

KARL OETTL

Voraussetzungen für die Erfüllbarkeit raumordnungspolitischer Anforderungen an die Eisenbahn

Kurzfassung

Der Beitrag fragt danach, was geschehen müßte, um die finanziell notleidende, insbesondere gegenüber dem Kraftverkehr wenig wettbewerbsfähige Eisenbahn wieder in die Lage zu versetzen, raumordnungspolitische öffentliche Aufgaben erfüllen zu helfen.

Zunächst werden diese Aufgaben in den Gesamtzusammenhang jener traditionellen und neueren Unterstützungserfordernisse gestellt, welche andere Politikgebiete gegenüber der Verkehrspolitik haben. Sodann wird dargelegt, wie sich im Laufe der letzten Jahrzehnte einerseits die Lage der Eisenbahn in der Substitutionskonkurrenz verschlechtert hat, während andererseits die verkehrlichen Umweltbelastungen zu einem Politikum geworden sind und sich Verkehrsbedarfe wie verkehrliche Produktionsmöglichkei-

ten gravierend gewandelt haben.

Diese Entwicklungen werden im Hinblick auf ihre raumordnungspolitische Bedeutung angesichts einer Eisenbahnpolitik betrachtet, welche vor allem finanzwirtschaftliche Sanierungsziele verfolgt. Nachdem negative raumwirtschaftliche Folgen einer Fortsetzung dieser Politik skizziert sind, werden Elemente einer alternativen Eisenbahnpolitik herausgearbeitet. Diese muß im Interesse der Unterstützung anderer Politikgebiete, so des Umweltschutzes und der Raumordnung, darauf abstellen, die Bahn in großem Maße wettbewerbsfähig zu machen, wenn auf dirigistische Verkehrslenkung verzichtet werden soll. Dafür müßten gleichsam "künstliche" vermeidbare verkehrs-, unternehmens- und gewerkschaftspolitische Ursachen der gegenwärtigen Wettbewerbsuntüchtigkeit der Bahn erfolgreich bekämpft werden.

1. Ausgangslage

Die *öffentlichen Eisenbahnbetriebe* waren bis vor einiger Zeit *Instrumente der Verkehrspolitik* ihrer Eigentümer. Zumindest die Staatseisenbahnen mit großen Netzen konnten die ihnen übertragenen öffentlichen Aufgaben, so auch die raumordnungspolitischen, lange Zeit ohne Zuschüsse wahrnehmen, da erhebliche Netzteile rentabel waren und ihnen eine große Kraft zum internen finanziellen Ausgleich verliehen (1). Diese Fähigkeit haben sie mehr und mehr verloren, und zwar nicht allein, aber doch größtenteils infolge der zunehmenden Konkurrenzfähigkeit des motorisierten individuellen Personenverkehrs und des gewerblichen wie des werksindividuellen Straßengüterverkehrs.

2. Komplementäre Beziehungen zwischen der Verkehrspolitik und anderen Politikzweigen

(a) *Politikgebiete, die der verkehrspolitischen Unterstützung bedürfen*, sind *traditionellerweise* außer der Raumordnung und Landesplanung vor allem die Binnen- und die Außenwirtschaft sowie die Verteidigung.

Verkehrs- und Wirtschaftspolitik stehen in erster Linie insofern in Wechselbeziehungen zueinander, als die räumliche Arbeitsteilung eine der Wurzeln unseres Volkswohlstandes ist und ihre Zunahme Verkehrsbedarfe vergrößert, wie die Verbesserung verkehrlicher Verbindungen umgekehrt ihre Entwicklung erleichtert. In zweiter Linie stellt der Verkehr für viele Volkswirtschaften eine wesentliche Erwerbsquelle dar, zumal wenn ein erheblicher Überschuß exportierter Verkehrsleistungen und (oder) Vorleistungen für den Verkehr über die importierten besteht (Musterfall: die Niederlande).

Die *militärische Verteidigung* bedarf verkehrspolitischer Unterstützung vor allem bei der Gestaltung verkehrlicher Infrastrukturen, weil substitutive Beziehungen zwischen der Größe und der räumlichen Verschieblichkeit militärischer Kräfte bestehen. Die *zivile* wie die *militärische Verteidigung* verlangen außerdem Reservekapazitäten an energiesparsamen und massenleistungsfähigen Verkehrsmitteln.

Raumordnung und Landesplanung gründen unter anderem auf der verkehrlichen Erschließung der Siedlungsgebiete. Sie müssen des weiteren in Rechnung stellen, daß die Standort- und Wohnsitzkonkurrenz der Siedlungsgebiete um die räumliche Verteilung von Menschen und (anderen) mobilen wirtschaftlichen Kräften außer von der quantitativen und qualitativen verkehrstechnischen Erschließungskapazität von deren ökonomischen (u.a. finanziellen) Nutzungsbedingungen wesentlich beeinflusst wird, welche letztere ihrerseits von der marktlichen Organisation der Verkehrsangebote stark beeinflusst werden.

(b) *Neuerdings* sind *weitere Politikgebiete* hinzugekommen, die verkehrspolitische Unterstützung brauchen, was im übrigen teilweise durch verkehrliche Beiträge selbst induziert ist. Es handelt sich hauptsächlich um den Schutz menschlichen Lebens und menschlicher Gesundheit, um den Schutz der natürlichen Umwelt und die sparsame

Energieverwendung sowie um die Erhaltung der Funktionsfähigkeit städtischer Siedlungen als Wohn-, Wirtschafts-, Verwaltungs- und Kulturzentren.

Gesundheitspolitisch bestehen nicht nur substitutive Beziehungen zwischen rascher Erreichbarkeit ärztlicher Hilfe und Hinnahme sonst auftretender Lebensrisiken. Vielmehr ist in erheblichem Maße der Verkehr selbst, vor allem der moderne Straßenverkehr mit seiner Unfallträchtigkeit, Verursacher solcher Risiken.

Was die *Energieverwendung* und die *Umweltbelastungen* angeht, so ist der moderne Verkehr ein Großverbraucher von Energie und, damit zusammenhängend, ein Großverursacher von Umweltbelastungen. Hier bestehen jedoch – wie bei der Unfallträchtigkeit – gravierende Unterschiede zwischen Verkehrszweigen.

Die *Funktionsstörungen städtischer* (und teilweise durch Fernverkehr auch dörflicher) *Siedlungen* sind weitgehend verkehrsbedingt. Sie werden zum einen durch die fortschreitende Umwandlung verkehrserzeugender in verkehrstragende Siedlungsflächen, zum andern durch örtliche Konzentration verkehrlicher Umweltbelastungen hervorgerufen.

(c) Was die genannten Komplementärgebiete der Verkehrspolitik von dieser verlangen, ist verschieden. Die traditionellen Gebiete (a) brauchen vornehmlich *Verkehrsförderung*, wobei sich diese bei der militärischen Verteidigung auf infrastrukturelle Unterstützung beschränkt. Die neueren Gebiete (b) rufen hingegen vor allem nach einer *Änderung der eingetretenen Verkehrsteilung*, sei es bei Hinnahme, sei es bei Ablehnung weiteren Anwachsens des Verkehrs, sei es möglicherweise sogar mit der Forderung verbunden, entstandenen *Verkehr zu drosseln*. Eine Ausnahme von den skizzierten Korrelationen machen die militärische und die zivile Verteidigung im Hinblick auf die Reservehaltungsfunktion. Diese betrifft nicht schlechthin Transportkapazitäten, sondern wegen der erforderlichen Massenleistungsfähigkeit selektiv solche von Eisenbahn, Schifffahrt und Rohrleitungen.

(d) Wohl gehören *Raumordnung und Landesplanung* zu den herkömmlichen Politikgebieten, die verkehrspolitische Unterstützung bedürfen, und zwar vornehmlich in Gestalt von *Verkehrsförderung*. Da Unterschiede in örtlichen und regionalen Umweltbelastungen in ähnlicher Weise wie solche in der Verkehrserschließung den Standort- und Wohnsitzwettbewerb stark beeinflussen, ist jedoch auch eine *umweltschonende Verkehrsteilung* raumordnungspolitisch sehr bedeutsam.

(e) Die raumordnerische Erschließungsaufgabe der Verkehrspolitik ist infolge des Entstehens von zunehmendem Überlastungsdruck in einer Reihe von Verdichtungsgebieten immer weniger als eine einseitige Hilfe für bevölkerungs- und wirtschaftsschwache Räume zu sehen. Sie ist heute vielmehr als zweiseitige Vorteilsverschaffung für beiderlei Typen von Siedlungsgebieten aufzufassen; denn in dem Maße, in dem es gelingt, die sozialökonomische

Erosion von Abwanderungsgebieten aufzuhalten oder umzukehren, wird Zuwanderungsdruck vermindert, unter dem Überlastungsräume leiden. Die Erschließungsaufgabe der Verkehrspolitik wahrzunehmen, trägt mithin dazu bei, eine gravierende Aufgabe des leistungswirtschaftlichen *raumordnerischen Ausgleichs* zu erfüllen.

3. Substitutive Beziehungen zwischen Verkehrszweigen

(a) Als die *Eisenbahn* noch nicht der Substitutionskonkurrenz von Kraft- und Luftverkehr ausgesetzt war, hatte sie in raumordnungspolitischer Sicht hauptsächlich eine Erschließungs- und allenfalls in Ballungszentren eine Straßenentlastungsaufgabe. Beiderlei Aufgaben betrafen den Personen- und den Güterverkehr, und zwar bezüglich der Erschließung auf weitere wie auf kürzere Distanzen. Die *Erschließungsaufgabe* war an sich dort weniger dringlich, wo die Eisenbahn infolge des Vorhandenseins von Binnenwasserstraßen namentlich im Schwergutverkehr Konkurrenten vorfand. Da die *Binnenschifffahrt* vor dem Aufkommen der Eisenbahn der einzige binnenländische Schwerlastträger war, fanden sich jedoch längs der Binnenwasserstraßen zumeist viele Wirtschaftszentren aufgereiht, deren Verkehrssträchtigkeit ihnen frühe und gute Eisenbahnanschlüsse einbrachte. In der Epoche der Staatseisenbahnen, die zumindest in Mitteleuropa bald der durch private Investitionen dominierten Gründungsepoche folgte, waren es gerade auch binnenschifffahrtsparelle Eisenbahnstrecken, die rentabel waren und den Bahnen Mittel verschafften, welche für das Wahrnehmen der Erschließungsaufgabe zum *Kosten- und Ertragsausgleich* mit unrentablen Verbindungen in und zu bevölkerungs- und wirtschaftsschwächeren Gebieten benötigt wurden.

(b) Solange es nur die Binnenschifffahrt als sächlich und räumlich partielles Substitut der Eisenbahn gab, entfaltete sich zwischen Orten und Regionen eine *politische Konkurrenz um die räumliche Verteilung* jener Mittel, welche den Eisenbahnen für die Erschließungsaufgabe verfügbar waren. Die Ergebnisse dieser politischen Konkurrenz übten starken Einfluß darauf aus, wie wettbewerbsfähig Gemeinden und größere Gebiete in der *marktlichen Konkurrenz* um die räumliche Verteilung von Bevölkerung und (anderen) mobilen wirtschaftlichen Kräften sein konnten. Insgesamt verdichtete sich das Eisenbahnnetz mehr und mehr.

(c) Zwischen den beiden Weltkriegen nahm der *motorisierte Straßenverkehr* einen solchen Aufschwung, daß der Eisenbahn mit ihm eine zunehmend spürbare weitere Substitutionskonkurrenz erwuchs. Er besetzte jene Gegenstandsfelder, welche die Binnenschifffahrt offenließ. Im Gegensatz zu dieser und – derzeit noch in schwächerem Maßstab zur Eisenbahn – ist der Kraftverkehr flächendeckend. Er ist der einzige Verkehrszweig, dem auf fast allen binnenländischen Relationen *ungebrochener Transport* (Haus-zu-Haus-Verkehr) möglich ist. Die *Mengenleistungsfähigkeit* seiner Fahrzeuge und etwaigen Fahrzeug-

verbände (Züge) ist jedoch viel geringer als die derjenigen von Binnenschifffahrt und Eisenbahn. Aus diesem Grunde und wegen des großen *Rollwiderstandes*, den seine Fahrzeuge überwinden müssen, ist er durch hohen *leistungsspezifischen Energieaufwand* gekennzeichnet. Des weiteren hat er die Nachteile großer *Unfallträchtigkeit* und – vor allem gegenüber der Eisenbahn – erheblicher *Witterungsabhängigkeit*.

Ungeachtet seiner Negativa wurde der Kraftverkehr bereits in der Zwischenkriegszeit so konkurrenzfähig, daß er die *Selbstfinanzierungskraft der Eisenbahnen* empfindlich schwächte. Mithin wurden noch bestehende Pläne der weiteren Verästelung des Eisenbahnnetzes nicht mehr ausgeführt und kam es zu ersten Stilllegungen von Eisenbahnstrecken. Raumwirtschaftlich gesehen, gab es zu dieser Zeit im Binnenland *dreierlei Typen der Verkehrsanbindung von Gemeinden und Regionen*: die Vollenbindung (an das Binnenwasserstraßen-, das Eisenbahn- und das Straßennetz), die Doppelanbindung (an die beiden letztgenannten Netze) und die einfache Anbindung (nur an das Straßennetz).

Die Voll- wie die Doppelanbindung waren für die Begünstigten *verkehrs- und raumwirtschaftliche Besitzstände* geworden, die in jener Zeit kaum noch veränderbar erschienen. Ein Ort oder ein Raum mit einem höheren Besitzstand bot infolge der (stärkeren) Substitutionskonkurrenz zwischen Verkehrszweigen größere Chancen guter und billiger verkehrlicher Wahlmöglichkeiten als ein solcher mit geringerem Besitzstand. Ersterer hatte also im räumlichen Wettbewerb um Bevölkerung und Wirtschaftskraft, vom Verkehr her gesehen, eine günstigere Ausgangsposition als letzterer.

(d) In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg setzten ein Wirtschaftswachstum sowie wirtschaftliche und verkehrliche Strukturänderungen ein, die jene der Zwischenkriegszeit bei weitem übertrafen. Die Verkehrsbewegungen vervielfachten sich, und das Verkehrssystem wurde komplizierter.

Die *Verkehrszunahme* rief allgemeine (flächendeckende) und partielle (örtliche, streckenspezifische, zeitlagenspezifische) *Verkehrsnotstände* hervor, vornehmlich die der gegenseitigen Behinderung von Verkehrsteilnehmern, der zahlreichen schweren Verkehrsunfälle besonders auf Straßen, der verkehrsbedingten Funktionsstörungen zumeist, aber nicht ausschließlich städtischer Siedlungen sowie erheblicher verkehrlicher Beiträge zu Umweltbelastungen und -zerstörungen wie zur Verschwendung unersetzlicher Rohstoffe und Energieträger.

Das *Personen- und Güterverkehrssystem* wurde vor allem infolge der hohen Wachstumsgeschwindigkeit des Luftverkehrs, des Aufkommens von Rohrleitungstransporten, der stärkeren Qualitätsdifferenzierung des Straßen- und später auch des Eisenbahnnetzes sowie des Aufschwungs kombinierter Verkehre zum einen in technischer Hinsicht komplizierter. Zum anderen verlor es mit dem zunehmenden

Rückbau verkehrspolitischer Regulierungen von Verkehrsangeboten in ökonomischer Hinsicht an Transparenz, während sich damit zugleich die Wahlmöglichkeiten von Verkehrsnutzern und Chancen wie Risiken von Verkehrsnutzern und -anbietern vergrößerten.

Für die Eisenbahnen brachte die skizzierte Entwicklung *große Marktanteilsverluste* im Personen- und im Güterverkehr (2) sowie zunächst den Verlust der letzten Selbstfinanzierungskraft und dann deren Umschlag in nachhaltige, teilweise sogar in fortgesetzt steigende Zuschußbedürftigkeit. Die Unternehmen des Verkehrszweigs reagierten teils mit *Einschränkungen oder Aufgeben von Diensten und Stilllegungen von Strecken wie von Stationen*, teils mit *partiellen Angebotsverbesserungen*, was alles bereits bestehende *räumliche Angebotsunterschiede* zugunsten wirtschafts- und verkehrsstarker und zu Lasten wirtschafts- und verkehrsschwacher Orte und Räume empfindlich vergrößerte. Das heißt, vielen Orten und Räumen gingen gleichsam eisenbahnverkehrliche Besitzstände, deren sie sich lange Zeit erfreuten, verloren, anderen hingegen wuchsen neue von beträchtlichem Wert für ihre räumliche Konkurrenzfähigkeit zu.

(e) Die *Zuschußbedürftigkeit von Eisenbahnen* stößt in zunehmendem Maß an die *Grenzen der Finanzierungsfähigkeit oder -willigkeit ihrer Eigentümer*. Was staatliche Eisenbahnen betrifft, sind deren Eigentümer teilweise bemüht, weitere Zuschußträger zu gewinnen, um die finanzielle Last breiter zu verteilen. In Deutschland werden in dieser Hinsicht Länder, Gemeindeverbände und Gemeinden daraufhin angesprochen, sonst für bedroht erklärte Dienste, Strecken und Stationen in ihren Territorien durch Lastenübernahme retten zu helfen ("Regionalisierung" von Eisenbahndiensten außerhalb des Fernverkehrs) (3).

Bei ihrem Bemühen, Finanzierungslast weiterzuwälzen, ignorieren Bund und Bundesbahn zweierlei: Erstens ist die Zuschußbedürftigkeit der Bahn trotz vielerlei Einschränkung oder Einstellung für unrentabel erklärter Dienste, Strecken und Stationen eher größer als geringer geworden, was darauf schließen läßt, daß auch die verbliebene *Bundesbahn insgesamt oder größtenteils unrentabel* ist. Zweitens haben die föderalen und kommunalen Nutznießer von jeher unrentabel gewesene Eisenbahnleistungen, die in Erfüllung der Erschließungsaufgabe erbracht wurden, in deren Gestalt *indirekte Finanzausgleichsleistungen* empfangen, die nun gestrichen werden sollen, ohne daß dies mit einer ausreichenden kompensatorischen Änderung des direkten Finanzausgleichs und (oder) der Verteilung von Steuerquellen zwischen den Staatsgliedern verbunden würde (4). Beide Fakten zusammen bedeuten, daß wirtschafts- und verkehrsschwache Gebietskörperschaften bisherige indirekte Finanzausgleichsleistungen in Form zuschußbedürftiger Eisenbahnleistungen verlieren, wirtschafts- und verkehrsstarke aber solche behalten und möglicherweise – etwa infolge des Anschlusses an Hochgeschwindigkeitsstrecken – vermehrt bekommen sollen.

4. *Anstöße zu Wandlungen raumordnerischer Unterstützungsaufgaben der Verkehrspolitik im Überblick*

Die *raumordnerischen Unterstützungsaufgaben* der Verkehrspolitik haben sich, wie [in (2d) und (2e)] angedeutet, im Lauf der Zeit *gewandelt*. Die *Anstöße hierzu* kamen bislang vor allem von zwei Seiten, nämlich von schwerwiegenden Veränderungen der Siedlungsstruktur und der lebensintensitätsbedingten Umweltbelastungen [siehe (5)] sowie von strukturellen Wandlungen des Verkehrsbedarfs wie der verkehrlichen Produktionsmöglichkeiten [siehe (6)]. Anstöße könnten auch von einer dritten Seite kommen, und zwar von einschneidenden Änderungen der raumordnerischen Zielstruktur her, indem beispielsweise das Ziel der Erhaltung der Lebensfähigkeit aller vorhandenen Siedlungsräume aufgegeben oder die räumliche Entwicklung gar völlig marktlichen Kräften überlassen würde. Zu derartiger Abkehr von bisherigen raumordnerischen Erschließungs- und Ausgleichszielen hat sich jedoch vorerst in Deutschland noch keine maßgebliche politische Kraft bekannt (5).

5. *Zunahme verkehrlicher Umweltbelastungen – Konsequenzen und Bewältigungsvorstellungen*

(a) Die *raumordnerische Erschließungsaufgabe* (2a) wird hier als mit den *Aufgaben der Umweltschonung* (2d) wie der gegenseitigen Minderung von Zuwanderungsdruck in Überlastungsgebieten und Abwanderungsdruck in Gebieten der sozialökonomischen Erosion (2e) verknüpft gesehen. Umweltschonung ist im Verkehr auf verschiedenen Wegen möglich. Insbesondere zu nennen sind die Verkehrseindämmung, die technische Fortentwicklung verkehrlicher Produktionsmittel in Richtung der Energie- und Emissionsparsamkeit sowie die Substitution besonders energieaufwendiger und stark umweltbelastender Verkehrsmittel durch energie- und emissionsparsame (6).

(b) *Verkehrsdrosselungen durch Verbote und Gebote* würden konsumtive wie produktive Freiheiten einschränken und sind deshalb in einer freiheitlichen Gesellschaft nur sehr restriktiv tolerabel. Sie dürften es vor allem dann sein, wenn die Ausnützung von Freiheiten *existentielle Güter* (Leben, Gesundheit, möglicherweise auch Eigentum) gefährdet. Eine solche Toleranz setzt allerdings voraus, daß die Gesellschaft nicht nur freiheitlich, sondern auch humanitär ist, was keineswegs selbstverständlicherweise zusammenfällt.

Verkehr läßt sich außer durch Gebote und Verbote auch eindämmen, indem *verkehrliche Kostenstrukturen* für Verkehrstreibende auf politischem Weg *verschlechtert* werden. Dies kann entweder über freihändige steuerliche Belastungen oder über die Umwandlung bisher geduldeter gesellschaftlicher Kosten von Verkehr in einzelwirtschaftliche Kosten geschehen.

Die *freihändige steuerliche Belastung von Verkehr* ist mit einem freiheitlichen marktwirtschaftlichen System nicht zu vereinbaren, die *Transformation gesellschaftlicher Kosten*

des Verkehrs in betriebliche dagegen eigentlich geboten. Erstens ist die Tolerierung verkehrlicher Belastungen einzelner Dritter oder kleinerer wie größerer Allgemeinheiten ähnlich willkürlich wie freihändige steuerliche Belastungen Verkehrstreibender. Zweitens beruhen marktwirtschaftliche Güterproduktion und -verteilung unter anderem darauf, daß knappe wirtschaftliche Güter einen Preis haben; zu den knappen wirtschaftlichen Gütern gehören heute angesichts der eingetretenen großen Umweltschäden auch solche Umweltelemente, die früher als freie, unbegrenzt nutzbare Güter galten.

(c) Die *Fortentwicklung verkehrlicher Produktionsmittel*, insbesondere von Fahrzeugen, zu geringerer Energie- und Emissionsaufwendigkeit ihrer Nutzung stößt letztlich an *natürliche und technische Grenzen*, die freilich nicht genau bekannt und sicher noch nicht erreicht sind. Die Bemühungen, bestehende natürliche und technische Fortentwicklungschancen auf diesen Gebieten wahrzunehmen, verursachen Kosten und verteuern mithin die Benutzung jener Verkehrsmittel, in die sie investiert werden.

(d) Die *Substitution energie- und emissionsaufwendiger Verkehrsmittel* durch weniger aufwendige kann wie die Verkehrseindämmung (b) auf dirigistischem oder auf marktlichem Weg oder in Kombination beider Wege verkehrspolitisch verfolgt werden.

Der *marktwirtschaftliche Weg* besteht darin, daß versucht wird, die Verkehrsnutzer die vollen von ihnen verursachten Lasten jeweils selbst tragen zu lassen. Das Ziel dürfte schon deshalb nicht exakt erreichbar sein, da es noch zahlreiche ungelöste und teilweise wohl auch unlösbare Bewertungs- und Zurechnungsprobleme gibt. Hinzu kommt, daß das Verursachen gesellschaftlicher Kosten bei Verursachern weithin als Besitzstand gilt, dessen Wegnahme insbesondere dann heftigen Widerstand zeitigen dürfte, wenn sie nicht allmählich und behutsam betrieben wird.

Dirigistische Wege wären beispielsweise Verbote, bestimmte Schwerlastgüter über längere Distanzen auf der Straße zu befördern oder bestimmte Wege (zum Beispiel Gebirgsübergänge) mit bestimmten, sonst zugelassenen Fahrzeugarten zu benützen (7).

Kombinationen zwischen marktwirtschaftlichem und dirigistischem Vorgehen scheinen bei der Gestaltung und Benützung verkehrlicher Infrastrukturen im engeren Sinn von Wege- und Stationsnetzen weithin unvermeidbar zu sein: Die Wege- und Stationsnetze werden aufgrund politischer Entscheidungen geschaffen und erhalten, die Benützung kann, abgesehen von politisch bestimmten pauschalen, treibstoffverbrauchsabhängigen oder leistungsspezifischen Entgelten, der marktlichen Steuerung überlassen bleiben, wie es etwa im Straßenverkehr und in der Binnenschifffahrt der Fall ist und in der Europäischen Gemeinschaft bezüglich der Eisenbahnen diskutiert wird. Die politischen Entscheidungen über die Netzgestalten können mehr oder weniger nachfrageorientiert ausfallen, sie können aber auch politische Ziele, etwa raumordnerische oder Verkehrsteilungsziele berücksichtigen. Übernimmt die öffentliche Hand

zugunsten eines Verkehrszweiges im Verhältnis zu seinem bisherigen Leistungsanteil größere Investitionsrisiken und höhere finanzielle Lasten als für einen seiner Substitutionskonkurrenten, so fördert sie seine Wettbewerbsfähigkeit. Ähnliches geschieht übrigens, wenn sie die technische Fortentwicklung (c) eines Substitutionskonkurrenten unterstützt, die des anderen jedoch nicht oder wenn sie bei der Duldung gesellschaftlicher Kosten (b) zwischen substitutiven Verkehrszweigen differenziert.

(e) Für die aktuellen raumordnerischen Unterstützungsaufgaben der Verkehrspolitik erscheint die *Förderung von Binnenschifffahrt und Eisenbahn* aus mehrerlei Gründen geeignet. Gute Auslastung der gefahrenen Kapazitäten vorausgesetzt, sind beide Verkehrsmittel spürbar weniger energie- und emissionsaufwendig als Kraft- und Luftfahrt. Hinzu kommt, daß sie eine große fahrtspezifische Massenleistungsfähigkeit aufweisen, also große Mengen von Gütern und (so insbesondere die Eisenbahn) von Reisenden mit wenig Verkehrsbewegungen transportieren können, was insbesondere der Entlastung von Straßen, im Falle der Eisenbahn auch von Lufträumen dienen könnte. Schließlich sind beide Verkehrszweige ähnlich wie die Luftfahrt und anders als der Straßenverkehr wenig unfallträchtig, was zwar raumordnerisch nicht unmittelbar bedeutsam ist, aber ähnlich wie die Schonung unersetzlicher Energiereserven mittelbar raumordnerische Argumente für die Forcierung dieser Verkehrszweige zu bekräftigen vermag. Die siedlungswirtschaftliche Straßenentlastungsaufgabe betrifft nicht nur Städte, sondern auch solche Dörfer, die unter starken Durchfahrtsströmen leiden. Die umweltwirtschaftliche Straßenentlastung gilt allen dichten Nah- wie Fernverkehrsströmen.

6. Strukturelle Wandlungen von Verkehrsbedarfen und verkehrlichen Produktionsmöglichkeiten – Konsequenzen und Bewältigungsvorstellungen

(a) Von der Verkehrsseite her haben sich raumordnerische Unterstützungsaufgaben der Verkehrspolitik großenteils in einem *Zusammenspiel von Veränderungen bei den Verkehrsbedarfen* einerseits und *bei den verkehrlichen Produktionsmöglichkeiten* andererseits gewandelt. Die räumliche Arbeitsteilung, eine der Wurzeln unseres derzeitigen Volkswohlstandes, hat im volkswirtschaftlichen, europagemeinschaftlichen und weltwirtschaftlichen Maßstab fortgesetzt erheblich zugenommen. Dadurch haben sich viele Verkehrsströme vervielfacht. Das wurde einerseits durch Verbesserung und Verbilligung der Produktion verkehrlicher Leistungen gefördert, so wie dieser andererseits von der Verkehrszunahme ermöglicht wurde, die verschiedenen Kostendegressionen (namentlich die der Kapazitätsgröße, der Kapazitätsausnützung, der Spezialisierung und der Wiederholung) immer wieder besser als zuvor wahrzunehmen. So haben sich räumliche Arbeitsteilung und Verbesserung wie Verbilligung verkehrlicher Produktion gleichsam gegenseitig aufgeschaukelt.

(b) Die Zunahme der räumlichen Arbeitsteilung hat (neben dem Nachrichtenverkehrsbedarf) den Güterverkehrs- und den Geschäftsreisebedarf stark anwachsen lassen. Die unter anderem auch von ihr mitbewirkte Hebung von Volkseinkommen und -vermögen hat außerdem den konsumtiven Personenverkehr vervielfacht. Schließlich hat die durchschnittliche Entfernung zwischen Wohnsitz und Arbeitsstätte zugenommen, womit der Berufsverkehrsbedarf anwuchs, welcher gleichzeitig durch vom Wohlstand ermöglichte Arbeitszeitverkürzungen zeitlich etwas zusammengedrängt wurde. Die Zunahme der räumlichen Arbeitsteilung ging einher mit gewichtigen Wandlungen der heimischen Wirtschaftsstruktur, die des weiteren von Bedürfnisveränderungen wie von Fortentwicklungen der Produktionsmethoden vieler Wirtschaftszweige mitverursacht wurden. Im Ergebnis änderte sich die Zusammensetzung der Güterverkehrsströme erheblich zu Lasten von Massengütern und zugunsten von Stückgütern.

(c) Auf der Seite der verkehrlichen Produktion sind – gegebenenfalls unter Zugrundelegung heimischer Verhältnisse – insbesondere folgende Wandlungen zu nennen: Das Benutzen von Kraftfahrzeugen wurde vor allem dank ihrer Massenproduktion und technisch-ökonomischen Fortentwicklung stark verbilligt, zugleich wurden ihre technischen Verwendungseigenschaften erheblich verbessert. Im Güterkraftverkehr konnte die Fahrzeuggrößendegression der Kosten aufgrund geänderter Zulassungsbedingungen etwas stärker als früher ausgenützt werden, wenn auch kompensatorisch die Zugbildung eingeengt wurde. Das Fernstraßennetz, insbesondere das Autobahnnetz wurde stark verdichtet und die Durchlaßfähigkeit vieler Fernstraßen erheblich gesteigert. Der Personenluftverkehr entwickelte sich auch im Inland zwischen Ballungsgebieten von einem Luxus- zu einem Massenverkehrsmittel. Das Binnenwasserstraßennetz wurde etwas erweitert, und einige Binnenwasserstraßen wurden für größere Schiffe ausgebaut. Die Dichte des Strecken- und Stationsnetzes der Eisenbahn wurde reduziert, das verbliebene Streckennetz erheblicenteils elektrifiziert und für höhere Geschwindigkeiten hergerichtet; schließlich wurde damit begonnen, ein Hochgeschwindigkeitsnetz zu bauen, das einige Ballungszentren miteinander verbinden wird, und zwar solche, die auch in das Großflughafennetz eingeschlossen und durch Autobahnen miteinander verbunden sind. Die Angebote an Eisenbahndiensten, die wie die des öffentlichen Personennahverkehrs zur Infrastruktur im weiteren Sinn gerechnet seien, begünstigen zunehmend die Ballungs- und manche anderen Verdichtungszentren sowie deren näheres Umland und benachteiligen der Menge wie der Qualität und demnächst möglicherweise auch den Tarifen nach den übrigen Raum, soweit er überhaupt noch eisenbahnbedient ist.

Die Ergänzungsfähigkeit verschiedener Verkehrszweige, die, vom Großteil des Seeverkehrs abgesehen, in substitutiven Beziehungen stehen, hat dank der Containerisierungsmöglichkeiten für viele Güter, vor allem für Stückgüter, stark zugenommen. Die Mechanisierung und die ebenfalls zeitsparende informationsseitige Vorbereitung von Behäl-

terverladungen ermöglicht Transportketten zwischen verschiedenen Verkehrszweigen, die qualitativ praktisch ungebrochenem Verkehr gleichkommen und diesen teilweise (wenigstens bei massenhafter Inanspruchnahme) kostenwirtschaftlich unterbieten können.

(d) Die skizzierten siedlungs- und verkehrsstrukturellen Veränderungen haben nicht nur die raumordnerischen Unterstützungsaufgaben der Verkehrspolitik, wie [in (2d) und (2e)] vermerkt, gewandelt, sondern auch die Eignung öffentlicher Eisenbahnen als technische Mittel hierfür erheblich beeinflußt, und zwar insbesondere wie folgt: Erstens ist die Flächenerschließungsaufgabe der Eisenbahn auf den Straßenverkehr übergegangen, weil der Kraftwagen schwache Verkehrsströme günstiger zu bedienen vermag. Zweitens wird dieser Aufgabenschwund aber überkompensiert von der zunehmend gewichtiger werden den Straßenentlastungsaufgabe der Bahn (und der Binnenschifffahrt!). Diese Aufgabe erfordert zwar wegen des ersten Punktes kein so dichtes Schienennetz, wie es einmal vorhanden bzw. geplant war. Da sich die Straßenentlastungsbedürfnisse nicht auf Ballungs- und Verdichtungsgebiete beschränken, sollte es jedoch dichter sein als das Rumpfeisenbahnnetz, auf das die Planung der Deutschen Bundesbahn hinsteuern dürfte (8). Drittens lassen sich die Flächenerschließungsaufgabe des Straßenverkehrs und die Straßenentlastungsaufgabe der Bahn güterverkehrlich bei weitgehender Nutzung der Möglichkeiten zur Containerisierung von Fracht wenigstens technisch trefflich harmonisieren.

(e) Unabhängig von der Wandlung der Eignung öffentlicher Eisenbahnen für die verkehrspolitische Unterstützung der Raumordnung bleibt die ökonomische Tatsache bestehen, daß die Existenz mehrerer substitutiver verkehrlicher Netzanbindungen für eine Gemeinde oder eine Region deren Chancen im räumlichen Wettbewerb um die Verteilung von Bevölkerung und (anderen) mobilen Wirtschaftskräften gegenüber bloßem Straßenanschluß verbessert [vgl. (2a) und (3c)].

Wenn auch die Flächenerschließungsaufgabe der Eisenbahn im ursprünglichen engen Sinn obsolet ist, so kann doch wenigstens noch dergestalt von einer regionalwirtschaftlichen Anbindungsaufgabe gesprochen werden, als beispielsweise alle zentralen Orte einer bestimmten Stufe, vorschlagsweise alle Mittel- und Oberzentren, über leistungsfähige Eisenbahnverbindungen im Personen- wie im Güterverkehr verfügen sollten, und zwar im Interesse nicht allein der zentralörtlichen Wettbewerbsfähigkeit, sondern der der ganzen Region. Ein derartiges verkehrspolitisches Ziel zur Unterstützung der Raumordnung wäre geeignet, jene sich öffnende Schere zwischen verkehrspolitischer Begünstigung von Ballungsräumen oder ausgewählten anderen Verdichtungsräumen und verkehrspolitischer Benachteiligung der verbleibenden Gebiete wieder etwas zu schließen, die [in (3d) und (6c)] bereits erwähnt wurde. Die sich aus diesem Konzept ergebende Verdichtung des Netzes der Containerbahnhöfe würde die Güterkraftverkehrs-

ströme in der Fläche gegenüber einem weitermaschigen Netz von Verladepunkten reduzieren. Zugleich würde sie die eigene wirtschaftliche Tragfähigkeit der Anbindungsstrecken für den Personenverkehr durch Mitbenützung für den Güterverkehr stützen.

7. Schwund raumordnerischer Unterstützungskraft der Staatseisenbahnen

Im derzeitigen, gleich eingangs [in (1)] angedeuteten und des weiteren [in (3d) und (3e)] näher erklärten Zustand sind die Staatseisenbahnen zumeist nicht in der Lage, raumordnungspolitische Anforderungen der [in (4) bis (6)] skizzierten Art zu erfüllen. Das gilt unter anderem gerade auch für die Deutsche Bundesbahn. Was bezüglich öffentlicher, insbesondere raumordnerischer Unterstützungsaufgaben von ihr noch erwartet werden kann, wenn die derzeitige Eisenbahnpolitik fortgesetzt oder gar noch verschärft wird, wird im nächsten Punkt (8) ausgeführt, und was eisenbahnwie unternehmungspolitisch für erforderlich erachtet wird, sie wieder zu einem geeigneteren Mittel für öffentliche Aufgaben zu machen, wird im übernächsten Punkt (9) auseinandergesetzt. Im letzten Punkt (10) werden die Alternativen noch einmal schlagwortartig einander gegenübergestellt.

8. Raumwirtschaftliche Folgen einer Fortsetzung derzeitiger Eisenbahnpolitik

(a) Die Kraftverkehrskonkurrenz hat die Eisenbahn vor allem zwischen 1950 und 1975 aus der Rolle des maßgeblichen Verkehrsträgers der westeuropäischen und so auch der deutschen Wirtschaft nachhaltig verdrängt und fügt ihr immer noch weitere, inzwischen schwächer gewordene Marktanteilsverluste bei. Auf die Leistungsanteile bezogen, hat die Bahn im westdeutschen Güterverkehr nur noch ungefähr einen Marktanteil wie die Binnenschifffahrt (zwischen 20 und 25 %), und im Personenverkehr ist er (mit 6 bis 7 %) an den Rand gerückt (9). Diese Anteile enthalten von der öffentlichen Bedienung nicht-abwanderungsfähige wie abwanderungsfähige Nachfrage, welch letztere im Güterverkehr schon vom noch beträchtlicheren Marktanteil her bedeutsamer als im Personenverkehr sein dürfte.

Offenkundig werden die verbliebenen Marktanteile nur unter Inkaufnahme fortdauernder erheblicher Defizite einigermaßen gehalten und leichte Anteilsvergrößerungen im Personenverkehr (10) mittels sehr großer verlorener Zuschüsse des Eigentümers zu Modernisierungsinvestitionen, insbesondere in ein Hochgeschwindigkeitsnetz herbeigeführt. Dies bedeutet, daß die Deutschen Eisenbahnen aus eigener Kraft angesichts der herrschenden Marktverhältnisse und der verkehrspolitisch gesetzten Bedingungen der Substitutionskonkurrenz zwischen Verkehrszweigen nicht wettbewerbsfähig sind.

(b) Wie der Zustand und die jüngsten Geschäftsergebnisse der noch stark netzverästelten Reichsbahn zeigen, wären die gegenwärtigen negativen einzelwirtschaftlichen Ergebnisse der Bundesbahn noch viel gravierender, wenn der Betrieb

nicht eine an privatunternehmerischen Erwerbszielen orientierte jahrzehntelange *Schrumpfungspolitik* betrieben, die als unrentabel erachteten Dienste, Strecken und Stationen aufgegeben und den Personalbestand als den hauptsächlichsten Aufwandsverursacher drastisch reduziert hätte. Diese Politik begegnete dem Widerstand vieler betroffener Gemeinden, Gemeindeverbände und Länder, der ihre Durchsetzung wohl zu verzögern, aber nicht aufzuhalten vermochte. Sie kam erst dank individueller Vereinbarungen mit Bundesländern (11) zu einem gewissen vorläufigen Stillstand, in denen einerseits raumordnungspolitisch für besonders bedeutsam erachtete *Restnetze von Strecken und Stationen* für einen begrenzten Zeitraum, sozusagen auf Probe, garantiert wurden und andererseits die schon lange beabsichtigte Entlastung des Bundes von Zuschuß- und Risikoübernahmelasten [vgl. (3e)] vorangetrieben wurde. Schon dies läßt erkennen, daß die aus eigener Kraft nicht mehr konkurrenzfähige Deutsche Bundesbahn trotz enormer Zuschüsse nur mehr in geringem und abnehmendem Maß in der Lage ist, öffentlichen Aufgaben in Form der Unterstützung anderer Politikgebiete nachzugehen. Die *regionale Anbindungsaufgabe* wird nur noch rudimentär wahrgenommen und außerdem nicht mit der Zusicherung von Nachhaltigkeit, die der *landesplanerische Vertrauensschutz* für private Standort- und Wohnsitzentscheidungen zugunsten der fraglichen Orte und Gebiete erfordert (12). Hinzu kommt, daß die siedlungswirtschaftliche *Straßenentlastung* sich mehr und mehr auf Ballungsräume, namentlich auf solche mit Verkehrsverbünden, beschränkt, und daß die umweltwirtschaftliche Straßenentlastung im Personenfernverkehr angesichts des geringen Leistungsanteils der Bahn kaum noch ins Gewicht fällt.

(c) Die Bundesbahn hat sich im Güterverkehr wie im Personenverkehr angestrengt, ihre *Wettbewerbsfähigkeit auf sächlichen Teilgebieten für ausgewählte, besonders verkehrsträchtige Orte und Räume* auf ein höheres Niveau zu heben. Genannt seien die im Takt angebotenen Interregio-, Intercity- und Intercity-Experimental- (jetzt: Expreß-) Dienste sowie die zeitgarantierten Stückgutdienste.

Alle solche Angebote, auch die Interregiozüge, deren Name anderes vermuten läßt, beruhen auf dem kaufmännisch möglicherweise richtigen, aber öffentlich-wirtschaftlich von vornherein fragwürdigen Prinzip, nach der *Stärke der jeweiligen Nachfrage*, hier: der umworbenen Verkehrsströme, zu *selektieren*. Dieser Grundsatz führt dazu, daß die Bundesbahn dort den marktlichen Wettbewerb intensiviert, wo er ohnehin gut funktioniert. Dies wäre raumordnungspolitisch nur dann unschädlich, wenn gleiches auch in wirtschafts- und verkehrsschwächeren Gebieten mit weniger intensivem Verkehrswettbewerb geschähe, was jedoch, wie [in (3e) und (8b)] dargelegt, nicht der Fall ist, wobei vielmehr die Bundesbahn gerade dort ihre Angebote weithin empfindlich verschlechtert oder gar einstellt.

(d) Um die Lage ihres Unternehmens zu verbessern, kämpft die Leitung der Bundesbahn vor allem um dreierlei: Erstens will sie die noch auf ihr ruhende *Erfolgsverantwortung*

tung für die Infrastruktur dem Eigentümer zuschieben. Zweitens will sie mehr *Handlungsfreiheit*, insbesondere in angebots- und personalpolitischer Hinsicht, und verlangt deshalb die Rechtsform der Aktiengesellschaft. Drittens versucht sie, die Länder wie die Gemeinden und Gemeindeverbände, die an ihren Diensten (noch) interessiert sind, entweder als *Käufer bisheriger Unterstützungsleistungen der Bahn* für andere Politikgebiete oder als *Übernehmer regionaler Netzteile* zu gewinnen (13).

Würde die erste Forderung erfüllt, könnte wohl der *kaufmännische Erfolg* der Bahn wenigstens vorerst einmal in einem besseren Licht als bisher erscheinen, an der Lage des Unternehmens und an seiner Angewiesenheit auf den Eigentümer änderte sich aber nichts; denn der Bund trägt ohnehin die Investitionsrisiko- und die Finanzierungslast für das ganze Unternehmen und nicht nur für dessen Wege- und Stationsnetz.

Die zweite Forderung will eine *Rechtsform*, die zum einen auf private Erwerbsunternehmungen und deren Handlungsbedürfnisse und zweitens auf Kapitalgesellschaften zugeschnitten ist. Dieses Verlangen wäre nur gerechtfertigt, wenn beabsichtigt wäre, die Bahn zu privatisieren, welche Absicht aber von ihrer Leitung bezeichnenderweise nicht kundgetan wird, wohl auch deshalb, weil sie im Gegensatz zur rentablen Telekom schwerlich verkäuflich sein dürfte. Größere unternehmerische Handlungsfreiheit bei Respektierung des öffentlichen Eigentümers und die rechtsstaatliche Umwandlung des Beamtenstatus vieler ihrer Bediensteten in Angestellten- und Arbeitsverhältnisse sind auch außerhalb privatrechtlicher Gesellschaftsformen möglich.

Die dritte Forderung kann nicht in der in einem föderalen Staatswesen gebotenen gemeinschaftsfreundlichen Weise erfüllt werden, wenn dies, wie offenbar beabsichtigt, möglichst weitgehend unter *Ausblendung* der mit ihr zusammenhängenden Fragen der *Steuerquellenverteilung und des Finanzausgleichs* geschehen sollte [vgl. (3e)].

(e) Die *Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft* setzt dem, was der Bundesbahnvorstand wünscht, mit ihren eisenbahnpolitischen Vorstellungen gleichsam noch die Krone auf. Zuvörderst sollen die öffentlichen Eisenbahnen sich voll dem marktlichen Wettbewerb mit den *substitutiven Verkehrszweigen* stellen, ohne daß vorher die letzteren gegenüber geübte *umweltschutzpolitische Toleranz* [vgl. insbesondere (5d)] und *nur teilweise Belastung mit den Kosten ihrer Infrastruktur* beendet werden. Außerdem soll der marktliche Wettbewerb um die Benutzung der vom Staat vorzuhaltenden Infrastruktur wie um die Nachfrage nach Schienenverkehrsleistungen zwischen öffentlichen und auch etwaigen privaten Eisenbahnbetreibern eröffnet werden.

Würden diese Vorhaben verwirklicht, wäre damit zu rechnen, daß die heutige *größenorientierte Selektion* der verbleibenden Eisenbahnangebote *potenziert* aufträte; denn allein große Nachfragevolumina bieten eine Chance dafür, konkurrierend angediente Kapazitäten eines Massenverkehrsmittels vielleicht in tragbarem Maß auslasten zu

können. Für jene Ballungsräume, die dann noch eisenbahnwürdig wären, ergäben sich, sollte der verkehrszweiginterne Eisenbahnwettbewerb nachhaltig funktionieren, weitere Beiträge zur raumwirtschaftlichen Attraktivität. Diese wären das Gegenteil verkehrspolitischer Beiträge zu der [in (2e)] erwähnten *raumordnerischen Aufgabe des Ausgleichs* zwischen überlasteten und erodierenden Räumen. Von der Raumordnung her gesehen, bliebe nur zu hoffen, daß die verkehrsgeschichtliche Erfahrung Kurzlebigkeit der gedachten Parallelangebote von Eisenbahnkonkurrenten erwarten läßt (14). Die Wiederholung des geschichtlich falsifizierten, falls es denn stattfinden sollte, würde jedoch Mittel verzehren, die in der Erhaltung eines dichteren Eisenbahnnetzes besser angelegt wären, wenn dieses Verkehrsmittel tatsächlich auch künftig noch öffentliche Aufgaben erfüllen soll.

9. Elemente einer alternativen Eisenbahnpolitik

(a) *Grundvoraussetzung für die Erfüllbarkeit öffentlicher Aufgaben ist deren Konkretisierung.* Diese Feststellung könnte als eine überflüssige Selbstverständlichkeit erscheinen, ist es jedoch nicht, weil es in der Politik vielerlei Gründe dafür gibt, mit *Leerformeln oder dehnbaren Vorgaben* zu arbeiten. In dem Maß, in dem bezüglich öffentlicher Aufgaben so vorgegangen wird, werden die für die Ausführung Zuständigen (z.B. die Unternehmensleitungen) gezwungen, bei allfälligen Entscheidungen Ersatzvornahme zu üben, so überhaupt rational, das heißt an Hand von Maßstäben entschieden werden soll.

Was den Einsatz öffentlicher Unternehmen als Instrumente der Politik betrifft, so können die Aufgaben prinzipiell auf zweierlei Weise konkretisiert werden. Die eine besteht darin, daß *finanzwirtschaftliche Regulatoren* vorgegeben werden, etwa die Forderung der Eigenwirtschaftlichkeit oder der Zuschußbegrenzung, bei deren Respektierung die leistungswirtschaftlichen Darbietungs- und Sicherungsziele bestmöglich nach pflichtgemäßem Ermessen der Unternehmensleitung zu erfüllen sind. Bei dem anderen Weg werden *leistungswirtschaftliche Regulatoren* als Oberziele des Unternehmens festgelegt, die mit möglichst geringem finanziellem Aufwand erreicht werden sollen. Im Gegensatz zum ersten Verfahren ist hier eine größere Enumeration einzelner Ziele erforderlich, wofür leistungswirtschaftliche Zielgenauigkeit geboten wird, wohingegen die einfachere Methode höchstens zufällig jene leistungswirtschaftlichen Ergebnisse zeitigt, die politisch eigentlich gewollt sind (15).

Will der öffentliche Eigentümer lieber größere *finanzwirtschaftliche Planungssicherheit* für seinen Haushalt, wird er den einfacheren Weg wählen, will er jedoch in erster Linie ganz *bestimmte Leistungen an bestimmten Orten* und zu bestimmten Zeiten erbracht sehen, wird er sich dem für ihn komplizierteren Verfahren zuwenden müssen. Unabhängig von der Konkretisierungsweise sind Leiter öffentlicher Betriebe wie Geschäftsführer privater Unternehmungen als Treuhänder anvertrauten Gutes verpflichtet, die Zielerrei-

chung der einen wie der anderen Art nach Kräften zu fördern, indem sie die allgemeinen formalen Prinzipien der Betriebsführung beachten, von denen das *Wirtschaftlichkeitsprinzip* (16) das bekannteste ist.

Rationalerweise sollte die *Wahl zwischen den Möglichkeiten der Aufgabenkonkretisierung* außer von Präferenzen des Eigentümers von der Affinität des Unternehmensgegenstandes zu einer der Alternativen beeinflusst werden. Hierzu sei festgestellt, daß finanzwirtschaftliche Regulatoren für die *prozessuale Betriebssteuerung*, die flexible Anpassung an laufende Vorgänge erfordert, geeignetere Maßstäbe als leistungswirtschaftliche sein dürften, daß diese jedoch ihrerseits für die *betriebliche Strukturgestaltung* als zweckmäßigere Maßstäbe erscheinen. Was in dieser Hinsicht generell gilt, trifft für die *Gestaltung von Infrastrukturen* insofern in besonderem Maß zu, als sie von der öffentlichen Hand gesetzte Geschäftsgrundlagen für vielerlei private Investitionen sind, die auf Standort- oder Wohnsitzentscheidungen folgen. Den privaten Investoren gegenüber sollten sich die Gestalter öffentlicher Infrastrukturen als Treuhänder verantwortlich fühlen, so sie überhaupt Raumordnung und Landesplanung betreiben und einen landesplanerischen Vertrauensschutz gewähren wollen, damit sie auch künftig Chancen haben, *Standort- und Wohnsitzentscheidungen zu beeinflussen*.

(b) Was die Eignung von Eisenbahnen für verkehrspolitische Unterstützung anderer Lebens- und Politikgebiete angeht, so ist es unerlässlich, die *Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsmittels auf breiter Front* und nicht nur nachfragegrößenorientiert wiederzugewinnen, wenn die freie Entscheidung des Verkehrsnutzers für individuelle Beförderung (fälschlicherweise zumeist "freie Wahl" des Verkehrsnutzers genannt) nicht angetastet werden soll. Der *derzeitige Mangel an Wettbewerbsfähigkeit* vieler Staatseisenbahnen hat außer hinzunehmenden Wandlungen verkehrlicher Bedürfnisse und Produktionsmöglichkeiten (vgl. 6.) eine Reihe "künstlicher", vermeidbarer Ursachen. Die künstlichen Ursachen sind teils verkehrs-, teils unternehmens-, teils gewerkschaftspolitischer Natur. Wenn sie des weiteren näher betrachtet werden, wird sich zeigen, daß zwischen den genannten Ursachenarten *Wechselwirkungen* bestehen. Sie sollten schon deshalb alle miteinander bekämpft werden. Dies scheint aber auch nötig zu sein, wenn die Unternehmen angesichts ihrer äußerst bedrängten Lage überhaupt wieder instrumentell nutzbar werden sollen. Im übrigen dürfte in einem marktwirtschaftlichen System allein der instrumentelle Bedarf das *öffentliche Unternehmenseigentum* und die Belastung öffentlicher Haushalte mit deren enormen Investitionsrisiken rechtfertigen.

(c) Als am wichtigsten erscheinende *verkehrspolitische Ursachen* der derzeitigen instrumentellen Unbrauchbarkeit öffentlicher Eisenbahnunternehmen seien an Hand der westdeutschen Verhältnisse zwei genannt, welche die verkehrliche Substitutionskonkurrenz betreffen, und zwei,

welche das Verhältnis zwischen der Verkehrspolitik und der Unternehmenspolitik der Deutschen Bundesbahn angehen:

Erstens werden die *Kosten der Eisenbahninfrastruktur* voll dem Betreiber zugerechnet, wohingegen zumindest die güterverkehrlichen Hauptkonkurrenten der Bahn (Binnenschifffahrt, Güterkraftverkehr) nur einen mehr oder weniger großen Teil der ihnen zurechenbaren Kosten ihrer Wegenetze zu tragen brauchen. Diese Tatsache liefert zwar ein plausibles Argument für die von der Bahn (17) wie von der EG-Verkehrspolitik (18) geforderten Trennung von Infrastruktur- und Beförderungsbetrieb [vgl. (8d) und (8e)]. Es ist allerdings nicht stichhaltig; denn der beklagte Zustand kann verkehrspolitisch durchaus geändert werden, indem den Konkurrenten der Bahn zutreffendere Abgaben für Wegekosten auferlegt werden als bisher.

Zweitens werden die *Eisenbahnen* ebensowenig wie die *Binnenschifffahrt* dafür finanziell honoriert, daß sie jeweils im ganzen *weniger unfallträchtige, raumaufwendige, energieaufwendige und umweltbelastende Verkehrsmittel* darstellen als Kraftverkehr und Luftfahrt [vgl. (2b)]. Die Anerkennung dieser Sachverhalte wäre für gleiche Ausgangsbedingungen in der Substitutionskonkurrenz unerlässlich, solange gegenüber anderen Verkehrszweigen das Verursachen wesentlich höherer leistungsspezifischer gesellschaftlicher Kosten hingenommen wird.

Drittens setzt die Verkehrspolitik wie die Unternehmenspolitik der Bahn hinsichtlich deren künftiger Wettbewerbsfähigkeit in starkem Maße auf *Hochgeschwindigkeitsangebote*. Diese sind im *Personenverkehr* wohl geeignet, die Bahn in der Konkurrenz mit dem binnenländischen Luftverkehr zu stärken. Für den Wettbewerb mit dem individuellen Verkehr auf Autobahnen würden aber bezüglich der Geschwindigkeit die vorher schon erreichten Fahrzeiten des Intercityverkehrs ausreichen, müßten aber größere Anstrengungen im Hinblick auf die Zuverlässigkeit, die Gepäckbeförderung und die Verbilligung von Mehrpersonenfahrten unternommen werden, welche letztere im Personenkraftwagenverkehr kaum zusätzliche Kosten zu Einpersonenfahrten verursachen. Für den *Güterverkehr*, namentlich für den mit Stückgütern, gilt hinsichtlich der Geschwindigkeit ähnliches wie für den Personenverkehr. Die organisatorisch bedingten Zeitverluste auf Stationen für das Abfertigen, Ansammeln und Sortieren (unter anderem Rangieren) lassen sich durch höhere Beförderungsgeschwindigkeiten höchstens peripher kompensieren. Vermutlich könnten aber noch beträchtliche organisatorische Reserven aufgeschlossen werden, und zwar zu Kosten, die in keinem Verhältnis zu den Mammutinvestitionen in das Hochgeschwindigkeitsnetz stehen. Daß die Konzentration auf dieses ohne kompensatorische Angebotsverbesserungen im ganzen übrigen Netz zentraler Orte raumordnerisch schädlich ist, wurde [in (8c)] bereits dargelegt (19).

Viertens gehen der Eigentümer der Bahn wie die veröffentlichte Meinung immer mehr dazu über, den Erfolg der Bundesbahn statt an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben am Ergebnis der *kaufmännischen Gewinn- und Verlustrech-*

nung, konkret: an der Entwicklung des Defizits (zumeist einschließlich der nicht hergehörigen Ausgleichsleistungen öffentlicher Haushalte für gemeinwirtschaftliche Leistungen) zu messen. Die Folge sind [in (8c)] beklagte Fehlorientierungen der Unternehmenspolitik.

(d) Die Bundesbahnleitung befindet sich seit Jahrzehnten in einem *Spannungsverhältnis zwischen kaufmännischer Rentabilitätsorientierung und öffentlich-wirtschaftlicher Orientierung* an bestimmten Leistungsaufgaben, über die politisch bestimmt wird. Im Lauf der Zeit hat die erstere gegenüber der letzteren zunehmend an unternehmenspolitischem Gewicht gewonnen, ohne daß es gelang, die defizitäre Situation des Unternehmens zu wenden. Zwar wurde den öffentlichen Leistungsaufgaben immer weniger Rechnung getragen, die defizitäre Situation des Unternehmens verschlechterte sich aber trotzdem weiter. Das Spannungsverhältnis wurde also nicht bewältigt, und es dürfte auch nicht zu bewältigen sein. Aufgabe der Unternehmensleitung wäre es, dieses nachdrücklich zu verdeutlichen, vom Eigentümer eine Entscheidung zugunsten einer erwerbswirtschaftlichen Führung oder einer Beauftragung mit öffentlichen Aufgaben zu verlangen und im Falle der Nichtentscheidung zu demissionieren (20).

Bei einer *Entscheidung für erwerbswirtschaftliche Führung* würden die privaten Konkurrenten der Bahn sicher mit Recht die Frage aufwerfen, wie denn das öffentliche Eigentum an ihr in unserem Wirtschaftssystem noch gerechtfertigt werden soll. Bei einer *Entscheidung für die instrumentelle Nutzung* der Bahn müßte es angesichts der heutigen bedrohlichen Verkehrs- und Umweltverhältnisse vor allem darum gehen, möglichst große *Straßenentlastungserfolge* zu erzielen. Sie zu erreichen, wäre auf *dirigistischem Weg* am einfachsten. Soll die *Wahlfreiheit des Verkehrsnutzers* unberührt bleiben, muß ein um so größerer Zuschußbedarf für den erstrebten Straßenentlastungserfolg hingenommen werden, je weniger die zuungunsten der Bahn bestehenden *Imparitäten der Anlastung* verursachter Kosten reduziert werden und je weniger wirtschaftlich mit den für die Bahn eingesetzten Mitteln umgegangen wird. Das erstere ist von der Verkehrspolitik, das letztere von der Unternehmensleitung zu verantworten. Der wirtschaftliche Umgang mit den dieser anvertrauten Mitteln betrifft nicht nur die Kosten-, sondern vor allem auch die Nutzenseite. Es kommt in der Substitutionskonkurrenz, in der die Bahn steht, in erster Linie darauf an, *Verkehrsnachfragern* wie jenen privaten Kooperationspartnern, die für den zur spürbaren Straßenentlastung erforderlichen großmaßstäblichen kombinierten Verkehr benötigt werden, attraktive Angebote zu machen. Attraktive Angebote sind nicht nur kostspielig, sondern erfordern häufig auch, daß sich der Anbieter bei dem Streben nach geldlichem Ertrag zurückhält.

Was die *potentiellen privaten Kooperationspartner* der Bahn angeht, so haben sie dieser gegenüber meist insofern eine gute Verhandlungsposition, als die Bahn für die Sammlung und Verteilung von Fracht auf sie angewiesen ist, diese sich aber häufig keinesfalls genötigt sehen, selber auf

das Anbieten von Ferntransportdiensten im ungebrochenen Verkehr zu verzichten ("imparitätische Komplementarität") (21).

Gegenüber den Nachfragern und den Kooperationspartnern sich werbend zu verhalten, kann trotz der hier verlangten Großzügigkeit der Bahn auch in finanzieller Hinsicht zielführend sein, wenn die werbenden Wirkungen so kräftig sind, daß die verschiedenen Kostendegressionen gut ausgenützt werden können. Zur werbenden Wirkung kann auch etwas wesentlich beitragen, was wenig Geldkosten verursacht, wohl aber unternehmerische Ideen und Führungsanstrengungen ihrer Umsetzung erfordert. Es geht darum, daß die Bahn sich bemüht, auf Bedürfnisse von Kunden wie von Kooperationspartnern so flexibel einzugehen, wie es die Konkurrenten meistens vermögen (22).

Außer privaten spielen für die Bahn *öffentliche Kooperationspartner* eine große Rolle, nämlich außer ihrem Eigentümer die anderen öffentlichen Gebietskörperschaften und deren etwaige Verkehrsbetriebe. Wie im Umgang mit Privaten sollte die Bahn auch ihnen gegenüber werbende Wirkungen des eigenen Verhaltens erstreben; denn die öffentlichen Partner sind nicht einseitig auf die Unterstützung der Bahn angewiesen, sie haben ihrerseits durchaus auch Möglichkeiten, die regionale oder örtliche Wettbewerbsfähigkeit der Bahn zu beeinflussen, so etwa über ihre *Siedlungsplanung*. Die Bahn darf von aktuellen und potentiellen Partnern nur dann ein für sie günstiges Verhalten erwarten, wenn gegenseitige Vorteilsverschaffung angeboten wird. In diesem Sinn sollte die Bahn schon wegen der Langlebigkeit ihrer Anlagen und der starken Bindungen gegenüber dem Personal wie ein kaufmännisches Unternehmen mit sehr weitem Zielhorizont geführt werden und nicht etwa wie ein solches, dessen Zielvorstellungen nur kurze zeitliche Reichweiten haben und das deshalb, wenig um seinen Ruf bekümmert, einseitige Vorteilsverschaffung für richtig hält.

Eisenbahnunternehmen sind – wenigstens im Augenblick noch – wie Postunternehmen *territorial gebunden* [wegen einer möglichen Änderung dieses Zustandes vgl. (8e)]. Das heißt, sie sind insbesondere *im grenzüberschreitenden Verkehr auf die Zusammenarbeit mit ihren Nachbarn angewiesen*. Dieser Verkehr ist erheblichsen Fernverkehr, für den die Eisenbahn besonders gut geeignet erscheint. Der Anteil des Verkehrszweigs an jener Fracht, der deutsche Grenzen überschreitet, hat jedoch innerhalb der letzten 20 Jahre von rd. 15 % auf 10 % abgenommen (23). Dies ist ein Symptom dafür, daß die internationale Eisenbahnkooperation zu wünschen übrig läßt. Wie bei der Zusammenarbeit der Bahn mit Gebietskörperschaften dürften erhebliche Teile der Verluste an Wettbewerbsfähigkeit und der Verfehlung öffentlicher Aufgaben darauf zurückzuführen sein, daß zuungunsten gemeinsamer, allen Beteiligten förderlicher Anstrengungen zuviel Kraft und Zeit dafür verschwendet wird, bei der Verteilung gemeinsam zu tragender Kosten und gemeinsam zu erzielender Gelderträge zu Lasten von Partnern möglichst gut abzuschneiden. Dieser Mißstand hat beispielsweise auch dazu geführt, daß die Verbünde im öffentlichen Personennahverkehr, die

dessen Attraktivität zu steigern imstande waren, von der Entwicklung der Verkehrsnotstände her gesehen, viel zu spät entstanden sind und bis heute unter langwierigen und schädlichen Auseinandersetzungen über gegenseitige Vor- und Nachteilsabgrenzungen leiden. Was den grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr angeht, so sollte in der Europäischen Gemeinschaft ein funktionstüchtiger Verbund geschaffen werden, der es vermag, die Beteiligten zu synergetischem Verhalten anzuhalten, das notwendig erscheint, wenn die Bahn in diesem nach der Eröffnung des europäischen Binnenmarktes besonders zukunftssträchtigen Verkehr wieder konkurrenzfähig werden soll (24).

(e) Die Deutsche Bundesbahn weist ähnlich wie die Österreichischen Bundesbahnen mehrerlei *sehr starke Bindungen an die Mitarbeiter* auf, und zwar insbesondere in bezug auf deren Anstellungs-, Vorrückungs- und Versorgungssicherheit sowie hinsichtlich der Laufbahnzugehörigkeit. Hinzu kommt, daß die früher praktizierte zweckmäßige Differenzierung der Bezüge nach örtlichen bzw. regionalen Unterschieden der Lebenshaltungskosten weitgehend durch eine Egalisierung ersetzt worden ist, welche die Bezüge Eisenbahnbediensteter auf den Arbeitsmärkten vieler Großstadtrationen trotz der gewährten Sicherheiten kaum noch oder gar nicht mehr wettbewerbsfähig erscheinen läßt. Dies führt gerade dort zu *Mitarbeitermangel*, wo der Bedarf am dringlichsten ist und wo die größten Absatzchancen bestehen. Die genannten Zustände zu verteidigen, kann *gewerkschaftspolitisch* betrachtet, nur vordergründig selbstverständlich erscheinen. Genauer besehen, tragen sie dazu bei, die *erforderliche Flexibilität der Unternehmensführung und die Motivierung* jener dringend benötigten Mitarbeiter zu behindern, die zugleich einsatzbereit und in der Lage sind, für das Unternehmen an ihrem jeweiligen Platz werbend zu wirken.

10. Dreierlei Wahlmöglichkeiten

Aus dem Dargelegten ergeben sich *für die Erfüllbarkeit raumordnerischer Anforderungen* an die Eisenbahn folgende Wahlmöglichkeiten:

(a) *Erwerbswirtschaftliche Führung der Staatseisenbahnen*, die dann wirtschaftssystemgemäß eigentlich zu privatisieren wären, und *Kauf raumordnerisch erwünschter Eisenbahnleistungen*. (Konsequent marktwirtschaftliche Möglichkeit, allerdings vorausgesetzt, die Toleranz gegenüber unterschiedlich hohen leistungsspezifischen externen Kosten der Verkehrszweige würde beendet).

(b) *Vorhaltung eines raumordnerisch erwünschten Strecken- und Stationsnetzes durch den Staat*, möglicherweise zum Teil auch durch Gemeinden und Gemeindeverbände; *Versteigerung der Möglichkeiten zur Netzbenutzung* an private und vielleicht auch öffentliche Eisenbahnbetreiber, wo diese auf Grund von Gewinnerwartungen hierum konkurrieren; *Kauf von raumordnerisch erwünschten Beförderungs- und Abfertigungsleistungen* dort, wo Eisen-

bahnbetreiber nicht nach Netzbenutzung nachfragen, weil es nicht lohnend erscheint. (Derzeit tatsächlich vorgesehene Möglichkeit mit Mischcharakter).

(c) *Öffentlich-wirtschaftliche Führung staatlicher Eisenbahnen insbesondere mit dem Ziel der Straßenentlastung*, was um so zuschlußbedürftiger sein wird, in je größerem Maß die bisherige, zu Lasten von Eisenbahn und Binnenschifffahrt gehende Toleranz gegenüber der Ungleichheit der von Substitutionskonkurrenten verursachten gesellschaftlichen Kosten fortgesetzt wird. (Öffentlich-wirtschaftliche Möglichkeit einer alternativen Eisenbahnpolitik).

Anmerkungen

(1)

Näheres hierüber: Voigt, F.: Verkehr, 2. Bd., 1. Hälfte: Die Entwicklung des Verkehrssystems. – Berlin 1965, S. 580 ff. (Die Entwicklung der Eisenbahnen in Deutschland unter dem Einfluß des motorisierten Straßenverkehrs und des Luftverkehrs). Siehe auch: Oettle, K.: Die gegenwärtige Bedrängnis der Deutschen Bundesbahn in öffentlich-wirtschaftlicher Betrachtung. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 18 (1966), S. 74 ff., S. 143 ff. und S. 200 ff.

(2)

Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 1991. – Bonn 1991, S. 312 ff. und S. 344 ff.

(3)

Zur Regionalisierung von Eisenbahndiensten siehe Regierungskommission Bundesbahn: Stellungnahme, Bonn 1991; o.V.: Was wird aus den Schienenpersonennahverkehr der DB? In: Bus und Bahn, 25. Jg. (1991), Nr. 9, S. 1 f.

(4)

Zu Finanzierungsvorschlägen der Regionalisierung von Eisenbahndiensten siehe Muthesius, T.: Die Finanzierung des Nahverkehrs in Deutschland. In: Verkehr und Technik, 46. Jg. (1993), Nr. 2, S. 39 ff. insbes. S. 47 f.; o.V.: Straßenverkehr soll für die Bahn zahlen. In: Deutsche Verkehrs-Zeitung, Nr. 108 vom 10.9.1992, S. 1

(5)

Siehe hierzu neuestens: Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.): Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen – Leitbilder für die räumliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, Bonn – Bad Godesberg 1993. Hier heißt es (S. 4) etwa: "Das Leitbild der dezentralen Konzentration hat ... zur Konsequenz: ... Stärkung der regionalen Eigenkräfte auch in den agglomerationsfernen Regionen als Motor einer ausgeglichenen Raum- und Siedlungsstruktur ...".

(6)

Siehe dazu Kandler, K.; Henselmann, M.; Runge, M.: Analyse zentraler Umwelteinflüsse des Verkehrs, Studie im Auftrag der Siemens AG. – München 1992. Kurzfassung veröffentlicht in: Siemens Verkehrstechnik Express (1992), Nr. 1, S. 4 ff.

(7)

Beispielhaft zu dirigistischen Elementen in der modernen Verkehrspolitik sei der (gescheiterte) Leber-Plan genannt (Deutscher Bundestag, 5. Wahlperiode, Drucksache V/2494).

- (8)
Vgl. Ergebnisbericht des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn: Betriebswirtschaftlich optimales Netz der DB, 22.1.1976 (hektographiert).
- (9)
Vgl. Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 1992. – Bonn 1992, S. 216 f. und S. 196 f.
- (10)
Vgl. ebenda, S. 196 f.
- (11)
Siehe dazu beispielsweise *Westphal, J.*: Das neue Konzept für den Öffentlichen Personenverkehr in Schleswig-Holstein. In: Gestaltung künftiger Raumstrukturen durch veränderte Verkehrskonzepte. – Hannover 1986. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 164, S. 7 ff.
- (12)
Vgl. *Oettle, K.*: Forderungen der Landesplanung an die Verkehrsplanung. In: Raumforschung und Raumordnung 30 (1972), H. 3, S. 108 ff., insbes. S. 115
- (13)
Zur Unternehmenspolitik siehe *Dürr, H.*: Bahnreform und Industriepolitik. Eine Veröffentlichung der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft, Münster 1992; ders.: Die Bahnreform, und was die Bahn selbst tun muß. In: Die Deutsche Bahn, 69. Jg. (1993), Nr. 1, S. 7 ff.; ders.: Die Bahn AG will ein Wirtschaftsunternehmen sein. In: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 72 vom 26.3.1993, S. 15.
- (14)
Vgl. hierzu *Voigt, F.*: Verkehr, a.a.O., S. 520 ff.
- (15)
Vgl. zu diesem und dem vorangegangenen Abschnitt § 28, Absatz 1, Bundesbahngesetz (BbG): "Die Deutsche Bundesbahn ist unter der Verantwortung ihrer Organe wie ein Wirtschaftsunternehmen mit dem Ziel bester Verkehrsbedienung nach kaufmännischen Grundsätzen so zu führen, daß die Erträge die Aufwendungen einschließlich der erforderlichen Rückstellungen decken; eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals ist anzustreben. In diesem Rahmen hat sie ihre gemeinwirtschaftliche Aufgabe zu erfüllen." Dieser Text ist zum einem ein Beispiel für den Einsatz eines finanzwirtschaftlichen Regulators, der präzise formuliert ist, sowie für leistungspolitische (gemeinwirtschaftliche) Ziele, für die das (schon lange nicht mehr vorhandene) finanzielle Residuum eingesetzt werden soll und die demnach leerformelhaft bleiben müssen.
- (16)
Daneben sind noch das Produktivitätsprinzip, das Prinzip der tolerierten Verhaltensweise und die Prinzipien der Erfüllungsbereitschaft zu nennen; vgl. dazu *Oettle, K.*: Betriebserfolge in der privaten und in der öffentlichen Wirtschaft. In: Grundfragen öffentlicher Betriebe I: Ausgewählte Aufsätze zur Zielsetzung, Führung und Organisation öffentlicher Betriebe. – Baden-Baden 1976. = Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, hrsg. von *Eichhorn, P.*; *Friedrich, P.*, Bd. 14, S. 37 ff., hier insbes. S. 40 ff.
- (17)
Bundesministerium für Verkehr (Hrsg.): Strukturreform der Eisenbahn, zusammenfassende Darstellung. – Bonn 1992.
- (18)
Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Mitteilung über eine Eisenbahnpolitik der Gemeinschaft. Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft. – Brüssel 1990, KOM(89) 564 endg., insbes. S. 18 ff.
- (19)
So beispielsweise schon 1970: *Vetter, F.*: Netztheoretische Studien zum Niedersächsischen Eisenbahnnetz. In: Abhandlungen des 1. Geographischen Instituts der Freien Universität Berlin. Hrsg.: *Boesler, K.-A.*; *Kühn, A.*; *Schultze, J.H.*. – Berlin 1970, Bd. 15, S. 136 ff.
- (20)
Vgl. *Oettle, K.*: Beruhen die Defizite der öffentlichen Verkehrsunternehmen auf Fehlern der Verkehrspolitik, des Managements oder der Rechnungslegung? In: Betriebswirtschaftliche Erkenntnisse für Regierung, Verwaltung und öffentliche Unternehmen. 25 Jahre Öffentliche Betriebswirtschaftslehre an der Universität Mannheim. Hrsg.: *Eichhorn, P.* – Baden-Baden 1985. = Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft, Bd. 85, S. 169 ff.
- (21)
Näheres zur imparitätischen Komplementarität zwischen Verkehrszweigen siehe *Oettle, K.*: Ergänzungsbeziehungen im Verkehr am Beispiel der Binnenschifffahrt. In: Die Donau als Verkehrsweg der Zukunft. Hrsg.: *Faller, P.*; *Gürtlich, G.H.*: Österreichische Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (ÖVG), Spezial 10 (1987), S. 72 ff.
- (22)
Vgl. *Oettle, K.*: Voraussetzungen und Folgen einer unternehmensweisen Führung der Deutschen Bundesbahn. In: Betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis 16 (1964), S. 385 ff.
- (23)
Bundesminister für Verkehr (Hrsg.): Verkehr in Zahlen 1991. – Bonn 1991, S. 266 f.
- (24)
Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft (Hrsg.): Die öffentlichen Eisenbahnen in der Bundesrepublik Deutschland angesichts der Vollendung des EG-Binnenmarktes. = Beiträge zur öffentlichen Wirtschaft, Berlin (1991) H. 7, insbes. S. 19

Prof. Dr. Karl Oettle
Universität München
Seminar für Verkehrswirtschaft
und öffentliche Wirtschaft
Ludwigstraße 28
80539 München