufgabenerfüllung im Sinne des Lösens gesellschaftlicher Probleme die Verständigung

auf gemeinsame Ziele voraus. Gelingt die Einigung zwischen betroffenen Akteuren und werden gemeinsame Ziele festgelegt, so kann dies als weitere Determinante einer erfolgsversprechenden Governance definiert werden (Mayntz 2010: 44). Dass die Verständigung auf gemeinsame Ziele keinesfalls trivial ist, wird spätestens bei der Betrachtung der Probleme von Governance deutlich, die im weiteren Verlauf thematisiert werden.



Abbildung 17: Erfolgsfaktoren von Governance
(Quelle: Eigene Darstellung)

Es besteht ein begründetes Interesse an erfolgsbedingenden Faktoren, die sich für Governance-Arrangements ableiten lassen. Unterschiedliche Autoren (Kooiman 2000; Benz/Fürst 2003; Deppisch 2006; Mayntz 2010) haben sich mit Erfolgsdeterminanten auseinandergesetzt. Der grundsätzliche Erfolg der kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte ist von der zu lösenden Problemstellung, den zu beteiligenden Akteuren, politischen Vorgaben oder weiteren rahmenbildenden Einflussfaktoren abhängig. In Bezug auf Faktoren, die eine erfolgreiche Governance grundsätzlich ermöglichen und befördern können, sind wesentliche Aspekte in Abbildung 17 zusammengefasst. Unter den erfolgsbedingenden Faktoren taucht erneut die *kollektive Zieldefinition* auf, die von allen beteiligten Akteuren mitgestaltet und akzeptiert werden sollte. Erst die Einigung auf gemeinsame Ziele ermöglicht ein konstruktives fokussiertes Handeln aller Betroffenen (Fürst 2007: 358f.). Unmittelbar hiermit verbunden ist der *Wille zur Kommunikation*, der voraussetzt, dass ein Austausch zwischen den Akteuren nicht nur stattfindet, sondern darüber hinaus von allen Interaktionspartnern befürwortet wird (Kohlisch 2008: 119f.). Der Wille zur Kommunikation korreliert dementsprechend mit der Erkenntnis der einzelnen Akteure, dass kollektives Handeln zu effektiveren Problemlösungsprozessen führen kann. Auch wenn eine intrinsische Motivation der einzelnen Akteure anfangs nicht vorhanden ist, kann die Bereitschaft durch sich ergebende individuelle Vorteile etabliert und gesteigert werden. Vorteile können von beteiligten Akteuren in unterschiedlicher Weise erkannt werden.

So wird der kooperative Austausch von manchen Akteuren als Folge einer effektiven Beteiligung – samt Mitspracherecht – forciert (Piddat 2006: 252).

Die zunehmende Ausweitung des Akteurskreises und die damit verbundene Einbindung unterschiedlicher Interessen sind ihrerseits mit einer wachsenden *Bereitschaft der Verantwortungsübernahme* durch die unterschiedlichen Stakeholder verbunden (Fürst 2003: 443). Die Etablierung kollektiver Handlungsprozesse führt somit nicht nur zu signifikant mehr Mitspracherecht von zuvor nicht oder nur unzureichend beteiligten Akteuren. Mehr Möglichkeit zur Einflussnahme muss mit der individuellen Erkenntnis einer Mitverantwortung einhergehen. Dies steht in direktem Zusammenhang mit dem ebenfalls relevanten *Vertrauensverhältnis* zwischen unterschiedlichen Beteiligten. Für eine vorrangig auf Netzwerkstrukturen zurückgreifende Interaktion zwischen den Stakeholdern wurde Vertrauen als erfolgsrelevantes Kriterium bereits in vorigen Kapiteln benannt. In stattfindenden Verhandlungsprozessen spielt ein Mindestmaß an Vertrauen eine bedeutende Rolle, da es dem einzelnen Akteur eine Erwartungswahrscheinlichkeit im Hinblick auf das Handeln und die Reaktion der anderen Akteure ermöglicht (Benz 2001: 171).

Neben Vertrauen wirkt sich der Aspekt des *Verständnisses unter den Akteuren* ebenfalls auf die Interaktion aus (Börzel 2006a: 7). Hinsichtlich der Sympathie entfalten persönlichkeitsgebundene Faktoren ihre Wirkung, wichtiger aber noch ist die objektiv zu treffende realistische Einschätzung von Kompetenzen und verfügbaren (und ggf. einbringbaren) Ressourcen von anderen Beteiligten. Dieser Punkt ist am kritischsten einzuschätzen und kann durchaus variieren. Zurückkommend auf persönlichkeitsgebundene Merkmale spielt bei der in Netzwerken stattfindenden Interaktion der Aspekt der *sozialen Unterstützung*¹⁶ eine Rolle (Mayntz 2010: 37f.). Dieser wirkt sich direkt auf das Wohlbefinden einzelner Akteure im sozialen Konstrukt aus. Dementsprechend kann soziale stark dazu beitragen, dass ein konstruktives Zusammenarbeiten ermöglicht und gefördert wird. Ein *Mindestgrad der Beteiligung an politischen Prozessen* wird als weiteres Erfolg bedingendes Merkmal aufgeführt. Das Interesse und die Kenntnis über politische Positionierungen in Bezug auf gemeinsame Vorhaben sind nicht nur als unterstützend im kollektiven Handlungsprozess einzuschätzen. Vielmehr ist eine politische Involviertheit oftmals Grundvoraussetzung für ein kollektives Mitwirken, da ein Großteil zu verhandelnder Themen politisch initiiert ist. Die Einbindung in politische Entscheidungsprozesse ist folglich bedeutend (Schmidt 2014: 105).

¹⁶ Der Begriff der sozialen Unterstützung entfaltet insbesondere im Rahmen der Diskussion über soziale Netzwerke Relevanz. Im wissenschaftlichen Diskurs wird soziale Unterstützung nicht nur abweichend definiert, zudem variieren auch die Anwendungsfelder, in denen der Begriff genutzt wird. Besonders häufig findet der Begriff der sozialen Unterstützung im Bereich der Sozialarbeit Anwendung. Im hier vorliegenden Kontext soll er aber als unterstützender Austausch von Informationen und/oder Ressourcen gesehen werden, welcher sich stabilisierend auf die Interaktion auswirkt (Nestmann 1988: 39; Diewald 1991: 73).

Die zuvor benannten Autoren stellen unter anderem die Fragen, welche spezifischen Stärken Governance aufweist und welche Merkmale als Voraussetzung für die Entfaltung der Stärken gelten. So spricht Kooiman (2000: 161-163) bei der Bewältigung zentraler Herausforderungen wie Dynamik, Komplexität und Diversität von erfolgreicher Governance. Hierdurch zeigt er bestehende Spannungsfelder auf. Governance-Arrangements entwickeln spätestens mit fortschreitender Institutionalisierung eine strukturierende Ordnung. Dem steht eine dynamische Entwicklung gegenüber, die notwendig ist, um Veränderungen überhaupt zu ermöglichen oder sich diesen anzupassen. Gemeinsamkeiten der Akteure¹⁷ können Kommunikation und Interaktion erleichtern, angesichts der Gewinnung neuer Erkenntnisse ist aber eine hinreichende Diversität der beteiligten Akteure notwendig. Diversität wiederum erschwert die Suche nach Gemeinsamkeiten. Im dritten und letzten Spannungsfeld stehen sich das Ziel der effektiveren Problemlösung und der steigenden Komplexität von Problemstellungen gegenüber. So wird das Ziel der Reduzierung von Unsicherheiten und Risiken von der vielschichtigen Strukturierung der Netzwerke überlagert, die notwendig ist, um in einer immer komplexeren Gesellschaft handlungsfähig zu bleiben.

Die angeführten Erfolgsfaktoren können den Umgang mit den Herausforderungen erleichtern, indem sie funktionierende Governance-Arrangements in ihrer Entstehung oder ihrer Weiterentwicklung fördern. Betont werden muss jedoch, dass sich aus der Berücksichtigung der angeführten Aspekte keine Erfolgsgarantie im Anwendungsfall ableiten lässt. Die Verhandlung von kritischen Themen in bestehenden Akteursnetzwerken kann selbst bei positiver Ausprägung aller Merkmale durch politische Rahmenbedingungen, die Dominanz eines Akteurs oder andere Gründe erschwert werden oder gar scheitern. Die benannten Erfolgsfaktoren sind aber sehr wohl als ermöglichende Grundsteine für die erfolgreiche Etablierung kollektiver Regelungsprozesse gesellschaftlicher Sachverhalte einzuordnen.

Auch wenn im Regelfall nach den Erfolgsfaktoren von Governance gefragt wird, muss ebenso auf die Problembereiche eingegangen werden, die zum Scheitern von Governance-Prozessen führen können. Wie bereits erwähnt, fehlt es oftmals an einer klaren Definition der gemeinsamen Ziele (Mayntz 2010: 44). Bezugnehmend auf ein kooperatives Handeln ist diese jedoch von elementarer Bedeutung. Dabei soll nicht unerwähnt bleiben, dass die Einigung auf gemeinsame Ziele eine Herausforderung ist. Gerade im Zusammenhang der Ausweitung von zu beteiligenden Akteuren ergibt sich nicht nur die Aufgabe, für eine Einbindung dieser in Interaktionsprozesse zu sorgen, sondern ebenfalls deren Interessen in der gemeinsamen Zieldefinition zu berücksichtigen. Darüber hinaus ist festzustellen, dass anstatt breiter Partizipation

¹⁷ Gemeinsamkeiten sind hier im weiteren Sinne zu verstehen. So können Gemeinsamkeiten zwischen Akteuren in unterschiedlicher Art bestehen, beispielsweise durch eine gleiche Handlungslogik oder gemeinsame Ziele.

lediglich geschlossene Expertenkreise entstehen. Zwar wird der Kreis beteiligter Akteure erweitert, hier fehlen aber oft klare Regeln und ein Mindestmaß an Strukturierung, die festlegen, wer beteiligt wird und auf welche Weise Partizipation stattfindet. In Bezug auf die Akteurskonstellation wird zudem als problematisch benannt, dass eine Zunahme marktorientierter Akteure einer Abnahme von zivilen Akteuren gegenübersteht, die ihrerseits für gesellschaftliche Ziele eintreten (Walk 2008: 64f.).

Spätestens an dieser Stelle werden die Gefahren deutlich, die von der Entwicklung von Steuerungsnetzwerken bei fortschreitendem Rückzug staatlicher Akteure ausgehen können (Mayntz 2010: 38f.). Der staatliche Rückzug aus der Verantwortung sowie die stattfindende Privatisierung führen nicht nur zu einer höheren Konzentration marktorientierter Akteure, sie können auch zu deren Dominanz innerhalb der Entscheidungsprozesse führen und somit eine einseitige Ausrichtung bedingen. Vor diesem Hintergrund erlangt die Forderung nach einer Einbindung aller von Entscheidungen betroffenen Akteure umso mehr an Bedeutung. Dementsprechend fordert Walk (2008: 65) im Sinne einer erfolgreichen Governance die Verhinderung der Konsolidierung von machtbasierten Interessengruppen. Gelingt das nicht, wirkt sich dies auf das kollektive Ziel des Gemeinwohls auf übergeordneter Ebene aus.

3.1.8 Kritik am Governance-Ansatz

Mit der Absicht, das Governance-Konzept für die in dieser Arbeit verfolgten Fragestellungen nutzbar zu machen, ist eine kritische Reflexion unumgänglich. Aus diesem Grund muss eine Auseinandersetzung mit den Schwachpunkten und Grenzen von Governance stattfinden. Vor dem Hintergrund des Erfolgszuges des Governance-Ansatzes in der jüngeren Vergangenheit ist es kaum verwunderlich, dass zunehmend kritische Stimmen laut wurden, die den Mehrwert und Nutzen des Konzeptes in Frage stellen. Angesichts der Anwendung über unterschiedliche Wissenschaftsdisziplinen hinweg erklärt Kooiman (2002: 71): „Apparently there is a need for such a concept, although we cannot deny that there has been some form of bandwagon effect“. Die besonders gelungene Etablierung der Governance-Perspektive in einigen Disziplinen hat offensichtlich aufgrund des großen Erfolgs zur Übernahme in andere Bereiche geführt. Ob diese nahezu blind geschehen ist, lässt sich nicht abschließend beurteilen, zumindest beschreibt Kooiman diesen Prozess aber als Mitläufereffekt. In der disziplinären Mobilität des Governance-Ansatzes liegt auch der erste hier angeführte Kritikpunkt.

1. Es ist zu beobachten, dass eine Etablierung des Begriffs in unterschiedlichen Teildisziplinen stattfindet, ohne dass auf die jeweiligen ideologischen Hintergründe oder Zielsetzungen Bezug genommen wird (Brunnengräber et al. 2004: 19).

2. Hieran schließt die Kritik von Offe (2009: 557) an, in der er die begriffliche Ausdifferenzierung der fokussierten Problemstellungen als unzureichend ansieht. So bleiben einige Kernfragen unbeantwortet. Als unbeantwortet nennt er beispielsweise die Frage nach den Governance definierenden Merkmalen oder inwiefern das Vorhandensein dieser Merkmale erkannt werden kann. Daran anschließend stellt er fest, dass die Identifizierung des gemeinsamen Nenners zwischen den häufigsten Anwendungsfällen von Governance nicht leichtfällt. Während die Auseinandersetzung mit Multilevel Governance vorwiegend auf Verhandlungsprozesse in Netzwerken abzielt, gilt das Augenmerk bei der Thematisierung von Good Governance primär dem Aspekt Transparenz. Hierdurch können letztlich Grauzonen der Verwendung entstehen, indem beispielweise nur in unzureichendem Maße oder gar kein Bezug auf Merkmale genommen wird, die das Governance-Verständnis determinieren.

3. Darüber hinaus wirft Offe (2009: 557) die Frage auf, ob die untersuchten Phänomene neue Phänomene sind, oder ob bekannte Problemstellungen lediglich unter Verwendung eines neuen Terminus diskutiert werden.

4. Die Verwendung des Governance-Begriffs wird von den Protagonisten vorwiegend mit wohlwollenden Zuschreibungen bedacht und in einer harmonisierenden Art und Weise diskutiert. Offe (2009: 557) führt eine ganze Liste an positiven Adjektiven auf, die in diesem Zusammenhang verwendet werden. Governance-Arrangements werden folglich als transparent, effizient, bürgernah, partizipativ, legitim oder gemeinwohlorientiert bezeichnet, um nur einige zu nennen. Im Zweifelsfall wird das Konzept automatisch synonym genutzt für alle Prozesse, die zu einer Lösung der Probleme einer Gesamtheit an Akteuren führen (Offe 2009: 557).

5. Im Gegenzug wird die Frage gestellt, ob problemangemessene kollektive Lösungen entwickelt werden und somit, ob Governance in diesem Hinblick tatsächlich leistungsfähig ist. Bezugnehmend auf diese Frage besteht derzeit ein empirisches Defizit der Forschung, daher können hierzu keine abschließenden Aussagen getätigt werden. Den bislang vorliegenden Forschungsergebnissen entsprechend, empfehlen Grande (2012: 575f.) und Zürn (2008: 573f.) keine zu großen Erwartungen an die Leistungsfähigkeit von Governance zu stellen und relativieren somit manch getätigte Aussage, die den Governance-Ansatz als Allzweckwaffe für zuvor benannte Problemstellungen erwägt.

6. Bezugnehmend auf Regional Governance differenziert Fürst (2003: 446f.) unterschiedliche Schwachpunkte des Konzepts. Regional Governance beruht auf freiwilliger Selbstbindung der beteiligten Akteure. Dementsprechend ist ein Mehrwert gesellschaftlicher Steuerung nur dann zu erreichen, wenn gemeinsames Handeln von den Akteuren auch gewollt wird. Spätestens wenn im Rahmen kollektiver Entscheidungen eine übermäßige Benachteiligung einzelner Akteure samt ihren Interessen zu beobachten ist, steigt die Gefahr, dass diese die „exit-option“

wählen. Daraus geht hervor, dass sich Akteure im Regelfall nur dann an solchen Steuerungsmodellen beteiligen, wenn aus ihrer Perspektive der Nutzen höher ist als die Transaktionskosten. Hieraus ergibt sich eine erste Einschränkung von Governance im Hinblick auf Verteilungsfragen. Erfolg hängt in diesem Zusammenhang stark vom Kooperationswillen, den zu verhandelnden Themen, dem Verhandlungsgeschick sowie dem institutionellen Rahmen ab (Gawron 2010: 93).

7. Regional Governance weist zudem einen demokratiegefährdenden Charakter auf, indem Vorentscheidersysteme¹⁸ etabliert werden können, die nicht der klassischen politischen Legitimation unterliegen. Hierbei findet eine selektive Beteiligung statt, die einzelne Betroffene von der Mitwirkung ausschließt. Die Gefahr einer selektiv geprägten Entscheidungsfindung steigt somit, während der politische Einfluss auf den gefundenen Konsens der Governance-Arrangements nachlässt. Kritische Stimmen heben aus diesem Grund die Gefahren einer Konsensgesellschaft hervor (Fürst 2003: 446).

8. Machtungleichheiten können einen weiteren Störfaktor darstellen, der die Effektivität von Governance-Prozessen beeinträchtigen kann. Gerade im Mehrebenensystem transportieren Akteure machtvoller Organisationen ihre Macht in Entscheidungsprozesse, wodurch ein kontraproduktives Ungleichgewicht entstehen kann. Um dies auszugleichen ist einmal mehr Verhandlungsgeschick und Kooperationswille gefragt. Während das Governance-Verständnis die zunehmende Aufweichung der Grenzen zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren impliziert, muss im Sinne einer Regional Governance zudem der Raumbezug kritisch hinterfragt werden. So werden Themen, die politisch beeinflusst sind, in der Regel territorial verhandelt. Dahingegen sind wirtschaftsrelevante Themen meist über administrative Grenzen hinweg orientiert. Folglich ergibt sich die Herausforderung, dass auch Politik über ihre definierten administrativen Gebietseinheiten hinweg Kooperationen eingehen muss (Gawron 2010: 94). Dies führt unmittelbar zu der Frage nach dem Verhältnis von neuen Steuerungsformen und deren Institutionalisierung. Fürst (2003: 447) folgend liegt die Herausforderung darin, einen perfekten Mix zwischen Netzwerkarbeit und Institutionalisierung zu finden, der die nötige Flexibilität für neue Wege der Problemlösung ermöglicht. Individuelle Themenfelder, institutionell bedingte Entwicklungspfade sowie die Konstellation beteiligter Akteure wirken sich hierauf aus und führen in unterschiedlichen Regionen ebenfalls zu unterschiedlichen Steuerungsstilen.

9. Hinsichtlich moderner gesellschaftlicher Steuerung mit zunehmender Beteiligung ist Regional Governance nicht als partizipativer Neuanfang auf regionaler Ebene zu bezeichnen. Be-

¹⁸ Vorentscheidersysteme umgehen traditionelle politische Entscheidungsstrukturen, indem eine Selektion der Beteiligten stattfindet und in der Folge nicht alle Interessen in den Entscheidungsprozess eingebunden werden (Fürst 2003: 446).

zugunsten auf das Erfolgsmerkmal der Erwartungssicherheit, ist zu erkennen, dass beteiligte Akteure im Regelfall organisiert sind, wodurch sie in Verhandlungen als *verlässlich* gelten. Fürst (2003: 447) fasst dies wie folgt zusammen:

„Denn organisierte Akteure verhalten sich rationaler und regelgebundener als Individuen und lassen sich leichter in Verfahren einbinden. Aber umgekehrt sind organisierte Akteure auch zurückhaltend in der Kooperation mit Individuen oder Bürgerorganisationen.“

10. Im Sinne einer partizipativen Governance greift Walk (2008: 63f.) die bestehenden Asymmetrien der Abhängigkeitsbeziehungen auf und kritisiert die oftmals ausbleibende Thematisierung im Rahmen von Governance-Untersuchungen. Die formulierte Kritik soll in dieser Arbeit aufgegriffen werden.

Im weiteren Verlauf wird der Versuch unternommen, eine Bewertung der Beteiligung unterschiedlicher Akteure im bestehenden Akteursnetzwerk vorzunehmen. Die Frage nach der grundsätzlichen Zugänglichkeit des Netzwerkes für bürgernahe Akteure rückt damit ebenso in den Fokus wie die nach einem Mindestgrad der Professionalisierung von Akteuren, die einer effektiven Beteiligung zugrunde liegt. Ein Beitrag zur Einschätzung der Situation im spezifischen Kontext des regionalen Bahnsystems wird in den gewählten Fallstudien erbracht. Sicherlich können die gewonnenen Erkenntnisse nicht dem Anspruch auf Verallgemeinerung nachkommen. Dennoch lassen sich grundlegende Erkenntnisse ableiten, die auf ähnlich gelagerte Problemstellungen – insbesondere mit dem Augenmerk auf Partizipation – übertragbar sind. Die Frage nach Partizipation nimmt in der vorliegenden Arbeit einen besonderen Stellenwert ein. Aus diesem Grund setzt sich das folgende Kapitel explizit mit Partizipation in Politik und Planung auseinander. Hierdurch soll das Verständnis für theoretische Grundlagen von Partizipation und Beteiligung gestärkt und deren besonderem Stellenwert Rechnung getragen werden.

3.2 Partizipation in Politik und Planung

Im vorangegangenen Kapitel wurde gezeigt, welche hohe Bedeutung der Ausweitung des Akteurskreises und somit einer zunehmenden Beteiligung an der kollektiven Lösung gemeinsamer gesellschaftlicher Problemstellungen zukommt. Hierauf aufbauend soll nun der Partizipationsbegriff näher beleuchtet werden. Partizipation weist viele Schnittmengen mit dem Governance-Ansatz auf. Eine partizipative Ausrichtung des Akteursnetzwerkes steht in direktem Zusammenhang mit der Governance im regionalen Bahnsystem. An die konzeptionellen Überlegungen anknüpfend bedarf es an dieser Stelle einer grundlegenden Definition von Partizipation. Eine Erläuterung von theoretischen Annahmen zu partizipativen Ansätzen ist notwendig, da diese im weiteren Verlauf im Hinblick auf partizipative Governance in den regionalen Bahnsystemen der Fallstudien untersucht werden. Zudem werden die Begriffe Partizipation und Beteiligung in dieser Arbeit fortlaufend verwendet. Auch aus diesem Grund ist es notwendig eine genaue Einordnung der beiden Termini vorzunehmen.

Partizipation kann als wesentlicher Grundpfeiler der Demokratie eingeordnet werden. Eine weit verbreitete Definition von Partizipation beschreibt sie als: „alle Tätigkeiten, die Bürgerinnen und Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“ (Kaase 1991: 521). Freiwilligkeit impliziert, dass kein Bürger zur Partizipation gezwungen werden kann. Wohl aber sollen Rahmenbedingungen geschaffen werden, die eine Teilhabe ermöglichen und somit den Bürgern die Entscheidung überlassen, ob und welche Formen der Partizipation sie wählen. Diese Rahmenbedingungen werden im weiteren Verlauf als Partizipationskultur bezeichnet (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2011: 17).

Da immer mehr politische Entscheidungen von einem breiter aufgestellten Akteurskreis verhandelt werden, wird die Frage nach der Beziehung zwischen Governance und demokratischen Regierungssystemen aufgeworfen (Walk 2008: 67). Werden politische Entscheidungsprozesse restrukturiert und beispielsweise in neu entstandenen Governance-Arrangements verhandelt, werden parallel Demokratieprobleme aufgeworfen. Was bereits mit der Kritik am Governance-Ansatz (vgl. Kapitel 3.1.8) angesprochen wurde, ist an dieser Stelle abermals relevant. Durch die Verlagerung politischer Entscheidungsprozesse entsteht ein Spannungsfeld zwischen gewählten staatlichen Akteuren und anderen Akteuren, die über keine demokratische Legitimation verfügen. Zudem besteht das Problem der teils selektiven Zusammensetzung des Kollektivs, was zuvor als Vorentscheidersystem oder Elitenherrschaft bezeichnet wurde. Gleiches Problem besteht auch, wenn Ideen zu mehr direktdemokratischen Entscheidungen diskutiert werden. Die Frage, wer über bestimmte Politikthemen zu befinden hat, avan-

ciert zu einem Streitpunkt, der häufig mit selektiver Entscheidungsfindung in Verbindung gebracht wird und aufgrund der Manipulationsanfälligkeit des Volkes sowie seiner mangelnden Kompetenz von vielen Experten kritisch beäugt wird (Abromeit 2002: 50f.; 2003: 99).

Zurückkommend auf die Beziehung zwischen Governance und Demokratie ist festzuhalten, dass besser organisierte oder finanziell besser ausgestattete Akteure einfacheren Zugang zu relevanten Netzwerken finden als die übrigen Akteure. Der Governance-Ansatz stellt den Anspruch der Beteiligung aller betroffenen Stakeholder, wodurch versucht wird, sich von der Elitendiskussion im demokratietheoretischen Kontext abzuheben. Walk (2008: 68) kritisiert jedoch, dass eine Umsetzung der eigens formulierten Forderung meist problematisch ist. Allein die Identifizierung von Betroffenheit anhand objektiv nachvollziehbarer Kriterien fällt schwer. Dementsprechend besteht die Herausforderung, Möglichkeiten zu finden, wie die theoretischen Forderungen nach mehr Beteiligung letztlich umgesetzt werden können.

Entgegen der Prämisse der Legitimation von Entscheidungen im demokratischen Kontext, scheinen Governance-Strukturen die Effektivität und Effizienz von Ergebnissen in den Vordergrund zu stellen, während sie sich der Kontrolle durch Politik und Zivilgesellschaft entziehen (Walk 2008: 68). Die Verlagerung von Entscheidungsprozessen aus politisch demokratischen Strukturen in Governance-Arrangements ist somit in direkter Weise mit der Frage nach Partizipation verbunden. Diese Arbeit wird im weiteren Verlauf über diese Frage hinausgehend den Einfluss ziviler Akteure in den Governance Arrangements der beiden Fallstudien im Rahmen der Untersuchung von partizipativer Governance nachgehen. So wird nicht nur die Frage gestellt, ob Beteiligung grundsätzlich stattfindet. Darüber hinaus gilt es, differenziert zu zeigen, welche Akteure Mitspracherecht in Entscheidungsprozessen besitzen und in welchem Maße unterschiedliche Akteure ihren Einfluss geltend machen können. Entwicklungen im regionalen Bahnsystem zählen zum Bereich der Daseinsvorsorge und sind hinsichtlich Partizipation durch eine Zweiteilung gekennzeichnet. Beteiligung erfolgt einerseits im Rahmen des politisch beeinflussten Entscheidungsprozesses. Andererseits muss Beteiligung aber auch im hieran anschließenden Planungs- und Umsetzungsprozess Berücksichtigung finden. Aus diesem Grund kann und muss die Thematisierung von Partizipation im vorliegenden Kontext diese zwei Dimensionen berücksichtigen.

Bezugnehmend auf den politisch beeinflussten Entscheidungsprozess, ob er im klassisch strukturierten demokratischen Prozess oder aber in netzwerkartig strukturierten Governance-Arrangements stattfindet, rückt die Frage nach dem Verhältnis von Partizipation und Demokratie in den Fokus. Zwar wird von einer Gleichsetzung kollektiver Problemlösung und demokratischer Entscheidungsprozesse abgeraten, dennoch sieht Mayntz (2008: 47f.) Parallelen zwischen dem Governance-Ansatz und einer partizipativen Demokratie. Aus diesem Grund wird die Theorie der partizipativen Demokratie im Folgenden detaillierter vorgestellt.

3.2.1 Partizipatorische Demokratietheorie

Bevor eine intensivere Auseinandersetzung mit dem, was unter der Theorie der partizipativen Demokratie zu verstehen ist, erfolgen kann, ist es grundlegend, zunächst den Begriff der Demokratie zu definieren und darzulegen, welchen Stellenwert er in der hier geführten Diskussion einnimmt. Sicherlich kann der Demokratiebegriff in äußerst differenzierter Weise definiert werden, einer naiven Grundvorstellung folgend, impliziert er aber zunächst kollektives und solidarisches Handeln, wobei das Volk oberster Souverän ist und politisches Handeln legitimiert. Zwar übt das Volk nicht die unmittelbare Herrschaft aus, gesetzlich festgelegte Verfahren der Teilhabe sichern aber dessen Möglichkeit der Einflussnahme (Schubert/Klein 2011 zit. in BPB 2011: 1-3). Dieser Auffassung folgend stellt Ellwein (1965: 7) heraus:

„[...] daß Demokratie heute Herrschaft im Auftrage und unter Kontrolle des Volkes bedeutet, daß in ihr also die Staatsgewalt zwar vom Volke ausgeht, aber wie in anderen Gemeinwesen auch von dazu beauftragten Personen und Personengruppen ausgeübt wird. Die Besonderheit der rechtsstaatlichen Demokratie besteht letztlich ‚nur‘ darin, daß diejenigen, welche die Staatsgewalt ausüben, dies letztlich im Rahmen von Verfassung und Gesetzen tun, von Zeit zu Zeit neu beauftragt werden und einer ständigen, mehr oder weniger umfangreichen Kontrolle unterliegen.“

Eine Konkretisierung dessen, wie eine mehr oder weniger umfangreiche Kontrolle und somit die Teilhabe der Bevölkerung gewährleistet wird, bleibt an dieser Stelle aus. Klar ist aber, dass dieser Frage nicht erst seit der zunehmenden Etablierung von Governance-Arrangements eine große Bedeutung zukommt. Bereits die Debatte um den grundlegenden Demokratiebegriff setzt sich mit Partizipation als einem der grundlegenden Elemente auseinander.

Demokratietheorien existieren in mannigfaltiger Zahl. Während der empirischen Demokratietheorie (Lembcke et al. 2012: 11) vorgeworfen wird, sich auf ein Minimum in puncto Partizipation zu beschränken, wird diesem Aspekt im Rahmen der normativen partizipativen Demokratietheorie eine deutlich höhere Bedeutung zugesprochen (Abromeit 2002: 150-152). Partizipative Demokratietheorien (Maus 1994; Barber 1985) haben sich in den 1960er und 1970er Jahren herausgebildet und fordern die Beteiligung der Bürger am politischen Prozess. Von der partizipativen Demokratietheorie abweichende Demokratieverständnisse legen eine restriktive Auffassung von Partizipation zugrunde, die sich vorwiegend auf die Wahl und Kontrolle politischer Repräsentanten beschränkt. Darüber hinausgehende Beteiligung wird für das Funktionieren von Demokratie als nicht notwendig eingestuft. Dem tritt die partizipative Demokratietheorie mit der Forderung nach umfassender Bürgerbeteiligung entgegen (Weber 2012: 223). Als eine der zentralen Thesen führt die partizipative Demokratietheorie an, dass Individuen und Institutionen nicht getrennt voneinander betrachtet werden können. So ist zur Siche-

rung einer sozialen und politischen Stabilität von Gesellschaften umfassende Partizipation notwendig. Die alleinige Repräsentation durch Institutionen wird somit als unzureichend gekennzeichnet (Walk 2008: 79).

Partizipation soll eine erzieherische Funktion übernehmen und das Bewusstsein der Bürger fördern, dass es einen Unterschied macht, ob diese ihr Mitspracherecht nutzen oder nicht. Die zu treffenden Entscheidungen bestimmen das öffentliche Zusammenleben und wirken sich in direkter Weise auf das Gemeinwohl aus. Daher wird ein Verantwortungsbewusstsein geschaffen (Benhabib 1995: 93). Partizipation kann als Kommunikation, Interessensäußerung, Verhandlung und letztlich auch Einigung verstanden werden, die sich auf die Willensbildung und auf Entscheidungen zu Themen des öffentlichen Interesses auswirken. Aus diesem Grund soll eine möglichst große Zahl an Bürgern am Prozess beteiligt werden. Hierzu sind faire Verfahren der Beteiligung notwendig, die der Zivilgesellschaft nicht nur Mitspracherecht, sondern ein Mindestmaß an Einflussmöglichkeit erlauben. Pateman (1970: 43) folgend muss sich Partizipation aber nicht ausschließlich auf, vom Staat institutionalisierte, Formen beschränken. Vielmehr ist unter Partizipation jegliche Form der bürgerlichen Aktivität zu verstehen, ob sie nun konventionell oder unkonventionell ist. Bürger sollen nicht nur an Politik teilhaben, sondern darüber hinaus eigenständig tätig werden, beispielsweise durch bürgerschaftliche Selbstorganisation (Weber 2012: 224).

Die Frage, ob eine stärkere partizipative Einbindung von Bürgern zu besseren Entscheidungen führt, wird nicht erst seit Aufkommen der Governance Diskussion gestellt. Bereits die partizipative Demokratietheorie der 1970er Jahre hat mit ihrer Forderung nach stärkerer Beteiligung kritische Stimmen geweckt. Da auch unter mehr Beteiligung letztlich Entscheidungen getroffen werden, die nicht von allen beteiligten Akteuren akzeptiert werden, wird nicht nur der Mehrwert des Entscheidungsprozesses in Frage gestellt. Darüber hinaus besteht die Befürchtung, dass mehr Partizipation gar zu einer Verschärfung der Konflikte unter den Beteiligten führen kann (Abromeit 2002: 152). Zudem sprechen Kritiker den meisten Bürgern das Interesse an politischen Fragestellungen sowie das notwendige Wissen ab, um den Entscheidungsprozess zu bereichern. Viele dieser Kritikpunkte erinnern an jene, die auch im Bereich partizipativer Governance geäußert werden (vgl. Kapitel 3.1.5.3). So auch die Äußerung über die Gefahren für die politische Stabilität, die in Form von überhöhten Erwartungshaltungen seitens der zu Beteiligten oder durch die Herausbildung von Eliten bestehen, die ihrerseits versuchen eigene Interessen im Namen der Gesellschaft durchzusetzen (Walk 2008: 83).

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass Kritik an der partizipativen Demokratietheorie in zweierlei Form geäußert wird. Während einige Kritiker das Modell höherer Beteiligung als gefährlich für die Demokratie ansehen, beschreiben es andere als Wunschvorstellung, die keine wirkliche Realisierungschance aufweist (Weber 2012: 244). Den Nutzen einer stärker

partizipativen Ausrichtung benennt Abromeit (2002: 153) in Form von problemadäquaten Lösungen. Als Voraussetzung für das Gelingen deliberativer Prozesse führt er Aspekte an, die auch als Grundsteine einer partizipativen Governance eingeordnet werden. Hierzu zählen unter anderem Kooperationsbereitschaft, Problemlösungsorientierung oder gegenseitige Respektierung. Es wird jedoch auch betont, dass keinerlei Garantien existieren, weder für die Etablierung der Voraussetzungen noch für die daraus erhofften Ergebnisse. Insofern berücksichtigt partizipative Governance zentrale Annahmen der partizipativen Demokratietheorie.

3.2.2 Zivilgesellschaft im Spannungsfeld Staat, Markt und Gemeinschaft

Wird mehr Teilhabe gefordert, ist es notwendig sich mit den Akteuren auseinander zu setzen, die stärker als bisher beteiligt werden sollen. Politisch geprägte Entscheidungsprozesse finden inzwischen längst nicht mehr ausschließlich in geschlossenen Politiknetzwerken statt. Neue Steuerungs- und Kooperationsformen haben zu einer signifikanten Ausweitung des Kreises beteiligter Akteure geführt. Die zunehmende Einbindung privatwirtschaftlicher Akteure – unter anderem im Bereich des öffentlichen Verkehrs – ist ein Beispiel hierfür. Die Einbindung von Akteuren aus der Privatwirtschaft mag in diesem Zusammenhang und je nach betrachtetem Netzwerk zwar neu sein, diese Akteure weisen aber aufgrund ihrer Organisation als unternehmerische Einheit ein Mindestmaß an Professionalisierung auf. Hierdurch unterscheiden sie sich von zu beteiligenden Akteuren der Zivilgesellschaft. Ihr Vorkommen ist hinsichtlich jeweiliger Organisation und Professionalität als stark divers einzuordnen, wodurch sich Herausforderungen bei der Gestaltung von Verfahren zur Beteiligung ergeben können. Diese Arbeit beschäftigt sich explizit mit der Einbindung ziviler Akteure in das regionale Bahnsystem. Daher muss an dieser Stelle eine Auseinandersetzung mit dem Begriff der Zivilgesellschaft stattfinden.

„Der Diskurs der Zivilgesellschaft läßt sich insgesamt als eine weit ausholende und unabgeschlossene theoretische Suchbewegung nach den politischen Handlungsmöglichkeiten gesellschaftlicher Akteure zur Herstellung und Fortentwicklung demokratischer Formen der Politik charakterisieren.“ (Klein 2001:1)

Eine einheitliche Definition des Begriffs Zivilgesellschaft existiert bis heute nicht. Es lassen sich unterschiedliche Begriffsverständnisse differenzieren. Das normativ-utopische Konzept geht beispielsweise von einer toleranten, gewaltfreien, demokratischen Gesellschaft aus, in der sich Bürger für das Gemeinwohl aktiv und eigenverantwortlich engagieren. Dies wird aufgrund unerreichbarer Ziele aber als Utopie bezeichnet. Deutlich relevanter im vorliegenden Kontext ist das Verständnis von Pollack (2003), der unter der ‚civil society‘ alle öffentlichen

Vereinigungen, Verbände oder Bewegungen zählt, in denen sich Bürger anlässlich der Vertretung ihrer Interessen eigenverantwortlich organisieren. Er berücksichtigt ebenfalls den Bürger als Individuum. Als maßgebliche Kriterien für Zusammenschlüsse dieser Art werden der freie Zugang, Kooperationsbereitschaft und Engagement angeführt, die nicht nur rein persönlichen Interessen dienen. Im regionalen Bahnsystem sind beispielsweise Fahrgastverbände oder Interessengemeinschaften Akteure der Zivilgesellschaft.

Das Konzept der Zivilgesellschaft beinhaltet eine veränderte politische Arbeits- und Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft und soll somit zu einer Minderung des Demokratiedefizits beitragen. Durch die Stärkung der Kompetenz und Handlungsfähigkeit der Zivilgesellschaft sollen die Voraussetzungen für mehr politische Selbststeuerung in modernen Gesellschaften geschaffen werden. Darüber hinaus kann das Einbettungsdefizit in modernen Märkten durch eine stärkere Zivilgesellschaft abgebaut werden. Eine enorme Herausforderung stellt die klare Definition der Zivilgesellschaft samt zugehörigen Akteuren dar. Das Ziel liegt nicht darin, staatliche Institutionen durch bürgergesellschaftliche Bewegungen zu ersetzen, sondern neue Formen der Zusammenarbeit zu finden, die durch zivilgesellschaftliches Engagement zu adäquaten Lösungen von an Komplexität gewinnenden Problemstellungen und zu einer höheren Legitimation politischer Entscheidungsprozesse beitragen (Meyer 2002: 11f.). Ein direkter Mehrwert besteht zudem durch die Möglichkeit zur Bündelung und Kanalisierung von Bürgerinteressen, die im Anschluss in den politischen Prozess eingespeist werden können und somit Berücksichtigung finden (Kohler-Koch 2011: 11).

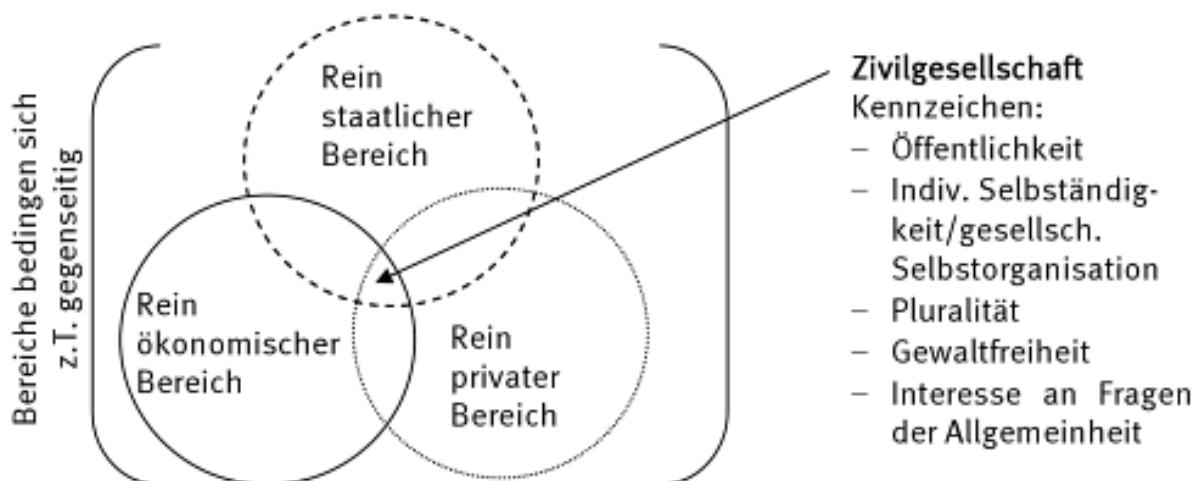


Abbildung 18: Bereichslogische Einordnung von Zivilgesellschaft
(Quelle: Blömker 2010: 33)

Bezugnehmend auf die bereichslogische Einordnung von Zivilgesellschaft wird anhand von Abbildung 18 deutlich, dass diese zwischen Staat, Marktwirtschaft und der privaten Sphäre im Kontext des Familienhaushalts eingeordnet werden kann (Olk 2004: 6). Grundsätzlich bedingen sich die drei Bereiche Staat, Markt und Privat gegenseitig. Zivilgesellschaft ist in diesem

Zusammenhang jedoch als gesellschaftlich-organisatorischer Bereich einzugrenzen, „[...] der den spannungsreichen öffentlichen Raum der Vereine, Netzwerke, Bewegungen und Organisationen ‚zwischen‘ Staat, Wirtschaft und Privatsphäre“ umfasst (Kocka 2004: 32).

Es herrscht Einigkeit darüber, dass sich der institutionelle Kern der Zivilgesellschaft aus gemeinwohlorientierten Zusammenschlüssen, Initiativen oder Non-Profit-Organisationen bildet. Bürgerschaftliches Engagement nimmt nicht nur im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse, sondern ebenfalls im Bereich der Planungsprozesse, eine immer prominentere Rolle ein. Akteure der Zivilgesellschaft verstehen sich hier als aktive Bürger, „[...] die als Mitglieder unterschiedlicher Gemeinschafts- und Assoziationsformen an den öffentlichen Angelegenheiten interessiert und gemeinsam mit Gleichgesinnten bestrebt sind, in vielfältiger Weise an der Beförderung gemeinsamer Anliegen mitzuwirken“ (Olk 2004: 7). Das wird auch bei Planungsprozessen im regionalen Bahnsystem deutlich. Ein prominentes Beispiel hierfür ist das Großprojekt Stuttgart 21, in dessen Planungsverlauf zivile Akteure letztlich zu Protest und Widerstand aufgerufen haben, was die Forderung nach mehr Beteiligung durch Akteure der Zivilgesellschaft unterstreicht (BMVI 2014: 7).

Damit aber überhaupt bürgerschaftliches Engagement entsteht, müssen diese Akteure ein Interesse daran entwickeln, beteiligt zu werden. Den Fragen, unter welchen Bedingungen und auf welche Weise ein solches Interesse erzeugt werden kann, ist Putnam (1993) mit seiner Studie zum sozialen Kapital nachgegangen. Zivilgesellschaft muss diesen Erkenntnissen folgend ein Mindestmaß an Sozialkapital aufweisen. Sozialkapital setzt sich seinerseits aus Vertrauen, sozialen Netzwerkbeziehungen und freiwilliger Vereinigung zusammen (Olk 2004: 9). Freiwillige Vereinigungen tragen zur Ausbildung eines Interesses am Gemeinwesen bei und übernehmen die Funktion von Interessensvertretungen. Bürger engagieren sich also stärker, wenn sie über soziale Kontakte verfügen mit denen ein Austausch möglich ist, Identifikationsmöglichkeiten geschaffen werden, der Zugang zu Informationen erleichtert wird und wenn sie Teil eines freiwilligen Zusammenschlusses sind, in dem zivile Fertigkeiten entwickelt werden. So wird durch die Beteiligung an sozialen Netzwerken die Motivation und Kompetenz zur politischen Teilhabe der Bürger erhöht (Walk 2008: 103f.).

Insbesondere die durchweg positiven Zuschreibungen, die mit dem Diskurs über Sozialkapital und dem Verständnis von Zivilgesellschaft einhergehen, rufen auch kritische Stimmen hervor. Kritisiert wird, dass die Gefahren, die soziale Netzwerke bergen, in der Diskussion meist außer Acht gelassen werden. So wird unter anderem die Kritik geäußert, dass soziale Netzwerke nicht selten zu einer selektiven Beteiligung führen. In diesem Fall führen bürgerschaftliche Initiativen keineswegs zur Erreichung des Gemeinwohls. Hier finden sich abermals Parallelen zum Governance-Ansatz, weshalb es kaum verwundert, dass dem Sozialkapital-Ansatz eine

große Anschlussfähigkeit an die Governance-Konzepte bescheinigt wird. Umgekehrt wird diese Anschlussfähigkeit von den meisten Governance-Analysen jedoch außer Acht gelassen (Walk 2008: 105ff.). Die Vor- und Nachteile der stärkeren Einbindung ziviler Akteure in das regionale Bahnsystem werden im weiteren Verlauf in den beiden Fallstudien untersucht.

3.2.3 Beteiligungskultur als prägendes Merkmal

In dieser Arbeit werden fortlaufend die Begriffe Partizipation und Beteiligung verwendet. Partizipation ist als Beteiligung an kollektiven Entscheidungen definiert (Newig 2011: 486). In Bezug auf das zu untersuchende Akteursnetzwerk ist damit die Einbindung von zunächst außenstehenden Akteuren gemeint, die sich dem Netzwerk nicht direkt zuordnen lassen, wohl aber Interessen in diesem vertreten. Im Regelfall handelt es sich hierbei um zivilgesellschaftliche Akteure, teils in organisierter Form, teils als Individuen mit spezifischen Anliegen oder konkretem Interesse am Themenfeld. In Bezug auf Governance im regionalen Bahnsystem ist konkret die Teilhabe von Akteuren der Zivilgesellschaft an Entscheidungs- und Planungsprozessen zu verstehen. Hiermit sind die Beeinflussung von Entscheidungen sowie Formen des bürgerschaftlichen Engagements verbunden, wie beispielsweise ehrenamtliche Tätigkeiten (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin 2011: 16). Die Begriffe Partizipation und Beteiligung werden meist synonym verwendet (Haag 1985: 41). Auch in dieser Arbeit erfolgt die Verwendung weitestgehend synonym. Die partizipative Ausgestaltung von Governance Arrangements fördert folglich eine Beteiligung von zivilen Akteuren.

Kultur kann generell als Habitualisierung von Verhaltensweisen verstanden werden (Roth 2016: 368). Insofern stellt sich die Frage, ob Bürgerbeteiligung inzwischen zu einer Selbstverständlichkeit geworden ist. Unter Beteiligungskultur ist somit die Habitualisierung von Bürgerbeteiligung sowie das generelle Setting zu verstehen, in dem sie stattfindet (Ginski et al. 2013: 56). Eine bestehende Beteiligungskultur nimmt starken Einfluss auf das Angebot an Formaten zur Teilhabe. Das Interesse richtet sich weniger auf institutionell garantierte Formen der Beteiligung, sondern auf informelle Verfahren, die eine solche Kultur maßgeblich prägen (Roth 1999: 2). Dabei bildet die Kultur der Zusammenarbeit eine entscheidende Grundlage für den Erfolg von partizipativ ausgerichteten Governance Arrangements. In Kapitel 6.3 wird Beteiligungskultur als Kontextfaktor im Hinblick auf die beiden Fallstudien vorgestellt. Hierauf aufbauend werden im weiteren Verlauf der Arbeit die Möglichkeiten der Einbindung außenstehender Akteure in das regionale Bahnsystem explizit diskutiert.

3.2.4 Formen der Partizipation – Ladder of Participation

Nachdem das Verhältnis zwischen Governance und Demokratie beleuchtet und die Einordnung des politischen Partizipationsbegriffes vorgenommen wurde, wird an dieser Stelle der Blickwinkel hin zu Beteiligung an der Schnittstelle zwischen Politik und Planung erweitert. Die Wahl politischer Repräsentanten zählt zu den grundlegendsten Prinzipien von Demokratie, doch Bürgerbeteiligung beschränkt sich keineswegs auf diese eine Form der Teilhabe. Formen der Partizipation im Sinne einer Bürgerbeteiligung existieren in mannigfaltiger Zahl. Hierzu zählen öffentliche Debatten, Bürgerumfragen, Bürgerbeiräte oder Petitionen, um nur einige zu nennen. Allesamt verfolgen das Ziel einer Annäherung von Politik und Gesellschaft (TACSO 2011: 22). Beteiligung soll hier zu besseren Entscheidungen beitragen und einen höheren Nutzen für die Gesellschaft erzielen. Zudem kann sie zu einer höheren Legitimierung getroffener Entscheidungen führen (Irvin/Stansbury 2004: 56). Da im weiteren Verlauf der Arbeit einzelne Partizipationsformate untersucht werden, soll in diesem Kapitel eine theoretische Einordnung anhand der Einflussmöglichkeiten einzelner Formate vorgenommen werden.

Der Frage, welche Rolle Bürgerbeteiligung in Entscheidungsprozessen zukommt, ist Arnstein (1969) im Rahmen ihrer Forschung nachgegangen. Der von ihr publizierte Artikel „A Ladder of Citizen Participation“ ist als Meilenstein im Bereich der Partizipationsforschung einzuordnen. Arnstein formuliert eine bewusst provokative Typologie von Partizipationsformen, die den Machtaspekt und die Umverteilung von Macht als essentielles Element ernstzunehmender Bürgerbeteiligung definiert (Connor 1988: 249). Sie versteht den Bürger als aktiven Akteur, der die Macht haben soll, über Belange des öffentlichen Interesses mit zu entscheiden (TACSO 2011: 22). Den bisherigen Partizipationsprozess kritisierend, stellt Arnstein heraus, dass ein ernstzunehmender Unterschied zwischen dem Durchlaufen eines Partizipationsprozesses und der tatsächlichen Möglichkeit zur Beeinflussung des Ergebnisses besteht. Der Hauptkritikpunkt wird in Form einer ineffektiven und selektiven Teilhabe formuliert und der Partizipationsprozess als „box-ticking exercise“ (Pflichtaufgabe) oder gar als Alibi-Beteiligung aufgefasst (Arnstein 1969: 216). Arnstein plädiert dafür den Begriff der Bürgerbeteiligung mit dem der Bürgermacht gleichzusetzen. Vor diesem Hintergrund entwickelt sie die „Ladder of Citizen Participation“, die sich aus acht Formen der Beteiligung zusammensetzt und in Abbildung 19 dargestellt ist. Die einzelnen Stufen bzw. Formen werden den Einflussmöglichkeiten von Bürgern entsprechend differenziert und in aufsteigender Reihenfolge von „Nonparticipation“ bis „Degrees of citizen power“ eingeordnet.

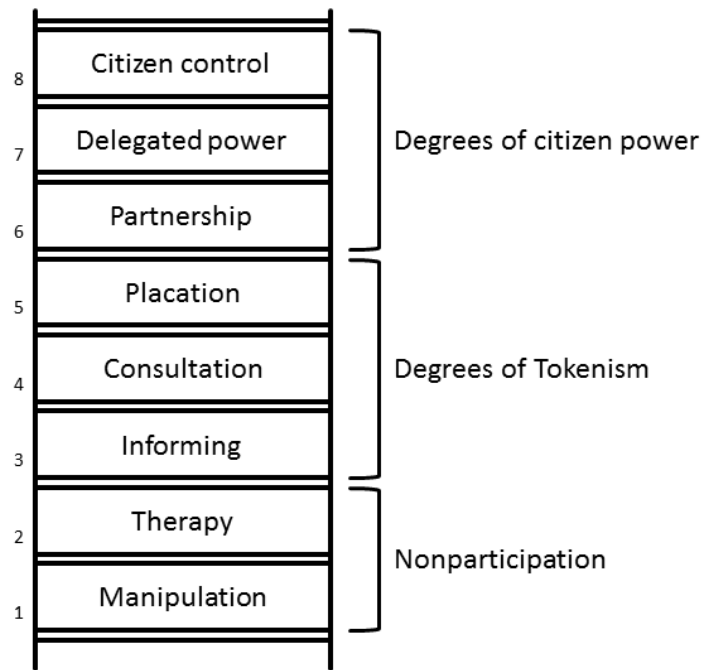


**Abbildung 19: Die acht Stufen der ‚Ladder of Citizen Participation‘
(Quelle: Eigene Darstellung nach Arnstein 1969: 217)**

Die Existenz echter Einflussmöglichkeit aller Beteiligten räumt Arnstein lediglich drei von acht definierten Formen der Bürgerbeteiligung ein. Zu diesen Stufen würde im deutschen Kontext beispielsweise ein Bürgerentscheid zählen. Die verbleibenden Formen führen Arnsteins Ausführungen entsprechend nicht zu Partizipation oder geben nur vor dieses Ziel zu verfolgen (Heinelt 2010: 37). Ein eingängiges Beispiel hierfür sind Bürgerinformationsveranstaltungen. Sie sollen zum Ziel der Akzeptanzsteigerung beitragen. Die beiden unteren Stufen „Manipulation“ und „Therapy“ werden als „Nonparticipation“ bezeichnet und umfassen Formen, die Arnsteins Auffassung folgend als Ersatzmaßnahme zu echter Partizipation entwickelt wurden, da sie eher den Machthabern dienen als tatsächliche Einflussmöglichkeiten anderer Akteure zu ermöglichen. Auf den übergeordneten Stufen werden „Informing“, „Consultation“ und „Placation“ als „Degrees of Tokenism“¹⁹ zusammengefasst. Zwar ermöglichen diese Formen die Formulierung eigener Sichtweisen von Beteiligten und stellen sicher, dass diese gehört werden. Sie gewährleisten aber nicht die nötige Sicherheit, dass Sichtweisen und Forderungen im Entscheidungsprozess tatsächlich Berücksichtigung finden. Die Kritik gilt dementsprechend der mangelnden Durchschlagskraft solcher Beteiligungsformen, da die Entscheidungskompetenz nach wie vor bei den entsprechenden Machthabern angesiedelt ist. Mit steigendem Einfluss auf das endgültige Treffen von Entscheidungen werden die Formen „Partnership“, „Delegated power“ und „Citizen control“ zu den ranghöchsten Formen gezählt und als „Degrees of citizen power“ aufgeführt. Die Möglichkeit der Einflussnahme ist hier vergleichsweise hoch, wenn sie

¹⁹ „Degrees of Tokenism“ sind Partizipationsformen im Sinne einer Alibifunktion.

nicht sogar eine federführende Rolle von Bürgern implizieren (Arnstein 1969: 217; Cornwall 2008: 270).

Die Ausführungen Arnsteins reflektierend, ist zunächst festzustellen, dass ein vor über 40 Jahren entwickelter Ansatz, bei Berücksichtigung seiner Limitierungen, auch heute noch Relevanz im Rahmen der Partizipationsdiskussion besitzt. So nehmen zahlreiche anschließende Auseinandersetzungen mit der Thematik – beispielsweise Cornwall (2008), Stout (2010) oder Collins/Ison (2006) – Bezug auf Arnsteins „Ladder of Citizen Participation“. Es muss aber auch benannt werden, was unter den zuvor erwähnten Limitierungen des Ansatzes zu verstehen ist. Dass sich unterschiedlichen Formen der Bürgerbeteiligung sowie der von Arnstein in den Vordergrund gerückte Machtaspekt in der Realität nicht ohne weiteres auf 8 Stufen aufteilen lassen, die trennscharf voneinander abzugrenzen sind, sollte selbsterklärend sein. Vielmehr wäre für eine realitätsnahe Abbildung der unterschiedlichen Erscheinungsformen ein Vielfaches an Stufen notwendig, welche die gesamte Bandbreite an tatsächlich angewandten Formen der Bürgerbeteiligung berücksichtigen. Die Einordnung von „Citizen control“ als oberste Stufe der „Ladder of Citizen Participation“ vermittelt den Eindruck, dass dies das Ziel ist, welches es zu erreichen gilt. Der Erfolg von Bürgerbeteiligung scheint folglich davon abhängig zu sein, ob volle Kontrolle durch die Beteiligten erreicht werden kann oder nicht. Sollte ein Mindestgrad an Bürgermacht nicht erreicht werden, würde die Beteiligung Arnsteins Modell folgend als unzureichend oder gar gescheitert definiert. Die meisten Bürger verfolgen im Rahmen ihrer Beteiligung jedoch nicht das Ziel der Kontrollübernahme, zumal starke Zweifel bestehen, dass ein hoher Grad an Bürgermacht in vielen Bereichen der Planung als tatsächlicher Vorteil eingeschätzt werden kann (Collins/Ison 2006: 2). Demnach sind die von Arnstein als gut definierten Stufen der Beteiligung in vielen Fällen von Entscheidungsprozessen nicht umsetzbar oder realitätsfern.

Die anhaltende (teils kritische) Auseinandersetzung mit Arnsteins „Ladder of Citizen Participation“ untermauert einerseits die zuvor verwandte Bezeichnung eines Meilensteins auf dem Forschungsgebiet, andererseits deutet die andauernde Diskussion über Formen der Partizipation aber auch darauf hin, dass bis dato kein Patentrezept für eine gelungene und effektive Beteiligung an Entscheidungsprozessen in Politik und Planung gefunden werden konnte. Vor dem Hintergrund einer zunehmenden Abkehr von klassisch Top-down strukturierten Entscheidungsprozessen hin zu mehr Teilhabe rücken Überlegungen zu Art und Weise erfolgreicher Beteiligung gegenwärtig abermals in den Fokus. Insbesondere im Hinblick auf die Erbringung von öffentlichen Leistungen, die als Daseinsvorsorge eingeordnet werden können, nehmen kollektive Ansätze der Problemlösung und somit die Frage nach erfolgreichen Partizipationsansätzen eine wichtige Rolle ein (Bovaird 2007: 846). Somit ist der Ansatz für die partizipative Ausrichtung der Governance im regionalen Bahnsystem relevant.

Entscheidungen im regionalen Bahnsystem stellen einen oftmals schwierigen Prozess dar, da eine Vielzahl von Interessen berücksichtigt werden muss. Heterogene Interessensstrukturen sind im Regelfall mit unterschiedlichen Akteuren verbunden, die am Entscheidungs- und Realisierungsprozess beteiligt werden sollen. Eine besondere Rolle spielt die Beteiligung von Bürgern. Wie bereits während der Auseinandersetzung mit dem Begriff der Zivilgesellschaft deutlich geworden ist, handelt es sich bei der Bürgerschaft um eine äußerst heterogene Gruppe. Sie setzt sich letztlich aus Menschen mit unterschiedlichen Interessen, Kompetenzen und Durchsetzungsmöglichkeiten zusammen. Trotz bestehender Heterogenität der Grundgesamtheit wird bei der Beteiligung aber immer wieder eine Homogenität der Beteiligten festgestellt. Durch die kontinuierliche Einbindung der „üblichen Verdächtigen“ laufen partizipative Ansätze Gefahr eine nur selektive Teilhabe zu ermöglichen und folglich zur Durchsetzung von Einzelinteressen genutzt zu werden, während das eigentliche Ziel der Erreichung eines höheren Gemeinwohls auf der Strecke bleibt. Dies relativiert die Legitimität getroffener Entscheidungen, wenngleich diese durch Beteiligungsprozesse begleitet wurden (Bock et al. 2013: 39).

Beteiligung im Bereich des öffentlichen Verkehrs wird unter anderem im Rahmen des Nahverkehrsplans verfolgt. Grundlegend hierfür ist die Forderung durch das ÖPNV-Gesetz, teils organisieren die Aufgabenträger²⁰ aber auch auf freiwilliger Basis die Beteiligung einzelner Gruppen. Demgegenüber liegt die Verantwortung für die Gestaltung der Nahverkehrsleistungen allein bei den Verkehrsunternehmen, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der Planung meist nicht vorsehen (Bodensteiner 2009: 222f.). Dies wirft die Frage auf, ob neue Steuerungsformen, die zunehmend kollektives Handeln implizieren und somit auf Kooperation der Akteure setzen, dazu beitragen, dass bisher abgekapselte Planungs- und Entscheidungsprozesse zugänglicher und partizipativer gestaltet werden.

3.2.5 Mehrdimensionales Partizipationskonzept und das Partizipationsparadoxon

Eine effektivere Beteiligung in Politik und Planung wird bereits seit Jahrzehnten untersucht. Dass ein Bewusstsein über Defizite im Bereich der Partizipation besteht, kann an dieser Stelle genauso vorausgesetzt werden wie die Erkenntnis darüber, dass sich kein Patentrezept zum Umgang hiermit finden lässt. Connor (1988: 256) fasst dies wie folgt zusammen: „There is no

²⁰ In Deutschland existieren im Öffentlichen Personennahverkehr Aufgabenträger für Schienenpersonennahverkehr und Straßenpersonennahverkehr. Der im vorliegenden Kontext relevante Aufgabenträger für Schienenpersonennahverkehr variiert von Bundesland zu Bundesland, in Nordrhein-Westfalen wird diese Aufgabe von drei Zweckverbänden übernommen (Nahverkehr Rheinland, Verkehrsverbund Rhein-Ruhr, Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe).

one best way to design and manage a public participation program – it must reflect the specifics of the given situation“. Die spezifischen Rahmenbedingungen, in denen Beteiligung ermöglicht wird, spielen also eine bedeutende Rolle und weisen eine besondere Relevanz für die Ausgestaltung der Partizipationsformen auf. Aus diesem Grund rückt die Frage, wie bestehenden Defiziten begegnet werden kann, in den Mittelpunkt.

Infrastrukturprojekte stehen gegenwärtig mehr denn je im Fokus des öffentlichen Interesses, nicht zuletzt, weil sie meist von gesamtstädtischer oder gar regionaler Bedeutung sind. Eine adäquate Beteiligung hat in der Vergangenheit aber oftmals nicht stattgefunden (Schuster et al. 2014: 8, Borman et al. 2012: 6). So verweisen die Diskussionen auf Defizite der bisherigen Praxis und formulieren die Forderung nach neuen Beteiligungsformen (Landua et al. 2013: 3). Grundsätzlich lässt sich zusammenfassen, dass der Partizipationsbegriff eine ganze Bandbreite an unterschiedlichen Formen abdeckt, von stark informellen Formen, die aus der Zivilgesellschaft heraus entstehen, bis hin zu stark institutionalisierten Formen der Beteiligung, die meist vom Staat etabliert werden.

Entgegen der von Arnstein vertretenen These, dass erfolgreiche Bürgerbeteiligung in erster Linie vom Grad der Machtabgabe abhängt, macht das mehrdimensionale Partizipationskonzept deutlich, dass eine differenziertere Auseinandersetzung mit den verschiedenen Aspekten der Beteiligung notwendig ist. Die Reduktion auf lediglich einen Aspekt erscheint als zu einseitig. Im Rahmen eines mehrdimensionalen Partizipationskonzepts muss dieser um weitere relevante Elemente ergänzt werden. Die untersuchten Prozessformen können anhand von drei zugrunde gelegten Dimensionen als mehr oder weniger partizipativ klassifiziert werden. Einerseits entfalten Art, Richtung und Intensität von Informationsflüssen Relevanz. Die Stärke des Einflusses des beteiligten Personenkreises auf die letztlich zu treffende Entscheidung wird als zweite Dimension benannt. Die dritte und letzte Dimension formiert sich schließlich durch den Kreis der beteiligten Personen, der das zielgruppenorientierte Ausmaß der Beteiligung determiniert. Die unterschiedliche Ausprägung dieser Dimensionen hat somit abweichende Formen der Partizipation zur Folge (Newig 2011: 488).

Es sind aber nicht nur die Ausgestaltungsvarianten der Partizipationsformen, die eine erfolgreiche Beteiligung ausmachen. Zugleich kommt der zeitlichen Dimension von Beteiligung eine hohe Bedeutung zu. Die zeitliche Dimension kann und muss in diesem Zusammenhang differenziert betrachtet werden. Einerseits spielt der Zeitpunkt der erstmaligen Beteiligung der Bevölkerung im Laufe eines Planungsprozesses eine große Rolle. Andererseits umfasst die zeitliche Dimension von Partizipation auch die Beteiligungsdauer und den Aspekt der Verstetigung partizipativer Ansätze. Zurückkommend auf den erstgenannten Punkt, der die Frage nach dem Zeitpunkt der erstmaligen Beteiligung von Bürgern im Planungsprozess aufgreift, kann festgestellt werden, dass diese oftmals pauschal mit der Aussage „so früh wie möglich“ beantwortet

wird. Dass die Beantwortung dieser Frage aber keineswegs so trivial ist wie zuvor angeklungen, wird spätestens mit Blick auf das in Abbildung 20 dargestellte und in der einschlägigen Literatur oft benannte Beteiligungs- oder Partizipationsparadoxon ersichtlich (König/König 2014: 7). Die folgende theoretische Erläuterung des Partizipationsparadoxon bildet die Grundlage die Frage nach dem optimalen erstmaligen Beteiligungszeitpunkt bei Planungsprozessen in den untersuchten Fallstudien und wird somit in Kapitel 7.4.3 und 8.4.3 anhand der Anwendungsfälle aufgegriffen.

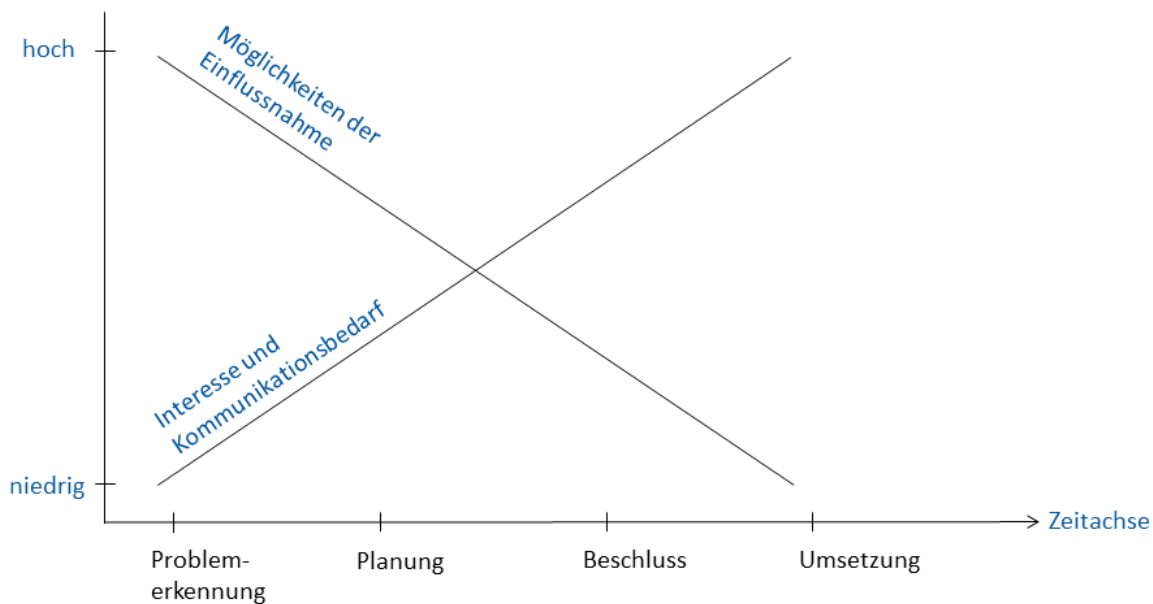


Abbildung 20: Das Partizipationsparadoxon
(Quelle: Eigene Darstellung nach Reinert/Sinnig 1997: 144)

Abbildung 20 zeigt, dass der Zeitpunkt der Einbindung bedeutend, aber auch schwierig zu wählen ist. Eine von Beginn des Planungsprozesses an mitgedachte Bürgerbeteiligung stellt keinen Nachteil dar. Dementsprechend wird häufig die Prämisse der möglichst frühzeitigen Beteiligung verfolgt, um einen Mindestgrad an ergebnisoffenen Entscheidungen zu ermöglichen (Sarcinelli et al. 2010: 42). Gerade in einem frühen Planungsstadium sind viele Entscheidungen noch nicht getroffen worden. Dies erhöht die Anzahl verbleibender Freiheitsgrade von zu treffenden Entscheidungen und steigert somit die Möglichkeiten der Einflussnahme. Planungsprozesse in einem frühen Stadium sind aber im Regelfall durch einen abstrakten und wenig greifbaren Problemdruck gekennzeichnet. Dem steht zu diesem frühen Zeitpunkt ein gering ausgeprägtes Interesse der Bürger gegenüber (König/König 2014: 7).

Zuvor wurde mehrfach betont, dass eines der verfolgten Ziele in der Beteiligung von betroffenen Akteuren liegt. Betroffenheit ergibt sich meist aber erst mit zunehmender Konkretisierung von Planungsvorhaben und somit nicht in besonders frühen Planungsphasen. Am Ende eines Planungsprozesses verhält es sich umgekehrt, wie im Beteiligungsparadoxon zu erkennen ist.

Mit zunehmender Konkretisierung von Planungsvorhaben sinkt die Anzahl der Freiheitsgrade und analog die Möglichkeit der Einflussnahme. In einem vergleichsweise fortgeschrittenen Planungsstadium sind viele Entscheidungen bereits getroffen worden. Folglich findet Kommunikation und Beteiligung zu diesem Zeitpunkt auf der Basis bereits entschiedener Aspekte statt.

Die zuvor beschriebene Beziehung zwischen Möglichkeiten der Einflussnahme und einem bestehenden Interesse und Kommunikationsbedarf weist eine gegenläufige Entwicklung im fortschreitenden Planungsprozess auf. Dies ist letztlich ausschlaggebend für die Bezeichnung als Paradoxon. An dieser Stelle sollte deutlich geworden sein, dass eine möglichst frühe Beteiligung nicht zwangsläufig gewinnbringend und somit positiv einzuordnen ist. Vielmehr muss die Frage gestellt werden, ob eine zu frühe Beteiligung sich nicht sogar nachteilig auswirken kann. So birgt die Beteiligung bei geringem Interesse während der Erstellung einer Blaupause des Vorhabens durchaus die Gefahr einer hohen Selektivität. Dies würde beispielweise gegen das fünfte von Newig (2011) definierte Element der „Repräsentation“ sprechen.

Somit ergibt sich die spannende Frage, was als optimaler Zeitpunkt einer erstmaligen Beteiligung definiert werden kann. Die Antwort hierauf kann nur lauten, dass letztlich die spezifischen Rahmenbedingungen des Planungsprozesses ausschlaggebend sind. Hierzu zählen auch die Aspekte Interesse und Kommunikationsbedarf der Bürger. Sind diese bereits in einer frühen Phase der Planung in starkem Maße vorhanden, so befürwortet dies den Versuch die Vorteile einer frühen Beteiligung nutzbar zu machen, während die restlichen Rahmenbedingungen eine Minimierung der Risiken bewirken. Hieraus geht auch hervor, dass Abbildung 20 als schemenhafte Darstellung des Beteiligungsparadoxons zu verstehen ist. Die grundlegende Tendenz der Entwicklung beider Aspekte (Möglichkeiten der Einflussnahme; Interesse und Kommunikationsbedarf) ist klar zu benennen, die Ausprägung und somit die Steigung ist aber vom jeweiligen Kontext abhängig. Dementsprechend ist die zu erkennende Schnittstelle der entgegengesetzt verlaufenden Geraden nicht als Optimum im Hinblick auf den Zeitpunkt erstmaliger Beteiligung zu verstehen. Soll Beteiligung zukünftig nicht pauschal von Beginn an durchgeführt, sondern sinnigerweise von Beginn an mitgedacht und so früh wie möglich umgesetzt werden, müssen Möglichkeiten gefunden werden, das Interesse der zu Beteiligten zum entsprechenden Zeitpunkt zu wecken oder zu fördern. Hier spielt abermals die Kommunikation im Rahmen der Planung eine bedeutende Rolle.

Zudem muss eine Auseinandersetzung mit der Differenzierung unterschiedlicher Beteiligungsformen stattfinden und festgestellt werden, ob sich beispielsweise formelle oder informelle Verfahren in unterschiedlichen Planungsphasen stärker eignen. Beteiligungsverfahren werden in formelle, informelle, formalisierte oder zu formalisierende Verfahren unterteilt. Erstere sind in vielen Bereichen des Planungswesens explizit geregelt (z.B. Baugesetzbuch) und legen die

formelle Einbindung von Bürgern in den Planungsablauf fest. Sie werden ebenfalls als klassische Formen der Bürgerbeteiligung bezeichnet. Informelle Verfahren weisen keine formalen Voraussetzungen zur Durchführung auf und werden dementsprechend oftmals auf freiwilliger Basis initiiert und sollen durch „weiche Verfahren“ der Einbindung von Bürgern einen Mehrwert im Planungsprozess erzielen (Wiese-von Ofen 2001: 8-14).

3.2.6 Probleme und Grenzen der Partizipation

Die Verwendung des Partizipationsbegriffes ist fast ausnahmslos positiv konnotiert. Im Grunde genommen ist es nahezu unbedeutend, welcher Themenbereich konkret betrachtet wird. Mehr Beteiligung, flachere Entscheidungsstrukturen oder kollektives Handeln sind Umschreibungen, die nicht nur als durchweg positiv eingeordnet werden können, sie finden zudem auch vermehrt Verwendung (BMVI 2014; Walk 2008; Benz 2010). An einigen Stellen ist bereits angeklungen, dass eine Ausweitung von partizipativen Ansätzen nicht zwangsläufig zweckmäßig und gewinnbringend ist oder aber, dass sie von diversen Problemen begleitet wird. Daher sollen im Folgenden die Probleme und Grenzen von Partizipation benannt werden.

Die Erkenntnis darüber, welch hohen Stellenwert gelungene Kommunikation im Planungsprozess einnimmt, ist nicht neu. Dennoch bestehen in dieser grundlegenden Domäne nach wie vor Defizite. Dies ist umso bedeutender, wenn man sich vor Augen führt, dass Kommunikation nicht nur für traditionelle Formate – wie beispielsweise die formelle Bürgerbeteiligung – ausschlaggebend ist, sondern gerade auch in sich neu formierenden Ansätzen – wie beispielsweise kooperativer Problemlösung oder Mediation – bedeutend ist (Selle 1996: 11). Hinsichtlich formeller Bürgerbeteiligung ist Kommunikation seitens der Verantwortlichen ein essentielles Instrument zur Information von direkt Betroffenen oder aber der allgemeinen Öffentlichkeit. Ob diese in Kenntnis gesetzt werden muss, ist genauso gesetzlich geregelt wie der Zeitpunkt und die Weise. Das Gesetz legt lediglich die zu beachtenden Mindeststandards fest. Weiterführende Information oder weitreichendere Partizipation wären zwar in vielen Fällen hilfreich, werden in der Realität aufgrund unterschiedlicher Ursachen häufig aber nicht verfolgt (Scholz/Selle 1996: 393). So darf durchaus in Frage gestellt werden, ob die Information der Bürger via Bekanntmachung im Rathaus oder Veröffentlichung im entsprechenden Teil der Lokalpresse zweckmäßig ist, zumal die textliche Gestaltung für fachliche Laien oftmals schwer verständlich ist. An dieser Stelle tritt das Problem einer potentiell selektiven Beteiligung erneut in den Vordergrund. Es ist zu beobachten, dass eine Beteiligung von Gruppen mit entsprechendem Bildungsstand oder aber einem Mindestmaß an Selbstvertrauen vor dem geschil-

derden Hintergrund wahrscheinlicher ist. Dies steigert die Gefahr der Einbringung von Partikularinteressen und der Dominanz von Fachleuten, wodurch die Funktion der Repräsentation von Betroffenen in Frage gestellt werden muss (Walk 2008: 98).

Trotz aller potentiell zu erreichenden Vorteile liegen aber einige Gründe auf der Hand, die einer über das Mindestmaß hinausgehenden Beteiligung erschwerend oder gar ver hindernd gegenüberstehen. So müssen für eine adäquate Beteiligung im Regelfall Ressourcen²¹ eingesetzt werden, die für die betreffenden Aufgaben nicht zur Verfügung stehen. Die professionelle Organisation und Betreuung von partizipativen Verfahren ist ein sehr humankapitalintensiver Prozess. Insbesondere wenn Beteiligungsverfahren der Zuständigkeit halber von staatlichen Akteuren initiiert und durchgeführt werden müssten, bleibt deren Umsetzung häufig aufgrund fehlender Kapazitäten aus. Da das vorhandene Personal für andere Aufgaben benötigt wird, scheitert die Umsetzung adäquater und intensiverer Partizipationsverfahren mitunter an unzureichenden strukturellen Voraussetzungen.

Partizipative Verfahren sollen zu einer Effektivitätssteigerung im Entscheidungsprozess und zu einer höheren Legitimierung getroffener Entscheidungen führen. Dahl (1994) führt den Begriff des „demokratischen Dilemmas“ ein, der auf beide Aspekte – demokratische Legitimität und Effektivität von Partizipation – Bezug nimmt. Er vertritt die These, dass der Mitwirkungsgrad der einzelnen Beteiligten höher ist, wenn die Anzahl an Beteiligten gering ist. Aufgrund der höheren Zurechenbarkeit von Entscheidungen, spricht er diesen auch eine höhere Legitimität zu. Zugleich bemerkt er jedoch, dass viele gesellschaftliche Probleme effektiv nur unter Einbezug eines weiten Akteurskreises gelöst werden können, wodurch sich das als Dilemma umschriebene Ungleichgewicht einstellt. Darüber hinaus sind der Literatur weitere kritische Stimmen in Bezug auf einen potentiellen Mehrwert partizipativer Verfahren zu finden, die Newig (2011: 493f.) auflistet. So wird die angestrebte Ausweitung des Akteurskreises von Hill und Hupe (2002) als Hemmnisfaktor benannt, da sich die Zahl der Entscheidungsstellen erhöht, mehr Interessen berücksichtigt werden müssen und mehr Veto-Spieler auftauchen. Insgesamt bescheinigt Newig (2011: 495) nach Abwägung unterschiedlicher kritischer Perspektiven und den zugehörigen Untersuchungsergebnissen aber ein erhebliches Governance-Potential von Partizipation, das „in vielen Fällen zu sachgerechteren, stärker umweltbezogenen bzw. besser akzeptierten öffentlichen Entscheidungen“ führt. Letztlich sind die genauen Implikationen aber abhängig von individuellen Interessen und Motiven der Beteiligten, der Prozessgestaltung sowie den Prozess beeinflussende Rahmenbedingungen. Dies aufgreifend wird das erkannte Governance-Potential von mehr Partizipation im weiteren Verlauf anhand der Governance in den regionalen Bahnsystemen der untersuchten Fallstudien diskutiert.

²¹ Mangelnde Ressourcen beziehen sich auf finanzielle Engpässe und fehlendes Humankapital.

3.3 Partizipativ gestaltete Entscheidungsprozesse als soziale Innovation

Soziale Innovation ist grundlegend als Entstehung, Durchsetzung und Verbreitung neuer sozialer Praktiken definiert (Gillwald 2000: 1). Es stellt sich die Frage, ob die im weiteren Verlauf der vorliegenden Arbeit untersuchten Verfahrensweisen der Problemlösung im regionalen Bahnsystem als soziale Innovation verstanden werden können. Zur Klärung dieser Frage bedarf es zunächst der Erörterung, was unter sozialer Innovation zu verstehen ist und welche Merkmale letztlich ausschlaggebend für die Klassifizierung als soziale Innovation sind.

3.3.1 Definition und Merkmale sozialer Innovation

Bereits Ende der 1980er Jahre ist Zapf der Frage nachgegangen, was eine soziale Innovation ist und hat diese wie folgt definiert (Zapf 1989: 177):

„Soziale Innovationen sind neue Wege, Ziele zu erreichen, insbesondere neue Organisationsformen, neue Regulierungen, neue Lebensstile, die die Richtung des sozialen Wandels verändern, Probleme besser lösen als frühere Praktiken, und die deshalb wert sind, nachgeahmt und institutionalisiert zu werden.“

Etwa 20 Jahre später definieren Howaldt und Schwarz (2010: 54) soziale Innovation als „eine von bestimmten Akteuren bzw. Akteurskonstellationen ausgehende intentionale, zielgerichtete Neukombination bzw. Neukonfiguration sozialer Praktiken in bestimmten Handlungsfeldern bzw. sozialen Kontexten“, die das Ziel verfolgt „Probleme oder Bedürfnisse besser zu lösen bzw. zu befriedigen, als dies auf der Grundlage etablierter Praktiken möglich ist“. Die benannten Problemstellungen bilden in diesem Kontext schwierig zu bewältigende Herausforderungen (Gillwald 2000: 1f.). Dies gilt beispielsweise für die Organisation des Nahverkehrs, der einerseits politisch gewollt, andererseits aber nicht rentabel betrieben werden kann. Hier können neue Formen der Zusammenarbeit zwar keine Wende hin zu einem kostenneutralen Betrieb bewirken, wohl aber Effizienzgewinne und somit eine bessere Ausschöpfung der zur Verfügung stehenden Ressourcen ermöglichen.

Vor dem Hintergrund solch komplexer Problemstellungen steigt das Bewusstsein dafür, dass derartige Probleme oft nicht durch technologischen Fortschritt gelöst werden können. Vielmehr hat dieser teils unvorhersehbare soziale Nebenwirkungen hervorgerufen, die in direkter Weise mit gesellschaftlichen Problemen verbunden sind. Bezugnehmend auf das Verhältnis zwischen technischen und sozialen Innovationen wird ein bidirektionaler Zusammenhang unterstellt. Das bedeutet, dass soziale Innovationen sowohl als Stimulus für technische Innovationen als auch als deren Konsequenz eingeordnet werden können (Rüede/Lurtz 2012: 14f.). Es

stellt sich zunehmend die Erkenntnis ein, dass zur Lösung vieler zentraler Probleme in der modernen Gesellschaft nichttechnologische Maßnahmen notwendig sind (Howaldt/Schwarz 2010: 43). Dementsprechend gewinnt die Entwicklung und Etablierung neuer Verfahren der Problemlösung in diesen Bereichen zunehmend an Bedeutung. Analog steigt auch die Aufmerksamkeit für das Themenfeld der sozialen Innovationen, die in diesem Kontext nutzbar gemacht werden (Gillwald 2000: 1f.). Dies fassen Howaldt und Schwarz (2010: 45) wie folgt zusammen:

„Vor dem Hintergrund von zum Teil völlig veränderten und verschärften Problemlagen im Zusammenhang mit einer drastisch beschleunigten Veränderungsdynamik in Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur wächst ganz offensichtlich das Bewusstsein eines nur eingeschränkten Problemlösungspotenzials technologischer Innovationen sowie etablierter Steuerungs- und Problemlösungsroutinen. [...] Darüber hinaus zeichnet sich eine Entwicklung ab, in der soziale Innovationen immer mehr vom Rand in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rückt.“

Dem folgend stellen Howaldt et al. (2008: 64) heraus, dass im Rahmen sozialer Innovationen insbesondere Verhandlungssysteme, intermediäre Arrangements und Governance-Strukturen in den Fokus rücken. Abweichend von technologischen Innovationen geht es also um die Etablierung neuer Organisationsformen. Somit rücken Formen der Problemlösung in den Mittelpunkt, die sich einerseits durch abweichende Strukturen und andererseits durch eine höhere Problemlösungsfähigkeit auszeichnen. Im Kontext der der Arbeit zugrundeliegenden Fragestellung gilt das Interesse in erster Linie der Zusammensetzung und Funktionsweise regionaler bahnspezifischer Netzwerke. Daher ist der Kreis beteiligter Akteure genauso relevant, wie die Interaktion zwischen diesen. Sofern neue Akteurskonstellationen zu Herangehensweisen führen, die Probleme besser lösen als bisherige Praktiken, kann dieser Ansatz als soziale Innovation verstanden werden. Die Frage, welche Merkmale eine soziale Innovation aufweisen muss, um als solche zu gelten, hat Gillwald (2000) aufgegriffen. Die von ihr definierten Merkmale sind in Abbildung 21 dargestellt. Dieser Merkmalskatalog bildet die Grundlage für die Einordnung von identifizierten Best-Practice Ansätze in den Fallstudien (vgl. Kapitel 9.3).



Abbildung 21: Merkmale sozialer Innovationen
(Quelle: Eigene Darstellung nach Gillwald 2000)

Die vorliegende Arbeit geht der Frage nach, inwiefern neue Organisationsformen hinsichtlich der bestehenden Herausforderung im regionalen Bahnsystem – und somit insbesondere im SPNV – eine bessere Problemlösungsfähigkeit hervorbringen, als es bisherige Praktiken tun. Nachdem aus konzeptioneller Perspektive zuvor Bezug auf den Governance-Ansatz sowie den Begriff der Partizipation genommen wurde, stellt sich an dieser Stelle die Frage, ob eine Überlagerung von Aspekten beider Ansätze als soziale Innovation verstanden werden kann (Elsmann/Trienes 2014: 282). Dies wird im weiteren Verlauf aufbauend auf den Ergebnissen der Fallstudien bewertet. Hierfür werden die angeführten Definitionen von Zapf (1991) sowie Howaldt und Schwarz (2010) berücksichtigt, die in erster Linie Veränderungen im Bereich sozialer Praktiken fokussieren und darauf aufbauend soziale Innovation diskutieren. Hierbei gewinnt insbesondere die stärkere Beteiligung ziviler Akteure an Entscheidungsprozessen an Bedeutung. Dies erfasst Moulaert (2010: 10) mit dem folgenden Ansatz, der für die weitere Untersuchung ebenfalls relevant ist:

„Social Innovation is about the satisfaction of basic needs and changes in social relations within empowering social processes; it is about people and organisations who are affected by deprivation or lack of quality in daily life and services, who are disempowered by lack of rights or authoritative decision-making, and who are involved in agencies and movements favouring social innovation.“

Moulaerts Ansatz lässt sich letztlich in drei Dimensionen unterteilen. Die Produktdimension bezieht sich auf die Befriedigung von Bedürfnissen, während die Prozessdimension Bezug auf soziale Beziehungen sowie Governance-Aspekte nimmt. In einer dritten Dimension, die hier als Empowerment bezeichnet wird, rückt die Stärkung des soziopolitischen Potentials in den Fokus. Angesichts fortschreitender Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse – beispielsweise im regionalen Bahnsystem – forciert dieser Ansatz Inklusion und Partizipation. Im Sinne des politischen Entscheidungsprozesses bedeutet dies, dass betroffene Akteure, die bislang nur unzureichend oder gar nicht in den Entscheidungsprozess eingebunden waren, eine Stimme in diesem erhalten sollen. Der soziale Innovationsaspekt bezieht sich also in ausgeprägter Weise auf die Restrukturierung von Governance-Arrangements und greift somit einige bereits in vorausgegangenen Kapiteln thematisierte Aspekte auf. Beispiele dieses Ansatzes können folglich mit verschiedenen partizipativ strukturierten Verfahren benannt werden, partizipativ gestaltete Planungsprozesse oder partizipative Haushaltsplanung stellen nur zwei Varianten dar (Rüede/Lurtz 2012: 17). Hierauf aufbauend wird im anschließenden Kapitel ganz explizit der Frage nachgegangen, inwiefern stärker partizipativ gestaltete Verfahrensweisen und somit veränderte soziale Praktiken als soziale Innovationen klassifiziert werden können.

3.3.2 Mehr Partizipation gleich soziale Innovation?

Soziale Innovation im Sinne des zuvor benannten Verständnisses wird häufig mit Bottom-up-Initiativen in Verbindung gebracht. Solche neu geschaffenen Strukturen können zweifelsohne eine Variante sozialer Innovation darstellen, sofern sie die bereits benannten Kriterien erfüllen. Das Verständnis von mehr Partizipation im Sinne einer sozialen Innovation geht aber weit über dieses eine spezifische Format hinaus. Legt man die Definition von Howaldt und Schwarz (vgl. Kapitel 3.3.1) zugrunde, wird deutlich, dass dem Innovationsbegriff folgend neue Arten der Zusammenarbeit entstehen, deren Diffusion und anschließende Institutionalisierung maßgeblich für soziale Innovationen sind. Neu bedeutet allerdings nicht zwangsläufig besser und genau an dieser Stelle zeigt sich, warum eine, den benannten Kriterien entsprechende, Klassifikation als soziale Innovation oft nicht problemlos vorgenommen werden kann (Howaldt/Schwarz 2010: 55).

Insbesondere hinsichtlich neuer partizipativ ausgestalteter Strukturen kann letztlich eine Diskussion über gleich beide benannten Aspekte geführt werden. Die Anerkennung partizipativer Ansätze als neues Element, das die Verwendung des Innovationsbegriffes legitimiert, kann und muss kritisch hinterfragt werden. Grundsätzlich ist Partizipation im Entscheidungsprozess kein neues Phänomen, sehr wohl ist aber zu erkennen, dass die Möglichkeiten zur Teilhabe in vielen Bereichen limitiert und unzureichend sind. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, wie Entscheidungsprozesse restrukturiert werden können, um die Partizipation eines erweiterten Akteurskreises zu ermöglichen und eine stärkere Berücksichtigung von unterschiedlichen Interessen – u.a. ziviler Interessen – zu forcieren. In diesem Kontext versteht Moulaert (2009: 23) soziale Innovationen als Transformation sozialer Beziehungen und fasst dies wie folgt zusammen:

„[...] transformations which ‚improve‘ the governance systems that guide and regulate the allocation of goods and services meant to satisfy those needs, and which establish new governance structures and organizations (discussion fora, political decision-making systems, firms, interfaces, allocations systems, and so on).“

Hiermit wird explizit Bezug auf Governance-Strukturen genommen, die der Erbringung von Leistungen zugrunde liegen, die letztlich der Befriedigung bestehender Bedürfnisse dienen. Darauf aufbauend stellt Moulaert (2009: 12) fest, dass gerade aus raumplanerischen Blickwinkel raum- bzw. skalenbezogene Governance-Strukturen bedeutend sind. Rückblickend auf die Governance-Ansätze, die im bisherigen Verlauf der Arbeit als besonders relevant hervorgehoben wurden, unterstreicht dies abermals die Bedeutung von Regional Governance sowie von Multilevel-Governance. Die stark hierarchisch geprägte Struktur bestehender Entscheidungs-

prozesse wird in Frage gestellt und für Dezentralisierung plädiert, um mehr horizontale Kommunikation zu ermöglichen und den Zugang ziviler Akteure zu bestehenden Governance-Arrangements zu erleichtern. Somit sollen die Einflussmöglichkeiten von Bürgern einerseits, aber auch die von anderen beteiligten Stakeholdern erhöht werden (Moulaert 2009: 16).

Wird der Terminus der sozialen Innovation bezugnehmend auf die bereits vorgestellte Definition von Howaldt und Schwarz als neue und bessere Verfahrensweise zur Lösung kollektiver Problemstellungen definiert, kann bereits die Frage nach dem Neuheitsgrad partizipativer Elemente kritisch diskutiert werden. In der Literatur finden sich nur vage Anhaltspunkte, anhand derer bestimmt werden kann, ob auf Grundlage neuer Verfahren samt stärkerer partizipativer Einbindung von einer zielgerichteten Neukombination bzw. Neukonfiguration sozialer Praktiken gesprochen werden kann (Gillwald 200: 41). Zudem kann die Beurteilung einer besseren Problemlösungsfähigkeit durch neue Governance-Strukturen kontrovers diskutiert werden (Beisheim et al. 2008: 453). Analog zu einem der Innovation zugrunde liegenden Neuheitsgrad, kann die normative Einordnung eines höheren Problemlösungspotentials ebenfalls nur vage bestimmt werden. Kriterien oder Indikatoren, die bessere Prozessabläufe nachweisbar machen, sind Mangelware und können – wenn überhaupt – nur kontextspezifisch abgeleitet werden (Howaldt/Schwarz 2010: 12).

Dies aufgreifend stellt Swyngedouw (2005: 1991) heraus, dass in den vergangenen zwei Jahrzehnten neue innovative Arrangements entstanden sind, die Alternativen zu traditionellen staatszentrierten Formen der Entscheidungsfindung in Form von neuen Governance-Formen offerieren. Er bezeichnet sie als „governance-beyond-the-state“. Diese als innovativ eingeordneten Arrangements zeichnen sich einerseits durch die Einführung und Etablierung neuer Formen der partizipativen Einbindung sowie andererseits durch eine neue Artikulierung der Beziehung zwischen Staat und Zivilgesellschaft aus. Swyngedouw (2005: 1992) betont jedoch ebenfalls die Existenz einer Kehrseite, die auf den Grad der Einflussnahme von neuen Akteuren im Rahmen einer partizipativeren Ausrichtung Bezug nimmt. Welcher Akteur in diesem Zusammenhang wie viel Einfluss ausüben kann und soll, avanciert zu einem bedeutenden Aspekt hinsichtlich zu treffender Entscheidungen. Grundsätzlich spricht Swyngedouw den von ihm umschriebenen Strukturen einen Mehrwert zu und ordnet sie als Innovation in der sozialen Dimension ein. Der benannte Mehrwert ergibt sich aus den von Schmitter (2000) aufgelisteten Determinanten, die die folgenden Aspekte umfassen (Swyngedouw 2005: 1994f.):

- Horizontale Interaktion zwischen Akteuren, ungeachtet deren Zugehörigkeit zur öffentlichen oder privaten Sphäre.
- Regelmäßiger Austausch zwischen jeweils individuell unabhängigen, untereinander aber in Verbindung stehenden Akteuren.
- Garantierter und möglichst frühzeitiger Zugang zu Entscheidungsprozessen.

- Teilnehmer repräsentieren nicht individuelle Interessen, sondern die von zugehörigen Akteursgruppen.

Auch wenn die benannten Determinanten als idealisiertes Modell zu verstehen sind, das in der Realität in dieser Weise kaum vorzufinden ist, weisen sie doch Entwicklungstendenzen auf, die es wert sind verfolgt zu werden. Hierzu zählt insbesondere das Begreifen von Akteursgruppen, die letztlich vom Entscheidungsprozess betroffen sind, als zu partizipierende Stakeholder. Im Kontext des regionalen Bahnsystems können diese Stakeholder in allen bisher berücksichtigten Dimensionen verortet werden. Somit sind staatliche Akteure für Entscheidungsprozesse im benannten Themenfeld ebenso relevant wie privatwirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Akteure. Bezugnehmend auf das zuvor angeführte idealisierte Modell ist hinsichtlich der geltend zu machenden Interessen die Kategorisierung als jeweilige Stakeholdergruppe bedeutend, um Entscheidungsprozesse an kollektiv bestehenden Interessen auszurichten und ein inflationäres Einbringen von Einzelinteressen zu verhindern.

Die Ausführungen zu sozialer Innovation können abschließend wie folgt zusammengefasst werden. Die Nutzung des Governance-Ansatzes dient dem Verstehen der Funktionsweise von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem. Partizipation stellt in diesem Zusammenhang einen elementaren Prozess dar, der die einzelnen Teilgruppen entweder temporär oder gar dauerhaft in das Akteursnetzwerk einbindet und somit alle Akteure am Entscheidungsprozess teilhaben lässt. Weist die resultierende Akteurskonstellation eine erhöhte Problemlösungsfähigkeit auf, so kann dieses Konstrukt als soziale Innovation verstanden werden. Inwiefern solche Erfolgsmodelle in den untersuchten Fallstudien bestehen, wird im weiteren Verlauf der Arbeit diskutiert.

4 Zwischenfazit und Ableitung des Forschungsbedarfs

Vor dem Hintergrund der von europäischer Ebene initiierten Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse haben Europas Bahnsysteme Anfang der 1990er Jahre einen tiefgreifenden Wandel erfahren. Diesem Wandel wurde in den verschiedenen Mitgliedsstaaten mit unterschiedlicher Radikalität in puncto Umsetzung begegnet. Nach Lektüre der vorangegangenen Kapitel sollte Folgendes klar geworden sein: Auch wenn die Umstrukturierungen in verschiedenen Nationen in unterschiedlichem Maße stattgefunden haben und noch immer stattfinden, haben sich dennoch in allen (regionalen) Bahnsystemen Änderungen ergeben, die sich in direkter Weise auf die zugehörige Akteurskonstellation auswirken und somit auch auf die im Titel der vorliegenden Arbeit benannte Governance im regionalen Bahnsystem.

In Kapitel 3 wurde dezidiert auf den Governance-Ansatz eingegangen und der Frage nachgegangen, inwiefern dieser geeignet ist, um Prozesse im regionalen Bahnsystem zu erfassen und zu erklären. Abbildung 22 greift die in Kapitel 3.1 eingeführten Untersuchungsperspektiven auf, die nun zur Auswertung der empirischen Ergebnisse aus den Fallstudien angewendet werden. Hierzu werden die zentralen Erkenntnisse zu den dargestellten Perspektiven kurz zusammengefasst und relevante Aspekte für die anschließende Untersuchung der beiden Fallstudien benannt.

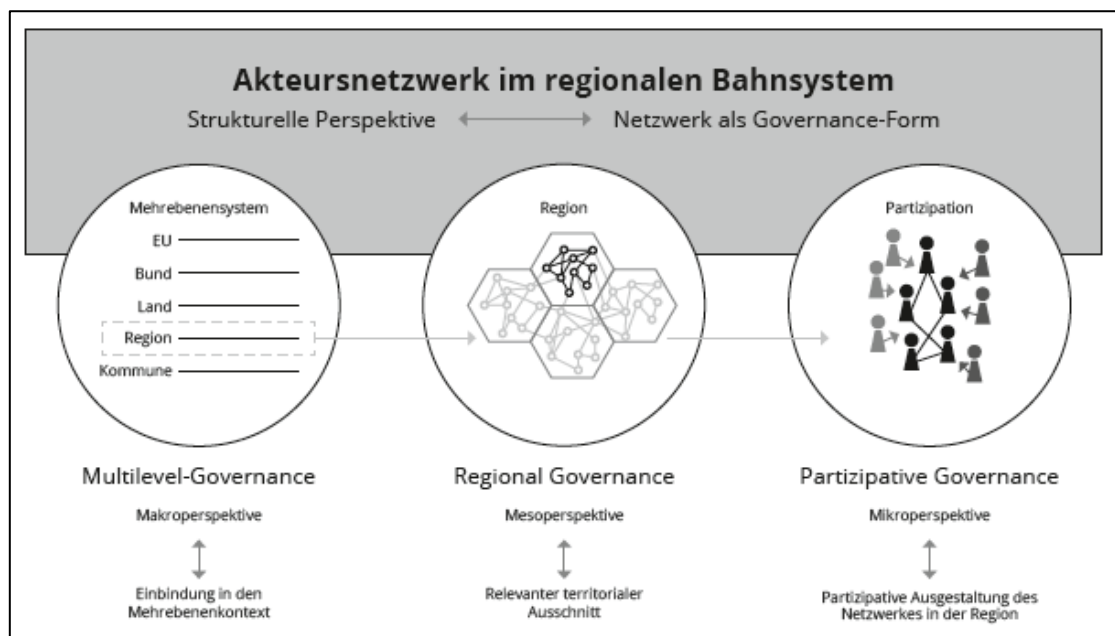


Abbildung 22: Perspektiven zur Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem in der vorliegenden Arbeit
(Quelle: Eigene Darstellung)

Akteursnetzwerk

Die gewonnene Erkenntnis, dass Governance im Sinne der Steuerung bei gesteigerter Komplexität in modernen Gesellschaften zu verstehen ist, wird durch Umstrukturierungsprozesse im regionalen Bahnsystem zweifelsfrei unterstrichen. War die Steuerung in jenen Bereichen bis zum Einsetzen von Privatisierungs- und Liberalisierungsprozessen von einer vergleichsweise kleinen Zahl an Akteuren beeinflusst, so ist die Komplexität alleine im Hinblick auf die Zahl beteiligter Stakeholder an sich gestiegen. Setzte sich der Kreis relevanter Akteure einst vorwiegend aus integrierten Eisenbahnunternehmen, Politik sowie der zwischengeschalteten Verwaltung zusammen, so gestaltet sich das Bild in diesem Bereich inzwischen deutlich bunter.

Vor dem Hintergrund der skizzierten Situation lässt sich zusammenfassen, dass der Akteurskreis im regionalen Bahnsystem im Zuge der vergangenen 20 Jahre deutlich ausgeweitet wurde und das Zusammenspiel von Staat und Privatwirtschaft maßgeblich an Bedeutung gewonnen hat. Bezugnehmend auf die in Kapitel 3 dargestellten Idealtypen verschiedener Governance-Formen geht aus der Situation im Bereich regionaler Bahn eine besondere Relevanz des Netzwerkes hervor, auf das im anschließenden Empirieteil eingegangen wird. So stellen sich die Fragen, welche Akteure das entsprechende Netzwerk formen und wie stark institutionalisiert die netzwerkgebundene Zusammenarbeit ist, als besonders wichtig heraus.

Multilevel-Governance

Die bereits thematisierten Vorgaben von europäischer Ebene, sei es die detailliert erläuterte Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft oder die im Anschluss erlassenen europäischen Eisenbahnpakete, verdeutlichen den Stellenwert einer Multilevel-Governance. Das politische Mehrebenensystem weist gerade im Hinblick auf Prozesse im regionalen Bahnsystem einen rahmensetzenden Charakter auf. Abstimmungs- und Koordinationsprozesse zwischen verschiedenen Ebenen im föderal strukturierten System sind besonders dann von Bedeutung, wenn es beispielsweise um die Mittelzuteilung zur Finanzierung des gemeinwirtschaftlich ausgerichteten Bahnverkehrs geht. Doch auch in Themenbereichen ohne direkt bestehendes Abhängigkeitsverhältnis ist eine zielgerichtete Abstimmung zwischen handelnden Akteuren auf unterschiedlichen politischen Handlungsebenen unumgänglich. Dies ist in erster Linie auf die Neuverteilung von Zuständigkeiten im Anschluss an die jeweils nationalen Bahnreformen in den europäischen Mitgliedsstaaten zurückzuführen (vgl. Kapitel 2.2), die in den einzelnen Staaten auf unterschiedliche Weise neu zugeordnet wurden. Insbesondere in puncto Aufgabenträgerschaft ist im europäischen Vergleich eine Bandbreite von zentralistischer Organisation bis hin zur regionalisierten Aufgabenübertragung zu beobachten. Multilevel-Governance spielt in beiden Ausprägungsformen eine bedeutende

Rolle. Während Großbritannien stellvertretend für eine zentralistische Organisation auf nationaler Ebene steht, wurde die Verantwortung für den SPNV in Deutschland regionalisiert. Das Zusammenspiel der verschiedenen Handlungsebenen wird für beide nationalen Kontexte unter Bezugnahme auf die Fallstudien empirisch untersucht und somit der Frage nach dem Einfluss anderer Ebenen auf das regionale Bahnsystem nachgegangen.

Regional Governance

Zwar ist das regionale Bahnsystem wie zuvor beschrieben in einen Mehrebenenkontext eingebettet, die räumliche Bezugsebene für die anschließende Analyse der Governance in den beiden Fallstudien ist aber primär die regionale Ebene. Daher steht wohl außer Frage, warum der Ansatz der regionalen Governance im vorliegenden Kontext eine besondere Bedeutung einnimmt. In Kapitel 3.1.4 wurde bereits dargelegt, dass ein besonderes Interesse an dem Zusammenspiel von kommunalen und regionalen Akteuren, auch aber nach dem zwischen Politik, Verwaltung und Wirtschaft besteht. Ebenfalls wurden die Aufwertung der regionalen Ebene und der damit einhergehende Bedeutungsgewinn thematisiert. So ist von Zuständigkeiten durch die Übertragung der Aufgabenträgerschaft im SPNV (bspw. in Deutschland), andererseits aber auch durch bestehende regionale Problemlagen bei national organisierter Aufgabenträgerschaft (bspw. in Großbritannien) das Interesse am Zusammenspiel regionaler Akteure durchaus begründet.

Dies wird im Zuge der empirischen Aufarbeitung berücksichtigt. Die anschließende Analyse der Fallstudien untersucht daher neben der strukturellen Zusammensetzung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem auch deren Funktionsweise und liefert somit Antworten auf Forschungsfrage 2. Hieran anknüpfend wird herausgestellt, wie Entscheidungsprozesse in den beiden regionalen Fallstudien strukturiert sind, sowie der Einfluss einzelner Akteure bewertet. Zudem wird dargestellt, welche Spezifika die Situation in den beiden Fallbeispielregionen charakterisieren. Diese spezifischen Governance-Strukturen sind gerade dann interessant, wenn sie nicht nur im regionalen Kontext als gewinnbringend gelten, sondern darüber hinaus auch im Falle einer Übertragung in andere regionale bzw. nationale Kontexte als erfolgsversprechend eingestuft werden können.

Partizipative Governance

Die in dieser Arbeit vorgenommene Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem legt ein besonderes Augenmerk auf den Aspekt der Partizipation. Wurde zuvor betont, dass Kooperation und Koordination die Schlüsselbegriffe des Governance-Ansatzes darstellen und im Mittelpunkt des Konzeptes stehen, so schließt hieran die Frage an, wie betroffene Akteure in den Kooperations- und Koordinationsprozess eingebunden werden. Dies gilt für sämtliche

denkbaren betroffenen Akteure, ganz gleich ob diese der politischen Sphäre, der Privatwirtschaft oder aber der Zivilgesellschaft angehören. Dementsprechend wird im Folgenden der Stellenwert der Stakeholder-Partizipation im Rahmen von Governance im regionalen Bahnsystem untersucht. Anknüpfend an Forschungsfrage 3 wird im Folgenden erläutert, welche Akteure grundsätzlich beteiligt werden, in welcher Weise dies geschieht und welche Partizipationspraktiken als erfolgreich bewertet werden.

Insgesamt wird also nicht nur dargelegt, ob innerhalb der Governance-Strukturen eine Einbindung sämtlicher relevanter Akteure gewährleistet wird. Darüber hinaus wird die derzeitige Art der Einbindung in das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem detailliert beleuchtet. Die verschiedenen Beteiligungskulturen berücksichtigend, erscheint in den fokussierten Fallbeispielräumen ein Vergleich gerade hinsichtlich der Partizipation zivilgesellschaftlicher Akteure als lohnend, zumal er trotz einer äußerst vital erscheinenden Situation in Großbritannien im Kontext regionaler Bahnsysteme bis dato kaum verfolgt wurde (Seedhouse 2012; Walk 2008).

Abschließend ist festzuhalten, dass der Forschungsstand zu Governance im regionalen Bahnsystem insbesondere im Hinblick auf partizipative Elemente defizitär ist. Daher werden in dieser Arbeit die Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem von zwei konkreten Fallstudien untersucht. Erkenntnisse zu Governance im regionalen Bahnsystem werden im Folgenden anhand empirisch gewonnener Daten zu den Fallstudien der Region Aachen sowie der britischen Region Lancashire aufgearbeitet. Zu diesem Zwecke wird im anschließenden Kapitel das Forschungsdesign dargelegt sowie im Anschluss relevante Ergebnisse vorgestellt, diskutiert und schließlich vergleichend gegenübergestellt.

5 Forschungsdesign

In dieser Arbeit werden Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem und deren Governance untersucht. Die Untersuchung erfolgt anhand zweier Fallsudien. In diesem Kapitel wird das Forschungsdesign vorgestellt und somit die konzeptionellen Überlegungenen vorgestellt.

Methodische Überlegungen: Wie kann man partizipative Governance im regionalen Bahnsystem in einem empirischen Forschungsdesign fassen?

In der Humangeographie ist eine zunehmende Pluralisierung der Arbeitsweisen und Methoden festzustellen (Matissek et al. 2013: 15f.). Aus diesem Grund soll und muss dargelegt werden, welche Methoden sich zur Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem eignen. In diesem Zusammenhang erfolgt eine Einordnung der in dieser Arbeit genutzten Methoden in das interpretativ-verstehende Paradigma. Im Verlauf des Kapitels wird die Methodenwahl begründet und das methodische Vorgehen dargestellt. Der gewählte Forschungsansatz ist ein Vergleich zweier Fallstudien.

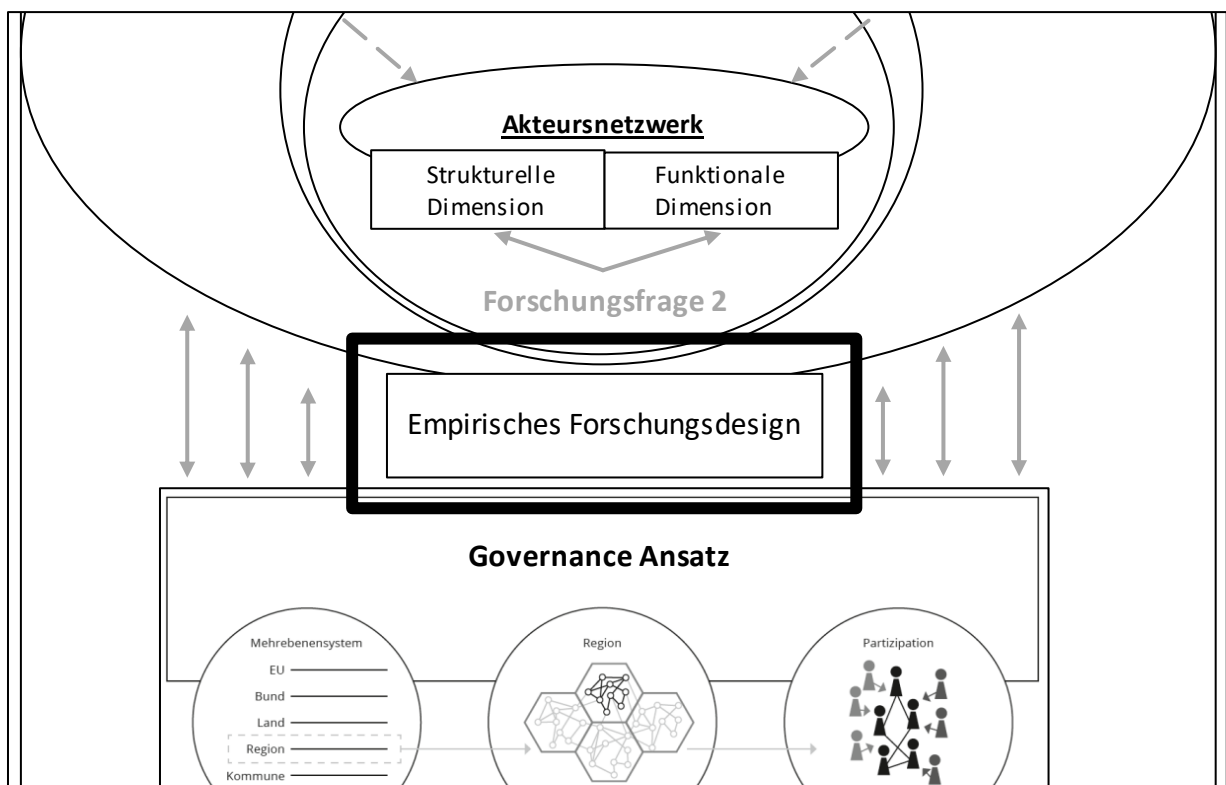


Abbildung 23: Verortung der methodischen Überlegungen im systematischen Aufbau der Arbeit (Quelle: Eigene Darstellung)

5.1 Fallstudienvergleich als Forschungsansatz

Die Entwicklung regionaler Bahnsysteme ist im Anschluss an die Reformierung der europäischen Eisenbahn seit Anfang der 1990er Jahre national abweichend verlaufen und hat zu national unterschiedlichen Organisationsformen des regionalen Bahnsystems geführt. Die Zusammensetzung und Funktionsweise von Akteursnetzwerken muss in Abhängigkeit der spezifischen Rahmenbedingungen untersucht werden, die das regionale Bahnsystem prägen. In Kapitel 1.3 wurde festgestellt, dass die Untersuchung von sozialen Netzwerken kontextabhängig erfolgen muss (Fuhse 2009: 56). Daher werden in dieser Arbeit zwei Fallstudien vergleichend untersucht, deren Entwicklung von abweichenden Rahmenbedingungen beeinflusst wurde. Die Wahl von Fallstudien dient der detaillierten Untersuchung von Phänomenen in einer abgegrenzten Einheit in Abhängigkeit des spezifischen Kontexts (Baxter 2010: 81). Die Ergebnisse von Fallstudien können für einen Vergleich genutzt werden.

Zwar muss es sich hierbei nicht zwangsläufig um einen räumlichen Vergleich handeln, die meisten geographischen Vergleichsstudien nehmen aber genau diesen vor. Diese Arbeit vergleicht ebenfalls zwei Fallstudien verschiedener Räume und nimmt dabei Bezug auf den Entwicklungspfad und die regionalen Unterschiede. Aufgrund des nahezu gleichen Zeitpunkts und ähnlichen Zielsetzungen der Reformierung des Bahnsystems in Deutschland und Großbritannien, aber stark abweichenden Umsetzungsmodellen (Wieland 2010: 45) ist ein Vergleich der gegenwärtigen Struktur und Funktionsweise der regionalen Bahnsysteme von Bedeutung. Der Vergleich von Governance im regionalen Bahnsystem misst partizipativen Strukturen und somit der Einbindung ziviler Akteure einen besonderen Stellenwert bei. Es wird davon ausgegangen, dass das regionale Bahnsystem in Großbritannien deutlich stärker partizipative Strukturen aufweist als jenes in Deutschland. Dementsprechend scheint eine Einbindung ziviler Akteure in Großbritannien besser zu gelingen. Ob diese Annahme zutrifft und welche Gründe hierfür verantwortlich sind, soll in der Untersuchung der Fallstudien geprüft werden. Somit wird durch die deutsche und britische Fallstudie ein Vergleich der partizipativen Governance im regionalen Bahnsystem möglich.

Ziel ist es, Unterschiede und spezifische Vorteile der beiden Governance-Arrangements zu identifizieren. Dies bezieht sich auf die Struktur der Akteursnetzwerke, auf die Governance und auf partizipative Ansätze im regionalen Bahnsystem. Eine Vorstellung der konkreten Analysekategorien erfolgt in Kapitel 5.3.4. Von besonderem Interesse ist die Identifizierung von Erfolgsfaktoren der jeweiligen Governance-Arrangements. Dabei richtet sich der Fokus auf eine potentielle Übertragbarkeit von Best-Practice Ansätzen auf andere Regionen.

5.2 Auswahl und Abgrenzung der Untersuchungsregionen

Hat die Region im Forschungsdesign wissenschaftlicher Ausarbeitungen eine besondere Bedeutung als räumlicher Bezugsrahmen, so muss nicht nur eine rein räumliche Abgrenzung des Untersuchungsgebietes, sondern je nach Erkenntnisinteresse auch eine adäquate inhaltliche Einordnung des Regionsbezuges erfolgen. Dies ist insbesondere dann unerlässlich, wenn die Region nicht als statischer Raumausschnitt, sondern als Handlungsraum verstanden wird, in dem verschiedene Akteure auf regionaler Ebene zusammenarbeiten. Da genau dies auf die gewählten Fallstudien zutrifft, wird im Folgenden eine entsprechende Einordnung der beiden Untersuchungsräume vorgenommen. In diesem Zusammenhang wird auch dargestellt, welche Region zum Thema regionale Bahn passt.

5.2.1 Untersuchungsraum Region Aachen

Die räumliche Abgrenzung der ersten Fallstudie erfolgt anhand der administrativen Grenzen des Aachener Verkehrsverbundes (AVV). Dieser vereinigt räumlich gesehen die Stadt Aachen, die StädteRegion Aachen, den Kreis Heinsberg sowie den Kreis Düren in einem Verbundraum. Da sich der Verbundraum nicht nur räumlich-administrativ abgrenzen lässt, sondern aufgrund der Organisationsform als Zweckverband auch eine funktionale Dimension besteht, ergibt sich ein räumlich abgegrenzter Funktionsraum. Zwar bestehen Zweckverbände in unterschiedlichen Ausprägungen, in dem hier verstandenen Sinne ist aber der Ein-Themen-Zweckverband maßgeblich, der seine thematische Ausrichtung explizit auf den Bereich des öffentlichen Verkehrs fokussiert (Lindstaedt 2006: 39).

An dieser Stelle muss deutlich gemacht werden, dass nicht der Zweckverband als solcher das abgrenzungsrelevante Merkmal darstellt. Vielmehr ist der durch den Zweckverband definierte Bezugsraum in räumlich administrativer Dimension maßgeblich sowie die spezifische thematische Ausrichtung, die den funktionalen Handlungsraum definieren. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine bewusste Auswahl der Untersuchungsregion erfolgt ist, die sich an einem bereits bestehenden Regionskonstrukt, nämlich der benannten themenspezifischen Organisationsform, orientiert.

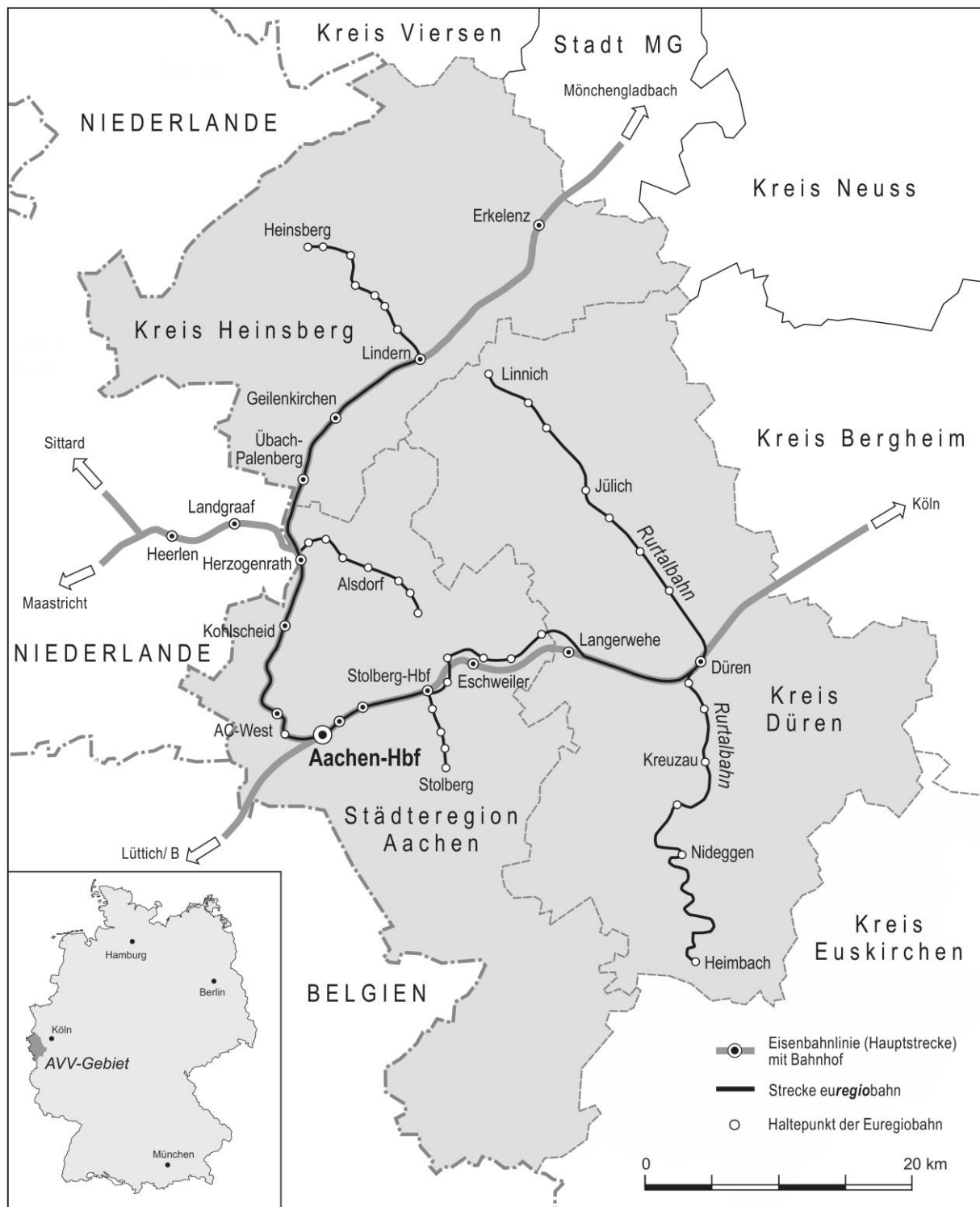


Abbildung 24: Der Untersuchungsraum Region Aachen und Hauptachsen des SPNVs
 (Quelle: Eigene Darstellung; Konzept: D. Elsmann, kartographische Umsetzung: H.-J. Ehrig)

Wie in Abbildung 24 ersichtlich, liegt der Untersuchungsraum Region Aachen im Westen der Bundesrepublik Deutschland und formt sich aus den Gebietskörperschaften, die entsprechend der zuvor beschriebenen Weise die räumliche Ausdehnung des Zweckverbands Aachener Verkehrsverbund bilden. Als Besonderheit muss die Lage im Grenzraum zwischen Deutschland, den Niederlanden und Belgien genannt werden. Zwar spielt der grenzüberschreitende Kontext bei der Untersuchung keine übergeordnete Rolle, dennoch wirkt sich die Grenzlage in diversen Punkten auf den Untersuchungsraum und das regionale Bahnsystem aus.

Insgesamt leben in der Untersuchungsregion knapp 1,05 Mio. Einwohner (Landesdatenbank NRW 2015a). Sie wohnen auf einer Fläche von 2.276 km², wodurch sich eine Bevölkerungsdichte von 461 Einwohner pro km² ergibt (Landesdatenbank NRW 2015b). Gilt das Hauptinteresse der Funktionsweise des regionalen Bahnsystems, so muss an dieser Stelle Bezug auf die Raummerkmale genommen werden, die hiermit in direktem Zusammenhang stehen. Die bestehende Schieneninfrastruktur zählt hierzu und ist auf Abbildung 24 dargestellt. Hieraus geht hervor, dass die Region Aachen neben der Erschließung durch die Haupttrassen Lüttich-Aachen-Köln und Aachen-Mönchengladbach-Düsseldorf gerade im regionalen Bahnbereich durch die seit 2001 grenzüberschreitend verkehrende „Euregiobahn“ sowie die an der östlichen Verbundraumgrenze verkehrende „Rurtalbahn“ gut erschlossen wird.

Dass der Regionalbahnverkehr lange Zeit im Aachener Verkehrsverbund organisiert wurde, ist angesichts der Wahl des Untersuchungsraums nicht verwunderlich. Die entsprechende Aufgabenträgerschaft für den SPNV wurde dem landespolitischen Willen folgend im Jahr 2008 auf den Nahverkehr Rheinland (NVR) übertragen, der eine Fusion von Aachener Verkehrsverbund sowie dem angrenzenden Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS) darstellt und somit gegenwärtig auf einer weiter gefassten räumlichen Handlungsebene fungiert. Abschließend kann festgehalten werden, dass auch aufgrund der Erkenntnisse aus den Experteninterviews die räumliche Ausdehnung des AVVs als adäquater Untersuchungsraum festgelegt wurde.

5.2.2 Untersuchungsraum Region Lancashire

Die Region Lancashire bildet im angestrebten Vergleich der zwei Fallstudien das britische Pendant zur Region Aachen. Im Folgenden soll die Region Lancashire abgegrenzt werden. Die Zusammensetzung Lancashires wurde aufgrund der Reformierung administrativer Verwaltungsgrenzen Mitte der 1970er Jahre maßgeblich verändert. Zählten die bedeutenden Großstädte Manchester und Liverpool samt dem sie umgebenden Agglomerationsraum bis dato

noch zum Gebiet Lancashires, wurden sie im Zuge der Gebietsreform als eigenständige Großstadtreionen ausgegliedert und das County Lancashire entsprechend restrukturiert (Office for National Statistics 2015b: 1).

Der Untersuchungsraum des ersten Fallbeispiels wurde aufbauend auf administrativ bestehenden Strukturen gewählt und abgegrenzt. Dies gilt analog auch für die Region Lancashire. So erfolgt die Abgrenzung des Untersuchungsraums anhand des administrativen Zuschnitts des Non-Metropolitan Counties²² Lancashire und entspricht dadurch dem Zuständigkeitsbereich des Lancashire County Councils. Analog zum Vorgehen der Regionsabgrenzung der Region Aachen, ergibt sich jene auch im Rahmen der zweiten Fallstudie nach räumlichen und thematischen Kriterien. So weist das Lancashire County Council einen administrativ klar abgegrenzten Raumbezug auf, thematisch ist eine Zuständigkeit für den hier relevanten Bereich „Transport“ gegeben (Office for National Statistics 2015b: 3). Somit ergibt sich auch der Untersuchungsraum der zweiten Fallstudie als funktionaler Handlungsraum.

Die Region Lancashire liegt im Nordwesten Englands (Abbildung 25). Im Süden grenzt sie an die ehemals zugehörigen Metropolitan Counties²³ Greater Manchester und Merseyside²⁴, die aufgrund ihrer hohen Bedeutung für die übergeordnete Region „North West“ an dieser Stelle benannt werden müssen. Insgesamt leben im County Lancashire etwa 1,18 Mio. Einwohner auf einer Fläche von 2.903 km². Daraus ergibt sich für den zweiten Untersuchungsraum eine Bevölkerungsdichte in Höhe von 406 Einwohnern pro km² (Office for National Statistics 2015a). Angesichts der durchschnittlichen nationalen Bevölkerungsdichte von knapp 230 Einwohnern pro km² in Deutschland und knapp 263 Einwohnern pro km² in Großbritannien, können die beiden Untersuchungsräume als vergleichsweise dicht bevölkert eingestuft werden (Statista 2015). Als weiteres relevantes Merkmal im Hinblick auf den Untersuchungsraum wurde zuvor die Schieneninfrastruktur benannt. Wie in Abbildung 25 ersichtlich, wird Lancashire in Nord-Süd-Richtung von der „West Coast Main Line“ erschlossen, die insbesondere Manchester, Preston und Lancaster miteinander verbindet. Darüber hinaus besteht ein recht dichtes Netz an regionalen Bahnverbindungen, was vor dem Hintergrund der massenhaften Streckenstillegungen in Großbritannien bemerkenswert ist und somit die Einschätzung der Region als adäquate Fallstudie für einen Vergleich mit der Region Aachen unterstreicht.

²² Entsprechend der in England bestehenden Verwaltungssystematik liegt diese Ebene unter der obersten Gliederungsebene der Regionen. Die Regionen werden jedoch lediglich im Rahmen statistischer Analysen nutzbar gemacht.

²³ Ein „Metropolitan County“ ist eine Großstadtreion, die als eigenständiger Verwaltungsbezirk ausgewiesen wird.

²⁴ „Merseyside“ umfasst die City of Liverpool sowie den umliegenden Agglomerationsraum.

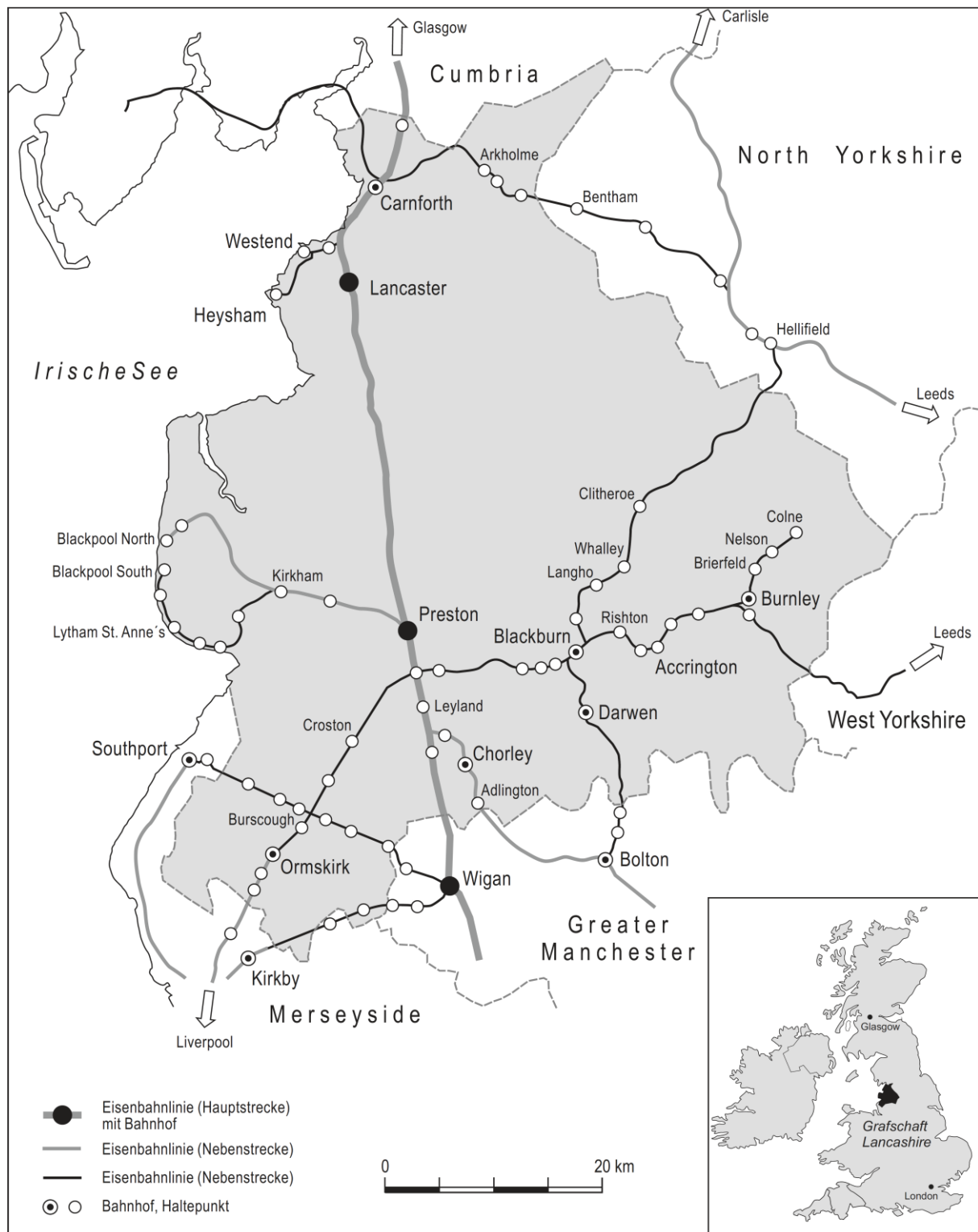


Abbildung 25: Der Untersuchungsraum Region Lancashire und Hauptachsen des SPNVs
 (Quelle: Eigene Darstellung; Konzept: D. Elsmann, kartographische Umsetzung: H.-J. Ehrig)

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die beiden gewählten Untersuchungsräume in vielen Punkten unterschiedlich strukturiert sind. Die Region Lancashire liegt an der Küste zur Irischen See, die Region Aachen liegt hingegen im binnenländischen Dreiländereck zwischen Deutschland, Belgien und den Niederlanden. Die Region Aachen im hier verstandenen Sinne orientiert sich räumlich gesehen an den Verbundgrenzen eines Zweckverbandes, während die Region Lancashire anhand der administrativen Grenzen des Counties abgegrenzt wird. Auch wenn die siedlungsstrukturelle Situation nicht identisch ist, so ähneln sich die beiden Regionen jedoch in einem hinreichenden Maße. Siedlungsstrukturelle Schwerpunkte wie Preston in Lancashire oder die Stadt Aachen in der Region Aachen sind von einem dicht bevölkerten Gebiet umgeben, welches gut durch vorhandene Schieneninfrastruktur erschlossen wird.

Durch die Vorstellung der beiden Fallstudien sollte deutlich geworden sein, dass anlässlich der Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem die Wahl einer Untersuchungsregion auf Mesoebene notwendig ist. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn die Erkenntnisse der Untersuchung mit ähnlich strukturierten Räumen verglichen oder gar auf diese übertragen werden sollen. So sind kommunal abgegrenzte Untersuchungsräume im Themenfeld regionaler Bahn als zu großmaßstäbig, Bundesstaaten auf deutscher Seite oder (statistische) Regionen auf britischer Seite als zu weit gefasst einzuordnen. Vielmehr muss eine zwischenliegende Ebene definiert und abgegrenzt werden, die unter Angabe von Argumenten, die die Auswahl rechtfertigen, für einen entsprechenden Vergleich nutzbar gemacht werden kann. Dies ist für die gewählte deutsche und britische Fallstudie in diesem Kapitel geschehen. Im weiteren Verlauf wird nun das methodische Vorgehen zur Untersuchung der beiden Fallstudien vorgestellt.

5.3 Verstehen von Akteursnetzwerken - ein qualitativer Ansatz

Lenkt man im Rahmen der Untersuchung von regionalen Bahnsystemen den Fokus zunächst generell auf das Netzwerk, so können hierunter zwei Netzwerke verstanden werden, die in ihrer jeweiligen Form höchst bedeutend sind, sich im direkten Vergleich aber deutlich unterscheiden. Eines dieser Netzwerke ist das vom englischen Begriff „network“ abgeleitete Schienennetz im Sinne der physischen Infrastruktur, auf das bei Verwendung des Netzwerkbegriffes im weiteren Verlauf nicht referiert wird. Es wird Bezug auf das in Kapitel 1.3 und 3.1.2 diskutierte Netzwerk als eine Form von Governance genommen. Der Netzwerkbegriff bezieht sich also nicht auf die Dimension der „harten“ physischen Infrastruktur im regionalen Bahnsystem. Vielmehr steht das Akteursnetzwerk im Fokus, das seinerseits die Dimension der „weichen“ sozialen Beziehungen umfasst und die organisatorische Funktionsfähigkeit des regionalen Bahnsystems bedingt (vgl. Kapitel 2.4).

5.3.1 Verstehen durch qualitative Forschung

Das Netzwerk stellt eine Form von Governance dar, die entscheidende Vorteile gegenüber den herkömmlichen Formen der Koordination aufweist. Das Netzwerk gilt als flexibel, die zugehörigen Akteure vertrauen einander und treffen gemeinsame Entscheidungen. Somit bietet es einen Mehrwert im Vergleich zu den Steuerungsformen Markt oder Hierarchie (Mayntz 1997: 246). Das Zusammenarbeiten von öffentlichen, privaten und zivilen Akteuren steht hier im Mittelpunkt des Interesses, wodurch nun neben dem Netzwerk auch der Akteursbegriff Einzug erhält. Der Akteur kann grundlegend als individuelle Persönlichkeit oder aber als Repräsentant von Institutionen bzw. Organisationen verstanden werden (Bathelt/Glücksler 2002: 22). Im vorliegenden Kontext wird die zweite Variante genutzt. Relevante Akteure sind daher Eisenbahnverkehrsunternehmen, öffentliche Verwaltungseinrichtungen oder Interessensverbände, um Beispiele für öffentliche, private und zivilgesellschaftliche Akteure abzudecken. Bezugnehmend auf die methodischen Überlegungen wird erläutert, warum sich das verfolgte Erkenntnisinteresse unter Anwendung eines qualitativen Forschungsansatzes zielführend untersuchen lässt. Außerdem wird das methodische Vorgehen erklärt, das zur Untersuchung der Funktionsweise der (partizipativen) Governance in den regionalen Bahnsystemen der Fallstudien angewendet wird.

Das Spektrum empirischer Sozialforschung lässt sich grundsätzlich in ein quantitatives und ein qualitatives Paradigma unterteilen (Mattissek 2013: 34; Wessel 1996: 40). Das Verhältnis zwischen quantitativ und qualitativ ausgerichteter Forschung ist seit jeher als spannungsreich

zu beurteilen. Qualitative Forschung muss sich nicht selten den Vorwurf gefallen lassen, auf zu kleine Fallzahlen zurückzugreifen und diese nicht nach dem Zufallsprinzip auszuwählen, keine quantitativ messbaren Variablen zu erheben und somit keine statistischen Analysen zu ermöglichen (Lamnek 2010: 3f.; Meier Kruker/Rauh 2005: 5). Dies sind Gütekriterien eines quantitativen Vorgehens, allerdings formen sie nicht die tragenden Säulen der qualitativen Forschung. Das ist in erster Linie darauf zurückzuführen, dass qualitative Untersuchungen den Anspruch formulieren, Lebenswelten aus Sicht der handelnden Personen zu beschreiben, um somit zu einem besseren Verständnis sozialer Wirklichkeit beizutragen (Mattissek 2013: 34f.). „Die Auseinandersetzungen um das jeweilige Wissenschaftsverständnis sind zwar noch nicht beigelegt; jedoch hat sich eine breite Forschungspraxis in beiden Bereichen entwickelt, die für sich spricht, unabhängig davon, dass es gute und schlechte Forschungen in beiden Bereichen gibt.“ (Flick 2007: 39).

Zwar wird an dieser Stelle grundsätzlich darauf hingewiesen, dass sich empirische Sozialforschung der beiden vorgestellten Forschungsparadigmen bedient, es soll jedoch keine detaillierte Gegenüberstellung erfolgen. Wohl aber soll erklärt werden, warum sich ein qualitativer Forschungsansatz für die Untersuchung der beiden Fallstudien eignet. Ausschlaggebend für die Wahl der Vorgehensweise ist die Zweckmäßigkeit und Anwendbarkeit im Rahmen des verfolgten Erkenntnisinteresses (Wessel 1996: 40). Denkende und reflektiert handelnde Individuen als Untersuchungsobjekte erfordern einen offenen und flexiblen Forschungsansatz, durch den sich qualitative Vorgehensweisen der Datengewinnung auszeichnen (Meier Kruker/Rauh 2005: 14). Soziales Handeln basiert auf Gründen, Motiven oder Intentionen und impliziert somit die Notwendigkeit einer prinzipiell anderen Methodologie. Die Suche nach Gesetzmäßigkeiten des menschlichen Handelns kann somit nicht als prioritär gelten, vielmehr wird das Ziel verfolgt, Handlungen in ihrem Sinnzusammenhang aufzuzeigen und somit verstehbar zu machen (Schnell et al. 1999: 88).

Daran anknüpfend liegt das Ziel der Untersuchung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem nicht nur darin, deren Existenz und Zusammensetzung zu bestimmen, sondern darüber hinaus deren Funktionsweise zu verstehen. Demzufolge ist eine generalisierbare Erklärung der Netzwerkstrukturen als wenig zielführend anzusehen, sind die jeweiligen Strukturen doch zu divers. In dieser Arbeit wird daher mittels eines qualitativen Ansatzes die Akteurskonstellation im Netzwerk untersucht und die Frage nach zugehörigen Formen der Steuerung gestellt. Somit wird der Versuch unternommen, das Handeln der Akteure im Netzwerk zu verstehen. Hierfür ist ein offener Forschungsansatz notwendig, der ein konkreteres und plastischeres Bild liefern kann, als es beispielsweise auf Basis standardisierter Befragungen möglich ist. Zu diesem Zweck werden mit einer Auswahl netzwerkzugehöriger Akteure leitfadengestützte Experteninterviews geführt. Wer könnte besser als Experte für Akteursnetzwerke

im regionalen Bahnsystem gelten, als die beteiligten Akteure selbst? Im Folgenden wird die zum Zwecke der Untersuchung von Akteursnetzwerken eingesetzte Methode des qualitativen Interviews vorgestellt und erläutert.

5.3.2 Das qualitative Interview

Die hier untersuchten Akteursnetzwerke haben sich erst in jüngerer Vergangenheit gebildet und sind wenig greifbar. Daher ist ein entsprechend flexibler Forschungsansatz gefragt, der diesen Umständen Rechnung tragen kann (Wessel 1996: 40f.). Es soll nicht erklärt und gerechtfertigt werden, welche methodischen Ansätze zur Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem als ungeeignet angesehen werden. Vielmehr wird das leitfadengestützte Experteninterview als verwendete Methode eines qualitativen Forschungsansatzes vorgestellt.

Erzählungen	Leitfaden-Interview	Gruppenverfahren
Narratives Interview Episodisches Interview	Fokussiertes Interview Halbstandardisiertes Interview Problemzentriertes Interview <u>Experteninterview</u> Ethnographisches Interview	Focus-Groups Gruppendiskussion Gruppeninterview

Abbildung 26: Formen qualitativer Interviews
(Quelle: Eigene Darstellung nach Flick 2013: 270-273)

Grundsätzlich existieren verschiedene Typen qualitativer Interviews. Aufgrund dieser Vielfalt haben unterschiedliche Autoren von Lehrbüchern zur qualitativen Sozialforschung voneinander abweichende Systematiken für Formen qualitativer Interviews entwickelt, wobei die jeweiligen Systematiken große Überschneidungen aufweisen (Mattissek et al. 2013: 159). Beispielsweise ist in Abbildung 26 ein Auszug jener Systematik nach Flick (2011) aufgeführt, die nach Erzählungen, Leitfaden-Interview und Gruppenverfahren differenziert.

Zudem lassen sich die Formen qualitativer Interviews insbesondere anhand der gegenläufig verlaufenden Maße für Offenheit und Standardisierung differenzieren. So reicht das Spektrum qualitativer Interviews von stark standardisierten Varianten bis hin zu völlig offenen Interviewformaten, wie beispielsweise dem narrativen Interview (Hopf 2013: 351). Den zuvor betonten Vorteil der Flexibilität im Rahmen qualitativer Forschung aufgreifend, gilt dies auch für die methodischen Formate. Bei den in der Literatur diskutierten Interviewformen handelt es sich

um Prototypen, die den jeweiligen Bedingungen und Bedürfnissen entsprechend modifiziert werden können und sollen. Bezugnehmend auf die in Abbildung 26 vorgestellte Systematik sind narrative Interviews, problemzentrierte Interviews oder Experteninterviews Beispiele für einige dieser Prototypen. Klar muss aber sein, dass im realen Anwendungsfall auch Mischformen der existierenden Prototypen eingesetzt werden (Mayring 2002: 65). Im vorliegenden Kontext wurde das in Abbildung 26 den Leitfadeninterviews zugeordnete Format des Experteninterviews angewendet.

„Experteninterviews sind auf den ersten Blick lediglich als qualitative Interviews mit einer bestimmten Personengruppe zu verstehen. Sie sind jedoch aufgrund des spezifischen Vorwissens, der strukturellen Position dieser Personen und den besonderen Rahmenbedingungen, unter denen Experteninterviews häufig stattfinden, eine eigene Interviewform, der inzwischen komplette Lehrbücher gewidmet sind.“ (Mattissek et al. 2013: 175)

Bei der Durchführung von Experteninterviews wird der Gesprächspartner aufgrund seiner ausgeprägten Kenntnis eines Themenfeldes oder seiner beruflichen Erfahrung befragt. Die Auswahl und Akquise von Experten als Interviewpartnern wird im folgenden Kapitel beschrieben. Die Durchführung der Gespräche ist, wie im vorangegangenen Zitat geschildert, von besonderen Rahmenbedingungen beeinflusst. Hierzu zählt vor allem der Faktor Zeitknappheit. So können ausgewählte Experten in ihrem Berufsalltag meist nur ein limitiertes Zeitfenster zur Verfügung stellen. Vor diesem Hintergrund wird in der Fachliteratur ausdrücklich für die Verwendung eines Interviewleitfadens plädiert. Dieser ermöglicht eine thematische Fokussierung, trägt zu einer stärkeren Steuerungsfähigkeit bei und ermöglicht auf diese Weise, die gewünschten Informationen innerhalb des für das Interview zur Verfügung stehenden Zeitfensters einholen zu können (Mattissek et al. 2013: 175f.).

Zur Entwicklung des im Rahmen der empirischen Arbeiten genutzten Leitfadens waren eine intensive Auseinandersetzung mit dem Thema sowie das Führen explorativer Interviews notwendig²⁵. Daran anschließend hat eine ausgiebige Auseinandersetzung mit dem Leitfaden selbst stattgefunden. Dies ist einerseits erforderlich, um das Gespräch dem Erkenntnisinteresse entsprechend steuern zu können. Andererseits möchte der Forscher zwar neues Wissen in Erfahrung bringen, sollte dabei jedoch keinesfalls inkompetent wirken, sondern auch selbst ein möglichst hohes Maß an Expertise in das Gespräch miteinbringen.

²⁵ Die Entwicklung des genutzten Interviewleitfadens wird detailliert in Kapitel 5.3.4 erläutert.

5.3.3 Wer oder was ist ein Experte – zur Auswahl relevanter Gesprächspartner

Das Experteninterview befragt den Interviewpartner in seiner Eigenschaft als Experte für das zu untersuchende Themenfeld. Darüber hinaus fungiert der Experte als Repräsentant einer Gruppe, die in die Untersuchung einbezogen wird. Kontrovers diskutiert wird stets, wer als Experte anzusehen ist. Die Antwort auf diese Frage muss in Abhängigkeit des Forschungsgegenstandes individuell geklärt werden. Eine Standarddefinition dessen existiert nicht (Flick 2007: 214). Im vorliegenden Kontext werden sowohl Akteure des regionalen Bahnsystems als Experten verstanden als auch solche Interviewpartner, die das Akteursnetzwerk aufgrund ihrer professionellen Funktion besonders gut kennen und einschätzen können. Die jeweiligen Experten repräsentieren eine Organisation/Einrichtung und weisen professionelles Erfahrungswissen auf.

Die Auswahl der zu Befragenden geht mit deren Expertenstatus einher. Die Frage der Repräsentativität im wahrscheinlichkeitstheoretischen Sinne spielt beim Sampling im Rahmen qualitativer Untersuchungen eine untergeordnete Rolle, da nicht das Ziel der Generalisierung verfolgt wird (Wessel 1996: 43). Somit stehen auch nicht die Anzahl der geführten Interviews und darauf basierende Häufigkeitsaussagen im Fokus des Interesses. Deutlich wichtiger als die Anzahl ist bei qualitativer Forschung die Auswahl der Interviewpartner, die sich an deren Relevanz für die verfolgte Fragestellung orientiert. Somit kann die Auswahl der Gesprächspartner durchaus vom Forscher beeinflusst sein (Mattisek et al. 2013: 188). Dies bedeutet aber nicht, dass die Wahl der Interviewpartner willkürlich geschieht. Das Ziel qualitativer Forschung besteht darin, ein möglichst relevantes Set abzudecken, das eine realitätsgerechte Rekonstruktion von Handlungsmustern ermöglicht. Vor diesem Hintergrund ist ein theoretisches Vorverständnis erforderlich, da der Forscher auf dieser Basis eine Auswahl der Interviewpartner trifft (Lamnek 2010: 350f.).

Um das erforderliche Vorverständnis zu erlangen, wurden für die vorliegende Arbeit zunächst eingehende Recherchen zur jeweiligen Struktur des regionalen Bahnsystems in den beiden Fallstudien unternommen. In einer Dokumentenanalyse (Mayring 2002: 47) wurden Publikationen, öffentlich zugängliche Berichte und Protokolle, Internetauftritte und Broschüren gesichtet und interpretiert, um ein konkreteres Verständnis der relevanten Akteurskonstellation in den beiden Regionen zu entwickeln. In Kapitel 1.3 wurde bereits das EU-Projekt „Citizens‘ Rail“ erwähnt, das sich explizit mit Verbesserungen im regionalen Bahnsystem der Projektregionen beschäftigt hat. Die in dieser Arbeit vorgenommene Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem wurde aus dem Projektkontext heraus entwickelt. Zu den Projektregionen zählten auch die hier untersuchten Regionen Aachen und Lancashire. Teilnehmende Be-

obachtungen des Autors im Rahmen des Projektes haben die explorative Phase der Forschungsarbeiten für diese Arbeit bereichert. In der Geographie sind keine Studien bekannt, die ausschließlich auf teilnehmender Beobachtung basieren. Die Methode wird anderen Erhebungsverfahren meist beigeordnet (Mattisek 2013: 148). Für diese Arbeit wurde die teilnehmende Beobachtung vor der Interviewphase durchgeführt. Teilnehmende Beobachtung bedeutet situationsgerecht mitzuwirken und mitzudiskutieren, gleichzeitig aber das Geschehen wissenschaftlich systematisch zu registrieren und die Erkenntnisse für den weiteren Forschungsprozess zu nutzen (Meier Kruker/Rauh 2005: 60). Darüber hinaus hat der Projektkontext den Zugang zu relevanten Interviewpartnern durch informelle Kontakte vereinfacht (Gläser/Laudel 2009: 118).

Hieran anknüpfend wurden explorative Gespräche mit Experten geführt, die über einen eingehenden Einblick in die jeweiligen Akteursnetzwerke verfügen und somit außerordentlich hilfreich für den Aufbau eines theoretischen Vorverständnisses sowie der Erschließung des Zugangs zu weiteren Experten waren. Daran anschließend wurden Akteure aus den in Abbildung 27 gezeigten Kategorien angesprochen und im Rahmen der empirischen Arbeiten interviewt. Hierzu zählen private Akteure, wie operierende Verkehrs- und Infrastrukturunternehmen, genauso wie öffentliche Akteure, die entweder eine direkte Zuständigkeit (bspw. eine Aufgabenträgerschaft) im regionalen Bahnsystem innehaben oder aber ein begründetes Interesse am Themenfeld aufweisen. Zur Untersuchung von partizipativer Governance ist es unumgänglich, ebenfalls zivilgesellschaftliche Akteure zu berücksichtigen, beispielsweise Interessenverbände oder Vereine. Abschließend wird das Set durch Perspektiven aus Wissenschaft und themenaffinen Beratungsunternehmen komplettiert.

Region Aachen	Region Lancashire
Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) Zuständige Aufgabenträger Öffentliche Verwaltung Zivilgesellschaftliche Akteure Bahnaffine Beratungsunternehmen Wissenschaft	

Abbildung 27: Relevante Kategorien für die Auswahl der Interviewpartner
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die interviewten Experten lassen sich länderübergreifend den in Abbildung 27 aufgeführten Bereichen zuordnen. Insgesamt wurden 23 Leitfadeninterviews mit Experten der entsprechenden Bereiche in Deutschland und Großbritannien geführt, hiervon 12 mit britischen Experten und 11 mit Experten auf deutscher Seite²⁶. Aufbauend auf dem theoretischen Vorverständnis über die Strukturen im regionalen Bahnsystem in den beiden Fallstudien, wurde das zuvor benannte Set an Akteurskategorien definiert. Die Akquise der einzelnen Gesprächspartner erfolgte anschließend teils durch erste informelle Kontakte, die als Gatekeeper fungierten, teils im Rahmen des Schneeballsystems. Gatekeeper gelten als Schlüsselpersonen, die besonders dann wertvoll sind, wenn sich die Identifizierung von relevanten Gesprächspartnern als problematisch herausstellt oder die Kontaktaufnahme zu diesen schwierig ist. In solchen Situationen können oftmals nur Schlüsselpersonen den Kontakt herstellen (Mattissek et al. 2013: 190). Das Schneeballsystem basiert hingegen auf der Empfehlung oder eigener Identifizierung weiterer relevanter Gesprächspartner im Rahmen geführter Expertengespräche (Lamnek 2010: 351). Als relevant wurden jene Gesprächspartner verstanden, die dem zuvor definierten Set angehörig und zeitgleich Bestandteil des Akteursnetzwerkes sind oder über weitreichende Einblicke in dieses verfügen (beispielsweise aus akademischer Perspektive) und sich aufgrund dessen ohne direkte Zugehörigkeit zum eigentlichen Netzwerk als wichtige Informationsquelle qualifizieren.

5.3.4 Notwendigkeit und Konzeption des Leitfadens

Die in einem Expertengespräch zu stellenden Fragen müssen eindeutig formuliert und leicht verständlich sein (Mattissek 2013: 165). Aufgrund des im Regelfall gegebenen Zeitdrucks hat der Interviewleitfaden eine besonders hohe Bedeutung. Er muss insbesondere dann als Steuerungsfunktion genutzt werden, wenn der Gesprächspartner in der begrenzten Zeit immer wieder von der relevanten Thematik abweicht (Mattissek 2013: 165; Flick 2007: 216f.). Für diese Arbeit wurden vorwiegend Experten in leitenden Funktion befragt, daher war ein Zeitmanagement in den jeweiligen Interviewsituationen bedeutend. Die Fragen wurden aufbauend auf der Dokumentenanalyse, den Ergebnissen der teilnehmenden Beobachtung sowie den explorativen Interviews entwickelt. Der Interviewleitfaden beinhaltet Fragen, die die zu untersuchenden Aspekte der Governance im regionalen Bahnsystem behandeln. Der Leitfaden umfasst grundlegend folgende Themenblöcke:

²⁶ Eine detaillierte Auflistung der geführten Interviews ist im Anhang dieser Arbeit zu finden.

- Verständnis von regionaler Bahn
- Struktur des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem
- Entscheidungsprozesse im fokussierten Akteursnetzwerk
- Partizipation im fokussierten Akteursnetzwerk
- Ausblick zur weiteren Entwicklung

Insgesamt wurde vorwiegend ein (Haupt-)Interviewleitfaden in Deutschland und Großbritannien eingesetzt, der sich lediglich anhand der jeweils genutzten Sprache unterscheidet, inhaltlich jedoch keine Differenzen aufweist. Für die Befragung der Wissenschaftler auf deutscher Seite wurden jeweils leicht modifizierte Varianten des eigentlichen Leitfadens eingesetzt, die spezifische Fragen zur operativen Ausrichtung vernachlässigen und entsprechend der jeweiligen Expertise generelle Fragestellungen zu verwandten Themen verfolgen. Die Hauptversion des Leitfadens, der im Zuge der empirischen Arbeiten eingesetzt wurden, lässt sich im Anhang dieser Arbeit einsehen.

5.3.5 Transkription – wie aus Interviews Daten werden

Um das in Expertengesprächen gewonnene Wissen zu konservieren, bestehen im Rahmen der Datengewinnung neben Methoden zur Datenerhebung ebenfalls Methoden zur Datenerfassung und -sicherung. Werden die gewünschten Informationen bei einem Experteninterview durch das Gespräch als solches erhoben, können sie durch Protokollierung oder Aufzeichnung des Gesprächs auf Tonband erfasst werden (Lamnek 2010: 356). Die für diese Untersuchung geführten Interviews wurden allesamt mit Einverständnis der jeweiligen Gesprächspartner auf Tonband aufgezeichnet. Die Erstellung von Transkripten in Ergänzung zur Aufzeichnung des Gesprächs ist notwendig, „um das flüchtige Gesprächsverhalten für wissenschaftliche Analysen auf dem Papier dauerhaft verfügbar zu machen“ (Kowal/O’Connell 2013: 438).

Häufig wird mehr transkribiert, als vom Forscher hinsichtlich seines Erkenntnisinteresses für die anschließende Analyse benötigt wird. Das Spektrum an Transkriptionsverfahren reicht von der Erfassung aller Genauigkeiten sprachlicher Äußerungen im Rahmen der phonetischen Umschrift bis hin zur Transkription in normalem Schriftdeutsch²⁷ (Matissek et al. 2013: 192f.). Letztere Variante wird für die Aufbereitung der für diese Arbeit geführten Interviews gewählt. Ausschlaggebend für die Wahl der Variante ist, dass nicht die Sprachfeinheiten, sondern der Inhalt der Äußerung für den Forscher relevant sind. Während der Transkription werden folglich

²⁷ Diese Transkriptionsvariante wird von Kowal und O’Connell (2013: 441) als Verschriftung in Standardorthographie bezeichnet.

Satzbaufehler korrigiert und der Stil geglättet, wodurch die Lesbarkeit des Transkripts gesteigert wird (Mayring 2002: 91).

Da im Rahmen der empirischen Arbeiten auch Experteninterviews in Großbritannien geführt wurden, stellt sich zudem die Frage, auf welche Weise die zugehörigen englischsprachigen Mitschnitte zu transkribieren sind. Entsprechend dem benannten Vorgehen werden diese Aufnahmen im Rahmen der Verschriftung ebenfalls geglättet und korrigiert, eine Übersetzung der Inhalte ins Deutsche wird aber bewusst nicht vorgenommen. Die Textpassagen der englischen Transkripte werden somit unverfälscht wiedergegeben.

5.3.6 Qualitative Inhaltsanalyse als interpretativ-verstehende Form der Auswertung

Um die Interviewtranskripte für Analysen zugänglich zu machen, ist eine Kodierung notwendig. Dem Vorgehen in quantitativen Auswertungen entsprechend, wird auch bei qualitativen Untersuchungen eine Kodierung der Daten vorgenommen, um diese hinsichtlich der konkreten Fragestellung systematisch bearbeiten zu können (Mayring 1995: 209). Es existieren unterschiedliche Verfahren der Kodierung und Analyse von Textmaterial. Für diese Untersuchung wurde das Vorgehen der qualitativen Inhaltsanalyse angewendet. Die qualitative Inhaltsanalyse zählt zu den klassischen Vorgehensweisen bei der Analyse von Textmaterial und baut auf einem bestehenden theoretischen Vorverständnis auf, aus dem sich bereits vorab Analysekategorien ableiten lassen. Im Gegensatz zu induktiv orientierten Vorgehensweisen werden die Kodierungskategorien also nicht erst aus dem erhobenen und anschließend transkribierten Datenmaterial entwickelt. Vielmehr werden vorab definierte Kodierungskategorien an das Material herangetragen, an diesem überprüft und bei Bedarf modifiziert (Flick 2007: 409). Die Techniken der qualitativen Inhaltsanalyse eignen sich zur Auswertung und Analyse von halbstrukturierten qualitativen Interviews und somit zur Auswertung der in dieser Arbeit geführten Experteninterviews (Mayring 2010: 606).

Die Bildung von Kategorien stellt den Kernpunkt jeder Inhaltsanalyse dar und erfolgt wie zuvor festgestellt in Abhängigkeit vom theoretischen Vorverständnis. Die Gesamtheit der entwickelten Kategorien wird als Kategoriensystem bezeichnet. Dieses bildet das Rückgrat für die Auswertung des erhobenen Textmaterials (Atteslander 2010: 203). Bei der qualitativen Inhaltsanalyse wird somit das Analysematerial zunächst strukturiert. Anschließend können dem Textmaterial auf systematische Weise Informationen entnommen werden. Die Bildung von Kategorien trägt dazu bei, dass ein Analyseraster zur Identifizierung relevanter Informationen an-

gewendet werden kann. Die relevanten Informationen werden aus dem Ursprungstext extrahiert, somit verdichtet und im weiteren Verlauf getrennt vom ursprünglichen Text weiterverarbeitet (Gläser/Laudel 2010: 46).

Grundsätzlich differenziert Mayring (2002: 115) drei Grundformen der qualitativen Inhaltsanalyse:

- Zusammenfassende Inhaltsanalyse;
- Explizierende Inhaltsanalyse;
- Strukturierende Inhaltsanalyse.

In dieser Arbeit wird letztere Variante angewendet. Die strukturierende Inhaltsanalyse zielt darauf ab, bestimmte Aspekte aus dem Material herauszufiltern und greift auf theoriegeleitet entwickelte Strukturierungsdimensionen zurück, die in voneinander abzugrenzende Kategorien differenziert werden (Mayring 2013: 473; Mattissek 2013: 214).

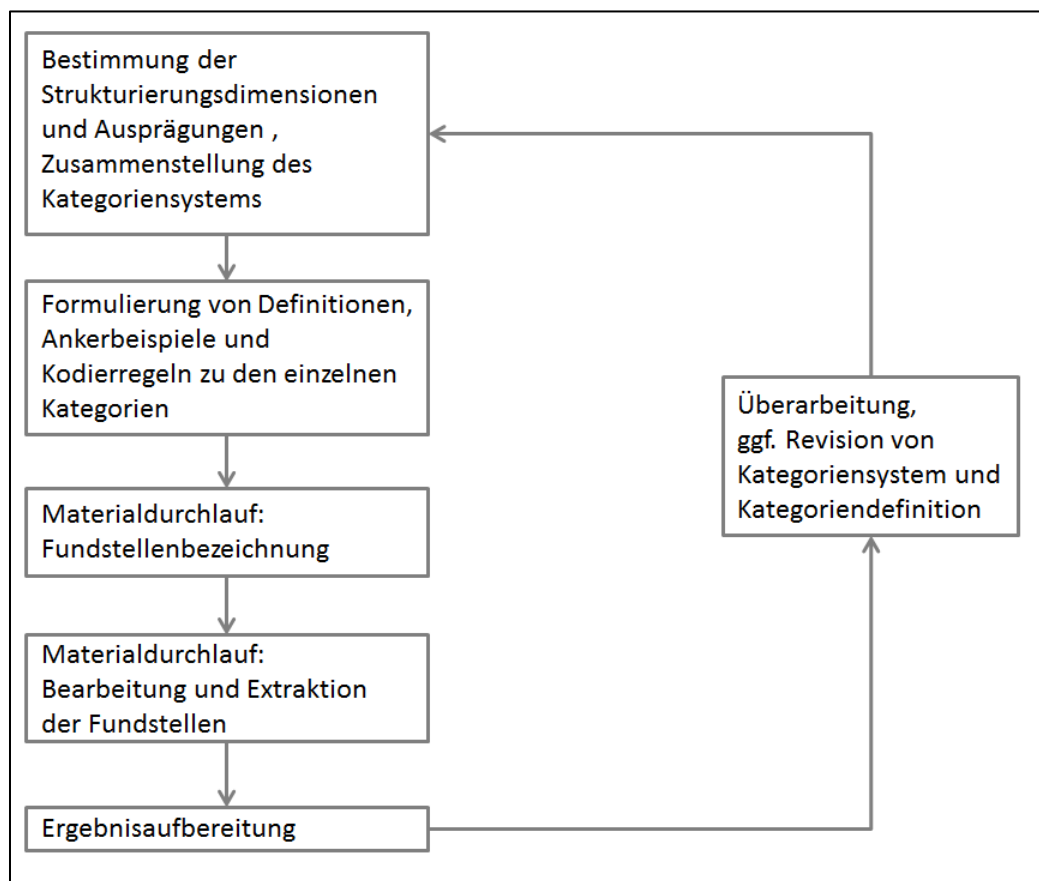


Abbildung 28: Ablaufmodell strukturierender qualitativer Inhaltsanalyse
(Quelle: Eigene Darstellung nach Mayring 2002: 120)

„Das Herzstück dieser Technik ist nun, dass das aus den Strukturierungsdimensionen zusammengestellte Kategoriensystem so genau definiert wird, dass eine eindeutige Zuordnung von Textmaterial zu den Kategorien immer möglich ist.“ (Mayring 2002: 118)

In der Anwendung des Verfahrens hat sich ein Vorgehen bewährt, das zunächst in drei Schritte untergliedert werden kann. So werden zu Beginn die einzelnen Kategorien explizit definiert. Ein Auszug des für diese Untersuchung entwickelten Kategoriensystems ist in Abbildung 29 dargestellt. Im zweiten Schritt werden Ankerbeispiele angeführt, die den Kategorien exemplarische Textstellen zuweisen, die als Prototypen für die jeweilige Kategorie dienen. Der anschließende und letzte Schritt besteht in der Aufstellung von Kodierregeln, die im Falle von Problemen der Abgrenzung eine eindeutige Zuordnung ermöglichen. Hierauf aufbauend wird dann der Kodierleitfaden erstellt, der die zuvor definierten Bestimmungen sammelt. In einem ersten Materialdurchgang werden Kategoriensystem und Kodierleitfaden dann erprobt und bei Bedarf überarbeitet. Das modifizierte Kategoriensystem sowie der Kodierleitfaden werden im Anschluss genutzt, um relevante Informationen aus dem Textmaterial zu extrahieren. Die beschriebene Vorgehensweise des Verfahrens wird durch das Ablaufmodell in Abbildung 28 dargestellt (Mayring 2002: 119f.).

Das gewonnene theoretische Vorverständnis wurde bereits zur Entwicklung des bei den Interviews verwendeten Leitfadens angewendet. Hierauf, sowie auf den während der Expertengespräche gewonnenen Informationen aufbauend, wurden zunächst folgende Strukturierungsdimensionen bestimmt, die letztlich auch das Analyseraster formen:

- Regionale Bahn
- Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem
- Entscheidungsprozesse im Akteursnetzwerk
- Partizipation außenstehender Akteure

Ohne das innerhalb der jeweiligen Strukturierungsdimensionen bestehende Kategoriensystem in Gänze vorstellen zu wollen, sollen an dieser Stelle einige für die Kategorienbildung relevante Aspekte benannt werden. So beleuchtet die obere Katgorienebene „regionale Bahn“ zunächst die seitens der befragten Experten individuell bestehenden Assoziationen dieses nicht klar definierten Begriffs. Zudem wird Bezug auf die Entwicklung der regionalen Bahnsysteme seit den jeweiligen Bahnreformen genommen, die für die regionalen Bahnsysteme als maßgebliche Entwicklungsimpulse eingeordnet werden müssen. Die Kategorie „Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem“ nimmt sich der strukturellen Zusammensetzung des entsprechenden Akteursnetzwerkes an und beleuchtet darüber hinaus dessen Grad der Institutionalisierung. Auf den skizzierten Rahmenbedingungen aufbauend setzt sich die obere Kategorienebene „Entscheidungsprozesse im Akteursnetzwerk“ mit dem prozessualen Aspekt von

Governance im regionalen Bahnsystem auseinander. Hierzu werden die grundsätzliche Strukturierung von Entscheidungsprozessen sowie deren idealtypische Abläufe anhand gewählter Fallbeispiele beleuchtet. Zudem findet die bedeutende Frage nach der Finanzierung des regionalen Bahnsystems an dieser Stelle Berücksichtigung. Anknüpfend an die Darstellung der Entscheidungsprozesse wird der explizit zu stellenden Frage nach Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kategorie „Partizipation außenstehender Akteure“ nachgegangen. Es wird zunächst ergründet, welche Vor- und Nachteile die befragten Experten mit einer ausgeprägten Beteiligung verbinden. Zudem wird in Erfahrung gebracht, wie zugänglich das Akteursnetzwerk für außenstehende Akteure ist und ob eine Partizipation dieser überhaupt gewünscht und ermöglicht wird. Dabei werden auch bewusst gewählte Partizipationsformen bewertet, die sich anhand des bereits im Rahmen der Ladder of Participation (vgl. Kapitel 3.2.4) thematisierten Faktors der Einflussmöglichkeit von Beteiligten differenzieren lassen.

Codesystem	728
Deutschland	0
Regionale Bahn	1
Community Rail	5
Interpretation des Begriffs "Regionale Bahn"	31
Entwicklung der Rolle des Staates seit der Bahnreform	25
Auswirkungen der Bahnreform auf das regionale Bahnsystem	56
Bedeutung regionaler Bahn	13
Regional Railway Governance	0
Akteursnetzwerk "Regionale Bahn"	0
Zusammensetzung des Akteursnetzwerkes	55
Struktur des Akteursnetzwerk	24
Bewertung der Akteure aus individueller Perspektive	0
Bewertung der Akteure aus Perspektive des Netzwerks	0
Grad der Institutionalisierung	21
Motivation der Zusammenarbeit	8
Entscheidungsprozesse	0
Typische Sujets von Entscheidungsprozessen	9
Ablauf eines idealtypischen Entscheidungsprozesses	27
Machtgefüge des Entscheidungsprozesses (top-down, bottom-up)	22
Einflussfaktor vertrauen	13
Einfluss der beteiligten Akteure	31
Einfluss rechtlicher Rahmenbedingungen	8
Multilevel Governance – Einfluss anderer politischer Ebenen	21
Finanzierung	17
Finanzierungsquellen	22
Einflussmöglichkeiten	12

Abbildung 29: Kategorienbaum zur Auswertung in MAXQDA
(Quelle: Eigene Darstellung)

Der in Abbildung 29 dargestellte exemplarische Ausschnitt des entwickelten Kategorienbaums illustriert, inwiefern sich einzelne Codes den übergeordneten Strukturierungsdimensionen zuordnen lassen. Für die Kodierung der Experteninterviews wird in dieser Untersuchung auf den

Einsatz von Computersoftware zur Analyse von qualitativen Daten zurückgegriffen. Das Programm MAXQDA wird für die entsprechenden Arbeitsschritte genutzt. So wurde mit MAXQDA auch der in Abbildung 29 beispielhaft dargestellte Kategorienbaum erstellt, der alle verwendeten Codes in strukturierter Weise zusammenstellt. Dieses Kategoriensystem nutzend, wird auch die anschließende Extraktion relevanter Informationen mittels MAXQDA bewerkstelligt. Auf diese Weise wird die Grundlage für eine Auswertung durch anschließende interpretative Verfahren gebildet.

Die hier angewendete Form der strukturierenden Inhaltsanalyse verfolgt ausdrücklich nicht das Ziel, im Anschluss an die Sortierung und Kategorisierung des Textmaterials rein quantitative Analysen beispielsweise in Form von Häufigkeitszählung bestimmter Schlagworte vorzunehmen. Den Ausführungen von Mattissek et al. (2013: 159) folgend sollen stärker interpretativ angelegte Auswertungsschritte angeschlossen und somit eine interpretativ-verstehende Form der Auswertung ermöglicht werden. Letztlich tragen die Kategorisierungsprozesse nicht nur zu einer Verdichtung des Textmaterials bei, sie ermöglichen auch einen Vergleich der gewonnenen Erkenntnisse der beiden untersuchten Fallstudien, indem die jeweiligen Erkenntnisse strukturiert aufbereitet werden.

5.4 Methodikbegründung

Mit der Anwendung bestimmter Methoden sind stets spezifische methodische Schwächen verbunden. Es muss klar sein, dass jede Methode Schwachstellen aufweist. Wichtig ist, dass sich der Forscher der Schwächen bewusst ist und sie bei der Präsentation der gewonnenen Erkenntnisse berücksichtigt. Das gilt auch für den hier gewählten qualitativen Ansatz. Dieser zeichnet sich zwar einerseits durch eine große Offenheit und mehr Flexibilität für das empirische Vorgehen aus, andererseits führt er aber nicht zu allgemeingültigen Erkenntnissen, die aufgrund ihrer Repräsentativität ohne weiteres übertragbar sind. Vielmehr steht der verstehende Nachvollzug sozialer Handlungen im Fokus. Soziale Handlungen sind kontextabhängig und dementsprechend individuell zu betrachten (Wessel 1996: 41ff.). Ein Verstehen der Funktionsweise von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem wird durch die individuelle Betrachtung ermöglicht, es muss aber auch klar sein, dass diese Erkenntnisse nicht ohne weiteres als allgemeingültige Aussagen interpretiert werden können. Dies muss beim Umgang mit den Ergebnissen dieser Arbeit berücksichtigt werden.

Grundsätzlich gilt, dass das im Kontext der Forschung verfolgte Erkenntnisinteresse die Wahl der zu verwendenden Methodik determiniert. Die zu untersuchenden Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem sind nicht formalisiert. Daher können sie nicht mit Hilfe standardisierter Verfahren erforscht werden. Hier würde sich bereits die Wahl einer gültigen Stichprobe als kaum zu bewältigende Aufgabe erweisen, da die Netzwerkzugehörigkeit vieler Akteure als nicht offensichtlich bezeichnet werden muss. Dies gilt übrigens auch für das zu untersuchende Akteursnetzwerk an sich. Die Existenz eines solchen kann letztlich nur durch Gespräche mit Experten, im vorliegenden Kontext also mit zum Netzwerk zugehörigen Akteuren, identifiziert werden. Die hiermit verbundene Herausforderung des Samplings entsprechender Experten wurde bereits in Kapitel 5.3.3 thematisiert.

Während durch ein quantitatives Forschungsdesign im Regelfall versucht wird, anhand einer regelgeleitet gewählten Stichprobe möglichst genaue Aussagen über die zu repräsentierende Grundgesamtheit zu treffen, bildet dieser Umstand – wie bereits zuvor erwähnt – kein primäres Ziel des qualitativen Forschens. Um den fokussierten Themenbereich tatsächlich verstehen zu können, gilt es ihn anhand gewonnener Informationen zu durchdringen. Aus diesem Grund ist im Hinblick auf die Anzahl zu führender Interviews maßgeblich, ab welchem Punkt gewonnene Information als redundant eingeordnet werden müssen. Die Anzahl zu führender Interviews kann folglich durch einen, bezogen auf den Informationszugewinn, sinkenden Grenzertrag weiterer Interviews bestimmt werden. Welchen Mehrwert die im Kontext dieser Arbeit an die Interviewphase anschließenden Schritte des Forschungsablaufs aufweisen, wurde bereits in den entsprechenden Kapiteln dargestellt. In einer interpretativ-verstehenden Auswertung

sind die einzelnen Arbeitsschritte und folglich auch die Ergebnisse einer potentiellen Beeinflussung durch den Forscher unterworfen. Dies gilt neben der angewendeten Inhaltsanalyse auch für die vorgelagerten Schritte der Transkription und Kodierung. Hier sind grundsätzlich interpretative Einflüsse des Forschers möglich.

Die Identifizierung der Existenz eines Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem, die Untersuchung seiner Zusammensetzung sowie Struktur, das Verstehen der Governance innerhalb des sozialen Gefüges, sowie die Einordnung partizipativer Ansätze sind im Rahmen des gewählten Forschungsdesigns adäquat zu erzielen. Dennoch muss der Umgang mit den Ergebnissen jene Einschränkungen berücksichtigen, die aus dem angewendeten Vorgehen resultieren. In diesem Zusammenhang rückt die Frage nach Gütekriterien qualitativer Forschung in den Fokus, mit denen die Qualität bestimmt werden kann. Diese Frage wird von Steinke (2013: 323) wie folgt beantwortet:

„Der gegenstands-, situations- und milieuabhängige Charakter qualitativer Forschung, die Vielzahl unterschiedlicher qualitativer Forschungsprogramme und die stark eingeschränkte Standardisierbarkeit methodischer Vorgehensweisen in diesem Bereich stehen eigentlich im Widerspruch zu der Idee, einen universellen, allgemein verbindlichen Kriterienkatalog zu formulieren.“

Daher werden zentrale und breit angelegte Kernkriterien formuliert, die als Orientierung für qualitative Forschung gelten. Dieser Kriterienkatalog ist maßgeblich abhängig von der verfolgten Fragestellung, der verwendeten Methodik sowie den Spezifika des Forschungsgegenstands. Grundlegend zählen hierzu jedoch die folgenden Kriterien, die als Gütekriterien für diese Arbeit berücksichtigt wurden (Mayring 2002: 144f.):

- Eine intersubjektive Nachvollziehbarkeit, die insbesondere die Dokumentation des Forschungsprozesses umfasst und diesen somit nachvollziehbar macht.
- Die Indikation des Forschungsprozesses, die die Angemessenheit des grundsätzlich qualitativen Vorgehens sowie der Methodenwahl hinterfragt.
- Die empirische Verankerung, also die Prüfung getroffener Annahmen am erhobenen Datenmaterial.
- Das Kriterium der Limitation, als den Geltungsbereich abgrenzendes Kriterium, zum breit angelegten Katalog der Kernkriterien.

6 Regionale Bahn im nationalen Kontext – Die Situation in Deutschland und Großbritannien

Mit Blick auf die Bedeutung regionalen Bahnverkehrs in Deutschland und Großbritannien wird an dieser Stelle zur Auswertung und Analyse des für die beiden Fallstudien erhobenen Datenmaterials übergeleitet. Zunächst wird auf die Bedeutung regionaler Bahnlinien eingegangen, die grundlegend für das Bestehen und Wirken des zugehörigen Akteursnetzwerkes ist. Im Anschluss daran wird aufbauend auf ersten Auswertungen des Textmaterials eine Einordnung des Begriffs „regionale Bahn“ erfolgen. Da dieser nicht klar definiert ist, wird zumindest eine im vorliegenden Kontext gültige Definition erarbeitet, die ein einheitliches Verständnis dessen ermöglicht, was unter „regionaler Bahn“ zu verstehen ist.

6.1 Bedeutung des regionalen Bahnverkehrs

In der vorausgegangenen Diskussion zur Umsetzung der jeweiligen Bahnreformen in Deutschland und Großbritannien ist deutlich geworden, dass in beiden Reorganisationsprozessen eines der verfolgten Ziele in der Regionalisierung des SPNVs lag. Dies impliziert jedoch nicht, dass ebenfalls eine Regionalisierung von Verantwortung und Zuständigkeit verfolgt wurde. Während Nahverkehrsleistungen in Deutschland auf Länder- oder Aufgabenträgerebene ausgeschrieben und vergeben werden, wurde deutlich, dass diese Verantwortlichkeit im britischen Kontext zentral durch das Department for Transport übernommen wird.

Im Hinblick auf die Bedeutung regionalen Bahnverkehrs muss zunächst Bezug auf das bereits benannte Spannungsfeld zwischen Daseinsvorsorge und Privatisierung genommen werden. So ist die Erschließung des peripheren Raums durch öffentliche Verkehrsmittel im Rahmen der Daseinsvorsorge explizit festgeschrieben. Pätzold (2008:59) entsprechend „soll der ÖPNV zur Bewältigung der Massenmobilität beitragen und ein den Bedürfnissen verschiedener Nutzergruppen entsprechendes Beförderungsangebot zur Verfügung stellen“. Als effizienter, komfortabler und ökologisch nachhaltiger Verkehrsträger wird die Schiene zu diesem Zweck genutzt. Dies gilt insbesondere bei zu überwindenden Distanzen, die durch den ÖSPV nicht adäquat zu bedienen sind (Haas 2013: 257).

Der Betrieb defizitärer Verbindungen stellt aus unternehmerischer Perspektive kein angestrebtes Ziel dar. Hier ergibt sich ein Zielkonflikt zwischen gemeinwirtschaftlicher Aufgabenstellung und gefordertem unternehmerischen Handeln. Die Existenz dieses Spannungsfeld im ÖPNV wurde in Kapitel 2.1 benannt. Die Bedeutung des öffentlichen Nahverkehrs muss daher auf

politischer Ebene erkannt, artikuliert und entsprechend unterstützt werden. Da keine exakte Definition der zu erbringenden Daseinsvorsorge-Leistungen existiert, liegt die konkrete Ausgestaltung im Ermessen der Politik bzw. des Aufgabenträgers. Dass Leistungen, die zur Daseinsvorsorge zählen nur von öffentlichen Verkehrsunternehmen erbracht werden können, ist eine klare Fehlannahme. Gerade weil die Produktion von Nahverkehrsleistungen nach der Bahnreform von privaten Verkehrsunternehmen übernommen wird, kommt mit Einführung des Bestellerprinzips, der Gestaltung von Ausschreibungen und ihrer Planung und Vorbereitung durch Politik bzw. Aufgabenträger eine elementare Bedeutung zu. Dies gilt gleichermaßen für die Situation in Deutschland als auch in Großbritannien (Pätzold 2008:58ff.).

Die politische Legitimation des SPNV ergibt sich zweifelsohne aus der gestiegenen Nachfrage. Insbesondere im zuvor thematisierten Daseinsfürsorge-Diskurs stärken hohe Nutzerzahlen die Bedeutung der Verkehrsleistungen und somit ihre Position in potentiellen Debatten über ihre Notwendigkeit. Sowohl auf deutscher als auch auf britischer Seite sind die Nutzerzahlen im regionalen Bahnverkehr in den vergangenen 20 Jahren stetig gestiegen, was in Abbildung 30 deutlich wird. Die Nutzerzahlen beziehen sich auf den SPNV als Teil des ÖPNVs, der vom Fernverkehr wie folgt zu differenzieren ist: §1 des ÖPNVG NRW definiert Nahverkehr als eine Verkehrsleistung, die „in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt“ (Aachener Verkehrsverbund 2015: 13).

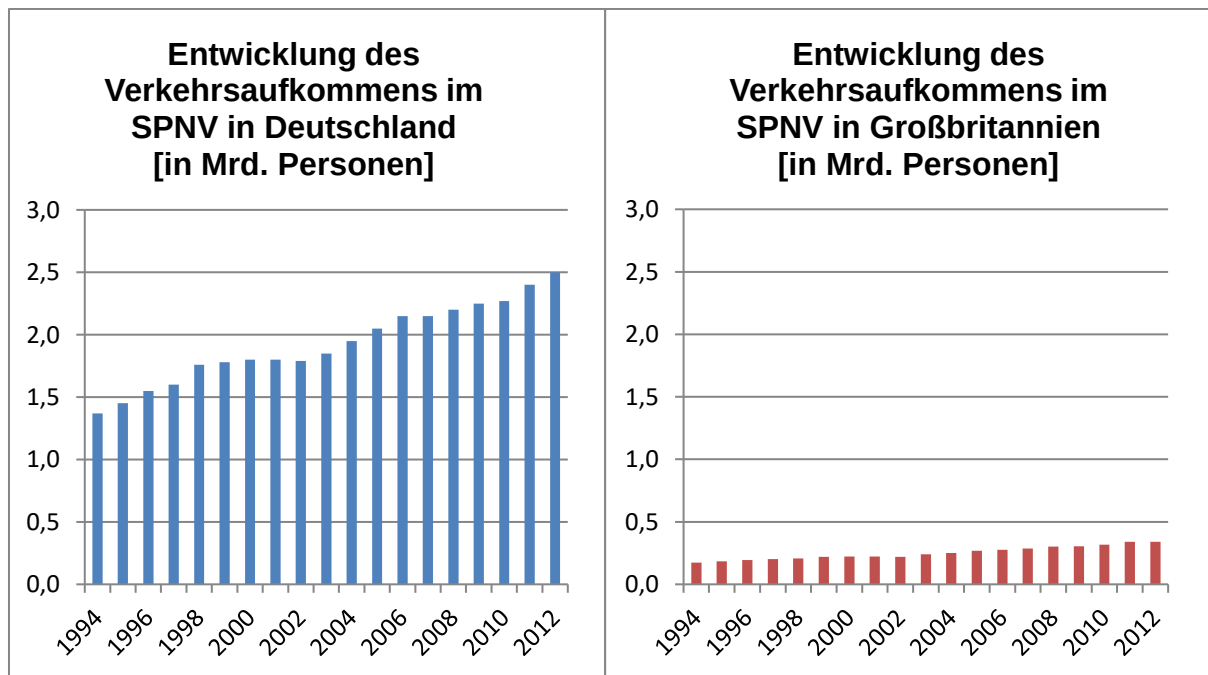


Abbildung 30: Entwicklung des Verkehrsaufkommens im regionalen Bahnverkehr in Deutschland und Großbritannien
(Quelle: Eigene Darstellung; Datengrundlage: Holzhey et al. 2014: 24; Office of Rail and Road 2015)

In Deutschland hat sich der schienengebundene Personennahverkehr seit der Bahnreform im Vergleich zu den Beförderungssparten Güterverkehr und Schienenpersonenfernverkehr am erfolgreichsten entwickelt. Mit der Entwicklung des Fahrtenaufkommens von rund 1,369 Milliarden Fahrten im Jahr 1994 auf 2,439 Milliarden Fahrten im Jahr 2012 wurde in Deutschland seit 1994 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 3,3 Prozent erreicht. Die Entwicklung der absoluten Nutzerzahlen ist in Abbildung 30 dargestellt (VCD 2014: 6). Als Gründe für dieses Wachstum im SPNV können zum einen der gestiegene und gewandelte Mobilitätsbedarf (Nachfrage) und zum anderen die Bereitstellung eines adäquaten SPNV-Angebotes im Zuge des gesteigerten Wettbewerbs im regionalen Bahnverkehr genannt werden.

In Großbritannien zeigt sich hinsichtlich der Entwicklung der Nutzerzahlen im regionalen Bahnverkehr ein vergleichbares Bild, wenngleich die absoluten Nutzerzahlen deutlich niedriger ausfallen (vgl. Skala Y-Achse in Abbildung 30). Dies ist der Tatsache geschuldet, dass in Großbritannien regionaler Bahnverkehr in London sowie dem Südwesten Englands getrennt erfasst wird. Somit gelten die angeführten Daten für den in Kapitel 2.3.2 definierten Sektor „Regional Railways“²⁸. Demgegenüber gelten die für die deutsche Seite angeführten Daten für den SPNV im gesamten Bundesgebiet. Vor diesem Hintergrund bietet sich ein darüber hinausgehender Vergleich der Dynamik im Bereich der Nachfrage an. Gemessen am Wachstum der Personenkilometer (Pkm)²⁹ hat sich das Nutzungsverhalten im regionalen Bahnverkehr in Großbritannien stärker positiv entwickelt als in Deutschland. So hat sich die Zahl der Personenkilometer des im Franchiseverfahren vergebenen Sektors der „Regional Railways“ auf britischer Seite vom Jahr 1996 bis heute nahezu verdoppelt, während auf deutscher Seite im gleichen Zeitraum ein Zuwachs in Höhe von etwa 50 Prozent auszumachen ist (Holzhey et al. 2014: 25; Taylor/Sloman 2013: 24). Auch auf britischer Seite werden Gründe für die steigende Nachfrage im Bereich des regionalen Bahnverkehrs mitunter der Bahnreform zugeschrieben. Dies gilt insbesondere für die im Zuge der Bahnreform erfolgte Modernisierung des Bahnsystems sowie den einsetzenden Wettbewerb.

Die Erschließung peripherer Räume durch den SPNV ist als wichtiges Element der Daseinsvorsorge zu sehen. Durch die stärkere Gewinnorientierung von Eisenbahnverkehrsunternehmen ist die Sorge über die mögliche Aufgabe von Strecken aufgrund einer mangelnden Rentabilität durchaus begründet. Dies gilt insbesondere für nicht stark frequentierte Bahnverbindungen im ländlichen Raum, bei denen sich die Frage der Notwendigkeit stellt. So resümiert

²⁸ Über alle Sektoren hinweg würde der entsprechende aggregierte Vergleichswert bei ca. 1,5 Milliarden Passagieren im Jahr 2014 liegen (UKTI 2014: 6).

²⁹ Personenkilometer (Pkm) werden als Maßeinheit zur Bestimmung der Nachfrage nach Beförderungsleistungen verwendet und weisen die zurückgelegte Entfernung beförderter Passagiere aus.

der Mitarbeiter eines Aufgabenträgers folgerichtig, dass „keine Verkehrsleistungen bestellt [werden], um warme Luft durch die Gegend fahren zu lassen“ (Interviewpartner D1: 64; Abteilungsleiter beim Aufgabenträger).

Gerade in Großbritannien wurden bei der Vergabe von regionalen Franchisen stark sinkende Zuschüsse mit den neu operierenden Verkehrsunternehmen vereinbart, um Subventionen aus dem öffentlichen Haushalt zu minimieren. Steigende Fahrgelderlöse sollten dies kompensieren, wurden aber zu optimistisch prognostiziert. Zudem wurde eine Querfinanzierung defizitärer Verkehre durch mangelnde Kapazitäten der Infrastruktur auf profitablen Strecken erschwert (BDI 2006: 138). Vor diesem Hintergrund wird insbesondere in Großbritannien zivilgesellschaftliches Interesse im Hinblick auf regionale Bahnlinien deutlich. Die Erkenntnis, dass regionale Bahnverbindungen eine große Bedeutung für die Anbindung vieler Orte im ländlichen Raum an umliegende Zentren aufweisen, die Erreichbarkeit für den Tourismus im ländlichen Raum steigern sowie eine wichtige Zubringerfunktion zu nationalen Verkehrsverbindungen besitzen, unterstreicht den Stellenwert dieser Verbindungen. Außerdem zeigt sich ein Beteiligungsbedürfnis zur Aufrechterhaltung jener Leistungen seitens zivilgesellschaftlicher Akteure. Dieses Bedürfnis des Mitwirkens schlägt sich vielerorts in der Institutionalisierung organisierter Strukturen in Form der Community Rail Partnerships (CRPs) nieder, die vorwiegend das Ziel der Unterstützung regionaler Bahnverbindungen verfolgen (Butcher 2012: 2f.).

Bei „Community Rail“ handelt es sich um ein regional entstandenes Phänomen, das inzwischen selbst auf nationaler Ebene durch das britische Verkehrsministerium gestützt wird. Ursprünglich als Marketinginitiative zur Erhöhung des Bekanntheitsgrades regionaler Bahnlinien gestartet, haben sich Community Rail Partnerships insbesondere nach dem Railways Act zu einem wichtigen Element des regionalen Bahnsystems in Großbritannien entwickelt. Dies wurde durch Gründung der Association of Community Rail Partnerships (ACoRP) im Jahr 2000 und die Verabschiedung der Community Rail Strategy auf nationaler Ebene im Jahr 2004 maßgeblich unterstützt (Seedhouse 2012: 78f.). Mit der Community Rail Strategy wurden in erster Linie die Ziele der Erhöhung des Fahrgastaufkommens und somit der Generierung von Erlösen, die Reduzierung von Verwaltungskosten sowie die stärkere Einbindung der lokalen Bevölkerung in die Entwicklung des regionalen Bahnsystems verfolgt (DfT 2007: 3). Community Rail bildet einen Ausschnitt des regionalen Bahnsystems. Als Community Rail klassifizierte Linien müssen bestimmte Kriterien erfüllen (Butcher 2012: 3):

- „Low-speed-Linien“ mit einer Geschwindigkeit unter 75 mph,
- maximal zweispuriger Trassenverlauf,
- Betrieb durch vorwiegend ein Eisenbahnverkehrsunternehmen,
- keine Beeinträchtigung von Pendlerverbindungen,

- keine Hauptgüterkorridore und
- kein Bestandteil der transeuropäischen Netze (TEN).

Der partizipativ gestaltete Ansatz der Community Rail Partnerships wird im Rahmen der anschließenden Analyse zur Governance im regionalen Bahnsystem erneut aufgegriffen und in der britischen Fallstudie genauer beleuchtet.

6.2 Pluralismus der Perspektiven auf den Begriff „regionale Bahn“ – Empirisch gewonnene An- und Einsichten

Wie bereits in Kapitel 2.2.3 gefordert, ist an dieser Stelle eine empirisch gestützte Einordnung des Begriffs „regionale Bahn“ notwendig. Da kein allgemeines Begriffsverständnis zu regionaler Bahn vorliegt, werden im Folgenden die unterschiedlichen Perspektiven auf den Begriff seitens der Interviewpartner diskutiert. Hierdurch wird die Grundlage für die weitere Verwendung des Begriffs in dieser Arbeit gelegt. Selbstverständlich könnte zumindest für die deutsche Seite eine Einordnung anhand der formal geregelten Differenzierung zwischen Nah- und Fernverkehr im deutschen ÖV-System vorgenommen werden (vgl. Kapitel 6.1). Für die folgende Auswertung der Experteninterviews ist es aber relevant, an dieser Stelle das Begriffsverständnis der befragten Experten zu regionaler Bahn vorzustellen. Dieses bildet den Bezugsrahmen für die Interviewaussagen, die sich auf das regionale Bahnsystem beziehen. Für die meisten Interviewpartner existiert keine eindeutige Definition des Begriffs, weil regionale Bahnsysteme immer räumlich- und kontextspezifisch entwickelt werden. Der Teilnetzmanager eines Eisenbahnverkehrsunternehmens betont sogar, dass es „eigentlich [...] vom Ursprung her keine regionale Bahn [gibt]“ (Interviewpartner D3: 2; Teilnetzmanager eines EVUs).

Für den Großteil der Interviewpartner gilt die zuvor angeführte Differenzierung zwischen Nah- und Fernverkehr in der deutschen ÖV-Systematik als maßgeblich. Zudem wird SPNV häufig als der Zuständigkeitsbereich der eigenen regional operierenden Institution gesehen (z.B. Verkehrsverbund). Abgegrenzt wird der eigene regionale Zuständigkeitsbereich vor allem vom eigenwirtschaftlich betriebenen Fernverkehr, was dem in dieser Arbeit verwendeten Verständnis von „regionaler Bahn“ gerecht wird. So führt einer der Interviewpartner an:

Regionale Bahnen sind Nicht-Fernverkehrs-Bahnen - obwohl sich das zunächst trivial anhört. Sie erschließen ein regionales Gebiet, nicht ganz Deutschland. (Interviewpartner D5: 2; Leitender Mitarbeiter Bahnhofsmanagement Aachen)

Die angeführten Perspektiven auf den Begriff der „regionalen Bahn“ entstammen in erster Linie Gesprächen mit Kommunen, Aufgabenträgern, Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVUs) und

Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIUs). Doch auch im akademischen Kontext ordnen die befragten Experten die Begrifflichkeit recht ähnlich ein, wobei die Uneindeutigkeit des konkreten Regionsbezugs stärker betont wird. Dass sich der Begriff „regionale Bahn“ in Verbindung mit dem Begriff der „Region“ bringen lässt, wird nicht nur anhand der Terminologie deutlich. Ein variabler, nicht eindeutiger und stark kontextabhängiger Einsatz des Regionsbegriffs wurde bereits in Kapitel 3.1.4 herausgestellt. Dies wird im Rahmen der Interviews ebenfalls aufgegriffen und somit die zuvor angeführte rein quantitative Differenzierung von Nah- und Fernverkehr relativiert. Der Bereichsleiter eines Eisenbahninfrastrukturunternehmens ordnet den Regionsbegriff im vorliegenden Kontext wie folgt ein:

Region ist in Deutschland kein so wirklich definierter Begriff, den gibt es nicht als Verwaltungsebene oder sonst was. Der Fernverkehr und der Nahverkehr werden wiederum unterschieden nach dem Personenbeförderungsgesetz, wenn es heißt die Mehrheit der Verkehrsbeziehungen ist über oder unter 50 km. Jetzt sage ich aber auch immer: bis Köln sind es beispielsweise gute 60 km, das wird keiner hier in Aachen als Fernverkehr bezeichnen, sondern das ist eher ein Regionalverkehr. Der lokale, der städtische Verkehr, der manchmal auch über Stadtgrenzen hinausgeht, sowas wie Stadt- und Straßenbahn, das ist eine andere Nummer. Insofern würde ich dann sagen, regionale Bahn ist der Eisenbahnnah- und regionalverkehr. (Interviewpartner D10: 4; Regionaler Bereichsleiter EIU)

Als Nutzer würde ich die regionale Bahn als eine in der Region verwurzelte Bahn ansehen wie beispielsweise die Rurtalbahn oder Euregiobahn. Als Betreiber ist eine regionale Bahn für mich eine Bahn, die kein Fernverkehr ist und nicht weiter als 50 km führt. Da könnte ich also keine genaue Begriffsbestimmung geben. Laut der DB ist eine regionale Bahn alles das, was als Nahverkehr bezeichnet wird. (Interviewpartner D8: 2; Ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn)

Insbesondere bei der Frage nach der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in das regionale Bahnsystem ist deren Verständnis von „regionaler Bahn“ ebenfalls von Bedeutung. Regionale Bahnen tragen als alltägliche Verkehrsmittel nicht nur zur Mobilitätsgestaltung bei, sondern führen auch zu einer Identifikation mit dem, was die Nutzer als „ihre“ Region verstehen. So wird mit der „regionalen Bahn“ aus Bürger- und Nutzersicht eine regionale³⁰ Verwurzelung verbunden. Im Rahmen der Expertengespräche zur deutschen Fallstudie wurde dies für die Region Aachen wie folgt zusammengefasst:

Aus meiner persönlichen Nutzersicht ist die regionale Bahn die 'Bahn' in der von mir selbst wahrgenommenen Heimatregion, womit ich zur Schule, Arbeit und sonst wohin fahre. Als Einwohner dieser Region denke ich in erster Linie an die Euregiobahn, also ein regionales zusammenhängendes Netzwerk, was aus mehreren Linien besteht und aus dem Umland in die Stadt fährt. Die Assoziation mit regionaler Bahn wird stärker, wenn diese auch einen regionalen Charakter hat und regional vermarktet wird. Die

³⁰ Im Rahmen der deutschen Fallstudie wird aufgrund der Lage im Dreiländereck zwischen den Niederlanden, Belgien und Deutschland teils sogar von einer euregionalen Verwurzelung gesprochen werden.

RB33, die zwar auch eine regionale Bahn ist, aber die für mich ein anonymes Produkt ist, im Gegensatz zur Euregiobahn, wo ein Name draufsteht, der einen regionalen Bezug hat. Das macht für mich schon einen großen Unterschied. Zusammengefasst ist für mich eine regionale Bahn also die Euregiobahn. (Interviewpartner D7: 2; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Lenkt man den Blick auf die britische Fallstudie, wird klar, dass eine grundsätzliche Einordnung des Begriffs „regionale Bahn“ schon alleine aufgrund der verschiedenartigen Struktur des britischen ÖV-Systems abweicht. So wird im britischen Kontext zwar ebenfalls zwischen Nah- und Fernverkehr differenziert, allerdings zeigen die aus den Interviews gewonnenen Erkenntnisse, dass die Differenzierung innerhalb regionaler bzw. lokaler Verkehrsangebote nochmals stärker betont wird.

„I expect we have two categories of train operators, what I would describe as regional and intercity. So a local train operator would be classed as the regional operator“ (Interviewpartner GB1: 2; Client und Stakeholder Manager eines EVUs).

Zudem wird an dieser Stelle abermals deutlich, dass im Rahmen der Diskussion über „regionale Bahn“ der „local railways“-Begriff synonym verwendet wird, was insbesondere für den weiteren Verlauf der Ergebnisanalyse relevant ist.

When I think of local railways I always think of smaller trains which stop very frequently and which take people short distances or shorter distances. So they have a community focus I suppose and they are used more frequently by train travelers than longer distance services. Something they would use to travel short distances, they would use relatively frequently and they are familiar with. I suppose that is what I would understand by local railways and of course that then links them to all sorts of things. (Interviewpartner GB7: 2; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Das Zitat macht deutlich, dass es im britischen Kontext einer genaueren Differenzierung im Bereich des Nahverkehrs bedarf. Folglich kann an dieser Stelle ein Verständnis von „regionaler Bahn“ zugrunde gelegt werden, das in erster Linie auf die Bewältigung kürzerer Distanzen bezogen wird sowie den kürzesten Abstand der Zwischenhalte auf dem Schienenweg impliziert. Doch über diese rein verkehrstechnische Einordnung hinausgehend, wird der „regionalen Bahn“ in Großbritannien seitens der Interviewpartner eine außerordentlich hohe Bedeutung für die anzubindenden Gemeinden und deren Einwohner zugeordnet: „Local railway is a railway that uses all or most of the stations between A and B in helping and supporting smaller communities use the rail network“ (Interviewpartner GB8: 4; Director of Transport an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University). Die Hervorhebung der Anbindung lokaler Gemeinden sowie die gleichzeitige Einbindung der Bürger und lokalen Gemeinden in das regionale Bahnsystem entsprechen dem, was zuvor im Rahmen der Vor-

stellung des Community Rail-Ansatzes erläutert wurde. Community Rail-Abschnitte bilden jenen Ausschnitt des regionalen Bahnsystems in Großbritannien, dem im weiteren Verlauf besondere Beachtung zukommt. Im Hinblick auf die konkrete Einordnung der zugehörigen Strecken kann dem folgenden Zitat entnommen werden, dass die hier verstandene regionale Bahn in erster Linie auf Nebenstrecken verkehrt und die Anbindung der angesprochenen kleineren Gemeinden sicherstellt sowie eine Art Zubringerfunktion für das großmaschigere Fernverkehrsnetz übernimmt:

For me local railway is anything that isn't long distance, sort of core mainline train. So anything that isn't a service to London or to the North is a local train. It can be a local rural train, or it can be a suburban train or a commuter train. So everything that isn't a mainline train is a local train. (Interviewpartner GB4: 2; Geschäftsführer einer Community Rail Partnership)

Ähnlich der Einordnung für den deutschen Kontext wird auf Seite der britischen Experten ebenfalls die Bedeutung für die Befriedigung der alltäglichen Mobilitätsansprüche, beispielsweise das Pendeln zur Schule oder zur Arbeit in den Vordergrund gestellt. Regionale Bahn soll dem hier offenbarten Verständnis entsprechend jene Funktion sicherstellen. Dies fasst einer der Mitbegründer des Community Rail Ansatzes wie folgt zusammen:

On one level it is very obvious the train service, which is serving local communities. But if you want, there is a wider sense of a local railway, which is really part of the community. So it is not something that is separate or just a form of transport. It really is integral to local communities and I think there is a certain extent into which a local railway becomes generally local, when people really identify with it and feel quite protective sometimes. Local railway was ever since an issue. So local railway and community rail potentially mean the same thing. But don't always; because sometimes you have a local railway which doesn't really meet the needs of local people. That's very often reflected in little use, vandalism and anti-social behaviour. (Interviewpartner GB6: 2; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Abweichend von der verkehrstechnischen Erschließungsfunktion wird dem Begriff „regionale Bahn“ die Beteiligung der lokalen Bevölkerung an der Entwicklung des regionalen Bahnsystems als prominenter Aspekt zugeordnet. Gerade aufgrund der Tatsache, dass „regionale Bahn“ die Bedürfnisse der lokalen Gemeinden abdecken soll, wird die Bedeutung der Einbindung der lokalen Bevölkerung in nahezu allen Expertengesprächen betont. Somit wird der Community Rail-Ansatz immer wieder in den Fokus gerückt und letztlich stark mit dem Begriffsverständnis von „regionaler Bahn“ in Verbindung gebracht. Dies geht über die auf deutscher Seite hervorgehobenen Aspekte der lokalen Verwurzelung sowie Identifikationsmöglichkeit hinaus. Dieser Punkt wird im weiteren Verlauf, insbesondere im Rahmen der Auswertung zur britischen Fallstudie, detailliert aufgegriffen und dargestellt.

6.3 Kontextfaktor Beteiligungskultur: Charakterisierung in Deutschland und Großbritannien

Ein wichtiger Untersuchungspunkt dieser Arbeit widmet sich dem Stellenwert der Beteiligung außenstehender Akteure. Außenstehende Akteure sind in diesem Zusammenhang als Akteure zu verstehen, die sich dem Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem nicht direkt zuordnen lassen, wohl aber Interessen in diesem vertreten (vgl. Kapitel 3.2.3). In dieser Arbeit sind hierunter primär zivilgesellschaftliche Akteure zu verstehen, teils in organisierter Form und teils als Individuen mit einem spezifischen Anliegen oder konkreten Interesse am Themenfeld. Die Einstellung und das Handeln der Akteure auf Angebotsseite als auch Nachfrageseite bezüglich Beteiligungsmöglichkeiten formen die Beteiligungskultur.

Beteiligungskultur bezeichnet die Entwicklung einer Haltung zu Möglichkeiten der Teilhabe und ist folglich als Prozess zu verstehen, der das Ziel verfolgt, ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Bürgern und Staat nachhaltig zu etablieren (Roth 2016: 368; Bertelsmann Stiftung 2013: 12). Dies bezieht sich wie zuvor erwähnt sowohl auf die Angebots- als auch auf die Nachfrageseite. Das Zusammenspiel der beiden Seiten ist ausschlaggebend, da eine erfolgreiche Einbindung neuer und ggf. abweichender Perspektiven in Entscheidungsprozesse von beiden Seiten beeinflusst wird. Auf Seite der Nachfrager muss eine grundsätzliche Bereitschaft oder gar Motivation zu erkennen sein, sich in diesen einbringen zu wollen. Gleichzeitig müssen durch die im jeweiligen Themenfeld agierenden Akteure Angebote geschaffen werden, die die Einbringung externer Standpunkte ermöglichen und darüber hinaus bestenfalls fördern (Bühlmann 2014: 4f.). So ist es beispielsweise ausschlaggebend, ob Bürger im Rahmen eines Beteiligungsprozesses von einer Alibi-Beteiligung ausgehen oder aber den Eindruck gewinnen, dass sie einen relevanten Einfluss ausüben können. Haben sie das Gefühl, dass ihre Stimme keinerlei Gehör findet, trägt dies zu Frustration und sinkender Nachfrage nach entsprechenden Beteiligungsangeboten bei (Koch 2008: 120). Beteiligungskultur erfasst die Einstellung sowie das Verhalten der Akteure beider Seiten und variiert im Vergleich zwischen verschiedenen nationalen Kontexten. Aus diesem Grund dient die Einordnung der bestehenden Beteiligungskultur in Deutschland sowie Großbritannien als Rahmensetzung für die Untersuchung von partizipativer Governance in den regionalen Bahnsystemen der Fallstudien.

6.3.1 Beteiligungskultur in Deutschland

Aufbauend auf dem repräsentativen System der Bundesrepublik Deutschland gab es bereits innerhalb eines Demokratisierungsschubs in den 1970er Jahren verstärkte Bemühungen, punktuell Beteiligungsangebote sowie mehr informelle Beteiligungsformen zu etablieren (Geissel/Kersting 2014: 82). Zeitlich zusammenfallend mit der Reformierung des Bahnsektors ist in Deutschland ab den 1990er Jahren eine Intensivierung der Möglichkeiten zur politischen Partizipation festzustellen, die insbesondere direktdemokratische Elemente (beispielsweise Bürgerbegehren oder Bürgerentscheide) sowie die Stärkung der Teilhabe an Prozessen auf lokaler Ebene umfassen (durch bspw. Mediationsverfahren, Runde Tische oder Planungszellen). Was zunächst einer positiv bemerkenswerten Entwicklung gleicht, muss bei genauerer Betrachtung relativiert werden, da viele der neu eröffneten Beteiligungsangebote nicht nachhaltig aufrechterhalten werden konnten. Gründe hierfür lagen in sinkenden Beteiligungszahlen angesichts der Tatsache, dass Positionen zivilgesellschaftlicher Akteure im politischen Entscheidungsprozess durch die Entscheidungsträger oft nicht beachtet oder gar blockiert wurden (Walk 2008: 21).

Wenngleich zuvor bereits erste Kritik an der Umsetzung einer stärkeren Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure angeführt wurde, ist im Hinblick auf die Beteiligungskultur in Deutschland zunächst festzuhalten, dass das Interesse an Bürgerbeteiligung und möglichen neuen sowie erweiterten Formen der Partizipation in der Vergangenheit stetig zugenommen hat (Wiese von Ofen 2001: 3). Es hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass neben gestiegenen Demokratiebedürfnissen durch die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure die Steuerung kommunaler Planungen erweitert und verbessert werden kann, was seinerseits die Entstehung neuer Leitbilder der Verwaltungsmodernisierung zur Folge hat (Sinnig 2005: 579; Wiese von Ofen 2001: 7). Bezogen auf die Angebotsseite bedeutet dies die Entwicklung über den bereits im Kontext der partizipativen Governance (vgl. Kapitel 3.1.5) angeführten Dienstleistungsstaat hinaus. Im regionalen bzw. lokalen Kontext spricht Sinnig (2005: 579) von einer Weiterentwicklung zur Bürgerkommune, die die Mitverantwortung der Bürger fordert und sie somit stärker in den Fokus rückt. Direkt verbunden hiermit sind Unterstützungsstrukturen, die zivilgesellschaftlichen Akteuren – oder in diesem konkreten Fall Bürgerinnen und Bürgern – eine entsprechende Teilhabe ermöglichen und ein Angebot zur Mitgestaltung eröffnen. Die Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages zur „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ spricht explizit von einer Bedeutungssteigerung des bürgerschaftlichen Engagements, das dem seitens Politik und Wissenschaft lange Zeit nicht vorhandenem Vertrauen in die politische Urteilskraft von Bürgerinnen und Bürgern widerspricht. Diese gewandelte Haltung erkennt aus Angebotsseite blickend den Mehrwert bürgerschaftlichen Engagements im Gemeinwesen an

und entspricht dem aus Nachfragesicht ebenfalls steigenden Interesse einer Beteiligung für das Gemeinwesen (Deutscher Bundestag 2002: 24).

Vor dem Hintergrund sinkenden Vertrauens der Bürger in die Demokratie bzw. in staatliche Institutionen, muss die Schaffung von Beteiligungskultur erklärtes Ziel öffentlicher Akteure sein. Hierzu ist ein Wandel im öffentlichen Verwaltungssystem weg von hierarchischer Ordnung hin zu mehr Beteiligung nötig, die jedoch frühzeitig geplant, kompetent umgesetzt und als dauerhafter Prozess verstanden werden muss. Inzwischen wurde erkannt, dass Kooperationen zwischen Verwaltung und Bürgern die Verwaltung langfristig entlasten kann (Bertelsmann Stiftung 2014: 11f.).

Als konkretes Beispiel, das für die hier untersuchte Thematik relevant ist, kann die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 2015 genannt werden. Kam der Beteiligung von Bürgern im Rahmen vorheriger Aufstellungsverfahren des bundesweiten Planungsinstruments keine nennenswert hohe Bedeutung zu, so wurde im Vorlauf des aktuellen Plans bereits im Jahr 2012 das "Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015" veröffentlicht. Hiermit wurde ein neues Grundkonzept für die Aufstellung vorgestellt, das die Einbindung der Öffentlichkeit als wichtigen Bestandteil betont. So sollen frühzeitig die Voraussetzungen für einen Austausch aller beteiligten Akteure geschaffen und fortlaufend über Fortschritte des Prozesses informiert werden. Bei zentralen Meilensteinen sieht das Konzept die direkte Mitwirkung der Öffentlichkeit anhand von Konsultationsverfahren vor. Somit soll dem im Verkehrsbereich zu beobachtenden gestiegenen öffentlichen Interesse an Infrastrukturplanungen Rechnung getragen werden. Die frühzeitige Beteiligung von Verbänden und Bürgern soll zu mehr Transparenz während des Prozesses und zu einer anschließenden Akzeptanzverbesserung führen (BMVBS 2012: 3ff.). Das Aufstellungsverfahren belegt als aktuelles Beispiel eine steigende Beteiligungskultur.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass seit den 1990er Jahren auf regionaler bzw. kommunaler Ebene neue Formate zur direkten Mitbestimmungsmöglichkeiten geschaffen wurden, die ihrerseits Akzeptanz in der Zielgruppe finden. Beteiligungsformate wie Runde Tische, Planungsellern oder Bürgerpanels sind Beispiele hierfür. Solche Formate weisen einen turnusmäßig wiederkehrenden Charakter und somit ein zentrales Merkmal von Beteiligungskultur auf (Klages 2011: 2). Dem identifizierten Bedarf an mehr Mitspracherecht wird letztlich auch durch Verwaltungsreformen begegnet, durch die Bürgerinnen und Bürger zunehmend als Kunden, wenn nicht gar Kooperationspartner wahrgenommen und folglich eingebunden werden (Geissel/Kersting 2014: 87). Wie sich dies auf das bestehende Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem auswirkt und inwiefern dort eine Beteiligung außenstehender Akteure forciert wird, zeigt die später folgende Auswertung der deutschen Fallstudie.

6.3.2 Beteiligungskultur in Großbritannien

Vor dem Hintergrund, dass Großbritannien in der Thatcher-Ära eine Privatisierungswelle erlebte, wuchs in der britischen Bevölkerung ein Bedarf an Teilhabemöglichkeiten, der sich insbesondere auf lokale Themen auswirkte. Im Jahr 1999 wurde der Local Government Act erlassen, der den Kommunen die Pflicht auferlegte, das von ihnen erzielte „public value“³¹ unter Beweis zu stellen. Hiermit verbunden war das Ziel, dem gestiegenen Beteiligungsbedarf seitens der britischen Zivilgesellschaft nachzukommen und diese durch neu geschaffene Formate fortlaufend in einen Dialog einzubinden. Zu jenen Formaten zählt insbesondere die Einrichtung sogenannter „Citizen’s Panels“, die repräsentative Bürgerbefragungen durchführen. Wenngleich dieses Instrument auf den ersten Blick banal scheint, kann ihm ein höchst effektiver Charakter zugeschrieben werden (Klages/Masser 2009: 9).

Zwar wird an dieser Stelle nicht nachgewiesen, dass eine solch kontinuierliche Konsultation zu mehr und besserer Beteiligung der Zivilgesellschaft geführt hat, es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass diese hierdurch für lokale Entwicklungen und das Einbringen der eigenen Position sensibilisiert wird. Nach Zacharzewski (2010: 9) ist die oft unterstellte Annahme, dass die britische Bevölkerung keinen Beteiligungsbedarf erkennt, solange ihr kein direkter Nachteil entsteht, schlichtweg falsch. Vielmehr besteht seitens der britischen Zivilgesellschaft gerade im Hinblick auf lokale Entscheidungsprozesse der Wunsch nach Beteiligung. Zweifelsohne muss insofern differenziert werden, als sich nicht die gesamte Bevölkerung im Rahmen besserer Möglichkeiten der Teilhabe engagieren wird. Jedoch fordern knapp 30% der britischen Bevölkerung verbesserte Möglichkeiten ihre Interessen selbst vertreten zu können. In absoluten Werten ausgedrückt entspricht das einer potentiellen Zielgruppe von über 11 Millionen Bürgern, die sich eine stärkere Einbindung in partizipative Verfahren im lokalen Kontext wünscht. Die Schaffung eines adäquaten Beteiligungsangebots, dem eine intensivere Teilhabemöglichkeit sowie ein relevanter Einfluss auf Entscheidungsprozesse zugesprochen werden, könnte diese Zielgruppe größer werden lassen (Zacharzewski 2010: 10). Vor diesem Hintergrund wird auch eine in Großbritannien existierende Beteiligungskultur deutlich, die ähnlich der Situation in Deutschland von „unten“ gefordert wird. Auch im britischen Kontext kann also von einem Bottom-up initiierten Prozess gesprochen werden.

Zwischenfazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich Deutschland und Großbritannien in puncto Beteiligungskultur insofern gleichen, als dass ein jeweiliger Trend in Richtung mehr Teilhabe

³¹ Hierunter ist der anerkannte gemeinschaftliche Mehrwert der kommunalen Leistungen zu verstehen.

zu beobachten ist. Bisher wurden unterschiedliche Partizipationsformate mit variierenden Einflussmöglichkeiten geschaffen, die aber national abweichenden Rahmenbedingungen gegenüberstehen. Dies betrifft die identifizierbaren Unterschiede bzgl. Beteiligung durch Information, Mitspracherecht oder gar freiwilligen Engagement im jeweils nationalen Kontext. Entgegen dem gleichen Trend ist zu erkennen, dass die Entwicklung von Beteiligungskultur einen langfristigen Prozess darstellt, der in Deutschland erst am Anfang steht. Derzeit weist Beteiligung meist noch einen projektbezogenen Charakter auf, Ziel von Beteiligungskultur ist jedoch eine nachhaltige Verankerung durch einen Wandel von Werten und persönlichen Haltungen (Bertelsmann Stiftung 2014: 12). Zudem dominieren formalisierte Verfahren und die Einbindung professionalisierter ziviler Akteure in Deutschland das Geschehen. So sind Verfahren einer kontinuierlichen Beteiligung weniger auf die Einbindung der direkten Bürgerschaft, sondern mehr auf professionalisierte zivile Akteure wie beispielsweise Fahrgastverbände oder Interessengemeinschaften ausgerichtet (Klages 2011: 2). Die nachhaltige Verankerung von Beteiligungskultur ist im britischen Kontext weiter fortgeschritten. Hier übernehmen entgegen der Situation in Deutschland oft professionalisierte zivile Akteure die Organisation und binden ihrerseits öffentliche genauso wie individuelle Akteure in kontinuierlich stattfindenden Formaten wie beispielsweise Runden Tischen ein (Nanz 2014: 2; Seedhouse 2012: 36, 151f.). Inwiefern die Beteiligungsmöglichkeiten sowie die entsprechende Nachfrage in Bezug hierauf abweichen, soll die im Empirieteil folgende Analyse zur partizipativen Governance in den beiden Fallstudien aufgreifen.

7 Regional Railway Governance – Fallstudie Region Aachen

Nachdem zuvor erste Ergebnisse der Experteninterviews im Zuge der empiriegeleiteten Definition des Begriffs „regionale Bahn“ verwertet wurden, werden nun die empirisch gewonnenen Erkenntnisse zu (partizipativer) Governance im regionalen Bahnsystem in der Region Aachen vorgestellt. Zunächst werden Auswirkungen der Bahnstrukturreform auf das regionale Bahnsystem in der Region Aachen diskutiert.

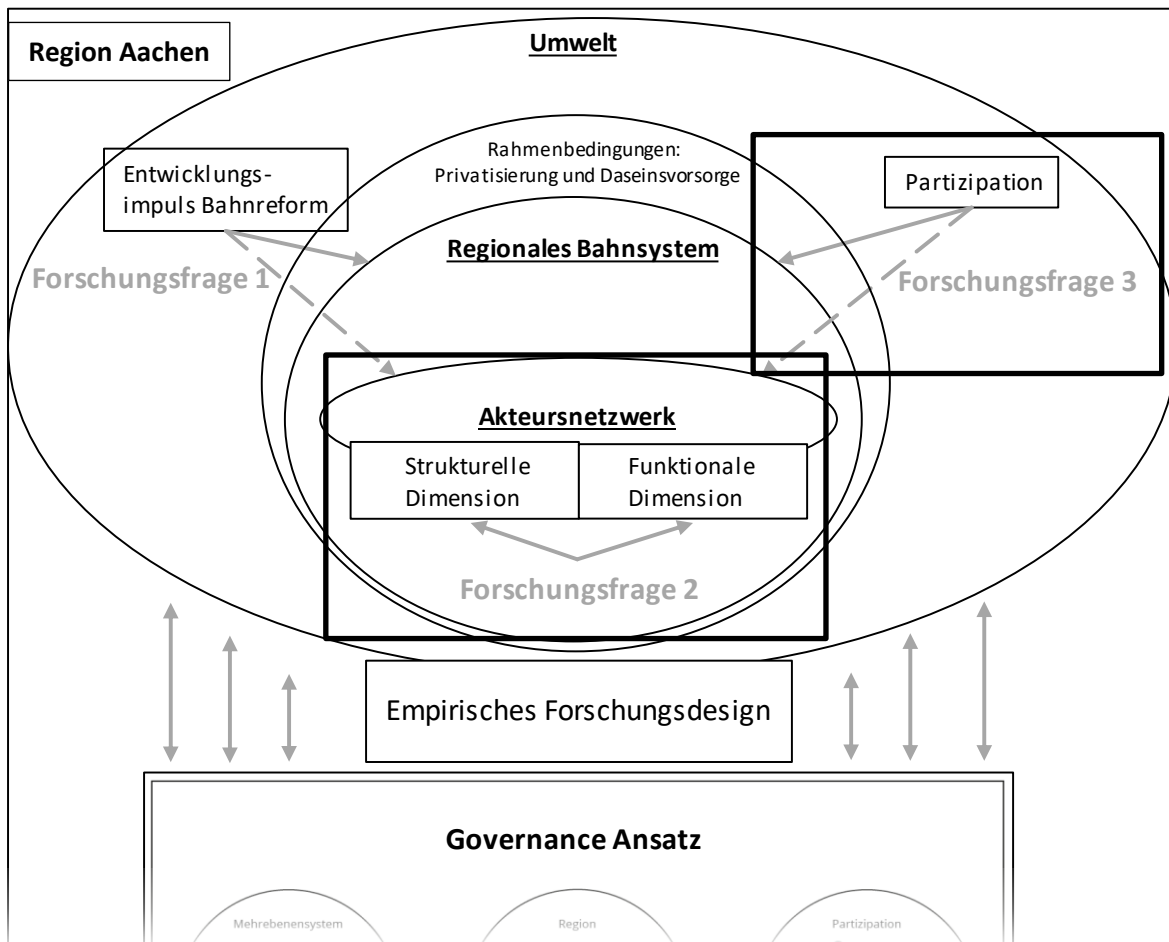


Abbildung 31: Fallstudie Region Aachen – Verortung von Forschungsfrage 2 und 3 im systematischen Aufbau der Arbeit (Quelle: Eigene Darstellung)

Die erstmals in Kapitel 3.1 aufgeworfene Frage nach der Eignung des Governance-Ansatzes zur Erklärung von Prozessen im regionalen Bahnsystem rückt an dieser Stelle als konzeptioneller Bezugsrahmen in den Fokus. Alle gewonnenen Erkenntnisse werden grundsätzlich in Bezug zum Governance-Ansatz gesetzt und die Erkenntnisse zu den konzeptionellen Überlegungen somit auf die Situation in der untersuchten Fallstudie bezogen. Im Fokus dieses Kapitels steht jedoch die Untersuchung von Struktur und Funktionsweise des Akteursnetzwerkes

und des Stellenwerts von partizipativen Ansätzen. Hierdurch soll zum Verständnis von regionalen Akteursnetzwerken im Schienenverkehrsbereich beigetragen werden. Die beiden folgenden Forschungsfragen werden folglich auf die Situation im regionalen Bahnsystem der Region Aachen bezogen. Ziel ist es, Struktur und Funktionsweise des Akteursnetzwerkes in der Fallstudie zu untersuchen. Im Anschluss gilt es bestehende partizipative Ansätze zu beleuchten und ihre Bedeutung für die Governance im regionalen Bahnsystem zu bewerten.

Forschungsfrage 2: Wie sind die Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem in den Fallbeispielregionen strukturiert und wie funktionieren diese?

Forschungsfrage 3: Welche partizipativen Ansätze sind in den untersuchten Akteursnetzwerken zu identifizieren und welcher Stellenwert wird ihnen beigemessen?

Zur Untersuchung der deutschen Fallstudie wurden insgesamt 11 Expertengespräche geführt, wobei die Interviewpartner so gewählt wurden, dass ein möglichst differenziertes Bild der Situation in der Region Aachen gewonnen werden konnte. Alle angesprochenen Themen werden im Folgenden anhand der Expertenmeinungen diskutiert.

7.1 Entwicklung im regionalen Bahnsystem seit der Bahnstrukturreform

Die Entwicklung des regionalen Bahnsystems hin zu seinen heutigen Strukturen wurde maßgeblich von der Bahnstrukturreform sowie dem anschließenden Regionalisierungsprozess beeinflusst. Auf regionaler Ebene und vor dem Hintergrund regionaler Governance können zwei Facetten differenziert werden. Einerseits geht es um die veränderte Rolle des Staates im Anschluss an die Bahnstrukturreform. Andererseits gab es direkte Auswirkungen – vor allem im Rahmen der Regionalisierung – die sich aus dem Reformierungsprozess ergeben haben und somit die heutige Situation kennzeichnen. Die Situation vor dem Jahr 1994 fasst einer der befragten Experten wie folgt zusammen:

Bis 1994 ist es so gewesen, dass die deutsche Bundesbahn für den Westen und im Osten die Reichsbahn, kann ich nicht so genau beurteilen, der Hauptakteur gewesen ist und im Grunde genommen alles in einer Hand hatte, sowohl die Infrastrukturplanung als auch das Thema des betrieblichen Angebotes. Es gab keine anderen Betreiber. Es gab keine anderen Zugänge, als über die deutsche Bundesbahn an irgendetwas zu kommen. Und wenn eine regionale oder Landeseinheit irgendetwas haben wollte, dann musste sie mit dem Bund und mit der Bundesbahn darüber diskutieren, was es denn geben kann, ob das ein S-Bahnsystem oder irgendwelche Angebote gewesen sind. Der Bund hat auch vollständig die Finanzierungsverantwortung gehabt. Die Bundesbahn war ja zu hundert Prozent Eigentum der Bundesrepublik Deutschland und alle möglichen Kosten für Infrastruktur und den Betrieb und alle möglichen Defizite sind

dann dort aufgelaufen und vom Bund getragen worden. (Interviewpartner D10: 6; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University)

Das vorangestellte Zitat macht deutlich, welche zentrale Rolle dem Staat im Kontext des Eisenbahnsystems vor der Bahnstrukturreform im Jahr 1994 zukam, das seinerzeit auf nationaler Ebene organisiert und betrieben wurde. So lag die ehemalige Deutsche Bundesbahn als Staatsbahn vollständig im Besitz der Bundesrepublik Deutschland. Außerdem lag auch die finanzielle Verantwortung für den Eisenbahnverkehr³² auf Bundesebene. Dementsprechend wurden alle das Bahnsystem betreffenden Entscheidungen auf nationaler Ebene diskutiert, ganz gleich ob diese das gesamtdeutsche Bahnsystem betrafen oder aber lediglich einen regionalen oder lokalen Bezug aufwiesen. Somit war die Möglichkeit der Einflussnahme aus den betroffenen Regionen stark begrenzt. Im Anschluss an die Bahnreform wurde im Jahr 1996 das Regionalisierungsgesetz erlassen. Die zuvor bestehende Situation der eingeschränkten Einflussnahme durch regionale Akteure hat sich hierdurch grundlegend verändert:

Das hat sich mit dem Regionalisierungsgesetz grundlegend geändert, indem der sogenannte Aufgabenträger für den Nah- und Regionalverkehr geschaffen worden ist. Dieser Aufgabenträger hat jetzt eigentlich eine sehr zentrale Funktion, indem er nämlich sowohl das betriebliche Leistungsangebot organisieren, koordinieren, bestellen und auch finanzieren soll, als auch über diesen Weg natürlich die Möglichkeit hat, Infrastrukturplanungen anzustoßen. (Interviewpartner D10: 6; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University)

Diese Verlagerung von Verantwortung und Zuständigkeit wird aus Perspektive der zivilgesellschaftlichen Akteure kritisch gesehen. Dabei bezieht sich die Kritik nicht auf die Erhöhung der Handlungsfähigkeit der regionalen Ebene, sondern vielmehr auf den als zu stark bewerteten Rückzug der Bundesebene aus der Verantwortung. Dies schildert der ehemalige Vorsitzende eines Fahrgastverbandes wie folgt:

Ich bin der Meinung, dass sich der Bund aus der Verantwortung gezogen hat, eine bestimmte Summe zur Verfügung stellt und die Bundesländer selber damit wirtschaften lässt. Die Bundesländer können jedoch aufgrund der zu geringen finanziellen Mittel nicht viel initiieren. (Interviewpartner D9: 8; Ehemaliger Vorsitzender von PRO BAHN Euregio Aachen)

Kann man einerseits einen Rückzugsprozess des Bundes beobachten, wächst andererseits mit der Verlagerung von Verantwortung und finanziellen Ressourcen zur Bestellung von Nahverkehrsleistungen auf die Länder die Möglichkeit zur regionalen Einflussnahme. Wenngleich die Umsetzung dieses strukturellen Wandels zwischen den Bundesländern variiert, ist die Situation in Nordrhein-Westfalen durch die Bildung von Verkehrsverbünden als Aufgabenträger für

³² An dieser Stelle ist in erster Linie die finanzielle Verantwortung für den traditionell defizitären Bereich des Schienenpersonennahverkehrs gemeint.

den SPNV gekennzeichnet. Mit der Etablierung von Verkehrsverbünden ist eine vergleichsweise weitreichende Variante des angesprochenen Regionalisierungsprozesses realisiert worden, da diese auf kleinerer Maßstabsebene agieren. So ist an dieser Stelle das Entstehen eines Spannungsfeldes zu beobachten, das sich aus dem Verantwortungs-Rückzug auf Seiten des Bundes bei gleichzeitig mangelhafter finanzieller Ausstattung der Länder speist. Bestehende Probleme und Herausforderungen im SPNV wurden auf Länder und Verbünde übertragen, eine adäquate und nachhaltige Ausstattung mit hierfür notwendigen Ressourcen blieb jedoch aus. Dies ist in erster Linie auf die nur mangelhafte Dynamisierung der Regionalisierungsmittel zu beziehen, während die Nachfrage nach SPNV Leistungen seit dem Jahr 1994 stetig zugenommen hat. Neben betrieblichen Aspekten gilt die mangelhafte Übernahme der finanziellen Verantwortung insbesondere für den Bereich Infrastruktur. Dieses Ungleichgewicht wird im weiteren Verlauf bei der Analyse der Finanzierung im regionalen Bahnsystem erneut aufgegriffen. Insgesamt kann an dieser Stelle jedoch resümiert werden, dass dem Staat auch nach der Bahnstrukturreform eine bedeutende Rolle im regionalen Bahnsystem zukommt. Hier agiert er als Organisator, Regulator und, wie dem nachfolgenden Zitat entnommen werden kann, als Financier:

Der Staat nimmt, obwohl in den letzten 20 Jahren regionalisiert wurde, weiterhin eine bedeutende Rolle als Financier ein. Das sieht man daran, dass aktuell ein großer Streit besteht zwischen den regionalen Aufgabenträgern wie Verkehrsverbünden, Zweckverbänden und Ländern aber auch dem Bund hinsichtlich der künftigen Finanzausstattung. Der kann dadurch begründet werden, dass die regionalen Aufgabenträger nur das für Infrastruktur und Betrieb einsetzen können, was Ihnen vom Bund an finanziellen Möglichkeiten zur Verfügung gestellt wird. Da die Verkehrsinfrastruktur bzw. die Verkehrsdienstleistungen beim Bundesfinanzministerium traditionell ein sehr niedriges Standing haben, ist Herr Schäuble aktuell auch nicht bereit, mehr Regionalisierungsmittel zur Verfügung zu stellen. (Interviewpartner D7: 4; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Was die veränderte Rolle des Staates nach der Bahnstrukturreform angeht, ist festzuhalten, dass die Zerschlagung des bestehenden Monopols der Deutschen Bundesbahn bei gleichzeitiger Liberalisierung des Schienenverkehrsmarktes in puncto Wettbewerb vor allem zu positiven Effekte im regionalen Bahnsystem geführt hat. Entgegen der Situation im Fernverkehr konnte aufgrund der zunehmenden Ausschreibungen von SPNV-Leistungen der Wettbewerb in diesem Bereich intensiviert werden:

Vor allen Dingen kam dadurch Wettbewerb auf. Von heute auf morgen konnte das Land das vergeben [SPNV Leistungen] und vergab das natürlich erstmal an die Bahn. Aber es kamen auch ganz neue Player. Es gab damals eine Deutsche Eisenbahn-Gesellschaft, die viele nicht bundeseigene Kleinbahnen unter sich hatte, die anfangen erste Ausschreibungen zu beantworten. Die erste Ausschreibung in NRW war die sogenannte Regiobahn, die 1994 ausgeschrieben wurde. Es gab nur zwei Bewerber: Die

DB und die Deutsche Eisenbahn-Gesellschaft. (Interviewpartner D6: 8; Geschäftsführer der Rurtalbahn)

Mit mehr Wettbewerb ergibt sich auch hinsichtlich der Wettbewerber ein bunteres Bild. Die Deutsche Bahn AG wurde im Anschluss an deren Privatisierung in unterschiedliche Geschäftsfelder gegliedert, aus denen letztlich DB Regio als im Regionalverkehr agierendes Eisenbahnverkehrsunternehmen des DB Konzerns hervorging. Mit den zunehmend erfolgreichen Beantwortungen von Ausschreibungen im SPNV durch neu eintretende Wettbewerber fassen neben DB Regio auch andere EVUs Fuß im Regionalverkehr. Für das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem zeichnet sich allein durch die Etablierung mehrerer Wettbewerber ein komplexeres Bild hinsichtlich der zugehörigen Akteure ab. Der zuvor benannte Ausschreibungswettbewerb wurde seitens der Aufgabenträger eingeführt, da eine Eigenwirtschaft des Nahverkehrs nicht gegeben ist. Ansonsten „[...] wären die Fahrpreise drei oder viermal so hoch, das ist einfach eine Form der Daseinsvorsorge“ (Interviewpartner D4: 16; Regionaler Bereichsleiter EIU). Aufgrund der Tatsache, dass der Nahverkehr nicht profitabel betrieben werden kann, sollen Liberalisierung und somit entstehender Wettbewerb zu einer höheren Effizienz der eingesetzten öffentlichen Mittel führen. Als Folge dessen ergibt sich analog ein Eigenverständnis der Verkehrsunternehmen sich wettbewerbstauglich aufzustellen. „Es ging nicht mehr darum, bloß eine Beförderungspflicht zu erfüllen“, wie es noch das Selbstverständnis zu Staatsbahnzeiten war (Interviewpartner D3: 6; Teilnetzmanager eines EVUs).

Für die Situation im regionalen Bahnsystem ebenfalls relevant ist der im folgenden Zitat benannte Faktor der Einflussmöglichkeit auf regionaler Ebene, im Zitat als „Selbstbestimmung“ umschrieben:

Ich meine aber schon feststellen zu können, dass in diesen 20 Jahren viel passiert ist und dass auch viel Spielraum entstanden ist, der genutzt worden ist. Nun sind ja viele Reformen passiert in dieser Zeit, wir haben 1995 die Regionalisierung gehabt und ganz wichtig war eben auch, dass Mittel verteilt wurden, die über einen Schlüssel in die Regionen gingen wodurch eine Art Selbstbestimmung entstanden ist. Diese Selbstbestimmung steht in Anführungszeichen, da es natürlich immer ein Regelwerk herum gab, sie wurde aber in der Region des AVVs sehr stark ausgenutzt im Zweckverband AVV. Die Euregiobahn ist entstanden mit den meiner Meinung nach durchaus einmaligen Reaktivierungen von ehemaligen Strecken und dem Neubau von Stationen. (Interviewpartner D2: 6; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Die Identifizierung regionaler Problemlagen und die Möglichkeit bzw. Verantwortung, diese regional zu lösen, können als wesentliche neue Charakterisierung des regionalen Bahnsystems beschrieben werden. Die in der Region Aachen ergriffenen Maßnahmen werden den gewonnen Informationen entsprechend als sehr erfolgreich bewertet. Hierzu zählt insbesondere die Schaffung eines adäquaten Leistungsangebotes durch die Reaktivierung von Schienenwegen, die zur besseren Erschließung der Region nutzbar gemacht wurden. Ohne eine

Regionalisierung von Zuständigkeit und Verantwortung wäre eine vergleichbare Entwicklung wohl undenkbar gewesen. Die Etablierung der „Euregiobahn“³³ und „Rurtalbahn“³⁴, die das Gebiet des Aachener Verkehrsverbundes heute erschließen, sorgte für einen Mehrwert im Leistungsangebot und somit für eine bessere Erschließung der Region durch den Schienenverkehr. Die Möglichkeit, dass regionale Aufgabenträger nach der Bahnstrukturreform erstmals eigenverantwortlich über Mittel verfügen und somit auf regionale Herausforderung mit entsprechenden Maßnahmen reagieren konnten, muss als Positiventwicklung für das regionale Bahnsystem verstanden werden. In der Region Aachen profitierte man von diesen neuen Möglichkeiten und verwertete sie von Beginn an für die Region. Neben der Ausweitung des eigentlichen Verkehrsangebotes hat auch die identifikationsstiftende Namensgebung neuer Angebote, wie beispielsweise der „Euregiobahn“ oder „Rurtalbahn“ zum Erfolg³⁵ beigetragen:

Der Erfolg oder die Renaissance der Regionalbahn hat für mich in aller erster Linie mit der Regionalisierung der Bahnreform zu tun. [...] Durch die Bahnreform konnte das Geld erstmalig regional eingesetzt werden, sodass beispielsweise ohne die Regionalisierung ein Konzept wie die Euregiobahn und weitere Regionalbahnen nie möglich gewesen wären. Durch die Regionalisierung sind Tarifverbünde und einheitliche Systeme wie Bus-Bahn-Anschluss entstanden für die im Rahmen der Regionalisierung auch übergeordnetes Marketing gemacht wird. Also die Verkehrsverbünde, die versucht haben das System als Ganzes zu pushen, das war der Erfolgsfaktor. (Interviewpartner D7: 6; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Die aus der Bahnstrukturreform resultierenden positiven Effekte, wie mehr Selbstbestimmung auf der regionalen Ebene, die zunehmende Entstehung von Wettbewerb im regionalen Bahnsystem sowie das in der Folge zu beobachtende Wachstum der Fahrgastzahlen sind relevante Ausgangsbedingungen für die folgende Betrachtung des Akteursnetzwerkes. Darüber hinaus wurde im Zuge der Regionalisierung die Einbindung neuer Akteure in Entscheidungsprozesse im regionalen Bahnsystem initiiert. Von der Ausweitung dieses Akteurskreises ist die Governance im regionalen Bahnsystem direkt betroffen. War vor dem Jahr 1994 der Kreis der Mitspracheberechtigten im Rahmen der Organisation auf Bundesebene noch überschaubar, wurde er mit der Regionalisierung dezentralisiert und fortlaufend ausgeweitet.

³³ Als Euregiobahn wird die Regionalbahnlinie (RB20) bezeichnet. Aufgrund ihrer (teils gar grenzüberschreitenden) Erschließungsfunktion für die Region und der entsprechenden Namensgebung hat sie ein vergleichsweise hohes Akzeptanz- und Identifikationsniveau in der regionalen Bevölkerung.

³⁴ Die Rurtalbahn erschließt als Regionalbahnlinie (RB21) analog zum Konzept der Euregiobahn das Rurtal nördlich und südlich von Düren.

³⁵ Erfolg wird hier als von den Experten geschilderte Positiventwicklung verstanden. Darüber hinaus verzeichnete die Euregiobahn seit Beginn an steigende Nutzerzahlen, durch die die benannte Erfolgsbilanz untermauert wird.

7.2 Akteursnetzwerk „regionale Bahn“ in der Region Aachen

Ich glaube, dass regionaler Bahnverkehr in der Region heute einen viel größeren Stellenwert und einen größeren Bekanntheitsgrad hat, als das vor 20 Jahren der Fall war. (Interviewpartner D2: 6; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Wie der Abteilungsleiter der Stadt Aachen schildert, hat die Bedeutung von regionaler Bahn in den letzten Jahren deutlich zugenommen, was sich nicht zuletzt in den steigenden Fahrgastzahlen widerspiegelt. An dieser Entwicklung sind verschiedene Akteure beteiligt, die in kleinem oder großem Umfang zur Belebung des regionalen Bahnsystems beigetragen haben. Der Begriff des Akteursnetzwerkes wurde bereits als eine spezifische Form von Governance (vgl. Kapitel 3.1.2) diskutiert. Im Akteursnetzwerk werden wichtige Entscheidungsprozesse verhandelt, die für das Funktionssystem regionale Bahnsystem zentral sind (vgl. Kapitel 2.4). Hierzu zählen beispielsweise Entscheidungen über den Neubau von Stationen, Änderungen von Fahrplänen oder die Neuausschreibung und Vergabe von Verkehrsleitungen im SPNV. Diesbezüglich stellt sich nicht die Frage, ob ein Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Aachen besteht. Vielmehr geht es um die Frage, wie die Akteure selbst das Beziehungsgefüge bewerten, in dem sie tätig sind. Vorab ist festzuhalten, dass dieses Beziehungsgefüge aus wissenschaftlicher Sicht als Netzwerk beschrieben werden kann. Interessanterweise sprechen auch die meisten Interviewpartner von einem Netzwerk, wobei hier ein offenes Verständnis des Begriffs zugrunde liegt. In den folgenden Kapiteln wird die Zusammensetzung und Struktur des Netzwerkes erläutert und mit dem Governance-Begriff in Beziehung gesetzt.

7.2.1 Zusammensetzung des Akteursnetzwerkes

Aus Sicht der Interviewpartner sind die Akteure in einem regional begrenzten Netzwerk tätig, auch wenn dieses Netzwerk nicht als formal oder institutionalisiert bezeichnet wird. Mit dem Begriff Netzwerk umschreiben die Interviewpartner vor allen Dingen ihr Tätigkeitsumfeld und die hier verankerten professionellen Beziehungen. Wie der Austausch und die Kooperation konkret ausgestaltet sind, hängt von dem Aufgabengebiet und den zu beteiligenden Akteuren ab:

Es existiert schon ein Netzwerk. Gerade in den Bereichen, die ich eben als Netzwerk geschildert habe ist ein reger Austausch vorhanden. Dieser führt aber nicht konkret dazu, dass alle Akteure an einem Tag an einem Tisch sitzen. Es zeichnet ein Netzwerk aus, es geht in alle Richtungen und auch wieder zurück und man trifft sich an der einen oder anderen Stelle immer wieder. (Interviewpartner D3: 26; Teilnetzmanager eines EVUs)

In erster Linie werden dem Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Aachen Akteure zugeordnet, denen eine klassische Funktion im Rahmen der Organisation und Erbringung des SPNVs zukommt. Dies sind die Aufgabenträger in Form der Zweckverbände, wobei deutlich wird, dass die befragten Experten sowohl den Nahverkehr Rheinland (NVR) als direkten Aufgabenträger für den SPNV als auch den Aachener Verkehrsverbund (AVV) als Bestandteil des übergeordneten NVR dem Netzwerk zuordnen. Darüber hinaus finden die Verkehrsleistung erbringenden Eisenbahnverkehrsunternehmen Berücksichtigung, genauso wie Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Konkret sind dies in der Region Aachen „DB Regio“ sowie die „Rurtalbahn“ als gegenwärtig operierende Verkehrsunternehmen. In puncto Infrastruktur sind „DB Netze“ mit seinen zugehörigen Tochterfirmen³⁶ sowie die „Rurtalbahn“ und die „Euregio Verkehrsschienennetz GmbH“ (EVS) als jeweils regionale Infrastrukturunternehmen zu berücksichtigen. Aufgrund der Lage der Region Aachen in der Euregio Maas-Rhein, sollen an dieser Stelle ebenfalls die niederländischen und belgischen Pendanten benannt werden. Hinsichtlich gegenwärtig operierender Verkehrsunternehmen wären das die „Société Nationale des Chemins de fer Belges“ (SNCB) auf belgischer Seite und „Nederlandse Spoorwegen“ (NS) sowie „Arriva Personenvervoer Nederland“ auf niederländischer Seite. Als Infrastrukturunternehmen sind „Infrabel“ für Belgien und „Pro Rail“ für die Niederlande zu nennen (Interviewpartner D3: 18-20; Teilnetzmanager eines EVUs). Da der Fokus explizit auf der Region Aachen liegt, wird der grenzüberschreitende Aspekt zwar benannt, in der weiteren Analyse jedoch außen vor gelassen.

Zudem formen die Kommunen einen wichtigen Bestandteil innerhalb der Akteurskonstellation, da sie Ansprechpartner für gleich mehrere Anliegen sind. Ob es um die Errichtung eines neuen Haltepunktes geht, die Übernahme kommunaler Begleitmaßnahmen oder die Kanalisierung der Vorstellung aus der Kommunalpolitik, die jeweiligen Kommunen stellen in mehrfacher Hinsicht einen wichtigen Akteur innerhalb des Netzwerkes dar. Darüber hinaus müssen die unterschiedlichen politischen Ebenen von der Kommunalpolitik, über die Landesebene bis hin zum Bund als Bestandteil gesehen werden. So ist die politische Ebene nicht nur hinsichtlich der Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Nahverkehrsleistungen relevant, auch werden hier verkehrspolitische Entscheidungen getroffen, die sich auf das regionale Bahnsystem auswirken. Auch die Aufsichtsbehörden müssen bedacht werden, die für Genehmigungen im Bahnsystem sowie die Regulierung des Marktes zuständig sind. Diese Aufgaben werden durch das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) sowie die Bundesnetzagentur (BNetzA) sichergestellt. Während im Rahmen der Regionalisierung des Nahverkehrs die Einbindung regionaler Akteure im Sinne von regionalisierten Aufgabenträgern oder Kommunen als selbstverständlich gilt, stellt sich die

³⁶ Zur Konzernsparte DB Netze zählen DB Station und Service, DB Netz und DB Liegenschaft als im vorliegenden Kontext relevante Unternehmenssparten.

Frage, inwiefern zivilgesellschaftliche Akteure als Bestandteil des Akteursnetzwerkes eingeordnet werden können:

Im Personenverkehr sind der Fahrgast selbst sowie die Fahrgastverbände wichtige Akteure in diesem Netzwerk. Darüber hinaus sind Sponsoren sowie Ehrenamtler auch dem Akteursnetzwerk zuzurechnen. Das sind meiner Meinung nach die Personen in der Region, die einen gemeinsamen Konsens finden müssen hinsichtlich der potentiellen Leistungen und Möglichkeiten. (Interviewpartner D8: 10; Ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn)

Die Frage, ob und wie Bürger eingebunden werden, wird spätestens im Rahmen des folgenden Kapitels zur Partizipation im Akteursnetzwerk aufgearbeitet. An dieser Stelle muss allerdings festgehalten werden, dass professionalisierte zivilgesellschaftliche Akteure von den befragten Experten als zugehörig zum Akteursnetzwerk beschrieben werden. Zivilgesellschaftliche Akteure wurden bereits im Zuge der Diskussion zur Zivilgesellschaft in Kapitel 3.2.2 thematisiert. Bezogen auf das regionale Bahnsystem in der Region Aachen sind beispielsweise Fahrgastverbände, Fahrgastbeiräte oder Interessengemeinschaften zivilgesellschaftliche Akteure. Diese haben ein konkretes Interesse an den Aufgabenfeldern (vgl. Kapitel 2.4), die im Akteursnetzwerk besprochen, verhandelt und entschieden werden.

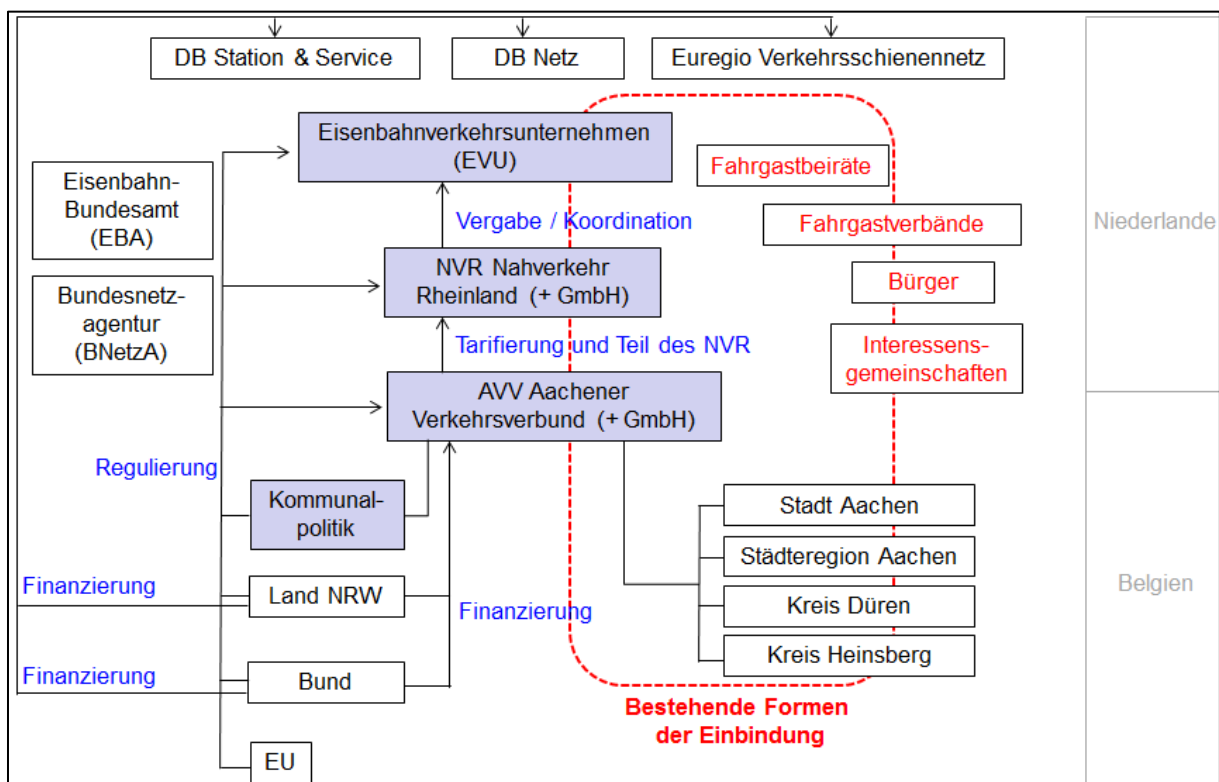


Abbildung 32: Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Aachen
(Quelle: Eigene Darstellung)

Aufbauend auf den Informationen aus Experteninterviews muss das im regionalen Bahnsystem bestehende Akteursnetzwerk hinsichtlich seiner Zusammensetzung als vielschichtig angesehen werden. Dies gilt insbesondere für den Vergleich mit den einst bestehenden Strukturen bis zur Bahnstrukturreform im Jahr 1994. Die in Abbildung 32 ersichtliche Zusammenstellung der Akteure, die grundlegend dem Akteursnetzwerk zugeordnet werden können, gibt einen ersten Überblick und nimmt Bezug auf Funktionen des organisatorischen Rahmens des regionalen Bahnsystems (vgl. Kapitel 2.4). Klar muss an dieser Stelle aber auch sein, dass das Netzwerk ein offenes System ist. Die Kooperation untereinander und die Beteiligung einzelner Akteure sind abhängig vom jeweiligen Projektkontext. Ein Projekt kann beispielsweise der Neubau eines Bahnhofs sein, und im Planungsprozess vorwiegend eine Zusammenarbeit von beispielsweise Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Kommunen, Anwohner und Fahrgastverbänden erfordern. Es kann daher nicht von einer dauerhaften Beziehung aller Akteure ausgegangen, sondern es muss von einer problemorientierten Zweckbeziehung gesprochen werden. Inwiefern die Akteure in Beziehung zueinander stehen, ist Bestandteil der weiteren Analyse zur Governance im regionalen Bahnsystem. Zudem besteht nicht der Anspruch auf Vollständigkeit, da bei komplexen Problemen auch Akteure ins Spiel kommen können, die bei der Analyse der Akteurskonstellation nicht direkt sichtbar sind. Aus diesem Grund sind Interviews mit Gatekeepern des Netzwerkes unerlässlich (Mattissek et al. 2013: 190).

Hinsichtlich der Struktur des Akteursnetzwerkes ist zudem relevant, dass die Aufgabenträgerschaft für den SPNV vor einigen Jahren vom Aachener Verkehrsverbund auf den Nahverkehr Rheinland verschoben wurde. Dies wirkt sich auf die regionale Verankerung des Netzwerkes aus, wenngleich der Großteil der befragten Experten deutlich macht, dass trotz geänderter Zuständigkeit in vielen Punkten der AVV als primärer Ansprechpartner oder aber Vermittler hin zum NVR adressiert wird:

Wenn man nun auf die Reform schaut, dann muss man auch sehen, dass seit 1995 weitere Reformen stattgefunden haben, insbesondere landesweite Reformen. Während wir 1995 eine wirklich verankerte Zuständigkeit hier vor Ort hatten, haben wir sie heute nicht mehr. Es gibt nur noch die 3 großen Zweckverbände, die eigentlich den gesamten ÖPNV regeln sollen, aber im Prinzip ist klar, dass es die Zweckverbände für den Schienenpersonenverkehr sind. Wir sind hier mit dem VRS zum NVR zusammengelegt worden und die Musik wird nicht mehr in der Region gespielt, das wird in Köln entschieden. Natürlich gibt es einen Proporz, aber es wird zunehmend schwieriger die Anforderungen und Wünsche aus der Region zu verankern. Man ist in diesem Topf drin und das macht es schwierig muss man ganz klar sagen. (Interviewpartner D2: 8; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Im Hinblick auf die Struktur des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem stellt sich zudem die Frage, ob sich jenes anhand von Organisationen oder einzelnen Personen aufspannt. Diesbezüglich kann grundsätzlich festgestellt werden, dass sich das Netzwerk zunächst aus

unterschiedlichen Organisationen mit jeweiligen Tätigkeitsbereichen bzw. Zuständigkeiten formiert. Dabei sind einzelne Personen aber ebenfalls relevant, sei es aufgrund ihrer Funktion als Repräsentant der jeweiligen Organisation oder teils auch aufgrund ihres individuellen Standings und den damit einhergehenden Möglichkeiten. Dies fasst einer der befragten Experten wie folgt zusammen:

Es gibt das Sprichwort: „It's all about people“. [...] Wichtig sind diverse Vertreter in der regionalen und lokalen Politik, die sich dafür einsetzen und begreifen wo Chancen liegen und die mit den richtigen Kontakten so etwas überzeugend nach vorne bringen können. Dabei geht es einerseits um die Strukturen, die regional verankert werden müssen und andererseits die handelnden Personen, die aus den Potenzialen konkrete Projekte und Erfolge machen müssen. (Interviewpartner D7: 14; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Dies berücksichtigend gilt der in dieser Arbeit zugrunde gelegte Blickwinkel den in Abbildung 32 aufgeführten Organisationen, die als Akteure des Netzwerks gesehen werden. Darüber hinaus ist die Bezugnahme auf einzelne Personen entsprechend der zuvor identifizierten individuellen Einflussmöglichkeit nicht ausgeschlossen. Sofern Bezug auf einzelne Persönlichkeiten genommen wird, werden diese dennoch als Repräsentant der zugehörigen Organisation verstanden.

7.2.2 Grad der Institutionalisierung

Offen bleibt bisher die Frage, bis zu welchem Grad das identifizierte Akteursnetzwerk institutionalisiert ist und welche unterschiedlichen Motivationen seitens der Netzwerkmitglieder bestehen. Die Antwort auf die Frage, warum dem Institutionalisierungsgrad des Akteursnetzwerkes ein eigenes Kapitel gewidmet wird, geht auf die Tatsache zurück, dass das Akteursnetzwerk nicht offiziell besteht. Aus diesem Grund kann die Zusammenarbeit der Akteure nicht an offiziellen Dokumenten wie Protokollen der Sitzungen oder gefassten Beschlüssen in Gremien gemessen werden. Der Verfestigungsgrad des Netzwerkes wirkt sich zeitgleich aber auf die Fruchtbarkeit sowie die Effektivität der Zusammenarbeit aus. Aus diesem Grund wird der Grad der Institutionalisierung hier explizit thematisiert. Die Intensität und Bedeutung von Kooperationen im Akteursnetzwerk des regionalen Bahnsystems können den beiden folgenden Zitaten entsprechend sehr unterschiedlich ausgestaltet sein:

Ich würde schon zwei Aspekte grundlegend unterscheiden. Es gab bzw. gibt evtl. noch ein institutionalisiertes Netzwerk im Rahmen der Euregiobahn, wo es für jedes Projekt Gesprächsrunden mit allen beteiligten Akteuren wie Städte, Gemeinden, Infrastrukturbetreiber, Verkehrsunternehmen etc. gab. Diese "runden Tische" waren schon institutionalisiert und tagten regelmäßig. Ansonsten gibt es bei den Aufgabenträgern wie AVV

und NVR feste Gremien wie Zweckverbandsversammlungen, wo lokale politische Akteure mit dabei sind und in bzw. am Rande dieser Veranstaltungen wird viel Wichtiges miteinander besprochen und so Formelles und Informelles miteinander geregelt. Das ist also auch ein Beispiel für ein institutionalisiertes Netzwerk. Daneben finden zahlreiche bi- und trilaterale Kontakte statt, sodass ich eigentlich gar nicht schätzen kann, wie viel das ist und wer daran so alles teilnimmt. Ich denke auch, dass informelle Gespräche einen sehr hohen Stellenwert haben, wobei ich das dann eher als lose Kontakte und nicht als institutionalisierte Netzwerke bezeichnen würde. (Interviewpartner D7: 16; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Es ist nicht gesteuert mit regelmäßigen Treffpunkten, aber man weiß genau, wie man zum Beispiel Themen angehen kann, wie man Lösungen finden kann, wen man braucht, um Lösungen herbeizuführen und wen man informieren sollte, wenn es bestimmte Lösungen gibt oder nicht gibt. Insofern ist ein Netzwerk sehr wertvoll, nicht nur, weil es das Arbeitsleben in dem Sektor vereinfacht, sondern weil es auch zu wesentlich besseren und schnelleren Lösungen führt. Auch letztendlich für den Fahrgast. (Interviewpartner D3:26; Teilnetzmanager eines EVUs)

Anhand der Aussagen wird deutlich, dass zwar das Gesamtnetzwerk als grundsätzlich diffuses Konstrukt dargestellt werden kann, die einzelnen Akteure aber wissen, welche Kooperationspartner sie für die erfolgreiche Lösung von Problemen benötigen und auf welcher Ebene die Zusammenarbeit anzusiedeln ist. Wald/Jansen (2007: 93) folgend ist ein Netzwerk als Menge von Akteuren zu begreifen, die über eine Anzahl von Beziehungen mit bestimmtem Inhalt verfügen. Im Rahmen des vorangehenden Kapitels wurde bereits herausgestellt, dass das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem als diffuses Konstrukt in Erscheinung tritt. Dies spricht grundsätzlich gegen einen hohen Institutionalisierungsgrad der Strukturen. An dieser Stelle muss zwingend differenziert werden zwischen der Situation im bestehenden Gesamtnetzwerk und den Formen der Zusammenarbeit, die sich aus dem Gesamtnetzwerk ergeben. Dies wird anhand des folgenden Zitats verdeutlicht, das die Situation aus zivilgesellschaftlicher Perspektive beschreibt:

Institutionalisiert sind die Prozesse zwischen Aufgabenträger und der Politik. Die sind eng verwoben. Die Verbandsversammlung ist beispielsweise ganz stark institutionalisiert. Allerdings irgendwelche Treffen zwischen Bahnunternehmen und Fahrgastverbänden oder Fahrgastverbänden und Aufgabenträger und der Politik, da gibt es nichts, was institutionalisiert wäre. Nicht in der Region und auch nichts, was unbedingt regelmäßig ist. Das hängt von den Akteuren ab und von individuellen Beziehungen zwischen Akteuren und ist eher locker als institutionalisiert. (Interviewpartner D9: 18; Ehemaliger Vorsitzender von PRO BAHN Euregio Aachen)

Zwischen einzelnen Akteuren, die zum Netzwerk im regionalen Bahnsystem zählen, bestehen demnach stark institutionalisierte oder gar formalisierte Strukturen. Dies gilt insbesondere für die Akteure, die eine direkte Verantwortung für die grundsätzliche Funktionsfähigkeit des regionalen Bahnsystems haben. Mit der Zweckverbandsversammlung besteht beispielsweise ein

Gremium, das die Zusammenarbeit und somit die Beziehung zwischen Politik und den Verbänden als Aufgabenträger auf formalisierter Ebene ermöglicht. Diese Form der Zusammenarbeit samt stattfindender Treffen ist durch die Zweckverbandsatzung rechtlich vorgegeben. So finden Sitzungen im regelmäßigen Turnus statt, der Teilnehmerkreis ist klar definiert, die zu diskutierenden Themen stehen vorab fest und Entscheidungen des Gremiums haben eine bindende Wirkung. Zwar soll den teilnehmenden Akteuren an dieser Stelle nicht ihre intrinsische Motivation zur Zusammenarbeit abgesprochen werden, dennoch ist sie nicht maßgebliche Ursache für das Bestehen jener formalisierten Gremien. Insgesamt differenziert man zwischen temporären und dauerhaften Erscheinungsformen der Zusammenarbeit.

Im Gegensatz zu solch formalisierten Ausprägungsformen bestehen weitere Formen der Zusammenarbeit, die in ihrem Institutionalisierungsgrad stark variieren. Dies bezieht sich auf den eingebundenen Teilnehmerkreis, die Kontinuität und Regelmäßigkeit der Zusammenarbeit sowie die Verbindlichkeit getroffener Absprachen. Die einzelnen Formen der Zusammenarbeit sind teils themenspezifisch konzipiert, teils etablieren sie sich vor dem Hintergrund einer projektgebundenen Zusammenarbeit. Ein Beispiel hierfür stellt die Gesprächs- und Abstimmungsrunde zu Bahnhöfen und Haltepunkten dar:

Dann haben wir hier vor Ort auf einer Arbeitsebene den Jour fixe "Runder Tisch Bahnhöfe" institutionalisiert. Das gab es vor ein paar Jahren noch nicht. Das heißt wir treffen uns möglichst regelmäßig alle 3-4 Monate mit den Beteiligten AVV, NVR, DB Station und Service und Stadt Aachen, um über die einzelnen Bahnhöfe zu diskutieren. (Interviewpartner D2: 18; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Dem im Beitrag benannten „Runden Tisch“ kann ein vergleichsweise hoher Grad der Verstehtigung bescheinigt werden, während andere Formen häufig eine grundsätzliche Beziehung voraussetzen, konkret aber nur zu abstimmungsrelevanten Themen zusammentreffen. Neben dem „Runden Tisch“ existieren beispielsweise folgende institutionalisierte Kooperationsformen im regionalen Bahnsystem der Region Aachen:

- Politische Gremien, z.B. Zweckverbandsversammlungen
- Sitzungen von Fahrgastverbänden, z.B. PRO BAHN
- Problembezogene Informationsveranstaltungen, z.B. Bürgerinformationsveranstaltungen zu Planungsvorhaben
- Abstimmungs- und Projekttreffen zwischen Fachleuten aus den Organisationen des Netzwerks

Im Rahmen der Expertengespräche haben sich die Aspekte Regelmäßigkeit und Verbindlichkeit als relevante Faktoren zur Beschreibung von Kooperationsformen herausgestellt. Aus diesem Grund bilden sie, wie in Abbildung 33 zu sehen, die Dimensionen anhand derer sich die identifizierten Kooperationsformen in ihrer Ausprägung zuordnen lassen. So wird deutlich, dass

politische Gremien beispielsweise eine hohe Verbindlichkeit sowie eine hohe Regelmäßigkeit aufweisen. Hierzu zählen in der Fallstudie unter anderem die Verbandsversammlungen des NVRs sowie des AVVs. Der zuvor thematisierte „Runde Tisch“ zu Bahnhöfen in der Region Aachen findet im Vergleich ebenfalls regelmäßig statt, getroffene Entscheidungen sind jedoch als weniger verbindlich einzuschätzen als Beschlüsse eines offiziellen politischen Gremiums.

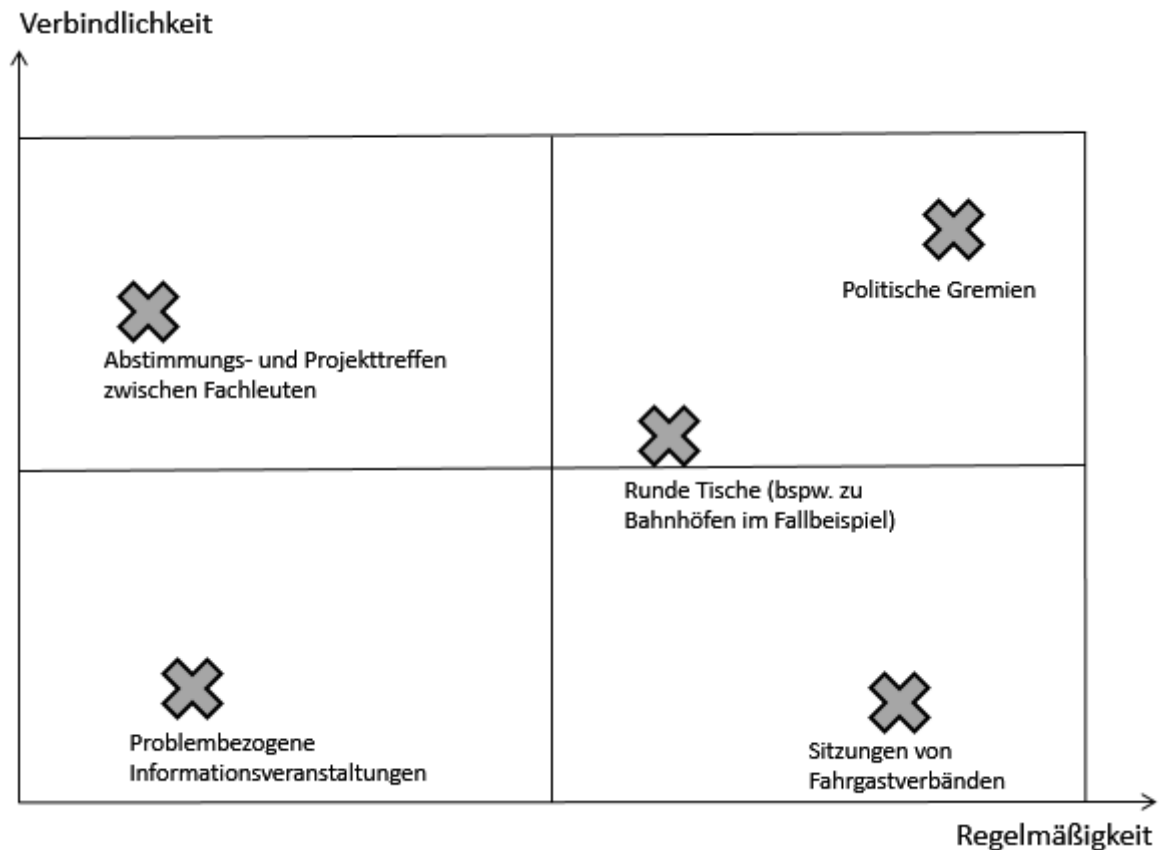


Abbildung 33: Einordnung beispielhafter Kooperationsformen in Deutschland auf Basis der Analyseergebnisse
(Quelle: Eigene Darstellung)

Abstrahierend ergeben sich die verschiedenen Formen von Kooperationen aus dem von Wald/Jansen (2007: 97) benannten Anpassungs- und Abstimmungsbedarf in Netzwerken, der auf bestehende Unsicherheit der Akteure zurückzuführen ist. Gemeinsame Probleme führen im Netzwerk folglich zu Kooperation, die auf bereits bestehenden Beziehungen aufbauen. Ein Beispiel hierfür kann ein Planungskonsortium sein, in dem unterschiedliche Akteure aufgrund gleicher Problem- und Zielstellung zusammentreffen. Hier ist entgegen den zuvor benannten stark institutionalisierten Formen³⁷ das Bewusstsein für gemeinsam zu lösende Problemstellungen und hierauf zurückgehende Motivation zur Kooperation als wesentlicher Einflussfaktor zu benennen. Somit ist die treibende Kraft für ein gemeinsames Agieren nicht die rechtlich vorgeschriebene Forderung, sondern die von den Akteuren jeweils erkannte Notwendigkeit

³⁷ Die Formen der Zusammenarbeit sind teils auf rechtliche Vorgaben zurückzuführen.

einer Kooperation. Auf den großen Spielraum bei Kooperationen verweist der interviewte Abteilungsleiter des Aufgabenträgers:

[...] Rechtlich vorgeschrieben ist nur ein schmaler Rahmen. Diese Vorbesprechungen die da stattfinden sind alles freiwillige Absprachen, um die komplexe Planung voranzutreiben. Es gibt also keine konkrete Vorschrift. Aber ohne Absprachen würde das alles natürlich gar nicht funktionieren. (Interviewpartner D1: 22; Abteilungsleiter beim Aufgabenträger)

Zu den Akteuren, die aufgrund ihrer Funktion klassischerweise dem Netzwerk zugehörig sind, wie z.B. Verkehrsverbünde, Kommunalverwaltungen und Eisenbahnverkehrsunternehmen, kommen Akteure, die Aufgaben wahrnehmen, die keinen direkt verpflichtenden Charakter mit sich bringen. Hierzu zählen insbesondere zivilgesellschaftliche Akteure, die die Interessen einzelner Gruppen vertreten, wie beispielsweise Fahrgastverbände. So werden innerhalb der Fahrgastverbände detaillierte Positionen zu Entscheidungssujets erarbeitet und diese im Rahmen des im Akteursnetzwerk stattfindenden Entscheidungsprozesses vertreten, sofern hierzu die Möglichkeit besteht. Ob und in welchem Ausmaß die Einbindung jener Standpunkte erfolgt, wird im Rahmen der weiteren Analyse diskutiert. An dieser Stelle muss aber die notwendige Differenzierung in hauptamtliche und ehrenamtliche Akteure thematisiert sowie auf deren Berührungspunkte eingegangen werden. Der ehemalige Vorsitzende der Interessengemeinschaft Bördebahn ordnet die beiden Gruppen folgendermaßen ein:

Das Netzwerk bestehend aus hauptamtlichen Akteuren wie Verkehrsverbund, Verkehrsunternehmen und politischen Vertretern trifft sich regelmäßig. Ehrenamtlich tätige Akteure treffen sich auch regelmäßig, aber es gibt wiederum sehr geringe Verbindungen zu den Hauptamtlichen. In den Treffen der Ehrenamtlichen gibt es auch teilweise Fallbesprechungen, jedoch gibt es keinen runden Tisch mit konkreten Gesprächsterminen. (Interviewpartner D8: 16; Ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn)

Wenngleich die beiden Subnetzwerke der hauptamtlichen und ehrenamtlichen Akteure der Aussage des vorstehenden Mitglieds eines Fahrgastverbandes entsprechend zunächst separat agieren, stehen sie doch in Beziehung zueinander. Inwiefern durch dieses Verhältnis ein ernsthafter Austausch der Standpunkte erfolgt und sich dieser auf den Entscheidungsprozess auswirkt, wird Gegenstand der Analyse im weiteren Verlauf. Bezugnehmend auf den Institutionalisierungsgrad des Netzwerkes im ehrenamtlichen Bereich kann an dieser Stelle aber bereits festgehalten werden, dass das Netzwerk auf vergleichsweise professionalisierte Strukturen zurückgreift. So sind viele zivilgesellschaftliche Akteure in eingetragenen Vereinen organisiert und weisen daher Strukturen auf, die keineswegs einem losen und zufälligen Zusammenschluss von Einzelinteressen entsprechen. Die Einbindung in das übergeordnete Gesamtnetzwerk im regionalen Bahnsystem scheint der voranstehenden Aussage folgend weniger institutionalisiert zu sein.

7.3 Governance im regionalen Bahnsystem

Mehr und mehr Themenfelder werden im Zuge fortschreitender Dezentralisierung auf der regionalen Handlungsebene bearbeitet und führen zu einer steigenden Bedeutung der regionalen Ebene (Pätzold 2008: 36). Dass das Bahnsystem seit dem Regionalisierungsprozess in puncto Nahverkehr auf der regionalen Ebene verortet wird, wurde bereits ausführlich dargestellt. Vor diesem Hintergrund hat sich eine regionale Kooperationslandschaft etabliert, die ihren Niederschlag im zuvor erläuterten Akteursnetzwerk findet. Dass eine ehemals klassisch hoheitlich-hierarchische Steuerung durch Elemente des Marktes ergänzt wird, führt einerseits zu einer breiter gefächerten Akteurskonstellation im Themenfeld regionaler Bahn, andererseits bilden neu strukturierte Entscheidungsprozesse eine Konsequenz der Steuerung auf regionaler Ebene. An dieser Stelle wird Bezug auf die fortschreitende Liberalisierung des Marktes im Schienenpersonennahverkehr und dem damit einhergehenden Ausschreibungswettbewerb genommen (Krummheuer 2014b: 308).

In diesem Kapitel wird die Funktionsweise des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem erläutert. Der Governance-Ansatz rückt dabei in den Fokus, da die Steuerung im regionalen Bahnsystem thematisiert wird. Auf Forschungsfrage 2 aufbauend, werden im Folgenden die nachstehenden detaillierten Teilfragen zu Governance im regionalen Bahnsystem diskutiert. In Kapitel 7.3.1 wird zunächst der Entscheidungsprozess zu typischen Entscheidungssujets diskutiert:

- Welche typischen Entscheidungssujets werden im Akteursnetzwerk des regionalen Bahnsystems verhandelt und wie ist der idealtypische Ablauf eines Entscheidungsprozesses strukturiert?

Anschließend werden in den Kapiteln 7.3.2 und 7.3.3 an Forschungsfrage 2 anknüpfend die folgenden Detailfragen zum Einfluss externer Aspekte diskutiert:

- Welche Machtposition weisen einzelne Akteure im Entscheidungsprozess auf?
- Welche grundsätzlichen Finanzierungsquellen bestehen im regionalen Bahnsystem und inwiefern können Finanzmittel bereitstellende Akteure größeren Einfluss auf den Entscheidungsprozess nehmen?
- Inwiefern nehmen andere politische Handlungsebenen auf den regionalen Entscheidungsprozess Einfluss?

7.3.1 Funktionsweise des Akteursnetzwerkes – Governance und Entscheidungsprozesse im Fokus

Im Rahmen regionaler Governance identifiziert und bearbeitet eine größere Zahl an Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen Gemeinschaftsaufgaben, die sich beispielsweise aufgrund gemeinsam erkannter Problemstellungen ergeben. Im Fokus stehen Entwicklungsprozesse auf regionaler Ebene, die durch eine zunehmende Fragmentierung und Sektoralisierung geprägt sind. In diesem Zusammenhang avanciert die verstärkte Kooperation verschiedener Akteure und ein daraus folgendes kollektives Handeln zu einer erfolgversprechenden Möglichkeit der Bewältigung von an Komplexität gewinnenden Herausforderungen (Fürst 2007: 353). Ist zuvor die Rede von einer größeren Zahl an Akteuren aus unterschiedlichen Bereichen, wird dies im Rahmen der Untersuchung des Akteursnetzwerkes im vorangegangenen Kapitel belegt. An dieser Stelle sollen die Aufgaben, die von kollektivem Interesse sind sowie die zugehörigen Prozeduren in den Fokus rücken.

Zunächst muss zwischen unterschiedlichen Entscheidungssujets differenziert werden. Selbst wenn diversen Problemstellungen ein kollektives Interesse zukommt, bedeutet das nicht, dass diese auch im gesamten Akteursnetzwerk verhandelt werden und letztlich ein alle Akteure beteiligender Entscheidungsprozess initiiert wird. So muss vorab der Begriff des Entscheidungsprozesses erklärt sowie ein Überblick über seine Anwendungsfelder ermöglicht werden. Im Netzwerk getroffene Entscheidungen basieren im Regelfall auf anderen Governance-Mechanismen, als dies beispielsweise in einem klassisch hierarchischen System der Fall wäre. Während in letzterem der Steuerungsmechanismus der Weisung als klar dominierend eingestuft wird, basiert der Entscheidungsprozess im Netzwerk in erster Linie auf dem Mechanismus der Verhandlung und dem zugehörigen Aspekt „Vertrauen“ (Wald/Jansen 2007: 97).

Im Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem kann letztlich eine Vielzahl an Entscheidungsprozessen verortet werden. Jedoch werden nicht alle Entscheidungsprozesse zwischen allen netzwerkzugehörigen Akteuren verhandelt. Ein wichtiges Kriterium für die Einbindung von Akteuren ist der Aspekt der Betroffenheit. Dies gilt beispielsweise für die Ausschreibung und Vergabe von SPNV-Leistungen. Dem Namen des Ausschreibungswettbewerbs entsprechend basiert die Entscheidung auf dem Wettbewerbsmechanismus, der im Rahmen der Liberalisierung des Nahverkehrsmarktes ganz bewusst verwendet wird. Wohl aber kann bei der Entwicklung der zu stellenden Anforderung im Zuge eines Ausschreibungsverfahrens auf das Netzwerk zurückgegriffen werden. Bei der kollektiven Erarbeitung von Leistungsanforderungen können verschiedene Akteure ihre spezifischen Sichtweisen und Bedürfnisse einbringen. Beispielhaft ist hier an die Einbindung von lokalen Kommunen oder Fahrgastverbänden zu den-

ken, die in Zusammenarbeit mit dem Aufgabenträger konkrete Anforderungen aus der jeweiligen Perspektive formulieren können. Die Einhaltung eines Mindesttaktes zur Bedienung eines Haltepunktes oder Anforderungen an die Gestaltung des eingesetzten Fahrzeugmaterials können Beispiele hierfür sein. Insgesamt kann der Abstimmungsprozess in der Folge zu einem deutlich optimierten Angebot führen.

Aufgrund der Tatsache, dass grundsätzlich eine Vielzahl an unterschiedlichen Entscheidungssujets bestehen (vgl. Kapitel 2.4), ist es an dieser Stelle notwendig den Betrachtungswinkel einzuschränken und ein konkretes Beispiel für einen Entscheidungsprozess zu diskutieren, das die Einbindung unterschiedlicher Akteure anschaulich illustriert. Grundsätzlich reicht die Bandbreite der relevanten Aufgabenfelder von der zuvor benannten Ausschreibung von Verkehrsleistungen über die den Verkehrsleistungen zugehörigen Fahrpläne bis hin zu infrastrukturellen Fragestellungen im Planungskontext. Zu letzteren könnte beispielsweise die Realisierung von Trassen für neue Eisenbahnstrecken zählen. Im vorliegenden Kontext soll der Fokus jedoch dem Entscheidungsprozess im Rahmen der Planung neuer Haltepunkte³⁸ gelten. Wie zuvor gefordert, ist für dieses Entscheidungssujet eine Einbindung möglichst vieler Akteure gewährleistet. Zudem eignet sich die Fokussierung auf einen planungstechnischen Prozess besonders vor dem Hintergrund der Thematisierung der partizipativen Einbindung außenstehender Akteure. Vom Beispiel eines neuen Haltepunktes Gebrauch machend, beschreibt einer der Interviewpartner den Prozess wie folgt:

Ok, nehmen wir das Beispiel der Stationen. Da ist es im Regelfall so, dass das ein Bottom-up-Prozess ist. Das heißt der Wunsch eine Station zu etablieren, auszubauen oder zu verbessern kommt im Regelfall immer von der Kommune. Das ist weniger die Bahn, die ihre Liegenschaft einfach verwaltet. Das ist auch zunächst mal kein Geschäftsfeld, welches im Wettbewerb ohne jegliche Zuwendungen bestehen kann, sondern der Wunsch etwas zu etablieren kommt immer von unten und man muss es anstoßen. Idealtypisch wäre es so, dass wenn man den Nachweis erbringen kann, dass es Sinn macht, dass bestimmte Grenzwerte eingehalten werden, dass es realistisch umzusetzen ist über einen Entwurf dem alle Beteiligten zustimmen, dass das dann auf eine höhere Ebene getragen wird, auf welcher man dann beginnt die Finanzierungsfragen zu klären. (Interviewpartner D2: 24; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Wenngleich der Bedarf nach einem neuen Haltepunkt oder der Instandsetzung bzw. Verbesserung eines bestehenden Haltepunktes grundsätzlich von allen beteiligten Akteuren gesehen wird, bedarf es einen Akteur, der den Bedarf explizit benennt und somit den Prozess anstößt. Diese Initiative geht im Regelfall von der unteren Ebene aus. Die untere Ebene muss allerdings

³⁸ Die Begriffe Haltepunkt, Bahnhof und Station werden im weiteren Verlauf synonym verwendet. Zwar lassen sich gerade die beiden erstgenannten per Definition differenzieren, da diese Differenzierung jedoch lediglich auf bahntechnischen Aspekten basiert, ist sie im vorliegenden Kontext irrelevant.

nicht dem Zitat entsprechend zwangsläufig die Kommune sein. Sehr wohl können dies auch einzelne Bürger, Interessengemeinschaften, ein Fahrgastverband oder beispielsweise der Aufgabenträger sein. Dennoch hat die Kommune der voranstehenden Aussagen entsprechend eine wichtige Bedeutung. Als unterste Ebene im Mehrebenensystem kann es unter anderem die Kommune sein, an die Forderungen von Bürgern oder Interessengemeinschaften herangetragen werden. In diesem Zusammenhang ist es Aufgabe der Kommune, die an sie herangetragenen Forderungen zu kanalisieren, sie auf Relevanz zu prüfen und bei Bedarf anschließend in den formalen Prozess einfließen zu lassen:

Wenn ich also für einen Ortsteil einen Haltepunkt haben will, dann kann ich das über die politischen und strukturellen Schienen schieben, dann kann das und sollte das sehr wohl von Bottom-up ausgehen. Ich muss nicht gleich eine Bürgerinitiative bilden, aber ich gehe dann in der Regel mit verschiedenen Personen auf die örtlichen politischen Vertreter zu. Diese tragen das dann weiter in die entsprechenden Gremien und so wächst eine Idee und so wird dann so etwas vorangetragen. Die Idee kann natürlich auch manches Mal von, sagen wir mal charismatischen hauptamtlichen Leuten kommen, die eine Vision haben ‚in der Region xy sollte das so und so aufgebaut werden‘ und dann treiben die das eher von oben an. (Interviewpartner D10: 24; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University)

Außer Frage steht jedoch, dass zunächst der Bedarf nach einem entsprechenden Haltpunkt identifiziert, entsprechend formuliert und in der Folge geprüft werden muss:

Der Laufweg aus meiner Sicht für einen Haltepunkt ist es, dass es zunächst einen Bedarf gibt. Der Bedarf wird durch unterschiedliche Methodiken festgestellt. Es kann sein, dass er von Bürgern gefordert und an die Politiker herangetragen wird. Es kann aber auch sein, dass der Aufgabenträger selber merkt, dass an der Stelle ein riesiges Potential liegt. Und würde ich dem Plan entgegenkommen, diese Region weiter zu erschließen, gibt es unterschiedliche Wege. Es gibt Bürgerinitiativen und es gibt öffentliche Runden. Dann wird geprüft, welche Beteiligten betroffen sind, welche Kommunen man mit einbinden muss, welches Infrastrukturunternehmen dafür zuständig ist. Dann stellt sich auch die Frage, ob dieser Halt überhaupt fahrbar und finanzierbar wäre. (Interviewpartner D3: 30; Teilnetzmanager eines EVUs)

Es wird deutlich, dass der Bedarf nach einem neuen Haltpunkt an unterschiedlicher Stelle identifiziert werden kann. Entscheidend für das Anstoßen des zugehörigen Entscheidungsprozesses ist letztlich ein vorgeschalteter Prozess der Kanalisierung von Informationen und Forderungen. Dies gilt insbesondere für Bedarfe, die von zivilgesellschaftlichen Akteuren identifiziert und gefordert werden. Diese müssen über die Kommune oder den Aufgabenträger die Möglichkeit haben, auf notwendigen Entwicklungsbedarf aufmerksam zu machen. Im Nachgang stehen die informierten hauptamtlichen Akteure in der Verantwortung die Eingebungen zu prüfen und bei Relevanz in die beschlussfähigen Gremien einzubringen. Wird der benannte Bedarf im Gremium ebenfalls als relevant eingestuft und eine Entscheidung zur Weiterverfolgung getroffen, steht der Aufgabenträger in der Verantwortung den Prozess voranzutreiben

und auf ein Planungsverfahren hinzuwirken. Aufgrund der Tatsache, dass der Aufgabenträger in Nordrhein-Westfalen dem Zusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften in Form eines Zweckverbandes entspricht, ist die zugehörige Kommune im Regelfall stark in diesen Prozess eingebunden:

Und auch da wäre es dann idealtypisch so, dass wenn man die Nutzwertanalyse und die volkswirtschaftliche Bewertung hat und sagt "ja, das macht Sinn", dass das dann über die entsprechenden Gremien wie AVV und NVR eingeplant wird in einen Bedarfsplan und das Land dann sagt "ok, finanzieren wir". Der nächste Schritt wäre dann einen Betreiber einer Station zu finden. Das ist im Regelfall DB Station und Service. Darüber muss man dann natürlich reden, aber zu diesem Zeitpunkt ist klar, dass die Zuwendungen da sind, dass die Bewertung eine positive ist und dass klar ist was man machen soll. Dann sollte DB Station und Service das übernehmen, ihren Eigenanteil dort herein packen und ihn im Laufe der Zeit über die Stationsentgelte wieder hereinholen. Das wäre für mich ein idealtypischer Prozess, wenn er so laufen würde. (Interviewpartner D2: 24; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Wie alle vorangegangenen Zitate deutlich machen, durchläuft der Entscheidungsprozess zum Bau eines neuen Haltepunktes unterschiedliche Stationen. Diese reichen von der Identifizierung des Bedarfs³⁹ über die Kanalisierung der Information zur Einbringung in bestehende Gremien bis hin zur Entscheidung zur Aufnahme in den Bedarfsplan, der die Notwendigkeit formal anzeigt und zuwendungsfähig macht. Genau dies stellt einen entscheidenden Einflussfaktor hinsichtlich der Umsetzung identifizierter Bedarfe dar. Letztlich stellt sich stets die Frage, wer den Bau von Infrastruktur finanziert. Zwar wird die Frage der Finanzierung im weiteren Verlauf nochmals gesondert aufgegriffen, dennoch darf der Finanzierungsaspekt an dieser Stelle nicht außer Acht gelassen werden, wirkt er sich doch in enormem Maße auf die Realisierungschancen einzelner Maßnahmen aus. Bezugnehmend auf das Beispiel eines neuen Haltepunktes beschreibt einer der befragten Experten dies mit Blick auf die beteiligten Akteure wie folgt:

Die größte Schwierigkeit war oft genug am Anfang den Prozess los zu treten, dass sich das Eisenbahninfrastrukturunternehmen einer bestimmten Planung annimmt. Das war bei der Bahn dann meistens so, dass die gesagt haben: "Naja, gut und schön. Aber jetzt müssen wir zuerst eine Vorplanung und eine Entwurfsplanung haben und die kostet Geld. Wenn wir Infrastrukturunternehmen das beauftragen sollen, dann müssen wir einen haben, der uns das finanziert", denn aus Eigeninteresse machen die das nicht. [...] Wenn man diesen Schritt aber einmal hinter sich hat, sind die nächsten Schritte viel "organisierter". Wenn dann da raus kam: "Ist positiv", wenn die Finanzierung geklärt war, wenn die Zuschüsse gesichert waren, dann ging das in der Regel weiter. (Interviewpartner D10: 24; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University)

³⁹ Der Bedarf kann grundsätzlich von jedem Akteur festgestellt werden.

Wird der Bedarf nach einem neuen Haltepunkt als relevant eingestuft, der Bedarf auch in den entsprechenden Gremien bestätigt und in die jeweiligen Bedarfspläne aufgenommen sowie Finanzierungsmöglichkeiten geklärt, kann man von einem Wandel der Struktur des Entscheidungsprozesses sprechen. Ist die Finanzierung einmal gesichert wandelt sich das Machtgefüge von einem Bottom-up initiierten Prozess hin zu einem Top-down gesteuerten Planungs- und Realisierungsprozess.

Wurde die Kommune als bedeutender Akteur im Rahmen der Kanalisierung von eingegebenen Forderungen sowie deren Prüfung und Weitertragung benannt, hat sie im anschließenden Umsetzungsprozess weiterhin eine bedeutende Rolle. Ein befragter Berater für den ÖV beschreibt die Kommune als „einen ganz entscheidenden Akteur, [von dem] die vollständige Unterstützung kommt“ (Interviewpartner D7: 20; Berater für den ÖV in der Region Aachen). An dieser Stelle müssen jedoch Planungs- und Genehmigungsverfahren differenziert werden. So gilt die herausgestellte Position der Kommune insbesondere im Planungskontext. Im Anschluss an die Klärung der Finanzierungsfrage wird der Planungsprozess deutlich konkreter und verlagert sich wiederum auf die Akteure in der Region. In diesem Zusammenhang rückt die Frage nach der Beteiligung der lokalen Bevölkerung am Planungsprozess in die Betrachtung. Dieser wird sich in einem der folgenden Kapitel anhand einer detaillierten Diskussion angenommen. Vorab wird im folgenden Zitat aber deutlich, dass eine Einbindung der lokalen Bevölkerung auch im Zuge eines Top-down strukturierten Prozesses nachgekommen werden kann:

Das geht dann dementsprechend wieder "runter", bis in die Region. Wenn man sich dazu entschieden hat einen Haltepunkt zu bauen, ist noch lange nicht geklärt, ob die Lage richtig ist. Es gibt Beispielregionen hier in Richterich, da gab es einige Veranstaltungen mit den Bürgern, auf denen man eine Nord- oder Südlage diskutiert hat. Es geht dann wie gesagt wieder in die andere Richtung bis hin zum Umsetzungszeitpunkt. (Interviewpartner D3: 38; Teilnetzmanager eines EVUs)

Während der weitere Planungsprozess als kooperatives Vorgehen eingeordnet wird, muss das ebenfalls umsetzungsrelevante Genehmigungsverfahren als klassisch Top-down strukturierter Prozess verstanden werden. So bestehen hier kaum Möglichkeiten der Einflussnahme, was eine Abstimmung im Netzwerk zumindest hinsichtlich des Entscheidungsprozesses irrelevant macht. Zweifelsohne müssen die zugehörigen Akteure⁴⁰ dennoch bedacht werden, sind die von Ihnen ausgehenden Informationen doch relevant für den weiteren Gesamtplanungsprozess:

Auf der Genehmigungsebene, auf der Umsetzungs- und rechtlichen Ebene das läuft ziemlich Top-down. Da gibt es ziemlich strikte Regeln, wer was zu tun hat, wer welche

⁴⁰ Auf der Genehmigungsebene wird das Geschehen in erster Linie durch das Eisenbahnbundesamt als zuständige Aufsichts- und Genehmigungsbehörde bestimmt.

Impulse zu setzen hat etc. (Interviewpartner D10: 24; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University)

7.3.2 Einflussfaktoren und Akteure mit Einfluss

7.3.2.1 Messung des Aktuerseinflusses

Das beschriebene Netzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Aachen setzt sich aus diversen Akteuren zusammen, denen jeweils unterschiedliche Möglichkeiten der Einflussnahme auf verhandelte Entscheidungsprozesse zuzuordnen sind. Darüber hinaus werden Entscheidungsprozesse in besonderem Maße durch die beiden Einflussfaktoren „Vertrauen“ und „Finanzierung“ mitbestimmt. Die beiden sich teils überschneidenden Aspekte werden im anschließenden Kapitel untersucht, um somit ein erweitertes Verständnis der Prozesse im Akteursnetzwerk zu erzielen. Bevor dies geschieht, soll eine grundsätzliche Einordnung der Bedeutung einzelner netzwerkzugehöriger Akteure erfolgen, um das Themenfeld zunächst grundsätzlich zu erschließen.

Die befragten Experten wurden im Rahmen der Interviews gebeten die einzelnen Akteure im regionalen Bahnsystem im Hinblick auf deren Bedeutung für das Netzwerk zu bewerten. Dabei orientiert sich die Liste zu bewertender Akteure an der in Abbildung 32 gezeigten Zusammensetzung des Akteursnetzwerks. Die Bewertung erfolgte anhand einer Skala, deren Wert „0“ einer Einstufung als unwichtig gleichkommt – somit also auf einen Randakteur schließen lässt – und der Wert „4“ einer Bewertung als sehr wichtig entspricht. Die Anzahl der befragten Experten für eine solch quantitative Einordnung kann den Gütekriterien für Stichproben in quantitativen Untersuchungen nicht Rechnung tragen. Die Ergebnisse sollen an dieser Stelle dennoch als quantifiziertes Ergebnis in dieser qualitativen Studie angeführt werden. Die Bewertung von ausgewählten Experten ermöglicht an dieser Stelle einen Einblick in das grundsätzliche Kräfteverhältnis der unterschiedlichen Akteure, hierzu sind die gewonnenen Ergebnisse auch bei niedriger Fallzahl bestens geeignet.

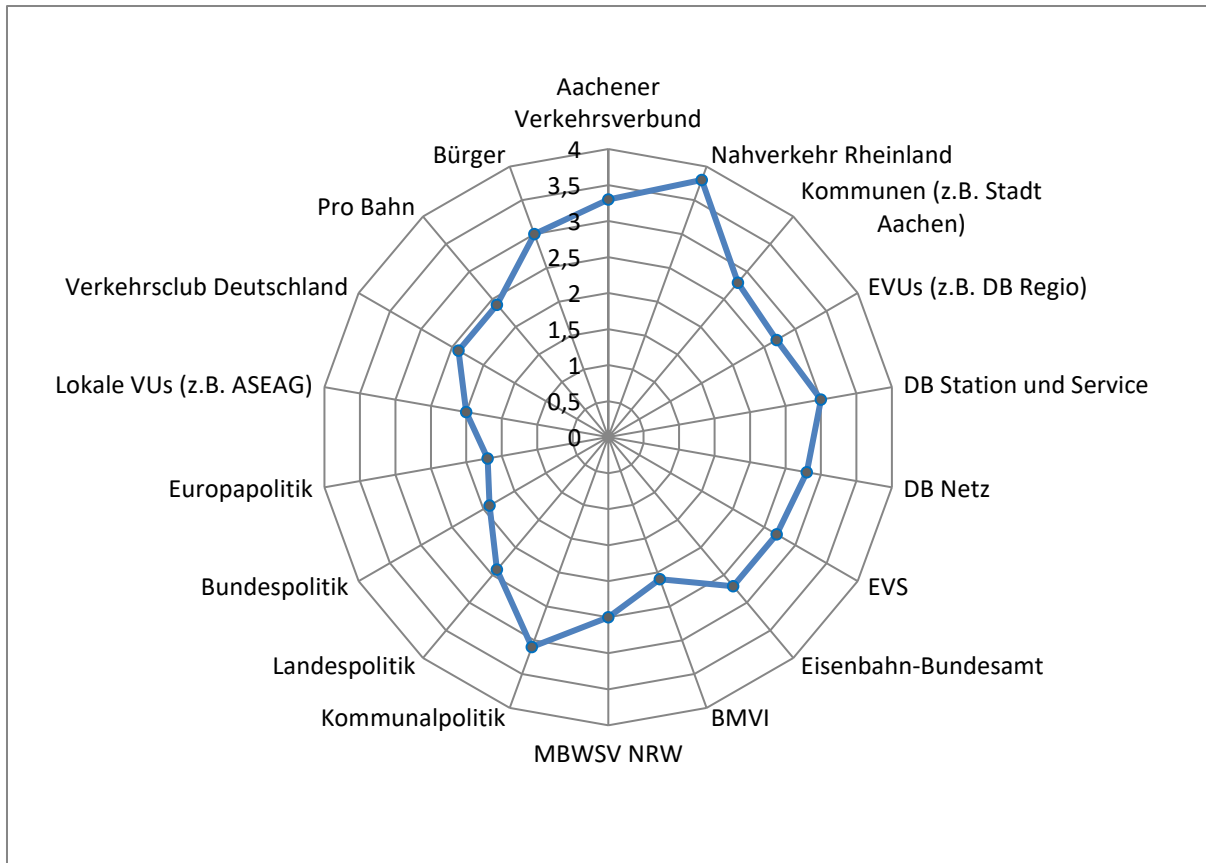


Abbildung 34: Die Bedeutung von Akteuren im regionalen Bahnsystem der Region Aachen (n=10)
(Quelle: Eigene Darstellung)

Ohne sämtliche in Abbildung 34 abzulesenden Werte explizit zu erläutern, soll darauf hingewiesen werden, welche hohe Bedeutung die befragten Experten dem Aufgabenträger (NVR) zusprechen, der im Funktionssystem der organisatorischen Ebene zugehört (vgl. Abbildung 9). Aufgabenträger für die Region Aachen ist der NVR, dem die Aufgabe der Organisation und Bestellung des SPNV für die Region übertragen wird. Mit einer Bewertung von 3,8 erzielt der NVR den höchsten Durchschnittswert. Interessant ist, dass dem AVV mit dem zweithöchsten Wert (3,3) eine ebenfalls besonders hohe Bedeutung zugesprochen wird. Inwiefern sich die vom Aufgabenträger ausgehende Finanzierung im SPNV hierfür verantwortlich zeichnet, wird im folgenden Kapitel aufgegriffen. Vorab muss aber noch erwähnt werden, dass dem Bürger als Bestandteil des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem eine überraschend hohe Bedeutung zugemessen wird. Inwiefern dies mit der Situation in der Realität einhergeht oder aber als Ausdruck einer Forderung bzw. eines Wunsches nach einer stärkeren Einbindung ziviler Akteure verstanden werden muss, soll im Rahmen von Kapitel 7.4 überprüft werden.

Die verwendete Liste zu bewertender Akteure in der bereits beschriebenen Ausweitung der Akteurskonstellation kann keinen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Aus diesem Grund

waren Ergänzungen seitens der befragten Experten explizit erwünscht. Auch wenn nicht alle Experten Ergänzungsbedarf formuliert haben, soll ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass Akteure aus dem niederländischen und belgischen Kontext ebenfalls Berücksichtigung finden müssen. Die administrative Begrenzung der Region Aachen ist zweckmäßig und formt den hier betrachteten Untersuchungsraum. Dennoch steht außer Frage, dass eine Vernetzung über die Landesgrenzen hinweg existiert. Vor diesem Hintergrund müssen für eine vollständige Betrachtung auch Aufgabenträger, Eisenbahnverkehrsunternehmen und weitere Akteure aus den Niederlanden und Belgien berücksichtigt werden.

7.3.2.2 Finanzierung als Einflussfaktor

Auf den Aspekt der Finanzierung von Maßnahmen im regionalen Bahnsystem wurde bereits auffallend häufig Bezug genommen. Dies gibt einerseits schon zu Beginn Aufschluss darüber, dass er bedeutend ist. Andererseits wird die Frage aufgeworfen, inwiefern mit der Finanzierung von Maßnahmen die Möglichkeit zur Einflussnahme einhergeht. Dies wird im Folgenden beleuchtet. Bevor auf die einzelnen Quellen der Finanzierung eingegangen wird, ist es zunächst notwendig die grundsätzliche Situation im regionalen Bahnsystem darzustellen. Diese schildert der Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen wie folgt:

Der finanzielle Rahmen ist nach wie vor eng. Man hat diesen Spielraum über die Regionalisierungsreform bekommen. Das war toll so etwas zu bekommen und das betrifft den ganzen ÖPNV, aber das ist gedeckelt. Die Steigerungsraten von 1,5% sind nicht eingehalten worden in den vergangenen Jahren, erst jetzt steigt das langsam an, hält aber nicht mit der Kostenexplosion im Verkehr mit. Insofern ist der Rahmen immer eng und deckelt absolut das, was man an freiwilligen Leistungen gerne drumherum machen wollen würde. Es ist ganz klar ein Zuwendungsgeschäft, das heißt gedeckelt wird es über das Land. (Interviewpartner D2: 36; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Grundlegend für die Finanzsituation im regionalen Bahnsystem ist, dass regionaler Bahnverkehr als Zuwendungsgeschäft verstanden werden muss. Insofern wird für die Region Aachen die zuvor getroffene Annahme bestätigt, dass SPNV nur als gemeinwirtschaftlich getragene Verkehrsleistungen bestehen können. Der Handlungsspielraum orientiert sich an der Mittelverteilung, die den jeweiligen Aufgabenträgern mittels Verteilungsschlüssel zur Verfügung gestellt wird. Das Bemühen um jene Mittelzuwendungen von Landesebene bezeichnet der Geschäftsführer der Rurtalbahn als „Verteilungskampf der Regionen innerhalb des Landes“. Das Stichwort Verteilungskampf rückt die Frage nach den Quellen der Finanzierung in den Fokus:

[...] [I]n NRW ist es größtenteils so, dass die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs über die Zweckverbände geschieht, die wiederum Regionalisierungsmittel

vom Bund erhalten. Und diese Regionalisierungsmittel dienen dazu, dass die Regionalbahn- und Regionalexpress-Leistungen, auch S-Bahn-Leistungen, in NRW bestellt werden können. Das heißt man ist auf Gedeih und Verderb vom Bund abhängig. (Interviewpartner D9: 6, ehemaliger Vorsitzender von PRO BAHN Euregio Aachen)

Der ehemalige Vorsitzende von PRO BAHN Euregio Aachen erklärt die Finanzierung des SPNV-Betriebs aus der Perspektive der Region Aachen als Zuweisung von Regionalisierungsmitteln vom Bund an das Land Nordrhein-Westfalen. Das Land weist diese wiederum den Aufgabenträgern zu. Für die Region Aachen erhält die Regionalisierungsmittel der Nahverkehr Rheinland, der sie zur Bestellung von Nahverkehrsleistungen einsetzt und somit den Betrieb von Regionalbahnen und Regionalexpresslinien ermöglicht:

Regionalisierungsmittel dienen ja dazu, den laufenden Betrieb auf Kilometerbasis sicherzustellen. Aber Infrastruktur ist etwas anderes. (Interviewpartner D6: 10; Geschäftsführer der Rurtalbahn)

Gerade vor dem Hintergrund des zuvor angeführten Beispiels der Planung und Realisierung eines neuen Haltepunktes ist die seitens des Geschäftsführers der Rurtalbahn angeführte Differenzierung zwischen Betrieb- und Infrastrukturfinanzierung relevant. Stammen die für den Betrieb eingesetzten Mittel originär von der Bundesebene, werden für regionale Bahninfrastruktur eingesetzte Mittel primär vom Land bereitgestellt:

Ich muss noch ergänzen, dass es jedoch auch hinsichtlich der Infrastruktur Bundesprojekte gibt, aber bei der regionalen Bahn ist es in der Regel Landesgeld was in Infrastruktur fließt. In die Begleitinfrastruktur müssen die Kommunen investieren, wie beispielsweise Zuwegungen, Bushaltestellen, Haltepunkte etc., welche als kommunale Begleitmaßnahmen gelten. (Interviewpartner D7: 34; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Selbstverständlich hat auch der Aufgabenträger eigene Mittel, die er für Infrastruktur einsetzen kann, allerdings sind diese hinsichtlich des Gesamtvolumens stark begrenzt, sodass die Akquise zusätzlicher Mittel unumgänglich ist. An dieser Stelle ist aus finanzieller Perspektive ein klarer Engpass zu markieren. So wird im Interview mit einem Vertreter des Aufgabenträgers erkennbar, dass der Finanzierungsrahmen für Infrastruktur eindeutig unzureichend ist. Ohne die Akquise zusätzlicher Mittel für Infrastrukturvorhaben sind Handlungsoptionen in diesem Feld stark begrenzt oder aber gar nicht erst möglich. Mit der Akquise weiterer Mittel ergeben sich aber auch Auswirkungen auf die Möglichkeit der Einflussnahme. So wird von allen befragten Experten bestätigt, dass Machtpositionen im Entscheidungsprozess in wesentlichem Maße durch die Finanzierungsquellen beeinflusst werden können.

[...] [E]s existiert auch eine große Druckperspektive nach dem Motto „wenn ihr das jetzt nicht macht, dann lassen wir das sein, aber dann bekommt ihr auch kein Geld mehr oder dann werden sich Rahmenbedingungen verändern“. (Interviewpartner D1: 10; Repräsentant des Aufgabenträgers)

Vor diesem Hintergrund wird die gegenwärtige Ausprägung des regionalen Bahnsystems als vorteilhaft beschrieben, da durch den Regionalisierungsprozess die Möglichkeit geschaffen wurde, dass ein Förderbedarf in der Region vor Ort erkannt, anschließend formuliert und sich schließlich für diesen eingesetzt werden kann. Auch wenn der zuvor benannte Verteilungskampf zunächst der Wortwahl entsprechend negativ konnotiert ist, so ist mit ihm doch verbunden, dass über die agierenden Akteure im regionalen Bahnsystem, regionale Ansprüche artikuliert und eingefordert werden können. Im Rahmen der Überlegung, inwiefern sich durch die Bereitstellung von finanziellen Mitteln Einflussmöglichkeiten hinsichtlich zugehöriger Entscheidungsprozesse ergeben, darf nicht darüber hinweg gesehen werden, woher die benannten Mittel ursprünglich stammen. So weisen mehrere befragte Experten explizit darauf hin, dass Mittelzuwendungen von Bund oder Land erst durch den Steuerzahler ermöglicht werden:

Egal, ob es der Bund, das Land oder der Aufgabenträger bezahlt - ich denke, "hochgebrochen" ist es eigentlich der Steuerzahler. (Interviewpartner D3: 32; Teilnetzmanager eines EVUs)

An dieser Stelle drängt sich die Frage nach dem Mitspracherecht derjenigen auf, die die Finanzierung mittels geleisteter Steuerzahlungen ermöglichen. Dies leitet unmittelbar zu dem im anschließenden Kapitel untersuchten Aspekt der Partizipationsmöglichkeiten im regionalen Bahnsystem über, der auch durch das folgende Zitat aufgeworfen wird:

Eigentlich müsste der finanzielle Rahmen immer Spielraum für partizipative Ansätze bieten, weil – egal woher das Geld kommt – es am Ende immer die Steuergelder sind. Die an der Finanzierung beteiligten Akteure haben wir ja bereits erläutert. (Interviewpartner D7: 32, Berater für den ÖV in der Region Aachen)

7.3.2.3 Vertrauen als Einflussfaktor

Die Kooperation unterschiedlicher Akteure in einem bestehenden Netzwerk ist in wesentlichem Maße vom Einflussfaktor Vertrauen abhängig. Bereits in Kapitel 3.1.2 wurde dargelegt, dass der Governancemechanismus im Netzwerk maßgeblich durch den Faktor Vertrauen beeinflusst wird. Zudem wurde in Kapitel 3.1.7 Vertrauen explizit als eine der relevanten Erfolgsdeterminanten für die netzwerkgebundene Zusammenarbeit verschiedener Akteure benannt. Zwar sind verhandelte Themen nicht alleine vom Grad des bestehenden Vertrauens zwischen einzelnen Akteuren abhängig, dennoch machen die Aussagen der befragten Experten deutlich, dass dieser nur schwer messbare Einflussfaktor zu den wesentlichen Merkmalen einer erfolgreichen Zusammenarbeit zählen muss. Eine Wortstammsuche unter den Transkripten zu den in Deutschland geführten Gesprächen bestätigt den gewonnenen Eindruck. Obwohl in den Interviews nicht ausdrücklich nach dem Begriff „Vertrauen“ gefragt wurde, ergeben sich

bei der Suche in den Transkripten für die deutsche Fallstudie 30 Fundstellen. Hierunter findet sich unter anderem das folgende Zitat des Leiters des zuständigen Bahnhofsmanagements:

Die Kommunikation und das Vertrauensverhältnis zueinander haben einen immensen Einfluss. Es gibt Spielregeln, die einzuhalten sind. Es gibt Förderregularien mit allem Drum und Dran. Wenn man aber jetzt kein Vertrauen zueinander hat, dann redet man über das Geschäft, schließt dieses ab und damit ist es getan. Für ein Interesse an einer langfristigen Partnerschaft reicht dies jedoch nicht aus. Dann muss man das auf andere Füße stellen. (Interviewpartner, D4: 42; regionaler Bereichsleiter EIU)

Selbstverständlich muss den verhandelnden bzw. gar zusammenarbeitenden Akteuren grundsätzlich ein Mindestmaß an Vertrauenswürdigkeit zugesprochen werden können. Wie das voranstehende Zitat deutlich macht, fußt eine langfristig erfolgreiche Partnerschaft aber auf einem vergleichsweise hohen Maß an Vertrauen zwischen den Akteuren, das über das zuvor definierte Grundmaß hinausgeht. An dieser Stelle soll keine romantisierende, realitätsferne Vorstellung der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure im regionalen Bahnsystem etabliert werden. Aus diesem Grund sei explizit darauf verwiesen, dass eine erfolgreiche Zusammenarbeit nicht allein auf den Faktor „Vertrauen“ zurückzuführen ist. Im Rahmen der Realisierung von Eisenbahninfrastrukturprojekten müssen im Regelfall Kosten in Millionenhöhe bedient werden, sodass klare vertragliche Regelungen unumgänglich sind. Probleme in der Projektabwicklung sind regelrecht vorprogrammiert. Genau an dieser Stelle kann ein bestehendes Vertrauensverhältnis zwischen den Beteiligten seine Wirkkraft entwickeln, indem Probleme und Herausforderungen im Einvernehmen gelöst werden können. Beispielhaft ist hier an notwendige Unterstützungsleistungen zu denken, die vorab bei der Beauftragung von Planungsleistungen nicht bedacht und somit nicht eingepreist wurden. Ist zum Beispiel das zur Verfügung stehende Budget im Rahmen der Auftragsvergabe vollständig verplant, obwohl noch Aufgaben offen stehen, kann durch einen vertrauensvollen Austausch aber dennoch eine Möglichkeit gefunden werden, die Erbringung einer geringfügigen Mehrleistung sicherzustellen. Dies ist dann als sehr erfolgsrelevant für das Gelingen des Projektes einzustufen. Alternativ wäre denkbar, dass für eine geringfügige Mehrleistung eine entsprechende Nachforderung seitens des Auftragnehmers gestellt wird, die ein Scheitern des gesamten Projektes zur Folge haben könnte. Etwas abstrakter, aber letztlich auf den gleichen Punkt abzielend, beschreibt es ein Leitender Mitarbeiter des Bahnhofsmanagements Aachen:

Nehmen wir uns beide zum Beispiel: Sie sind neu, ich bin neu. Wir kennen uns noch nicht so. Wir können uns erst mal nur an die harten Fakten halten. Jemand anderes könnte das unter Umständen auch anders regeln, weil es dort schon eine vertrauensvolle Zusammenarbeit gibt. Und ich glaube, dass das weiter "vererbt" wird, wenn es nicht gerade einen harten Schnitt gibt: Der eine ist weg, der andere wird eingesetzt. Das ist ein Automatismus und den muss es auch geben, denn es kann unter Umständen sein, dass Projekte tatsächlich daran scheitern, weil bei den "hard facts" zwei Prozent von irgendetwas fehlen. Da kann man schon mal miteinander drüber sprechen

und irgendwie eine Lösung finden, um die fehlenden zwei Prozent aufzutreiben. [...] Das können "zwei alte Hasen" in irgendeiner Art und Weise aufgrund Ihrer Erfahrung, aufgrund Ihres Wissens auf jeden Fall viel, viel besser erkennen als wir beide. Wir würden uns, um keine Fehler zu machen, auf die harten Fakten beziehen und dementsprechend auch so handeln. (Interviewpartner D5: 45; Leitender Mitarbeiter Bahnhofsmanagement Aachen)

Diese Ausführungen können bestens um das nachfolgende Zitat des befragten Teilnetzmanagers eines in der Region verkehrenden EVUs ergänzt werden:

Man kennt die Leute persönlich, man lernt sich wirklich zu vertrauen und man kann Themen sehr schnell und effektiv vorantreiben. An der Stelle ist das Zusammentreffen sehr wertvoll gewesen. Heutzutage weiß man genau, wenn ich in diesem Kreis sitze: Wir gemeinsam erreichen was. Jeder hat eine andere Motivation dabei, das ist klar und ok, aber gemeinsam erreicht man es. Und wenn man es nicht gemeinsam macht, wären viele Ausbauvorhaben um Jahre nach hinten geworfen, weil es da Vorbehalte gibt, weil vertragliche Regelungen dann doch nicht eben ein, zwei Monate dauern, sondern ein halbes Jahr, weil sich Juristen noch streiten. Weil eben unklar ist, mit wem man es zu tun hat und wie sehr man einander vertrauen kann. Runde Tische wachsen schnell zusammen, die Mitwirkenden vertrauen sich nachher. (Interviewpartner D3: 72; Teilnetzmanager eines EVUs)

Abschließend wird durch das Zitat des Teilnetzmanagers eines in der Region operierenden EVUs nochmals die Bedeutung einer vertrauensvollen Zusammenarbeit betont. Zudem wird bereits auf Runde Tische als Format der Zusammenarbeit verwiesen, das zur Generierung von Vertrauen beitragen kann. Dies berücksichtigend wird hierauf im nachfolgenden Kapitel zu partizipativen Ansätzen im Akteursnetzwerk erneut Bezug genommen.

7.3.3 Kommune, Region, Land oder Bund – Der Einfluss von Multilevel Governance

Anhand diverser Beispiele ist bereits deutlich geworden, dass verschiedene Ebenen des politischen Mehrebenensystems einen relevanten Einfluss auf Entscheidungsprozesse im Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem ausüben. So setzt sich das regionale Netzwerk unter anderem aus kommunal zu lokalisierenden Akteuren zusammen. Wie zuvor herausgestellt wurde, übernehmen diese im Planungsprozess eine wichtige Rolle. Darüber hinaus bestehen ebenfalls Interdependenzen mit den übergeordneten Ebenen wie Land, Bund oder der Europäischen Union.

Die Bundespolitik schafft Rahmenbedingungen hinsichtlich der monetären Aspekte sowie der technischen Zulassungen. Das Land sowie die Kommunen schaffen Rahmenbedingungen hinsichtlich Raumplanung, ob beispielsweise Strecken freigegeben werden können und/oder Trassenfreiheiten bestehen. Die europäische Union versucht mit

ihren Eisenbahnpaketen Rahmenbedingungen zu schaffen, aber meiner Meinung nach brechen diese nicht bis auf das Letzte herunter. Gemäß der EU möchte man den freien Wettbewerb im Bahnverkehr, aber einige Bahngesellschaften schaffen es dennoch, sich abzuschotten und mit Preisabsprachen den Wettbewerb auszuhebeln. Die Politik gibt schließlich Leitlinien vor, die beispielsweise auch bei jeder kleinen regionalen Bahn zum Zuge kommen, beispielsweise hinsichtlich Mindestbedienungen, technischen Sicherheiten. (Interviewpartner D8: 28, ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn)

Zwar wird der Einfluss über die Finanzierung als vergleichsweise groß beurteilt, die Relevanz von Multilevel Governance für Entscheidungsprozesse im Akteursnetzwerk in der Region Aachen darf aber keineswegs auf diesen einen Aspekt beschränkt werden. Es besteht auch im Kontext weiterer Aspekte Abstimmungsbedarf, so beispielsweise bei raumplanerischen Vorgaben. Die Koordination mit der kommunalen Ebene sowie der Landesebene hinsichtlich der inhaltlichen Vorstellungen von Planungsvorhaben ist folglich unumgänglich. Im Fallbeispiel der Planung eines neuen Haltepunktes sind kommunale Begleitmaßnahmen wie die Anbindung an kommunale Infrastruktur⁴¹ mit der Planung in Einklang zu bringen. Zwar muss den übergeordneten Planvorgaben entsprochen werden, doch ist aus Perspektive des Netzwerkes in der Region Aachen eine Einbindung der übergeordneten Ebenen primär aus finanziellen Gründen notwendig:

Über die Finanzen besteht der größte Einfluss. Die europäische Union hat jedoch keine steuernde Wirkung und nur den geringsten Einfluss, siehe die geringen finanziellen Mittel der EU beispielsweise im Rahmen des INTERREG Programms. Auf der Landesebene schaut das anders aus. So sind Infrastrukturprojekte wie die Euregiobahn massiv gefördert worden. Damit eine solche Förderung erfolgt bedarf es jedoch einer aussagekräftigen Darstellung der geplanten Projekte, um den Finanzmittelgeber überzeugen zu können. Die Projekte müssen also Hand und Fuß haben und es muss dargelegt werden, dass ein regionaler Konsens mit den Beteiligten vor Ort herrscht. (Interviewpartner D7: 30; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Der Berater für den ÖV in der Region Aachen führt einen regionalen Konsens sogar als Notwendigkeit an, da eine gelungene Kooperation in der Region auch eine Voraussetzung für die externe Finanzierung sein kann (z.B. bei Förderprojekten). In erster Linie wird dem Land Nordrhein-Westfalen ein hoher Stellenwert zugemessen, da dieses den Infrastrukturausbau und -neubau maßgeblich finanziert. Überraschend ist, dass der Europäischen Union eine recht bescheidene Einflussmöglichkeit zugesprochen wird, was jedoch auch darauf zurückgeführt werden kann, dass bei der Finanzierung über die europäische Ebene für den SPNV Fördervolumina in beschränktem Umfang zur Verfügung gestellt werden. Das Argument ins Feld führend, dass die Bahnstrukturreform in Deutschland maßgeblich durch den Einfluss von europäischer

⁴¹ Dies kann beispielsweise die Verknüpfung zwischen Bahnhofhaltepunkt und umliegender Bushaltestelle umfassen, oder aber die Schaffung von PKW oder Fahrrad Stellplätzen im umliegenden Areal.

Ebene initiiert wurde, lässt das Maß des Einflusses zwar in einem anderen Licht dastehen, doch bezieht sich dies eher auf die jüngere Vergangenheit als die gegenwärtige Situation. Auch gegenwärtig werden im Rahmen der europäischen Eisenbahnpakete (vgl. Kapitel 2.2.2) Vorgaben erlassen, die sich kaskadenartig auf die Situation im regionalen Bahnsystem auswirken.

Was ich absolut negativ empfinde ist, dass das was intraregional hier gemacht werden könnte, nicht mehr intraregional beschlossen wird. Das muss sich in einen deutlich größeren Rahmen einsortieren und man merkt das in der Entscheidung und in der Projektierung von Projekten. Da waren wir früher zielstrebig, konsequenter, fordernder und auch umsetzungsorientierter unterwegs als wir es heute sind. (Interviewpartner D2: 12; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Will man die Situation des bestehenden Akteursnetzwerkes in der Region Aachen im Kontext eines Multilevel Governance Ansatzes bewerten, wird deutlich, dass obwohl der Finanzierungsaspekt nicht allein ausschlaggebend ist, dieser den Entscheidungsprozess doch stark beeinflusst. Somit wird eine Abhängigkeit der regionalen Ebene von der Landes- und Bundesebene deutlich, die seitens der befragten Akteure beklagt wird. Dies führt nahezu zwangsläufig zu einer Berücksichtigung entsprechender Repräsentanten im regionalen Bahnsystem. „In erster Linie sind das gut vernetzte Bundes- und Landtagsabgeordnete und die EU-Ebene spielt dabei keine Rolle. Ein Europa-Abgeordneter ist im SPNV völlig belanglos“ (Interviewpartner D1: 32; Abteilungsleiter beim Aufgabenträger). Auch wenn an dieser Stelle die direkte Einbindung der europäischen Ebene in Frage gestellt wird, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass die dort beschlossenen Rahmenbedingungen Auswirkungen für die regionale Ebene implizieren. Aus diesem Grund verwundert der bei den geführten Interviews gewonnene Eindruck einer Vernachlässigung der europäischen Ebene.

7.4 Partizipation im Akteursnetzwerk regionale Bahn

Grundsätzlich wird mit der Etablierung von Governance-Strukturen und der Verhandlung von kollektiven Problemen im Netzwerk eine Alternative zur klassisch hierarchischen Steuerung ermöglicht. Diese baut auf Beteiligung aller betroffenen Akteure sowie Kooperation zwischen diesen auf (Papadopoulos 2010: 227). Bezieht man diesen Umstand auf das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem, so wird deutlich, dass eine Beteiligung unterschiedlicher Akteure stattfindet, insbesondere jener Akteure, die auf professioneller Ebene agieren. Doch wie ist es um die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure bestellt, und kann im Rahmen dessen von einer partizipativen Governance im regionalen Bahnsystem in der Fallbeispielregion gesprochen werden? Neben der Darstellung auf welche Weise Beteiligung stattfindet, sollen diese Fragen im Folgenden beantwortet werden.

Ist von zivilgesellschaftlichen Akteuren die Rede, bedarf es zunächst einer knappen Einordnung, wer zur Gruppe der außenstehenden Akteure zählt. Zunächst sind hier individuelle Bürger zu nennen. Zwar kommt ihnen aus funktionaler Perspektive keine betriebsnotwendige Funktion im Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem zu, sehr wohl können sie aber als Individuen oder als aggregiertes Kollektiv einen wichtigen Bestandteil des Netzwerkes formen. Hierdurch eröffnet sich die Möglichkeit spezifische Interessen im Netzwerk zu vertreten. Die zuvor benannte Erscheinungsform als Kollektiv ist gerade bei der Mitwirkung im Netzwerk als prominentere Erscheinungsform einzuordnen. Eine individuelle Vertretung ziviler Interessen ist unter anderem bei Planungsverfahren in stärkerem Maße auszumachen, worauf im weiteren Verlauf ebenfalls Bezug genommen wird. Das zuvor beschriebene Kollektiv vertritt seine Interessen meist als Interessengemeinschaft. Im regionalen Bahnsystem ist ein prominentes Beispiel hierfür mit Fahrgastverbänden wie beispielsweise PRO BAHN zu nennen. Darüber hinaus können auch Mitglieder des Verkehrsclub Deutschland (VCD), Interessengemeinschaften wie die IG Rurtalbahn oder der Fahrgastbeirat der Rurtalbahn zur Gruppe der zivilgesellschaftlichen Akteure gezählt werden. Welche grundsätzlichen Vor- und Nachteile bei einer intensiveren Beteiligung der zivilen Akteure⁴² aus Sicht der befragten Experten ergeben, wird im Folgenden Kapitel dargestellt.

⁴² Gemeint sind hiermit die vorab thematisierten Individuen genauso wie kollektive Erscheinungsformen.

7.4.1 Bewertung einer intensiveren Beteiligung

Der Diskurs über eine stärkere Einbindung von Bürgern und zivilgesellschaftlichen Akteuren in Planungs- und Entscheidungsprozesse wird gerne und meist öffentlichkeitswirksam geführt. Während dessen sind die gegen eine intensivere Beteiligung sprechenden Argumente im Regelfall nur in Nebensätzen oder aber gar nicht zu vernehmen. Verfolgt man den zugehörigen Diskurs aufmerksam, stellt man fest, dass es regelrecht en vogue ist, sich stets für mehr Beteiligung auszusprechen. Die Realität spiegelt jedoch ein abweichendes Bild wieder, das im Bahnkontext zuletzt anhand der gescheiterten Beteiligung für das Städtebau- und Verkehrsprojekt „Stuttgart 21“ zum Vorschein kam. Bei „Stuttgart 21“ handelt es sich um ein Großprojekt, dem in erster Linie aufgrund des starken Widerstands der lokalen Bevölkerung eine hohe mediale Aufmerksamkeit zukam (Brettschneider/Schuster 2013: 337). Die Herausforderungen in puncto Bürgerbeteiligung, die dort ersichtlich wurden, stellen sich – wenn auch in abweichendem Ausmaß – genauso bei vielen Planungen kleinerer Größenordnung. Aus diesem Grund wurden die in der Region Aachen befragten Experten gebeten, den potentiell entstehenden Mehrwert einer intensiveren Beteiligung⁴³ zu schildern, aber auch die entstehenden Nachteile darzulegen. Die Gegenüberstellung von sich ergebenden Chancen und bestehenden Problemen ist notwendig, um die im Anschluss untersuchte Zugänglichkeit des Akteursnetzwerkes für zivile Akteure verstehen zu können. Wurde unter Bezugnahme auf das Beispiel „Stuttgart 21“ in die Thematik eingeleitet, wird diese im folgenden Zitat durch den regionalen Bereichsleiter eines in der Region Aachen agierenden EIUs aufgegriffen:

Auf der anderen Seite die Vorteile. Basisdemokratisch wird ein großer Teil der Bevölkerung eingebunden und die Akzeptanz ist dann später auch vorhanden. Hätte man das bei Stuttgart 21 gemacht, dann wäre das Ganze sicherlich anders verlaufen. (Interviewpartner D4: 57; Regionaler Bereichsleiter EIU)

Er nutzt das angeführte Beispiel im Kontext des Arguments, dass durch intensive Beteiligung ein Mehrwert in puncto Basisdemokratie geschaffen werden kann. Wird der Fokus zunächst auf die sich bietenden Vorteile gelegt, wird in erster Linie ein höherer Grad an Akzeptanz unter den Beteiligten als zu erreichende Zielvorgabe ausgegeben. Höhere Akzeptanz und Legitimation getroffener Entscheidungen ergeben sich jedoch nicht allein aufgrund der Tatsache, dass zivile Akteure stärker beteiligt werden. Sollten die Beteiligungsformate aber zweckmäßig gestaltet sein und die dort aufgeworfenen Fragen oder Hinweise ernstgenommen werden, so

⁴³ Unter intensiverer Beteiligung sind im vorliegenden Kontext jene Beteiligungsformate zu verstehen, die über die vorgeschriebene formale Beteiligung sowie die als Standard empfundenen informellen Beteiligungsformate hinausgehen.

können Planungen optimiert werden. Dies wiederum wirkt sich positiv auf den Grad der Akzeptanz aus:

Außerdem können durch die Bürgerbeteiligung weitere dem Fachplaner oder Experten bislang nicht eingefallene Aspekte bzw. neue Bürgerideen aufgegriffen werden. Mit der Zeit wird man, wie ich bereits erwähnt hatte, betriebsblind und man entdeckt bestimmte Sachen nicht mehr die aber so offensichtlich sein müssten. (Interviewpartner D7: 40; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Letztlich kann eine höhere Akzeptanz als Ergebnis einer erfolgreichen Beteiligung ausgewiesen werden. Zur Erreichung dieses Ziels hat die partizipative Governance im Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem eine wichtige Bedeutung. Hierbei steht nicht nur die grundsätzliche Zugänglichkeit des Netzwerkes für zivile Akteure im Fokus, auch sind der Beteiligungswille der netzwerkzugehörigen Akteure sowie die konkrete Ausgestaltung in Form von verwendeten Beteiligungsformaten sowie der Beteiligungszeitpunkt relevant. Im nachfolgenden Zitat werden die Vorteile einer partizipativen Governance klar benannt. Es nimmt explizit Bezug auf die Möglichkeit der Steuerung, die dem Governance-Prozess letztlich zugrunde liegt:

Vorteile sind ganz klar, dass man Projekte viel früher verankern könnte, dass man Menschen mitnimmt, dass man im Prozess auch einfacher Gegensteuern kann, wenn man merkt, dass die Akzeptanz schwindet. Insgesamt denke ich, dass wenn das in einer gut strukturierten Art und Weise passiert, dass dies für die Projektrealisierung förderlich sein kann. (Interviewpartner D2: 44; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Wie zuvor geschildert sind die mit einer Beteiligung ziviler Akteure verbundenen Vorteile bestens bekannt, gelten sie doch im zugehörigen Diskurs als verfolgtes Ziel und werden somit kontinuierlich in der Debatte benannt. Die für das Auseinanderklaffen von Anspruch und Realität verantwortlichen Gründe werden zwar weniger prominent diskutiert, gerade hier lassen sich aber wesentliche Erklärungsansätze und Parameter finden, die verständlich machen, warum eine Umsetzung der Beteiligung häufig problematisch ist.

Das zuvor dargestellte Ziel der Erreichung einer höheren Akzeptanz von Planungen sowie der Schaffung einer stärkeren Legitimation von Entscheidungen muss für die Darstellung von Nachteilen und Risiken als erstes aufgegriffen werden. Beteiligungsverfahren sind höchst ressourcenintensiv. Das gilt sowohl für beteiligende als auch beteiligte Akteure und wird durch das nachfolgende Zitat belegt:

Dafür müssten sich aber auch Menschen finden lassen, die sich dort einfinden, ohne zu wissen wie viel Aufwand sie damit haben. Das ist auch wieder ein Problem. Beteiligung ist eben sehr ressourcenaufwändig, sowohl von demjenigen der sich beteiligt, er muss sich einlesen, er muss dabei sein, als auch bei denjenigen, die die Beteiligung in den Prozess einpflegen müssen und wahrnehmen müssen. Das würde bedeuten, dass

man sehr viel mehr Geld, Personal und Zeitverfügbarkeit in einem Entscheidungsprozess benötigt. (Interviewpartner D3: 44; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Abgesehen von der Herausforderung konstruktiv beitragende Akteure aus der Zivilgesellschaft für eine Teilnahme zu aktivieren, muss sichergestellt werden, dass im Rahmen des Verfahrens der geleistete Beitrag Berücksichtigung findet. Dies bedeutet im Umkehrschluss, dass eine Alibi-Beteiligung zwingend verhindert werden muss. Von einer Alibi-Beteiligung wäre beispielsweise dann zu sprechen, wenn in nahezu finalisierten Planungen zivile Akteure nur der Pflicht wegen angehört werden und die gewonnenen Informationen keinerlei Berücksichtigung finden. Dies trägt zweifelsfrei zu Frustration auf Seiten der Beteiligten bei und wirkt kontraproduktiv im Hinblick auf das verfolgte Ziel. Das bedeutet umgekehrt jedoch nicht, dass jegliche formulierten Anmerkungen im Rahmen der Realisierung von Planungen berücksichtigt werden müssen:

[Es besteht] ein gewisses Risiko, dass aus den Partizipationsprozessen weitere Wünsche kommen, die manchmal vielleicht gar nicht erfüllbar sind, die manchmal hoch kostenträchtig sind. Und wenn die Wünsche einmal in der Welt sind und man hat nur ein beschränktes Budget oder man hat eine zeitliche Vorstellung, dann ist es natürlich nicht immer einfach, das unter einen Hut zu bringen. Das ist mir sehr wohl bekannt, nichts desto trotz sollte man das so fahren. Das ist meine persönliche Einschätzung, weil ich die Chance, frühzeitig Akzeptanz zu schaffen, frühzeitig für das Projekt zu werben, als wichtig und hochwertig einschätze und die man sich nicht entgehen darf lassen, sonst fliegt einem das nachher um die Ohren. (Interviewpartner D10: 34; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University)

Es besteht durchaus die Gefahr, dass Beteiligungsverfahren Vorstellungen zu Tage fördern, die nicht umsetzbar sind. Hierfür können unterschiedliche Gründe, wie beispielsweise eine fehlende fachliche Expertise, verantwortlich sein. Auch wenn eine Ablehnung der Forderungen durchaus nachvollziehbar ist, müssen die entsprechenden Gründe bei transparenter Gestaltung des Verfahrens dargelegt und kommuniziert werden. Selbst wenn eine solche Rechtfertigung erfolgt, verbleibt aus Perspektive der befragten Experten der Nachteil, dass oftmals nicht die konstruktiv beitragenden Akteure der Zivilgesellschaft erreicht werden, sondern eine Auseinandersetzung mit „Nörglern und Wutbürgern“ erfolgen muss:

Da sollte man immer versuchen, die konstruktiven Kräfte einzubinden und schauen, dass man den Menschen, die überzogene und eher destruktive Ansätze verfolgen, versucht mit guten Argumenten zuzureden und dann darauf hoffen, dass das wirkt. (Interviewpartner D9: 20; ehemaliger Vorsitzender von PRO BAHN Euregio Aachen)

Im Rahmen der Gestaltung und Optimierung der Verfahren kann versucht werden dem entgegenzuwirken. Inwiefern unterschiedliche Formate hierzu beitragen und welche Herausforderungen bewältigt werden müssen, wird im weiteren Verlauf beleuchtet. Zunächst soll jedoch ein weiterer Aspekt untersucht werden. Bereits in der Diskussion zur Beteiligungskultur in

Deutschland wurde auf das Verhältnis von Angebot und Nachfrage im Rahmen einer grundsätzlichen Beteiligung von zivilen Akteuren hingewiesen. Dies soll im Folgenden für die Region Aachen als Fallstudie aufgegriffen und dargestellt werden.

7.4.2 Beteiligungswille – Zum Verhältnis von Angebot und Nachfrage

Wurde zuvor geschildert, welche Vor- und Nachteile bei der Beteiligung ziviler Akteure bestehen, kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass sich diese auf den Beteiligungswillen auf beiden Seiten auswirken. Die Mehrzahl der interviewten Akteure in der Region Aachen spricht sich für eine intensivere Beteiligung von Bürgern, Fahrgastverbänden, Interessengemeinschaften oder weiteren Akteuren der Zivilgesellschaft aus. Dennoch sind Vorbehalte zu identifizieren, die primär auf die zuvor benannten Probleme und Gefahren im Rahmen einer stärker partizipativen Ausrichtung zurückzuführen sind. Stellt man gleich zu Beginn die Ansichten von befragten Experten beider Seiten gegenüber, wird deutlich, dass die Zugänglichkeit des Netzwerkes für zivilgesellschaftliche Akteure unterschiedlich bewertet wird:

Grundsätzlich denke ich, dass alle diese Akteure [beteiligende Akteure] reagieren, offen sind und auch Anregungen, Hinweise, Bemerkungen, Vorschläge wahrnehmen. Das ist gelebte Praxis, wenn sich jemand aktiv meldet, dass man darauf eingeht, dass man sich trifft und dass man darauf Bezug nimmt. Wenn es dann eine Möglichkeit der Verankerung gibt und man das auch als sinnvolle Variante betrachtet, dann wird das auch getan. Ich glaube, dass bei verschiedensten Planungs-, Umsetzungs-, Finanzierungsschritten ein formalisiertes Element der Beteiligung in Gänze aber nicht umsetzbar wäre. (Interviewpartner D2: 42; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Zwar wird der formalen Einbindung ziviler Akteure eine stark eingeschränkte Realisierungschance zugesprochen, die Möglichkeit netzwerkzugehörige professionelle Akteure auf informellem Wege zu adressieren, wird hingegen als gegeben beschrieben. Während dem Netzwerk aus Angebotsperspektive somit ein grundsätzlich offener Charakter bescheinigt wird, weicht die Einschätzung der anderen Seite hiervon ab:

Ich würde sagen, das gesamte Netzwerk ist wenig empfänglich. Das kommt darauf an, ob einzelne Akteure innerhalb dieses Netzwerks offen sind. Über einzelne Akteure kann man vielleicht doch Einfluss nehmen, aber insgesamt würde ich sagen, ist das Netzwerk eher verschlossen. Also das ist wirklich vom Einzelakteur abhängig. (Interviewpartner D9: 14; ehemaliger Vorsitzender von PRO BAHN Euregio Aachen)

Sehr wohl wird aber darauf aufmerksam gemacht, dass eine Aufnahme von Anregungen durch netzwerkzugehörige Akteure stark personenabhängig ist und somit an einzelne Schlüsselper-

sonen gebunden scheint. Grundsätzlich muss an dieser Stelle zwischen zwei Formen der Beteiligung differenziert werden. So beziehen sich die zuvor geschilderten Eindrücke auf eine dauerhafte Teilhabe von Akteuren aus der Zivilgesellschaft an Entwicklungen, die im Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem verhandelt werden. Darüber hinaus besteht im Rahmen des Eingangs gewählten Fallbeispiels der Planung eines neuen Haltepunktes ein Anspruch auf Beteiligung im Kontext eines spezifischen Planungsprozesses. Lenkt man den Blick nun auf die letztgenannte Bezugsebene, so fasst ein befragter Berater für den Bereichs ÖV die Situation wie folgt zusammen:

Wir haben keine Beteiligungskultur in unserem Lande, aber das ist auch eine Zwei-Richtungs-Geschichte. Wir haben von Seiten der Akteure keine Beteiligungskultur bislang, aber auch von Seite der zu Beteiligten keine Beteiligungskultur. Leider gibt es nach Ende des Planungsprozesses häufig Bürgerbeschwerden, obwohl Infoveranstaltungen für Bürger stattgefunden haben. Ein typisches Beispiel ist die Campusbahn, wo polemisch darüber diskutiert wurde und die Bürger erwarten, dass diese über das Projekt informiert werden. In Zeiten des Internets, in dem man sich über die Technologie, die Kosten und die planerischen Voraussetzungen, sowie Schritte bis zur Realisierung und Beispiele aus anderen Städten informieren kann. Als Bürger hätte man zur Stadt Aachen gehen können, sich die Pläne anschauen und sich in die Planung miteinbringen können. Stattdessen werden Bürgerinformationsveranstaltungen durch nicht-informierte Bürger aufgesucht, die in polemischer Weise aufgrund ihres Informationsdefizit angreifen. Einerseits sind die Bürger zu bequem sich zu informieren und auf der anderen Seite sind sie dann darüber verärgert, dass etwas passiert, worüber man nicht richtig informiert wurde. Das gleiche gilt für die Politik im Allgemeinen, da sich wahrscheinlich nur wenige Bürger mit dem Wahlprogramm auseinandersetzen und schauen was eine Partei will, sondern nur wählen gehen. (Interviewpartner D7: 44; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Auch wenn zu Anfang des Zitats ausgesagt wird, dass in Deutschland und somit auch in der Fallbeispielregion keine Beteiligungskultur besteht, ist hiermit doch eher gemeint, dass Beteiligung im Kontext von Planungsprozessen bisweilen oftmals Schwächen aufweist, denen sich angenommen werden muss. In ausdrücklicher Weise wird auf das Zusammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage im Beteiligungsprozess aufmerksam gemacht. Ein Großteil der befragten Experten macht deutlich, dass sie eine vergleichsweise gering ausgeprägte Beteiligungsbereitschaft sowie Eigeninitiative beobachten. Nüchtern stellt ein Mitarbeiter des Bahnhofsmanagement Aachen fest: „Das ist aber auch keine Einbahnstraße. Wir werden auch zu wenig kontaktiert“ (Interviewpartner D5: 51; Leitender Mitarbeiter Bahnhofsmanagement Aachen). Seitens dieser Akteure, denen eine Verantwortung für die Initiierung von Beteiligungsverfahren zugesprochen werden kann, wird jedoch auch eine selbstkritische Perspektive

eingenommen. Bezugnehmend auf eine recht erfolgreich⁴⁴ verlaufene Beteiligungsveranstaltung zum Neubau eines Haltepunktes in der Region Aachen wird seitens des zuständigen Aufgabenträgers festgestellt:

Ich fand es wohltuend, dass sich Leute auch mal für das Thema Schiene interessieren und dass auch wirklich so viele Leute da waren. Deswegen geht die Manöverkritik natürlich auch gegen uns, denn vielleicht ist da, wo kein Angebot ist auch keine Nachfrage. Vielleicht sollten wir das Thema Bürgerbeteiligung selber stärker angehen. (Interviewpartner D1: 45; Repräsentant des Aufgabenträgers)

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Möglichkeiten die Akteure sehen, Potentiale für eine bessere und zielführendere Beteiligung zu schaffen. Hier sind unterschiedliche Ansatzpunkte denkbar, so beispielsweise der Zeitpunkt der Beteiligung im Planungsverlauf oder die angewendeten Beteiligungsformate. Insgesamt ist hiermit auch die Fragestellung verbunden, wie die Zielgruppe, die beteiligt werden soll, überhaupt für das Anliegen interessiert und aktiviert werden kann. Dem soll sich im folgenden Kapitel angenommen werden.

7.4.3 Erfolgsfaktoren der Beteiligung in der Region Aachen

Beteiligungen an Planungsverfahren im Kontext des regionalen Bahnsystems erweisen sich nicht als Selbstläufer. Zweifelsfrei weisen infrastrukturelle Planungen oftmals Potential für ein vergleichsweise großes Interesse auf. Sollen Akteure aus der Zivilgesellschaft über die vorgeschriebene formelle Bürgerbeteiligung hinaus einbezogen werden, muss die Art und Weise der Beteiligung wohl überlegt sein. Da es keineswegs trivial ist die Gesamtheit einer gewünschten Zielgruppe für ein Vorhaben zu interessieren und letztlich auch zu gewinnen, müssen solche Planungen zudem angemessen vermarktet werden. Ein möglichst umfassender Ansatz wird vom Lehrstuhlinhaber des Instituts für Stadtbauwesen und Stadtverkehr wie folgt zusammengefasst:

Man muss die Bereitschaft haben, zu informieren, die Vorteile hervorzuheben und das Projekt entsprechend darzustellen. Wo sind die Vorteile, Chancen und der Nutzen? Man sollte bei der Gelegenheit aber nicht die Lasten unter den Teppich kehren. Das ist ganz klar der Punkt. Das hat ein gewisses Risiko, weil dann Fragen auftauchen, auf die man noch keine Antworten geben kann. Wie hoch ist die Lärmbelastung? Wann ist es endlich fertig? Was kostet es mich? Welches Grundstück brauchen wir? Diese ganzen "tollen" Detailfragen kommen dann. Da muss man insofern manchmal auch trösten mit einem Zeitplan, den man dann hinterlegt und sagt: "Das ist jetzt die Idee.

⁴⁴ Die Beschreibung „erfolgreich“ ist an dieser Stelle nicht nur auf einen konstruktiven Austausch zu beziehen, sondern auch auf das große Interesse seitens der lokalen Bevölkerung, das im Rahmen der Veranstaltung deutlich wurde.

Das und das sind die nächsten Schritte. Wir diskutieren die Idee. Wir konfigurieren das Projekt. Dann wird es ein konkretes Projekt. Dann können wir Ihnen sagen, wo genau welcher Haltepunkt und welche Lärmschutzwand hinkommen sollen. Wie laut oder leise es wird. Was es kostet und wer die Kosten trägt". Das hat für das Projekt natürlich die Konsequenz, dass man Abschichtungen vornehmen muss. Man muss sich sehr früh auf Zeit- und Kostenpläne festlegen, die sich möglicherweise nachher dann als nicht mehr haltbar darstellen. Da muss man mit umgehen. Ich plädiere da ganz klar für Offenheit, das ist meine Lebenserfahrung, und nachher auch ab und zu mal "Asche auf das Haupt". Wenn man dann gut erklären kann, warum es zu diesen Änderungen gekommen ist, dann finde ich, darf man das tun. Da wird man nicht geliebt für, keine Frage, aber dann ist es eben so. (Interviewpartner D10: 34; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr)

Im angeführten Zitat wird für mehr Ehrlichkeit und Offenheit im Rahmen der Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren plädiert. Dieser Aspekt soll im Kontext der Bezugnahme auf unterschiedliche Beteiligungsformate nochmals aufgegriffen werden, wird hierdurch doch auch die wesentliche Aussage der Ladder of Participation (vgl. Kapitel 3.2.4) aufgegriffen. Die Sinnhaftigkeit offen gestalteter Beteiligungsverfahren wird zusätzlich aus Perspektive befragter Akteure aus der Zivilgesellschaft unterstrichen:

Ich denke, dass es bei den Bürgern immer sehr gut ankommt, wenn ein Kommunalpolitiker von Bürgerbeteiligungen spricht. [...] Bürgerbeteiligungen und Bürgerversammlungen sind generell positiv zu bewerten, jedoch muss dort sehr offen agiert werden. Die Meinung der Bürger zu beispielsweise bestimmten Planungen muss aufgenommen werden und dem Bürger muss zu verstehen gegeben werden, dass diese Ansätze geprüft und ggf. berücksichtigt werden. Durch Bürgerbeteiligungen können also gute, neue Ideen in die Planung mit einfließen, jedoch muss man dann für die Ideen offen sein, sie aufnehmen und ernst nehmen. (Interviewpartner D9: 40; ehemaliger Vorsitzender von PRO BAHN Euregio Aachen)

Neben dem Grad der Offenheit seitens beteiligender Akteure spielt gerade im Planungskontext auch der Zeitpunkt einer erstmaligen Beteiligung eine bedeutende Rolle. Dies wurde bereits im Rahmen der Diskussion zum Partizipationsparadoxon (vgl. Kapitel 3.2.5) deutlich. Es wurde erläutert, dass die Dimensionen „Beteiligungsinteresse auf Seiten der Bürger“ und „Konkretisierung der Planung“ invers verlaufen. Dies bedeutet für den Anwendungsfall, dass der Bedarf an Mitsprache und Ausübung von Einfluss auf Seiten der zu beteiligenden Bürger erst steigt, wenn im Rahmen des Planungsprozesses bereits wesentliche Entscheidungen getroffen wurden, durch die der Prozess an Konkretisierung gewinnt. Selbstverständlich wurde der Umgang mit der sich ergebenden Herausforderung im Rahmen der Expertengespräche zum Thema gemacht, indem gefragt wurde: Kann ein vorteilhaft gewählter Zeitpunkt der erstmaligen Beteiligung einen wesentlichen Erfolgsfaktor darstellen? Soll ein Beteiligungsprozess möglichst früh beginnen, sind entsprechende Rahmenbedingungen hierfür zu schaffen:

Bürgerbeteiligung kann in frühem Stadium durchgeführt werden, dazu bedarf es jedoch eines Moderators, der förderliche Ansätze für das Projekt feststellt, aber es muss ein roter Faden vorliegen. Ich würde Bürger generell von Anfang an beteiligen, aber ab einem gewissen Planungsstadium ist keine Bürgerbeteiligung mehr möglich. Fatal ist es, wenn der Plan bereits fertiggestellt ist und dann erst Bürgerbeteiligungen durchgeführt werden, da dann die Akzeptanz der Bürger aufgrund ihrer Nicht-Beteiligung kaum bzw. gar nicht vorhanden ist. (Interviewpartner D8: 42; ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn)

Die Begleitung des Beteiligungsprozesses durch einen neutralen Moderator hat sich nicht nur in vielen Anwendungsbeispielen als Erfolgsdeterminante bewiesen, sie wird auch in den geführten Expertengesprächen als gewinnbringend eingeordnet. Durch die professionelle Leitung von Beteiligungsveranstaltungen kann ein Gleichgewicht zwischen den möglicherweise abweichenden Ansichten beider Lager erzielt werden. Ein neutraler Moderator muss für einen ausgewogenen Gesprächsverlauf Sorge tragen, in dem die einzelnen Sichtweisen formuliert und diskutiert werden können. Wird die Veranstaltung jedoch von den eigentlichen Planern durchgeführt, besteht die Gefahr, dass die Moderation durch deren Interessen und Vorstellungen einseitig beeinflusst wird. Wie der ehemalige Vorsitzende einer Interessengemeinschaft in der Region Aachen deutlich macht, muss zudem verhindert werden, dass die Planung bereits fertiggestellt „in der Schublade liegt“ und die Beteiligung im Grunde nur der politischen Legitimation dient, ohne aber Einwände und Anmerkungen ernsthaft in die Planung einzubeziehen. Dies stützt das Ziel einer höheren Akzeptanz keineswegs, vielmehr kann ein derartiges Vorgehen kontraproduktiv im Hinblick auf zukünftige Beteiligungen wirken. Haben die Teilnehmer den Eindruck, dass sie unter Einsatz ihres Engagements keinerlei Einfluss ausüben können, kann ihr Teilnahmeinteresse an zukünftigen Veranstaltungen stark beeinträchtigt werden. Dies fasst der Geschäftsführer der Rurtalbahn wie folgt zusammen:

Man muss den Beteiligten auch den Erfolg gönnen, dass sie etwas geändert haben. Dann können sie sich mit dem Projekt anschließend besser identifizieren. (Interviewpartner D6: 57; Geschäftsführer der Rurtalbahn)

Da ein Großteil der befragten Experten für eine möglichst frühe Beteiligung im Planungsprozess plädiert, muss an dieser Stelle erneut Bezug auf die Aussage des Partizipationsparadoxons genommen werden. Der Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen spricht sich prinzipiell für eine möglichst frühe Einbindung außenstehender Interessen in den Planungsprozess aus. Zeitgleich bringt er die zuvor beschriebene Herausforderung der Wahl des optimalen erstmaligen Beteiligungszeitpunkts sehr treffend auf den Punkt:

Was ich problematisch finde ist, dass es erwiesen ist, dass die Beteiligung in frühen, konzeptionellen Schritten fast nicht oder bei nur ganz wenigen Menschen zu erreichen ist. Je konkreter Projekte werden, desto größer werden die Ansprüche an den Beteiligungsprozess und an die Mitsprache. Aber dann sind viele Entscheidungen bereits

gefallen, wo eine frühere Beteiligung hätte notwendig sein müssen und diese Entscheidungen sind dann nicht mehr revidierbar. Das ist ein Paradoxon, das man kaum auflösen kann. (Interviewpartner D2: 44; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Zwar wird eine möglichst frühe Beteiligung oftmals als Zielvorgabe formuliert, die sich ergebenden Schwierigkeiten werden hierbei jedoch meist außer Acht gelassen. So ist es nicht zielführend bei der Planung eines neuen Bahnhofpunktes ohne jegliche Vorgaben in einen Beteiligungsprozess einzutreten, zumal wohl kaum interessierte Teilnehmer für solche Formate zu finden wären. Es müssen vorab gewisse Mindestvorgaben definiert worden sein, auf denen eine konstruktive Diskussion aufbauen kann. So wäre beispielsweise für die Planung eines neuen Haltepunktes in der Region Aachen ein Beteiligungsverfahren dann sinnvoll zu beginnen, wenn seitens der am Planungsprozess beteiligten Akteure ein Konsens zum Grundsatz der Planung besteht. Im Fallbeispiel würde dies bedeuten, dass zunächst der Beschluss gefasst wird, einen Bahnhofpunkt für einen Ortsteil zu planen. Im Anschluss daran wird die Diskussion über unterschiedliche Realisierungsvarianten entfacht. Hierzu kann beispielsweise die genaue Lage, die Ausgestaltung der Ausstattung des zukünftigen Haltepunktes oder die konkrete Anbindung an weitere Verkehrsträger zählen:

Sobald der Grundsatzbeschluss gefasst wurde. [...] Sobald das grundsätzlich beschlossen wurde, sollte man in die detailliertere Bürgerbeteiligung einsteigen und frühzeitig schauen, in welchen variablen Ausprägungsformen man das umsetzen kann und welche Detailfragen da noch zu klären sind. (Interviewpartner D9: 24; ehemaliger Vorsitzender von PRO BAHN Euregio Aachen)

Das voranstehende Zitat macht deutlich, dass der Einstieg in den Beteiligungsprozess im Stadium der Anfertigung einer Blaupause für das Projekt als zu früh markiert wird. Die sich im weiteren Planungsverlauf ergebenden Detailfragen eignen sich hingegen sehr wohl für Beteiligungsverfahren. Gerade hier kann der Wissensvorsprung der lokalen Bevölkerung bzw. sachkundiger Teilnehmer zur Optimierung der Planung genutzt werden. Potentielle Nutzer eines Haltepunktes weisen eine hohe Expertise hinsichtlich der alltäglichen Nutzung auf, die beispielsweise für eine bestmögliche Verknüpfung unterschiedlicher Verkehrsangebote zu Rate gezogen werden kann⁴⁵. Abschließend bleibt festzuhalten, dass innerhalb des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem der Region Aachen zwar der Wunsch nach möglichst früher Beteiligung formuliert wird. Es ist aber auch ein differenziertes Verständnis zu beobachten, das die Abhängigkeit vom jeweiligen Kontext berücksichtigt. Dieses Verständnis wird von einem der Experten zusammengefasst:

⁴⁵ An dieser Stelle kann das Beispiel der Planung der Wegeführung angeführt werden, die für die Umsteigerrelation Bus-Bahn sowie Bahn-Bus von hoher Bedeutung sein kann. Darüber hinaus ist anlässlich der Verknüpfung beispielsweise die Sichtachse zwischen dem Bahnhofpunkt und der Bushaltestelle relevant. Ist es dem Busfahrer möglich den einfahrenden Zug zu sehen, so kann er nach Möglichkeit auf umsteigende Fahrgäste warten.

Es gibt nicht den einen optimalen Zeitpunkt, sondern es ist vom Projekt abhängig. Der Bürger möchte möglichst früh immer alles wissen und es ist schwierig dem Bürger alles recht zu machen. Daher ist es ein individueller Abwägungsprozess, auch wenn es mühsam ist diesen Punkt einschätzen zu können. Bei einer konkreten Beteiligung sollten für den Bürger die Absichten eines Projektes ersichtlich sein, damit er sich vorstellen kann, wie das später einmal konkret aussehen wird. Also es ist sinnvoll, den Bürger früh mit einer bereits möglichst konkretisierenden Planung in den Prozess miteinzubeziehen. (Interviewpartner D7: 42; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Inwiefern unterschiedliche Beteiligungsformate Verwendung finden, um dem im Zitat geschilderten Idealfall möglichst nah zu kommen, wird im Folgenden beleuchtet.

7.4.4 Bewertung unterschiedlicher Beteiligungsformate

Zur Beteiligung von zivilgesellschaftlichen Akteuren steht grundsätzlich eine vergleichsweise hohe Zahl unterschiedlicher Formate zur Verfügung, die umgesetzt werden können. Im klassischen Planungsprozess sieht der rechtliche Rahmen die klar definierte formelle Beteiligung vor. In diesem Fall werden die Planunterlagen den zu beteiligenden Akteuren zugänglich gemacht und es kann binnen einer definierten Frist in schriftlicher Form hierzu Stellung bezogen werden. Die im weiteren Verlauf diskutierten Formate gehen allesamt über jenes Mindestmaß an Beteiligung hinaus. Angesichts der Frage, wie dem Ziel einer höheren Akzeptanz sowie der Optimierung von Planungen im regionalen Bahnsystem nachgekommen werden kann, ist die Fokussierung auf rein informelle Ansätze zwingend notwendig. Hierzu zählt in erster Linie die Bekanntmachung von Informationen zu Planvorhaben und Beteiligungsmöglichkeiten:

Man muss die Bürger abholen. Im günstigsten Falle hat man bereits eine Interessengemeinschaft der Bürger, welche man spezifisch kontaktiert und einladen kann. Ansonsten muss die Information über Projekte breit gestreut werden, genauso wie ihr das in Richterich auch gemacht habt. (Interviewpartner D7: 44; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Zwar ist die Bandbreite an Beteiligungsformaten gerade im informellen Bereich inzwischen sehr weitreichend, in dieser Arbeit wird im Folgenden aber Bezug auf fünf prominente Formate genommen, die unterschiedliche Sphären berücksichtigen und sich entsprechend ihrer jeweiligen Einflussmöglichkeiten der Ladder of Participation zuordnen lassen. Gefragt wurde konkret nach der Einordnung von *Informationsveranstaltungen* (1), die als vergleichsweise schwach einflussnehmendes Format bereits als informelle Variante von Beteiligung zu kennzeichnen ist. Darüber hinaus werden *Planungsworkshops* (2) als Format bewertet, das entsprechend einer höheren Einordnung in der Ladder of Participation mehr Einfluss impliziert.

Vor dem Hintergrund des Trends zunehmender Digitalisierung wird die Variante der *Onlinebeteiligung* (3) ebenfalls diskutiert und deren zukünftiges Potential im regionalen Bahnsystem in der Region Aachen eingeschätzt. Bezugnehmend auf eine Verstetigung der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure werden *Runde Tische* (4) als Format diskutiert und letztlich das Format des *Ehrenamts* (5) beleuchtet, das Erscheinungsformen von einem niedrigen bis hin zu einem hohen Maß an Einflussmöglichkeit impliziert.

Informationsveranstaltungen

Grundlegend ist allen Erscheinungsformen gemein, dass die zu beteiligenden Bürger über Planungen informiert werden:

Man muss das für meinen Geschmack sehen wie Werbung in der sonstigen Wirtschaft für Autos, für Haarshampoo etc. Diese wollen ihr Produkt verkaufen und auch ein Aufgabenträger muss in der heutigen Zeit sein Produkt, sein Betriebskonzept und die nötige Infrastruktur verkaufen. Und wenn man sich dann anguckt mit wie "wenig Aufwand" wir versuchen, diese Öffentlichkeitsarbeit bei Infrastrukturprojekten zu betreiben, dann ist das nichts im Vergleich zu Werbeetats. Die Werbeetats liegen in der Größenordnung von 10-25 Prozent des Produktvolumens. Wo hat es das je gegeben, dass auch nur 10 Prozent eines Investitionskostenvolumens für eine Infrastruktur in begleitende Öffentlichkeitsarbeit gesteckt wurde? Das müssen vielleicht nicht 10 Prozent sein, das kann vielleicht auch mit 5 Prozent reichen, aber man muss das auf dem Schirm haben und man muss dies frühzeitig und intensiv, sowohl in der konzeptionellen Phase als auch in der Genehmigungsphase und nachher, wenn die Baumaßnahme läuft, machen. (Interviewpartner D10: 32; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr)

Hier wird deutlich, dass Maßnahmen zur Information und Beteiligung mit entsprechenden finanziellen Ressourcen hinterlegt sein müssen. Der Vergleich zur Vermarktung einzelner Produkte ist zwar unkonventionell, doch trifft er eine entscheidende Schwachstelle, die ein Großteil der befragten Experten im Rahmen der Diskussion über intensivere Beteiligung benennt. Die angespannte Haushaltssituation der öffentlichen Hand erschwert die Akquirierung zusätzlicher Mittel für Beteiligungsformate, die über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehen. Mit der Durchführung von Informationsveranstaltungen wird jenes Maß bereits überschritten:

Informationsveranstaltungen sieht das formelle Planungsrecht gar nicht vor, nur eine Offenlegung, die ich mir dann holen kann und dazu etwas sagen muss. Also insofern ist eine Informationsveranstaltung schon eine Erweiterung. Und die halte ich für zwingend, um das ganz klar zu sagen. (Interviewpartner D10: 36; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr)

Auch wenn Informationsveranstaltungen nicht zum verpflichtenden Spektrum der Beteiligung zählen, wird diesen im Akteursnetzwerk in der Region Aachen übereinstimmend eine hohe Bedeutung zugesprochen. So wird die Information von Bürgern und weiteren Akteuren der

Zivilgesellschaft als notwendig erkannt. Laut der Experten haben Informationsveranstaltungen einen Mehrwert sowohl für die Seite der beteiligenden Akteure sowie für die Beteiligten:

Öffentliche Informationsveranstaltungen sind sinnvoll um Basisinformationen abzugeben und um das allgemeine Meinungsbild der Bürger abzufragen. (Interviewpartner D8: 46; ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn)

Informationsveranstaltungen empfinde ich als wichtig, weil man Menschen damit aufklären kann und die Möglichkeit einräumt Fragen zu stellen und sachlich zu informieren (Interviewpartner D2: 48; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Planungsworkshops

Soll über den rein informativen Austausch hinweg eine konstruktive Diskussion der Planung stattfinden, zeichnen sich die zuvor benannten Informationsveranstaltungen durch einen grundlegenden Charakter aus, da auf diese Weise sichergestellt werden kann, dass die einzelnen Akteure auf Grundlage eines gemeinsamen Kenntnisstands diskutieren. Einigkeit besteht im Akteursnetzwerk in der Region Aachen darüber, dass Bürgerworkshops zur Optimierung von Planungen beitragen können. Es wird jedoch auch die Befürchtung formuliert, dass Forderungen entwickelt werden, die zwar aus Sicht und zum Wohle der Bürger als legitim zu beurteilen sind, letztlich aber finanziell nicht zu realisieren sind:

Vom Prinzip her gut, aber riskant. Riskant dahingehend: Planungsworkshops bedeuten, dass etwas dabei herunkommt. [...] Riskant deshalb, weil es auch finanzierbar sein muss. Man kann nicht einfach eine Gruppe haben, die ein ganz tolles Konzept ausgearbeitet hat und man kann es letztendlich aus finanziellen Gründen nicht umsetzen. Also da muss man bei einem Planungsworkshop schon den Rahmen des Möglichen klar haben. Weil sonst die Enttäuschung nachher umso größer sein wird, weil man zwar ein gutes Konzept entwickelt hat, aber das leider fern von der Realisation ist. (Interviewpartner D3: 66; Teilnetzmanager eines EVUs)

Onlinebeteiligung

Wurde zuvor mehrfach zwischen einer Einbindung in einen konkreten Planungsprozess sowie der dauerhaften Teilhabe innerhalb des Akteursnetzwerkes differenziert, können in Bezug auf die Onlinebeteiligung grundsätzlich beide Felder bedient werden. Das vom Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem offenbarte Bild zu dieser Beteiligungsform stellt sich als sehr divers heraus. So haben einzelne Akteure hiermit bislang keinerlei Erfahrung gesammelt, während andere Interviewpartner sich in der Lage sehen, das Potential für zukünftige Verfahren differenziert zu bewerten. Klar ist in jedem Fall, dass die Adressierung einer sonst schwieriger zu erreichenden Zielgruppe im Rahmen digitaler Beteiligung verbessert werden kann:

Ich würde sagen, das darf man niemals alleine stehen lassen, weil die Gruppe derer, die das nutzen sehr selektiv ist. Das sind eher die jungen, medienbewegten Leute, das

ist aber nicht unbedingt der Querschnitt der Gesellschaft. Das ist ganz wichtig. Als Informationsmedium halte ich das für sehr geeignet. Als Planungsinstrument oder Hilfsmittel da etwas voran zu bringen sehe ich das eingeschränkt, weil man da Informationen in beide Richtungen transformieren kann, da kann man zwar auch über Blogs und Diskussionsforen sich austauschen, warum was geht und was nicht geht, aber ich halte das für etwas komplizierter und schwieriger. (Interviewpartner D10: 36; Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr)

Zum Zweck der Information wird hier ein außerordentliches Potential identifiziert. So können Informationen auf digitalem Weg äußerst unkompliziert zugänglich gemacht werden. Allerdings richtet sich dieses Angebot inzwischen längst nicht mehr ausschließlich an einen jüngeren Adressatenkreis. Alle über die Informationsebene hinausgehenden Möglichkeiten werden vom Akteursnetzwerk der Region Aachen jedoch skeptisch beurteilt, zumal sich dieses Format bei adäquater Betreuung als keineswegs weniger ressourcenintensiv als vergleichbare klassische Formen zeigt:

Online-Partizipation ist auch möglich, aber sehr aufwendig und kann sehr schnell abkippen in eine unsachliche, polemische Diskussion. Für die Verbreitung von Informationen ist es aber wirklich das niederschwelligste Angebot, welches es gibt und das man bedienen sollte. (Interviewpartner D7: 50; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Runde Tische

Ein Beteiligungsformat, das im Rahmen der Analyse übereinstimmend positiv beurteilt wird, sind Runde Tische oder zumindest das Potential dieser für eine dauerhafte Einbindung von zivilen Akteuren. Denn bislang dienen jene Runden Tische in erster Linie der Abstimmung der hauptamtlichen Akteure innerhalb des regionalen Bahnsystems in der Region Aachen, zu dem Akteure aus der Zivilgesellschaft offenbar nicht direkt gezählt werden:

Runde Tische auf jeden Fall und das ist das Medium, was wir sehr stark verwenden, allerdings momentan außerhalb der Bürgerbeteiligung, sondern über diese Runden Tische wickeln wir ja unser Netzwerk ab, allerdings ohne Bürger. Es spricht aber nichts dagegen, dieses Medium zu erweitern, wobei das extrem personalintensiv ist. Das stellt unglaublich hohe Ansprüche an die Vorbereitung. Deswegen ist das mit dem derzeitigen Personal noch undenkbarer als eine Informationsveranstaltung. Eine Informationsveranstaltung ist relativ klar umreißbar, sie findet ein oder zweimal statt, aber ein Runder Tisch ist ja ein Dauerzustand und du müsstest quasi für jedes Projekt einen Runden Tisch haben. Das wäre sicher wünschenswert mit Bürgerbeteiligung, zeitgleich aber auch sehr herausfordernd. (Interviewpartner D1: 53; Repräsentant des Aufgabenträgers)

Der ehemalige Vorsitzende einer Interessengemeinschaft in der Region Aachen schließt mit genau jener Forderung an das zuvor stehende Zitat an. So stellt auch er den Mehrwert eines verstetigten Austauschs im Rahmen Runder Tisch heraus, macht aber gleichzeitig deutlich,

dass hierzu auch die Möglichkeit der Einflussnahme durch zivile Akteure sichergestellt sein muss⁴⁶:

Sehr wichtig ist in diesem Fall der Aspekt des "Entscheidens". Es ist kein Runder Tisch von Nutzen, an dem die Ehrenamtlichen, Freiwilligen nichts mit zu entscheiden haben. Nur bei Mitbeteiligung dieser kann ein Runder Tisch sinnvoll sein. (Interviewpartner D8: 52; ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn)

Ehrenamt

Mit der Diskussion über die Einbindung professionalisierter Akteure wird nahezu direkt zum Ehrenamt als letztem diskutiertem Beteiligungsformat übergeleitet. Wenngleich das Ehrenamt grundsätzlich in unterschiedliche Erscheinungsformen zu differenzieren ist, soll an dieser Stelle die Form mit hohem Professionalisierungsgrad im Fokus stehen. Hierunter kann beispielsweise das Mitwirken von Fahrgastverbänden verstanden werden. Der hohe Professionalisierungsgrad, den beispielsweise Fahrgastverbände aufweisen ist für die Bewertung der Einbindung daher relevant, weil dieser für klare Strukturen des zivilgesellschaftlichen Akteurs spricht. So kann die Einbindung von Fahrgastverbänden in Planungsprozesse genauso zielführend sein wie eine verstetigte Form der Beteiligung an Entscheidungsprozessen im Akteursnetzwerk. Hierzu bedarf es jedoch abermals seitens der beteiligenden Akteure einer ernsthaften Auseinandersetzung mit den eingebrachten Standpunkten:

Wenn die Aspekte der Fahrgastverbände vom Verkehrsverbund oder vom Land ernst genommen werden, dann ist diese Form der ehrenamtlichen Mitarbeit sehr wichtig. Es gibt schon eine gewisse Fachkompetenz bei den Fahrgästen und den Fahrgastverbänden, die jedoch häufig nicht beachtet wird. Die Verkehrsunternehmen können durch Beteiligung der Fahrgastverbände und der ehrenamtlichen Mitarbeiter ihr Image aufwerten. (Interviewpartner D8: 56; ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn)

Dass dem Zitat folgend die Beteiligung des Ehrenamts eine wichtige Bedeutung hat, ist als wenig überraschend zu bewerten, da es sich bei dem Interviewten um einen zivilgesellschaftlichen Akteur handelt. Unterstrichen wird diese Aussage jedoch auch im folgenden Zitat, in dem der Teilnetzmanager eines EVUs in der Region Aachen den Austausch mit Fahrgastverbänden als wertvoll beschreibt. Darüber hinaus greift er die benannte Differenzierung der unterschiedlichen Ausprägungsformen des Ehrenamts auf. Im Vergleich zur Beteiligung des organisierten Ehrenamts an Planungs- und Entscheidungsprozessen wird die Einbindung des individuellen Ehrenamts beispielsweise in Form von Bahnhofspatenschaften äußerst kritisch beurteilt:

⁴⁶ Diese Forderung zielt weniger auf die Einbindung des Bürgers als Individuum ab, als auf die Möglichkeit der Mitbestimmung durch professionalisierte Akteure der Zivilgesellschaft, wie beispielsweise Fahrgastverbände oder Fahrgastbeiräte.

PRO BAHN sehe ich eher positiv als wichtigen Informationsgeber, aber auch als Informationsträger. Deswegen halte ich den Austausch mit PRO BAHN für sehr wichtig. Bahnhofspaten sind immer so eine Sache. Im Endeffekt möchte man etwas Gutes, häufig ist das auch so. Ob das immer so gelingt weiß man jedoch auch nicht. Ich glaube man findet da auch nicht genug bei dem Thema Ehrenamt, was solche Themen wie ÖPNV/SPNV anbelangt. Da ist doch die Ausbeute des Ehrenamtlers sehr gering. Das ist anders, wenn man Sportvereine oder sonstige Vereine nimmt, dort sind viele im Ehrenamt tätig. Aber SPNV/ÖPNV ist kein klassisches Ehrenamtsthema. (Interviewpartner D3: 74; Teilnetzmanager eines EVUs)

Die Erfahrung zeigt, dass Modelle wie Bahnhofspatenschaften in Deutschland keinen sonderlich großen Anklang finden. Dies ist einerseits darauf zurückzuführen, dass die Ehrenamtler selber einen unzureichenden persönlichen Benefit im Vergleich zu anderen klassischen Feldern des Ehrenamts erfahren. So werden beispielsweise Schadensmeldungen von Bahnhofspaten oftmals ignoriert, was sich kontraproduktiv auf die Motivation auswirkt, durch eigenen Einsatz die Situation an Bahnhöfen zu verbessern. Als weiteres Beispiel kann die mangelnde Anerkennung benannt werden, die dem Ehrenamtler für seinen Einsatz entgegengebracht wird. Darüber hinaus steht einer derartigen Einbindung ein recht hoher Aufwand auf Seiten der organisierenden Akteure gegenüber. Dies widerspricht der ursprünglichen Idee der Erreichung einer Win-Win-Situation. Die dargelegte Einschätzung der Situation wird von den weiteren befragten Experten geteilt. In den vorigen Kapiteln ist bereits angeklungen, dass sich die Situation in Großbritannien in diesem Bereich deutlich von der im deutschen Kontext unterscheidet. Daher ist der folgende Vergleich mit der britischen Situation besonders spannend.

7.4.5 „Bessere Beteiligung?“ – Optimierungspotential im regionalen Bahnsystem der Region Aachen

Ungeachtet der Bewertung der aktuellen Situation im Hinblick auf Beteiligung im regionalen Bahnsystem der Region Aachen ist nicht von der Hand zu weisen, dass eine fortlaufende Anpassung gewählter Beteiligungsformate notwendig ist. Dies ist einerseits wichtig, um einer Optimierung bestehender Ansätze nachzukommen. Andererseits ist mit fortschreitenden Entwicklungen nur Schritt zu halten, wenn im Sinne einer partizipativen Governance entsprechende Akteure im Abstimmungs- und Steuerungsprozess adäquat berücksichtigt werden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Ansätze zur Förderung einer partizipativen Governance seitens der netzwerkzugehörigen Akteure diskutiert werden:

Auf jeden Fall muss darauf geachtet werden, dass in dem was man tut (das Format, der Inhalt, die handelnden Akteure), man es schafft, dass sich die Bürger ernst genommen fühlen und dass das was Ihnen präsentiert wird auch die Wahrheit ist und nicht in

finanzieller Hinsicht geschönt und in optischer Hinsicht glattpoliert ist. (Interviewpartner D7: 58; Berater für den ÖV in der Region Aachen)

Mit dem voranstehenden Zitat macht der interviewte Berater deutlich, dass Beteiligung nur funktionieren kann, wenn sie durch die zuständigen Akteure nicht als Pflichtaufgabe abgearbeitet wird. Es gilt den zu beteiligenden Akteuren überzeugend darzulegen, dass die angebrachten Standpunkte ernstgenommen werden und deren Einbindung somit einen relevanten Einfluss aufweist. Somit können der ernsthafte Umgang mit gewonnenen Informationen sowie die ehrliche Darlegung vorhandener Informationen als elementare Bestandteile jeglicher Optimierungsbemühungen eingeordnet werden. Neben der Etablierung dieser Grundeinstellung werden vereinzelt konkrete Beteiligungsformate wie Planungszellen oder Beteiligungsbeiräte diskutiert. Diese einzelnen Formate treten in den Hintergrund, wenn die Schaffung grundsätzlicher Voraussetzungen in den Fokus rückt. Wie bereits deutlich wurde, gilt die Umsetzung von Beteiligungsmöglichkeiten als enorm ressourcenintensiv:

Aber das ist wie immer bei dem Beteiligungsthema, ich muss es nicht nur einfach wollen, sondern ich muss es wollen und auch dafür sorgen, dass die Kapazitäten da sind. Das heißt man muss sich dann eben entsprechend auch vorher hinsetzen und überlegen wie viel Personal man braucht, welche Themen dort anfallen können, wie viele Veranstaltungen das sind und das entsprechend vorher bewerten und das zur Verfügung stellen. Einfach so nebenher geht das überhaupt nicht. Im Prinzip ist das eine eigene Organisationseinheit, die so etwas macht. (Interviewpartner D2: 58; Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen)

Blickt man auf die strukturelle Dimension, so ergibt sich aus den geführten Expertengesprächen die Erkenntnis, dass Potentiale zur Beteiligungsoptimierung im regionalen Bahnsystem in der Region Aachen in erster Linie durch die dauerhafte Einbindung organisierter ziviler Akteure gesehen werden. Die verstärkte Einbindung von Fahrgastverbänden wird von nahezu allen Interviewpartnern als zielführend eingeschätzt. Darüber hinaus wird die Etablierung und Einbindung eines Fahrgastbeirates als Anknüpfungspunkt zur Stärkung einer partizipativen Governance benannt. Diese Variante erweist sich in anderen Regionen Deutschlands als hilfreich für eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen hauptamtlichen Akteuren des Netzwerkes und zivilen Akteuren:

Aus meiner Sicht ist eine Beteiligung in Form von Fahrgastbeiräten etc. viel zielführender. Denn die Leute, die dort sitzen vertreten die Bürger, wissen jedoch auch von den Strukturen und Zwängen die vorherrschen und können daher zielführend mit uns arbeiten. Da sehe ich qualitativ eine bessere Zusammenarbeit als bei einer klassischen Bürgerbeteiligung (Interviewpartner D5: 58; Leitender Mitarbeiter Bahnhofsmanagement Aachen)

Gerade hinsichtlich der Einbindung in das bestehende Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem erweist sich die Etablierung von Fahrgastbeiräten sowie die stärkere Einbindung von

Fahrgastverbänden als vielversprechend. Dies gilt insbesondere für eine dauerhafte Zusammenarbeit im Sinne einer partizipativen Governance und bezieht sich weniger auf die klassische Bürgerbeteiligung im Kontext eines Planungsprozesses. Wenngleich eine solche Einbindung grundsätzlich durch unterschiedliche Einflussmöglichkeiten geprägt sein kann, geht hiermit die ausdrückliche Forderung nach einem Mitspracherecht einher:

Ein Fahrgastverband, der nur eingeladen wird und mitdiskutieren darf, ist zwar ein erster Schritt, aber dieser Fahrgastverband braucht auch eine Stimme, ein Mitspracherecht bspw. bei der Tarifierung. (Interviewpartner D8: 60; ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn)

7.5 Resümee zur Fallstudie Region Aachen

Die Bahnreform im Jahr 1994 und die darauffolgende Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs haben die Entwicklung des regionalen Bahnsystems in der Region Aachen maßgeblich beeinflusst. Die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass mit der Reformierung des Bahnsystems Verantwortlichkeiten auf die regionale Ebene übertragen und somit eine neue Organisationsstruktur samt Steuerung geschaffen wurde. Einerseits sichert die Übertragung der Verantwortung für die Organisation des SPNVs der regionalen Ebene adäquaten Einfluss auf regionale Entwicklungen zu. Andererseits hat sie zu einer gestiegenen Zahl an beteiligten Akteuren geführt, deren Zusammenarbeit in einem sozialen Netzwerk stattfindet. Das Akteursnetzwerk bildet seinerseits die relevante Governance-Form in der Fallstudie Region Aachen. Die Interviewpartner belegen eindeutig die Existenz des Akteursnetzwerks im regionalen Bahnsystem. Hinsichtlich der Steuerung innerhalb des Netzwerkes wird den einzelnen Akteuren aber ein unterschiedlich hoher Einfluss bescheinigt. Während die Aufgabenträger als Finanzier von SPNV-Leistungen eine starke Position im Netzwerk einnehmen, wird eine nur beschränkte Möglichkeit zur Einflussnahme für zivile Akteure deutlich. Außerdem spielt Vertrauen eine bedeutende Rolle für die zwischen den Akteuren zu verhandelnden Entscheidungsprozesse. Neben der Finanzierung wird eine vertrauensvolle Zusammenarbeit letztlich als maßgeblicher Einflussfaktor für die Governance im regionalen Bahnsystem der Region Aachen bewertet.

Eine Stärkung der partizipativen Einbindung ziviler Akteure wird von den meisten Experten gefordert. Eine Umsetzung dieser Forderung lässt sich in der Realität aber nur begrenzt beobachten. Die Experten erkennen eine stärkere Legitimation getroffener Entscheidungen, die Schaffung von Akzeptanz oder auch die Berücksichtigung von Nutzererfahrungen als wichtige Aspekte stärkerer Beteiligung an. Zwar besteht Konsens hinsichtlich des Mehrwertes, den eine stärkere Beteiligung ziviler Akteure liefern kann, es fehlen aber insbesondere finanzielle sowie

personelle Ressourcen, die eine Ausweitung partizipativer Ansätze ermöglichen würden. Somit hat die Region Aachen einen Bedeutungsgewinn hinsichtlich der Organisation des SPNVs erfahren. Viele Entscheidungen, bspw. über die Stilllegung bzw. Reaktivierung von Schienestrecken, die Vergabe von SPNV-Leistungen oder den Neubau von Haltepunkten können vorbehaltlich der Finanzierung auf regionaler Ebene entschieden werden. Die regionale Bevölkerung besitzt aber ein eingeschränktes Mitspracherecht und kann ihren Vorstellungen in erster Linie nur über professionalisierte zivile Akteure wie Fahrgastverbände oder Interessengemeinschaften Ausdruck verleihen. In der deutschen Fallstudie ist kein Akteur vorhanden, der eine integrierende Funktion übernimmt. Ein solch neutraler Moderator würde eine partizipative Governance im regionalen Bahnsystem in der Region Aachen stärken.

Im Verlauf des folgenden Kapitels werden bereits erste Vergleiche zwischen der Situation im regionalen Bahnsystem der deutschen sowie der britischen Fallstudie gezogen. Im Anschluss stellt Kapitel 9 zentrale Erkenntnisse aus beiden Fallstudien nochmals explizit vergleichend gegenüber.

8 Regional Railway Governance – Fallstudie Region Lancashire

Analog zur Vorgehensweise im vorigen Kapitel wird an dieser Stelle das regionale Bahnsystem in der britischen Fallstudie untersucht. Betrachtet wird das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire, das in dieser Arbeit das britische Pendant zur Region Aachen formt. Um eine Vergleichbarkeit zwischen der Situation in den beiden Fallstudien zu gewährleisten, orientiert sich der Aufbau dieses Kapitels an der Struktur der Untersuchung zur deutschen Fallstudie (vgl. Abbildung 31). Dementsprechend wird zunächst skizziert, inwiefern sich der Railways Act aus dem Jahr 1994 auf die gegenwärtige Situation im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire ausgewirkt hat. Im Anschluss daran wird die gegenwärtige Situation des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire untersucht.

Alle gewonnenen Erkenntnisse werden grundsätzlich vor dem Hintergrund des Governance-Ansatzes als konzeptionellem Bezugsrahmen diskutiert. So wird die Zusammensetzung und Struktur des Akteursnetzwerkes beleuchtet, bevor die eigentliche Funktionsweise angesichts im Netzwerk zu verhandelnder Entscheidungsprozesse diskutiert wird (*Forschungsfrage 2*). Selbstverständlich wird die Forschungsfrage zur partizipativen Ausgestaltung des Netzwerkes ebenfalls untersucht. Dies geschieht analog zum Vorgehen im voranstehenden Kapitel (*Forschungsfrage 3*). Um das Netzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire bewerten zu können, wird auch für diese Fallstudie auf das Expertenwissen verschiedener Interviewpartner zurückgegriffen. Für die Untersuchung der Situation in Lancashire wurden insgesamt 12 Expertengespräche geführt. Die Interviewpartner wurden so gewählt, dass ein möglichst differenziertes Bild des Akteursnetzwerkes gewonnen werden kann.

8.1 Entwicklung im regionalen Bahnsystem seit dem Railways Act

Weil die Entwicklung im deutschen regionalen Bahnsystem maßgeblich durch die Bahnstrukturreform beeinflusst wurde, stellt sich die Frage, inwiefern der Railways Act die Situation im regionalen Bahnsystem in der Region Lancashire ebenfalls verändert hat. Diese Entwicklung fasst der Client und Stakeholder Manager eines in Lancashire operierenden EVUs wie folgt zusammen:

Privatisation of British Rail set in motion in January of 93. As you know it was separated into 20 different companies. So there were actually a lot of experienced people, who left the industry as a result of that break up. It was split up into 20 different companies, so into 5 freight operating companies, Network Rail which is a rail infrastructure company, the ROSCOs [Rolling stock companies], that are the leasing companies, and

there was ATOC, which was the government body of all the train operators and that is the Association of Train Operating Companies. Franchises were awarded to the TOCs [Train operating companies] and FOCs [Freight operator companies] and they were given a relatively short amount of time to run and make the case for the continuation of that franchise. (Interviewpartner GB1: 4; Client und Stakeholder Manager eines EVUs)

Infolge des Railways Acts hat die Zahl an Akteuren im regionalen Bahnsystem deutlich zugenommen. Dies ist auf die Aufgabenteilung zurückzuführen, die dafür verantwortlich ist, dass ein gesamtes Aufgabenspektrum nach dem Restrukturierungsprozess im britischen Bahnsystem nicht mehr einem zentralen Akteur zugeordnet werden kann. Vielmehr wird dieses auf unterschiedliche Akteure verteilt. Die Trennung von Infrastruktur und Betrieb kann als erstes Beispiel hierfür dienen. Lagen beide Zuständigkeiten ehemals vereint bei British Rail, so werden sie im Anschluss an die Privatisierung des Bahnsystems von einzelnen EVUs⁴⁷ sowie einem zunächst ebenfalls privatisierten EIU wahrgenommen. Zudem hat die Privatisierung der ehemaligen Staatsbahn British Rail dafür gesorgt, dass eine Vielzahl an neuen EVUs Einzug in das Akteursnetzwerk erhalten hat und die ausgeschriebenen Verkehrsleistungen bedient. Ausschreibung und Vergabe von Schienenverkehrsleistungen werden in Großbritannien im Franchiseverfahren durchgeführt. Dementsprechend sind im weiteren Verlauf vergebene Verkehrsleistungen und Franchisen synonym zu verstehen.

Darüber hinaus ist auch in Großbritannien eine Form der Regionalisierung zu erkennen, die aus dem Restrukturierungsprozess hervorgeht. So führt ein befragter Experte der Plymouth University aus:

Within the UK during privatisation originally the railways was divided into over 20 separate business units. [...] [T]here was a separation between mainline high speed services and what was then called regional railways. (Interviewpartner GB8: 6; Director of Transport an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Durch die Bildung der einzelnen Franchisen wurden im Bereich „regional railways“ regionale Netze ausgeschrieben, die nicht zu den großen Distanzen überbrückenden „mainline services“ zählen. Hierbei handelt es sich um die Zubringer zur „mainline“ sowie die Anbindung des ländlichen Raums. Viele dieser Strecken erlangen den Status als „Community Rail Service“⁴⁸. Dies gilt insbesondere für die untersuchte Region Lancashire und soll dementsprechend in der weiteren Ausführung in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit rücken.

⁴⁷ Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVUs) werden im britischen Kontext als train operating companies (TOCs) bezeichnet. Dementsprechend sind die beiden Begrifflichkeiten synonym zu verstehen. Im Folgenden wird vorwiegend der Begriff der Eisenbahnverkehrsunternehmen verwendet.

⁴⁸ Eine Erläuterung dessen, was unter Community Rail zu verstehen ist wurde bereits in Kapitel 6.1 gegeben. In diesem Zusammenhang wurden auch jene Kriterien vorgestellt, die erfüllt werden müssen, um als Community Rail Linie ausgewiesen zu werden.

Prinzipiell ist der Erfolg der Privatisierung differenziert zu betrachten. Den Ansatz einer radikalen Privatisierung des gesamten britischen Bahnsystems kritisch in Frage stellend, erläutert der soeben zitierte Experte der Plymouth University:

The way we delivered the railway franchising in the first place was very different to the way the rest of mainland Europe did it. We interpreted the EU directives at the time in a very particular way that nobody else did. That time has much to do with the political dogma, the political preferences of the ruling government party. It suited them, because they didn't like what was the former state on railway. It suited them to be able to interpret the European law in a way that enabled them to deliver these selling off the railway and the removal of state control. Nobody else in Europe interpreted at that time the legislation that way. So we ended up going down the route, which was overly expensive and way too idealistic. I mean the lawyers must have made an absolute fortune out of the railways in the last 20 years, which is money that is no longer available to invest in services, vehicle quality, timetable frequencies and facilities. (Interviewpartner GB8: 6; Director of Transport an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Die sehr weitreichende Umsetzung der Reformierung des britischen Bahnsystems wird hier in Frage gestellt. Die Aussage macht deutlich, dass es nicht nur zum damaligen Zeitpunkt überraschend war, wie radikal die Forderung der europäischen Richtlinie umgesetzt wurde. Auch aus heutiger Perspektive wird die Restrukturierung von den Interviewpartnern kritisch in Frage gestellt. Während das Ziel der vollständigen Privatisierung in der Einsparung von Kosten auf staatlicher Seite lag, hat dieser Prozess das Bahnsystem insgesamt vor einen unerwartet hohen finanziellen Aufwand gestellt, wenngleich dieser nun vorwiegend durch nicht-staatliche Akteure zu tragen war. Als Resultat ergaben sich fehlende finanzielle Mittel, die nun nicht mehr in das System selbst investiert werden konnten⁴⁹. Dies wirkte sich insbesondere auf das zugewendungsbedürftige regionale Bahnsystem in Großbritannien aus. Die Kombination aus kurzfristigen Franchise-Verträgen und der Gewinnorientierung der neu formierten Unternehmen lassen die Bereitschaft für langfristige Investition in Infrastruktur seitens der Unternehmen utopisch erscheinen.

Eine angespannte Lage hinsichtlich der finanziellen Ressourcen ist ein Grund für ausbleibende Investitionen in das regionale Bahnsystem. Die Folgen dessen sind gegenwärtig auch in der Region Lancashire erkennbar. Ein zweiter, nicht weniger bedeutender Grund hierfür ist die Spezifizierung der Ausschreibungen. Diese werden entgegen der Situation in der deutschen Fallstudie nicht auf regionaler Ebene festgelegt. Die regionale Ebene wird in Deutschland durch die Grenzen der zuständigen Zweckverbände als Aufgabenträger definiert. In Großbritannien wird die Ausschreibung zentral durch das britische Verkehrsministerium „Department

⁴⁹ Somit entfielen Investitionen in einen Ausbau des Streckennetzes, in die Verbesserung bzw. Neuanschaffung des Rollmaterials oder in eine Taktverdichtung, die zu einer Attraktivitätssteigerung des Angebotes notwendig gewesen wären.

for Transport“ spezifiziert. Kritisiert wird durch die Verkehrsunternehmen in erster Linie die zu kurze Laufzeit der Verkehrsverträge, die keinerlei größere Investitionen zulassen, da sie sich aus der Perspektive eines finanziell eigenverantwortlich handelnden EVUs in der Kürze der Laufzeit als unrentabel herausstellen:

The average of a franchise is between 7 and 10 years, so really quite small. So as a train operator you were limited to what you could do, because obviously, you need to make a business case that pays for itself. So if you've got a short amount of time it is more difficult to make the economies of scale or to proof a positive business case for any large investments. You really need franchises of 15 to 20 years to make them pay. (Interviewpartner GB1: 4; Client und Stakeholder Manager eines EVUs)

Die Festlegung der Ausschreibungsbedingungen durch das Department for Transport widerspricht zumindest in puncto organisationaler Struktur den zuvor auch für Großbritannien identifizierten Tendenzen einer Regionalisierung. Die Frage nach der Rolle des Staates steht somit zwangsläufig im Fokus. Während im deutschen Kontext eine Verlagerung der Entscheidungsgewalt auf die regionale Ebene stattfand, werden Entscheidungen für das regionale Bahnsystem in Großbritannien auf nationaler Ebene beim Department for Transport getroffen:

It's funny really, in some ways the role of the government has increased, even with privatisation. If we go back to 1974, there was the Transport Act in 1974, which made British Rail. It gave them like a service obligation which said that they have to provide local trains in rural areas and subsidised them in the case that they've lost money. So when the railways were privatised in the 90s, this idea of a service obligation was formalised into contracts between the train companies and the government. It was called the passenger service obligation, the PSO. It said things like 'you have to run trains at least every hour between here and there, you have to run one early in the morning and the last one cannot be until this time at night'. So they established kind of, it wasn't a timetable, because they've had freedom to run the trains, but they had to run minimum service requirements like first train here, last train there and that kind of things. So even though the railways were privatised, in local railways there was a very strong expectation that they would run these minimum services, it was a legal requirement. British Rail did not have the same kind of formal specification. They did say 'you have to run rural trains', but it wasn't as tightly regulated as it is now. (Interviewpartner GB7: 10; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Ähnlich wie in Deutschland hat mit der Reformierung des Bahnsektors eine deutlich stärkere Regulierung Einzug erhalten. Dennoch sind die Ausprägungsformen zwischen den beiden Fallstudien zu differenzieren, da die Bestimmungen auf unterschiedlichen politischen Handlungsebenen getroffen werden. Trotz der Stärkung des regionalen Bahnsystems bleibt die eigentliche Entscheidungsgewalt zentralisiert auf nationaler Ebene angesiedelt:

But in England it is all centralised with the DfT. So it is the DfT which allocates the franchises, it is the DfT which writes the service specifications, it's the DfT which pays

the subsidy. But of course, local communities do have some involvement in all that process, because they can provide information to the DfT about what they want. (Interviewpartner GB7: 18; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Dieser Umstand ist relevant für die Handlungsfähigkeit des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem. So können zwar jegliche Entscheidungen im Netzwerk auf regionaler Ebene verhandelt werden, dies bedeutet jedoch nicht, dass Entscheidungen auch dort getroffen werden können. In den folgenden Unterkapiteln wird dieser Punkt anhand der Governance im regionalen Bahnsystem aufgegriffen.

8.2 Akteursnetzwerk „regionale Bahn“ in der Region Lancashire

Die Regionalisierung im britischen Bahnsystem hat in den letzten Jahren zu einer Wiederbelebung des Schienenverkehrs beigetragen. Vor dem Railways Act und der damit verbundenen Restrukturierung des britischen Bahnsystems war das Bild durch rückläufige Fahrgastzahlen sowie verfallende Infrastruktur geprägt. Aktuell kann von einem Aufschwung regionaler Bahnangebote gesprochen werden:

Probably the biggest difference between 1993 and today was that back in the 90's rail use was in decline and local rail was seen very much as the poor relation. It was a drain on resources. It was under constant threat of closure and it was all about management of decline. Whereas today we have a much more vibrant and successful economy for rail market. (Interviewpartner GB9: 12; Beraterin im Bereich des ÖVs)

Da die regionalen Aktivitäten mit verantwortlich sind für diese Entwicklung, wird im Folgenden das im regionalen Bahnsystem agierende Akteursnetzwerk für das Beispiel Lancashire untersucht. Neben der Zusammensetzung steht dabei die zugrunde liegende Struktur im Fokus. Die Thematisierung beider Aspekte ist angesichts der anschließenden Frage nach Abstimmungs- und Entscheidungsprozessen und somit der Funktionsweise des Netzwerkes unumgänglich. Prinzipiell wird die Bedeutung der regionalen Kooperation in Lancashire als hoch eingeschätzt – auch vom zentralen Akteur auf nationaler Ebene, dem Department for Transport:

So our task is always to make the best out of what we've got. Clearly the local community becomes more informed and tends to say what fits their needs. So that is why engagement is quite important and also part of our strategy, local engagement. And it is basically the community or community departments on the local level, which brings the train operating companies together and the key stakeholders like local authorities. These are usually the ones that have got transport input like county councils for example and other funding parts. (Interviewpartner GB2: 3; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

In diesem Zitat wird bereits die Bedeutung einzelner Netzwerkmitglieder deutlich. Zudem stellt sich vor dem Hintergrund der positiven Entwicklung im regionalen Bahnsystem die Frage, auf welche Erfolgsfaktoren diese zurückzuführen ist.

8.2.1 Zusammensetzung des Akteursnetzwerkes

Ähnlich wie in der Region Aachen gibt es auch in der Region Lancashire ein breites Akteursnetzwerk, das auch durch alle interviewten Experten als solches identifiziert wird. Es wird wohl darauf hingewiesen, dass nicht von einem formalisierten Netzwerk gesprochen werden kann, da die Struktur und Zusammensetzung nicht eindeutig festgelegt und nachvollziehbar dokumentiert ist:

There is no formal definition saying who belong to it. (Interviewpartner GB GB7: 28; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Aus diesem Grund ist es von Interesse, wie sich das Netzwerk zusammensetzt und in welcher Weise sich die identifizierte Akteurskonstellation dem Netzwerk zuordnen lässt. Lenkt man zunächst den Fokus auf die Zusammensetzung, so machen die Ausführungen des Client und Stakeholder Managers eines in Lancashire tätigen EVUs deutlich, wie hoch die Zahl der beteiligten Akteure ist. Dies gilt insbesondere, wenn dies mit der einstigen Situation zu Zeiten von British Rail verglichen wird:

So we've got the DfT, we have the local authorities, we have other train operators and we have to consider them. For Lancashire we have 2 main operators, it's Northern Rail and First TransPennine Express. They are the main 2 operators, so when we are doing any timetable development which is generally a year in advance, we would need to really work quite closely with them in developing timetables, before they are submitted to Network Rail for approval. So they are the key stakeholders. We have the borough councils, so we would have Blackpool Borough Council, Blackburn with Darwen Borough Council and West Lancashire Borough Councils and that's it for Lancashire. So we would have those 3 unitary councils alongside Lancashire County Council. We also work with the Chamber of Commerce; they are representing all the local businesses here in Lancashire. We have a Northwest Lancashire and an East Lancashire one. I attend their forums and if they have a transport issue, I go along and discuss what developments are coming along, what we can do for them, what their aspirations are, so we can share with them. We also have the CRPs, rail user groups, we have number of those. I think the CRPs are generally the main point of contact, because the rail user groups are represented on the CRPs, so they are the key contact for us. We work with leading counsellors and leading MPs for the region, so Members of Parliament. So for any major changes we would go along and consult with them. (Interviewpartner GB1: 14; Client und Stakeholder Manager eines EVUs)

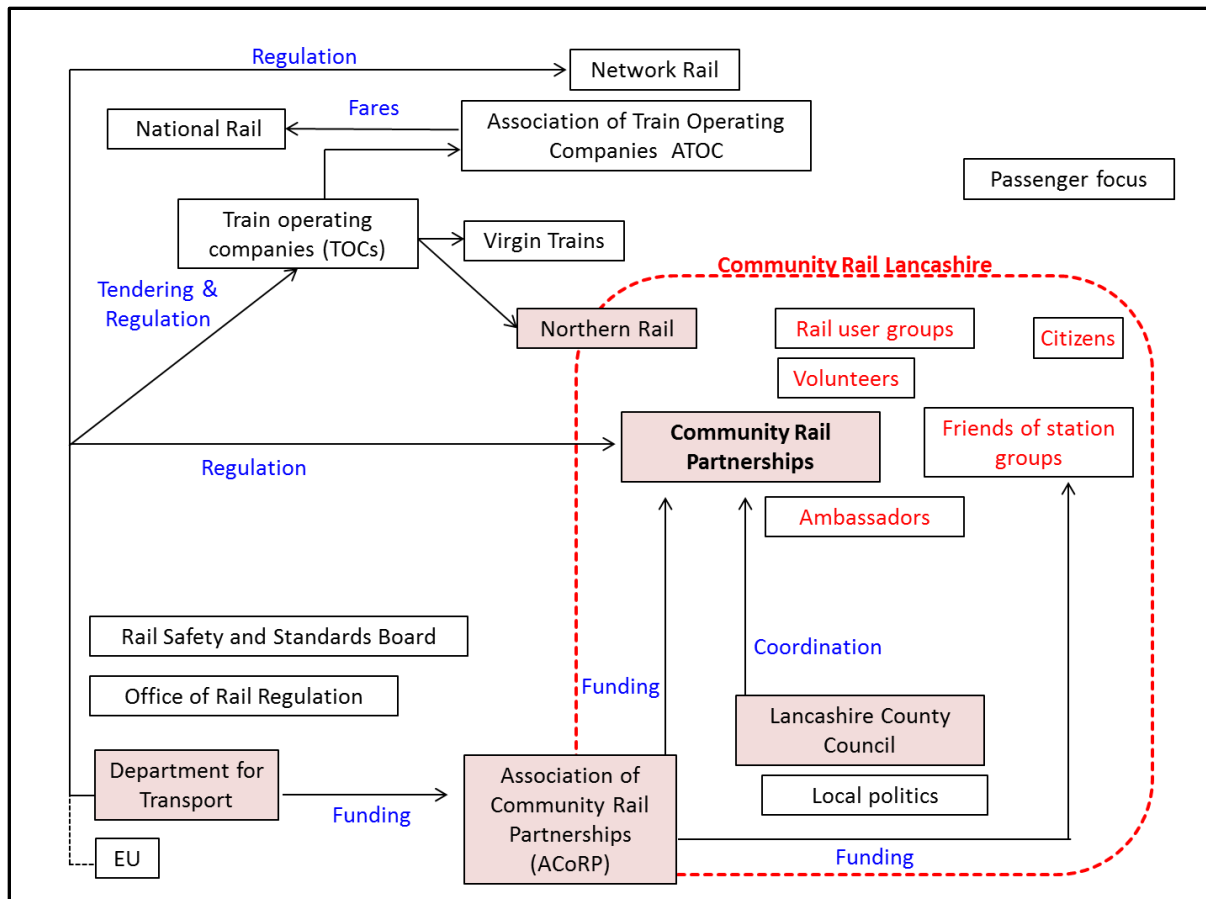


Abbildung 35: Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire
(Quelle: Eigene Darstellung)

Abbildung 35 zeigt eine schematische Darstellung der Akteure, die dem Netzwerk im regionalen Bahnsystem in der Region Lancashire angehören. Der Situation in der Region Aachen entsprechend, formen die am operativen Geschäft beteiligten Akteure zunächst den Kern des Netzwerkes, ergänzt um die Akteure, die verantwortlich für die Organisation des Nahverkehrs sind (bspw. Department for Transport). So ist an dieser Stelle von den operierenden EVUs in der Region Lancashire die Rede, zu denen in erster Linie Northern Rail und First TransPennine Express zählen. Die beiden genannten EVUs bedienen den Regionalverkehr in Lancashire, insbesondere Northern Rail ist stark in den Bereich Community Rail involviert. Zwar wird die Region auch vom EVU Virgin Trains bedient, da Virgin Trains jedoch nur Intercity-Verbindungen auf der „mainline“ erbringt, werden sie im voranstehenden Zitat folgerichtig außen vor gelassen. Im Bereich der Eisenbahninfrastruktur agiert Network Rail als Monopolist und somit national einheitlicher Akteur, der aufgrund seiner Zuständigkeit für infrastrukturelle Maßnahmen auch in das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem in der Region Lancashire eingebunden ist. Als Aufgabenträger fungiert im britischen Kontext das Department for Transport als jene Partei, die die Verkehre ausschreibt, an die bietenden EVUs vergibt und letztlich auch

die Einhaltung der spezifizierten Leistungen prüft. Daher spielt der auf nationaler Ebene anzusiedelnde Akteur auch im regionalen Bahnsystem eine bedeutende Rolle. Zwar sind die Kompetenzen nicht so weitreichend wie die des Departments for Transport, dennoch formt das Lancashire County Council einen bedeutenden Bestandteil des Akteursnetzwerkes. Es tritt insbesondere dann in Erscheinung, wenn die Perspektive auf den Bereich Community Rail gelenkt wird, der ohne Unterstützung durch das County Council nicht bestehen würde.

Neben den einzelnen dem County Council zugeordneten Gebietskörperschaften Lancashires wird anhand der geführten Expertengespräche eine überraschend hohe Zahl an Akteuren zum Netzwerk im regionalen Bahnsystem gezählt, denen keine direkte Funktion in diesem zukommt. Hierzu zählen regionale Unternehmensverbände, ansässige Handelskammern oder Projektentwickler im Bereich des Wohnungsbaus. Erstgenannte scheinen eine nicht unbedeutende Stellung im Netzwerk einzunehmen, ihnen werden sogar Zuständigkeiten im ÖV zugewiesen:

The other bodies which I should have mentioned are the local enterprise partnerships, which are bodies which aren't democratically organised. They tend to be business led, but they are quite important in terms of local economic development and they have transport responsibilities. (Interviewpartner GB6: 20; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Ein weiterer Grund für die vergleichsweise starke Einbindung außenstehender Akteure wie den zuvor benannten LEPs⁵⁰ liegt in der finanziellen Unterstützungskraft, die diese Akteure im regionalen Bahnsystem leisten können. Um Mittel für gewünschte Entwicklungen sichern zu können, müssen die zugehörigen Akteure selbstverständlich in Entscheidungsprozesse mit einbezogen werden. Darüber hinaus werden britische Members of Parliament (MPs)⁵¹ ebenfalls dem Netzwerk zugeordnet. Diese vertreten die regionalen Interessen im House of Commons des britischen Parlaments und sind somit bedeutende Ansprechpartner für die Adressierung regionaler Interessen auf nationaler Ebene. Analog werden MEPs⁵² in gleicher Funktion auf europäischer Ebene angeführt.

Abschließend müssen an dieser Stelle die nun bereits mehrfach thematisierten Community Rail Partnerships (CRPs) als ausdrücklicher Bestandteil des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem Berücksichtigung finden. In der Region Lancashire stehen diese in direkter Beziehung zum County Council, das den Community Rail Ansatz organisatorisch und finanziell unterstützt und somit für einen fruchtbaren Nährboden sorgt:

⁵⁰ Local Enterprise Partnerships werden durch LEPs abgekürzt und sind die benannten regionalen Unternehmensverbände, die bedeutend für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft sind.

⁵¹ MPs sind als Member of Parliament dem britischen Parlament zugehörig.

⁵² MEPs sind als Member of European Parliament dem europäischen Parlament zugehörig.

Then you've got the CRPs, which very often involve the station adoption groups and rail user groups, but they're wider. And then in addition in terms of very important stakeholders you've got the local authorities. Sometimes the CRP, Lancashire is a good example, will actually be part of the local government structure rather than separate. (Interviewpartner GB6: 7; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Die Bedeutung von CRPs als Bestandteil des Akteursnetzwerkes wird im Rahmen der Interviews fortlaufend betont. Sie werden in nahezu allen Gesprächen ohne explizite Nachfrage als zugehöriger Akteur eingeordnet. So auch durch den befragten Abteilungsleiter des Lancashire County Councils, der CRPs insbesondere aufgrund deren Kenntnis lokaler Strukturen eine wichtige Rolle zuspricht:

Then there is the East Lancashire Community Rail Partnership, not a principle funder, but brings together the local community. [...] So they can give some very useful local input. (Interviewpartner GB2: 10; Abteilungsleiter Rail Development des Lancashire County Council).

Wird der Blickwinkel auf die strukturelle Dimension des bestehenden Netzwerkes gelenkt, so kann zunächst Bezug auf das eingangs angeführte Zitat des befragten Professors der Plymouth University genommen werden. Formale Strukturen in Form von Mitgliedschaften oder turnusmäßig stattfindenden Zusammentreffen sind nicht zu erkennen. Vielmehr findet sich die in der deutschen Fallstudie als diffus beschriebene Struktur des Gesamtnetzwerkes in der Region Lancashire vollständig wieder. Ein aktueller Prozess, der dem Netzwerk jedoch mehr Struktur verleiht, ist die bevorstehende Ausschreibung der Franchisen, die bislang von Northern Rail und First Trans-Pennine Express bedient werden. Unter dem Namen „Rail North“ formt sich ein Konsortium, das sämtliche für Lancashire relevanten Stakeholder umfasst, die an der Neuausschreibung der Verkehre beteiligt werden und in diesem Zusammenhang einen elementaren Input hinsichtlich der Spezifizierung der auszuschreibenden Verkehrsverträge leisten, der vom Department for Transport geschätzt wird. Dieses Konsortium kann als Interessenverband der einzelnen Kommunen bewertet werden, der die Belange der Region auf nationaler Ebene adressiert. Mit der Einbindung geht eine Art der Regionalisierung einher, die insbesondere im Rahmen der Thematisierung von Entscheidungsprozessen im folgenden Kapitel aufgegriffen werden soll:

We're doing the Northern (Northern Rail) and TP (First TransPennine Express) Franchise. We're refranchising it at the moment. So we're going to have consultations. The information that we'll get from this consultation will hopefully help us to specify what we want in terms of services. Rail North is basically a partly devolution. It is basically about bringing all the regional cities in North together, so also bringing the PTEs and the local authorities together. That is usually one body. They started the process and it is still some way to go. But what we've done as part of the devolution model, we've got representatives of Rail North working with the DfT and that is helping us to specify things.

By this engagement we're also trying to engage with key stakeholders from the North. (Interviewpartner GB3: 13; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Wurde im Kontext der deutschen Fallstudie die Frage diskutiert, inwiefern zwischen Akteuren in Form der zu repräsentierenden Organisationen und Akteuren als einflussreichen Individuen differenziert werden muss, gilt dies auch an dieser Stelle. Zweifelsohne steht grundsätzlich die Netzwerkzugehörigkeit der einzelnen Organisationen im Fokus, da deren Zuständigkeitsbereiche ein Feld an Interdependenzen aufspannen, das eine Abstimmung unter den Akteuren notwendig macht. Dennoch haben einzelne Schlüsselpersonen auch in der Region Lancashire eine bedeutende Stellung:

The ability of that person at a local level to know somebody who knows somebody, where their comments are listened to at value is one of the strengths [...]. But it still relies on individuals within the railway companies, individuals within the railway infrastructure companies actively being personally interested in working with local stakeholders. And when they are there, good things happen, where they're not, it does not happen. (Interviewpartner GB8: 19; Director of Transport an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Der Einfluss, den einzelne Schlüsselpersonen ausüben können, darf nicht unterschätzt werden. Persönliche Beziehungen nehmen nicht selten einen maßgeblichen Einfluss auf das Zusammenwirken unterschiedlicher Parteien. Gewinnbringend ist das besonders dann, wenn auf Grundlage persönlicher Beziehungen Kooperationen initiiert werden, die in der Folge zu einer dauerhaften konstruktiven Zusammenarbeit zweier dahinterliegender Organisationen führen.

Resümierend ist festzuhalten, dass das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem in der Region Lancashire breit aufgestellt ist. Zu beobachten ist, dass einzelne Akteure – insbesondere die Akteure, denen eine formale Verantwortung zugeschrieben werden kann – eine zentrale Position im Netzwerk haben. Dies wird im folgenden Zitat deutlich:

But of course, actually the 3 most important players in any area is going to be the DfT, Network Rail and the TOC, because ultimately, they are delivering and paying for the service. Then of course you deliver that service for all the stakeholders. So at the local level the interaction between local stakeholders and Network Rail and the TOC and the DfT is extremely important, but it probably goes back to what we were talking about earlier on. It is a very strange kind of relationship, because it is difficult to get access in England. It is difficult to get access to the central government, because it is so big. (Interviewpartner GB GB7: 32-34; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Werden im voranstehenden Zitat all jene Akteure benannt, die dem operativen Kern des Akteursnetzwerkes zuzuordnen sind, ergänzt das folgende Statement das bisher gewonnene Bild

um die Beschreibung der Akteure, die den lokalen Kontext und Interessen der zugehörigen Zivilgesellschaft innerhalb des Akteursnetzwerkes repräsentieren:

So it is very much about the county council, TOCs, user groups and then our forums. At some times also members of parliament as well if it is a particular issue that we are looking to get support for, but not often. It doesn't often need to get to that level. It tends to be very much the county council and the railway. (Interviewpartner GB4: 21; Geschäftsführer einer Community Rail Partnership)

Insgesamt kann resümiert werden, dass der Kreis an beteiligten Akteuren kontinuierlich ausgeweitet wurde.

8.2.2 Grad der Institutionalisierung

Das Akteursnetzwerk in der Region Lancashire ist nicht formal definiert. Daher ergibt sich die Frage nach dem Grad der Institutionalisierung sowie der Motivation einzelner Akteure. An dieser Stelle sollen nicht abermals die Ausführungen zum theoretischen Verständnis des Netzwerkbegriffs aufgeführt werden. Hierauf wurde bereits im Rahmen der deutschen Fallstudie Bezug genommen (vgl. Kapitel 7.2.2). Für die Region Lancashire zeigt sich, dass die Community Rail Partnerships wesentlich dazu beitragen, dass dem regionalen Netzwerk Struktur verliehen wird. So organisieren sie in regelmäßigen Intervallen gemeinsame Sitzungen, zu denen neben den zivilen Akteuren ebenfalls ein Großteil der professionell agierenden Akteure eingeladen wird. Hierzu zählen neben den öffentlichen Verwaltungen⁵³ auch operierende EVUs, das zuständige EIU sowie bei Bedarf das DfT:

Individual CRPs will have meetings and they'll invite local authorities, Network Rail, the train operators. So that's this kind of form in existence. The other form would be through a local transport plan process. And that's where rail authorities, city councils, the ITAs⁵⁴ and county councils develop their strategies. And it's a formal requirement, a strategic requirement, to consult with stakeholders for that. (Interviewpartner GB 9: 58; Beraterin im Bereich des ÖVs)

Darüber hinaus erwähnt die befragte Beraterin für den regionalen Bahnsektor die Aufstellung von „Local Transport Plans“ als strukturierenden Prozess, der mit der Aufstellung von Nahverkehrsplänen im deutschen Kontext vergleichbar ist. Jedoch beziehen sich die Planwerke sowohl im deutschen als auch im britischen Kontext auf längere Planungshorizonte, die zwischen

⁵³ In diesem Fall wäre an erster Stelle das Lancashire County Council zu nennen, darüber hinaus aber ebenfalls die diversen Borough Councils.

⁵⁴ ITA steht für „Integrated Transport Authorities“ und ist den verschiedenen PTEs (Passenger Transport Executives) übergeordnet.

5 und 15 Jahren liegen (Lancashire County Council 2011). Wenngleich in Teilen also eine Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure vorgegeben ist, lassen sich hieraus nur wenige Einblicke in die Funktionsweise und den Verstetigungsgrad des bestehenden Netzwerkes ableiten. Daher stellt sich die Frage, wie regelmäßig und aus welcher Motivation heraus eine Zusammenarbeit stattfindet. An dieser Stelle sind zwei verschiedene Perspektiven zu differenzieren. So verfolgt beispielsweise ein EVU einen Austausch mit verschiedenen Akteuren aus anderen Gründen, als zivilgesellschaftliche Akteure wie Community Rail Partnerships. Der befragte Director of Transport an der Plymouth University schildert für den von EVUs initiierten Austausch einen regelmäßigen Turnus, jedoch werden hier in erster Linie unternehmensspezifische Interessen berücksichtigt. Für den Community Rail orientierten Austausch, der insbesondere die Belange der Region berücksichtigt, besteht hingegen ein informeller Austausch ohne konkretes Muster:

[...] [T]here isn't a formal requirement for anybody to do it. There is no formal network and it relies on organisations like rail partnerships to take the lead in providing secretariat to make that happen. Under the franchise requirements of the company here are legal obligations on consultation. So they'll have consultations with stakeholders and passengers across their entire business at fixed times, but that is very much company led as opposed to community led or community engagement for one particular area. Would it work on a formal capacity? I don't know. I think a strength of community rail is that it is not a statutory process. And should it be a statutory process? I'm not entirely sure it would be able to deliver local level changes that actually impact for the good for branch line passengers. (Interviewpartner GB8: 19; Director of Transport an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Das Zitat belegt, dass kein formal definiertes Netzwerk existiert. Es macht aber deutlich, dass die CRPs eine bedeutende Rolle haben, indem sie die Funktion eines Sekretariats übernehmen und hierdurch einen netzwerkgebundenen Austausch ermöglichen. Zudem werden die EVUs im Rahmen der vergebenen Franchiseverträge seit in Kraft treten der Community Rail Strategy durch das Department for Transport zu einer Zusammenarbeit mit bestehenden CRPs verpflichtet, was zu einer Verstetigung der Strukturen beigetragen hat. Es besteht auch eine enge Zusammenarbeit zwischen der CRP in Lancashire und dem Department for Transport. Das Ziel der Community Rail Strategy, Community Rail durch das Department for Transport zu unterstützen, trägt hierzu bei. Während das EVU durch die Spezifizierung der Ausschreibung zu einer konstruktiven Zusammenarbeit verpflichtet wird, findet die Zusammenarbeit zwischen CRP und Department for Transport auf freiwilliger Basis statt. Dennoch ist auch an dieser Stelle eine Verstetigung der Zusammenarbeit in Form von turnusmäßig stattfindenden Absprachen zu laufenden Themen zu erkennen:

It is on a voluntary basis by large. Negotiating discussions with them [CRPs] would be on a minimum, because our focus would be given to the train operating company. Discussions with them are normally on a much more regular basis, we do that on a monthly

basis. Or as a planning process evolves we'll have discussions on an ongoing basis. Community Rail Lancashire had some in specific, they have regular contact to the Department, which is now on a formal concept timetable, but they can come as often as they need it. (Interviewpartner GB3: 23; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire zwar keinen offiziellen Status hat, dennoch in seiner Funktion und Bedeutung anerkannt wird. Die Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure kann als institutionalisiert bezeichnet werden. Ausschlaggebend hierfür ist das proaktive Handeln der Community Rail Partnership. Dem liegt die Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen durch das Department for Transport zugrunde, das die jeweiligen EVUs zur Kooperation sowie zur finanziellen Unterstützung von Community Rail-Ansätzen verpflichtet und hierdurch die geschaffenen Strukturen stärkt. Inwiefern sich diese Strukturen auf die Funktionsweise des Netzwerkes sowie auf Beteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen auswirken, wird im Folgenden untersucht.

8.3 Governance im regionalen Bahnsystem

Vergleichbar mit der zuvor beschriebenen Situation auf deutscher Seite, haben Privatisierung und Liberalisierung des Eisenbahnsektors auch in Großbritannien zu einem Anstieg einflussnehmender Akteuren im regionalen Bahnsystem geführt. Entscheidungen zum regionalen Bahnverkehr werden inzwischen von einer größeren Zahl an Akteuren diskutiert und verhandelt. Analog zum Vorgehen in der deutschen Fallstudie werden im Folgenden typische Entscheidungssujets, der Ablauf eines idealtypischen Entscheidungsprozesses sowie das hiermit verbundene Machtgefüge untersucht. Im Anschluss daran wird aus einer Multilevel Governance Perspektive das Verhältnis zwischen den unterschiedlichen politischen Handlungsebenen in Großbritannien untersucht und abschließend der stark Einfluss nehmende Aspekt der Finanzierung des regionalen Bahnsystems diskutiert.

8.3.1 Funktionsweise des Akteursnetzwerkes – Governance und Entscheidungsprozesse im Fokus

Vergleicht man die Situation in Großbritannien mit der in Deutschland, ergibt sich eine stärkere Bedeutung der Kombination von Regional Governance und Multilevel Governance-Ansatz. Lenkt man innerhalb der Untersuchung von Entscheidungsprozessen im regionalen Bahnsystem den Blick alleine auf den Aufgabenträger, wird die Bedeutung der regionalen Ebene im britischen Kontext nicht direkt klar. Der Aufgabenträger in Form des Departments for Transport ist zentral in London verortet und wirkt zunächst auf nationaler Ebene. Während SPNV-Leistungen in Deutschland durch die regionalisierten Aufgabenträger wettbewerblich vergeben werden, geschieht dies in Großbritannien auf nationaler Ebene. Das soll aber nicht über die Tatsache hinwegtäuschen, dass die Vergabeverfahren auch in Großbritannien maßgeblich auf der jeweils regionalen Ebene vorbereitet werden. Die Ausschreibung von SPNV-Leistungen stellt somit eines der Themen dar, die im Akteursnetzwerk verhandelt werden und sich auf das Funktionssystem regionale Bahn beziehen (vgl. Kapitel 2.4). Dass entsprechend der Situation in Deutschland auch in Großbritannien unterschiedliche Entscheidungsprozesse im regionalen Akteursnetzwerk verortet werden können, dient als erstes Indiz dafür, dass die regionale Ebene eine elementare Bedeutung im Hinblick auf die Steuerung im regionalen Bahnsystem aufweist.

Die bereits in Kapitel 7.3.1 diskutierte Frage nach den eigentlichen Entscheidungssujets ist auch im Kontext der britischen Fallstudie relevant. Die Entscheidungssujets erstrecken sich

über ein breites Spektrum, das angefangen von dem eigentlichen Leistungsangebot⁵⁵ über die Gestaltung von Fahrplänen bis hin zu infrastrukturellen Maßnahmen, wie beispielsweise der Instandsetzung oder dem Neubau von Bahnhaltepunkten (vgl. Tabelle 2). Grundsätzlich stehen also die in Abbildung 9 dargestellten Komponenten des Funktionssystems regionale Bahn im Fokus. In puncto Leistungsangebot führt der Abteilungsleiter Community Rail des DfTs das Beispiel der Einführung von Zugverbindungen an einem Sonntag an. Ein zusätzliches Leistungsangebot verursacht Mehrkosten, die zu Teilen von der kommunalen Ebene getragen werden müssen. Alleine aus diesem Grund zählt das Beispiel zu Entscheidungsprozessen, die auf regionaler Ebene verhandelt werden:

But this is also a local decision, since you have to pay more if you want to have a Sunday service. In that example the actual revenue brought in covered the costs for the Sunday service. So those are some examples where we show flexibility and try to integrate a local decision making process. We ask for the local demands and what the local community wants. (Interviewpartner GB2: 7; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Für andere Aspekte ist die Beteiligung der regionalen Ebene grundsätzlich unstrittig. Dies gilt beispielsweise für die Entscheidung über die grundsätzliche Aufstellung bzw. Anpassung von Fahrplänen im regionalen Bahnsystem. Es sind gerade die Nutzer aus den jeweiligen Kommunen, die von den angebotenen Verbindungen Gebrauch machen und Auskunft darüber geben können, an welcher Stelle bestehende Fahrpläne Probleme verursachen⁵⁶. Ebenso kann die kommunale Verkehrsplanung Auskunft darüber geben, wann und wie Anschlüsse an den Busverkehr als Zubringer bzw. Anschlussverkehrsmittel gesichert werden können. An dieser Stelle wird aber bereits deutlich, dass der Verkehrsträger Schiene restriktiv ist. Das ist in erster Linie auf die mangelnde Flexibilität zurückzuführen, die aus der beschränkten Kapazität des Verkehrsträgers hervorgeht. Eine Einbindung der regionalen Ebenen in zugehörige Entscheidungsprozesse kann daher nur beschränkt erfolgen. Dass dies auch für die britische Fallstudie zutrifft, zeigt das nachfolgende Zitat:

The ability to respond is still constrained, because railway timetables are difficult to alter [...], so actually you are quite limited in what you can do. (Interviewpartner GB5: 18; Verfasser der Community Rail Strategy des Department for Transport)

Grundsätzlich lässt sich ein breites Spektrum an Entscheidungsprozessen identifizieren, die auf regionaler Ebene verhandelt werden oder auf die die regionale Ebene Einfluss nehmen kann. Mit der Vergabe von SPNV-Leistungen, Themen im Kontext des Leistungsangebots und

⁵⁵ Hierzu zählt beispielsweise die Einrichtung von Verbindungen genauso wie eine mögliche Taktausweitung.

⁵⁶ Probleme können hier in unterschiedlicher Weise bestehen. So können Fahrtzeiten diskutiert werden, die eine rechtzeitige Ankunft der Kinder vor Unterrichtbeginn an der Schule sicherstellen. Es können aber genauso Umsteigerelationen angebracht werden, die von Pendlern genutzt werden, deren Anschlussqualität mangelhaft sind und die eine Verbesserung erfordern.

dem eigentlichen Fahrplan sind bereits einige Beispiele benannt worden. Analog zum Vorgehen in der deutschen Fallstudie soll im Folgenden der Fokus auf einen Entscheidungsprozess gerichtet werden, der aufgrund seiner universellen Fragestellung ein zentrales Anwendungsbeispiel dieser Arbeit darstellt. Der Entscheidungsprozess bei der Planung neuer Stationen bzw. der Aufwertung bestehender Stationen involviert eine große Zahl an Akteuren. Aufgrund seines Charakters als planungstechnischer Prozess eignet er sich zudem für die Untersuchung der partizipativen Einbindung außenstehender Akteure.

Der Entscheidungsprozess zum Neubau einer Station folgt in Großbritannien einem ähnlichen Schema, wie es auch in der deutschen Fallstudie identifiziert wurde. Der Bedarf an einer neuen Station wird im Regelfall auf kommunaler Ebene formuliert und der Prozess somit auf gleicher Ebene angestoßen. Die Forderung nach einer neuen Station in der Region Lancashire wird auch in den Prozessablauf des zuständigen Eisenbahninfrastrukturunternehmens Network Rail geführt. In diesem wird der Vorschlag auf Plausibilität sowie Umsetzbarkeit geprüft, um anschließend dem Department for Transport zur endgültigen Entscheidung vorgelegt werden zu können. Die zugehörige Prozedur beschreibt der Abteilungsleiter Community Rail des DfTs im folgenden Zitat detailliert:

Ok, let's take the example of a new station. You'll have to go through Network Rail's group procedures. You get anytime proposals for that project, any business proposal and it is part of the process to work out whether it is viable, what it is going to cost and whether there is a train service to support it. But the Department will be nearly negotiating and Lancashire also. The decision would be made eventually by ministers in the department (DfT) at the end stage, so at the national level. But before that there will be a discussion in the department, so that they have some indications whether they like to support it or not. And equally they would have to work out the detailed business case proposal, which has to be done at the local level led by Network Rail. And obviously the local authority would have to pay for it. Network Rail would do the work, but their client would be the local authority wanting a new station for example. We wouldn't fund it, that's all at the local level. They have to find funds simply to work out the business case, because someone has to work on that stuff, like design of the station, that all has to be paid on the local level. We would make a decision as part of that process whether we would like to support it. But it is unlikely that we wouldn't support it if the local authority will pay for it and we recognise within the process that it is doable. In the end it adds value to our network, so we wouldn't stop that. (Interviewpartner GB2: 27; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Im britischen Kontext kann beim Neubau oder der Verbesserung bestehender Stationen von einem Bottom-up-Prozess gesprochen werden. Auch wenn der Bedarf grundsätzlich von unterschiedlichen Akteuren gesehen wird, wird der Prozess im Regelfall durch die lokale oder

regionale öffentliche Verwaltung⁵⁷ - und somit von der „unteren Ebene“ – angestoßen. Dem Zitat nach wird die Entscheidung im weiteren Verlauf auf die „obere Ebene“ getragen und letztlich durch das Department for Transport darüber entschieden, ob beispielsweise ein Neubau realisiert wird oder nicht. Abgesehen von den einflussnehmenden Akteuren liegt ein wesentlicher Unterschied zur deutschen Fallstudie in der Finanzierung. So trägt die anfragende Kommune einen Großteil, wenn nicht gar die gesamten Kosten für den Neubau. Daher sind neben den initiiierenden Councils oft unterstützende Kapitalgeber notwendig, um ein solches Vorhaben umsetzen zu können. Die wenigsten Councils sind in die Lage die Kosten für den Neubau einer Station selbst zu tragen. Investoren, die ein Interesse am Neubau haben, sind daher von Bedeutung:

But to do that you also need to show that you've got strong local support. So you need to spend a lot of time doing that, you need to produce evidence that the railway will be well used, so you have to commission quite a lot of studies at your own expense. You need to demonstrate the evidence. And you'll reach a point where there'll be potential funding from the DfT through the regional growth fund. [...] Network Rail clearly will need to be part of it, but they wouldn't fund it. They would probably lead the actual design and construction, but they wouldn't pay for it themselves. (Interviewpartner GB6: 15; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Während über das Department for Transport unter Umständen bestehende Fördertöpfe erreicht werden können, ist von Network Rail aus finanzieller Perspektive keine Unterstützung zu erwarten. Dies entspricht der Situation der deutschen Fallstudie, in der sich DB Station und Service als EIU im Regelfall auch nicht an der Finanzierung beteiligt. Umso deutlicher wird an dieser Stelle die Notwendigkeit von finanzieller Unterstützung durch private Investoren. Themen wie der Neubau von Stationen müssen in Lancashire folglich unter Einbezug interessierter Akteure aus der Privatwirtschaft in der Region diskutiert werden, die als potentielle Kapitalgeber dienen können:

So yes, it depends on what you want to do. These things can start at the grassroots level, the local council, the community, the rail partnership, the train operator, they all think it is a good idea to open the station in this location. But who is going to pay the bill? Partly the local authority will in many cases, but they often rely on some funding from the DfT. If that doesn't come, then the local authority chooses. If they pay for the whole thing their selves, then it is an ideal-typical bottom-up process. If the local authority themselves had more money or power, if there was genuine multilevel governance within England, then who knows, like in Merseytravel, they might devolve the budget completely. So there's a good example actually where it would be more bottom up, because they have the power to make decisions about things which happen in their

⁵⁷ Hierzu zählen in erster Linie die verschiedenen City oder Borough Councils innerhalb Lancashires oder aber das Lancashire County Council.

own area. (Interviewpartner GB7: 46; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Den Finanzierungsaspekt greift auch der befragte Professor der Plymouth University auf und schildert die Abhängigkeit der öffentlichen Verwaltungen von der Unterstützung durch das DfT. Darüber hinaus berichtet er, dass auch in Großbritannien Beispiele der völligen Verantwortungsübernahme regionaler Körperschaften bestehen und verweist auf „Merseytravel“ im Metropolraum Liverpool. Merseytravel ist der ÖV Aufgabenträger im Agglomerationsraum „Liverpool City Region“. Die Besonderheit besteht dort darin, dass der Aufgabenträger entgegen anderen britischen Regionen zwar das finanzielle Risiko trägt, Merseytravel hat dafür aber auch Entscheidungsfreiheit auf regionaler Ebene, wie man sie sonst vergebens in Großbritannien sucht.

Lenkt man den Blick auf die Mitwirkung zivilgesellschaftlicher Akteure im Entscheidungsprozess, wird klar, dass sie ein nur eingeschränktes Mitspracherecht haben. In erster Linie spielt sich der Entscheidungsprozess zwischen den Councils, den operierenden EVUs, dem Department for Transport sowie Network Rail als Infrastrukturbetreiber ab. Dennoch macht das nachfolgende Zitat des Geschäftsführers einer Community Rail Partnership deutlich, dass CRPs als Bindeglied zwischen Zivilgesellschaft und offiziellen Akteuren eine konsultative Funktion im Entscheidungsprozess bekleiden und auf diese Funktion von Councils oder weiteren Akteuren zurückgegriffen wird:

You've got the two levels of activity. The big stuff like station refurbishments, station improvements, the big train service improvements tend to be directly between the council and the railway. CRPs are usually not identified in the first place, but they'll be encouraging it or they'll be helping with advice and link in with branch line forums. So when the council and the railway would come along, they would be seeking views through the forums and then that goes to the wider community. So the big stuff is very much railway and that can be Network Rail and Northern Rail⁵⁸ and councils. (Interviewpartner GB4: 35; Geschäftsführer einer Community Rail Partnership)

⁵⁸ Northern Rail bedient als EVU die meisten Relationen im Regional Railways Sektor.

8.3.2 Einflussfaktoren und Akteure mit Einfluss

8.3.2.1 Messung des Akteurseinflusses

In diesem Kapitel wird erläutert, inwiefern einzelne Akteure Entscheidungsprozesse beeinflussen können. Darüber hinaus wird dargestellt, auf welche Weise sich die Einflussfaktoren „Finanzierung“ und „Vertrauen“ auf den Prozess auswirken. Analog zum Vorgehen im Rahmen der deutschen Fallstudie wird an dieser Stelle zunächst die Bewertung einzelner netzwerkgehöriger Akteure vorgestellt, um das grundsätzliche Kräfteverhältnis zwischen den Akteuren in der Region Lancashire herauszustellen. Die in Kapitel 7.3.2 vorgestellten Bewertungsskala, die Werte von „0“ bis „4“ bei aufsteigender Bedeutung vergibt, kann ohne Einschränkungen auf die Vorstellung der Ergebnisse aus der britischen Fallstudie übertragen werden.

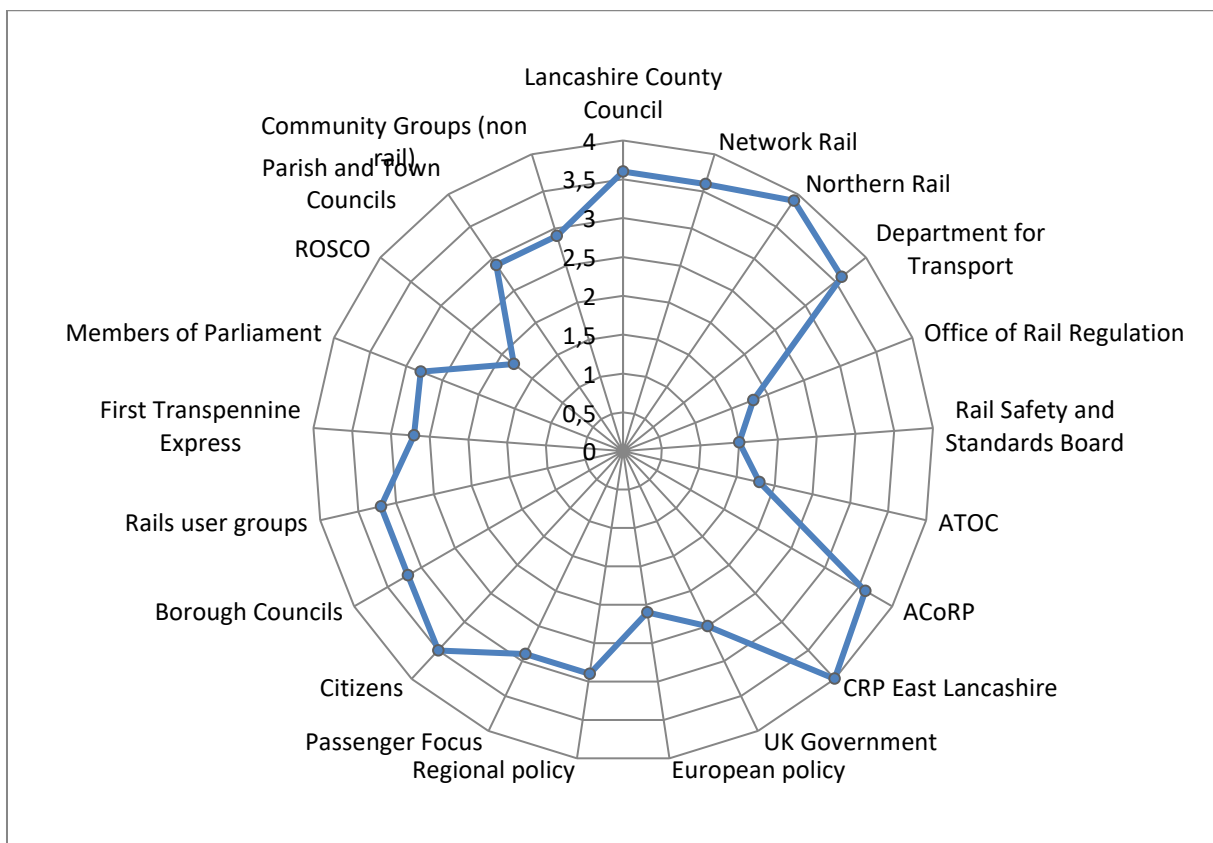


Abbildung 36: Die Bedeutung von Akteuren im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire (n=10)
(Quelle: Eigene Darstellung)

Abbildung 36 zeigt, dass auch im britischen Kontext der Aufgabenträger (DfT) für die befragten Experten eine hohe Bedeutung im Akteursnetzwerk hat. So wird das Department for Transport als zentraler Akteur mit einem Wert in Höhe von 3,6 als wichtig bewertet. Überraschend ist jedoch, dass trotz der vom DfT ausgehenden Finanzierung das im Regionalverkehr operierende Eisenbahnverkehrsunternehmen „Northern Rail“ genauso wie das Lancashire County

Council mindestens gleichbedeutend oder gar als wichtiger bewertet werden. So erzielt Northern Rail als tätiges EVU beispielsweise einen Wert von 3,9.

Der wichtigste Akteur im regionalen Bahnsystem ist dem Ergebnis der Bewertungen durch die Experten folgend die zuständige Community Rail Partnership (CRP East Lancashire). Sie erzielt die maximal zu erreichende Bewertung von 4,0 und wird somit übereinstimmend als höchst bedeutend für das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire eingeordnet. Dieses Ergebnis spiegelt die eigentliche Funktion von CRPs – nämlich als Bindeglied zwischen Bahnindustrie, öffentlichen Akteuren, weiteren privaten Akteuren sowie zivilen Akteuren – eindrucksvoll wieder. Inwiefern der Finanzierungsaspekt dennoch eine mehr als ausschlaggebende Rolle spielt, zeigt das folgende Kapitel. Auch wenn das Department for Transport in Abbildung 36 nicht die höchste Bewertung erzielt, ist sein Stellenwert dennoch als besonders hoch einzustufen. Fasst man abschließend das Ergebnis der Bewertung zusammen, ist die Schlussfolge, dass im Akteursnetzwerk in der Region Lancashire insbesondere jene Akteure eine sehr hohe Bedeutung haben, die im Zuge der Finanzierung und der partizipativen Ausgestaltung relevant sind. Dem wird in den folgenden Kapiteln weiter nachgegangen.

8.3.2.2 Finanzierung als Einflussfaktor

Dass die Entscheidung über den Neubau einer Station in der Region Lancashire in wesentlichem Maße mit der Frage der Finanzierung dieser infrastrukturellen Maßnahme verbunden ist, wurde dargelegt. Erwartungsgemäß wirkt sich der Aspekt der Finanzierung nicht nur auf das zuvor behandelte Themenfeld aus. Vielmehr sind sämtliche im regionalen Bahnsystem vorgesehenen Maßnahmen in mehr oder weniger großem Umfang von der Finanzierungsfrage abhängig, ergo, die Finanzierung beeinflusst das regionale Bahnsystem in wesentlichem Maße. Dies gilt umso mehr, wenn berücksichtigt wird, dass auch in der Region Lancashire Nahverkehrsleistungen im Regelfall nicht subventionsfrei erbracht werden können:

By now most of our routes need some subsidy support. The volume of traffic and all the fare structure would never meet the investments. So we know we have these assets. Effectively we don't have to shut down any routes, equally for social benefits we would go down that route. (Interviewpartner GB2: 1; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Abgesehen davon, dass Nahverkehr als Zuwendungsgeschäft verstanden werden muss, betont der Director of Transport an der Plymouth University den zu berücksichtigenden Kostenfaktor im Kontext des Schienenverkehrs. Dieser ist im Vergleich zum ÖSPV mit dem Faktor Zehn anzusetzen und liefert die Begründung für die Bedeutung einer Finanzierungssicherung:

I do an awful load of work looking at the bus sector and our joke is when you want to do anything on railways, you simply multiply the costs by 10. [...] Obviously, every person in the country pays for the railway through its own taxes. The government promised that the railways would make money for the UK economy, because the private sector would run then at the profit and deliver dividend payment to government. However, we are now paying for proportionately 4 or 5 times more state funding at the railways under a private model than we ever paid under a public model. (Interviewpartner GB8: 11, 30; Director of Transport an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Stellt man die grundsätzliche Frage nach der Finanzierung des regionalen Bahnsystems, macht das voranstehende Zitat deutlich, dass ähnlich der Situation in der Region Aachen jeder Steuerzahler aufgrund der Subventionskulisse die Erbringung von Nahverkehrsleistungen auf der Schiene mitfinanziert. Der Frage nach dem Mitbestimmungsgrad dieser Steuerzahler stellt sich folglich auch hier und soll im weiteren Verlauf anhand der Untersuchung zu partizipativen Ansätzen mit aufgegriffen werden. Rückt man aber die eigentlichen Finanzierungssäulen in den Fokus, wird deutlich, dass sich der SPNV in der Region Lancashire in erster Linie aus franchisegebundenen Mittelzuweisungen des Department for Transport speist:

Predominantly local railways are delivered through franchised train operators, who tender for those franchises from central government (DfT). And quite often the DfT would determine how much subsidy they are prepared to put in and then and then they would declare that to the franchise placing team. (Interviewpartner GB3: 24; Abteilungsleiter Rail Development des Lancashire County Council)

Die wettbewerbliche Vergabe von Nahverkehrsleistungen auf der Schiene wird seitens des DfTs in erster Linie vorgenommen, um subventionsgestützt einen Nahverkehrsmarkt zu bilden, der ohne staatliche Unterstützung kaum bestehen würde. Nahverkehr muss nahezu ausnahmslos als Minusgeschäft verstanden werden, das jedoch dem politischen Willen zur Daseinsvorsorge folgend von der öffentlichen Hand finanziert wird. Die Vergabe an konkurrierende Anbieter, die im Wettbewerb zueinanderstehen, trägt dazu bei, das durch den Betrieb des SPNV entstehende Defizit möglichst niedrig zu halten. Vor diesem Hintergrund erklärt sich von alleine, dass das zur Verfügung stehende Budget für den SPNV Bereich knapp bemessen ist:

It is very tight; I mean that's the way it is. It is always a challenge to get money to do what you want to do. I am amazed of what is achieved with so little at the moment. One can only guess what could be achieved if the little were increased to something more substantial. There is no doubt that you could do a lot better. One of the comparisons

one makes between Britain and Germany is that what has happened there with the devolving of the management to the states. It certainly came with a huge investment in new rolling stock and that's one sort of thing which we haven't seen in Britain. So we've kind of tried to do the same thing, but without spending any money on it which is a very British compromise. Consequently, what we've been able to achieve has been less in some respects, but perhaps more in others. I think citizens' involvement is probably more going on here than in any other European country. (Interviewpartner GB5: 24; Verfasser der Community Rail Strategy des Department for Transport)

Wie aus dem voranstehenden Zitat deutlich wird, sieht das derzeitige Finanzierungssystem im Bereich der regionalen Bahn keine Anreize für EVUs vor, im Bereich der Infrastruktur bzw. der Fahrzeuge zu investieren. Dies schlägt sich im Einsatz von veralteten Fahrzeugen sowie ausbleibenden infrastrukturellen Maßnahmen nieder. An dieser Stelle scheint das Franchisesystem nicht vollständig zu greifen. Es könnte jedoch eine Anpassung der entsprechenden Aspekte forciert werden, sollte das Department of Transport dies vorsehen. Hierdurch wird deutlich, welchen Einfluss das DfT als zentraler Akteur im Akteursnetzwerk und als wesentliche Finanzierungssäule ausüben kann. Ein Statement eines Abteilungsleiters des Lancashire County Councils fasst das Machtgefüge im regionalen Bahnsystem sehr treffend zusammen. Auf die Frage, ob es einen Akteur gibt, der den Entscheidungsprozess in besonderem Maße beeinflusst antwortet er:

Without a shadow of doubt, it is the Department for Transport. They are the lords and masters in the system. So in terms of who controls the railway it is definitely the DfT, there is no question about it. (Interviewpartner GB3: 22; Abteilungsleiter Rail Development des Lancashire County Council)

Bezugnehmend auf den Einflussfaktor der Finanzierung wird hierdurch deutlich, dass die Machtposition im Netzwerk in enormem Maß von der Finanzierung abhängt. Dass das Department for Transport zentral in London angesiedelt ist, muss im Hinblick auf die jeweiligen Situationen in den einzelnen Regionen beachtet werden. Zweifelsohne stellt die Abhängigkeit von einem zentral agierenden Akteur einen Nachteil dar, den mehrere Experten in den Interviews benennen. Jegliche Änderungen an den Franchisebedingungen, selbst die kostenneutrale Erhöhung der angebotenen Leistung, sind beispielweise ohne Genehmigung durch das DfT nicht umsetzbar:

Even though it was privatised, the DfT made all the decisions on how a franchise was specified, so even if you came in and say 'I want to put a brand new station here or put 20 new trains on this particular line', that franchisee couldn't do that without the government's authority to do so. (Interviewpartner GB1: 6; Client und Stakeholder Manager eines EVUs)

Im Hinblick auf die partizipative Einbindung der zivilgesellschaftlichen Akteure wurden zuvor mehrfach auf Community Rail Partnerships (CRPs) als erfolgreiches Bindeglied zwischen hauptamtlichem Akteuren einerseits sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren auf der anderen

Seite verwiesen. Auch hier stellt sich die Frage der Finanzierung jener Strukturen. CRPs werden in Lancashire teils durch das operierende EVU sowie durch das County Council finanziert und arbeiten mit beiden in enger Kooperation. Die Bedeutung des County Councils wird hier besonders stark unterstrichen, da sich im landesweiten Vergleich zeigt, dass dort, wo keine Unterstützung durch das entsprechende Council besteht, Community Rail Partnerships auch nicht fortbestehen können. Somit bekleidet das County Council in der Funktion des Finanziers von lokalen bzw. regionalen Community Rail Ansätzen eine bedeutende Rolle. Dies fasst der für Community Rail zuständige Abteilungsleiter des Departments for Transports wie folgt zusammen:

Normally it is the TOC that funds roughly 50% and the other one is the local authority, who funds the other 50% roughly. So local authorities are obviously a big player in that model and assist the TOC. The only thing we have a direct control over it is the train operating company's funding, because we've specified that in our contract. But we can't tell the local authority you must do this, we can't do that. So these are especially negotiations at the local level. (Interviewpartner GB2: 49; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

8.3.2.3 Vertrauen als Einflussfaktor

Der in der Region Lancashire eingesetzte Interviewleitfaden beinhaltet analog zum deutschen Leitfaden keine Frage, die direkt auf das Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren abzielt. Entgegen der Ergebnisse der deutschen Fallstudie zeigt die Auswertung der britischen Transkripte jedoch, dass der Faktor „Vertrauen“ von kaum einem Experten benannt oder gar gesondert hervorgehoben wurde. Dennoch entsteht im Rahmen der Bewertung des gesamten erhobenen Materials der Eindruck, dass er als wesentlich angesehen wird. „Vertrauen“ spielt auch in der Region Lancashire eine bedeutende Rolle, was vereinzelt direkt benannt wird, zu großen Teilen aber implizit den Antworten auf andere Fragen zu entnehmen ist. Implizit wird auf die Bedeutung von Vertrauen und den Einfluss einzelner Schlüsselfiguren in folgendem Zitat Bezug genommen:

As with all these things, on paper it's quite clear, but there's always an element of personality and an element of personal influence and unexpected stuff that goes on. (Interviewpartner GB7: 50; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Zwar wird das persönliche Verhältnis zwischen Schlüsselpersonen nicht näher erläutert, klar wird im Rahmen unterschiedlicher Äußerungen der voranstehenden Art jedoch, dass die Möglichkeit der Einflussnahme bestimmter Schlüsselfiguren auf wenige Ursachen zurückzuführen ist. Sollten politische oder finanzielle Gründe hierfür nicht ausschlaggebend sein, ermöglicht

ein bestehendes Vertrauensverhältnis zwischen den Akteuren oftmals eine Einflussnahme. Welchen Stellenwert der Faktor „Vertrauen“ hat, zeigt das folgende Zitat des Abteilungsleiters des Departments for Transport:

Someone local is trusted more. It might be different when you communicate the same message. From someone local it is much more powerful and effective. (Interviewpartner GB2: 74; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Es wird darauf aufmerksam gemacht, dass Akteuren aus der Region durchaus ein größeres Vertrauen entgegengebracht wird. Dies gilt insbesondere im Kontext von Problemstellungen, die mehrere Handlungsebenen betreffen. Hierdurch wird direkt zum Aspekt der Multilevel Governance übergeleitet, der im folgenden Kapitel detailliert beleuchtet wird.

8.3.3 County Council oder Department for Transport – Der Einfluss von Multilevel Governance

Auch wenn Entscheidungsprozesse im regionalen Akteursnetzwerk in der Region Lancashire verhandelt werden, bedeutet dies nicht, dass sich die Einflussnahme auf Akteure der regionalen Handlungsebene beschränkt. Vielmehr ist anhand unterschiedlicher Beispiele deutlich geworden, dass eine Beeinflussung unter anderem durch die nationale Ebene in Form des Departments for Transport zu beobachten ist. Wird der Blickwinkel auf die Abstimmung über mehrere Handlungsebenen hinweg, also die Multilevel Governance, gelenkt, muss zunächst herausgestellt werden, wie das britische Mehrebenensystem strukturiert ist. Diese Struktur erläutert das nachfolgende Zitat, in dem das bestehende Spannungsfeld zwischen nationaler und lokaler bzw. regionaler Handlungsebene benannt wird:

I am talking specifically about England, because England does not have the status of a federal state that Scotland, Northern Ireland and Wales do have. There it is going to be much more like the German system. In England particularly there is this curious relationship between the central government which basically determines what it wants and then the local government which doesn't really do and can't really do that much, because it doesn't have that much money and that much power. However, as you say, it may well be that there are advantages to running it likewise, because at least the DfT can argue that they can have an overview over the whole country. If we want something to happen in Cornwall, we probably also would have it happen in Lancashire. Whereas in the German system, if the federal land of Nordrhein-Westfalen decides it wants to do one thing and then Bayern decides to do something else, the federal government may not have either the power or the inclination to ensure standardisation. I would always favour the federal model over the English model, but that is perhaps because I live and work in this system and I see its disadvantages rather than its advantages. (Interviewpartner GB7: 42; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Es wird deutlich, dass in England eine Zwischenebene vergebens gesucht wird, die vergleichbar mit Bundesländern im deutschen Kontext ist. Die Tatsache, dass viele Entscheidungen, die das regionale Bahnsystem betreffen in letzter Instanz vom Department for Transport auf nationaler Ebene abhängig sind, macht deutlich, dass ein rein regional verankerter Entscheidungsprozess nicht denkbar ist. So wird von gleich mehreren befragten Experten bemängelt, dass eine nur eingeschränkte Entscheidungskompetenz auf regionaler bzw. lokaler Ebene besteht, wenngleich diese stark in den Prozess eingebunden wird oder ihn gar selber initiiert. Trotz der regional stark abweichenden Situationen im regionalen Bahnsystem werden letztliche Entscheidungen vor dem Hintergrund der Problemlage aller englischen Regionen in London getroffen. Dies resultiert nahezu zwangsläufig in Lobbyarbeit seitens regionaler Akteure für Maßnahmen in der Region Lancashire. Anderweitig lässt sich auf der regionalen Ebene aber kaum Einfluss auf die eigentliche Mittelverwendung feststellen. „Merseytravel“ wurde bereits als in der Nachbarregion tätige Institution vorgestellt, die die Ausschreibungsmodalitäten selbst übernimmt und nicht über das DfT abwickeln lässt. Hier zeigt sich, dass mit der Verantwortungsübernahme⁵⁹ auch eine deutlich stärkere Position bei den Verhandlungen mit anderen politischen Handlungsebenen eingenommen werden kann:

In Liverpool they actually have franchising responsibilities with Merseytravel and they also tender the local bus networks. So potentially they're in a really strong position and they have a lot more influence and power than the County Council in Lancashire has. (Interviewpartner GB6: 24; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Es wird deutlich, dass das County Council als einer der zentralen Akteure auf regionaler Ebene eine bedeutende Rolle im Kontext des Akteursnetzwerkes hat. Dennoch sind die Einflussmöglichkeiten des Lancashire County Councils trotz offizieller Zuständigkeit im Bereich öffentlicher Verkehr stark begrenzt, wenn Entscheidungsprozesse betroffen sind, die auch die nationale Ebene involvieren. Auf einen Einfluss der europäischen Ebene wird, ähnlich den in Deutschland geführten Interviews, auch im britischen Kontext kaum Bezug genommen. So wird eine Einflussnahme von europäischer Ebene vordergründig im Rahmen einzelner Fördermöglichkeiten erwähnt, die jeweils mit spezifischen Zielsetzungen verbunden sind:

It depends, if you see areas that receive local EU funding, then it can have some influence, quite a lot influence, because that is where the money comes from and also the aspirations. But when there is no EU money, then the influence is probably limited. So in the end it comes down to who pays the money? (Interviewpartner GB2: 74; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

⁵⁹ Jenes Modell ähnelt der regionalisierten Zuständigkeit samt Verantwortungsübernahme in Deutschland mit Verkehrsverbünden als zuständigen Aufgabenträgern.

Allerdings finden Vorgaben, die seitens der Europäischen Union im Bereich des Schienenverkehrs erlassen werden, in den Interviews ebenfalls Berücksichtigung. Seitens der befragten Experten wird durchaus wahrgenommen, dass die im Jahr 1991 erlassene Richtlinie den anschließenden Railways Act mitbegründete und Treiber der Privatisierung im englischen Bahnsystem war. Zudem wird festgestellt, dass auch gegenwärtig durch die Europäischen Eisenbahnpakete Vorgaben getroffen werden, die sich auch auf die Situation im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire auswirken. Es entsteht der Eindruck, dass diese Vorgaben stillschweigend akzeptiert werden:

Absolutely, the European influence comes in a couple of different ways. It comes through regulation, which is transposed into our legislation, so things like the way in which we operate our system. So there should be separate accounting between infrastructure and operations. And European train management systems and things like that, so there are regulations which impacts upon the way we run our railways. (Interviewpartner GB7: 52; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Die beschränkte Möglichkeit zur Einflussnahme im Multilevel Governance Arrangement führt zu einer stärkeren Vernetzung und Kooperation zwischen den regionalen Akteuren. Die anstehende Neuvergabe der Konzession für den regionalen Bahnverkehr in der Region Lancashire liefert ein Beispiel. Hier bilden sich neue Kooperationsformen, die für die Interessen der Großregion Nordwestengland eintreten und diese gegenüber der nationalen Ebene artikulieren. Diverse Stakeholder haben sich zur Interessengruppe „Rail North“ zusammengeschlossen, die Forderungen an die Neuausschreibung der Northern Franchise stellen und sie mit vereinter Stärke gegenüber dem DfT bewerben. Zu dieser Gruppe zählen, neben Aufgabenträgern im Bereich des ÖVs, regionale und lokale öffentliche Verwaltungen sowie regionale Wirtschaftsverbände (Rail North 2015: 3):

I mean the power relations of these networks are hugely uneven. So the DfT ultimately calls the shots, it decides what is going to happen. The Northern franchise is going to be re-led soon. The DfT wants more cost cutting and that sort of things, whereas you'll know from travelling around on these trains, the trains are awful and they're very old. The Northern franchise needs completely new investments. All the stakeholders, which includes and I didn't mention "The Northern Way" and all these groups which have set themselves up to promote the North in general in terms of investments in terms of railways. They all want of course new trains. There is investment going into the North now finally. They're electrifying the lines between Liverpool and Manchester, Manchester up to the North, Liverpool up to the North. (Interviewpartner GB7: 36; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Die Dominanz des Departments for Transport auf nationaler Ebene scheint die Zusammenarbeit und Kooperationsbildung auf regionaler Ebene zu fördern. So werden dem DfT identifi-

zierte gemeinsame Interessen und Probleme der regionalen Akteure vorgestellt, was die Kooperation in der Region Lancashire – und teils sogar über diese hinaus – belegt. Weitere Kooperation innerhalb der Region, die Zusammenarbeit verschiedener Stakeholder sowie die verstärkte Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren stehen im folgenden Kapitel im Fokus.

8.4 Partizipation im Akteursnetzwerk regionale Bahn

Das am Ende des vorangegangenen Kapitels angeführte Beispiel von „Rail North“ ist ein Beispiel für die zunehmende Partizipation im Akteursnetzwerk in der Region Lancashire. Unter den zu beteiligenden Akteuren sind nicht ausschließlich zivilgesellschaftliche, sondern ebenfalls andere außenstehenden Akteure zu verstehen. Dies wurde bereits durch die finanzielle Abhängigkeit von Unternehmen, beispielsweise bei der Finanzierung neuer Haltepunkte, deutlich. Die Steuerung im Netzwerk wird ebenfalls von Akteuren aus der öffentlichen sowie privaten Sphäre beeinflusst, auch wenn sie dem ersten Eindruck nach nicht direkt dem Akteursnetzwerk zugeordnet werden. Vor diesem Hintergrund stellt das Beispiel von „Rail North“ heraus, dass gar eine Formalisierung gemeinschaftlicher Strukturen unter Einbindung außenstehender Akteure denkbar ist. Es werden dort gemeinsame Vorstellungen und Forderungen entwickelt, unter anderem auch die nach einer stärkeren Regionalisierung der SPNV Verantwortlichkeit in Großbritannien (Rail North 2015: 3).

Mit Blick auf die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure wird im Folgenden zunächst definiert, welche außenstehenden Akteure⁶⁰ in der Region Lancashire zu identifizieren sind. Individuelle Bürger werden auch im Rahmen der britischen Fallstudie als außenstehende Akteure benannt, denn sie haben ein Interesse an der Entwicklung des regionalen Bahnsystems. Ihre Einbindung in das Akteursnetzwerk ist jedoch von der Situation in Deutschland zu differenzieren. Die Formulierung von Individualinteressen findet in der Region Lancashire kaum statt. Im Gegenzug stellt sich die Mitwirkung im Kollektiv als stark praktizierter Ansatz heraus. Fahrgastverbände bilden im deutschen Kontext ein wichtiges der soeben benannten Kollektive. Solche Fahrgastverbände bestehen auch in Großbritannien. Doch im britischen Kontext sind es auf regionaler Ebene in erster Linie die Community Rail Partnerships, die Interessen der lokalen Bevölkerung kanalisieren und ihr Wirken im Akteursnetzwerk am kollektiven Interesse ausrichten. Inwiefern die verstärkte Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure seitens der befragten Experten als vor- bzw. nachteilig bewertet wird, wird im Folgenden betrachtet.

8.4.1 Bewertung einer intensiveren Beteiligung

In Kapitel 6.3 wurden bereits die Beteiligungskulturen in Deutschland und Großbritannien diskutiert und festgestellt, dass die Beteiligungsmotivation im britischen Kontext ausgeprägter ist.

⁶⁰ Hierunter sind in Analogie zur Begriffsdefinition in der deutschen Fallstudie die Akteure zu verstehen, die keine offizielle Funktion im regionalen Bahnsystem haben, die als betriebsnotwendig eingestuft werden kann.

Es verwundert daher nicht, dass der Großteil der Experten einen Mehrwert in der stärkeren Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure erkennt. An dieser Stelle kann erneut darauf verwiesen werden, dass auch in Großbritannien Partizipationsthemen Konjunktur haben. Aus diesem Grund ist es notwendig das Themenfeld differenziert zu betrachten und erkannte Herausforderungen sowie sich ergebende Problemstellungen gleichermaßen herauszustellen. Eine entsprechend differenzierte Sichtweise geht aus dem Interview mit einem der Mitbegründer der Community Rail-Idee hervor, der eine intensivere Beteiligung der lokalen Bevölkerung wie folgt bewertet:

The big advantage is that you end up with the right scheme at the end of the day. I think if you go on with the view saying 'this is what we want, we'll consult, but it will be a compulsory task', you're on the risk of misunderstanding the wider community. Afterwards they'll say that you've asked for their opinion and didn't take any notice of it and look what happened, it's a disaster. Sometimes it's actually worse consulting with people and then ignoring it. Then it would have been better to not consult at all. One of the issues in Britain is that sometimes people feel that they're being asked the same questions every 2 or 3 years, they give the same answers and nothing changes. I think you get pretended consultation and raise frustration at this point. On the other hand, whether it is a local authority or a train company or whoever, if they do consult seriously and perhaps have a number of options and put these to people, the chance is there to have a dialogue. But it's not the same than just telling people what they're going to do. I think that works most effective. (Interviewpartner GB6: 34; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Das Zitat zeigt, dass die intensive Beteiligung der lokalen Bevölkerung befürwortet wird. Außerdem wird deutlich, dass eine erfolgreiche Beteiligung nur durch „ernst gemeinte und ehrliche“ Verfahren gelingen kann. So wird die Gefahr des Verständnisses von Beteiligung als Pflichtaufgabe explizit benannt. In diesem Fall steigt das Risiko, die beteiligten Akteure zu frustrieren, wenn deren Ideen und Anregungen keinerlei Berücksichtigung im weiteren Planungsverlauf finden. Dies gilt für die zwei untersuchten Fallstudien gleichermaßen und scheint in keiner Weise von einer abweichenden Beteiligungskultur abhängig zu sein. Wohl aber weichen die Formen der Beteiligung sowie die Strukturen im Vergleich der beiden Fallstudien ab. Community Rail Partnerships im Fall der Region Lancashire kanalisieren nicht nur die Interessen der lokalen Bevölkerung, sie können diese auch aufgrund ihrer vergleichsweise starken Position im Akteursnetzwerk gewinnbringend in die Diskussion einbringen. Im Sinne einer partizipativen Governance kann somit Einfluss auf den Entscheidungsprozess genommen werden. Die starke Position geht unter anderem darauf zurück, dass das Department for Transport den Community Rail-Ansatz offiziell unterstützt. In immer mehr Ausschreibungen wird die Unterstützung lokaler Community Rail Strukturen verpflichtend festgeschrieben, während auch das DfT selbst auf die Strukturen zurückgreift und dadurch deren Stellenwert unterstreicht:

We spend money anyway, but it is much better for us to spend it on things that fit the needs of the local community. We can't do it ourselves sitting wide from there, so that is why we need the local engagement for that. As you say there are obviously costs for how you approach the local communities. But the model we've found works really well for us, I am talking about local Community Rail Partnerships. They bring in all the stakeholders there. So there is some knowledge on that we are working in that group anyway. They know how the rail industry works and we can hear from stakeholders, largely from local authorities, so from first-hand what their challenges are and what they want. So for us engagement works, we're going to invest money in it. (Interviewpartner GB2: 9; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Im Sinne einer Multilevel Governance scheint das Department for Transport durch die Stützung lokaler bzw. regionaler Strukturen kompensieren zu wollen, dass zentral aus London blickend kaum auf alle spezifischen regionalen Problemstellungen eingegangen werden kann. Da zumindest in Teilbereichen Zuständigkeiten auf Community Rail Partnerships in den Regionen übertragen werden, wird hier bereits von einem partizipativen Ansatz gesprochen. Kritisch in Frage gestellt werden muss aber dennoch die Einflussmöglichkeit auf den tatsächlichen Entscheidungsprozess. Dies lässt sich anhand eines einfachen Beispiels besonders gut verdeutlichen. Die Ausstattung eingesetzter Züge mit kabellosem WLAN-Internetzugang zählt genau wie in Deutschland zu den immer wieder benannten Ausstattungswünschen der Fahrgäste, insbesondere bei der jüngeren Generation. Dennoch scheint dies keinerlei Gehör im Kreise der Entscheidungsträger zu finden:

But actually the average decision-maker is really remote from a young person and what they are looking for. These are really trivial things like Wi-Fi. Decision-makers have not considered the fact that it's really important for young people to have Wi-Fi on trains and that it does make a difference. (Interviewpartner GB9: 106; Beraterin im Bereich des ÖVs)

An dieser Stelle zeigt sich auch, dass es im Rahmen der Möglichkeiten zur Partizipation oftmals an einer ausgewogenen Teilnehmergruppe mangelt, die im Sinne einer partizipativen Governance frühzeitig einen kollektiven Willen zum Ausdruck bringen und somit auf die Steuerung im Netzwerk Einfluss nehmen kann. Auch wenn immer wieder betont wird, dass Community Rail Partnerships genau wie andere Interessengemeinschaften nicht ausschließlich von interessierten Teilnehmern im Rentenalter gebildet und frequentiert werden, zeichnet sich doch ab, dass die Gruppen meist von einem recht hohen Altersdurchschnitt gekennzeichnet sind. In diesem Fall kommt dem Thema Ausstattung mit WLAN eine vermeintlich niedrigere Priorität zu, so dass in der Folge die gewünschten Änderungen nicht realisiert werden, da das Thema nicht besetzt wird:

I think one of the things I would say about Community Rail and rail user groups. Generally, when we're talking about citizens, obviously it is a very diverse group. But in a rail context it is very often dominated by predominantly men tend to be middle-aged or

older. Very few ethnic minorities are involved. If you then look at the station friends groups, they vary a lot and they do tend to be more diverse interestingly and definitely more women are involved. (Interviewpartner GB6: 13; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Es ist festzustellen, dass eine ausgewogene Zusammensetzung von Community Rail Partnerships durchaus Einfluss auf deren Wirkungsgrad haben kann. Jedoch ist das Formen einer möglichst ausgewogenen Zusammensetzung in der Umsetzung realitätsfern, da im Regelfall doch jede unterstützende Kraft willkommen ist. Eine der Herausforderung liegt damit in der Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten, die auch die nicht klassischen Zielgruppen adressieren und um eine Einbindung dieser Gruppen werben. Eine weitere Herausforderung im Kontext der stärkeren Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure ergibt sich aus deren Erwartungshaltung, die im Zuge einer Mitwirkung entstehen kann. So fasst ein Abteilungsleiter des Lancashire County Councils, der maßgeblich im Bereich Community Rail involviert ist, die Situation wie folgt zusammen:

Yes, of course there is [a risk], because at the end of the day you may actually raise expectations beyond everything that you are able to satisfy. The fact that you go out and consult on something doesn't actually mean you're going to be able to deliver it. So it may be a case of managing sort of expectations like 'yes, we are here to listen and take your ideas, but it doesn't mean that there will be the funding there or the priority there politically to actually deliver that'. Whether explicitly locally or based on any other of the funding mechanisms, we have to deliver improvements on the railway. So yes, you can test out ideas and one of the things that we've done for some of our bigger projects along a line is to conduct surveys of users before we undertook projects to understand what they felt was good or bad. We wanted to see what they thought will be the bad points or whether we could work on those. And then to follow it up we've seen that they've rated some of the changes made higher or lower following the intervention. (Interviewpartner GB3: 28; Abteilungsleiter Rail Development des Lancashire County Council)

Eine überzogene Erwartungshaltung seitens der Beteiligten scheint keinen Ausnahmefall darzustellen. Oftmals wird unter Einsatz des eigenen Wissens und der eigenen Zeit an Optimierungsmöglichkeiten gearbeitet, die teils von bemerkenswerter Qualität sind, was im Gegenzug jedoch nicht bedeutet, dass diese Ideen grundsätzlich umgesetzt werden können. Dies ist selbstverständlich vom Implementierungsaufwand, den Kosten der Realisierung genauso wie von politischen Entscheidungen abhängig. Es ist an dieser Stelle regelrecht notwendig Erwartungen zu managen und für einen gewissenhaften Umgang mit dem geleisteten Input zu garantieren. Dies ist eine Erkenntnis, die in den Expertengesprächen mehrfach herausgestellt wird und zu den Erfolgsdeterminanten erfolgreicher partizipativer Governance gezählt wird. Der Geschäftsführer einer CRP fasst es wie folgt zusammen und ergänzt das Set der Erfolgsdeterminanten abschließend um den Faktor „Geduld“:

It is mainly about managing expectations and on top of that it is patience. There are a lot of people who are naturally impatient for solutions. Sometimes particularly smaller things can take a stupid amount of time to do and people get impatient. That is something you have to manage as best as you can and keep explaining to the people and discussing and have all channels open. (Interviewpartner GB4: 51; Geschäftsführer einer Community Rail Partnership)

Gerade im Schienenverkehr zählen lange Planungszeiträume zu den Grundbedingungen, die es zu berücksichtigen gilt. Auch wenn dies allen hauptamtlich agierenden Akteuren bewusst ist, muss es in adäquater Weise an beteiligte Bürger kommuniziert werden, denen die Planungshorizonte mitunter wie „gefühlte Ewigkeiten“ vorkommen müssen. So können von der Erarbeitung und Einreichung von Ideen mit Bezug zu Schieneninfrastruktur bis zu deren Realisierung bis zu 10 Jahre vergehen.

8.4.2 Beteiligungswille – Zum Verhältnis von Angebot und Nachfrage

Auch im britischen Kontext sprechen sich die befragten Experten fast einstimmig für eine intensive Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem aus. Dies lässt jedoch noch keinen Rückschluss darauf zu, wie zugänglich jenes Netzwerk für zivile Akteure ist und wie hoch der Wille zu intensiver Beteiligung auf der Angebots- sowie Nachfrageseite ausgeprägt ist. Bezug auf das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage wurde bereits in der Diskussion über Beteiligungskultur in Großbritannien (vgl. Kapitel 6.3.2) genommen. Beteiligung kann allenfalls dann erfolgreich wirken, wenn eine Grundbereitschaft auf beiden Seiten zu erkennen ist. Anderenfalls würden Bemühungen der sich einbringenden zivilen Akteure in möglichen Alibi-Beteiligungen ohne Wirkung bleiben oder im umgekehrten Fall keine Bereitschaft innerhalb der Bevölkerung bestehen, sich überhaupt für das Themenfeld zu engagieren. Inwiefern das Verhältnis als ausgeglichen oder unausgewogen beschrieben werden kann soll im Folgenden herausgestellt werden:

I think it [participation] is wanted both on the national and on the local level. This model leads us to asking for citizens' consultation, for example the train operating company cannot change the timetable without consulting locally. They have to do that. That is a compulsory requirement for them. They must engage and give us evidences that they've consulted and they've got support from the local level. The local authorities have got all the main partners anyway, sometimes the local authorities will respond on their own individual wise and sometimes they are quite happy for the partnership [CRP] to respond for all of them. So that's where the engagement is happening. (Interviewpartner GB2: 53; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Auf Seite der professionellen Akteure besteht den Schilderungen des Abteilungsleiters im DfT folgend ein Wille zur Einbindung. Dies gilt insbesondere für die Teilhabe über professionalisierte Strukturen, beispielsweise CRPs. Auch bei City Councils, County Councils, dem DfT selbst sowie den Eisenbahnverkehrsunternehmen ist eine grundsätzliche Bereitschaft zur Einbindung zu erkennen. Im Sinne einer kritischen Perspektive muss jedoch hinterfragt werden, ob diese Bereitschaft auf Seiten des EVUs ebenfalls vorhanden wäre, wenn das DfT Community Rail nicht im benannten Maße unterstützen würde. Diese Frage wird auch im Verlauf der Experteninterviews aufgegriffen:

Yes, and the fact that the community rail strategy is still existent and you've still got the Department for Transport saying that Community Rail is important to them, that encourages the railways very much. If that had gone, if the government said that Community Rail is sold out, so the people looking after the franchises were not bothered and even worse if you've got taken out of the franchises. Then it would be another picture, but of course that impacts on the politicians, because if things go wrong and there's a lot of coverage in the newspapers and on radio and TV, Members of Parliament, so ministers, don't want to see that. (Interviewpartner GB4: 47; Geschäftsführer einer Community Rail Partnership)

Die grundsätzliche Bereitschaft zur Beteiligung spiegelt sich insbesondere in der Entwicklung neuer Beteiligungsformate seitens der beteiligenden Akteure wieder, die klar das Ziel der Erreichung aller Teile der lokalen Community verfolgen:

It is a good thing to have stakeholder participation through active citizenship. Even the train operators themselves would say that they welcome citizens being involved, whether it is through CRPs or station friends groups. I think there is quite a lot of interesting work being done about innovative ways to involve citizens. So it's wider than just usual sections of society. I think particularly in local governments, and it varies across the country, there are some local authorities, who develop some quite sophisticated means of involving local people. They involve people through workshops and seminar discussions and so on, where you get to people, who wouldn't normally want to spend a lot of time filling in a form or going to a meeting. (Interviewpartner GB6: 26; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Selbstverständlich kann der Einsatz ansprechender Beteiligungsformate die Zugänglichkeit zum Akteursnetzwerk enorm erleichtern. Dies kann einerseits zum Gewinn neuer Personen in der gewünschten Zielgruppe führen, andererseits aber auch deren Einfluss steigern. Die grundsätzliche Frage nach der Zugänglichkeit des Akteursnetzwerkes ist für die Untersuchung von besonderer Bedeutung. Sie formt die Basis für eine partizipative Ausrichtung der Governance im regionalen Bahnsystem. Kann dem Akteursnetzwerk ein nur eingeschränkt zugänglicher Charakter bescheinigt werden, wirkt sich dies unmittelbar negativ auf die Mitwirkung jeglicher außenstehender Akteure aus. Jedoch wird die Möglichkeit zur Mitwirkung von den befragten Experten übereinstimmend als gegeben beschrieben:

We would always be open to everybody's views and ideas and expressions. Picking up good ideas from somebody potentially doesn't use the railway that can benefit the business. (Interviewpartner GB1: 52; Client und Stakeholder Manager eines EVUs)

An dieser Stelle bieten Community Rail Partnerships eine der erfolgversprechendsten Möglichkeiten, das Akteursnetzwerk zugänglich für außenstehende Akteure zu gestalten. Bei der CRP besteht nicht nur die Möglichkeit Kontakt zu Akteuren aufzubauen, die als Individuum nur schwer oder gar nicht zu kontaktieren sind. Darüber hinaus finden Ideen durch eine „kraftvollere Stimme“, die durch den Zusammenschluss unterschiedlicher Akteure mit ähnlichen Ansichten entsteht, deutlich mehr Gehör bei den entsprechenden Adressaten. Der befragte Abteilungsleiter des Departments for Transport fasst folgendermaßen zusammen:

The partnership is a very good and easy way for you to get in to. You probably will find it easier to get into a partnership than trying to get into the DfT as an individual or equally if you're trying to get into the local authority. It is probably easier to do it as part of the partnership. There is a much higher chance for you as part of the partnership to get access and a higher chance you can feed in your point of view and people will listen to it. So engagement happens a lot more effectively on that level. (Interviewpartner GB2: 55; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Letztlich bleibt aber dennoch die Frage zu klären, inwiefern ein Wille zur Beteiligung seitens derer besteht, die beteiligt werden sollen. Die Relevanz dessen wird aufbauend auf den Erkenntnissen aus der Diskussion zur Beteiligungskultur in Großbritannien von den befragten Experten als durchaus gegeben beschrieben. England gilt als Geburtsland der Eisenbahn. Alleine aus diesem Grund besteht ein regelrechter Enthusiasmus hinsichtlich des Themenfelds „Eisenbahn“ an sich. Dies ist aber auch mit einem großen Interesse an Entwicklungen im regionalen Bahnsystem verbunden. Die Zugänglichkeit des Akteursnetzwerkes auf regionaler Ebene spielt hierbei eine wichtige Rolle, die beispielsweise via CRPs adressiert und somit beeinflusst werden kann. Zudem kann als weitere – dem Beteiligungswillen der lokalen Bevölkerung zugrunde liegende – Motivation ein gewisses Zusammengehörigkeitsgefühl sowie Stolz auf die eigene Gemeinschaft sowie die eigene Region bzw. den Ort angeführt werden. Im regionalen Bahnsystem steht gerade die Aufrechterhaltung oder Verbesserung der Anbindung von ländlich geprägten Räumen im Fokus. An dieser Stelle entwickeln signifikante Teile der betroffenen Bevölkerung offenbar eine hohe Eigenmotivation, um für die Anbindung via Schiene einzutreten:

I think that is because they feel the station is part of the community. So it's a sense of community pride and they want their small village or town to look good. I think that's the main factor, whereas also some of the volunteers that you've got in the railway do it because they love trains. You also see this on the mainline railway, where you have rail user groups and quite a few little CRPs, where there are a lot of people, who are railway enthusiasts. You recognise well that interest is one thing, but it isn't just about the railway, it's about the railway's impact on the community and on society. I think

there are those two different motivations if you like, the community side and the railway side. And quite often they go hand in hand. (Interviewpartner GB6: 52; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Bereits im Kontext der deutschen Fallstudie wurden zweierlei Varianten der Einbindung ziviler Perspektiven im regionalen Bahnsystem differenziert. Hierzu zählt die dauerhaft angelegte Form der Teilhabe als Bestandteil des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem. Davon abweichend ist die Beteiligung an spezifischen Planungsprozessen zu benennen. Auch wenn das dem voranstehenden Zitat zu entnehmende Interesse der lokalen Bevölkerung in erster Linie der dauerhaften Teilhabe durch die Mitwirkung in einer professionalisierten Interessengemeinschaft zuzuordnen ist, bedeutet es nicht, dass jenes Interesse nicht ebenfalls in Planungsprozessen zu beobachten ist. Vielmehr wird das Interesse auch in diesem Fall durch CRPs oder die Station Friends Groups zum Ausdruck gebracht.

8.4.3 Erfolgsfaktoren der Beteiligung in der Region Lancashire

Partizipative Governance kann nur vor dem Hintergrund einer dauerhaften Einbindung innerhalb des Netzwerkes ermöglicht werden. Wenngleich die grundsätzliche Beteiligungskultur im regionalen Bahnsystem in der Region Lancashire positiv bewertet werden kann, muss dies für die Beteiligung in spezifischen Planungsprozessen nicht zwangsläufig ebenfalls gelten. Gerade im Kontext infrastruktureller Planungsvorhaben ist es oftmals schwierig das Interesse der lokalen Bevölkerung für Planungsthemen zu wecken und diese in die Diskussion einzubinden. Es sind aber die Bürgerinnen und Bürger aus der Region, die die Infrastruktur letztlich nutzen. Daher ergibt sich ähnlich der Situation in der deutschen Fallstudie die Herausforderung, ein möglichst breites Spektrum der Zielgruppe einzubeziehen. Unter Wahl eines geeigneten Beteiligungszeitpunkts sowie dem Einsatz geeigneter Beteiligungsformate soll keine zu starke Selektion bei der Beteiligung erfolgen. Um diesem Ziel nachzukommen gilt es Erfolgsfaktoren für eine möglichst effektive Beteiligung in der Region Lancashire abzuleiten:

And then the other problem is that there are a lot of people who are not involved in organisations like interest groups, local councils or whatever. These groups are very often not representative of the man on the street. It's what do you do for a conflict situation, it's very imperfect. (Interviewpartner GB9: 116; Beraterin im Bereich des ÖVs)

Ein Interviewpartner aus dem Consultingbereich bringt die Situation auf den Punkt, indem das Problem des Einbezugs aller Teilgruppen der Bevölkerung explizit benannt wird. Es wird darauf hingewiesen, dass zwar eine ausgeprägte Landschaft an Interessengemeinschaften besteht, die sich innerhalb von Beteiligungsprozessen meist einbringt, es muss aber klar sein,

dass die Gruppierung in den seltensten Fällen einen repräsentativen Ausschnitt der Bevölkerung abbildet. Um möglichst breite Teile der Bevölkerung erreichen zu können, müssen Formate entsprechend attraktiv sein. Inwiefern dies gelingen kann soll Gegenstand des folgenden Kapitels sein. Zuvor soll grundlegend hinterfragt werden, welche Merkmale einer erfolgreichen Beteiligung zugrunde liegen. Zu diesen zählt auch der Zeitpunkt der erstmaligen Beteiligung der Betroffenen in Planungsverfahren. Wie bereits in der deutschen Fallstudie deutlich wurde, ist das in Kapitel 3.2.5 vorgestellte Beteiligungsparadoxon kein rein theoretisches Gedanken-spiel. Vielmehr kann es in Planungsprozessen nachgewiesen werden, woraus sich die Frage nach dem optimalen Zeitpunkt der erstmaligen Einbindung ziviler Akteure ergibt. Es verwundert nicht, dass die Erkenntnisse aus der Region Lancashire ein ähnliches Muster wie in Deutschland formen. So wird für eine möglichst frühzeitige Einbindung ziviler Akteure plädiert, die den Planungsprozess von Beginn an unterstützen und bereichern sollen:

I think all people involved in voluntary organisations would all say that you should tell them right at the start of the scheme, really before anything starts being build. Talk to people, look at the options and make sure you get to a point where everyone can have a say on that. (Interviewpartner GB6: 36; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Aus dem Zitat geht hervor, dass eine möglichst frühe Einbindung professionell organisierter ziviler Akteure aus Sicht des befragten Experten einen Mehrwert für den Planungsprozess leisten kann. An dieser Stelle ist zu berücksichtigen, dass diesen Akteuren ein grundsätzlich hohes Interesse am Themenfeld zuzusprechen ist. Aus diesem Grund kann die Einbindung in den Planungsprozess selbst in einem frühen Stadium bei einem vergleichsweise niedrigen Konkretisierungsgrad erfolgen. Klar muss sein, dass entsprechende Gruppen zwar einen wertvollen Input liefern können, dieser aber nicht automatisch mit der repräsentativen Vertretung der Interessen der lokalen Bevölkerung gleichzusetzen ist.

Grundsätzlich benennen die befragten Experten in der Region Lancashire eine transparente Gestaltung des Beteiligungsprozesses sowie den Aspekt „Offenheit“ als Erfolgsfaktoren für gelungene Beteiligung ziviler Akteure. Insbesondere der Aspekt „Offenheit“ wurde im vorangehenden Kapitel in der Diskussion zum Beteiligungswillen und der Zugänglichkeit des Akteursnetzwerkes thematisiert. Im folgenden Kapitel werden beide Punkte nochmals im Kontext der Bewertung unterschiedlicher Beteiligungsformate beleuchtet. Bereits an dieser Stelle kann eine verlässliche Planung mit absehbarer Realisierungswahrscheinlichkeit zu den Faktoren gezählt werden, die die Beteiligung ziviler Akteure nachhaltig fördert. Aus der Perspektive des Bürgers ist es frustrierend, Zeit und Aufwand in Planungsvorhaben zu investieren, deren Umsetzung fraglich ist oder im schlimmsten Fall sogar ausbleibt. Gerade vor dem Hintergrund, dass eine hohe Beteiligungsmotivation ziviler Akteure oft nur schwer zu erreichen ist, sollte mit

dieser nur schwer zu generierenden Ressource verantwortungsvoll und keinesfalls verschwenderisch umgegangen werden. Selbstverständlich existiert bei Planungsprozessen stets ein Risiko im Hinblick auf die Umsetzung. Dies berücksichtigend muss eine gewissenhafte Prüfung sichergestellt werden:

Before you go out to the public, particularly on something like a new station, a lot of people are attached to this, so there is a lot of interest on that. But before you go to public, I think you've got to know that it is going to happen. So you would have to say that there is e.g. an 80% chance that it is going to happen. So you're not going to people with just a vague idea, that they have their say and then nothing ever happens, which is the worst of all. But they know, and you told them, that their say will help influence a project which is actually going to happen. I think that's a big thing. They have to know that it is going to happen. (Interviewpartner GB4: 57; Geschäftsführer einer Community Rail Partnership)

Darüber hinaus muss eine ernsthafte Auseinandersetzung mit dem seitens ziviler Akteure geleisteten Input gewährleistet werden. Ein häufig beobachtetes Verhalten seitens der Bahnindustrie schildert eine befragte Beraterin wie folgt:

I think it's very easy for the rail industry to hide behind technical expertise and say: „No, no, no, that is not possible! That can't be done for operational reasons!“ And there are a lot of operational reasons, but actually communication between the rail industry and the man on the street is just very poor. There are hardly any local points of contact between the rail industry and citizens. It just makes rail industry people remote from their customers, the ordinary people. (Interviewpartner GB9: 104; Beraterin im Bereich des ÖVs)

Hier wird deutlich, dass die Kommunikation zwischen Akteuren im operativen Bereich des regionalen Bahnsystems und der lokalen Bevölkerung verbesserungswürdig ist. Community Rail Partnerships können hier einen essentiellen Beitrag leisten, sofern sie die als fehlend benannte Verknüpfungsfunktion zwischen lokaler Bevölkerung und Bahnindustrie bzw. zuständigen öffentlichen Akteuren übernehmen. In diesem Fall kann die Kommunikation erleichtert und folglich eine zielgerichtete Partizipation ziviler Akteure erreicht werden.

8.4.4 Bewertung unterschiedlicher Beteiligungsformate

Im Folgenden werden analog der Vorgehensweise in der deutschen Fallstudie unterschiedliche Beteiligungsformate diskutiert. Die Umsetzung einer als erfolgreich bewerteten Bürgerbeteiligung stellt sich keinesfalls als trivial heraus. Vielmehr gleicht das Vorhaben einer Herausforderung, die stets individuelle Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren berücksichtigen muss. Während in Kapitel 7.4.4 ausgehend von formalen Beteiligungsformaten zu den hier

bewerteten informellen Verfahren hingeleitet wurde, soll im vorliegenden Kapitel direkt an dieser Stelle angesetzt werden. Die bewerteten Beteiligungsformate decken entsprechend der Ladder of Participation ein Spektrum an Formaten ab, das anhand des Faktors „Einflussnahme“⁶¹ differenziert werden kann. Die Ausprägungsformen reichen von reinen Informationsveranstaltungen bis hin zu Runden Tischen oder der Einbindung in Form einer ehrenamtlichen Tätigkeit. Die im Folgenden untersuchten Partizipationsformate gleichen denen aus der deutschen Fallstudie⁶².

Informationsveranstaltungen

Ähnlich der Situation in der Region Aachen wird auch für die Region Lancashire festgestellt, dass eine höhere Akzeptanz auf Seite der Beteiligten in erster Linie durch informelle Verfahren zu erzielen ist, die über das gesetzlich geforderte Grundmaß der Beteiligung hinausgehen. Hierzu zählen in erster Instanz Informationsveranstaltungen, mit denen der Versuch unternommen wird, die lokale Bevölkerung in Kenntnis zu setzen. Hier wird durch die Darlegung einer schlüssigen Argumentation Akzeptanz für die Umsetzung von infrastrukturellen Maßnahmen gesichert. Zudem gilt es Anregungen und Vorschlägen der beteiligten Akteure Gehör zu verleihen und diese in den weiteren Planungsprozess einfließen zu lassen. Der Stakeholder Manager eines in Lancashire operierenden EVUs vergleicht gut vorbereitete Informationsveranstaltungen mit Marketing Maßnahmen, die in der kommerziellen Vermarktung von Produkten standardmäßig unternommen werden. Auf eine ähnliche Art und Weise kann der Äußerung entsprechend auch ein infrastruktureller Eingriff „verkauft“ werden:

That's a plus. When we did the engineering work on this line, we did particular 'meet the manager'-sessions. We gave them USB flash drives with all the information; we've got a lot of value by that. We also went on the local radio and TV to explain to a wider audience what was going on. I think information events are our key and that is almost like a marketing scheme as well, because it allows us to get people access our website and the information. We realised that we can get all the timetables and policy information as well. (Interviewpartner GB1: 54; Client und Stakeholder Manager eines EVUs)

Bei der Durchführung gut konzipierter Informationsveranstaltungen kann nicht nur dem Ziel der Schaffung von Akzeptanz im Kreise der lokalen Bevölkerung nachgekommen werden. Darüber hinaus ermöglichen entsprechend ausgerichtete Informationsveranstaltungen einen ZweirichtungsInformationsaustausch. Hierunter zu verstehen ist die Weitergabe von Planungsinformationen an die lokale Bevölkerung. Im Umkehrschluss werden ebenfalls Hinweise,

⁶¹ Unter dem Faktor Einflussnahme ist im vorliegenden Kontext die Möglichkeit zur Mitbestimmung der Beteiligten zu verstehen. Diese Möglichkeit der Einflussnahme reicht beispielsweise von reiner Informationsweitergabe bis hin zur Übernahme von Funktionen mit Entscheidungsmacht und differenziert somit einzelne Formate.

⁶² Untersucht werden dementsprechend die Formate Informationsveranstaltung, Planungsworkshop, Onlinebeteiligung, Runde Tische sowie eine Einbindung im Rahmen des Ehrenamts.

Informationen und Vorstellungen der Beteiligten gesammelt. Die Bedeutung eines verantwortungsvollen Umgangs mit gewonnenen Informationen wurde bereits ausreichend betont und soll daher an dieser Stelle nur kurz benannt werden. Die Weitergabe von Informationen wird von den befragten Experten in der Region Lancashire übereinstimmend als wichtig und unverzichtbar beurteilt.

Planungsworkshops

Soll das Maß der Einbindung über einen zweiseitig ausgerichteten Informationsaustausch hinausgehen, eignen sich im Rahmen der Planung von beispielsweise einer neuen Station Planungsworkshops. Sie sind darauf ausgelegt, eine konstruktive Diskussion zwischen Planern, Entscheidern und der lokalen Bevölkerung zu fördern. Eine Anpassung der Planung an lokale bzw. regionale Erfordernisse soll ermöglicht werden. Voraussetzung zur Durchführung solcher Workshops ist eine größtmögliche Offenheit der Planer und Entscheider im Hinblick auf abweichende Sichtweisen und die Einbringung neuer Ideen, die in der bisherigen Planung nicht berücksichtigt wurden. Dies fasst der befragte Abteilungsleiter des Departments for Transport folgendermaßen zusammen:

Whenever you participate at that stage, people should get the chance to actually drive it forward and change it. If you have got a limited scope for change, that may not be the best approach. [...] You have to be mindful of what the flexibilities are. If you are flexible enough, fine. If you are not flexible enough, then you have to be very open about that fact. And you should be very careful about how you do that because if you do involve them they have always ideas. If none of these is going to work, it isn't a very good idea simply because you just haven't got the time or resources to implement what they want to do. (Interviewpartner GB2: 80-82; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport)

Bei der Umsetzung von Vorschlägen gibt es finanzielle und planerische Einschränkungen. Es kann nicht Ziel einer jeden Beteiligung sein, alle eingebrachten Vorschläge weiterzuverfolgen, um bloß keine Frustration auf Seite der Beteiligten zuzulassen. In diesem Fall gilt es eine sorgfältige Abwägung der Erkenntnisse vorzunehmen und realisierbare Vorschläge in den Planungsprozess einzuspeisen. Dies leitet unmittelbar zu einer bereits zuvor benannten Herausforderung: „So again it's about managing expectations and not raising people's hopes about the influence they can have“ (Interviewpartner GB4: 69; Geschäftsführer einer Community Rail Partnership).

Onlinebeteiligung

Digitalisierung zählt zu den Schlagwörtern der aktuell geführten Debatten in unterschiedlichen Themenbereichen. Im vorliegenden Kontext ist der Begriff relevant, da ihm gleichermaßen im

Bereich des öffentlichen Verkehrs als auch im Beteiligungsdiskurs eine hohe Bedeutung zukommt. Dass durch Nutzung digitaler Beteiligungsformate eine jüngere Generation angesprochen und zur Beteiligung motiviert werden soll, steht wohl außer Frage. Darüber hinaus kann durch Onlinebeteiligung eine Vernetzung unterschiedlicher Akteursgruppen erreicht werden, wodurch den gemeinsamen Interessen mehr Ausdruck verliehen werden kann. Außerdem wird der Wissensaustausch mit „hard-to-reach“ Gruppen gefördert, die anderweitig kaum einzubinden sind (Reiser 2011: 169f.). Dennoch besteht ein Konsens im Kreis der befragten Experten, dass Onlinebeteiligung eine sinnvolle Ergänzung zu nicht virtuellen Formaten darstellt, diese aber nicht ersetzen kann. Diese Erkenntnis bezieht ein Interviewpartner zunächst auf den Bereich der Onlinebeteiligung. Im Anschluss daran macht er jedoch deutlich, dass die Kombination unterschiedlicher Ansätze zur Einbindung der lokalen Bevölkerung stets von Vorteil ist. Auf die Frage, welchen Stellenwert er dem Format der Onlinebeteiligung einräumt, antwortet er wie folgt:

I think it helps, but I still think having collective discussions, where people sort of sit around the table is actually more useful. Not saying you shouldn't do that, I think it is complementary to the other approaches and I think that's a key lesson really. You don't do just one single thing, there are lots of different approaches and it depends on the size of the scheme obviously. For a big scheme, you do need a whole bunch of different approaches that complement each other. (Interviewpartner GB6: 46; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Die Frage nach dem Nutzen des Formats „Onlinebeteiligung“ macht auch deutlich, dass es sich hierbei besonders im Kontext regionaler Bahn um eine vergleichsweise neue Variante der Einbindung handelt. Einige der befragten Experten haben bisher keinerlei Erfahrung im Bereich der Onlinepartizipation gesammelt.

Runde Tische

Im Gegensatz zum Format der Onlinebeteiligung ist eine Teilhabe zivilgesellschaftlicher Akteure durch Runde Tische eine wohlbekannte Variante der Partizipation. An dieser Stelle kann entgegen der vorgenannten Formate ausdrücklich von Partizipation gesprochen werden, da Runde Tische eine meist dauerhafte Einbindung und somit langfristige Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Institutionen, Bahnindustrie und zivilen Akteuren ermöglichen. In der Region Lancashire werden sogenannte „forums“ von der CRP organisiert. Hier finden nicht nur Bürger aus der Region Gehör, genauso werden außenstehende Akteure wie bspw. Tourismusbüros oder Einzelhandelsverbände zu diesen Sitzungen eingeladen. Auf diese Weise kann der Informationsaustausch zwischen den Akteuren sichergestellt und Möglichkeiten der Einflussnahme für die Akteure geschaffen werden, die anderweitig Ideen und Probleme nur schwierig an die relevanten Ansprechpartner adressieren können:

I think they are great. The thing about the forums is that, our previous railway contact said: 'There might not be much on the agenda, but you go to the forum and there's always something coming up, something of interest.' Because there are quite wide ranging discussions and particularly when you're hearing about what's happening in the local areas, perhaps what the local tourism bodies are doing and how perhaps the railway could be involved in that. So yes, there are all sorts of stuff and it is a really good way of a two-way flow of information and providing a mechanism for getting that information between the two. I don't think something like this would exist, if you didn't do something like the forums. It just wouldn't happen. (Interviewpartner GB4: 73; Geschäftsführer einer Community Rail Partnership)

Ehrenamt

Abschließend soll eine Bewertung des Ehrenamts als Form der Partizipation vorgenommen werden. Grundsätzlich wird das Ehrenamt in der Region Lancashire genau wie im restlichen Großbritannien in anderer Weise ausgelebt, als sich dies in der deutschen Fallstudie darstellt. Das nur geringfügig oder gar nicht professionalisierte Ehrenamt hat im britischen Kontext eine deutlich höhere Bedeutung. Modelle wie Bahnhofspatenschaften oder „Station gardening“-Aktionen finden starke Nachfrage. Neben dem vergleichsweise hohen Potential an Bürgern, die ihre Zeit zur Verfügung stellen, wird der Erfolg der Einbindung von Ehrenamtlern auch durch CRPs und EVUs gesichert, die die eingebrachte Arbeit schätzen und den Ansatz mit finanziellen Mitteln unterstützen. „Nothorn Rail“ setzt als in Lancashire operierendes EVU kleine Anreize durch die Vergabe von Freifahrten oder die Bereitstellung von benötigtem Material. Der Client und Stakeholder Manager sieht hier eine klassische Win-Win-Situation:

We've got 463 stations and the majority has a station adopter. So there's a volunteer, who gives up his own time to look after the station or friends of station groups who do similar things. We give them tools to go out for gardening, we pay flowers for them. We give them a free ticket, so they can travel on our services anywhere for free. And that's a deal. They love it, we love it, everyone is happy. It is a win-win-situation. The amount of time, the reward and that engagement within the community is priceless. (Interviewpartner GB1: 58; Client und Stakeholder Manager eines EVUs)

Das aufgebrachte Engagement ist auf die national abweichende Beteiligungs- und Partizipationskultur zurückzuführen. Auch wenn spezifische Gründe hierfür nur schwer auszumachen sind, führt der befragte Abteilungsleiter des Departments for Transport die Bereitschaft zur Unterstützung auf Passion, Stolz auf die lokale Community sowie den Wunsch nach Mitwirkung zurück: „I think it is passion that you can't buy. People get involved for all sorts of reasons. By large they get involved, because they wanted to help, they want to give something back“ (Interviewpartner GB2: 90; Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport).

8.4.5 „Bessere Beteiligung?“ – Optimierungspotential im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire

Insbesondere im Bereich Verkehr stellt sich stets die Herausforderung auf neue Entwicklungen reagieren zu können, da sich Rahmenbedingungen beispielweise durch die Neuvergabe von SPNV-Leistungen ändern. Die Einbindung aller zuvor benannten Akteure bietet nicht nur die Chance einer nachhaltigen Entwicklung samt der zu erreichenden Akzeptanz im Akteursnetzwerk, auch die Handlungsfähigkeit des Akteursnetzwerkes wird vor dem Hintergrund der Einbindung der verschiedenen Interessen und Standpunkte gestärkt. Community Rail Partnerships stellen einen wesentlichen Akteur auf regionaler Ebene dar, der die Integration außenstehender Akteure und somit den Partizipationsprozess fördert und stärkt. Entgegen im Zuge von Ausschreibungen wechselnden EVUs bilden CRPs einen kontinuierlichen Bestandteil des Akteursnetzwerkes. Außerdem werden CRPs gehört und verstärkt in Entscheidungsprozesse eingebunden. Das ist dem Geschäftsführer von ACoRP nach auf den Benefit⁶³ zurückzuführen, den CRPs für den Bahnsektor erbringen. Besonders der finanzielle Vorteil, den CRPs für das regionale Bahnsystem generieren, verschafft ihnen eine stärkere Stellung im Akteursnetzwerk:

The Community Rail process has achieved very much in the last years and that is why it gets more and more important, also for the DfT. Since they realised how much costs it can save, they are very keen to integrate Community Rail elements in new franchise agreements. (Interviewpartner GB12: 3; Geschäftsführer der Association of Community Rail Partnerships)

Mit dem Erfolg von CRPs geht deren steigender Stellenwert im Akteursnetzwerk des regionalen Bahnsystems in der Region Lancashire einher. Kritisiert werden könnte, dass die Einflussnahme im Fall der CRPs durch die Generierung von Einsparpotentialen erkaufte wird. Dies würde dem Konstrukt, das sich in der Region Lancashire etabliert hat, jedoch nicht gerecht. Hier schafft die CRP einen Mehrwert, der von den befragten Experten als weit über einen rein finanziellen Nutzen hinausgehend beurteilt wird. Wenngleich grundsätzlich eine sehr positive Einschätzung der aktuellen Situation zu beobachten ist, lassen sich auch im Bereich der CRPs Verbesserungen ausmachen. So ist die bereits zuvor angeklungene Forderung nach Sicherstellung der repräsentativen Wiedergabe der Meinung der lokalen Bevölkerung zu benennen. Zudem wird die Forderung deutlich, dass CRPs als „Single Point of Contact“ für Bürger aus der Region dienen sollen:

⁶³ Community Rail Partnerships generieren im Hinblick auf die Kanalisierung von Informationen aus der lokalen Bevölkerung einen Nutzen für das regionale Bahnsystem. Darüber hinaus tragen sie maßgeblich zur Einsparung von Kosten bei, was ihnen eine stärkere Position im Akteursnetzwerk sichert.

When it comes down to individuals like representatives in local government or representatives in organisations like the rail partnership, they need to own the community's opinions, represent it for them and giving them a point of contact, where they can liaise with and it doesn't take excessive time out of their day job. (Interviewpartner GB8; Director of Transport an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

In diesem Zusammenhang ist es umso wichtiger, dass CRPs in der Lage sind, eine offizielle Haltung zu einzelnen Themenbereichen aus der Gesamtheit an Meinungen der lokalen Bevölkerung zu entwickeln. Nur so können Vorstellung der lokalen Bevölkerung repräsentativ in den Entscheidungsprozess eingebracht werden. Im Hinblick auf Optimierungspotentiale innerhalb einer partizipativen Governance bedarf es folglich der Akquirierung von Bevölkerungsgruppen, die derzeit in CRPs gar nicht oder nur mangelhaft vertreten sind. Vor diesem Hintergrund stehen in erster Linie junge Menschen aus der Region Lancashire auf dem Wunschzettel:

There's always room to learn and develop. One of the things, which is major in a railway context with all various groups, it tends to be quite a senior demographic of white middle-aged men being predominant. Sometimes that's different with stations. I think finding ways of involving wider sections of the community, particularly young people, and finding things that young people like doing can actually offer new ideas. Probably we need to sort of professionalise the approach more and maybe engage with academic institutions, which have done a lot of work on community engagement and learn from them a bit more. (Interviewpartner GB6: 56; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Ein erfolgversprechender Ansatz, um eine junge Generation für das Themenfeld regionale Bahn zu begeistern liegt in der Zusammenarbeit mit in Lancashire ansässigen Schulen und Universitäten. Aktuell wird bereits mit Grundschulen zusammengearbeitet und der Versuch unternommen Kinder schon in jungen Jahren mit dem System „Bahn“ bekannt zu machen und sie an dieses heranzuführen. Würde hierauf aufbauend eine Zusammenarbeit mit Universitäten⁶⁴ etabliert, könnten Studenten an die CRPs herangeführt und im weiteren Verlauf in die von CRPs bereitgestellten Formate – beispielsweise „station forums“ – eingebunden werden. Einen Kooperationspartner könnte beispielsweise die University of Central Lancashire (UCLan) stellen, die Studiengänge in den Bereichen Verkehr und Tourismus anbietet. Das Modell der Einbindung von Studierenden hat sich bereits in anderen Regionen Englands als erfolgreich herausgestellt. So pflegt die „Devon and Cornwall Rail Partnership“ eine enge

⁶⁴ Selbstverständlich sollen und dürfen sich die Bemühungen nicht nur auf die Zusammenarbeit mit Universitäten beschränken. Ebenso können Oberstufen der weiterführenden Schulen oder weitere Bildungseinrichtungen als Kooperationspartner dienen.

Zusammenarbeit mit der University of Plymouth⁶⁵ und bindet interessierte Studierende in die CRP sowie deren Aktivitäten ein.

Abgesehen von den zuvor benannten Optimierungspotentialen, die in erster Linie CRPs in den Fokus nehmen, geht aus den geführten Interviews hervor, dass alle Akteure neben einer dauerhaften Partizipation⁶⁶ ziviler Akteure ebenso für eine ernsthafte Beteiligung bei einzelnen Planungsprozessen plädieren. Hierzu zählt insbesondere eine Beteiligung von Bürgern nur dann zuzulassen, wenn eingebrachte Ideen noch in den Planungsprozess einfließen können und die beteiligenden Verantwortlichen einen gewissenhaften Umgang mit der Ressource Bürgerinput pflegen. Das Stichwort „Ressourcen“ aufgreifend bleibt abschließend festzuhalten, dass auch im britischen Kontext eine Optimierung bzw. Intensivierung von Partizipations- und Beteiligungsbemühungen nur dann erfolgreich sein kann, wenn entsprechende finanzielle Mittel zur Unterstützung des Prozesses bereitgestellt werden:

Then there are people who say that multilevel approaches are better, because you can make local decisions for local people and I agree, that's where my preference lies. But the problem there becomes that you can't do that if you haven't got the resources to do that. (Interviewpartner GB7: 62; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Entscheidungsfindung kann auf regionaler Ebene diskutiert und maßgeblich beeinflusst werden. Die „Kümmerer“ auf regionaler Ebene sind jedoch auf finanzielle Mittel angewiesen, um dieser Aufgabe in adäquatem Maße nachkommen zu können. Mit der Sicherung von Mitteln im Rahmen der neu ausgeschriebenen Franchiseverträge unterstützt das Department for Transport die Beteiligungs- und Partizipationsmöglichkeit auf regionaler Ebene. Für eine fortlaufende Optimierung ist dies von essentieller Bedeutung.

8.5 Resümee zur Fallstudie Region Lancashire

Im Anschluss an den Railways Act im Jahr 1993 hat eine radikale Reformierung des britischen Bahnsektors stattgefunden, die sich auch auf die Strukturen im regionalen Bahnsystem ausgewirkt hat. Mit der lückenlosen Umsetzung der Reform wurde unmittelbar die wettbewerbliche Ausschreibung von Verkehrsleistung auf der Schiene eingeleitet. Hinsichtlich regionaler Bahnverkehre ist festzustellen, dass die ausgeschriebenen Franchisen zwar regional gegliedert sind, dennoch aber zuständigkeitshalber vom Department for Transport als auf nationaler

⁶⁵ Studierende werden in ehrenamtliche Tätigkeiten ebenso wie in die Diskussion zur Weiterentwicklung des regionalen Bahnsystems in der Region Devon/Cornwall seit Jahren mit großem Erfolg eingebunden.

⁶⁶ Hierunter ist in erster Linie die verstetigte Variante der Mitwirkung via CRPs gemeint.

Ebene agierendem Akteur vergeben werden. Die Ergebnisse für die britische Fallstudie zeigen, dass durch die wettbewerbliche Vergabe nicht nur neue Eisenbahnverkehrsunternehmen Einzug in das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem erhalten. Aufgrund der Ausschreibung auf nationaler Ebene entsteht zunehmend Beteiligungsbedarf regionaler Akteure, die das Akteursnetzwerk zusätzlich erweitern und darüber Einfluss auf Entscheidungen ausüben wollen. Analog zur Entwicklung in der deutschen Fallstudie ist auch die Zahl der Akteure im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire angestiegen.

Die Ergebnisse der Experteninterviews belegen eindeutig, dass ein Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem der Region Lancashire besteht und geben Aufschluss darüber, welche Akteure es umfasst. Die Erkenntnisse zeigen, dass nicht nur das DfT als Finanzier maßgeblichen Einfluss ausüben kann. Community Rail Partnerships werden von den Experten als wichtigster Akteur im regionalen Bahnsystem bewertet. Ausschlaggebend hierfür ist, dass CRPs regionalen Akteuren die Möglichkeit eröffnen, ihren Interessen Ausdruck zu verleihen und diese in die Verhandlung zwischen den netzwerkzugehörigen Akteuren einzubringen. Damit ermöglichen CRPs in der britischen Fallstudie die Kanalisierung regionaler Interessen und verschaffen der regionalen Ebene in der ebenenübergreifenden Steuerung mehr Gewicht.

Entsprechend der Ergebnisse zur deutschen Fallstudie, sprechen sich auch die britischen Interviewpartner für mehr Beteiligung aus und führen ähnliche Gründe (Akzeptanz, Legitimation, Nutzerwissen) hierfür an. Sie machen aber auch deutlich, dass Beteiligung nur dann gelingen kann, wenn ergebnisoffen und mit ernsthafter Absicht beteiligt wird. Es wurde gezeigt, dass CRPs partizipative Governance im regionalen Bahnsystem maßgeblich unterstützen. Die Anerkennung von CRPs als Erfolgsmodell durch das DfT, die formale Verankerung in der Community Rail Strategy und die Sicherung der Finanzierung stellen wichtige Erfolgsdeterminanten aus struktureller Perspektive dar. Die Beteiligung ziviler Akteure wird über institutionalisierte Partizipationsformen der Beteiligung – und somit geschaffene Beteiligungskultur – ermöglicht. Hier ist an erster Stelle die Organisation und Durchführung von Runden Tischen (station forums) zu nennen. Aufgrund der starken Position von CRPs im Akteursnetzwerk können Interessen der Beteiligten als ernstzunehmende Standpunkte in Entscheidungsprozesse eingebracht werden.

9 Vergleich der Modelle partizipativer Regional Railway Governance

An dieser Stelle erfolgt eine Gegenüberstellung der gewonnenen zentralen Einsichten. Diese werden in Bezug zur theoretischen Fundierung gesetzt, die in Kapitel 3 vorgenommen wurde. Auch wenn die einzelnen Themenfelder Überschneidungen aufweisen, soll sich die folgende Gegenüberstellung an der in Abbildung 37 dargestellten Struktur orientieren. Der Verfasser erachtet die Struktur als sinnvoll, weil sie die drei Hauptbestandteile des Theoriekapitels (Kapitel 3) aufgreift und in Bezug zu wesentlichen Erkenntnissen der beiden Fallstudien setzt. So werden nacheinander die Themenbereiche „Governance“ (vgl. Kapitel 3.1), „Partizipation“ (vgl. Kapitel 3.2) sowie „Kooperation als soziale Innovation“ (vgl. Kapitel 3.3) beleuchtet. Es wird stets Bezug auf gewonnene Erkenntnisse aus der empirischen Untersuchung genommen. Im Anschluss daran stellt sich die Frage nach der Übertragbarkeit von erkannten Best-Practice Elementen.

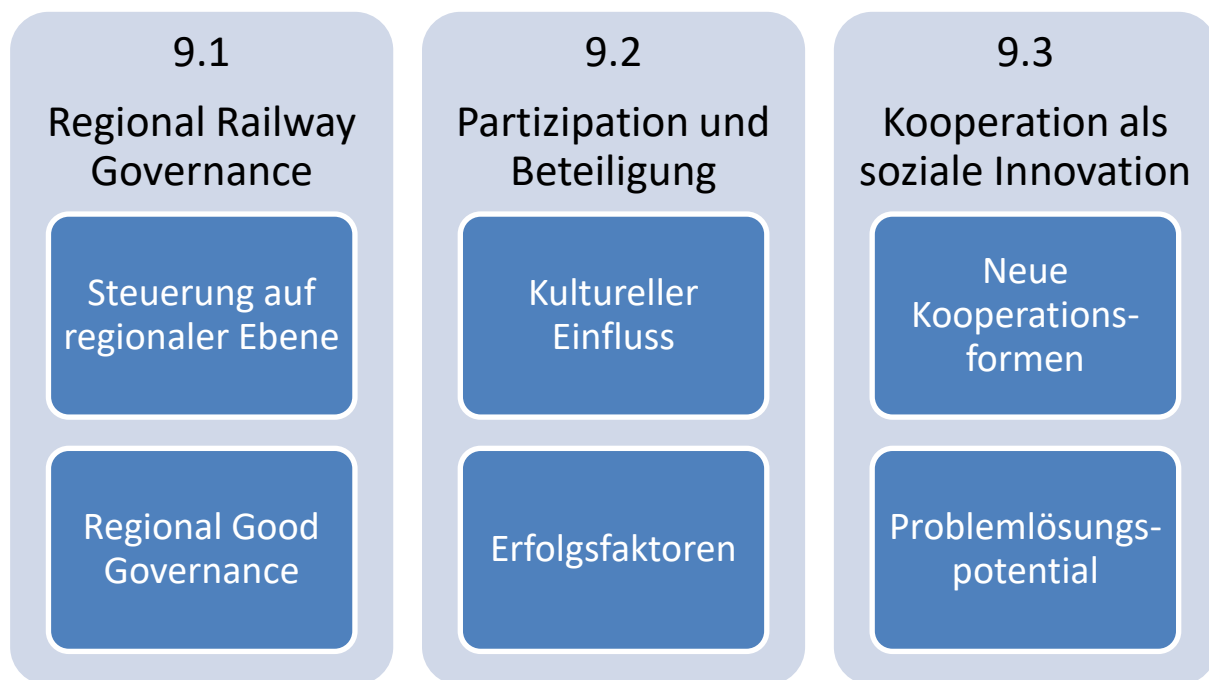


Abbildung 37: Struktur für den Vergleich der Modelle partizipativer Regional Railway Governance
(Quelle: Eigene Darstellung)

9.1 Regional Railway Governance in den gewählten Fallstudien

Auch wenn der Governance-Begriff eingangs aufgrund der Vielseitigkeit seiner Anwendungsbereiche von Schuppert (2008a: 13) als „eindeutig uneindeutiger Prozess“ eingeordnet wurde, hat sich das Bild über die relevanten Ausprägungsformen von Governance deutlich geschärft. Grundsätzlich wird der Governance-Begriff hier in Bezug zu Steuerungsfunktionen gesetzt. Auf diesem Governance-Verständnis aufbauend, wurde der Fokus der Untersuchung von partizipativer Governance im regionalen Bahnsystem auf die (teil-) privatisierte Erbringung von öffentlichen Aufgaben gerichtet. Die Sicherung von Nahverkehrsleistungen auf der Schiene zählt zur öffentlichen Daseinsvorsorge, die spätestens seit dem Einsetzen von Privatisierungsprozessen in den 1990er Jahren im Bahnsystem nicht mehr ausschließlich von öffentlichen Akteuren erbracht werden. Vor diesem Hintergrund werden zunehmend private Akteure in die Produktion öffentlicher Güter eingebunden (Schuppert 2007: 499). Dies hat in den regionalen Bahnsystemen der Region Aachen und der Region Lancashire zu einer kooperativen Zusammenarbeit von öffentlichen, privaten und zivilen Akteuren geführt.

Die beiden Fallstudien zeigen, dass die Zusammenarbeit mit der Etablierung und Entwicklung von Akteursnetzwerken einhergeht. Das Netzwerk stellt eine hybride Governanceform dar und schafft die Grundlage für eine kontinuierliche und vertrauensvolle Zusammenarbeit (Wald/Jansen 2007: 97). Grundsätzlich besteht in keinem der beiden Untersuchungsräume ein formalisiertes Akteursnetzwerk, das seinem offiziellen Charakter entsprechend leicht zu identifizieren wäre. Um die Existenz einer netzwerkgebundenen Zusammenarbeit zu belegen, war es daher notwendig, Interviews mit zugehörigen Experten zu führen. Nur so können Einsichten in nicht formalisierte Strukturen des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem erlangt werden. Darauf aufbauend ist zu erkennen, dass die Existenz von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem weder in der deutschen noch in der britischen Fallstudie in Frage gestellt wird. Vielmehr belegen die Ergebnisse eindeutig, dass eine netzwerkgebundene Zusammenarbeit verschiedener Akteure besteht.

Region Aachen	Region Lancashire
„Es existiert schon ein Netzwerk. Gerade in den Bereichen, die ich eben als Netzwerk geschildert habe, ist ein reger Austausch vorhanden. Dieser führt aber nicht konkret dazu, dass alle Akteure an einem Tag an einem Tisch sitzen. Es zeichnet ein Netzwerk aus, es geht in alle Richtungen und auch wieder zurück und man trifft sich an der einen oder anderen Stelle immer wieder. Es ist nicht gesteuert mit regelmäßigen Treffpunkten, aber man weiß genau, wie man zum Beispiel Themen angehen kann, wie man Lösungen finden kann, wen man braucht, um Lösungen herbeizuführen und wen man informieren sollte, wenn es bestimmte Lösungen gibt oder nicht gibt.“ (Interviewpartner D3: 26; Teilnetzmanager eines EVUs)	„There's a network and we do engage. If we didn't do this, we wouldn't be able to maintain our excellent working relationship, bringing forward investments, working with the community. It's vital that we maintain these links right across the industry, externally and internally and in the local communities. Otherwise we wouldn't be able to do half the things that we've done. That's practically my job.“ (Interviewpartner GB1: 22; Client und Stakeholder Manager eines EVUs)

**Tabelle 6: Vergleich zur Existenz eines Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem
(Quelle: Eigene Darstellung)**

Tabelle 6 greift nochmals besonders illustrative Beispiele aus den Interviews heraus. Hier werden exemplarisch zwei Interviewausschnitte angeführt, die das Bewusstsein der Interviewpartner für den Netzwerkcharakter im jeweiligen regionalen Bahnsystem widerspiegeln. Auf Grundlage der geführten Interviews kann darüber hinaus ein relativ genaues Bild der Netzwerke gezeichnet werden, das die einzelnen Akteure und deren gemeinsames Wirken umfasst (vgl. Abbildung 32 und Abbildung 35). Die Ergebnisse aus den Fallstudien machen deutlich, dass Governance im regionalen Bahnsystem insbesondere vor dem Hintergrund des Regional Governance-Ansatzes verstanden werden kann. So impliziert Regional Governance die Steuerung innerhalb von Akteurskonstellationen, die von steigender Komplexität gekennzeichnet sind. Dies gilt für das regionale Bahnsystem in der Region Aachen genauso wie für die Region Lancashire. Im Rahmen der Privatisierung des Bahnsystems wurde eine enorme Ausweitung des Kreises an beteiligten Akteuren initiiert. Eine detaillierte Übersicht der Zusammensetzung der beiden untersuchten Akteursnetzwerke wurde in Kapitel 7.2.1 und 8.2.1 vorgenommen.

Zum Kreis der Akteure im regionalen Bahnsystem zählen in erster Linie Eisenbahnverkehrsunternehmen, Eisenbahninfrastrukturunternehmen, Aufgabenträger für den Schienenpersonennahverkehr, Kommunalverwaltungen, Verkehrsministerien, Aufsichtsbehörden, Fahrgastverbände, Interessengemeinschaften und Politiker. Diese Aufzählung bildet lediglich einen Teilausschnitt der zentralen Akteure ab. Die Zusammenarbeit im Hinblick auf gemeinsame Ziele⁶⁷ bei unterschiedlicher Interessenslage der einzelnen Akteure unterstreicht die zuvor beschriebene gestiegene Komplexität. Im Rahmen der Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen, also Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, durch private Akteure

⁶⁷ Bspw. die Sicherung des SPNV-Angebotes in den beiden untersuchten Fallstudien

wird dies umso deutlicher. Hier bedarf es der Steuerung, um die Erbringung der aus dem öffentlichen Leistungsspektrum weggegebenen Leistungen sicherzustellen.

An dieser Stelle muss betont werden, dass die Untersuchung der Funktionsweise des regionalen Bahnsystems aus Governance Perspektive weitere Denkrichtungen der Governance-Forschung berücksichtigen muss. Dies ergibt sich alleine aus der dem SPNV zugrunde liegenden Struktur. Die Finanzierung von SPNV-Leistungen ist auf unterschiedliche politische Handlungsebenen verteilt. Das Zusammenspiel dieser Ebenen ist relevant. Daher wurden bei der Untersuchung in der Region Aachen sowie Lancashire Multilevel Governance-Elemente explizit diskutiert, die bereits in Kapitel 3.1.3 theoretisch eingeführt worden. Zwar erweist sich die Betrachtung des Zusammenspiels von verschiedenen Ebenen in beiden Fallstudien als bedeutend, jedoch sind deutliche Unterschiede hinsichtlich der Ausprägung auszumachen. In Deutschland bestehen zwischen Bund und regional operierendem EVU verschiedene Zwischenebenen (Land, Zweckverband), während diese in Großbritannien fehlen. Dort besteht eine direkte Beziehung zwischen nationaler Ebene und regional operierendem EVU.

Im deutschen Kontext werden beispielsweise Regionalisierungsmittel zur Sicherstellung des Betriebs im SPNV von der Bundesebene an die einzelnen Länder zugewiesen, womit die Übertragung der Verantwortung für die Organisation des Nahverkehrs einhergeht. Das Land Nordrhein-Westfalen leitet diese Mittel an die zuständigen Verkehrsverbünde als Aufgabenträger weiter⁶⁸, die in der Folge SPNV-Leistungen ausschreiben und diese vergeben. Somit wird im deutschen Kontext von einer Regionalisierung des Nahverkehrs gesprochen.

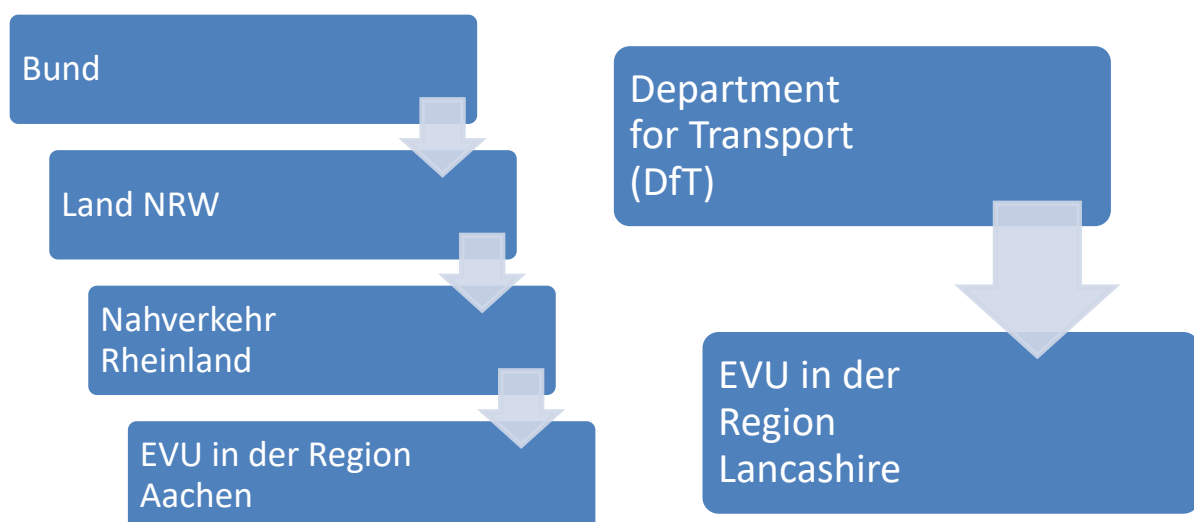


Abbildung 38: Finanzmittelfluss zur Bestellung von SPNV-Leistungen
(Quelle: Eigene Darstellung)

⁶⁸ Die Struktur der Aufgabenträgerschaft variiert je nach Bundesland. So wurden in Nordrhein-Westfalen Zweckverbände zur Organisation des ÖPNVs gegründet, denen die Aufgabenträgerschaft zugesprochen wurde. In anderen Bundesländern (bspw. Bayern) wird der Nahverkehr hingegen auf Landesebene organisiert.

Im Kontext der deutschen Fallstudie folgt der Mittelfluss der dargestellten Abfolge der unterschiedlichen Handlungsebenen und endet letztlich bei dem regional ansässigen Aufgabenträger, der das EVU für erbrachte SNPV-Leistungen vergütet (vgl. Abbildung 38, linke Seite). Neben den finanziellen Mitteln wird dem Aufgabenträger ebenfalls die Verantwortung zur Bestellung des Nahverkehrs übertragen. Aufgrund der regionalen Verankerung weisen die zuständigen Verkehrsverbünde eine hohe Sensibilität im Hinblick auf regionale Problemlagen auf. Auch die Erkenntnisse aus den Expertengesprächen machen deutlich, dass auf regionaler Ebene ein höheres Problembewusstsein für regionale Herausforderungen besteht. Neben der Finanzierung der Verkehrsleistung wird dem Zusammenwirken unterschiedlicher Verwaltungsebenen in der Region Aachen auch bei infrastrukturellen Themen eine hohe Bedeutung zugesprochen (vgl. Tabelle 7).

Region Aachen	Region Lancashire
„Ich muss noch ergänzen, dass es jedoch auch hinsichtlich der Infrastruktur Bundesprojekte gibt, aber bei Themen der regionalen Bahn ist es in der Regel Landesgeld, was in Infrastruktur fließt. In die Begleitinfrastruktur müssen die Kommunen investieren, wie beispielsweise Zugwegungen, Bushaltestellen, Haltepunkte etc., welche als kommunale Begleitmaßnahmen gelten. An der regionalen Bahn ist also jede Ebene der Verwaltungsstruktur Deutschlands beteiligt.“ (Interviewpartner D7: 34; Berater für den ÖV in der Region Aachen)	„So it can happen, but a local authority won't be in the situation, unless it has special funding grants, to be able to say 'we want new trains on this line and we'll pay for them'. I mean they could do, but it is highly unlikely, because it would take such a large chunk of the budget. So it doesn't have tens of millions or hundreds of millions of Pounds on disposal to spend only on the railways. So yes, there are different levels of government, but the relationship between them is very different than the different levels of government in Germany.“ (Interviewpartner GB7: 40; Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University)

Tabelle 7: Vergleich der Multilevel Governance-Arrangements in den beiden Fallstudien
(Quelle: Eigene Darstellung)

Ein Vergleich der Multilevel Governance im Rahmen der Finanzierung regionaler Bahnsysteme in Deutschland und Großbritannien zeigt, dass die ebenenübergreifende Abstimmung unterschiedlich strukturiert ist. Im britischen Kontext existiert kein Äquivalent zu den deutschen Bundesländern. Bei Blick auf Abbildung 38 (rechte Seite) wird deutlich, dass im Rahmen des Finanzmittelflusses zwischengelagerte Ebenen fehlen und die Vergabe von Verkehrsleistungen direkt auf nationaler Ebene⁶⁹ erfolgt. Selbstverständlich kann der Prozess durch regionale Akteure beeinflusst werden, diese sind jedoch nicht in der Lage, eigenverantwortlich für die eigene Region zu handeln. Vielmehr liegt die Entscheidungsgewalt für regionale Fragestellungen auf nationaler Ebene in London. Die fehlende Handlungsfreiheit öffentlicher Akteure⁷⁰ auf regionaler Ebene wird in den Interviews stark kritisiert, zudem wird der Wunsch nach mehr

⁶⁹ Das Department for Transport schreibt als zentraler Akteur auf nationaler Ebene Leistungen im Schienenpersonennahverkehr aus und vergibt diese.

⁷⁰ Hierzu zählen beispielsweise County Councils, City Councils oder Borough Councils.

regionaler Selbstbestimmung geäußert. Die bestehende Abhängigkeit wird durch das in Tabelle 7 aufgeführte Zitat für die Region Lancashire illustriert.

Wurde bislang thematisiert, welche Facetten der Governance Forschung aus welchen Gründen im vorliegenden Kontext relevant sind, drängt sich nun die Frage auf, welche Erfolgsfaktoren in den beiden Fallstudien identifiziert werden können⁷¹. Grundsätzliche Erfolgsfaktoren von Governance wurden in Kapitel 3.1.7 diskutiert und in Abbildung 17 dargestellt. Sie dienen nun der Einordnung der Situation in den beiden Fallstudien. Nicht alle Erfolgsfaktoren konnten bei der Untersuchung der beiden Fallstudien identifiziert werden. Daher werden in der Gegenüberstellung nur die Determinanten benannt, zu denen eindeutige Einblicke erzielt werden konnten.

	Region Aachen	Region Lancashire
Wille zur Kommunikation	Die dem Netzwerk zugehörigen Akteure in der Region Aachen offenbaren einen ausdrücklichen Willen zur Kommunikation untereinander.	Die gelebte Praxis samt regelmäßig stattfindenden Zusammentreffen (bspw. Runde Tische) belegen den bestehenden Austausch und somit auch den Willen der einzelnen Akteure.
Verständnis unter den Akteuren	Auch wenn ein grundsätzliches Verständnis der Akteure gegeben ist, spielt der spezifische thematische Kontext eine wesentliche Rolle.	Die für die Region Aachen getroffene Beurteilung kann ohne Einschränkungen auf die britische Seite gespiegelt werden.
Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme	Die Verantwortungsübernahme durch einzelne Akteure (z.B. Aufgabenträger) ist völlig unstrittig. Die Existenz eines ausgeprägten kollektiven Verantwortungsgefühls kann jedoch nicht beurteilt werden.	Community Rail Partnerships stellen sicherlich das treffendste Beispiel, das eine geforderte Bereitschaft zur Verantwortungsübernahme eindrucksvoll unter Beweis stellt.
Kollektive Zieldefinition	Das Ziel der Aufrechterhaltung des bestehenden SPNV-Angebots wird von den Akteuren geteilt. Zeitgleich gilt es neben der kollektiven Zieldefinition die abweichenden Einzelinteressen der Akteure zu koordinieren.	Die Verhinderung von Streckenstilllegungen sowie die Verbesserung des bestehenden Angebotes im Bereich der regionalen Bahn werden als Zielvorstellung von den Mitgliedern des Akteursnetzwerkes geteilt. Zudem besteht Konsens, dass die partizipative Ausrichtung einen wesentlichen Erfolgsfaktor darstellt.

⁷¹ Im Rahmen eines stringenten Vorgehens müsste der Struktur von Kapitel 3.1 folgend an dieser Stelle ebenfalls partizipative Governance Berücksichtigung finden. Da sich das folgende Kapitel explizit mit der Frage nach Partizipation und Beteiligung in den beiden Untersuchungsräumen auseinandersetzt wird hier davon abgesehen. Anstelle dessen wird der Blickwinkel im folgenden Kapitel aufgegriffen.

Offenheit gegenüber Anderem	Die Offenheit und Zugänglichkeit des Akteursnetzwerkes muss als begrenzt beurteilt werden. So ist es nicht ohne weiteres möglich neue Themen in diesem zu platzieren. Hierzu bedarf es Gate-Keepern, die neue Themen in das Netzwerk einspeisen.	Im Unterschied zur Situation in der deutschen Fallstudie weist das Akteursnetzwerk in der Region Lancashire einen sehr offenen Charakter auf. Maßgeblich wird die Zugänglichkeit des Akteursnetzwerkes dort über Community Rail Partnerships erzielt, die die Einbindung anderer Themen ebenso wie anderer Akteure befördern.
Soziale Unterstützung	Die befragten Akteure beklagen für die Region Aachen mangelnde soziale Unterstützung. An dieser Stelle muss die Frage gestellt werden, ob mangelnde soziale Unterstützung im Endeffekt nicht auf mangelnde Partizipations- und Beteiligungsmöglichkeiten zurückzuführen ist.	In Form der Community Rail Partnerships besteht ein beeindruckendes Potential an einzu-bindenden zivilen Akteuren. Werden diese adäquat eingebunden, kann eine Legitimation und damit verbundene soziale Unterstützung vergleichsweise einfach erreicht werden.
Vertrauen zwischen den Beteiligten	Eine vertrauensvolle Zusammenarbeit bestätigen nahezu alle befragten Experten. Diese stellt einen wesentlichen Faktor zur gemeinsamen Überwindung von Herausforderungen in der Region, die manchmal auch unkonventionelles Handeln erfordern.	Der Stellenwert von Vertrauen zwischen in den Akteuren wird in den Interviews kaum explizit benannt. Dennoch konnte er im Rahmen der empirischen Arbeiten festgestellt werden, dass die Zusammenarbeit vertrauensvoll verläuft.
Mindestgrad an politischer Involviertheit	Der Blick auf Kapitel 7.3.2 offenbart in direkter Weise die Bedeutung der politischen Kulisse für das Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem. Ein institutionalisierter Austausch mit der politischen Ebene zählt zu den Grundpfeilern des SPNV-Systems.	Auch in Großbritannien liegt die Existenz eines politischen Kontexts im Hinblick auf den SPNV in der Natur der Sache. Darüber hinaus werden fruchtbare Beziehungen in die Politik von den Interviewpartnern als hilfreich und auch als in der Region Lancashire vorhanden beschrieben.

Tabelle 8: Identifizierung von Erfolgsdeterminanten in den Untersuchungsräumen
(Quelle: Eigene Darstellung)

Aus den in Tabelle 8 aufgeführten Erfolgsfaktoren lassen sich einzelne Elemente ableiten, die im jeweils regionalen Kontext der beiden Fallstudien als „Regional Good Governance“ bezeichnet werden können. Mit der Situation in der Region Aachen beginnend ist festzustellen, dass zwischen den einzelnen Mitgliedern des Akteursnetzwerkes im regionalen Bahnsystem ein ausgeprägtes Vertrauensverhältnis besteht, das als Grundvoraussetzung für die Nutzung der Vorteile einer netzwerkgebundenen Zusammenarbeit dient. Hier hat die Realisierung gemeinsamer Projekte, wie die Reaktivierung der Euregiobahn, das Verhältnis zwischen den

Akteuren stark positiv beeinflusst. Außerdem ist eine verstärkte Einbindung von zivilgesellschaftlichen Akteuren notwendig, die bisweilen in zu geringem Maße forciert wird. Hierdurch kann eine weitere Ausweitung der Vorteile im Kontext der netzwerkgebundenen Zusammenarbeit gelingen. Dies wird im Kapitel 9.3 nochmals gesondert aufgegriffen.

Lenkt man den Fokus auf die Erfolgsfaktoren, die im Rahmen der britischen Fallstudie markant hervortreten, so ist der ausgeprägte Wille zur Zusammenarbeit zu nennen. Insbesondere die Schaffung von strukturellen Voraussetzungen in Form der Community Rail Strategy, die einen möglichst offenen Ansatz einer regionalen partizipativen Governance fördert, ist an dieser Stelle anzuführen. Zweifelsohne ist das Erfolgsmodell der Community Rail Partnerships auf den Willen zur Zusammenarbeit und Kommunikation der Akteure im regionalen Bahnsystem zurückzuführen. Darüber hinaus fördert die soziale Unterstützung diese Vorhaben. Wenngleich der Großteil an Entscheidungen für das regionale Bahnsystem in Großbritannien auf nationaler Ebene getroffen wird, stützt die Stärkung der regionalen Ebene deren Interessenvertretung ausdrücklich. So ermöglichen Community Rail Partnerships auf regionaler Ebene nicht nur den Austausch zwischen den Akteuren, sie fördern zudem das Verständnis und ermöglichen die Entwicklung einer kollektiven Zieldefinition, die in der zuvor aufgestellten Matrix explizit als ein Erfolgsfaktor identifiziert wird.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Prozesse im regionalen Bahnsystem in Deutschland und Großbritannien nur zu verstehen und einzuordnen sind, wenn unterschiedliche Blickwinkel aus dem Spektrum der Governance Erscheinungsformen angewendet werden. Die beiden Fallstudien machen deutlich, dass zur Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem unterschiedliche Dimensionen berücksichtigt werden müssen. Der Idealtyp „Netzwerk“ wird als grundsätzliche Governance-Form zur Verhandlung von Entscheidungsprozessen verstanden. Das Netzwerk bietet den Vorteil der Flexibilität. Neue Akteure können einfach integriert werden. Dies ermöglicht die netzwerkgebundene Zusammenarbeit von öffentlichen, privaten sowie zivilgesellschaftlichen Akteuren zur Bewältigung kollektiver Problemstellungen bzw. Aufgaben. Das Akteursnetzwerk wird in der britischen Fallstudie durch die Existenz von CRPs unterstützt. Ein entsprechendes Pendant auf deutscher Seite besteht nicht. Hier sind die öffentlichen Akteure umso mehr gefragt, die Beziehungen zwischen den netzwerkzugehörigen Akteuren und somit deren zu Zusammenarbeit zu fördern.

Darüber hinaus spielt angesichts der Aufwertung der regionalen Ebene der Regional Governance-Ansatz eine bedeutende Rolle. Der Bedeutungsgewinn der regionalen Ebene konnte in beiden Fallstudien nachgewiesen werden. Der direkte Vergleich der beiden Fallstudien macht deutlich, dass die regionale Ebene in Deutschland weniger abhängig von anderen politischen Handlungsebenen ist und somit mehr Handlungsspielraum im Hinblick auf regionale Problemlagen aufweist. Dies ist letztlich auf die regionalisierte Verantwortung zur Organisation des

SPNVs zurückzuführen. Zwar ist auch in der britischen Fallstudie eine wachsende Bedeutung der regionalen Ebene festzustellen, deren Handlungsmöglichkeiten sind aufgrund der Dominanz des Department for Transport auf nationaler Ebene aber als eingeschränkt zu bewerten. Spätestens unter Bezugnahme auf zugehörige Finanzierungsstrukturen wurde der Einfluss von Multilevel Governance-Aspekten deutlich, die zudem innerhalb der politischen Zieldefinition oder europäischer Vorgaben Berücksichtigung finden müssen. Inwiefern Elemente einer partizipativen Governance in den beiden Fallstudien identifiziert werden konnten und welchen Stellenwert sie in dem jeweiligen Governance-Arrangement einnehmen wird im folgenden Kapitel herausgestellt.

9.2 Partizipation und Beteiligung im Akteursnetzwerk des regionalen Bahnsystems

Mit der Etablierung von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem geht in den beiden untersuchten Fallstudien die zunehmende Einbindung von Akteuren einher, die zuvor nur eingeschränktes oder gar kein Mitspracherecht besaßen. Das Netzwerk setzt sich als Governanceform durch und führt zu einer deutlichen Intensivierung des Austauschs und der Kooperation zwischen den beteiligten Akteuren. Dies wurde im vorangegangenen Kapitel klar herausgestellt. Damit wurden Beteiligung und Kooperation als wesentliche Elemente der Lösung komplexer Problemstellungen definiert, entgegen den Vorstellungen einer klassischen Top-down-Steuerung (Papadopoulos 2010: 227). An der Problemlösung ist folglich ein deutlich breiter aufgestellter Kreis an Akteuren beteiligt, was die Frage in den Vordergrund stellt, welche Akteure in jener Konstellation berücksichtigt werden. Zwar ist die Forderung nach mehr Teilhabe zu den wohl prominentesten Äußerungen zu zählen, die unter anderem von Entscheidungsträgern geäußert werden, es wird aber deutlich, dass sich die Umsetzung dieser Forderung oftmals schwierig gestaltet.

Die Einbindung einer spezifischen Akteursgruppe steht in diesem Kapitel im Fokus. Hierbei handelt es sich um Akteure der Zivilgesellschaft (vgl. Kapitel 3.2.2), die organisierte Interessengemeinschaften oder individuelle Bürger erfasst. Die Frage, ob und wie eine Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in den Akteursnetzwerken in der Region Aachen sowie Lancashire gewährleistet wird, wurde in den Expertengesprächen explizit gestellt. Die Ergebnisse haben in Kapitel 7.4 und 8.4 Niederschlag gefunden. Die Aussichten und der Erfolg von Beteiligung werden sehr differenziert betrachtet. Erkenntnisreich war die Diskussion von Erfolgsfaktoren im Bereich der Partizipation und der Aspekt der interregionalen Übertragbarkeit. Die in Tabelle 9 angeführten Aussagen von zwei interviewten Experten verdeutlichen dies.

Region Aachen	Region Lancashire
„Selten wird diese Einbindung gewährleistet. Abgesehen von personellen Ressourcen und dem Wutbürgertum findet eine konstruktive Auseinandersetzung mit dem Thema Schienenverkehr im Zuge von Bürgerinitiativen oder ähnlichem nach meinem Gefühl nicht statt. Ich wüsste keine Bürgerinitiative die sich bessere Bahnverbindungen von Aachen nach Köln wünscht. Ich finde es sehr ärgerlich. Es gibt im Zuge der Ringbahnplanung um Aachen herum starke Veränderungen, da kommen ja Ortsteile in der nördlichen Städteregion zu Haltepunkten wie die Jungfrau zum Kinde. Andere Regionen würden Morde begehen, um einen Schienenanschluss zu bekommen. [...] Deswegen geht die Manöverkritik natürlich auch gegen uns, denn vielleicht ist da, wo kein Angebot ist auch keine Nachfrage. Vielleicht sollten wir das Thema Bürgerbeteiligung selber stärker angehen.“ (Interviewpartner D1: 41-45; Repräsentant des Aufgabenträgers)	„I think there are two key things. I have mentioned it with the station friend groups, where you tend to get more women. And I think that is, because they feel the station is part of the community. So it's a sense of community pride and they want their small village or town to look good. I think that's the main factor, whereas there's also some of the volunteers that you've got in the railway do it, because they love trains. You also see this on the mainline railway, where you have rail user groups and quite a few little CRPs, where there are a lot of people in, who are railway enthusiasts. You recognise well that interest is one thing, but it isn't just about the railway, it's about the railway's impact on the community and on society. I think there are those 2 different motivations if you like, the community side and the railway side. And quite often they go hand in hand.“ (Interviewpartner GB6: 52; Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield)

Tabelle 9: Einfluss der jeweiligen Beteiligungs- und Partizipationskultur
(Quelle: Eigene Darstellung)

Stellt man die Erkenntnisse im Bereich der Beteiligungs- und Partizipationskultur der beiden Fallstudien gegenüber, wird deutlich, dass im deutschen Kontext immer wieder der Begriff des „Wutbürgertums“ fällt. Es fallen in den Interviews Aussagen wie: „Wir haben schon andere Veranstaltungen kennengelernt, bei denen das nicht so klar war und ‚Bahn-bashing‘ im extremen Maße durchgeführt worden ist, obwohl man zu einem ganz anderen Thema da war“ (Interviewpartner D5: 56; Leitender Mitarbeiter Bahnhofsmanagement Aachen). Dementsprechend scheinen „Wutbürger“ nicht nur bei Infrastrukturgroßprojekten wie Stuttgart 21 oder dem Berliner Flughafen BER von Belang zu sein. Insbesondere im deutschen Kontext darf die Auseinandersetzung mit einem überaus kritischen Teil der Zivilgesellschaft in Beteiligungsprozessen nicht gescheut werden. Die Entwicklung einer unterstützenden Beteiligungskultur steht in Deutschland währenddessen erst am Anfang. Das bedeutet, dass oftmals eine wenig konstruktive Gesprächsatmosphäre zwischen den Beteiligten entsteht, die eine konstruktive Zusammenarbeit mit Akteuren der Zivilgesellschaft erschwert.

Zivilgesellschaftliche Akteure treten in Deutschland häufig in Form institutionalisierter Verbände oder Organisationen auf. Die in der Region Aachen bestehende Beteiligungskultur ist primär auf die Einbindung solch professionalisierter Akteure ausgerichtet. Die Ergebnisse der Interviews machen deutlich, dass die Auseinandersetzung mit Vertretern von beispielsweise Fahrgastverbänden wie PRO BAHN e.V. oder Mitgliedern von Fahrgastbeiräten⁷² stattfindet.

⁷² Dies zählt beispielsweise im Kreis Düren zur gelebten Praxis.

Verglichen mit der Situation in Großbritannien besteht in der Region Aachen Nachholbedarf im Hinblick auf eine Kultur des Austausches, die das Potential einer Zusammenarbeit besser ausschöpft. Hierzu werden Beteiligungsformate benötigt, die den Interessen und Ansprüchen der Teilnehmer gerecht werden. Eine Beteiligungskultur lässt sich nicht ohne weiteres von einer Region auf die andere übertragen. Wohl aber können Elemente kopiert werden, die den Dialog fördern und die bessere Nutzung bisher brachliegender Potentiale ermöglichen. Als Erfolgsmodell können beispielsweise „station forums“ aus der britischen Fallstudie in adaptierter Form auch in der Region Aachen Anwendung finden. Die bereits bestehenden Runde Tische zu Bahnhöfen in der Region Aachen lassen bislang eine Beteiligung ziviler Akteure vermissen. Mit deren Erweiterung nach britischem Vorbild könnte ein erster Schritt in Richtung mehr kontinuierlicher Beteiligung gegangen werden.

Die Fallstudie der Region Lancashire hat gezeigt, dass Beteiligungskultur im Hinblick auf lokale bzw. regionale Themen stärker ausgeprägt ist. Lokalpatriotismus wird häufig als eine der treibenden Kräfte benannt, die die lokale Bevölkerung motiviert, sich aktiv einzubringen. Daneben ist der lokalen Bevölkerung in Lancashire ein vergleichsweise hohes Interesse an Themen des regionalen Bahnverkehrs zuzusprechen. So wird durch die Interviews deutlich, dass eine Mischung aus Faszination für die Eisenbahn als Verkehrsmittel sowie ein ausgeprägtes Interesse an regional ausgerichteten Entwicklungen zu einem hohen Beteiligungswillen führt. Auch bei der britischen Fallstudie muss die Möglichkeit zur Einflussnahme kritisch hinterfragt. Der Beteiligungswille ist klar zu erkennen. Aus den Expertengesprächen geht hervor, dass über CRPs kanalisierte Interessen ziviler Akteure bspw. beim Entwurf von Ausschreibungsunterlagen zur Vergabe eines Franchisevertrages Berücksichtigung finden. Die Ergebnisse lassen aber keinen eindeutigen Rückschluss darauf zu, in welchem Maße Ergebnisse der Einbindung letztlich den Entscheidungsprozess beeinflussen. Ein gewissenhafter Umgang mit Beteiligungsergebnissen wird aufgrund des gewonnenen Gesamteindrucks angenommen. Anderenfalls ließe sich die fortwährende Teilnahmebereitschaft der lokalen Bevölkerung nicht erklären. Darüber hinaus liefert auch die auf nationaler Ebene verabschiedete Community Rail Strategy ein Indiz dafür, dass Einbindung der lokalen Bevölkerung einen hohen Stellenwert besitzt.

In Kapitel 3.1.5 wurde deutlich, dass die Zivilgesellschaft als eigenständiger Akteur in Governance-Arrangements zu berücksichtigen ist. Geissel (2004: 3) fordert die Beteiligung von Bürgern, die von Entscheidungsprozessen betroffen sind, und plädiert für eine dauerhafte Mitgestaltungsmöglichkeit jener Akteure. Die im vorigen Kapitel zugrunde gelegten Faktoren für eine erfolgreiche Governance wurden bereits im Theorieteil (vgl. Kapitel 3.1.7) abgeleitet. In Bezug auf Beteiligung wurden relevante Erfolgsfaktoren hingegen aus den Ergebnissen der Experten-

interviews gewonnen. Die Erfolgsfaktoren sind in Abbildung 39 dargestellt und stellen ein Ergebnis dieser Arbeit dar. Die Aussagen der befragten deutschen und britischen Experten zu grundsätzlichen Prinzipien der Partizipation weichen dabei kaum voneinander ab.



Abbildung 39: Erfolgsfaktoren der Beteiligung
(Quelle: Eigene Darstellung)

Ein grundsätzlicher Wille zum Austausch zwischen den Akteuren ist unabdingbar. Dies gilt auch, wenn die Kommunikation in der Realität unterschiedlich stark ausgeprägt ist. Hiermit einher geht die Forderung nach Offenheit im Rahmen einer erfolgreichen partizipativen Governance. Offenheit wird auf einzubindende Akteure bezogen, kann aber auch für die kollektive Zielformulierung von Bedeutung sein. Die Ergebnisoffenheit stellt einen weiteren Erfolgsfaktor dar, der bei Planungsprozessen ebenso relevant ist, wie bei der Beteiligung an einem Entscheidungsprozess. Beteiligung darf folglich nicht zur Legitimation von bereits gefassten Entscheidungen missbraucht werden.

Im Hinblick auf Planungsverfahren ist der Zeitpunkt der Einbindung von zivilen Akteuren relevant. Der Einfluss des erstmaligen Beteiligungszeitpunktes wurde in den Kapiteln 3.2.5, 7.4.3 und 8.4.3 diskutiert. Dabei wurde deutlich, dass sich die Annahmen des Partizipationsparadoxons auch im Anwendungsfall nachweisen lassen. Die Experten in der Region Aachen sowie Lancashire bestätigen die Notwendigkeit einer möglichst frühzeitigen Einbindung in Pla-

nungsprozesse, gleichzeitig beklagen sie aber ebenfalls mangelnde Möglichkeiten der Beteiligung in einem frühen Planungsstadium. Dies führt zu den Partizipationsformaten, die in Abbildung 39 ebenfalls als relevanter Erfolgsfaktor benannt werden. Die Bewertung unterschiedlicher Formate in den Interviews zeigt, dass das Beteiligungsformat an sich maßgeblichen Einfluss auf den Erfolg nimmt. Informationsveranstaltungen und Runde Tische wurden beispielsweise in beiden Fallstudien als besonders gewinnbringend bewertet, während der Online-Partizipation lediglich eine komplementäre Funktion als Ergänzung zu weiteren Beteiligungsformaten zugeschrieben wird.

Die transparente und nachvollziehbare Gestaltung von Beteiligungsprozessen stellt einen weiteren zentralen Erfolgsfaktor dar, der von befragten Vertretern von Fahrgastverbänden oder Interessengemeinschaften besonders hervorgehoben wurde. Gerade die Ergebnisse strittiger Beteiligungen müssen für die Bevölkerung nachvollziehbar sein, um deren Akzeptanz zu sichern. Gelingt dies nicht, hat der Beteiligungsprozess eines seiner Hauptziele verfehlt. Letztlich und abschließend müssen partizipativ getroffene Entscheidungen einen verbindlichen Charakter aufweisen. Dies bedeutet, dass kollektiv erarbeitete Ergebnisse nicht verworfen werden dürfen, weil sie beispielsweise den Vorstellungen der handelnden Akteure widersprechen. Um den nachhaltigen Erfolg von partizipativ gestalteten Prozessen sicherzustellen, muss das Vorgehen verantwortungsvoll und sensibel im Hinblick auf strittige Punkte erfolgen.

Damit wird deutlich: Der Erfolg von partizipativer Governance hängt von der Ausgestaltung verschiedener Erfolgsfaktoren ab. Diese können zu einer nachhaltigen Beteiligungsskultur führen. Neben einer national und regional verankerten Beteiligungskultur, deren Übertragbarkeit nicht ohne weiteres möglich ist, bestehen grundsätzliche Erfolgsdeterminanten für Beteiligung, die durchaus interregional übertragbar sind. Es ist daher möglich, über Best-Practice-Ansätze erfolgreiche Entwicklungen nachzuahmen.

9.3 Neue Formen der Kooperation als soziale Innovation

Die untersuchten Akteursnetzwerke der beiden Fallstudien stellen neue Formen der Zusammenarbeit im regionalen Bahnsystem dar. Neben der differenzierten Aufarbeitung des Governance-Ansatzes und der Diskussion von Partizipation in Politik und Planung wurde der Begriff der sozialen Innovation ebenfalls in Kapitel 3.3 eingeführt. Nicht nur Definition und Merkmale des Ansatzes wurden diskutiert. Auch wurde ein Interesse an der Einordnung neuer Kooperationsformen durch zunehmende Beteiligung als ein Beispiel für soziale Innovation deutlich. Eine mögliche Klassifizierung als soziale Innovation wurde nicht im empirischen Ergebnisteil verfolgt. Hierfür bedurfte es vorab der Auswertung des erhobenen Datenmaterials und einem darauf aufbauenden Verständnis der Struktur sowie der Funktionsweise des regionalen Bahnsystems. Somit kann eine nachvollziehbare Einordnung erst an dieser Stelle erfolgen.

Weil es ist nicht möglich ist, die zuvor beschriebenen Strukturen samt allen Facetten pauschal zu fassen und eine Beurteilung auszusprechen, wird auf die Community Rail Partnership als konkrete Erscheinungsform Bezug genommen, die als soziale Innovation verstanden werden kann. CRPs bestehen in der Region Lancashire und werden von den befragten Experten nahezu einstimmig als Erfolgsmodell bewertet, das eine neue und gewinnbringende Form der Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure ermöglicht. CRPs übernehmen die Funktion eines Integrators und ermöglichen ein Zusammenführen von Standpunkten aus unterschiedlichen Akteursgruppen. Sie involvieren private Akteure der Bahnindustrie wie beispielsweise in der Region operierende Eisenbahnverkehrsunternehmen. Darüber hinaus stellen sie die Beteiligung des öffentlichen Sektors in Form der County Councils oder Borough Councils sicher. Außerdem können ebenfalls Akteure der Zivilgesellschaft ihren Interessen Ausdruck verleihen, beispielsweise im Rahmen von regelmäßig organisierten „station forums“, die eine Form des „Runden Tisches“ darstellen.

In Kapitel 3.3 wurde soziale Innovation grundlegend als Entstehung, Durchsetzung und Verbreitung neuer sozialer Praktiken definiert (Gillwald 2000: 1). Dass CRPs als neue soziale Praktik zur Problemlösung verstanden werden können, steht wohl außer Frage. Hierauf aufbauend soll anhand der in Kapitel 3.3.1 definierten Merkmale sozialer Innovation überprüft werden, inwiefern CRPs die einzelnen Kriterien des Merkmalkatalogs erfüllen und somit als soziale Innovation verstanden werden können.

Merkmale sozialer Innovationen	Community Rail Partnerships
Relative Neuartigkeit	Die ersten Community Rail Partnerships sind zur Zeit des Railways Acts entstanden. Als neue Erscheinungsform von kooperativer Zusammenarbeit im regionalen Bahnsystem haben sie sich seit Gründung der Association of Community Rail Partnerships (ACoRP) im Jahr 2000 etabliert (ACoRP 2012). Insgesamt weist der Ansatz eine relative Neuartigkeit auf.
Dauerhaftigkeit	An dieser Stelle können zwei Dimensionen der Dauerhaftigkeit differenziert werden. Einerseits ist die Frage nach Dauerhaftigkeit in Bezug auf die Existenzsicherung der Erscheinungsform CRP zu hinterfragen. Darüber hinaus muss jedoch ebenfalls die Frage nach kontinuierlichen Aspekten der inhaltlichen Arbeit gestellt werden. Die geschaffenen Strukturen ermöglichen einzelnen CRPs ihr Fortbestehen, indem notwendige Ressourcen bereitgestellt werden ⁷³ . Bezugnehmend auf die zweite Dimension ist festzustellen, dass von CRPs angebotene Formate einen kontinuierlichen Charakter aufweisen. „Station forums“ finden beispielsweise dauerhaft in regelmäßigem Turnus statt. Somit kann also von einer dauerhaften Möglichkeit zur Partizipation gesprochen werden, die sich nicht auf einzelne Projektvorhaben beschränkt.
Nachbesserung/Anpassung	Aufgrund ihrer gewachsenen Struktur weisen CRPs eine hohe Flexibilität auf, die insbesondere auf deren Themen- und Aufgabenbereiche bezogen werden kann. In den Interviews wird deutlich, dass relevante Anpassungen in der Vergangenheit ebenso Bestandteil des Konstrukts CRP waren, wie sie es auch in der Zukunft sein werden. Die Organisationsform lässt notwendige Veränderung folglich zu und kann somit beispielsweise auf neue Entwicklungen reagieren.
Einfluss auf weitere gesellschaftliche Entwicklungen	CRPs entfalten ihr Wirken nicht nur im Bereich der regionalen Bahn. Vielmehr sind sie als regionale Schnittstelle zu verstehen, aus der sich weitere artverwandte Aktivitäten herausbilden. Die aus den Interviews gewonnenen Erkenntnisse zeigen unter anderem die Entstehung von Community Groups auf, die ähnliche Strukturen aufweisen, jedoch keinen alleinigen Fokus auf das Themenfeld regionale Bahn legen. Zudem fördern CRPs den Dialog auf regionaler Ebene, verleihen der Stimme einzelner Bürger mehr Ausdruck und stellen eine Möglichkeit dar, Tendenzen von Politikverdrossenheit seitens der Bevölkerung auf regionaler Ebene entgegen zu wirken.
Stabilisierung	Wesentliche Elemente der Stabilisierung sind die Sicherung der notwendigen finanziellen Ressourcen sowie die verbindliche Berücksichtigung der erarbeiteten Ergebnisse. Nur so können eine dauerhafte Mitwirkung sowie ein nachhaltiger Erfolg gewährleistet werden. Dies belegen auch die Erfahrungen, die in der Region Lancashire bisher gesammelt wurden. Die erforderlichen finanziellen Mittel sichert das DfT den CRPs durch entsprechende Festschreibung in den Franchise-Veträgen mit EVUs.

⁷³ An dieser Stelle sind in erster Linie finanzielle Ressourcen gemeint, die den CRPs von County Councils und Franchise-EVUs zugehen. Darüber hinaus sind hierunter aber auch personelle Ressourcen zu fassen, die bspw. von County Councils im Zuge der Integration in deren Verwaltungsstruktur erbracht werden.

Verbreitung	Auch wenn die Etablierung einzelner CRPs bereits auf die Folgejahre des Railways Acts datiert werden kann, hat die Verabschiedung der Community Rail Strategy im Jahr 2004 die Entwicklung maßgeblich unterstützt. Dies ist in erster Linie auf die Sicherung finanzieller Ressourcen zur Durchführung von CR Aktivitäten sowie die offizielle Unterstützung des Departments for Transport zurückzuführen. Ausgehend von einigen wenigen Bewegungen bestehen gegenwärtig 36 CRPs alleine in England. Darüber hinaus findet das Modell in Großbritannien aufgrund seines Erfolgs auch über die Grenzen Englands hinweg Anwendung. Inzwischen bestehen CRPs ebenfalls in Wales und Schottland (Transport Regeneration 2015: 1). Ansätze des CR Modells sollen aktuell bei der Neuvergabe von SPNV-Leistungen in der Region Aachen getestet werden. Somit wird das Modell nun erstmals auf ein grundlegend abweichend gestaltetes Bahnsystem übertragen, was seinen innovativen Charakter abermals unterstreicht.

Tabelle 10: Community Rail Partnerships als soziale Innovation?
(Quelle: Eigene Darstellung)

Die in Tabelle 10 dargestellten Ergebnisse machen deutlich, dass das Modell der CRPs die einzelnen Kriterien für soziale Innovationen erfüllt. Zudem werden CRPs auch den weiteren definierten Anforderungen gerecht, die in Kapitel 3.3.1 als Voraussetzung für die Einordnung als soziale Innovationen benannt werden. Dementsprechend können CRPs als neue Organisationsform bezeichnet werden, die einer Problemlösung besser dient als vorherige Praktiken. Ein besonders hohes Problemlösungspotential weisen CRPs primär aufgrund ihrer integrierenden Funktion auf, die Anlass zur Nachahmung und Institutionalisierung bietet. Die unterschiedlichen Perspektiven von Akteuren unterschiedlicher Handlungslogiken (privat, öffentlich oder zivil) werden in CRPs gleichberechtigt diskutiert. Hierdurch übernehmen sie die Funktion eines neutralen Moderators, der den Austausch und die Zusammenarbeit der Akteure unterstützt. Gleichzeitig liefern sie durch das induzierte Engagement der lokalen Bevölkerung einen kostenreduzierenden Ansatz in einem Sektor, der stets darauf bedacht ist das entstehende Defizit⁷⁴ zu begrenzen. Auch hierdurch bieten sie ein besonderes Problemlösungspotential. Mit dem Anstieg der Anzahl an CRPs, geht ein überproportionales Wachstum der Fahrgastzahlen auf Community Rail-Linien im Vergleich zu den übrigen regionalen Bahnverbindungen innerhalb Englands einher. Dies mindert das Defizit und erhöht die Legitimation der Forderung, bestimmte Schienenverkehrsverbindungen zu erhalten und als geschützte Community Rail-Linien zu betreiben (Transport Regeneration 2015: VIII).

Zurückkommend auf den Aspekt der Beteiligung zeigen die Erkenntnisse eindeutig, dass CRPs eine außerordentlich gewinnbringende Organisationsform im regionalen Bahnsystem darstellen. Sie binden unterschiedliche Akteursgruppen in den fortwährenden Austausch ein

⁷⁴ Es wird auf das defizitäre Verhältnis von Kosten und Erlösen verwiesen, das im Bereich des SPNVs in beiden Untersuchungsregionen nachgewiesen werden konnte.

und stärken die Möglichkeit zur Teilhabe von zivilgesellschaftlichen Akteuren. Dieses Prinzip wurde im voranstehenden Kapitel erläutert und belegt. Der Definition von sozialer Innovation entsprechend, müssen Diffusion und Institutionalisierung ebenfalls gegeben sein. Bezugnehmend auf Tabelle 10 wurde mit den Ausführungen zu den Merkmalen Dauerhaftigkeit, Stabilisierung sowie Verbreitung klar Bezug auf die Aspekte Diffusion und Institutionalisierung genommen.

Abschließend kann resümiert werden, dass CRPs eine soziale Innovation darstellen. Es handelt sich um eine Organisationsform, die Potential zur Übertragung auf andere Regionen aufweist. Inwiefern dies ebenfalls über nationale Grenzen hinweg gilt, kann jedoch nicht abschließend beantwortet werden. Hierzu bedarf es einer Untersuchung, die Bezug auf die regionalen Rahmenbedingungen nimmt. Aus diesem Grund stellt sich die Frage, ob CRPs nur innerhalb der spezifischen regionalen Strukturen als Best-Practice Ansatz gelten oder übertragbar sind.

10 Fazit und Ausblick

Diese Arbeit knüpft an das steigende Interesse an Governance-orientierten Untersuchungen in der Verkehrsforschung an (vgl. Kapitel 1.1) und untersucht die Funktionsweise von regionalen Bahnsystemen anhand zweier Fallstudien. Mit dieser Arbeit wird gezeigt, dass regionale Bahnsysteme in Europa im Anschluss an die Reformierung des europäischen Eisenbahnsektors unterschiedlichen Entwicklungspfaden gefolgt sind, die zu verschiedenen zusammengesetzten Akteursnetzwerken, zu einer differierenden Governance zwischen den Akteuren und zu abweichenden Modellen der partizipativen Einbindung von zivilen Akteuren geführt haben.

10.1 Governance im regionalen Bahnsystem – zentrale Ergebnisse

Das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit wurde eingangs in fünf Leitfragen formuliert (vgl. Kapitel 1.2). Zentrale Erkenntnisse zu den Forschungsfragen sowie den konzeptionellen und methodischen Überlegungen werden im Folgenden zusammengefasst.

Forschungsfrage 1: Inwiefern hat sich die Bahnreform als Entwicklungsimpuls auf die Situation im regionalen Bahnsystem ausgewirkt?

Die Reformierung der europäischen Bahnsysteme wurde in den 1990er Jahren eingeleitet und in den einzelnen Mitgliedsstaaten mit unterschiedlich hoher Intensität vorangetrieben sowie abweichender Radikalität umgesetzt (Wieland 2010: 45; Aberle 2009: 114). Trotz unterschiedlicher Umsetzungsmodelle, wurde die Situation im regionalen Bahnsystem stark durch die jeweils nationalen Bahnreformen beeinflusst und damit die Rahmenbedingungen für die in dieser Arbeit untersuchte Governance geschaffen.

Mit der von europäischer Ebene ausgehenden Reformierung wurden durch Privatisierung, Liberalisierung und Regionalisierung drei Prozesse initiiert, die die Entwicklung des regionalen Bahnsystems hin zu seiner heutigen Situation maßgeblich beeinflusst haben. Es konnte gezeigt werden, dass sich die beiden erstgenannten Prozesse primär auf die Rahmenbedingungen der Governance im regionalen Bahnsystem ausgewirkt haben. Mit der Privatisierung ehemaliger Staatsbahnen wurde eine öffentliche Aufgabe an private Verkehrsunternehmen übertragen und somit eine Leistung der öffentlichen Daseinsvorsorge in privatwirtschaftliche Strukturen überführt (Gather et al. 2008: 109f.). Die Sicherung des Einflusses der öffentlichen Hand auf privatisierte Leistungen im öffentlichen Nahverkehr stellt somit eine bedeutende Rahmenbedingung der Governance dar. Außerdem konnte gezeigt werden, dass die Rahmenbedin-

gungen durch die Liberalisierung des Marktzugangs insofern geprägt wurden, dass neue Verkehrsunternehmen den Nahverkehrsmarkt betreten haben, was zu einer höheren Zahl an Akteuren im regionalen Bahnsystem geführt hat (Nuhn/Hesse 2006: 86).

Die Arbeit hat deutlich gemacht, dass die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs den größten Einfluss auf die Entwicklung und somit heutige Ausprägung des regionalen Bahnsystems genommen hat. Die Verantwortung zur Organisation des SPNVs wurde auf die regionale Ebene verlagert und hat zur Etablierung neuer Akteure, zur Neuverteilung von Zuständigkeiten und zu neuen Formen der Zusammenarbeit im regionalen Bahnsystem geführt (Pätzold 2008: 9). Eine arbeitsteilige Zusammenarbeit von öffentlichen, privaten und zivilen Akteuren an Themen des regionalen Bahnsystems (vgl. Abbildung 9) kann an dieser Stelle für beide untersuchten Fallstudien benannt werden. Das Interesse an der Untersuchung der Ausprägungsformen in den beiden Fallstudien wurde durch die unterschiedlichen Entwicklungspfade in Deutschland und Großbritannien seit der Bahnreform begründet.

Konzeptionelle Überlegungen: Inwiefern ist das Governance-Konzept geeignet, um Prozesse im regionalen Bahnsystem zu erfassen und zu erklären?

Aus der Diskussion zur Reformierung des europäischen Eisenbahnsektors wurde deutlich, dass die Organisation des Schienenpersonennahverkehrs im Anschluss an Privatisierung, Liberalisierung und Regionalisierung des Bahnsektors eine komplexe Mischform öffentlicher und privater Belange darstellt. Zur Untersuchung dieser Mischform eignet sich das Governance-Konzept (Walk 2008: 33f.). Grundsätzlich wurde gezeigt, dass sich Governance-Forschung mit der Öffnung bestehender Entscheidungssysteme im Hinblick auf neu eintretende Akteure auseinandersetzt. Damit wird der Ansatz der Situation im regionalen Bahnsystem gerecht. Hier sind in den vergangenen 20 Jahren kontinuierlich neue Akteure integriert worden, wobei die Zusammenarbeit hinsichtlich gemeinsamer Ziele auf kooperativen Entscheidungsprozessen basiert. So setzt sich Governance im regionalen Bahnsystem mit Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren auseinander, deren Handlungen interdependent sind (Benz et al. 2007: 9).

Das Netzwerk als neue Governance-Form ist in diesem Kontext relevant und wurde für die Untersuchung in dieser Arbeit vertieft betrachtet. Die Akteure im regionalen Bahnsystem weisen inhaltlich bestimmbare Beziehungen untereinander auf. Eisenbahnverkehrsunternehmen, öffentliche Aufgabenträger (bspw. Zweckverbände) oder Interessenverbände sind Beispiele für Akteure im regionalen Bahnsystem. Sie tauschen Informationen aus, stimmen sich untereinander ab und treffen gemeinsam Entscheidungen zur weiteren Entwicklung des regionalen Bahnsystems. Die Entscheidungen beziehen sich auf Themen des Funktionssystems regionale Bahn, die eine Zusammenarbeit der Akteure erfordern und in Abbildung 9 und Tabelle 2

dargestellt sind. Durch die Anzahl an bestimmbar Beziehungen wird ein soziales Netzwerk gebildet (Wald/Jansen 2007: 93). Basierend hierauf hat sich diese Arbeit der relationalen Perspektive der Netzwerkforschung bedient, die Beziehungsgefüge zwischen den Akteuren betrachtet, und erklärt wie diese Zustände gekommen sind (Fuhse 2009: 56). Da eine Analyse von Netzwerken ohne theoretischen Kontext nicht möglich ist, wurde das Netzwerk als Governance-Form angewendet.

Um Prozesse im regionalen Bahnsystem erfassen und erklären zu können, wurden auf der Netzwerk Betrachtung basierend relevante Governance-Perspektiven für Steuerung im regionalen Bahnsystem diskutiert (vgl. Abbildung 11). Die Arbeit hat gezeigt, inwiefern Multilevel Governance, Regional Governance und partizipative Governance relevante Perspektiven zur Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem bieten. Ansätze zur Partizipation wurden im Anschluss vertieft behandelt, da sie neben der Untersuchung von Governance selbst eine weitere erkenntnisleitende Perspektive in dieser Arbeit bilden (vgl. Forschungsfrage 3).

Resümierend bleibt festzuhalten, dass sich der Governance-Ansatz (vgl. Kapitel 3.1) für die Untersuchung des regionalen Bahnsystems als konkreten Anwendungsfall eignet. Die Diskussion zur Netzwerkforschung wird bereichert, indem die Arbeit das Zusammenspiel von Akteuren unterschiedlicher Handlungslogiken in einem nicht formalisierten Netzwerk ausführlich diskutiert. Das Netzwerk wird hierzu als neue Governance-Form in den Fokus gestellt (Wald/Jansen 2007; Mayntz 1997). In diesem Zusammenhang wird der Governance-Ansatz um Aspekte der Partizipationsforschung (vgl. Kapitel 3.2) sowie den Diskurs zu sozialer Innovation (vgl. Kapitel 3.3) ergänzt.

Methodische Überlegungen: Wie kann man partizipative Governance im regionalen Bahnsystem in einem empirischen Forschungsdesign fassen?

Diese Arbeit hat eine vergleichende Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem zweier Fallstudien vorgenommen. Hierzu wurde basierend auf Ansätzen der Netzwerkforschung sowie der Governance-Forschung ein qualitativer Forschungsansatz entwickelt. Die Netzwerkforschung arbeitet seit jeher mit qualitativen Daten, mit offenen Formen der Datenerhebung und interpretativen Verfahren der Beschreibung und Analyse von sozialen Netzwerken (Hollstein 2010: 459). Dem hat sich die vorliegende Arbeit angeschlossen und Methoden der qualitativen Sozialforschung zur Untersuchung der Governance im regionalen Bahnsystem genutzt. In Kapitel 5 wurde das empirische Vorgehen vorgestellt. Hier ist dargestellt, dass eine Kombination unterschiedlicher qualitativer Methoden genutzt wurde. In ersten explorativen Arbeitsschritten wurde durch Dokumentenanalyse und teilnehmende Beobachtung zunächst ein

Vorwissen über die regionalen Bahnsysteme der beiden Fallstudien erarbeitet. Daran anschließend wurden qualitative Experteninterviews mit 23 Experten in den beiden Untersuchungsräumen geführt. Dieses Vorgehen hat sich für die Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem als geeignet herausgestellt. So konnte aus den erhobenen empirischen Daten die Zusammensetzung des nicht formalisierten Akteursnetzwerkes rekonstruiert, aus den Experteninterviews Einblicke in die Funktionsweise von Entscheidungsprozessen erzielt und detaillierte Informationen zur gegenwärtigen Zugänglichkeit des Akteursnetzwerks für zivile Akteure gewonnen werden.

Die Arbeit nutzt einen Fallstudienvergleich als Forschungsansatz. Es wurde gezeigt, dass Fallstudien der detaillierten Untersuchung von Phänomenen in einer abgegrenzten Einheit in Abhängigkeit des spezifischen Kontexts dienen (Baxter 2010: 81). Den spezifischen Kontext stellt hier die national abweichende Umsetzung der Bahnreform mit unterschiedlichen Folgen für das regionale Bahnsystem dar. Die deutsche Region Aachen und die britische Region Lancashire wurden vergleichend untersucht mit dem Ziel Akteursnetzwerke als Governance-Form in den beiden regionalen Bahnsystemen nachzuweisen, deren Funktionsweise zu erklären und Erfolgsfaktoren der Governance im regionalen Bahnsystem zu identifizieren. Die Auswahl der beiden Fallstudien wurde durch die national abweichenden Entwicklungspfade des jeweiligen regionalen Bahnsystems begründet.

Die Forschungsfragen 2 und 3 beziehen sich beide auf die Ergebnisse der empirischen Untersuchung der Fallstudien. Die zentralen Erkenntnisse zu beiden Fragen werden im Folgenden vorgestellt, wobei teils Überschneidungen bestehen, da sich einzelne Aspekte nicht klar einer der beiden Forschungsfragen zuordnen lassen.

Forschungsfrage 2: Wie sind die Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem in den Fallbeispielregionen strukturiert und wie funktionieren diese?

Zunächst hat die Arbeit deutlich gemacht, dass in beiden regionalen Bahnsystemen soziale Netzwerke bestehen, in denen verschiedene Akteure zusammenarbeiten. Es konnte gezeigt werden, dass diese Akteursnetzwerke nicht formalisiert sind. Das bedeutet, dass keine formale Organisationsstruktur besteht, wie beispielsweise bei politischen Gremien mit fester Besetzung. Vielmehr entsprechen die Akteursnetzwerke in beiden Fallstudien der Definition von Wald/Jansen (2007: 93) nach, einer Menge von Akteuren, die über eine Menge von Beziehungen mit einem bestimmbareren Inhalt verbunden sind, ohne dabei aber formalisierte Strukturen aufzuweisen. Der bestimmbarere Inhalt bezieht sich auf die in Kapitel 2.4 vorgestellten Themen des Funktionssystems regionale Bahn. Hierzu arbeiten Akteure des regionalen Bahnsystems in der Governance-Form des Netzwerkes zusammen, das die Koordination gemeinsamer Handlungen ermöglicht (Seimnetz 2009: 4). Auch wenn das Netzwerk selbst keinen offiziellen

Status aufweist, wird es von den interviewten Experten als institutionalisierte Form der Zusammenarbeit beschrieben. Für die deutsche Fallstudie konnte gezeigt werden, dass einzelne Akteure starke, teils sogar formalisierte Beziehungen zueinander aufweisen. Das Akteursnetzwerk bildet sich aus den Beziehungen zwischen einzelnen Akteuren, und wird als verstetigte Form der Zusammenarbeit zwischen den Akteuren empfunden. Auch für die britische Fallstudie haben die Experten die Zusammenarbeit unterschiedlicher Akteure in einem Netzwerk bestätigt, die insbesondere durch Community Rail Partnerships als zentralem Integrator ermöglicht und unterstützt wird. In beiden Fallstudien bestehen also Akteursnetzwerke, sie haben aber keinen offiziellen Charakter.

Aus diesem Grund mussten die Ergebnisse der Experteninterviews zur Rekonstruktion der Zusammensetzung der jeweiligen Netzwerke genutzt werden. Die Zusammensetzung der Akteurskonstellation in beiden Fallstudien gleicht sich zu großen Teilen. Sowohl im regionalen Bahnsystem der Region Aachen als auch Lancashire finden sich Akteure, die für die Organisation des SPNVs verantwortlich sind, Eisenbahnverkehrsunternehmen, Eisenbahninfrastrukturunternehmen, öffentliche Verwaltungen, Regulierungsbehörden, politische Repräsentanten unterschiedlicher Ebenen, Interessengemeinschaften, und individuelle zivile Akteure. Die Arbeit macht deutlich, dass die Zahl der beteiligten Akteure in beiden Fallstudien im Zuge der Reformierung der jeweiligen Bahnsysteme gestiegen ist und gegenwärtig sowohl öffentliche, private als auch zivile Akteure dem Netzwerk angehören. Damit belegen die untersuchten Akteursnetzwerke die theoretischen Annahmen zu deren Zusammensetzung (Walk 2008: 43). Zudem stützen die Ergebnisse der Untersuchung der Akteursnetzwerke in Deutschland und Großbritannien die theoretische Annahme über die Entstehung von regionalen Netzwerken als Governance-Form als Reaktion auf Defizite der staatlichen und/oder marktwirtschaftlichen Steuerung (Fürst 2010: 47). So bescheinigen die befragten Experten in Deutschland der Zusammenarbeit im Akteursnetzwerk ein höheres Potential zur Lösung gemeinsamer Probleme, aufgrund eines höheren Vertrauensverhältnisses zwischen den Akteuren (vgl. Kapitel 7.3.2.3). Die Untersuchung der britischen Fallstudie hat darüber hinaus zur Identifizierung von Community Rail Partnerships als Erfolgsmodell mit besonders hohem Problemlösungspotential geführt (vgl. Kapitel 9.3). Das höhere Problemlösungspotential entsteht durch die zentrale Funktion von CRPs als Bindeglied zwischen Bahnindustrie, Politik und lokaler Bevölkerung. Als neutrale Instanz werden die Belange der einzelnen Akteure gleichberechtigt in den Entscheidungsprozess eingebracht, was zu einer höheren Akzeptanz kollektiver Entscheidungen führt (Newig 2011: 486; Irvin/Stansbury 2004: 56).

Die Bewertung des Einflusses der Akteure macht Unterschiede der jeweiligen Governance in den beiden Fallstudien deutlich. Während der Aufgabenträger in beiden regionalen Bahnsys-

temen als sehr bedeutend bewertet wird, fällt die Bewertung ziviler Netzwerkmitglieder unterschiedlich aus. Lenkt man den Blick auf die beiden höchst bewerteten zivilen Akteure, wird klar, dass die Community Rail Partnership Lancashire in der britischen Fallstudie den höchsten Wert erzielt (vgl. Abbildung 36), während Pro Bahn in der deutschen Fallstudie lediglich ein schwacher Einfluss bescheinigt wird (vgl. Abbildung 34). Obwohl beide zivile Akteure professionell organisiert sind, scheint die integrierende Funktion der CRPs zu einem deutlich höheren Stellenwert im Akteursnetzwerk zu führen. Auf deutscher Seite fehlt ein entsprechendes Pendant. Zwar würde sich der auf regionaler Ebene angesiedelte Aufgabenträger für eine solch integrierende Funktion auf deutscher Seite grundsätzlich eignen, die Ergebnisse der Experteninterviews zeigen aber, dass ihm hierfür keine Ressourcen zur Verfügung stehen. Dies kann stellvertretend für einen geringeren Stellenwert der partizipativen Einbindung in das Akteursnetzwerk der deutschen Fallstudie angeführt werden.

Governance über Netzwerke hat in beiden Fallstudien zu einer intensiveren Zusammenarbeit zwischen einer größeren Zahl an Akteuren geführt. Die Zusammenarbeit in Akteursnetzwerken stellt eine Lösungsmöglichkeit für den Umgang mit komplexen Verkehrsproblemen und somit auch den neuen Herausforderungen im SPNV dar. Nuhn/Hesse (2006: 329) benennen diese Probleme als komplexes gesellschaftliches Phänomen, das neue Formen der Zusammenarbeit erfordert. Diese Arbeit knüpft an den in der Verkehrsgeographie entstehenden Diskurs zu Mobilität in modernen Gesellschaften an und führt Governance über Netzwerke als einen Steuerungsmodus an, der den Anforderungen der gewandelten Rahmenbedingungen im regionalen Bahnsystem gerecht wird.

Damit eine Zusammenarbeit im Netzwerk möglich ist, muss seitens der beteiligten Akteure ein Wille zur Zusammenarbeit erkennbar sein. Die Fallstudie Lancashire offenbart, dass dieses Interesse besteht und hierdurch bessere Ergebnisse erzielt werden können. Zur Spezifizierung der neuen Franchise Vergabe bezieht das Department for Transport beispielsweise alle betroffenen Akteure im regionalen Bahnsystem ein. Hierzu zählen insbesondere auch zivile Akteure, die den Expertenaussagen folgend zunehmend in ihrer Funktion als (potentielle) Nutzer, als Träger wertvollen Wissens anerkannt werden. Forschungsfrage 3 hat sich mit der partizipativen Ausgestaltung der Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem der beiden Fallstudien detailliert auseinandergesetzt.

Forschungsfrage 3: Welche partizipativen Ansätze sind in den untersuchten Akteursnetzwerken zu identifizieren und welcher Stellenwert wird ihnen beigemessen?

Neben der Zusammensetzung der Akteurskonstellation hat diese Arbeit die Governance im regionalen Bahnsystem anhand von Entscheidungsprozessen zu beispielhaften Themen des Funktionssystems regionale Bahn erläutert. Dabei wurde ein expliziter Fokus auf den Einfluss

bzw. die Beteiligung ziviler Akteure gelegt, der sich in Forschungsfrage 3 wiederfindet. Im Rahmen der Untersuchung der Fallstudien wurde eine genaue Einordnung des Stellenwerts partizipativer Elemente im Akteursnetzwerk vorgenommen. Ein spezifischer Vorteil von Netzwerken als Governance-Form ist die Einbindung unterschiedlicher Akteure in die Zusammenarbeit bei sich dynamisch verändernden Rahmenbedingungen (Mayntz 2010: 43), letztlich also eine flexible Organisationsform. Die Arbeit hat gezeigt, dass die Experten in beiden Fallstudien die Flexibilität in Netzwerken als Alternative zur klassisch hierarchischen Steuerung schätzen und eine stärkere Beteiligung ziviler Akteure im regionalen Bahnsystem befürworten. Aus der Diskussion der Ergebnisse geht hervor, dass über die Vorteile stärkerer Beteiligung Einigkeit herrscht. Als Gründe hierfür werden unter anderem ein gewinnbringendes Erfahrungswissen der Nutzer, Betriebsblindheit von Planern und Fachleuten sowie eine höhere Akzeptanz getroffener Entscheidungen von Experten in beiden Fallstudien genannt. Jedoch sind zwischen formulierten Ansprüchen zum Stellenwert partizipativer Ansätze und realer Umsetzung deutliche Unterschiede der Situationen im regionalen Bahnsystem der Region Aachen und Lancashire festgestellt worden.

Die Ergebnisse für die Region Aachen machen eine Diskrepanz der Bewertung durch beteiligende und zu beteiligende Akteure deutlich. Hauptamtliche Akteure wie Aufgabenträger, öffentliche Verwaltungen oder Bahnindustrie sind sich einig, dass eine stärkere Beteiligung ziviler Akteure möglich und auch gewinnbringend wäre. Sie empfinden sich selbst als offen und einfach ansprechbar. Interviews mit zivilen Akteuren offenbaren aber, dass das Akteursnetzwerk als wenig empfänglich für Impulse von außen bewertet wird. Insgesamt belegen die Ergebnisse zur deutschen Fallstudie die theoretischen Annahmen zur Beteiligungskultur in Deutschland, die weder auf Angebots- noch auf Nachfrageseite als stark ausgeprägt eingeordnet wird (Walk 2008: 21). Demgegenüber beurteilen nahezu alle befragten Akteure in der Region Lancashire die Einbindung ziviler Akteure nicht nur als wichtig, sondern sehen das Akteursnetzwerk durch die Arbeit der Community Rail Partnerships als besonders gut zugänglich und empfänglich für Ideen aus der Zivilgesellschaft an. Die Arbeit zeigt, dass partizipative Ansätze im regionalen Bahnsystem der britischen Fallstudie einen hohen Stellenwert besitzen und stützt den in Kapitel 6.3.2 diskutierten Stand zur Beteiligungskultur in Großbritannien. Demzufolge ist der Wille zur Beteiligung sowohl auf Seite der Fachleute als auch auf Seite der Zivilgesellschaft als hoch einzustufen (Zacharzewski 2010: 10).

Gerade auf Seite der professionellen Akteure kann Überzeugungsarbeit einzelner Akteure, politischer Wille oder ein aus der Kooperation erwarteter Benefit den Weg zu einer offeneren Grundeinstellung ebnen (Newig 2011: 66). Auf Seite der zu Beteiligenden kann der Wille durch seriöse, offene, transparente Verfahren erzielt werden, deren Ergebnisse einen verbindlichen Charakter aufweisen und dementsprechend im weiteren Verlauf berücksichtigt werden (vgl.

Kapitel 9.2). Die Ergebnisse der Arbeit zeigen, dass der verantwortungsvolle Umgang mit Beteiligungsergebnissen eine der obersten Prämissen darstellen muss. Anderenfalls besteht nicht nur die Gefahr eines gescheiterten Beteiligungsprozesses, sondern im Sinne einer auf Kontinuität ausgelegten partizipativen Governance können langfristige Schäden verursacht werden. Es muss auf eine Grundeinstellung hingearbeitet werden, die die Ressource „Bürger“ nicht als lästigen Querulant, sondern als Träger wertvollen Wissens erkennt (vgl. Kapitel 7.4.3). Diese Ressource für seine Vorhaben zu motivieren ist schwierig. Kreative Wege Motivation zu wecken sowie Zeitaufwand sind hierfür notwendig. Erfolgt der Umgang mit dieser Ressource verantwortungslos, so besteht die Gefahr der Frustration auf Seiten der Beteiligten und somit ein nachhaltiger Verlust der Ressource. Gelingt es jedoch eine positive Grundeinstellung auf beiden Seiten zu generieren, so kann hierüber die Grundlage für eine den Prozess positiv beeinflussende Partizipations- und Beteiligungskultur gebildet werden (vgl. Kapitel 6.3).

Den Aussagen der befragten Experten entsprechend, fällt es immer schwerer zivile Akteure und insbesondere Bürger als Individuen für Beteiligungsprozesse zu begeistern. Daher soll an dieser Stelle auf den steigenden Stellenwert der Vermarktung von Vorhaben hingewiesen werden. Aus den Interviewergebnissen geht hervor, dass Planungsvorhaben ebenso wie Möglichkeiten der Teilhabe ähnlich beworben werden sollten, wie Unternehmen dies mit ihren Produkten tun. Gerade wenn über formelle Beteiligungsformate (Newig 2011: 487) hinaus Angebote geschaffen werden, müssen die Verantwortlichen erkennen, dass eine Kommunikations- und Vermarktungsstrategie notwendig ist, um Teilnehmer aus allen Bereichen der lokalen Bevölkerung zu erreichen und zu aktivieren. Selbstverständlich erfordert dies den Einsatz von personellen genauso wie finanziellen Ressourcen. Beide Fallstudien machen deutlich, dass dies bei Beteiligungen an Planungsprozessen in den frühen Phasen besonders wichtig ist. Das Partizipationsparadoxon offenbart, dass das Interesse an Beteiligung erst mit Konkretisierung der Planung steigt (Reinert/Sinnig 1997: 144). Diesbezüglich veranschaulichen die Ergebnisse aus Kapitel 7.4.2 und 8.4.2, dass dieses Paradoxon kaum aufzulösen ist. Dennoch fordern die Experten beider Fallstudien eine möglichst frühe Information und Einbindung der lokalen Bevölkerung, was weiteren Forschungsbedarf zur frühzeitigen Aktivierung ziviler Akteure in Planungsprozessen aufzeigt.

Diese Arbeit hat ausgewählte Beteiligungsformate (vgl. Kapitel 7.4.4 und 8.4.4) untersucht, die die Beteiligungsbereitschaft der lokalen Bevölkerung steigern können. Die Auswahl der Formate wurde am Grad der Möglichkeit zur Einflussnahme orientiert, der in Kapitel 3.2.4 im Zusammenhang der Ladder of Participation diskutiert wird (Arnstein 1969: 217). Sowohl in der Region Aachen als auch in der Region Lancashire wird dem Format Runder Tisch (bzw. station forum in Großbritannien) im Rahmen partizipativer Governance eine besondere Bedeutung beigemessen. Es wurde deutlich, dass der Runde Tisch eine kontinuierliche Einbindung in das

Akteursnetzwerk sicherstellen kann. Hierzu Bedarf es jedoch einem hauptamtlichen Akteur, der die notwendigen Kapazitäten aufweist, um als Organisator und Integrator auftreten zu können. Die britische Fallstudie hat gezeigt, dass Community Rail Partnerships (CRPs) diese Rolle übernehmen. CRPs sind als Erfolgsmodelle einzuordnen und unterstreichen den Stellenwert partizipativer Ansätze im regionalen Bahnsystem in Großbritannien nicht nur durch die inhaltliche Arbeit, sondern ebenfalls durch eine gesicherte Finanzierung, für die das Department of Transport garantiert. Es hat sich aber auch herausgestellt, dass CRPs nicht problemlos in ihrer Gesamtheit auf andere regionale Kontexte übertragen werden können. Wohl aber kann ihre grundsätzliche Funktion als neutrales Bindeglied bzw. Vermittler zwischen der regionalen Bevölkerung und öffentlichen sowie privaten Akteuren im regionalen Bahnsystem als übertragbar bewertet werden. Letztlich braucht partizipative Governance im regionalen Bahnsystem einen „Kümmerer“, der aktiv für eine Intensivierung der Teilhabemöglichkeiten eintritt. Diesen „Kümmerer“ können CRP artverwandte Erscheinungsformen darstellen, die in den Akteursnetzwerken der jeweiligen regionalen Bahnsysteme eine Zugangsmöglichkeit schaffen und die Kanalisierung von Informationen und Interessen ermöglichen.

In der deutschen Fallstudie könnte diese Rolle grundsätzlich von zentralen öffentlichen Akteuren des Netzwerkes (vgl. Abbildung 34) übernommen werden. Wie bereits erwähnt, würde sich der Aufgabenträger oder die jeweilige Kommunalverwaltung für eine solch integrierende Funktion eignen. Entgegen der Situation in Großbritannien besteht in der deutschen Fallstudie aber keine gesicherte Finanzierung für partizipative Ansätze im regionalen Bahnsystem. Die fehlenden Ressourcen zur Umsetzung einer partizipativen Governance stellen eine Anpassungsnotwendigkeit dar. Dass eine grundsätzliche Bereitschaft vorhanden ist, sich für mehr Beteiligung zu engagieren, haben die Ergebnisse des Projektes „Citizens‘ Rail“ gezeigt. Hier wurden unterschiedliche Beteiligungsformate zur weiteren Entwicklung des regionalen Bahnsystems in der Region Aachen umgesetzt, die ohne finanzielle Unterstützung aus dem europäischen Förderprogramm Interreg nicht stattgefunden hätten. Die steigende Bedeutung des regionalen Bahnsystems und der grundsätzliche Stellenwert von mehr Beteiligung werden letztlich auch dadurch unterstrichen, dass die Europäische Union ein entsprechendes Projekt im Rahmen des Interreg Programms fördert. Einen Ansatzpunkt auf deutscher Seite kann eines der Projektergebnisse liefern. So wird entsprechend dem britischen Vorbild nun erstmalig ein Budget für partizipative Ansätze in Ausschreibungen für SPNV-Leistungen in der Region Aachen berücksichtigt. Perspektivisch können hierdurch benötigte finanzielle Ressourcen gesichert werden. Die Verwendung dieser muss anschließend zwischen den beteiligten Akteuren abgestimmt werden und unterliegt letztlich der Governance im regionalen Bahnsystem.

10.2 Weiterer Forschungsbedarf

Um weiteren Forschungsbedarf identifizieren zu können, ist es notwendig an dieser Stelle nochmal die bewusst gesetzten Grenzen dieser Arbeit darzustellen. Untersuchungen zu Governance im Bereich Verkehr verzeichnen ein steigendes Interesse. Nuhn/Hesse (2006: 329) würdigen Governance als zukünftig wichtigen Ansatz in der Verkehrsforschung. Governance-orientierte Studien zum Bereich (Bahn-) Verkehr lassen sich immer häufiger in Publikationen finden. In Kapitel 1.1 wurden beispielhaft die Arbeiten von Priemus/Zonneveld (2003), Shaw et al. (2008) und Krummheuer (2014a) genannt. Die Bandbreite dieser Studien reicht von Untersuchungen zu Verkehrskorridor-Governance, über staatlichen Einfluss auf Governance im Verkehrssektor bis hin zu Marköffnungsprozessen im SPNV. Die vorliegende Arbeit bereichert das Spektrum der Governance-Studien um Aspekte der Netzwerkforschung. Anhand zweier Fallstudien wird aufgezeigt, wie Akteursnetzwerke in den jeweiligen regionalen Bahnsystemen zusammengesetzt sind, wie die Zusammenarbeit in diesen funktioniert und welche Möglichkeiten der partizipativen Einbindung von betroffenen Akteuren in bestehende Netzwerke existieren. Insgesamt wurde hierdurch ein grundsätzlicher Überblick über die Situation regionaler Bahnsysteme in Deutschland und Großbritannien ermöglicht, wobei die Erkenntnisse anhand der Ergebnisse aus den Fallstudien Aachen und Lancashire abgeleitet wurden. Über die Bereitstellung eines grundsätzlichen Überblicks hinaus konnten nur einzelne Punkte detaillierter analysiert werden. Beispielsweise wurden im Bereich der Partizipation vorselektierte Beteiligungsformate vorgestellt und in der Folge bewertet. Eine detaillierte Betrachtung aller thematischen Schwerpunkte konnte nicht vorgenommen werden, stellt zeitgleich aber einen geeigneten Anknüpfungspunkt für weitere Forschungsarbeiten dar.

Der weitere Forschungsbedarf leitet sich primär aus Punkten ab, die in dieser Studie identifiziert wurden, jedoch nicht tiefergehend beleuchtet werden konnten. In dieser Arbeit wurde das nicht formalisierte Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem zunächst hinsichtlich seiner Zusammensetzung untersucht. Als qualitative Ausprägung wurde der Einfluss der identifizierten Akteure innerhalb des Netzwerks bewertet. Eine stärker differenzierte Untersuchung der einzelnen Akteure wurde nicht vorgenommen. Ein erster Ansatzpunkt ist darin zu sehen, eine detaillierte Untersuchung der netzwerkzugehörigen Akteure vorzunehmen und hieraus noch konkretere Einflüsse auf die Governance im regionalen Bahnsystem abzuleiten. In anderen Bereichen der netzgebundenen Infrastruktur werden Ansätze der sozialen Netzwerkanalyse und der Stakeholderanalyse kombiniert angewendet, um einzelne Akteure anhand von Analysekategorien zu bewerten und gleichzeitig als Teil eines sozialen Netzwerkes einordnen zu können (Lienert et al. 2013). Aus konzeptioneller Perspektive eignet sich ein solch kombinierter Ansatz zur Untersuchung des Einflusses von Mitgliedern in Akteursnetzwerken. Teile der

Stakeholderanalyse wurden in dieser Arbeit angewendet. Neben der Identifizierung netzwerk-zugehöriger Akteure, konnte aber keine detaillierte Bewertung von Einflussfaktoren je Akteur vorgenommen werden. Eine Ausweitung zu untersuchender Einflussfaktoren (bspw. finanzielle Ressourcen, personelle Ressourcen oder fachliche Kompetenz) im Rahmen der Stakeholderanalyse (vgl. Bryson 2004) würde einen konzeptionellen Analyseansatz ermöglichen, der weitere Erkenntnisse zur Governance in Akteursnetzwerken beisteuern kann.

Hinsichtlich partizipativer Governance besteht weiterer Forschungsbedarf insbesondere bezüglich adäquater Beteiligungsformate. Die Arbeit hat bereits ausgewählte Formate vorgestellt und deren Einbindung in die Governance im regionalen Bahnsystem diskutiert. Insgesamt ist die Zahl bestehender Beteiligungsformate nur noch schwer überschaubar (Roth 2015). Auch wenn inzwischen eine Vielzahl unterschiedlicher Formate besteht, stellt die Auswahl adäquater Verfahren für Governance in Akteursnetzwerken keine triviale Aufgabe dar. Diese Arbeit hat an die von Vetter et al. (2015) diskutierte Frage angeknüpft, in welchen Formen und wie umfangreich Beteiligung an Entscheidungsprozessen in Netzwerken ermöglicht werden sollte. Zielführend wären weitere Untersuchungen zu Beteiligungsformaten, die eine dauerhafte Einbindung ziviler Akteure in bestehende Netzwerke forcieren und somit partizipative Governance (Walk 2008) ermöglichen. Die Arbeit hat gezeigt, dass eine besondere Herausforderung in der Einbindung eines repräsentativen Querschnitts der Bevölkerung liegt. Daher kann die Identifizierung von Potentialen zur Stärkung der Bereitschaft bzw. der Motivation zu beteiligender Akteure die Entwicklung neuer Beteiligungsformate bereichern (Geissel/Kersting 2014). Hierdurch können neue informelle Beteiligungsformate entstehen, die erforderlich sind, um Bürger auch zukünftig in adäquater Weise in das regionale Bahnsystem einzubinden. Die Erkenntnis, dass neue Formen der Partizipation benötigt werden, hat bereits die vorliegende Arbeit hervorgebracht. Hierdurch kann außerdem an die Debatte zu Partizipation und Protest (Lange/Bergmann 2011) angeknüpft werden und durch die Schaffung geeigneter Beteiligungsformate der Entstehung einer Protestkultur entgegengewirkt und die Beteiligungskultur gestärkt werden.

Im vorstehenden Kapitel wurde aufbauend auf den Erkenntnissen aus den beiden Fallstudien die Handlungsempfehlung ausgesprochen, beteiligungsrelevante Planungsprojekte sowie bestehende Möglichkeiten der Partizipation stärker zu vermarkten (vgl. Kapitel 9.2). Auch hieraus lässt sich ein Anknüpfungspunkt für weitere Untersuchungen ableiten. In der vorliegenden Studie wurde deutlich, dass Entscheidungsträger den Ansatz einer stärkeren Vermarktung der Vorhaben bzw. Angebote als interessant und notwendig einstufen. Erfolgreiche Beteiligung kann letztlich nur gelingen, wenn die Möglichkeiten von der Zielgruppe wahr- und angenommen werden. Weitere Forschungen können die Debatte über die steigende Bedeutung von begleitender Kommunikationsarbeit bei Beteiligungsprojekten bereichern (Keim 2015) und zu

konkreten Handlungsempfehlungen führen, die eine partizipative Governance im regionalen Bahnsystem stärken. Mögliche Ansatzpunkte wären genauere Analysen zum Kosten-Nutzen-Verhältnis. Eine solche Untersuchung muss der Frage nachgehen, in welchem Verhältnis der entstehende Zusatzaufwand in puncto Vermarktung zu einem potentiellen Nutzen im Zuge der Umsetzung von Planungen steht. Berücksichtigt man wie schwierig es fällt, den Erfolg von Marketingmaßnahmen in klassisch betriebswirtschaftlichen Kontext zu messen, wird unmittelbar deutlich, dass eine Evaluation dieser Maßnahmen eine ambitionierte Herausforderung darstellt.

Die voranstehenden Abschnitte zusammenfassend kann weiterer Forschungsbedarf also insbesondere für die folgenden Themenfelder erkannt werden:

- Anwendung eines kombinierten Forschungsansatzes bestehend aus sozialer Netzwerkanalyse und Stakeholderanalyse zur quantifizierten Bewertung von Einflussfaktoren einzelner Akteure im sozialen Netzwerk.
- Forschung zur Anpassung bestehender oder Entwicklung neuer Beteiligungsformate, die eine partizipative Governance in Akteursnetzwerken ermöglichen.
- Untersuchungen zur begleitenden Kommunikationsarbeit bei Beteiligungsprojekten, die dem Ziel dienen, dass Beteiligungsmöglichkeiten an- und wahrgenommen werden.

Abschließend bleibt festzuhalten, dass die Reformierung europäischer Bahnsysteme und die daraus resultierenden unterschiedlichen Umsetzungsmodelle maßgeblich dazu beigetragen haben, dass diese Arbeit Governance im regionalen Bahnsystem untersucht hat. Die Studie hat gezeigt, dass in Großbritannien bereits eine vollständige Privatisierung und Liberalisierung im regionalen Bahnsystem erfolgt ist. Lenkt man den Blick auf die Situation in Deutschland, so ist die Privatisierung und Liberalisierung im Bereich des regionalen Bahnverkehrs erst gestartet. Die Rahmenbedingungen und der Wettbewerb im SPNV Markt werden sich in den kommenden Jahren mit Zunahme der Ausschreibungen von Verkehrsleistungen verändern bzw. verstärken. Gleiches gilt auch für andere Staaten in Europa wie beispielsweise Frankreich. Im Zuge dessen werden sich auch die zugehörigen Akteursnetzwerke in den jeweiligen Regionen verändern. Daher ist davon auszugehen, dass Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem – wie in dieser Arbeit untersucht – auch in den kommenden Jahren ein spannendes Forschungsobjekt darstellen werden.

Literaturverzeichnis

- Aachener Verkehrsverbund (2015): Nahverkehrsplan 2016 – 2020 der StädteRegion Aachen (Nord- und Südraum). Aachen.
- Aberle, G. (2009⁵): Transportwirtschaft. Einzelwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Grundlagen. München.
- Abromeit, H. (2002): Wozu braucht man Demokratie? Die postnationale Herausforderung der Demokratietheorie. Opladen.
- Abromeit, H. (2003): Nutzen und Risiken direktdemokratischer Instrumente. In: Offe, C. (Hrsg.) (2003): Demokratisierung der Demokratie. Diagnosen und Reformvorschläge. Frankfurt am Main, S. 95-110.
- Achermann, U. (2008): Privatisierung im öffentlichen Verkehr. Voraussetzungen der Privatisierung und Steuerung des privatisierten Vollzugs am Beispiel des öffentlichen Verkehrs. (=Zürcher Studien zum öffentlichen Recht, Bd. 180). Zürich.
- Alchian, A./Demsetz, H. (1972): Production, Information Costs, and Economic Organization. In: American Economic Review, Bd. 62, H. 5, S. 777-795.
- Arnstein, S. (1969): A Ladder of Citizen Participation. In: Journal of the American Institute of Planners, Bd. 35, H. 4, S. 216-224.
- Association of Community Rail Partnerships (ACoRP) (2012): History. <<http://a-corp.uk.com/about-us/history/>> abgerufen am 03.06.2016.
- Atteslander, P. (2010): Methoden der empirischen Sozialforschung. Berlin.
- Baasch, S. (2014): Von der Stakeholderbeteiligung zur „Kultur der Teilhabe“. Partizipative Praktiken zwischen Anspruch und Wirklichkeit. <http://wupperinst.org/uploads/tx_wupperinst/AF_AG3-2_Baasch.pdf> abgerufen am 08.01.2015.
- Bache, I./Flinders, M. (2004): Themes and Issues in Multi-level Governance. In: Bach, I./Flinders, M. (Hrsg.) (2004): Multi-level Governance. Oxford, S. 1-11.
- Barber, B. (1984): Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age. Berkeley.
- Barber, B. (1985): How Swiss is Rousseau? In: Political Theory, Bd. 13, H. 4, S. 475-495.
- Bathelt, H./Glückler, J. (2002): Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive. Stuttgart.
- Baxter, J. (2010³): Case Studies in Qualitative Research. In: Hay, I. (2010³): Qualitative Research Methods in Human Geography. Melbourne, S. 81-98.
- Beisheim, M./Liese, A./Ulbert, C. (2008): Transnationale öffentlich-private Partnerschaften. Bestimmungsfaktoren für die Effektivität ihrer Governance-Leistungen. In: Schuppert, G./Zürn, M. (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 452-474.

- Benhabib, S. (1995): Selbst im Kontext. Kommunikative Ethik in Spannungsfeld von Feminismus, Kommunitarismus und Postmoderne. Frankfurt am Main.
- Benz, A. (1998): Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle. Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: Politische Vierteljahresschrift, Bd. 39, H. 3, S. 558-589.
- Benz, A./Crow, K./Holtmann, E. (1998): Regionen und regionale Politik. Eine Einführung. In: Benz, A./Holtmann, E. (Hrsg.) (1998): Gestaltung regionaler Politik. Empirische Befunde, Erklärungsansätze und Praxistransfer. Opladen, S. 17-29.
- Benz, A. (2001): Der moderne Staat. München.
- Benz, A. (2007): Multilevel Governance. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 297-310.
- Benz, A. (2008): Comparing Democratic Legitimacy in Types of Multilevel Governance. <<http://cpsa-acsp.ca/papers-2008/Benz.pdf>> abgerufen am 16.12.2014.
- Benz, A./Dose, N. (2010²): Governance. Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In: Benz, A./Dose, N. (Hrsg.) (2010²): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 13-36.
- Benz, A./Fürst, D. (2003): Region – „Regional Governance“ – Regionalentwicklung. In: Adamschek, B./Pröhl, M. (Hrsg.) (2003): Regionen erfolgreich steuern. Regional Governance – von der kommunalen zur regionalen Strategie. Gütersloh, S. 11-66.
- Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (2007): Einleitung. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 9-25.
- Berchin, F. (2000): Daseinsvorsorge durch Wettbewerb. Der öffentliche Verkehr zu Lande im Markt. <<http://www.nahverkehrsberatung.de/downloads/DissertationFelixBerschin.pdf>> abgerufen am 18.04.2015.
- Bernhard, C. (2014): Region ungleich Region – Vom normativen Regionsbegriff zur interpretativen Regionalität. In: Report. Zeitschrift für Weiterbildungsforschung, Jg. 37, H. 4, S. 83-95.
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2014): Bürger beteiligen. Strategien, Praxistipps und Erfolgsfaktoren für eine neue Beteiligungskultur in Behörden. Bielefeld.
- Bieling, H.-J./Deckwirth, C. (2008): Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. Einleitung. In: Bieling, H.-J./Deckwirth, C./Schmalz, S. (Hrsg.) (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. Münster, S. 9-33.
- Bienert, M. A. (2001): Organisation und Netzwerk. Organisationsgestaltung durch Annäherung an Charakteristika der idealtypischen Organisationsform Netzwerke. Wiesbaden.

- Blömker, M. (2010): Local Governance in internationaler Perspektive. Akteure, Strukturen, Prozesse im deutsch-niederländischen Vergleich. (=Zivilgesellschaftliche Verständigungsprozesse vom 19. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Bd. 3). Münster.
- Blotevogel, H. (2000): Zur Konjunktur der Regionsdiskurse. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2000, H. 9/10, S. 491-506.
- Bock, S./Reimann, B./Beckmann, K. J. (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur. Bausteine, Merkposten, Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik. Berlin.
- Bodensteiner, C. (2009): Erfolgsbedingungen und Grenzen von Beteiligung. In: Schiefelbusch, M./Dienel, H.-L. (Hrsg.) (2009): Kundeninteressen im öffentlichen Verkehr. Verbraucherschutz und Verbraucherbeteiligung. (=Schriftenreihe für Verkehr und Technik, Bd. 96). Berlin, S. 221-224.
- Bogumil, J./Pielow, J.-C./Ebbinghaus, J./Gerber, S./Kohrsmeyer, M. (2010): Die Gestaltung kommunaler Daseinsvorsorge im Europäischen Binnenmarkt. Empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des europäischen Beihilfe- und Vergaberechts insbesondere im Abwasser- und Krankenhaussektor sowie in der Abfallentsorgung.
<http://www.sowi.ruhr-uni-bochum.de/mam/images/regionalpolitik/gestaltung_kommunaler_daseinsvorsorge.pdf> abgerufen am 09.05.2015.
- Börzel, T. (2006²): European Governance. Nicht neu, aber anders. In: Schuppert, G. (Hrsg.) (2006²): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 72-94.
- Börzel, T. (2006a): Was ist Governance? <http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/international/europa/team/boerzel/Was_ist_Governance.pdf> abgerufen am 27.12.2016.
- Börzel, T. (2008): Der "Schatten der Hierarchie". Ein Governance Paradoxon. In: Schuppert, G./Zürn, M. (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 118-131.
- Borman, R./Groß, M./Hacker, H.-J./Heuser, T./Holzapfel, H./Ziesak, M. (2012): Frühzeitige Bürgerbeteiligung für eine effizientere Verkehrsinfrastrukturplanung.
<<http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09424-20121119.pdf>> abgerufen am 28.12.2016.
- Bovaird, T. (2007): Beyond Engagement and Participation. User and Community Coproduction of Public Services. In: Public Administration Review, Bd. 67, H. 5, S.846-860.
- Brandt, T./Schulten, T./Sterkel, G./Wiedemuth, J. (Hrsg.) (2008): Europa im Ausverkauf. Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen und ihre Folgen für die Tarifpolitik. Hamburg.
- Brettschneider, F./Schuster, W. (2013): Stuttgart 21. Ein Großprojekt zwischen Protest und Akzeptanz. Wiesbaden.
- Brooks, H. (1982): Social and Technical Innovation. In: Lundstedt, S./Colglazier, E. (Hrsg.) (1982): Managing Innovation. The Social Dimension of Creativity, Invention and Technology. New York, S. 1-30.

- Brunnengräber, A./Dietz, K./Hirschl, B./Walk, H. (2004): Interdisziplinarität in der Governance-Forschung. (=Zentrum Technik und Gesellschaft Discussion Paper, Bd. 14, H. 4). Berlin.
- Bryson, J. M. (2004): What to do when Stakeholders matter. Stakeholder Identification and Analysis Techniques. In: Public Management Review, Bd. 6, H. 1, S. 21-53.
- Bühlmann, M. (2014): Zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Beteiligungskultur in der Schweiz. <https://www.buergergesellschaft.de/fileadmin/pdf/beitrag_buehlmann_140620_end.pdf> abgerufen am 03.01.2017.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) (2012): Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2015. Berlin.
- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2014): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin.
- Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) & Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2006): Privatisierung der integrierten Deutschen Bahn AG - Auswirkungen und Alternativen. Berlin.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2011): Demokratie. <<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/politiklexikon/17321/demokratie>> abgerufen am 09.03.2015.
- Bundeszentrale für politische Bildung (2015): Föderalismus. <<http://www.bpb.de/wissen/UDGM1N>> abgerufen am 16.01.2015.
- Butcher, L. (2012): Railways: rural and community lines. <<http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/SN03285/SN03285.pdf>> abgerufen am 30.01.2016.
- Charlton, C./Gibb, R./Lowndes, T. (1995): Rail privatization and local authority reorganization. In: Journal of Transport Geography, Bd. 3, H. 3, S. 221-226.
- Cohen, J./Rogers, J. (1992): Secondary associations and democratic governance. In: Politics and Society, Bd. 20, H. 4, S. 393-472.
- Collins, K./Ison, R. (2006): Dare to jump off Anstein's ladder? Social learning as a new policy paradigm. In: Proceedings of PATH (Participatory Approaches in Science and Technology) Conference, 4-7 June 2006. Edinburgh.
- Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) (2005): Eisenbahnreformen in Europa. Eine Standortbestimmung. Darmstadt.
- Connor, D. (1988): A New Ladder of Citizen Participation. In: National Civic Review, Bd. 77, H. 3, S. 249-257.
- Conzelmann, T. (2008): Towards a new concept of multi-level governance? <<http://cor.europa.eu/en/activities/governance/Documents/Conzelmann.pdf>> abgerufen am 12.11.2014.
- Cornwall, A. (2008): Unpacking ‚Participation‘. Models, meanings and practices. In: Community Development Journal, Bd.43, H. 3, S. 269-283.

- Crompton, G./Jupe, R. (2003): "Such a silly scheme": The Privatisation of Britain's Railways 1992–2002. In: *Critical Perspectives on Accounting*, Bd. 14, H. 6, S. 617-645.
- Dahl, R. (1994): A Democratic Dilemma. System Effectiveness versus Citizen Participation. In: *Political Science Quarterly*, Bd. 109, H. 1, S. 23-34.
- Dederke, J. (2014): Bahnliberalisierung in der Europäischen Union. Die Rolle des EuGH als politischer und politisch restringierten Akteurs bei der Transformation staatsnaher Sektoren. (=Arbeitspapiere der Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie, Bd. 20). Berlin.
- Department for Transport (DfT) (2007): Review of Community Rail Development Strategy. <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20091009111237/http://www.dft.gov.uk/adobepdf/165234/215114/Review_of_CRD_Strategy.pdf> abgerufen am 29.04.2015.
- Deppisch, S. (2006): Governance in grenzüberschreitenden Regionen. Eine empirische Analyse am Beispiel der österreichisch bayerischen Euregios. <<http://www.allesausserfern.at/wissen/regionalentwicklung-regionalmanagement-wissen/Grenzüberschreitende-Governance.pdf>> abgerufen am 12.09.2014.
- Derichs, S. (2007): Regional und Rural Governance. Ein effektiver Steuerungsansatz zur regional bestimmten Eigenentwicklung? <http://publications.rwth-aachen.de/record/49920/files/Derichs_Sascha.pdf> abgerufen am 13.08.2014.
- Deutsche Bahn (DB) AG (2014): Bausteine und Bilanz der Bahnreform. <http://www.deutschebahn.com/file/de/2192370/eK77i4rJtGiaYIb52BIzdfgBbuc/2267524/data/bilanz_bahnreform.pdf> abgerufen am 30.05.2015.
- Deutscher Bundestag (2002): Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Bürgerschaftliches Engagement. Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. (=Deutscher Bundestag 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8900). Berlin.
- Diewald, M. (1991): Soziale Beziehungen: Verlust oder Liberalisierung? Soziale Unterstützung in informellen Netzwerken. Berlin.
- Diller, C. (2005): Regional Governance by and with Government. Die Rolle staatlicher Rahmensetzungen und Akteure in drei Prozessen der Regionsbildung. <<https://www.uni-giessen.de/cms/fbz/fb07/fachgebiete/geographie/bereiche/planung/pdf-bilder/HabilitationschriftDiller.pdf>> abgerufen am 17.12.2014.
- Dobusch, L./Kapeller, J. (2010): Institutionalisierung zivilgesellschaftlicher Partizipation. Zwischen Ignoranz, Integration und Invasion. In: Blaha, B./Weidenholzer, J. (2010) (Hrsg.): Freiheit. Beiträge für eine demokratische Gesellschaft. Wien, S. 201-217.
- Eberle, D. (2007): Corporate Governance. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 378-389.

- Eberle, D. (2010²): Governance in der politischen Ökonomie II. Corporate Governance. In: Benz, A./Dose, N. (Hrsg.) (2010²): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 155-174.
- Ellwein, T. (1965). Politische Verhaltenslehre. Stuttgart.
- Elsmann, D./Trientes, M. (2014): Citizens' Rail. Akteursnetzwerke und Bürgerpartizipation in der regionalen Bahnentwicklung. Europäische Regionen im Vergleich. In: Haber, M./Rüdiger, A./Baumgart, S./Danielzyk, R./Tietz, H.-P. (Hrsg.) (2014): Daseinsvorsorge in der Raumentwicklung. Sicherung, Steuerung, Vernetzung, Qualitäten. (=Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 143). Essen, S. 281-294.
- Eurostat (2016): Personenbeförderung nach Verkehrszweig. <<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/refreshTableAction.do?tab=table&plugin=1&pcode=tsdtr210&language=de>> abgerufen am 29.12.2016.
- Faross, P./Rodi, M. (2009): Grundzüge der europäischen Nahverkehrspolitik. In: Rodi, M. (2009): Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs. Privatisierung, Wettbewerb, öffentliche Verkehrs- und Umweltinteressen. Berlin, S. 35-46.
- Fehling, M. (2009): Grundfragen des öffentlichen Nahverkehrs auf der Schiene. In: Rodi, M. (2009): Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs. Privatisierung, Wettbewerb, öffentliche Verkehrs- und Umweltinteressen. Berlin, S. 139-164.
- Fellner, D. (2014): Was ist Governance? In: Passauer Jean Monnet Papiere, Bd. 2014, H. 3, S. 1-3)
- Finger, M. (2006a): Rechtsformen der Infrastruktur zwischen öffentlich und privat. In: Weizsäcker, E. U. v./Young, O. R./Finger, M. (Hrsg.) (2006): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart, S. 180-185.
- Finger, M. (2006b): Keine Privatisierung ohne Regulierung. Das Beispiel der Netzwerkindustrien. In: Weizsäcker, E. U. v./Young, O. R./Finger, M. (Hrsg.) (2006): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart, S. 277-285.
- Flick, U. (1995): Stationen des qualitativen Forschungsprozesses. In: Flick, U./Kardorff, E. v./Keupp, H./Rosenstiel, L. v./Wolff, S. (Hrsg.) (1995²): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim, S. 148-176.
- Flick, U./ von Kardorff, E./ Steinke, I. (2013): Was ist qualitative Forschung? Einleitung und Überblick. In: Flick, U./ von Kardorff, E./ Steinke, I. (Hrsg.) (2013¹⁰): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 13-29.
- Flick, U. (2007²): Qualitative Sozialforschung. Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg.
- Frey, B./Eichenberger, R. (1997): Competition among Jurisdictions. The Idea of FOJC. In: Gerken, L. (Hrsg.) (1997): Competitions among Institutions. London, S. 209-229.
- Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.) (1994): Regionalisierung des Nahverkehrs. Eine Herausforderung an Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften. (=Wirtschaftspolitische Diskurse, Bd. 67). Bonn.

- Fritsch, M./Wein, T./Ewers, H.-J. (2005⁶): Marktversagen und Wirtschaftspolitik. Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns. München.
- Fuchs, M. (2011): Von der „lernenden Region“ zur „lernenden Organisation“. Regionalentwicklung im globalen Kontext. (=INEF-Report, Bd. 52). Duisburg.
- Fürst, D. (2003): Steuerung auf regionaler Ebene versus Regional Governance. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2003, H. 8/9, S. 441-450.
- Fürst, D. (2007): Regional governance. Concept, process, instrument? In: Nischwitz, G. (Hrsg.) (2007): Regional Governance. Stimulus for Regional Sustainable Development. München, S. 17-28.
- Fürst, D. (2010): Regional Governance. In: Benz, A./Dose, N. (Hrsg.) (2010²): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 13-36.
- Fuhse, J. (2009): Lässt sich die Netzwerkforschung besser mit der Feldtheorie oder der Systemtheorie verknüpfen? In: Häußling, R. (Hrsg.) (2009): Grenzen von Netzwerken. Wiesbaden, S. 55-80.
- Gather, M./Kagermeier, A./Lanzendorf, M. (2008): Geographische Mobilitäts- und Verkehrsforschung. Berlin/Stuttgart.
- Gawron, T. (2010): Steuerungstheorie, Policy-Forschung und Governance-Ansatz. Zum verfehlten Governance-Konzept der Regionalforschung. (=Schriftenreihe des Forschungsverbundes KoReMi, Bd. 7). Leipzig/Berlin.
- Gbikpi, B./Grote, J. (2002): From Democratic Government to Participatory Governance. In: Gbikpi, B./Grote, J. (Hrsg.) (2002): Participatory Governance. Political and Societal Implications. Opladen, S. 17-34.
- Geissel, B. (2004): Participatory Governance. Theoretic-analytical Approaches and a Case Study (Transnational Network). <<http://web.iaincirebon.ac.id/ebook/moon/bureaucracy-governance/Geissel%20-%20Participatory%20governance.pdf>> abgerufen am 06.02.2015.
- Geissel, B. (2008): Do Critical Citizens Foster Better Governance? A Comparative Study. In: West European Politics, Bd. 31, H. 5, S. 855-873.
- Geissel, B. (2009): Participatory Governance. Danger for Democracy? A Case Study of Local Agenda 21. In: Local Government Studies, Bd. 35, H. 4, S. 401-441.
- Geissel, B./Kersting, N. (2014): Zwischen Parteiendemokratie und partizipativen Innovationen. Beteiligungskultur in Deutschland. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (2014): Teilhaben und Mitgestalten. Beteiligungskulturen in Deutschland, Österreich und der Schweiz. (=Beiträge zur Demokratieentwicklung von unten, Bd. 26). Bonn, S. 80-100.
- Gerstlberger, W./Siegl, M. (2009): Öffentliche Dienstleistungen: unverzichtbarer Baustein der Daseinsvorsorge. Zwei Jahrzehnte Privatisierung: Bilanz und Ausblick. Bonn.
- Gillwald, K. (2000): Konzepte sozialer Innovation. <<http://stages-online.info/pdfs/soziale-innovationen.pdf>> abgerufen am 21.11.2014.

- Ginski, S./Selle, K./Sommer, U. (2013): Vom Wachsen der Beteiligungskultur. Eine Bestandsaufnahme in Tübingen. In: RaumPlanung, Bd. 170, H. 5, S. 50-56.
- Gläser, J./Laudel, G. (2010⁴): Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse. Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen. Wiesbaden.
- Gomez-Ibanez, J. (2003): Regulating Infrastructure. Monopoly, contracts and discretion. Cambridge.
- Grande, E. (2012): Governance-Forschung in der Governance-Falle? Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Bd. 53, H. 4, S. 565-592.
- Gualini, E. (2006): Mehrebenen-Governance und neue Formen von Territorialität. In: Kleinfeld, R./Plamper, H./Huber, A. (Hrsg.) (2006): Regional Governance Band 1. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, S. 61-82.
- Haag, B. (1985): Bürgerbeteiligung bei der Dorfentwicklung. Eine empirische Untersuchung in Baden-Württemberg mit Schwerpunkt auf der Planungsphase. Stuttgart.
- Haas, A. (2013): Zur wachsenden Bedeutung berufsbedingten Pendelns. Neu gewonnene Freiheit oder Sachzwang? In: Schwedes, O. (Hrsg.) (2013): Räumliche Mobilität in der Zweiten Moderne. Freiheit und Zwang bei Standortwahl und Verkehrsverhalten. Münster, S. 257-272.
- Hammerschmid, G. (2009): Public Corporate Governance. Modewelle oder tatsächlicher Bedarf? In: Bundesverband Öffentliche Dienstleistungen (Hrsg.) (2009): Zukunft der öffentlichen Wirtschaft. Berlin, S. 5-16.
- Haug, P. (2008): Privatisierung kommunaler Leistungen. Erfolgs- und Misserfolgskriterien für die Entstaatlichung kommunaler Leistungen. In: Sackmann, R./Jonda, B./Reinhold, M. (Hrsg.) (2008): Demographie als Herausforderung für den öffentlichen Sektor. Wiesbaden, S. 163-182.
- Heineberg, H. (2007³): Einführung in die Anthropogeographie/ Humangeographie. Paderborn.
- Heinelt, H. (2010): Governing Modern Societies. Towards Participatory Governance. (=Routledge Studies in Governance and Public Policy, Bd. 13). London.
- Heintel, M. (2006): Regional Governance. Modetrend oder brauchbare Theorie? In: Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 32, H. 3, S. 345-367.
- Hesse, M./Neiberger, C. (2010²): Verkehr und Logistik. In: Kulke, E. (Hrsg.) (2010²): Wirtschaftsgeographie Deutschlands. Heidelberg.
- Heymann, E. (2006): Schienenverkehr in Europa. Marktöffnung als Chance. (=EU-Monitor, Bd. 39). Frankfurt am Main.
- Hill, M./Hupe, P. (2002): Implementing Public Policy. Governance in Theory and Practice. London.

- Höhnscheid, H. (2000): Die Regionalisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Düsseldorf.
- Hoffmeyer-Zlotnik, J. (2000): Regionalisierung von Umfragedaten. Eine kleine Handlungsanleitung. (=ZUMA How-to-Reihe, Bd. 4). <http://www.gesis.org/fileadmin/upload/forschung/publikationen/gesis_reihen/howto/how-to4hz.pdf> abgerufen am 17.10.2015.
- Hollstein, B. (2010): Methoden der Netzwerkforschung. Qualitative Methoden und Mixed-Method-Design. In: Stegbauer, C./Häußling, R. (Hrsg.) (2010): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden, S. 459-470.
- Holzhey, M./Kühl, I./Naumann, R./Petersen, T./Brümmer, H./Clausing, M./Niemann, J. (2014): Revision der Regionalisierungsmittel. Mittelbedarf der Bundesländer für den Revisionszeitraum 2015-2030. <http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/14-10-01-02-vmk/14-10-01-02-gutachten-5-1.pdf?__blob=publication-File&> abgerufen am 21.12.2015.
- Hopf, C. (2013): Qualitative Interviews. Ein Überblick. In: Flick, U./ von Kardoff, E./ Steinke, I. (Hrsg.) (2013¹⁰): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 349-360.
- Howaldt, J./Kopp, R./Schwarz, M. (2008): Innovationen (forschend) gestalten. Zur neuen Rolle der Sozialwissenschaften. In: WSI-Mitteilungen Bd. 61, H.2, S. 63-69.
- Howaldt, J./Schwarz, M. (2010): „Soziale Innovation“ im Fokus. Skizze eines gesellschaftstheoretisch inspirierten Forschungskonzepts. Bielefeld.
- Ital, B. (1995): Die Politik der Privatisierung in Großbritannien unter der Regierung Margaret Thatcher. Köln.
- Irvin, R./Stansbury, J. (2004): Citizen Participation in Decision Making. Is It Worth the Effort? In: Public Administration Review, Bd. 64, H. 1, S. 55-65.
- Jann, W. (2006): Governance als Reformstrategie. Vom Wandel und der Bedeutung verwaltungspolitischer Leitbilder. In: Schuppert, G. (Hrsg.) (2006²): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 21-43.
- Jann, W./Wegrich, K. (2010): Governance und Verwaltungspolitik. Leitbilder und Reformkonzepte. In: Benz, A./Dose, N. (Hrsg.) (2010²): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 175-200.
- Jansen, D. (2003²): Einführung in die Netzwerkanalyse. Grundlagen, Methoden, Forschungsbeispiele. Opladen.
- Julitz, L. (1998): Bestandsaufnahme Deutsche Bahn. Das Abenteuer einer Privatisierung. Frankfurt am Main.
- Kaase, M. (1991): Stichwort Partizipation. In: Nohlen, D. (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik. München/Zürich.
- Keim, N. (2015): Erfolgreich beteiligt. Die Bedeutung einer begleitenden Kommunikationsarbeit bei (Online-) Beteiligungsprojekten. In: Friedrichsen, M./Kohn, R. A. (Hrsg.) (2015²):

- Digitale Politikvermittlung. Chancen und Risiken interaktiver Medien. Wiesbaden, S. 311-321.
- Kemnitz, J./Engel, R. (2007): Trennung bringt Bahn in Schwung. Die Trennung von Netz und Verkehr funktioniert. In: *derFahrgast*, Bd. 112, H. 4/07, S. 13-18.
- Kenis, P./Raab, J. (2008): Politiknetzwerke als Governanceform. Versuch einer Bestandsaufnahme und Neuausrichtung der Diskussion. In: Schuppert, G./Zürn, M. (Hrsg.) (2008): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden, S. 132-148.
- Klages, H. (2011): Bürgerhaushalte als Türöffner und Antrieb für eine neue Beteiligungskultur in den Kommunen?! <http://staging.neu.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/beitrag_klages_1109.pdf> abgerufen am 04.01.2017.
- Klages, H./Masser, K. (2009): Bürgerbeteiligung – Schlagwort oder reale Perspektive? Das Bürgerpanel als Weg zu einem realistischen Konzept. (=Bürgergesellschaft. Themen zum bürgerschaftlichen Engagement, Bd. 10). <http://www.kas.de/wf/doc/kas_15642-544-1-30.pdf?090203152339> abgerufen am 28.01.2016.
- Klein, A. (2001): Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Kontexte und demokratietheoretische Bezüge der neueren Begriffsverwendung. (=Münsteraner Diskussionspapiere zum Nonprofit-Sektor, Bd. 6). Münster.
- Kohler-Koch, B. (2011): Vorwort. Zivilgesellschaftliche Partizipation in der EU auf dem Prüfstand. In: Kohler-Koch, B./Quittkat, C. (Hrsg.) (2011): *Die Entzauberung partizipativer Demokratie. Zur Rolle der Zivilgesellschaft bei der Demokratisierung von EU-Governance*. Frankfurt am Main, S. 7-18.
- Kohlisch, T. (2008): *Regional Governance in europäischen Regionen. Eine empirische Analyse der transnationalen Verbünde Großregion/Grande Région und Oder Partnerschaft/Partnerstwo Odra*. Berlin.
- Knieling, J./Fröhlich, J./Krekeler, M. (2011): Grenzen und Ebenen überschreitende Governance der Klimaanpassung. In: Cormot, P./Frank, S. (Hrsg.) (2011): *Governance in der Klimaanpassung. Strukturen, Prozesse, Interaktionen*. <<http://klimzug-nord.de/file.php/2012-02-21-Cormont-P.-Frank-S.-Hrsg.-2011-Governance-in-der-Klim>> abgerufen am 09.03.2015, S. 17-34.
- Knieps, M. (2004): Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen als Gesellschafter von Verkehrsverbünden? Eine Analyse bestehender Verbundstrukturen und eine Bewertung unterschiedlicher Organisationsmodelle unter institutionenökonomischen Gesichtspunkten. Gießen.
- Knill, C./Schäfer, A. (2011²): Policy-Netzwerke. In: Weyer, J. (Hrsg.) (2011²): *Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung*. München.
- Koch, M. (2008): Formen der Partizipation in Planungs- und Entscheidungsprozessen. In: *UVP-Report*, Bd. 22, H. 3, S. 118-122.

- Kocka, J. (2004): Zivilgesellschaft in historischer Perspektive. In: Jessen, R./ Reichardt, S./Klein, A. (Hrsg.) (2004): Zivilgesellschaft als Geschichte. Studien zum 19. und 20. Jahrhundert. Wiesbaden, S. 29-42.
- Kooiman, J. (2002): Governance. A Social-Political-Perpective. In: Gbikpi, B./Grote, J. (Hrsg.) (2002): Participatory Governance. Political and Societal Implications. Opladen, S. 71-96.
- Kooiman, J. (2000): Societal Governance. Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction. In: Pierre, J. (Hrsg.) (2000): Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. Oxford, S. 138-164.
- Kooiman, J. (1999): Societal-Political Governance. Overview, reflections, design. In: Public Management. An International Journal of Research and Theory, Bd. 1, H. 1, S. 67-92.
- König, R. (2013): Richtlinie 91/440/EWG. <<http://www.forschungsinformationssystem.de/servelet/is/298469>> abgerufen am 18.11.2014.
- König, W./König, M. (2014): Bürgerbeteiligung in der Kommune verbindlich verankern. Der „doppelte Doppelcharakter“ von Bürgerbeteiligung in der Kommune und seine Konsequenzen. < http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beaetrag/beitrag_koenig_koenig_140410.pdf> abgerufen am 08.05.2015.
- Kowal, S./ O'Connell, D.C. (2013): Zur Transkription von Gesprächen. In: Flick, U./ von Kardoff, E./ Steinke, I. (Hrsg.) (2013¹⁰): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 437-447.
- Krummheuer, F. (2014a): Marköffnung bei kommunalen Bahnen. Metros, Stadt- und Straßenbahnen im Wettbewerb. Wiesbaden.
- Krummheuer, F. (2014b): Kommunale Gewährleistung unter Marköffnungsbedingungen. Metros, Straßen- und Stadtbahnen im Ausschreibungswettbewerb. In: Haber, M./Rüdiger, A./Baumgart, S./Danielzyk, R./Tietz, H.-P. (Hrsg.) (2014): Daseinsvorsorge in der Raumentwicklung. Sicherung, Steuerung, Vernetzung, Qualitäten. (=Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Bd. 143). Essen, S. 307-320.
- Laaser, C.-F. (1998): Schienenpersonennahverkehr unter regionaler Verantwortung. Rückzug aus der Fläche oder Vorzug für die Effizienz? (=Kieler Arbeitspapiere, Bd. 889). Kiel.
- Lamnek, S. (2010⁵): Qualitative Sozialforschung. Weinheim/Basel.
- Lancashire County Council (2011): Local Transport Plan 2011-2021. A Strategy for Lancashire. <http://www.lancashire.gov.uk/media/191267/LTP3_through_full_council.pdf> abgerufen am 08.04.2016.
- Landesdatenbank NRW (2015a): Bevölkerung nach Altersgruppen (14) - kreisfreie Städte und Kreise – Jahr. <<https://www.landesdatenbank.nrw.de>> abgerufen am 10.10.2015.
- Landesdatenbank NRW (2015b): Gebietsstand: Gebietsfläche (ha) - Gemeinden - Stichtag. <<https://www.landesdatenbank.nrw.de>> abgerufen am 10.10.2015.

- Landsberg, G. (1997): Rechtliche und politische Probleme der Privatisierung in der Abwasser- und Entsorgungswirtschaft – aus kommunaler Perspektive. In: Fettig, W./Späth, L. (Hrsg.) (1997): Privatisierung kommunaler Aufgaben. Baden-Baden, S. 29-43.
- Landua, D./Bock, S./Reimann, B./Beckmann, K. J. (2013): Auf dem Weg, nicht am Ziel. Aktuelle Formen der Bürgerbeteiligung – Ergebnisse einer Kommunalbefragung. Berlin.
- Lange, B./Bergmann, M. (2011): Eigensinnige Geographien. In: Lange, B./Bergmann, M. (Hrsg.) (2011): Eigensinnige Geographien. Städtische Raumaneignungen als Ausdruck gesellschaftlicher Teilhabe. Wiesbaden, S. 9-32.
- Lembcke, O./Ritzi, C./Schaal, G. S. (2012): Zwischen Konkurrenz und Konvergenz. Eine Einführung in die normative Demokratietheorie. In: Lembcke, O./Ritzi, C./Schaal, G. S. (Hrsg.) (2012): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorie. Wiesbaden, S. 9-32.
- Lenk, T. (2004): Neue Institutionenökonomik und ihre Mögliche Bedeutung für die Organisation der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben. In: Göbel, E./Gottschalk, W./Lattmann, J./Lenk, T./Reichard, C./Weber, M. (Hrsg.) (2004): Neue Institutionenökonomik, Public Private Partnership, Gewährleistungsstaat. Referate der Tagung des Wissenschaftlichen Beirats der Gesellschaft für Öffentliche Wirtschaft am 5./6. März 2003 in Berlin. Berlin, S. 22-33.
- Lienert, J./Schnetzer, F./Ingolda, K. (2013): Stakeholder analysis combined with social network analysis provides fine-grained insights into water infrastructure planning processes. In: Journal of Environmental Management, Bd. 125, S. 134–148.
- Lindstaedt, T. (2006): Regionsmarketing und die Bedeutung regionsbezogener Identität. Der Übergangsbereich der Verdichtungsräume Rhein-Main und Rhein-Neckar als Beispiel. Darmstadt. <http://tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/744/1/Regionsmarketing_Teil_1.pdf> abgerufen am 23.10.2015.
- Lodge, M. (2003): Institutional Choice and Policy Transfer. Reforming British and German Railway Regulation. In: Governance. An International Journal of Policy, Administration and Institutions, Bd. 16, H. 2, S. 159-178.
- Machura, S. (2005): Politik und Verwaltung. Wiesbaden.
- Maier, J./Atzkern, H.-D. (1992): Verkehrsgeographie. Verkehrsstrukturen, Verkehrspolitik, Verkehrsplanung. Stuttgart.
- Maier Kruker, V./Rauh, J. (2005): Arbeitsmethoden der Humangeographie. Darmstadt.
- Marks, G./Hooghe, L. (2004): Contrasting Visions of Multilevel Governance. In: Bach, I./Flinckers, M. (Hrsg.) (2004): Multi-level Governance. Oxford, S. 15-30.
- Mathieu, G. (2003): The Reform of UK Railways. Privatization and Its Results. In: Japan Railway & Transport Review, Bd. 34, S. 16-31.
- Mattissek, A./Pfaffenbach, C./Reuber, P. (2013²): Methoden der empirischen Humangeographie. Braunschweig.

- Maus, I. (1995): Zur Aufklärung der Demokratietheorie. Rechts- und Demokratietheoretische Überlegungen im Anschluss an Kant. Frankfurt am Main.
- Mayntz, R. (1997): Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen. Frankfurt am Main.
- Mayntz, R. (2004): Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie? (=Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Working Paper, Bd. 04/1). <<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp04-1/wp04-1.html>> abgerufen am 20.11.2014.
- Mayntz, R. (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: Schuppert, G./Zürn, M. (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 43-60.
- Mayntz, R. (2010²): Governance im modernen Staat. In: Benz, A./Dose, N. (Hrsg.) (2010²): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 37-48.
- Mayntz, R./Scharpf, F. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In: Mayntz, R./Scharpf, F. (Hrsg.) (1995): Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung. Frankfurt am Main/New York, S. 39-72.
- Mayring, P. (1995): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, U./Kardoff, E. v./Keupp, H./Rosenstiel, L. v./Wolff, S. (Hrsg.) (1995²): Handbuch Qualitative Sozialforschung. Grundlagen, Konzepte, Methoden und Anwendungen. Weinheim, S. 207-218.
- Mayring, P. (2002): Einführung in die qualitative Sozialforschung. Eine Anleitung zum qualitativen Denken. Weinheim/Basel.
- Mayring, P. (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Mey, G./Mruck, K. (Hrsg.) (2010): Handbuch Qualitative Forschung in der Psychologie. Wiesbaden, S. 601-613.
- Mayring, P. (2013): Qualitative Inhaltsanalyse. In: Flick, U./Kardoff, E. v./Steinke, I. (Hrsg.) (2013¹⁰): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 468-475.
- Meier, A./Zimmermann, H.-D. (2016): Digitales Entwicklungsmodell smarter Städte. In: Meier, A./Portmann, E. (Hrsg.) (2016): Smart City. Strategie, Governance und Projekte. Wiesbaden, S. 3-18.
- Merki, C. M. (2008): Verkehrsgeschichte und Mobilität. Stuttgart.
- Meyer, T. (2002): Einleitung. Zivilgesellschaft, Politische Kultur und Politische Bildung. In: Meyer, T./Weil, R. (Hrsg.) (2002): Die Bürgergesellschaft. Perspektiven für Bürgerbeteiligung und Bürgerkommunikation. Bonn, S. 9-36.
- Meyer-Ueding, J. (2012): The interrelation between collective participation and sustainable decisions. A qualitative assessment approach. <http://www.berlinconference.org/2012/wp-content/uploads/2013/01/Meyer-Ueding-The_interrelation_between_collective_participation_and_sustainable_decisions_%E2%80%93_a_qualitative_assessment_a.pdf> abgerufen am 02.02.2015.
- Meyer-Ueding, J. (2013): Does participatory and collective governance promote sustainable decisions? Theoretical explanations and lessons from the megacity of Hyderabad.

- <<http://edoc.hu-berlin.de/dissertationen/meyer-ueding-jennifer-2013-04-29/PDF/meyer-ueding.pdf>> abgerufen am 29.01.2015.
- Moulaert, F. (2009): Social Innovation. Institutionally Embedded, Territorially (Re)Produced. In: MacCallum, D./Moulaert, F./Hillier, J./Vicari Haddock, S. (Hrsg.) (2009): Social Innovation and Territorial Development. Farnham/Burlington, S. 11-23.
- Moulaert, F. (2010): Social innovation and community development. Concepts, theories and challenges. In: Moulaert, F./Swyngedouw, E./Martinelli, F./Gonzalez, S. (Hrsg.) (2010): Can neighbourhoods save the city? Community development and social innovation. London, S. 4-16.
- Muno, W. (2003): Fallstudien und die vergleichende Methode. In: Pickel, S./Pickel, G./Lauth, H.-J./Jahn, D. (Hrsg.) (2003): Vergleichende Politikwissenschaftliche Methoden. Neue Entwicklungen und Diskussionen. Wiesbaden, S. 19-36.
- Muthesius, T. (1997): Die gesetzlichen Regelungen für den regionalisierten Nahverkehr. Ein Überblick. In: Püttner, G. (Hrsg.) (1997): Der regionalisierte Nahverkehr. Baden-Baden, S. 71-88.
- Nanz, P./Kamlage, J.-H. (2014): Entwicklungen der partizipativen Demokratie in Europa. <http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/fileadmin/Inhalte/PDF-Dokumente/newsletter_beitraege/nwbb_beitrag_nanz_kamlage_140724.pdf> abgerufen am 27.12.2016.
- Nash, C. (2002): Regulatory reform in rail transport. The UK experience. In: Swedish Economic Policy Review, Bd. 9, H. 2, S. 257-286.
- Nestmann, F. (1988): Die alltäglichen Helfer. Theorien sozialer Unterstützung und eine Untersuchung alltäglicher Helfer aus vier Dienstleistungsberufen. Berlin.
- Newig, J. (2011): Partizipation und neue Formen der Governance. In: Groß, M. (Hrsg.) (2011): Handbuch Umweltsoziologie. Wiesbaden.
- Nischwitz, G./Molitor, R./Rohne, S. (2002): Local and Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung. (=Schriftenreihe des IÖW, Bd. 161/02). <http://www.ioew.de/uploads/tx_ukioewdb/IOEW_SR_161_Local_and_Regional_Governance_fuer_nachhaltige_Entwicklung.pdf> abgerufen am 02.09.2014.
- Nuhn, H. (1998): Deregulierung der Verkehrsmärkte in Westeuropa und räumliche Konsequenzen. In: Europa im Globalisierungsprozess von Wirtschaft und Gesellschaft. 51. Deutscher Geographentag Bonn 1997. Stuttgart, S. 158-170.
- Nuhn, H./Hesse, M. (2006): Verkehrsgeographie. Paderborn.
- Offe, C. (2009): Governance. An "Empty Signifier"? In: Constellations, Bd. 16, H. 4, S. 550-562.
- Office for National Statistics (2015a): Revised Population Estimates for UK, England and Wales, Scotland and Northern Ireland. <<http://www.ons.gov.uk/ons/rel/pop-estimate/population-estimates-for-uk--england-and-wales--scotland-and-northern-ireland/mid-2014/rft---mid-2013-uk-population-estimates.zip>> abgerufen am 25.10.2015.

- Office for National Statistics (2015b): Counties, Non-metropolitan Districts and Unitary Authorities. <<http://www.ons.gov.uk/ons/guide-method/geography/beginner-s-guide/administrative/england/counties--non-metropolitan-districts-and-unitary-authorities/index.html>> abgerufen am 24.10.2015.
- Office of Rail and Road (ORR) (2015): Passenger journeys by sector. <<http://dataportal.orr.gov.uk/displayreport/report/html/a10e3c7b-7766-40ae-a87a-14c56cf85a63>> abgerufen am 28.12.2015.
- Olk, T. (2004): Zivilgesellschaft, bürgerschaftliches Engagement und Sozialkapital. Ressourcen für sozialräumliche Revitalisierungsprozesse. In: Dokumentation der Konferenz Zivilgesellschaft stärken. Bürgerschaftliches Engagement in E&C-Gebieten. <<http://www.eundc.de/pdf/25002.pdf>> abgerufen am 29.10.2014.
- Ovey, J.D./Pfisterer, P. (2003): Leitfaden für bürgerschaftlich Engagierte und öffentliche Verwaltungen: „Bürokratiearme partizipative Governance“. In: AWV-Informationen, H. 3/2013; S. 8-11. <<http://www.awv-net.de/cms/upload/awv-info/Info-3-13-S-8-11-leitfaden.pdf>> abgerufen am 27.02.2015.
- Pätzold, R. (2008): Zug um Zug. Die Aufgabe Öffentlicher Nahverkehr. Eine Chance für die Region. Potentiale – Akteure – Kooperation. (=Arbeitshefte des Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Technische Universität Berlin, Bd. 70). Berlin.
- Papadopoulos, Y. (2010): Governance und Demokratie. In: Benz, A./Dose, N. (Hrsg.) (2010²): Governance. Regieren in komplexen Regelsystemen. Eine Einführung. Wiesbaden, S. 225-249.
- Paßlick, S./Terfrüchte, T. (2012): Region, Regionsbildung, Handlungsfähigkeit. Steuerungspotenziale auf regionaler Ebene. In: Growe, A./Heider, K./Lamker, C./Paßlick, S./Terfrüchte, T. (Hrsg.) (2012): Polyzentrale Stadtregion. Die Region als planerischer Handlungsraum. Hannover, S. 22-29.
- Pateman, C. (1970): Participation and Democratic Theory. Cambridge.
- Piddat, B. P. (2006): Netzwerk, Cluster und Fusion als drei Modelle von Regional Governance. In: Kleinfeld, R./Plamper, H./Huber, A. (Hrsg.) (2006): Regional Governance Band 2. Steuerung, Koordination und Kommunikation in regionalen Netzwerken als neue Formen des Regierens. Osnabrück, S. 249-259.
- Pierre, J. (2000): Conclusions. Governance beyond State Strength. In: Pierre, J. (Hrsg.) (2000): Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy. Oxford, S. 241-246.
- Pollack, D. (2003): Zivilgesellschaft und Staat in der Demokratie. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen, Bd. 16, H. 2, S. 46-58.
- Priemus, H./Zonneveld, W. (2003): What are corridors and what are the issues? Introduction to special issue: the governance of corridors. In: Journal of Transport Geography, Bd. 11, H. 3, S. 167–177.
- Przyborski, A./Wohlrab-Sahr, M. (2010³): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch. München.

- Putman, R. (1993): *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton.
- Pütz, M. (2010): *Regional Governance und Nachhaltigkeit. Potenziale der Governance-Perspektive zur Analyse von Barrieren nachhaltiger Raumentwicklung*.
<http://www.uibk.ac.at/wuv/pdf/ws0910/ogsiii_puetz.pdf> abgerufen am 02.06.2014.
- Rail North (2015): *Northern and TransPennine Rail Franchises. Path to Devolution*.
<<http://www.railnorth.org/wp-content/uploads/2013/10/path-to-devolution.pdf>> abgerufen am 15.06.2016.
- Rat der Europäischen Gemeinschaften (1991): *Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft*. (=Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Bd. L 237/25). <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:31991L0440&from=de>> abgerufen am 23.01.2016.
- Reinert, A./Sinnig, H. (1997): *Mobilisierung der Kompetenz der Bürgerinnen und Bürger. Das Bürgergutachten ÜSTRA zum öffentlichen Nahverkehr in Hannover*. In: Bühler, T. (Hrsg.) (1997): *Bürgerbeteiligung und Demokratie vor Ort*. Bonn, S. 143-157.
- Reinke, N. (2001): *Bahnstrukturreform. Politische Entscheidungsprozesse zur Deregulierung und Privatisierung der Deutschen Bahnen*. Sinzheim.
- Reiser, B. (2011): *Bürgerbeteiligung über das Internet. Chancen für die Zivilgesellschaft und für gemeinnützige Organisationen*. In: Stiftung Mitarbeit (Hrsg.) (2011): *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung. Herausforderungen, Trends, Projekte*. Bonn, S. 162-179.
- Ronellenfisch, M. (2009): *Öffentlicher Personennahverkehr als öffentliche Aufgabe*. In: Rodi, M. (2009): *Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs. Privatisierung, Wettbewerb, öffentliche Verkehrs- und Umweltinteressen*. Berlin, S. 79-104.
- Rosenau, J. (2004): *Strong Demand, Huge Supply. Governance in an Emerging Epoch*. In: Bach, I./Flinders, M. (Hrsg.) (2004): *Multi-level Governance*. Oxford, S. 31-48.
- Roth, R. (1999): *Lokale Demokratie „von unten“. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik*. In: Wollmann, H./Roth, R. (Hrsg.) (1999): *Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden*. Wiesbaden, S. 2-22.
- Roth, R. (2015): *Wie die Länder zum demokratiepolitischen Reformlaboratorium werden können*. <<https://gutvertreten.boell.de/2015/04/10/wie-die-bundeslaender-zum-demokratiepolitischen-reformlaboratorium-werden-koennen>> abgerufen am 25.11.2016.
- Rüede, D./Lurtz, K. (2012): *Mapping the various meanings of social innovation. Towards a differentiated understanding of an emerging concept*. (=EBS Business School Research Paper Series, Bd. 12/03). <<http://ssrn.com/abstract=2091039>> abgerufen am 11.02.2014.
- Sarcinelli, U./König, M./König, W. (2010): *Bürgerbeteiligung im Rahmen der Kommunal- und Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz. Gutachten zur Bürgerbeteiligung in der Freiwilligkeitsphase. Leitfaden für kommunale Gebietskörperschaften*. Mainz.

- Schäffter, O. (1997): Formen der Regionalorientierung von Weiterbildung. In: Info-Dienst. Weiterbildung in Brandenburg, Jg. 1997, H. 1/2, S. 5-9.
- Scharpf, F./Reissert, B./Schnabel, F. (1976): Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik. Kronberg.
- Scharpf, F. (1985): Die Politikverflechtungsfalle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: Politische Vierteljahresschrift (PVS), Bd. 26, H. 4, S. 323-356.
- Scharpf, F. (1999): Föderale Politikverflechtung: Was muß man ertragen – was kann man ändern? (=Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (MPIfG) Working Paper, Bd. 99/3). <<http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-3/wp99-3.html>> abgerufen am 23.10.2015.
- Scharpf, F. (2006): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden.
- Schimank, U. (2007): Governancemechanismen und –formen: Strukturen und Dynamiken. Elementare Mechanismen. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 29-45.
- Schindler, D. (2006): Die Rolle von Ideen und Deutungsmustern in der Politik. Wissenspolitologische Perspektive auf Netzwerke. In: Hollstein, B./Straus, F. (Hrsg.) (2006): Qualitative Netzwerkanalyse. Konzepte, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden, S. 99-124.
- Schliephake, K./Schenk, W. (2005): Verkehr und Mobilität. In: Schenk, W./Schliephake, K. (Hrsg.) (2005): Allgemeine Anthropogeographie. Gotha/Stuttgart, S. 531-580.
- Schmitter, P. (2000): Governance. Paper presented at the Conference „Democratic and Participatory Governance. From Citizens to ‚Holders‘“. European University Institute. Florenz.
- Schmitter, P. (2002): Participation in Governance Arrangements. Is there any reason to expect it will achieve ‘Sustainable and Innovative Policies in a Multilevel Context?’ In: Gbikpi, B./Grote, J. (Hrsg.) (2002): Participatory Governance. Political and Societal Implications. Opladen, S. 51-69.
- Schneider, V./Janning, F. (2006): Politikfeldanalyse. Akteure, Diskurse und Netzwerke in der öffentlichen Politik. Wiesbaden.
- Schneider, K./Lippert, I. (2005): Die Privatisierung der Daseinsvorsorge in Europa. In: Informationen Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung, Bd. 51, H. 3, S. 4–6.
- Schnell, R./ Hill, P./ Esser, E. (1999⁶): Methoden der empirischen Sozialforschung. München.
- Scholz, B./Selle, K. (1996): Beteiligungs-Minima. In: Selle, K. (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung in Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden/Berlin, S. 393-438.
- Schubert, K./Klein, M. (2011⁵): Das Politiklexikon. Bonn.

- Schumacher, R. (1995): Möglichkeiten und Grenzen der Verlustreduktion durch eine materielle Privatisierung von Verkehrsunternehmen des öffentlichen Personenverkehrs. Aachen.
- Schumpeter, J. (1976): Capitalism, Socialism and Democracy. London.
- Schuppert, G. (2005): Der Gewährleistungsstaat. Ein Leitbild auf dem Prüfstand. Baden-Baden.
- Schuppert, G. (2006): Zauberwort Governance. Weiterführendes Forschungskonzept oder alter Wein in neuen Schläuchen? In: WZB-Mitteilungen, H. 114, Dezember 2006, S. 53-56.
- Schuppert, G. (2007): Was ist und wozu Governance? In: Die Verwaltung, Jg. 40, H. 4, S. 463-511.
- Schuppert, G. (2008a): Governance – auf der Suche nach Konturen eines ‚anerkannt uneindeutigen Begriffs‘. In: Schuppert, G./Zürn, M. (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 13-40.
- Schuppert, G. (2008b): Von Ko-Produktion von Staatlichkeit zur Co-Performance of Governance. Eine Skizze zu kooperativen Governance-Strukturen von den Condotierri der Renaissance bis zu Public Private Partnerships. (=SFB-Governance Working Paper Series, Bd.12). Baden-Baden.
- Schuppert, G. (2011): Alles Governance oder was? (=Schriften des Münchner Centrums für Governance-Forschung, Bd. 4). Baden-Baden.
- Schuster, F./Knake, C./Kilon, J. (2014): Herausforderung Infrastruktur. In: Public Governance, Bd. Frühjahr 2014, S. 6-11.
- Schwedes, O. (2010): Privatisierung im Verkehrssektor. Eine Bestandsaufnahme im europäischen Wohlfahrtsstaatsvergleich. In: Mager, T. (Hrsg.) (2010): Quo Vadis Privatisierung?! Rekommunalisierung kommunaler Leistungen. Königsweg oder Sackgasse? Brühl, S. 37-56.
- Schwilling, A./Bunge, S. (2013): 20 Jahre Bahnreform und Deutsche Bahn AG. Erfolge und künftige Herausforderungen. Roßdorf.
- Seiler, G. (1997): Zwischen privatwirtschaftlicher Effizienz und kommunaler Autonomie. In: Fettig, W./Späth, L. (Hrsg.) (1997): Privatisierung kommunaler Aufgaben. Baden-Baden, S. 19-28.
- Seimnetz, H.-J. (2009): Regional Governance. Voraussetzung für eine zukunftsweisende Regionalentwicklung. (=Materialien zur Regionalentwicklung und Raumordnung, Bd. 28). Kaiserslautern.
- Selle, K. (1996): Planung und Kommunikation. Anmerkungen zu Thema und Aufbau dieses Buches. In: Selle, K. (Hrsg.) (1996): Planung und Kommunikation. Gestaltung in Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft. Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen. Wiesbaden/Berlin, S. 11-22.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation. Berlin.
- Shaw, J./Knowles, R./Doherty, I. (2008): Transport Governance and Ownership. In: Knowles, R./Shaw, J./Doherty, I. (Hrsg.) (2008): Transport Geographies. Mobilities, Flows and Spaces. Oxford.
- Sinning, H. (2005): Partizipation. Neue Anforderungen an eine bewährte Governanceform. In: Informationen zur Raumentwicklung, Jg. 2005, H. 9/10, S. 579-588.
- Sinz, M. (2005): Region. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.) (2005): Handwörterbuch der Raumordnung. Hannover, S. 919-923.
- Statista (2015): Europäische Union: Bevölkerungsdichte in den Mitgliedsstaaten im Jahr 2012 (in Einwohner pro Quadratkilometer). <<http://de.statista.com/statistik/daten/studie/74693/umfrage/bevoelkerungsdichte-in-den-laendern-der-eu>> abgerufen am 17.10.2015.
- Häußling, R./Stegbauer, C. (2010): Einleitung in das Handbuch Netzwerkforschung. In: Stegbauer, C./Häußling, R. (Hrsg.) (2010): Handbuch Netzwerkforschung. Wiesbaden, S. 13-18.
- Sterzenbach, T. (2008): Reformaufgaben im Rahmen einer Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Hamburg.
- Steinke, I. (2013): Gütekriterien qualitativer Forschung. In: Flick, U./ von Kardoff, E./ Steinke, I. (Hrsg.) (2013¹⁰): Qualitative Forschung. Ein Handbuch. Reinbek bei Hamburg, S. 319-331.
- Stout, M. (2010): Climbing the Ladder of Participation. Establishing Local Policies for Participatory Practice. In: Public Administration and Management, Bd. 15, H. 1, S. 46-97.
- Sturm, R./Bauer, M. (2010): Governance und Regionen. Die theoretische Debatte. In: Sturm, R./Dieringer, J. (Hrsg.) (2010): Regional Governance in EU-Staaten. Opladen, S. 11-36.
- Swyngedouw, E. (2005): Governance Innovation and the Citizen. The Janus Face of Governance-beyond-the-State. In: Urban Studies, Bd. 42, H. 11, S. 1991-2006.
- Sydow, J. (1992): Strategische Netzwerke. Evolution und Organisation. Wiesbaden.
- Taylor, I./Sloman, L. (2013): Options for Regional Rail. A review of ways to improve Britain's regional rail services. <http://www.urbantransportgroup.org/system/files/general-docs/140210_Options_for_Regional_Rail_FINAL_v3.pdf> abgerufen am 08.01.2016.
- Technical Assistance for Civil Society Organisations TACSO (2011): CSOs and Citizens' Participation. < http://www.tacso.org/doc/doc_manual_4.pdf> abgerufen am 14.08.2014.
- Töller, A. (2008): Kooperation im Schatten der Hierarchie. Dilemmata des Verhandelns zwischen Staat und Wirtschaft. In: Schuppert, G./Zürn, M. (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 282-312.

- Transport Regeneration (2015): The Value of Community Rail Partnerships and the Value of Community Rail Volunteering. Report for the National Community Rail Development Implementation Steering Group. Bury St. Edmunds.
- UK Trade & Investment (UKTI) (2014): The UK Rail Industry. A Showcase of Excellence. <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/303255/UKTI_Rail_Brochure.pdf> abgerufen am 21.12.2015.
- Verband der Bahnindustrie in Deutschland e.V. (VDB) (2013): Die Europäischen Eisenbahnpakete. Inhalte und Umsetzung der europäischen Gesetzgebung. <http://www.bahnindustrie.info/fileadmin/Dokumente/Publikationen/Hintergrundpapiere/130820_HP_Eisenbahnpakete_VDB.pdf> abgerufen am 02.10.2014.
- Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) (2014): 20 Jahre Bahnreform. <https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/Bahn/VCD_Position_20_Jahre_Bahnreform_2014.pdf> abgerufen am 23.12.2015.
- Vetter, A./Geyer, S./Eith, U. (2015): Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung. In: Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.) (2015): Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014. Studien zu Demokratie und Partizipation. Wiesbaden, S. 223-342.
- Wald, A./Jansen, D. (2007): Netzwerke. In: Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hrsg.) (2007): Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder. Wiesbaden, S. 93–105.
- Wald, H.-D. (2004): Die Privatisierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) und die damit verbundene Problematik des marktwirtschaftlichen und interventionistischen Dualismus am Beispiel des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) in der Fläche. Grundlagen und Handlungsansätze. Kassel.
- Walk, H. (2008): Partizipative Governance. Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik. Wiesbaden.
- Warnecke, C./Götz, G. (2012): Offener Marktzugang im europäischen Schienenpersonenverkehr. Erfahrungen aus der Wettbewerbsentwicklung. In: Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung, Bd. 81, H. 1, S.111-130.
- Weber, F. (2012): Selbstbestimmung durch Teilhabe. Theorie der partizipativen Demokratie. In: Lembcke, O./Ritzi, C./Schaal, G. S. (Hrsg.) (2012): Zeitgenössische Demokratietheorie. Band 1: Normative Demokratietheorie. Wiesbaden, S. 223-254.
- Weizsäcker, E. U. v./Young, O. R./Finger, M. (Hrsg.) (2006): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart.
- Weizsäcker, E. U. v./Young, O. R./Finger, M. (2006a): Ausgewogenheit statt Extremismus. In: Weizsäcker, E. U. v./Young, O. R./Finger, M. (Hrsg.) (2006): Grenzen der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart, S. 14-24.
- Weizsäcker, E. U. v./Young, O. R./Finger, M./Beisheim, M. (2006b): Was lernen wir aus der Privatisierung? In: Weizsäcker, E. U. v./Young, O. R./Finger, M. (Hrsg.) (2006): Grenzen

- der Privatisierung. Wann ist des Guten zu viel? Bericht an den Club of Rome. Stuttgart, S. 328-337.
- Wessel, K. (1996): Empirisches Arbeiten in der Wirtschafts- und Sozialgeographie. Eine Einführung. Paderborn.
- Weyer, J. (2011²): Zum Stand der Netzwerkforschung in den Sozialwissenschaften. In: Weyer, J. (Hrsg.) (2011²): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. München.
- Weyer, J. (2014³): Zum Stand der Netzwerkforschung in den Sozialwissenschaften. In: Weyer, J. (2014³): Soziale Netzwerke. Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. München, S. 29-70.
- Wiese-von Ofen, I. (2001): Kultur der Partizipation. Beiträge zu neuen Formen der Bürgerbeteiligung bei der räumlichen Planung. Berlin.
- Williamson, O. (1979): Transaction-Cost Economics. The Governance of Contractual Relations. In: Journal of Law and Economics, Bd. 22, H. 2, S. 233-266.
- Wieland, B. (2010): Europäische Verkehrspolitik und der Wettbewerb im Eisenbahnwesen und im Straßengüterverkehr. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 2010, Sonderheft.
- Woitschützke, C. P. (2002²): Verkehrsgeographie. Troisdorf.
- Wolff, J. (2008): Verhandeln im Schatten der Politikverflechtung. Die deutschen Länder im Europäischen Konventprozess. Zürich/Berlin.
- Young, I. (2000): Inclusion and Democracy. Oxford.
- Yvrande-Billon, A./Ménard, C. (2005): Institutional constraints and organizational changes: the case of the British rail reform. In: Journal of Economic Behavior & Organization, Bd. 56, H. 4, S. 675-699.
- Zacharzewski, A. (2010): Democracy Pays. How democratic engagement can cut the cost of government. <<http://de.scribd.com/doc/33445290/Democracy-Pays-White-Paper>> abgerufen am 16.01.2016.
- Zapf, W. (1989): Über soziale Innovation. In: Soziale Welt, Bd. 40, H. 1/2, S. 170-183.
- Zürn, M. (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Eine Zwischenbilanz. In: Schuppert, F./Zürn, M. (Hrsg.) (2008): Governance in einer sich wandelnden Welt. Wiesbaden, S. 553-581.

Anhang

Interviewpartner in Deutschland

ID	Interviewpartner	Funktion
Interviewpartner D1	N.N.	Abteilungsleiter beim Aufgabenträger (AVV/NVR)
Interviewpartner D2	N.N.	Abteilungsleiter Verkehrsmanagement der Stadt Aachen
Interviewpartner D3	N.N.	Teilnetzmanager eines EVUs
Interviewpartner D4	N.N.	Regionaler Bereichsleiter eines EIUs
Interviewpartner D5	N.N.	Leitender Mitarbeiter des Bahnhofsmagements Aachen
Interviewpartner D6	N.N.	Geschäftsführer der Rurtalbahn
Interviewpartner D7	N.N.	Berater für den ÖV in der Region Aachen
Interviewpartner D8	N.N.	Ehemaliger Vorsitzender der Interessengemeinschaft Bördebahn
Interviewpartner D9	N.N.	Ehemaliger Vorsitzender von PRO BAHN Euregio Aachen
Interviewpartner D10	N.N.	Professor am Institut für Stadtbauwesen und Stadtverkehr der RWTH Aachen University
Interviewpartner D11	N.N.	Professor am Institut für Planungstheorie der RWTH Aachen University

Interviewpartner in Großbritannien

ID	Interviewpartner	Funktion
Interviewpartner GB1	N.N.	Client und Stakeholder Manager eines EVUs
Interviewpartner GB2	N.N.	Abteilungsleiter Community Rail im Department for Transport
Interviewpartner GB3	N.N.	Abteilungsleiter Rail Development des Lancashire County Council
Interviewpartner GB4	N.N.	Geschäftsführer einer Community Rail Partnership
Interviewpartner GB5	N.N.	Verfasser der Community Rail Strategy des Department for Transport
Interviewpartner GB6	N.N.	Politiker, Berater im regionalen Bahnsystem und Professor an der University of Huddersfield
Interviewpartner GB7	N.N.	Professor an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University
Interviewpartner GB8	N.N.	Director of Transport an der School of Geography, Earth and Environmental Sciences der Plymouth University
Interviewpartner GB9	N.N.	Beraterin im Bereich des ÖVs
Interviewpartner GB10	N.N.	Community Rail Development Officer in Lancashire
Interviewpartner GB11	N.N.	Chairman North West von Railfuture
Interviewpartner GB12	N.N.	Geschäftsführer des Association of Community Rail Partnerships (ACoRP)

Leitfaden für die Experteninterviews in Deutschland

Vorstellung Person, Citizens' Rail Projekt, Ablauf des Gesprächs, Definition

Einstieg

Was assoziieren Sie mit dem Begriff „regionale Bahn“?

Regionale Bahn

Inwiefern hat sich die Rolle des Staates im Rahmen regionaler Bahnentwicklung in den vergangenen zwei Jahrzehnten verändert?

Auf welche Weise haben sich die Elemente der Bahnreform auf die heutige Situation der regionalen Bahn in (AVV/Lancashire) ausgewirkt?

- Privatisierung
- Regionalisierung
- Liberalisierung

Regional Railway Governance

Akteursnetzwerk

Mit welchen Akteuren arbeiten Sie im Rahmen der regionalen Bahnentwicklung zusammen? (→ Tabelle)

Wie bedeutend schätzen Sie die genannten Akteure ein (Skala 1=unwichtig bis 4=sehr wichtig)?

- Bedeutung für Sie
- Bedeutung für das Akteursnetzwerk (= regionales Bahnsystem als Ganzes)

In welchem Rahmen und in welcher Häufigkeit kommt das Netzwerk zusammen?

➔ Art der Treffen, Ziel der Treffen, Beteiligung an den Treffen, Frequenz der Treffen?

In welcher Hinsicht ist die Interaktion zwischen den Akteuren rechtlich vorgegeben bzw. freiwillig initiiert?

Entscheidungsprozesse

Beschreiben Sie den idealtypischen Ablauf eines Entscheidungsprozesses (bspw. neuer Haltepunkt)?

Wie sind die Entscheidungsprozesse strukturiert (Top-down, Bottom-up, Kooperativ)?

Welche Akteure prägen den Entscheidungsprozess in besonderem Maße und warum? (Welcher Akteur, wie dominant?)

Wie stark beeinflussen rechtliche Rahmenbedingungen die Entscheidungsprozesse?

Welchen Einfluss üben andere Ebenen (Stadt, Land, Bund, EU) auf die regionale Bahnentwicklung aus? Inwiefern hat sich dies seit der Bahnreform verändert?

Wer ist an der Finanzierung regionaler Bahnentwicklung beteiligt und inwiefern ist dieser finanzielle Rahmen unzureichend?

Partizipation

Wird eine Beteiligung bürgernaher Akteure explizit gewünscht? Von wem wird die Beteiligung gewünscht (individuelle Sicht, ganzes Netzwerk) und warum (Lücken im Netzwerk)?

Als wie zugänglich schätzen Sie das Akteursnetzwerk für bürgernahe Akteure ein? Wie wird die Einbindung von Bürgern in den Planungs- und Betriebsprozess gewährleistet?

Welche Vorteile bestehen im Rahmen einer ausgeprägten Bürgerbeteiligung?

Welche Nachteile bestehen im Rahmen einer ausgeprägten Bürgerbeteiligung?

In welchem Planungsstadium sollten Bürger beteiligt werden?

Was muss geschehen, um Bürger zu aktivieren/interessieren?

Welche Beteiligungsformen empfinden Sie im Kontext regionaler Bahnentwicklung als besonders gewinnbringend:

Informationsveranstaltungen
Planungsworkshops
Online Partizipation
Runde Tische
Ehrenamt
(Weitere Vorschläge???)

Sind die bisherigen Formate ausreichend oder gibt es Optimierungsbedarf? Müssen Ihrer Meinung nach auch neue Formate entwickelt werden?

Abschlussfrage

Was ist Ihre Vision für die bürgernahe Bahn in 10 Jahren?

- ➔ Kann die regionale Bahn zukünftig eine bürgernahe Bahn sein? Welche Faktoren / Entwicklungen / Aktivitäten sind hierfür (noch) notwendig? Was ist bereits gut?

Leitfaden für die Experteninterviews in Großbritannien

Introduction person, Citizens' Rail project, interview procedure

Getting started

What do you associate with the term „local railway“?

Local Railway

How has the government's role in context of local railway changed since 1993?

In what way did the Railways Act affect the current situation of local railway in your region?

- Privatisation
- Liberalisation
- Regionalisation

Local Railway Governance

Stakeholder network

With which stakeholders do you collaborate in context of local railway development? (→ table)

How important would you evaluate each one? (scale 1: unimportant; 4: very important)

- Importance referring to you
- Importance referring to the stakeholder network (= local railway system)

For what reasons do you meeting other stakeholders and how frequent do the meetings take place?

→ What kind of meetings, goals, participation, frequency?

To what extent are meetings compulsory (due to legal framework) or on a volunteering basis?

Decision making process

Please describe the procedure of an ideal-typical decision making process (e.g. new station)?

How is the decision-making process structured? (top-down, bottom-up, cooperative?)

Which stakeholders have a huge impact on the decision-making process? (which stakeholder, how dominant?)

To what extent does the legal framework influence the decision-making process?

Which impacts do other levels (city, county, state, EU) have in context of local railway development?
How has this changed since the Railways Act?

Which stakeholders are involved in funding local railway and in what way is the budget (especially for participatory approaches) insufficient?

Participation

Is a participation of citizen-oriented stakeholders wanted? Who wants to participate them (individual, network) and why (gaps in the stakeholder network)?

How accessible is the stakeholder network for citizen-oriented stakeholders? How is it ensured that citizens get involved in the planning and operation process?

Which advantages exist in context of an intensive participation of citizens?

Which disadvantages exist in context of an intensive participation of citizens?

At what planning stage shall citizens be participated?

How can citizens be activated?

Which forms of citizen participation do you evaluate as very positive?

- Information events
- Planning workshops
- Virtual online participation
- Local forums
- Volunteering
- (Other approaches???)*

Would you evaluate already existing forms as sufficient or do you see need for optimisation? Do you think that new forms/methods have to be developed?

Final question

What is your vision for a citizen-oriented local railway in 10 years?

- ➔ Can local railway become a citizen-oriented railway? Which aspects, developments and measures are (still) needed? What is already well developed?

Name:	Dominik Elsmann
Titel:	Regional Railway Governance – Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem im internationalen Vergleich
Datum:	Mai 2017
Betreuer:	Univ.-Prof. Dr. phil. Martina Fromhold-Eisebith, Univ.-Prof. Dr. phil. Carmella Pfaffenbach
Institut:	Geographisches Institut der RWTH Aachen University, Lehrstuhl für Wirtschaftsgeographie
Kontakt:	dominik.elsmann@rwth-aachen.de

Kurzfassung der Dissertation

Ziel und Gegenstand der Untersuchung

Europas Eisenbahnsysteme haben in den vergangenen 20 Jahren einen tiefgreifenden Wandlungsprozess durchlaufen. Im Zuge der Reformierung des europäischen Eisenbahnsektors wurden die Prozesse Privatisierung, Liberalisierung und Regionalisierung initiiert und mit national individueller Radikalität umgesetzt. In Deutschland und Großbritannien hat die Reformierung der Eisenbahnsysteme Anfang der 1990er Jahre nahezu zeitgleich eingesetzt. Die nachfolgende Entwicklung ist in beiden Staaten jedoch unterschiedlichen Entwicklungspfaden gefolgt. Die abweichenden Umsetzungsmodelle der Reformierung haben sich demnach stark auf Struktur und Funktionsweise der betroffenen Eisenbahnsysteme ausgewirkt. Infolge des Regionalisierungsprozesses wurden vor allem Akteursnetzwerke in den regionalen Bahnsystemen entweder in besonderem Maße umstrukturiert oder gar erstmalig organisiert und neu etabliert. Jene Akteursnetzwerke stehen in dieser Arbeit im Fokus des Interesses.

Vor diesem Hintergrund wird in der vorliegenden Studie Governance im regionalen Bahnsystem erforscht. Als spezifische Form von Governance wird die netzwerkgebundene Zusammenarbeit der Akteure untersucht. Aufbauend auf Ansätzen der Netzwerkforschung und dem Governance-Konzept, analysiert diese Arbeit die Zusammensetzung und Funktionsweise von Akteursnetzwerken im regionalen Bahnsystem in Abhängigkeit unterschiedlicher Entwicklungspfade, die im jeweils nationalen Kontext verfolgt wurden. Dabei liegt ein besonderer Fokus auf der partizipativen Einbindung ziviler Akteure und die Frage nach dem Stellenwert partizipativer Ansätze im Akteursnetzwerk im regionalen Bahnsystem wird gestellt.

Untersuchungsmethoden

Der Fallstudienvergleich bildet den Forschungsansatz für die vorliegende Arbeit. Aufgrund der zeitgleichen Reformierung des Eisenbahnsektors, aber völlig abweichenden Umsetzungsmodellen und daraus resultierenden unterschiedlichen Strukturen, eignen sich Fallstudien aus Deutschland und Großbritannien für einen Vergleich der heutigen Akteursnetzwerke und deren Funktionsweise. Zur vergleichenden Untersuchung von Governance im regionalen Bahnsystem wurden hierzu die deutsche Region Aachen sowie die britische Region Lancashire gewählt. Angesichts der unterschiedlichen Entwicklungspfade, die im Anschluss an die Reformierung der jeweiligen nationalen Bahnsysteme verfolgt wurden, vergleicht diese Arbeit die gegenwärtigen Strukturen und Funktionsweisen der Akteursnetzwerke in den regionalen

Bahnsystemen. Ziel ist es, abweichende Rahmenbedingungen und Einflussfaktoren zu identifizieren und die resultierenden unterschiedlichen Organisationsstrukturen sowie Entscheidungsprozesse herauszustellen. Darüber hinaus ermöglicht die vergleichende Untersuchung die Identifizierung von Gemeinsamkeiten und Unterschieden, die die Situation regionalen Bahnsystem prägen. Zudem wird herausgestellt, inwiefern die identifizierten Strukturen eine intensivere Partizipation ziviler Akteure ermöglichen oder erschweren.

Die Untersuchung von Akteursnetzwerken baut auf der relationalen Perspektive der Netzwerkforschung auf, die bestehende Beziehungsgefüge zwischen den Akteuren betrachtet und das Zustandekommen dieser beleuchtet. Das Governance-Konzept bietet hierfür den theoretischen Rahmen, indem es Formen und Mechanismen der Koordinierung zwischen mehr oder weniger autonomen Akteuren betrachtet, deren Handlungen interdependent sind. Aufbauend auf Ansätzen der sozialen Netzwerkforschung und des Governance-Konzeptes finden in dieser Arbeit unterschiedliche Untersuchungsmethoden Anwendung. Neben der Dokumentenanalyse wurden teilnehmende Beobachtungen sowie qualitative Experteninterviews geführt.

Ergebnisse der Untersuchung

Die gewonnenen Erkenntnisse zeigen, dass Akteursnetzwerke in den regionalen Bahnsystemen der beiden Fallstudien bestehen. Hierbei handelt es sich um keinen offiziellen und formalisierten Zusammenschluss unterschiedlicher Akteure. Vielmehr arbeiten Akteure mit Zuständigkeiten im regionalen Bahnsystem oder Interessen in diesem aufgrund ihrer gegenseitigen Abhängigkeit in der Governance-Form des Netzwerks zusammen. Den Ergebnissen der Experteninterviews folgend, können diese Netzwerkstrukturen als nicht formalisiert, wohl aber institutionalisiert bezeichnet werden.

Nahverkehr auf der Schiene wird längst nicht mehr von ausschließlich öffentlichen Akteuren organisiert. Infolge von Privatisierung, Liberalisierung und Regionalisierung setzt sich das Akteursnetzwerk inzwischen äußerst heterogen zusammen und umfasst öffentliche, private als auch zivile Akteure. Einerseits arbeiten hierdurch Akteure mit unterschiedlichen Motivationen kooperativ zusammen, andererseits hat die Organisation des Funktionssystems Bahn an Komplexität gewonnen. Entscheidungsprozesse werden im Netzwerk zwischen allen betroffenen Akteuren verhandelt. Die Forschungsergebnisse in dieser Arbeit zeigen jedoch, dass die Möglichkeit zur Einflussnahme für einzelne Akteure höher ist, als für andere. So nehmen die Aufgabenträger in der deutschen Fallstudie und das Department for Transport (DfT) im britischen Kontext eine dominante Position ein. Dies ist nicht zuletzt auf die Finanzierung von Verkehrsleistungen zurückzuführen, die von den genannten Akteuren gesichert wird.

Hinsichtlich der partizipativen Einbindung ziviler Akteure offenbart der Vergleich der deutschen und britischen Fallstudie deutliche Unterschiede. In Deutschland treten zivile Akteure in erster Linie in Form institutionalisierter Verbände oder Interessensgemeinschaften auf. Dementsprechend ist das Akteursnetzwerk primär auf die Integration solch professionalisierter Akteure eingestellt, wenngleich auch deren Einbindung, durch die Experten, als verbesserungswürdig bewertet wird. Die britische Fallstudie liefert in Hinblick auf partizipative Strukturen mit den „Community Rail Partnerships“ hingegen ein Erfolgsmodell, das als Integrator die dauerhafte Einbindung unterschiedlicher Akteure ermöglicht. Hierdurch entsteht im regionalen Bahnsystem eine unterstützende Beteiligungskultur, die sich in einer konstruktiven Zusammenarbeit von öffentlichen, privaten und zivilen Akteuren niederschlägt. Vorteile und Potentiale, die sich aus dieser partizipativen Governance ergeben, werden in der Arbeit genauso diskutiert wie Möglichkeiten zur Übertragung von Best-Practice Ansätzen auf andere Regionen.

Name:	Dominik Elsmann
Titel:	Regional Railway Governance – Akteursnetzwerke im regionalen Bahnsystem im internationalen Vergleich
Date:	Mai 2017
Supervisor:	Univ.-Prof. Dr. phil. Martina Fromhold-Eisebith, Univ.-Prof. Dr. phil. Carmella Pfaffenbach
Department:	Department of Geography, RWTH Aachen University, Chair for Economic Geography
Contact:	dominik.elsmann@rwth-aachen.de

Abstract

Objective and subject of investigation

Europe's railway systems have undergone a profound transformation process over the last 20 years. As part of the process of reforming the European rail sector, privatisation, liberalisation and regionalisation processes were initiated and implemented with varying national radicalism. In Germany and Great Britain, the reformation of railway systems began at the same time in the early 1990s. However, the following development has followed different development paths in both countries. The differing implementation models of the reform have therefore strongly influenced the structure and functioning of the railway systems concerned. As a result of the regionalisation process, stakeholder networks in regional railway systems have either been restructured or even been organized and established for the first time. Those stakeholder networks are the focus of interest in this paper.

Against this background, this paper researches governance in the regional rail system. As a specific form of governance, the network-based collaboration between the stakeholders is examined. Building on the approaches of network research and the governance concept, this paper analyses the composition and functioning of stakeholder networks in the regional railway system. Differing network structures is a result of different development paths pursued in the respective national context. A particular focus is laid on the participatory approach towards an involvement of civil stakeholders and the importance of participatory approaches for the stakeholder network in the regional railway system.

Research methods

The comparison of two case studies forms the research approach for this paper. Due to the simultaneous reform of the rail sector, but completely different implementation models and resulting different structures, case studies from Germany and Great Britain are suitable for comparing present stakeholder networks and their functioning. The German region of Aachen as well as the British region of Lancashire were selected for this comparative study of governance in the regional rail system. Considering the different paths of development pursued following the reform of the respective national rail systems, this paper compares the present structures and way of functioning of stakeholder networks in the regional rail systems. The aim is to identify differing overall conditions and influencing factors and to present the resulting organisational structures and decision-making processes. In addition, the comparative study makes it possible to identify similarities and differences that characterise the regional railway

system. It also examines the extent to which the identified structures allow or aggravate more intensive participation by civil stakeholders.

The study of stakeholder networks builds on the relational perspective of network research, which examines existing relationships between stakeholders and illuminates their accomplishment. The governance concept provides the theoretical framework by considering forms and mechanisms of coordination between more or less autonomous stakeholders whose actions are interdependent. Building on approaches from social network research and the governance concept, different research methods are applied. More precisely document analysis, participatory observations as well as qualitative expert interviews were conducted.

Findings

The findings demonstrate that stakeholder networks exist in the regional rail systems of the two case studies, but these are no official or formalised associations of different stakeholders. In fact, stakeholders with competences or interest in the regional railway system work together in a network because of their interdependency. According to the results of the expert interviews, these network structures can be described as not formalized, but institutionalized.

Public transport by rail is no longer organised by public stakeholders exclusively. As a result of privatisation, liberalisation and regionalisation, the present stakeholder network is composed heterogeneously and comprises public, private and civil stakeholders. On the one hand, stakeholders with different motivations collaborate cooperatively, on the other hand the organisation of the functional railway system has gained complexity. Decision-making processes are negotiated in the network between all stakeholders concerned. However, the research results in this thesis show that some stakeholders are able to influence the process much more than others. The commissioning authorities in the German case study and the Department for Transport (DfT) in the British context hold a powerful position for instance. One of the reasons for this can be found in the financing of local transport services, which is secured by the above-mentioned stakeholders.

With regard to the participatory involvement of civil stakeholders, the comparison between the German and British case studies reveals clear differences. In Germany, civil stakeholders appear primarily as institutionalised associations or interest groups. Accordingly, the stakeholder network is primarily designed for the integration of such professionalised civil stakeholders, although interviewed experts state that this could undoubtedly still be improved. With regard to participatory structures the British case study, on the other hand, presents "Community Rail Partnerships" as a successful model, which function as an integrator and hereby enable a permanent involvement of different players. As a result, the regional railway system benefits from a supporting participatory culture, which is reflected in constructive collaboration between public, private and civil stakeholders. The advantages and potentials resulting from this participatory governance are discussed in detail as well as possibilities for the transfer of best practice approaches to other regions.