

KARL OETTLE

Zur gegenwärtigen und künftigen Rolle des Schienenverkehrs im ländlichen Raum*

Kurzfassung

Der Beitrag beginnt (in Kap. I) mit einer knappen fremden und einer ausführlicheren eigenen Beurteilung der Lage des Schienenverkehrs im ländlichen Raum der Bundesrepublik Deutschland. Beide Urteile besagen, daß der Schienenverkehr in der Fläche nur noch eine geringe und weiterhin abnehmende Bedeutung besitzt. Sowohl wesentliche Ursachen dieses Zustands als auch künftig mögliche negative Konsequenzen aus ihm für die betroffenen Räume und Orte werden dargelegt.

Die Analyse von Ursachen wird (in Kap. II) insoweit vertieft, als der eingetretene Zustand von der herrschenden Meinung im wesentlichen auf den marktlichen Wettbewerb zwischen den Verkehrszweigen zurückgeführt wird. Dieser Auffassung wird entgegengehalten, daß gerade im Verkehr der marktliche Wettbewerb sich selbst in einem rein marktwirtschaftlichen System unter infrastrukturellen und verkehrspolizeilichen Bedingungen abspielt, die das Ergebnis politischer Konkurrenz betroffener Gruppen, Verkehrszweige und anderer Wirtschaftszweige um die Gestaltung solcher Bedingungen sind.

Des weiteren wird (in Kap. III) anhand ausländischer Gegenbeispiele begründet, daß die in der Bundesrepublik wie in den meisten anderen Ländern der westlichen Welt eingetretene Lage keineswegs die Folge unausweichlicher, gleichsam sozial- und wirtschaftsgesetzmäßiger Sachzwänge ist.

Schließlich wird (in Kap. IV) danach gefragt, welche Chancen bei uns bestehen, die Schienenverkehrsbedienung ländlicher Räume zu erhalten. Solche Chancen sieht der Verfasser auf kürzere Sicht nicht, wohl aber auf längere.

I. Eine fremde und eine eigene Lagebeurteilung

Den eigenen Gedanken über die gegenwärtige Lage des Schienenverkehrs im ländlichen Raum sei ein fremdes Urteil vorangestellt. Es stammt von dem Syndikus einer Industrie- und Handelskammer im ländlichen Raum und somit aus erster Hand. Es lautet sinngemäß: "Wir haben die Eisenbahn abgeschrieben und setzen allein auf bessere Anschlüsse unseres Gebiets an Zentralräume

durch den weiteren Ausbau des Straßennetzes und des Regionalluftverkehrs!" (1) Der Aussage liegt offenbar die Erkenntnis zugrunde, daß der ländliche Raum bezüglich des Schienenverkehrs von der derzeitigen Verkehrspolitik wie von den gegenwärtigen Planungen der Deutschen Bundesbahn nichts Günstiges zu erwarten hat. Die im täglichen Geschäft gewonnene Erkenntnis des Praktikers teilt der Verfasser aufgrund jahrzehntelanger gedanklicher Begleitung des Verkehrsgeschehens (2). Die zitierte Konsequenz aus ihr, den Schienenverkehr für den ländlichen Raum abzuschreiben, hält er jedoch nur für gerechtfertigt, wenn allein die nähere Zukunft ins Auge gefaßt wird! In der weiteren Zukunft dürften durchaus Chancen für beachtlichen Schienenverkehr in ländlichen Räumen bestehen. Der logische Grund für diese Auffassung liegt darin, daß sich die Politik und die Pläne von Unternehmungen, so auch die Verkehrspolitik und die Bundesbahnpläne, nicht zwangsläufig ergeben, sondern von Menschen gemacht werden und damit änderbar sind. Der faktische Grund der bekundeten Erwartung wird von Anzeichen geliefert, welche ein zunehmendes Bedürfnis nach verkehrspolitischem wie nach eisenbahnunternehmerischem Umdenken ausdrücken.

Die eigene Lagebeurteilung geht in zwei Schritten vor. Zunächst sei die gegenwärtige Rolle des Schienenverkehrs im ländlichen Raum der Bundesrepublik skizziert. Sodann sei danach gefragt, was sie für diesen Raum bedeutet.

(A) Die derzeitige Rolle des Schienenverkehrs im westdeutschen ländlichen Raum läßt sich grob mit fünf Merkmalen kennzeichnen:

(1) Private Haushalte decken ihre Transportbedarfe überall in großem Maß mit dem eigenen Kraftfahrzeug. Im ländlichen Raum ist dies viel stärker ausgeprägt als in Verdichtungsgebieten, wo sich der individuelle Verkehr häufiger selbst behindert. Öffentliche und gewerbliche Angebote decken nur noch einen kleinen Anteil, der sich im ländlichen Raum der Grenze jenes Restbedarfs nähert, den nicht zur Selbstbedienung fähige Menschen haben (3). Dies trifft den Schienenverkehr stärker als den öffentlichen Straßenverkehr, da ersterer in kostenwirtschaftlicher Hinsicht stärker als letzterer auf größere Nachfragemengen angewiesen ist.

(2) Der öffentliche Personen-Nahverkehr wird für diese Restgruppe noch als eine sozialpolitische Aufgabe und in Verdichtungsgebieten darüber hinaus als eine öffentliche Straßenentlastungsaufgabe angesehen. Der Personenfernverkehr und der Güterverkehr werden demgegenüber zunehmend "dereguliert", das heißt auch, sie entfallen als öffentliche Aufgaben. Sie sollen nach der für 1992 vorgesehenen Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts weithin dem marktlichen Wettbewerb überlassen bleiben (4).

(3) Das Schrumpfen der Nachfrage nach Angeboten im Personen-Nahverkehr wie wettbewerbliche Anteilsverluste der Eisenbahn im Personenfernverkehr und im Güterverkehr bringen einzelwirtschaftliche Kostenvorteile des Schienenverkehrs zum Verschwinden und kehren sie in ihr Gegenteil um; denn diese Kostenvorteile sind an große Beförderungsmengen gebunden (5). Solche lassen sich bei der vorliegenden Entwicklung der Nachfrage am ehesten noch im Nahverkehr von Ballungsräumen sowie zwischen großen Siedlungs- und Wirtschaftszentren zusammenbringen.

(4a) Die Deutsche Bundesbahn befindet sich zwar (noch) in öffentlichem Eigentum. Ihr Eigentümer veranlaßt sie jedoch, sich mehr und mehr wie eine private Erwerbsunternehmung zu verhalten (6). Demgemäß orientiert sich ihr Angebot einerseits an den einzelwirtschaftlichen Kostenvorteilen des Schienentransports großer Mengen und andererseits an den Verdienstmöglichkeiten.

Im Ergebnis wird der Eisenbahnverkehr im ländlichen Raum weithin ausgedünnt und verschlechtert, auf stark nachgefragten Fernverbindungen jedoch verdichtet und verbessert. Dabei schreitet der Abbau von Schienendiensten im ländlichen Raum beim Personenverkehr rascher voran als beim Güterverkehr (7).

(4b) Im Personen-Nahverkehr des ländlichen Raumes wird die (noch) verbliebene öffentliche Beförderungsaufgabe zunehmend mit Omnibussen wahrgenommen. Im Mittelstreckenverkehr des ländlichen Raumes, der diesen auch an Fernverbindungen anschließt, versucht die Bundesbahn, über Vereinbarungen mit den einzelnen Bundesländern für die Personenbeförderung auf einem Restschienennetz eine gewisse Bestandsgarantie zu geben. Für vorerst ein Jahrzehnt soll zwischen mittleren Zentren und für Anschlüsse an das Fernverkehrsnetz eine einigermaßen dichte und schnelle Bedienung gewährleistet werden (8).

Im Gegenzug erwartet die Bahn, von den Ländern finanziell unterstützt zu werden. Außerdem sollen die Länder dabei helfen, nutznießende Landkreise und Gemeinden zu ebensolchem Verhalten zu bewegen (9). Schließlich sollen die betroffenen Gebietskörperschaften darauf verzichten, die Stilllegung jener Strecken und Stationen durch Widerstand zu verzögern, die nicht in das Restnetz eingeschlossen sind (10). Die Beschleunigung von Zugfahrten in diesem Netz wird im übrigen zu einem Teil dadurch herbeigeführt, daß Stationen aufgehoben werden, die als zu wenig benützt erscheinen (11).

(4c) Im Güterverkehr will sich die Bundesbahn auf solche Dienste konzentrieren, in denen sie "Systemstärken" des Schienentransports ausspielen kann. Die Kosten für Sammlung und Verteilung von Fracht, insbesondere auch für das Rangieren, sollen vermindert werden. Deshalb forciert sie Ganzzüge (von Gleisanschluß zu Gleisanschluß), Direktzüge (zwischen Knotenpunkten) sowie kombinierten Ladungsverkehr und flächendeckende Stückgutbedienung in Zusammenarbeit mit Straßenverkehrsunternehmen (12).

Die Dienstkonzentration ergänzt und unterstützt die Ausdünnung des Strecken- und Stationsnetzes. Güterverkehrlich bleiben für die Bundesbahn nur noch solche Strecken im ländlichen Raum interessant, die zu Ganzzugverladern oder -empfängern führen. Der Wagenladungsverkehr (in Einzelwagen und auch in Wagengruppen) wird als auslaufendes Produkt angesehen (13). Voraussetzung für seinen Ersatz durch den kombinierten Ladungsverkehr ist die Kooperationsbereitschaft privater Güterkraftverkehrsunternehmen, welche die Bahn nicht befehlen kann. Solange die erhofften Kooperationspartner mit dem direkten Straßentransport mehr verdienen können als mit der Zu- und Abfuhr nach und von Knotenpunkten, werden sie ausbleiben.

(5) Die Netzverdünnung und die Verschlechterung von Eisenbahndiensten im ländlichen Raum sind lange Zeit mit den steigenden kaufmännischen (einzelwirtschaftlichen) Verlusten der Bahn begründet worden (14). Die Mitte der 70er Jahre angestellten eigenen Berechnungen der Bundesbahn zu einem "betriebswirtschaftlich (sprich: kaufmännisch) optimalen Netz" haben deutlich erkennen lassen, daß die Masse dieser Verluste nicht auf den sogenannten Nebenstrecken, sondern im Hauptnetz eingefahren wurde (15). Inzwischen hat die Bahn beträchtliche "Stilllegungserfolge" erzielt, konnte aber den bei der Vorstandserneuerung angekündigten Verlustabbau keineswegs verwirklichen. Dies dürfte unter anderem auch daran liegen, daß der Wettbewerb der anderen Verkehrszweige und Verkehrsunternehmen um die dichten Verkehrsströme, auf die hin sich die Bahn konzentriert, besonders heftig ist. So verlaufen diese Ströme erheblicenteils parallel zu dem Wegenetz der Binnenschifffahrt, die der Bahn insoweit die von ihr forcierte Ganzzugsfracht streitig macht.

(B) Was die skizzierte derzeitige Rolle des Schienenverkehrs im westdeutschen ländlichen Raum für diesen bedeutet, wird in fünf Punkten angedeutet:

(1) Der individuelle Kraftverkehr wird in der Bundesrepublik überall durch ausgeprägte Bequemlichkeitsbedürfnisse und verbreiteten Wohlstand gefördert. Im ländlichen Raum wird er jedoch infolge von Verschlechterungen öffentlicher Verkehrsdienste weithin und in viel stärkerem Maße als in Verdichtungsgebieten existenznotwendig. Seine Existenznotwendigkeit wird durch vielerlei räumliche Konzentrationen auf Arbeitsmärkten, Einzelhandels- und anderen Dienstleistungsmärkten sowie bei öffentlichen Diensten verstärkt. Dabei scheint die Nachhaltigkeit des Wohlstands, der erst die beinahe erreichte "totale Automobilisierung" der Bevölkerung ermöglicht, im ländlichen Raum angesichts der wirtschaftsstrukturellen Unterschiede eher krisengefährdet zu sein als in Verdichtungsgebieten (16).

(2) Im ländlichen Raum ist die gegenseitige Behinderung der Straßenverkehrsteilnehmer (17) im Durchschnitt wesentlich geringer als in Ballungsgebieten. Dessenungeachtet leiden auch größere wie kleinere städtische Zentren des ländlichen Raumes darunter, daß ihre Funktionsfähigkeit von der Dichte des motorisierten Straßenverkehrs empfindlich beeinträchtigt wird. Die Entlastung durch öffentliche Nahverkehrsdienste des Bundes (Bahn, Tochterunternehmen der Bahn sowie von Bahn und Post) ist jedoch viel geringer als in Ballungszentren (18).

(3) Die Führung der Bundesbahn nach privatunternehmerischen Erwerbsgrundsätzen im Güterverkehr und im Personenverkehr auf mittlere und weite Entfernungen nimmt vielen Bewohnern und Unternehmungen ländlicher Räume verkehrliche Wahlmöglichkeiten, die in und für Verdichtungsgebiete nicht nur verbleiben,

sondern auch noch konkurrenzfähiger gemacht werden sollen. Dafür riskiert der Bund Investitionsmittel, deren Höhe in keinem Vergleich zu den im ländlichen Raum mit Bedienungsverschlechterung erzielten Einsparungen stehen dürfte (19). Ob sich das Investieren im marktlichen Wettbewerb, der sich mit der Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts auch im Verkehr intensivieren wird, kaufmännisch gesehen, je rentieren wird, ist äußerst fraglich. Das beste Zeichen dafür ist das bisherige Ausbleiben privater Übernahmeinteressen an einer stark geschrumpften "Bahn der Zukunft", wie sie im Luftverkehr etwa in bezug auf den Frankfurter Flughafen (20) sichtbar geworden sind. Die Bundesbahn dürfte auch auf weiteres ebensowenig private Übernehmer anlocken wie zum Beispiel die Flughäfen von Saarbrücken oder von Kassel.

(4) Viele Eisenbahnstrecken und -stationen, nicht nur des ländlichen Raumes, sind von vornherein in ähnlicher Weise als kaufmännisch unrentabel anzusehen gewesen, wie es heute nach des Verfassers Überzeugung die Investitionen in die Hochgeschwindigkeitsstrecken sind. Die staatlichen Eigentümer konnten allerdings seinerzeit jene Linien aus den Überschüssen rentabler Netzteile selbst finanzieren. Diese Möglichkeit hat sich in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg verflüchtigt und insofern in ihr Gegenteil verkehrt, als auch die künftige sanierte, reformierte, schöngefärbte Bahn zuschubbedürftig bleiben dürfte, solange sie sich im Wettbewerb eigenständig, ohne verkehrspolitische Nachhilfe, behaupten muß. Wenn seit langem und neuerlich verstärkt Länder und kommunale Gebietskörperschaften sie interessierende Dienste finanziell stützen sollen, will der Bund ihnen Lasten aufbürden, die er bisher selber getragen hat (21). Dies dürfte für die Angesprochenen nur zumutbar sein, wenn das Ansinnen mit dem Angebot verknüpft wird, sie im Finanzausgleich entsprechend besser zu stellen als bisher. Davon ist jedoch keine Rede.

(5) Der ländliche Raum wird weithin existentiell auf den Kraftverkehr verwiesen. Dessen individuelle Nutzung setzt Wohlstand voraus, der jedoch immer krisengefährdet ist. Seine regionalwirtschaftliche Versorgungsfunktion ist außerdem technisch-naturalen Risiken ausgesetzt. Sie ergeben sich daraus, daß es bisher nicht gelungen ist, den Kraftfahrzeugen ein akzeptables Maß an Umweltverträglichkeit ihrer Benützung zu verleihen und für sie nicht-erschöpfliche oder weniger als das Mineralöl erschöpfliche Energiequellen zu finden, die ähnlich leicht, d.h. billig, nutzbar sind.

Die Voraussagen bezüglich beider technisch-naturaler Fragen sind durchweg spekulativ (22).

II. Marktlicher Wettbewerb und politischer Wettbewerb als Bestimmungsgründe verkehrlicher Strukturwandlungen

Die gewichtigen Änderungen im Eisenbahnangebot werden von Bundesverkehrsminister zu Bundesverkehrsminister mit einschneidenden verkehrlichen Strukturwandlungen begründet (23). Dabei werden nachhaltige Veränderungen des Verkehrsbedarfs in den Vordergrund gestellt, an die sich die Verkehrsanbieter, so auch die Eisenbahnen, anzupassen hätten. Des weiteren wird auf die Zunahme verkehrsmarktlischer Konkurrenz verwiesen, zu der die verkehrliche Wettbewerbspolitik beiträgt, indem sie Regulierungen verringert oder beseitigt. Im Hintergrund bleiben die Einflüsse, die von den beiden anderen großen Zweigen der Verkehrspolitik her den Verkehr mitgestalten. Es handelt sich um die verkehrliche Infrastrukturpolitik und die verkehrliche Polizeipolitik, welche letztere teils der Verkehrssicherheit, teils dem verkehrlichen Umweltschutz dient. Im Hintergrund bleiben ferner der raum-

wirtschaftliche Wettbewerb zwischen Standorten und Wohnsitzen sowie die Bedeutung, die die Verkehrspolitik für ihn hat. Der marktliche Wettbewerb zwischen Verkehrszweigen, Verkehrsunternehmungen sowie diesen und der verkehrlichen Selbstbedienung von privaten Haushalten und von Unternehmungen (genauer: Produktivbetrieben aller Art) spielt sich in einem Ordnungsrahmen ab, den die verkehrliche Wettbewerbspolitik, die Verkehrspolizeipolitik und die Verkehrsinfrastrukturpolitik miteinander ziehen. Letztere gestaltet den Ordnungsrahmen insofern mit, als sie Benützungsbedingungen und etwaige Benützungsentgelte öffentlicher Verkehrsinfrastruktur festlegt. Die Verkehrsinfrastrukturpolitik schafft und unterhält darüber hinaus Wege- und Stationsnetze für konkurrierende Verkehrszweige. Damit legt sie fest, welche Verbindungen die einzelnen auf sie angewiesenen Verkehrszweige jeweils ohne Zuhilfenahme eines oder mehrerer anderer Verkehrszweige überhaupt bedienen können.

Die sich ergebenden höchst unterschiedlichen Netzgestalten und Netzdichten für den binnenländischen Luftverkehr, die Binnenschifffahrt, die Eisenbahnen und den Kraftverkehr sind zum einen wesentliche Bestimmungsfaktoren von deren Chancen in der teilweise zwischen ihnen bestehenden Substitutionskonkurrenz. Zum andern bedeutet die räumliche Verteilung (quantitativer wie qualitativer) Kapazitäten der ortsübergreifenden Verkehrsinfrastruktur eine Verteilung verkehrlicher Chancen im raumwirtschaftlichen Wettbewerb zwischen Standorten bzw. Wohnsitzen.

Die netzgestaltende Infrastrukturpolitik verteilt nicht nur Chancen zwischen Verkehrszweigen und Siedlungsgebieten, sondern auch Risiken und Lasten, indem sie für die jeweilige Nachbarschaft lästige Verkehrsanlagen loziert.

Die Verkehrspolizeipolitik und die infrastrukturelle Entgelts- und Konditionenpolitik setzen Ansprüche fest, denen Verkehrsteilnehmer genügen müssen, wenn sie an einem bestimmten Verkehrszweig teilnehmen und für diesen öffentlich bereitgestellte Infrastruktureinrichtungen benützen wollen. Die Erfüllung der Ansprüche verursacht Kosten. Werden an konkurrierende Verkehrszweige ungleiche Anspruchsmaßstäbe angelegt, so werden die Wettbewerbschancen des einen zu Lasten des anderen verbessert. Das ist zum Beispiel ganz offensichtlich bei den höchst ungleichen Sicherheitsmaßstäben der Fall, die an den Kraftverkehr und an den Schienenverkehr angelegt werden, und zwar zugunsten des ersteren (24).

Die verschiedenen Chancen- und Lastenverteilungen geschehen außermärklich, haben aber, wie angedeutet, großen Einfluß auf den marktlichen Verkehrswettbewerb und auf die raumwirtschaftliche Konkurrenz. Um Vorteile und gegen Nachteile unter anderem für die eigene marktliche Wettbewerbsfähigkeit, welche die außermärklichen Verteilungen bringen können, wird zwischen Einzelwirtschaften, zwischen Wirtschaftszweigen und ihren Verbänden sowie zwischen Gemeinwesen politisch konkurriert.

In dem Wettbewerb um verkehrspolitisch erzeugte Vor- und Nachteile sind die Eisenbahnen gegenüber anderen Verkehrszweigen und die ländlichen Räume gegenüber den Verdichtungsgebieten sehr ins Hintertreffen geraten. An verschiedenen Stellen dieses Beitrags wurde auf deutlich erkennbare Chancenungerechtigkeiten hingewiesen. Eine vollständige Übersicht über sie kann hier jedoch nicht geleistet werden. Wichtig für die Beurteilung künftiger Chancen des Schienenverkehrs im ländlichen Raum sind allein die Tatsachen des Bestehens derartiger Imparitäten und ihrer Künstlichkeit, d.h., anders ausgedrückt, ihrer Änderbarkeit.

III. Unterschiede in der Schienenverkehrsbedienung ländlicher Räume vergleichbarer Volkswirtschaften

Wer versucht, die Rolle der politischen Konkurrenz bei der Verkehrsentwicklung als klein erscheinen zu lassen, dürfte im Schilde

führen, glaubhaft zu machen, verkehrliche Strukturwandlungen seien in marktwirtschaftlichen Systemen unausweichliche Ergebnisse sozialer und ökonomischer Gesetzmäßigkeiten. Demgegenüber wurde hier dargelegt, daß die politische Konkurrenz im Verkehr selbst dann noch sehr bedeutsam ist, wenn die Wettbewerbspolitik die Verkehrsmärkte weitgehend oder gänzlich dereguliert. Die Richtigkeit dieser theoretisch gewonnenen Einsicht läßt sich empirisch überprüfen. Dafür ist es erforderlich, das bisherige Schicksal des Schienenverkehrs in verschiedenen vergleichbaren Volkswirtschaften zu betrachten (25).

Wohl ist die für die Bundesrepublik aufgezeigte gegenwärtige Lage typisch für der westdeutschen vergleichbare Volkswirtschaften westlicher Wohlstandsgesellschaften. So ist die Entleerung des ländlichen Raumes von Schienenverkehrsdiensten in Frankreich schon weiter fortgeschritten als bei uns. In der Schweiz dagegen haben die Schienenverkehrsangebote im ländlichen Raum in Bezug auf Netzdichte, Fahrplandichte, Leistungsqualitäten und Anbindungen an weiterführende andere Verkehrsdienste ein hohes Niveau, das im Personenverkehr erst jüngst noch einmal angehoben wurde. Obgleich die totale Automobilisierung der Bevölkerung in der Schweiz mindestens genauso weit fortgeschritten ist wie in Frankreich oder bei uns, finden die guten Angebote eine beachtliche Nachfrageresonanz.

Die Schweizer Verkehrspolitik hat sich offenkundig bemüht, die öffentliche Verkehrsbedienungs überhaupt und so auch die Schienenverkehrsbedienungs des ländlichen Raumes nicht erst verkommen zu lassen. Dafür hat sie wohl eine Vielzahl von Gründen, unter anderem solche der Straßenentlastung, der Umweltschonung, der Begrenzung energiewirtschaftlicher Zufuhrabhängigkeit und der Erhaltung peripherer Räume als Siedlungsgebiete.

Ähnlich wie in der Schweiz verhält es sich hinsichtlich des Eisenbahnpersonenverkehrs in den Niederlanden. Was den Güterverkehr betrifft, haben diese jedoch als Exporteure von Transportleistungen gegenläufige verkehrspolitische Interessen als das Alpen Transitland Schweiz. Wo diese die Straßenentlastung durch vermehrte Eisenbahnverladung wünscht, sind die Niederlande bemüht, mit Lastzügen und Binnenschiffen ihrer Fernverkehrsunternehmungen möglichst viele Erträge auf grenzüberschreitenden Fahrten zu erzielen, was mit Eisenbahntransporten infolge der (derzeitigen) territorialen Begrenzung erzielbarer Frachterlöse nicht möglich ist.

IV. Chancen zur Erhaltung von Schienenverkehrsbedienungs ländlicher Räume

Abgesehen von einigen Zonenrandgebieten, die nach dem Umbruch in der DDR die Wiedereröffnung von Durchgangsstrecken erhoffen können, sind die Chancen, im westdeutschen ländlichen Raum nennenswerte Schienenverkehrsbedienungs außerhalb des in den "Ländervereinbarungen" bezeichneten regionalen Restnetzes zu erhalten, auf kürzere Sicht äußerst gering. Die angesprochenen Ursachen werden sich im Zuge der Verwirklichung des europäischen Binnenmarkts sicherlich noch verstärken. Die gemeinsame europäische Verkehrspolitik hat sich nach einer kurzen Periode verkehrspolitischen Umdenkens Anfang der 70er Jahre (26) erneut der weitgehenden Steuerung des Verkehrs durch den marktlichen Wettbewerb verschrieben.

Auf längere Sicht lassen sich hingegen durchaus Chancen für eine gewisse Rückkehr von Schienenverkehrsangeboten in zuvor von ihnen verlassen Gebiete des ländlichen Raumes ausmachen. Eine wichtige Voraussetzung dafür, daß solche Chancen überhaupt siedlungsplanerisch und außerdem kostengünstig wahrgenommen werden können, wäre ein Trassenschutz für Eisenbahnstrecken, die stillgelegt werden (27).

Für die auf längere Sicht gesehenen Chancen gibt es eine Reihe von Anzeichen; drei seien genannt:

(1) Die gesellschaftlichen Nutzen, die der Schienenverkehr in Bezug auf Transportsicherheit, Umweltschonung und sparsamen Umgang mit erschöpflichen Energiequellen zu stiften vermag, werden allmählich von breiteren Bevölkerungsschichten gesehen (28). Das könnte dazu führen, daß Zuschüsse zu Eisenbahndiensten eher als jetzt und nachhaltig akzeptiert werden.

(2) Die Diskussion um Geschwindigkeitsbeschränkungen im Straßenverkehr, um die Straßenverkehrsunfälle und um die von Verbrennungsmotoren mitverursachten Umweltschäden läßt es nicht gänzlich ausgeschlossen erscheinen, daß die Ansprüche an die Zulassung von Kraftfahrem und von Kraftfahrzeugen spürbar heraufgesetzt werden. Die Anspruchssteigerung könnte so weit gehen, daß sie nicht mehr mit der vor allem im ländlichen Raum bestehenden existentiellen Angewiesenheit auf das eigene Kraftfahrzeug vereinbar erscheint. In diesem Falle müßten akzeptable öffentliche Verkehrsdienste als Ersatz angeboten werden, solange die räumlichen Bewegungsmöglichkeiten des Menschen als ein hohes Gut angesehen werden und kein ökonomischer Zwang zur Abwanderung in Zentralräume entstehen soll.

(3) Einzelne Ballungsräume werden unter Zuwanderungsdruck zusehends überlastet. Die Möglichkeiten, technische Entlastungen durch weitere Infrastrukturbauten für Versorgung, Entsorgung und Verkehr zu schaffen, stoßen zunehmend auf ernsthafte gesellschaftliche Widerstände von belasteten Anwohnern. Insoweit technische Problembewältigung politisch nicht mehr durchsetzbar wird, bleiben nur Bedarfsdrosselungen übrig. Solche lassen sich unter anderem herbeiführen, indem wieder eine Raumordnungspolitik betrieben wird, die den ländlichen Raum in den Stand zu setzen versucht, Bevölkerung zu halten oder gar wieder anzuziehen.

Eine derartige Raumordnungspolitik bedarf der verkehrspolitischen, unter anderem auch der eisenbahnpolitischen Unterstützung. Diese müßte unter anderem zum "landesplanerischen Vertrauensschutz" beitragen, der, kurz gesagt, darin besteht, daß landesplanerisch gesetzte Geschäftsgrundlagen für Standort- und Wohnsitzentscheidungen, beispielsweise Verkehrsanbindung, aufrechterhalten werden, auch wenn die Zuschußbedürftigkeit höher bleibt, als geplant. Analog zu Unternehmungen können Raumordnung und Landesplanung nicht damit rechnen, daß alle verwirklichten Vorhaben erfolgreich sein werden. Werden dort, wo sich unvermeidliche landesplanerische Entwicklungsrisiken realisieren, Standort- und Wohnsitzentscheidungen, die im Vertrauen auf die Landesplanung getroffen wurden, durch deren Rückzug falsifiziert, gerät das ganze System der Raumordnung in ähnlicher Weise in Mißkredit wie ein Bankensystem durch Fallieren einzelner Banken (29).

Anmerkungen

* Überarbeitete Fassung eines Vortrags, gehalten im Rahmen eines Symposiums zum Thema "Öffentlicher Schienenpersonenverkehr auf dem richtigen Gleis?" am 15.9.1989 in Heidenheim

(1) Vgl. für den Güterverkehr auch Angerer, Hanskarl: Güterverkehr und Raumordnung. In: Gestaltung künftiger Raumstrukturen durch veränderte Verkehrskonzepte. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte 164, Hannover 1986, S. 119-122

- (2)
Vgl. *Oettle, Karl*: Verkehrspolitik. – Stuttgart 1967; ders.: Raumwirtschaftliche Aspekte einer Betriebswirtschaftslehre des Verkehrs. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen 77, Hannover 1978; ders.: Grenzen der freien Wahl des Verkehrsnutzers. Ansätze zu einem Überblick und einer Würdigung. In: Österreichische Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft Spezial 20: Verkehrspolitik im Kräftefeld der Europäischen Integration, hrsg. von *Peter Faller* und *Gerhard H. Gürtlich*. – Wien 1988, S. 87–96
- (3)
Vgl. *Heinze, Gert Wolfgang; Herbst, Detlef; Schühle, Ulrich*: Verkehr im ländlichen Raum. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Abhandlungen 82, Hannover 1982, insbes. S. 70
- (4)
Vgl. *Rogge, Heiner*: Die verkehrspolitische Untätigkeitsklage des Europäischen Parlamentes: Konsequenzen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 22. Mai 1985. In: Internationales Verkehrswesen, 37 (1985), S. 310–314
- (5)
Insbesondere seien genannt die Zuglängendegression und die Abfertigungsmengendegression sowie die Ausnützungsdegression von Kosten.
- (6)
Vgl. o.V.: Bonner Bericht: Die Zielvorstellungen des Bundesverkehrsministers. In: Die Bundesbahn, 58 (1982), S. 903–906; hier passagenweise Äußerungen des damaligen Bundesverkehrsministers *Dollinger* vor dem Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages zitiert.
- (7)
Vgl. *Angerer, Hanskarl*: Güterverkehr und Raumordnung, a.a.O., S. 119. Ferner o.V.: Deutsche Bundesbahn 1982. In: Die Bundesbahn, 58 (1982), S. 911–950, hier S. 929, und *Marcinowski, Bernhard*: Auswirkungen von Streckenstilllegungen, dargestellt am Beispiel von Nebenbahnen in Bayern. = Nürnberger Wirtschafts- und Sozialgeographische Arbeiten 35, hrsg. von *Ernst Weigt* und *Wigand Ritter*, Nürnberg 1983, insbes. S. 73 ff.
- (8)
Vgl. etwa *Erber, Ekkehard; Henschel, Peter*: Regionalschnellverkehr in Schleswig-Holstein. In: Die Bundesbahn, 64 (1988), S. 669–674; *Schlesier, Georg*: Zwei Jahre ÖPNV-Vereinbarung mit Rheinland-Pfalz. In: Die Bundesbahn, 64 (1988), S. 675–679; *Emmerich, Horst; Maaß, Ernst-Jürgen*: Die ÖPNV-Vereinbarung mit dem Land Baden-Württemberg. In: Die Bundesbahn, 64 (1988), S. 681–687
- (9)
Siehe beispielsweise *Aberle, Gerd*: Öffentlicher Personennahverkehr in der Fläche. = Giessener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation 2, hrsg. von *Gerd Aberle*, Darmstadt 1987, S. 108. Vgl. hierzu auch andeutungsweise: Deutsche Bundesbahn (Hrsg.): Die Bahn gestaltet ihre Zukunft. Antworten auf Fragen der Unternehmenspolitik. – Frankfurt/Main o.J., S. 2.7.1/2
- (10)
Vgl. *Emmerich, Horst; Maaß, Ernst-Jürgen*: Die ÖPNV-Vereinbarung mit dem Land Baden-Württemberg, a.a.O., S. 682. So einigte sich beispielsweise die Deutsche Bundesbahn mit dem Land Baden-Württemberg über die Umstellung einiger Strecken von Schienen- auf Omnibusbetrieb.
- (11)
Vgl. *Erber, Ekkehard; Henschel, Peter*: Regionalschnellverkehr in Schleswig-Holstein, a.a.O., S. 671 f.; *Emmerich, Horst; Maaß, Ernst-Jürgen*: Die ÖPNV-Vereinbarung mit dem Land Baden-Württemberg, a.a.O., S. 683
- (12)
Vgl. *Heinisch, Roland*: Direktzugverbindungen im Güterverkehr. In: Internationales Verkehrswesen, 41 (1989), S. 9–18, hier S. 11. Siehe hierzu auch: Deutsche Bundesbahn (Hrsg.): Die Bahn gestaltet ihre Zukunft, a.a.O., S. 2.5/2
- (13)
Vgl. *Heinisch, Roland*: Direktzugverbindungen ..., a.a.O., S. 9–18, hier S. 11. Siehe hierzu auch: Deutsche Bundesbahn (Hrsg.): Die Bahn gestaltet ihre Zukunft, a.a.O., S. 2.5/2. – Das Konzept gefährdet übrigens die weitere Existenz jener nicht-bundeseigenen Eisenbahnen, deren wirtschaftliche Tragfähigkeit von ihren zumeist öffentlichen Eigentümern (Länder, Kommunalverbände) nur dann als noch gegeben angesehen wird, wenn mit den ohnehin vorhandenen Kapazitäten außer Personenverkehr auch Güterverkehr betrieben wird, welcher letzterer bei diesen Bahnen erhebliche Teile des Wagenladungsverkehrs ist.
- (14)
Vgl. *Bieber, Tilman*: Rückzug aus dem ländlichen Raum. Patentrezept der Bundesbahn? In: Der Landkreis, 54 (1984), S. 113–117
- (15)
So hat die Deutsche Bundesbahn 1968 errechnet, daß die Stilllegung von 6 500 km Eisenbahnstrecke lediglich 86 Mio. DM Einsparung erwarten läßt. Vgl. o.V.: Hartes Bonner Hearing über die Bundesbahn. In: Die Bundesbahn, 42 (1968), S. 231–236, hier S. 233. Demgegenüber betrug der Jahresfehlbetrag der Deutschen Bundesbahn im Geschäftsjahr 1969 ca. 1 Mrd. DM. Vgl. Deutsche Bundesbahn (Hrsg.): Geschäftsbericht 1969. – Frankfurt am Main 1970, S. 129. Da die zur Stilllegung anstehenden Strecken mehrheitlich Nebenstrecken sind (vgl. *Marcinowski, Bernhard*: Auswirkungen von Streckenstilllegungen, a.a.O., S. 24), liegt der Schluß nahe, daß der Löwenanteil der Verluste auf den Hauptstrecken eingefahren wird. Siehe hierzu auch *Faller, Peter*: Kommerzielle Handlungsfreiheit für die Eisenbahnen des EWG-Raumes. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 39 (1968), S. 205–216. Zu berücksichtigen wäre auch die zumindest kalkulatorische Verzinsung des als notwendig angesehenen Kapitals für Verbesserungsinvestitionen, welches 1976 zum Kostenstand 1974–1985 mit ca. 80 Mrd. DM beziffert wurde. Vgl. Ergebnisbericht des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn: Betriebswirtschaftlich optimales Netz der DB, 22. Januar 1976 (hektographiert), S. 48. Hierbei handelt es sich größtenteils um Zuschüsse des Bundes. Vgl. Deutsche Bundesbahn (Hrsg.): Geschäftsbericht 1978, o.O. 1979, S. 9. Siehe hierzu auch *Oettle, Karl*: Gesamtwirtschaftliche und regionalpolitische Gesichtspunkte für die Gestaltung des künftigen Eisenbahnnetzes. In: Internationales Verkehrswesen 28 (1977), S. 80–89
- (16)
Die Halte- und Anziehungskraft von Verdichtungsgebieten gegenüber räumlich mobiler Bevölkerung beruht wesentlich auf dem Vorhandensein funktionsfähiger Arbeitsmärkte, die durch Vielfalt des Arbeitsplatzangebots und sich daraus ergebende Optionen gekennzeichnet sind. Die Angebotsvielfalt auf örtlichen und regionalen Arbeitsmärkten vermindert zugleich deren Funktionsgefährdung durch allfällige konjunkturelle und strukturelle (zweig-)wirtschaftliche Krisen.
- (17)
Zur nach Tageszeiten differierenden gegenseitigen Behinderung im Straßenverkehr vgl. *Krönes, Gerhard*: Aufkommensschwankungen im Personennahverkehr. Verkehrsspitzen und -täler im öffentlichen Personennahverkehr an Werktagen. = Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft 95, Baden-Baden 1990, S. 182 ff.
- (18)
So ist beispielsweise die Fahrplandichte bei der Münchner S-Bahn im Vergleich zum ehemaligen Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis ca. fünfmal so hoch. Vgl. Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Das Nahverkehrsmodell Hohenlohekreis als Modellfall für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in der Fläche. = Schriftenreihe des Bundesministers für Verkehr 63, Bonn-Bad Godesberg 1982, S. 15; Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (Hrsg.): Verbund-Fahrplan Winter 89/90. – München 1989, S. 67–118

(19)

So fallen die aus Trennungsrechnungen der Deutschen Bundesbahn ersichtlichen Verlustminderungen beim ÖPNV, die vor allem aus Streckenstilllegungen resultieren dürften, im Verhältnis zu den Investitionssummen für Neu- und Ausbaustrecken, die vornehmlich dem Fernverkehr dienen, kaum ins Gewicht. Vgl. Deutsche Bundesbahn (Hrsg.): Geschäftsbericht 1985, o.O. 1986, S. 10; Geschäftsbericht 1986, o.O. 1987, S. 9; Geschäftsbericht 1987, Frankfurt 1988, S. 9; Geschäftsbericht 1988, Frankfurt 1989, S. 10. Vgl. Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Bundesverkehrswegeplan 1985. – Bonn 1985, S. 16

(20)

Vgl. o.V.: Flughafen wird nicht privatisiert. In: Frankfurter Neue Presse, Nr. 217 vom 17.9.1988, S. 3

(21)

Vgl. Oettle, Karl: Die Komplementarität staatlicher und kommunaler Verkehrspolitik. In: Die Gemeinden als wirtschaftspolitische Instanzen, Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften e.V. Berlin 26, Stuttgart 1968, S. 43–64. Siehe außerdem Köhler, Joseph: Gedanken der bürgerschaftlichen Selbstverwaltung lebendig erhalten. In: Der Landkreis, 55 (1985), S. 5–8, hier S. 7

(22)

Vgl. Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Umweltschutz und Verkehr. Problemlösungen für Servicefunktionen in Stadt- und Kulturbereichen. = Schriftenreihe B 123, Bergisch Gladbach 1989, insbesondere die Beiträge von Grüner, Martin: Straßenverkehr als Umweltfaktor: Umweltpolitik und Straßenverkehr, S. 6–13 und Förster, Hans Joachim: Entwicklungsreserven des Verbrennungsmotors zur Schonung von Energie und Umwelt, S. 130–182. Zur Entwicklung des Wasserstoffantriebes vgl. Hoffmann, Albrecht: Wasserstoff im Autotank. In: Kultur & Technik, 14 (1990), Heft 1, S. 33–37

(23)

Vgl. Thimm, Reinhard: Bonner Bericht, Minister Warnke: "Kommission soll Bahnbericht im Herbst 1991 vorlegen". In: Die Bundesbahn, 65 (1989), S. 199–202, hier S. 200 f. Vgl. Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Beschlußvorschläge zum Bundesbahnbericht, Aktenzeichen E 11/20.00. 11–01 Anlage 1, Bonn 1989, S. 4 f. Vgl. aber: Mühlfenzl, Rudolf: Was können wir uns leisten? In: Münchner Merkur, Nr. 107 vom 10.5.1990, S. 3

(24)

So kann beispielsweise ein Vergleich angestellt werden zwischen den Anforderungen an Fahrpersonal im Straßen- und Schienenverkehr, wobei allerdings beachtet werden muß, daß bei ersteren bei weitem nicht nur berufsmäßige Fahrer tätig sind. Vgl. Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) in der Fassung vom 28. September 1988 (BGBl. I S. 1794), §§ 4–15c. Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) vom 8. Mai 1967, BGBl. II, S. 1563 (BGBl. III 933–10), §§ 47–54. Zu Unfallstatistiken verschiedener Verkehrszweige siehe Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 1988, bearb. von Heinz Enderlein und Bernhard

Schrader. – Bonn 1988, S. 178 f. Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Statistisches Jahrbuch 1989 für die Bundesrepublik Deutschland. – Stuttgart 1989, S. 296. Danach beträgt die Zahl der Unfälle mit Personenschaden je Mrd. Pkm beim Schienenverkehr 33, beim individuellen Straßenverkehr 612 und beim Luftverkehr 15. Zu einem Einbezug des Unfallgeschehens in eine Gesamtbetrachtung externer Effekte des Verkehrs siehe etwa Kandler, Jakob: Grundzüge einer Gesamtverkehrsplanung unter dem Gesichtspunkt des Umweltschutzes. = Volkswirtschaftliche Schriften 333, Berlin 1983, S. 58 ff.

(25)

Hierzu hat sich der Verfasser bereits vor geraumer Zeit geäußert. Vgl. Oettle, Karl: Chancen des Schienenpersonenverkehrs in der Fläche. In: Öffentlicher Personennahverkehr im ländlichen Raum. Themenheft. = Informationen zur Raumentwicklung (1981) H. 10, S. 719–736

(26)

Vgl. Europäische Gemeinschaften, Kommission (Hrsg.): Mitteilungen der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik. = Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, Beilage 16/73, S. 8 u. 12. Siehe hier beispielsweise Willeke, Rainer: Zur Frage einer gesellschaftspolitischen Ausrichtung der Verkehrspolitik. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 44 (1973), S. 125–132

(27)

In diesem Sinne könnte der von Salin verwendete Begriff "Erhaltungsschutz" für Verkehrswege abgewandelt werden. Vgl. Salin, Edgar: Energiepolitik europäischer Industriestaaten oder europäische Industriepolitik? In: KYKLOS, Internationale Zeitschrift für Sozialwissenschaften, XIV (1961), S. 451–481, hier S. 477 f.

(28)

Vgl. beispielsweise Thaler, Robert: Alpengütertransit. Belastung, Ursachen, Konsequenzen. In: Liberalisierung des europäischen Güterverkehrsmarktes. Chance oder Gefahr? Hrsg.: Verkehrsclub der Bundesrepublik Deutschland e.V. – Bonn 1988, S. 21–35, hier S. 34. Vgl. auch Mühlfenzl, Rudolf: Was können wir uns leisten? In: Münchner Merkur, Nr. 107 vom 10.5.1990, S. 3

(29)

Vgl. Oettle, Karl: Forderungen der Landesplanung an die Verkehrsplanung. In: Raumforschung und Raumordnung, 30 (1972), S. 108–116, hier S. 115

Prof. Dr. Karl Oettle
Seminar für Verkehrswirtschaft
und öffentliche Wirtschaft
Universität München
Ludwigstraße 28
8000 München 22