KURZBERICHTE AUS PRAXIS UND FORSCHUNG

Sind Eisenbahntarife raumordnungspolitisch noch interessant?

Die Deutsche Bundesbahn (DB) hat zum 1. März 1987 eine Strukturreform ihrer Personenverkehrstarife durchgeführt, der, so die Ankündigungen, weitere Schritte in den nächsten Jahren folgen sollen. Es lohnt sich, diese Reform etwas näher zu betrachten, da sie aus raumordnungspolitischer Sicht einige bemerkenswerte Elemente enthält und dies gleichzeitig Gelegenheit gibt, den heutigen Stellenwert von Eisenbahntarifen, in diesem Fall begrenzt auf die des Personenverkehrs, zu überprüfen. Die letzte, intensivere Betrachtung liegt immerhin gut zehn Jahre zurück und erfolgte durch einen Arbeitskreis der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)[1]. Auf diese Arbeit wird im folgenden des öfteren Bezug genommen.

1. *Rechtlicher und institutioneller Rahmen der Tarifpolitik*

Das „Allgemeine Eisenbahngesetz" (AEG) von 1951 definiert in seinem Paragraphen 6 die Ziele der Tarifpolitik für die Eisenbahnen. Aber bei dem für öffentliche Unternehmen charakteristischen und generell problematischer werdenden Spannungsverhältnis zwischen den zu erfüllenden politischen und gemeinwirtschaftlichen Aufgaben einerseits und der ebenfalls im allgemeinen gesetzlich vorgegebenen Orientierung an Wirtschaftlichkeit und Kostendeckung andererseits[2] ergibt sich ein deutlicher Unterschied zwischen Tarifpolitik und Tarifgestaltung. Über die Genehmigungspflicht der Bundesbahntarife nach § 16 des Bundesbahngesetzes kann der Bundesminister für Verkehr aus „Gründen des allgemeinen Wohles" beantragte Änderungen nicht genehmigen oder erwünschte Änderungen anweisen. Wird das Wirtschaftsergebnis der Deutschen Bundesbahn dadurch negativ berührt, sind nach § 28 a des BbG Ausgleichszahlungen des Bundes an sein Verkehrsunternehmen erforderlich. Solche Auflagen hat es in den letzten 20 Jahren lediglich viermal gegeben:

- 1956 bei der Einführung von Ermäßigungen für kinderreiche Familien,
- 1958 bei der Erweiterung der Berechtigung für den Erwerb von Schülerzeitkarten,
- 1972 bei der Ablehnung einer beantragten Tariferhöhung und
- 1984 bei der Erweiterung der Berechtigung zur Nutzung von Schülerzeitkarten zugunsten der Besucher von Volkshochschulen und Erwachsenenbildungsmaßnahmen.

Die für diese Auflagen vom Bund zu zahlenden Beträge sind relativ gering im Verhältnis zur allgemeinen Ausgleichszahlung des Bundes für den Schienenpersonennahverkehr nach der EG-Verordnung 1191/69, die sich auf mehr als 3 Mrd. DM pro Jahr beläuft.

Die gesetzlichen Vorschriften berücksichtigen Belange der Raumordnung an mehreren Stellen.

Die zitierte Vorschrift des § 6 Abs. 1 AEG besagt, daß es Ziel der Tarifpolitik ist, Tarife „den Bedürfnissen des allgemeinen Wohls, insbesondere der wirtschaftlich schwachen und verkehrsungünstig gelegenen Gebiete anzupassen".

In der Kommentierung wird bei der Interpretation des Begriffes „Allgemeines Wohl" in § 16 Abs. 4 des BbG (Tarifauflagen) auf diese in § 6 Abs. 1 AEG formulierten Belange hingewiesen. Dies bedeutet faktisch, daß es nicht Aufgabe der DB und der anderen Eisenbahnen ist, in ihren Tarifen die Ziele des § 6 Abs. 1 AEG zu berücksichtigen, sondern Aufgabe der staatlichen Tarifpolitik, sie zu berücksichtigen und ggf. entstehende Mehrkosten zu übernehmen.

Wie gering die Spielräume eingeschätzt werden, wird deutlich in der Anwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage, in der im Deutschen Bundestag 1984 u. a. die Frage aufgegriffen wurde, warum Sonderrückfahrkarten der DB in der Regel nur von Städten und nicht auch von kleinen Gemeinden und verkehrsungünstig gelegenen Gebieten aus angeboten werden. In der Antwort der Bundesregierung[3] heißt es: „Angebot und Bedingungen der Sonderrückfahrkarten orientieren sich ausschließlich an den kommerziellen Zielsetzungen des Unternehmens Deutsche Bundesbahn." Und: „Die Tarifgestaltungsmög-lichkeiten, die § 16 Abs. 4 BbG dem Bundesminister für Verkehr eröffnet, finden ihre Grenze an den Erfordernissen des allgemeinen Wohls und der Ausgleichsfolge nach § 28 a Abs. 1 BbG."

§ 46 des BbG verpflichtet die DB, bei Fortbildung von Tarifen den „besonderen Verkehrsbedürfnissen der Länder, namentlich auf dem Gebiet der Rohstoffversorgung, nach Möglichkeit Rechnung zu tragen". Die Länder haben außerdem eine Anhörungsrecht.

Die Entschließung der Ministerkonferenz für Raumordnung „Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen der Deutschen Bundesbahn mit den Erfordernissen der Raumordnung" vom 17. 7. 1979, die die Abstimmung zwischen Raumordnung und Bundesbahn regelt, nennt die Festlegung von Tarifen allerdings nicht als abzustimmende raumbedeutsame Maßnahmen.

2. *Die raumordnungspolitische Relevanz von Personentarifen der Deutschen Bundesbahn*

Der eingangs erwähnte Arbeitskreis der ARL ist davon ausgegangen, daß den Eisenbahntarifen in Zeiten einer dominierenden Stellung der Schiene zumindest im überregionalen und im Fernverkehr eine hohe raumordnungspolitische Bedeutung zugekommen ist. Die Frage, ob örtlich und regional überhaupt ein Eisenbahnanschluß vorhanden war, dürfte als „Voraussetzung" die allerdings wichtigere Frage gewesen sein. Von dieser Bedeutung der Tarife kann heute (kaum noch) ausgegangen werden:

- Auch die Eisenbahn ist real und langfristig billiger geworden[4].
- Wichtiger ist: Der Anteil der Eisenbahnen an der jährlich erbrachten Personenverkehrsleistung in der Bundesrepublik beträgt gerade noch ca. 8 %.

Der ARL-Arbeitskreis hat in einer zusammenfassenden Stellungnahme „Tarifpolitik als raumordnungspolitisches Mittel"[5] erklärt: „Ansonsten haben auch die Personentarife ein Gutteil ihrer ehemaligen raumordnungspolitischen Bedeutung verloren." Der Arbeitskreis stellte entsprechend eine erheblich abgesunkene Bedeutung der Verkehrstarife als raumordnungspolitisches Mittel fest und ging implizit davon aus, daß auch kaum noch Gestaltungsspielräume vorhanden sind. *Kodal*[6] schreibt sehr deutlich:

„Praktisch findet aber Raumordnungspolitik mit Hilfe der Tarifpolitik nicht nur nicht statt, wie die eingangs vorgenommene Umschau gezeigt hat, sondern sie könnte auch nicht stattfinden. Dazu haben die anderen Interessen, denen die Tarifpolitik auch zu dienen hat, insbesondere die Rücksichtnahme auf die wirtschaftliche Lage der Unternehmen, die Erhaltung des ausgewogenen Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern und die Rücksichtnahme auf die soziale Lage weiter Bevölkerungskreise, wie die Entwicklung zeigt, ein zu starkes Gewicht."

Für den — derzeit allerdings wenig wahrscheinlichen Fall — einer finanziellen Gesundung der Eisenbahnen könnten, so die Stellungnahme des Arbeitskreises, Verkehrstarife als Instrument der Raumordnung einen neuen Rang gewinnen.

3. *Raumordnerische Kriterien für die Beurteilung von Personentarifen der Eisenbahnen*

Die Feststellung eines Bedeutungsverlustes der Tarife für die Raumordnung heißt nicht, daß sie ohne jegliche Relevanz wären. Sie müssen betrachtet werden vor dem Hintergrund geänderter Funktionen und Problemlagen des ÖPNV und der darauf bezogenen raumordnungspolitischen Aussagen.

Als klassischen „Ziele" kann man bezeichnen:

- Tarifeinheit im Raum; d.h. gleicher Tarif für gleiche Entfernung, unabhängig von der Nutzung und Auslastung des Verkehrsmittels. Dieses Prinzip ist gegenwärtig in der politischen Diskussion um Deregulierungen, vor allem von Tarifen im Fernmeldebereich nicht unumstritten.
- Vermeidung der Benachteiligung von verkehrsungünstig, d.h. peripher gelegenen Gebieten.

Aus heutiger Sicht geht es, grob vereinfacht, darum, den ÖPNV in den Verdichtungsräumen zu stärken, um die negativen Folgen zu großer Individualverkehrsanteile in Grenzen zu halten bzw. zu verringern, während in dünner besiedelten Regionen es mehr und mehr darum geht, den ÖPNV als sozialstaatliche Grundversorgung überhaupt in seiner Existenz zu sichern.

Dementsprechend sollten

- in den Verdichtungsgebieten auch die Eisenbahntarife durch Attraktivität (im Niveau und vor allem als Übergangs- und Verbundtarife) zur Erhöhung der Nutzung des Schienen-Personennahverkehrs (SPNV) gegenüber dem Individualverkehr beitragen;
- in dünnbesiedelten Gebieten die Tarife dazu beitragen, die Auslastung der Schienenstrecken zu verbessern und damit bei ihrer Existenzsicherung helfen, da nicht davon ausgegangen werden kann, daß hier durch Tarifmaßnahmen der Kostendeckungsgrad wesentlich erhöht werden kann.

Angesichts der zur Zeit gewährleisteten Tarifeinheit im Raum bleiben unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung andere Aspekte:

Personenverkehrstarife der DB im Nahverkehr haben einen geringen Kostendeckungsgrad. Die S-Bahn-Räume haben einen von ca. 50 %, der SPNV in der Fläche erreicht lediglich ca. 25 %. Die „Begünstigung" der Fläche in Form der Defizitübernahme durch den Staat ist also relativ und auch in absoluten Zahlen trotz der geringeren Zahl der Beförderungsfälle größer[7], obwohl die Qualität des Angebotes im allgemeinen schlechter ist. Die Frage der Gleichbehandlung erweitert sich damit aber zwangsläufig zu der Frage nach gleichwertigen Lebensbedingungen, da außerhalb der Ballungsräume die Verfügbarkeit des SPNV überhaupt und, wie gesagt, die Angebotsqualität problematisch sind. Im übrigen kann ja auch die Höhe von Betriebsdefiziten kaum als Indikator für die Erfüllung raumordnerischer Zielsetzungen genutzt werden, etwa nach dem Motto: Je größer das Defizit, desto größer die Zielerfüllung.

Im für die DB (also einschließlich Zahlungen Dritter) kostendeckend betriebenen Busverkehr, der in der Fläche eine wichtigere Rolle spielt als die Schiene, gibt es andere tarifliche Nachteile bzw. Probleme[8]. Diese Probleme gehen jedoch über den engeren Rahmen von Eisenbahntarifen hinaus, zumal die Bustarife anderen gesetzlichen Rahmenbedingungen unterliegen.

In dünnbesiedelten und verkehrsungünstig gelegenen Räumen entstehen durch die größeren Entfernungen und die fast lineare Tarifierung höhere Kosten für die Nutzer der Eisenbahnen. Dieses Problem ist (im übrigen ohne tarifrechtliche Lösungsvorschläge oder Forderungen) das letzte Tarifproblem, das in den Raumordnungsberichten der letzten 20 Jahre angesprochen worden ist. Im Raumordnungsbericht 1974 heißt es:

„Die summierten Reisezeiten und Fahrpreise für die Fahrten vom Hauptort einer Gebietseinheit zu den Hauptorten aller anderen ergeben eine Aussage über den Zeit- und Kostenaufwand im Fernverkehr. Denn besonders benachteiligt sind hier die peripher gelegenen Gebiete in den nordöstlichen und südöstlichen Teilen des Bundesgebietes. Im Schienenfernverkehr sind die summierten Reisezeiten mit mehr als 12 000 Minuten und die summierten Fahrpreise mit mehr als 2 000,— DM erheblich höher als in den zentralgelegenen Räumen von weniger als 8 000 Minuten und 1 400,— DM."

Eine raumordnungspolitisch begründete Forderung an die Tarife müßte lauten, den linear entfernungsabhängigen Tarif abzuflachen. Dabei soll hier nicht erörtert werden, ob dies über große Entfernungen (wie in der Tarifreform der DB) oder im Einzugsbereich höherwertiger zentraler Orte erfolgen sollte. Die entfernungsabhängige Degression der Streckenzeitkarten entspricht dieser Forderung jedenfalls in gewissem Umfang. Bei *Medert*[9] heißt es dazu: „Diese fallende Tarifstaffel in den Streckenzeitkarten des Berufs- und Schülerverkehrs, deren Aufrechterhaltung allerdings ohne Zuschüsse der öffentlichen Hand nach § 28 a BbG bzw. EWG-VO Nr. 1191/69 unmöglich wäre, tragen erheblich dazu bei, die Nachteile weiterer Entfernungen innerhalb ländlicher und peripherer Räume und aus diesen Räumen zu den Mittel- oder Oberzentren, die bedarfsgerechte Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten anbieten, durch eine entsprechende Gestaltung zu vermindern." Die Attraktivitätsverbesserung des ÖPNV in den Verdichtungsgebieten kann tariflich auf zwei Wegen erfolgen: Durch Verbünde, die in den Ballungsräumen bereits in einem großen Ausmaß realisiert sind (Rhein-Main, Hamburg, Hannover, München, Stuttgart, Rhein-Ruhr, geplant in Nürnberg, Rhein-Neckar, Rhein-Sieg, Bremen) und durch Rabattierungsmaßnahmen (Umweltabonnement), alles Maßnahmen, die angesichts des Kabinettsbeschlusses „Leitlinien zur Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn" vom November 1983 unter dem Vorbehalt der Nicht-Verschlechterung des Wirtschaftsergebnisses der DB stehen.

Soll durch tarifliche Maßnahmen ein Beitrag zur Attraktivitätsverbesserung von Schienenstrecken in dünnbesiedelten Gebieten geleistet werden, wäre in erster Linie an Durchgangs- bzw. Verbundtarife für Schiene und Bus zu denken, sowie evtl. an Entfernungsdegressionen, die das Aufkommen erhöhen können.

4. *Die neue Tarifstruktur der Deutschen Bundesbahn*

Die neue Tarifstruktur für den Schienenpersonenverkehr der Deutschen Bundesbahn ist am 1. März 1987 in Kraft getreten. Sie hat alle bisherigen Sonderregelungen und Sonderangebote (z. B. „Rosa-Rot") ersetzt und den Kilometergrundpreis geringfügig auf 0,20 DM erhöht. Die DB geht davon aus, daß die neue Struktur insgesamt mehr Erträge bei sinkender Personenkilometerzahl erbringt. Der Bereich der Nahverkehrstarife bleibt aus der Reform ausgeklammert. Die DB beabsichtigt, in einer zweiten Stufe der Strukturreform ab 1988 diese Tarife neu zu gestalten und generell die Fahrpreise nach Raum und Zeit (d.h. nach schwach oder stärker ausgelasteten Strecken und verkehrsschwachen bzw. verkehrsstarken Zeiten) zu differenzieren.

Abgesehen von den allgemeinen und unbestrittenen Zielsetzungen der Reform, Markterweiterung und Ertragssteigerungen sind einzelne Elemente der neuen Gesamtstruktur aus raumordnerischer Sicht von Interesse und sehr beachtenswert. Dies sind:

— Das neue Entfernungswerk zur Berechnung der Entfernung zwischen DB-Bahnhöfen als Grundlage der Fahrpreisberechnung ist stark vereinfacht und macht stärker als bisher (am IC-Netz orientierte) Umwegfahrten möglich. In geringem Umfang folgen aus dem neuen Entfernungswerk Tarifsenkungen, in (noch geringerem) Umfang Preiserhöhungen.

— Die im Grundtarif durch die Bildung von Entfernungszonen (zwischen 10 und 49 km je nach Entfernung) eingebaute geringfügige Degression entfällt bei Entfernungen, die größer sind als 100 km. Die finanziellen Auswirkungen sind nach Angaben der DB gering.

— Ausgehend von der Einschätzung, daß die DB ihre größten Marktanteile und Marktchancen im Fernverkehr mit Reiseweiten von mehr als 200 km hat, beginnt die Gewährung eines Rabattes bei „Kleingruppen" für die zweite Person bei 200 km Reiseentfernung. Mißbrauch (durch die Bildung von „Zufallsgruppen") soll durch die Begrenzung auf Rückfahrkarten (also 400 km Reiseweite) vermieden werden. Für Kleingruppen mit 3 oder mehr Mitfahrern beginnt die Rabattierung bereits ab 51 km Reiseentfernung. Die Kon-

zentration dieser und der folgenden Maßnahmen auf Mitfahrer und Kleingruppen begründet sich aus der Konkurrenzsituation zum Pkw, dessen Kostenvorteile mit steigender Besetzung größer werden.

— Im Bereich der Sparpreise gibt es künftig zwei Stufen: Sparpreis (gültig an allen Tagen, für Hin- und Rückfahrt, es muß aber ein Wochenende berührt werden) und Supersparpreis (Ausschluß bestimmter Reisetage). Im Sparpreis wird die Entfernungsabhängigkeit des Fahrpreises bei 450 km Reisestrecke gekappt (im Supersparpreis bei 300 km). Die ursprünglich geplante Kappung des Normaltarifes bei 500 oder 600 km ist fallengelassen worden.

  Der „Abteilpreis" im Supersparpreis ist völlig entfernungsunabhängig. Ein Abteil (6 Plätze) kostet unter der Voraussetzung vorhandener Platzreserven in den Zügen 360,— DM unabhängig von der Länge der Reisestrecke.

  Dieses Kappen der Entfernungsabhängigkeit des Fahrpreises bei größeren Entfernungen ist im Prinzip begrüßenswert. Die öffentliche Diskussion nach der Reform zeigt aber auch die Probleme: Im Bundesgebiet zentral gelegene Räume wie Frankfurt und auch ländliche Umlandgebiete haben wenig Vorteile von diesen Maßnahmen, da die Mehrzahl möglicher Reiseziele außerhalb der begünstigten Entfernungen liegt und im Einzelfall bei mittleren Entfernungen auch Verteuerungen eintreten. Andererseits werden, bezogen auf das Bundesgebiet geographisch nicht zentral gelegene große Verdichtungsräume wie Hamburg und München stark begünstigt.

— Der für den Nah- und Regionalverkehr wichtige Teilmarkt der Berufspendler soll durch folgende Maßnahmen belebt werden:

  Eine Jahres-Streckenzeitkarte wird in Anlehnung an das Umweltschutzabonnement verschiedener kommunaler Verkehrsbetriebe zum Preis von 10 Monatskarten abgegeben. Die Anzahl der Enfernungszonen wird ab 51 km Reiseentfernung mit dem Ziel eines günstigeren Angebotes reduziert. Die Gültigkeit der Streckenzeitkarten für zuschlagpflichtige Züge wird auf die IC-Züge ausgedehnt. Die DB hat in diesem Bereich nach eigenen Angaben in den letzten Jahren relativ hohe Marktanteile verloren.

Diese Elemente der neuen Tarifstruktur sind unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten durchweg positiv zu beurteilen. Das gilt nicht für den Wegfall der Entfernungsdegression im Grundtarif, der jedoch wegen seines geringen Umfanges von untergeordneter Bedeutung ist. Unter der Annahme, daß den Personentarifen der Deutschen Bundesbahn noch ein Mindestmaß an Bedeutung für die Raumordnung zukommt, sind die noch ausstehenden Schritte (teilweise Aufhebung des Prinzips der Tarifeinheit im Raum und Neugestaltung der Nahtarife auch in den Verdichtungsräumen) genau zu analysieren.

Schließlich gibt es mehr Handlungsspielräume und mögliche Strategien, als ein Blick auf die wirtschaftliche Lage der Eisenbahnen in fast allen Industrieländern vermuten läßt: Man kann so verfahren wie die japanischen Staatsbahnen, die das Benutzen der Eisenbahnen auf unrentablen Nebenstrecken gezielt teurer machen (möglicherweise um die Stillegung zu beschleunigen) oder wie die Schweiz bzw. einige ihrer Kantone, die Verbund-Netzkarten zu sehr günstigen Konditionen anbieten, um dem ÖPNV neue Nutzergruppen zu erschließen.

Illusionen darf es keine geben: Anforderungen an Tarifmaßnahmen, die die vorhandenen schlechten Wirtschaftsergebnisse noch weiter verschlechtern, sind unter den gegebenen Rahmenbedingungen nicht realistisch.

Anmerkungen

1 „Verkehrstarife als raumordnungspolitisches Mittel". = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 120. — Hannover: Schroedel 1977.

2 Im Falle der Bundesbahn § 28 des Bundesbahngesetzes (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."

3 Bundestags-Drucksache 10/2033.

4 Gemessen etwa im Verhältnis des Preises für eine Fahrkarte zu dem dafür erforderlichen Arbeitsaufwand eines Durchschnittsverdieners; dazu siehe *Medert, Klaus M.:* Personenverkehrstarife der Eisenbahnen und des öffentlichen Nahverkehrs. In: „Verkehrstarife als raumordnungspolitisches Mittel", a.a.O., S. 43.

5 In: „Verkehrstarife als raumordnungspolitisches Mittel", a.a.O., S. 315 ff.

6 *Kodal, Kurt:* Rechtsgrundlagen und rechtliche Schranken einer Tarifpolitik als raumordnungspolitische Mittel. In: „Verkehrstarife als raumordnungspolitisches Mittel", a.a.O., S. 17.

7 1983 betrug das Defizit des DB-SPNV in Ballungsräumen 1,4 Mrd. DM, außerhalb 2,8 Mrd. DM.

8 Höhere Tarife durch längere Fahrstrecken, weniger „Sonderangebote", obgleich die sog. „Pässe" für Kinderreiche, Senioren und Junioren teilweise auch für den Busbereich gelten.

9 *Medert, Klaus M.,* a.a.O., S. 44.

Friedhelm Wollner