

Positionspapier aus der ARL 146

DIE REAKTIVIERUNG VON SCHIENENSTRECKEN ALS STRATEGIE DER INTEGRIERTEN RAUMENTWICKLUNG

Chancen nutzen und Hemmnisse überwinden

Positionspapier aus der ARL 146

DIE REAKTIVIERUNG VON SCHIENENSTRECKEN ALS STRATEGIE DER INTEGRIERTEN RAUMENTWICKLUNG

Chancen nutzen und Hemmnisse überwinden

In den Veröffentlichungen der ARL legen wir großen Wert auf eine faire, gendergerechte Sprache. Als Grundlage für einen gendersensiblen Sprachgebrauch dient der *Leitfaden gendergerechte Sprache in der ARL*.

Geschäftsstelle der ARL:

Dr.-Ing. Martin Sondermann, martin.sondermann@arl-net.de

Positionspapier aus der ARL 146

ISSN 1611-9983 (PDF-Version)

Die PDF-Version ist unter <https://www.arl-net.de/shop> verfügbar (Open Access)

CC_BY_SA 4.0 International

Verlag der ARL – Hannover 2024

Sprachliches Lektorat: H. Wegner

Formales Lektorat: V. Mena

Satz und Layout: G. Rojahn, O. Rose

Zitierempfehlung:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (Hrsg.) (2024):

Die Reaktivierung von Schienenstrecken als Strategie der integrierten Raumentwicklung –

Chancen nutzen und Hemmnisse überwinden.

Hannover. = Positionspapier aus der ARL 146.

<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01466>

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Vahrenwalder Str. 247

30179 Hannover

Tel. +49 511 34842-0

Fax +49 511 34842-41

arl@arl-net.de

www.arl-net.de

www.arl-international.com

Dieses Positionspapier enthält Ergebnisse und Empfehlungen des Arbeitskreises „Reaktivierung von Schienenstrecken als Instrument einer integrierten Raumentwicklung“ der ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft. Es wurde erarbeitet von:

Wolfgang Bohrer, DB InfraGO AG, Frankfurt am Main

Dr. Stefanie Gäbler, Deutsches Zentrum für Schienenverkehrsforschung (DZSF) beim Eisenbahn-Bundesamt, Dresden

Prof. Dr. Matthias Gather, Fachhochschule Erfurt

Jonas Goebel, Regierungspräsidium Gießen, Dezernat 31 – Regionalplanung, Bauleitplanung, Gießen

Moritz Kirchesch, Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume – DVS, Bonn

Dr. Holger Krawinkel, Allianz pro Schiene, Hamburg

Christian Larisch, RWTH Aachen

Prof. Dr. Axel Priebs, Geographisches Institut der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel und Präsident der ARL (Leiter des Arbeitskreises)

Dr. Elke Ries, Planungsgemeinschaft Westpfalz, Kaiserslautern

Dr. Dirk Seidemann, Regionalverband Neckar-Alb, Mössingen

Dr.-Ing. Martin Sondermann, ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft, Hannover (Wissenschaftlicher Referent)

Prof. Dr. Volker Stölting, TH Köln (Leiter des Arbeitskreises)

Julia Tarnowsky, RWTH Aachen (Geschäftsführung des Arbeitskreises)

Dr.-Ing. Fabian Wenner, Technische Universität München

An der Qualitätssicherung im Rahmen eines Experten-Hearings haben Prof. Dr. **Klaus J. Beckmann** und Prof. Dr. **Heiner Monheim** mitgewirkt.

Die in diesem Positionspapier niedergelegten Aussagen und Ergebnisse stellen die Meinungen und Positionen der vorgenannten Arbeitskreismitglieder der ARL dar und nicht jene ihrer jeweiligen Dienststellen und Institutionen.

DIE REAKTIVIERUNG VON SCHIENENSTRECKEN ALS STRATEGIE DER INTEGRIERTEN RAUMENTWICKLUNG

Chancen nutzen und Hemmnisse überwinden

Gliederung

- 1 Reaktivierung von Schienenstrecken – ein Gebot der Stunde!
 - 2 Der Schienenanschluss ist ein wesentlicher Beitrag zur Daseinsvorsorge und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse!
 - 3 Streckenreaktivierungen bergen regionalökonomische Potenziale und leisten einen wichtigen Beitrag zur Orts- und Regionalentwicklung!
 - 4 Die Raum- und Verkehrsplanung müssen stärker zusammengedacht und an strategischen Zielen ausgerichtet werden!
 - 5 Die Landes- und Regionalplanung muss die Trassen ehemaliger Schienenstrecken vorsorglich und verbindlich sichern!
 - 6 Reaktivierte und neue Bahnstationen müssen zu attraktiven Mobilitätsdrehscheiben entwickelt werden!
 - 7 Streckenreaktivierungen verstärken die Chancen, mit dem Deutschlandticket mehr Mobilitätsgerechtigkeit in der Fläche zu schaffen!
 - 8 Die Anbindung an den Schienengüterverkehr wird als Standortfaktor für ländliche Kommunen und als Beitrag für die Verkehrswende erheblich unterschätzt!
 - 9 Hindernisse aktiv und kreativ überwinden!
 - 10 Neue Wege in der Finanzierung finden!
 - 11 Zentrale Empfehlungen
- Literatur

Kurzfassung

Der Ausbau von Schienennetzen für den Personen- und Güterverkehr durch die Reaktivierung stillgelegter Strecken ist ein Gebot der Stunde! Schienenstrecken ermöglichen nachhaltige Mobilität, gesellschaftliche Teilhabe und die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse. Hierzu bedarf es einer grundsätzlich neuen und integrierten Ausrichtung der Raum- und Verkehrsplanung. Neben der dringend gebotenen Trassensicherung durch die Raumordnung müssen stillgelegte Schienenstrecken bezüglich ihrer Potenziale für die Orts- und Regionalentwicklung erkannt und reaktiviert werden. Stationen an Schienenstrecken können insbesondere in ländlichen Räumen wesentliche Entwicklungsimpulse erzeugen und als Mobilitätsdrehscheiben fungieren. Dabei gilt es, bisherige Hindernisse zu überwinden, indem beispielsweise neue volkswirtschaftliche Bewertungsmaßstäbe angesetzt und neue Finanzierungsmodelle eingeführt werden.

Schlüsselwörter

Reaktivierung – Schienenstrecken – Regionalplanung – Regionalentwicklung – Mobilität – Transit-Oriented Development

The reactivation of railway lines as a strategy for integrated spatial development – how to seize opportunities and overcome obstacles

Abstract

The expansion of rail networks for passenger and cargo services by reactivating disused rail lines is an urgent need of the hour! Rail lines enable sustainable mobility, social participation and the creation of equal living conditions. This requires a fundamentally new and integrated approach to spatial and transport planning. In addition to the urgent need to secure routes by means of spatial

planning, disused railway lines must be recognized with regard to their potential for local and regional development and be reactivated. Stations on railway lines can generate significant development impulses, particularly in rural areas, and act as mobility hubs. Previous obstacles must be overcome, for example by applying new economic evaluation standards and introducing new financing models.

Keywords

Reactivation – railway lines – regional planning – regional development – mobility – transit-oriented development

1 Reaktivierung von Schienenstrecken – ein Gebot der Stunde!

Die Reaktivierung von Schienenstrecken steht aktuell in der Bundes- und Landespolitik weit oben auf der Agenda. Dies ist deshalb so bemerkenswert, weil über viele Jahrzehnte die schrittweise Reduzierung des Netzes der deutschen Eisenbahnen betrieben wurde. Rund ein Drittel des Streckennetzes wurde zwischen 1955 und 2019 in Deutschland stillgelegt und damit das Gesamtnetz um ca. 15.000km verkleinert (vgl. Gäbler/Krause/Rösel 2021). Zudem wurden ca. 80% der Güteranschlussgleise stillgelegt. Durch diese einschneidenden Maßnahmen wurde das „System Schiene“ erheblich geschwächt.

Auf der anderen Seite hat es in den letzten Jahrzehnten bundesweit eine Reihe von erfolgreichen Reaktivierungen gegeben. Erste Beispiele, in denen stilllegungsbedrohte Strecken erhalten oder stillgelegte Strecken reaktiviert wurden, fanden sich schon vor der Jahrtausendwende. Inzwischen setzt sich die Einsicht durch, dass sowohl zum Erreichen der Verkehrswende (und damit zur Bewältigung der Klimakrise) als auch zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse der Reaktivierung von stillgelegten Schienenstrecken eine tragende Rolle zukommt (Prieps 2022).

Für eine erfolgreiche Verkehrswende ist es wichtig, dass sowohl in die Infrastruktur des Bestandschienennetzes investiert wird als auch zusätzliche Verbindungen geschaffen (oder frühere wiederhergestellt) werden. Denn die Verkehrswende kann nur gelingen, wenn Fahrgäste an möglichst vielen Stationen auf das emissionsarme System Bahn umsteigen können. Wenn sich Menschen in zahlreichen Regionen „abgehängt“ fühlen, ist dafür auch der Rückzug der öffentlichen Infrastruktur und eben auch die Reduzierung des Schienennetzes mitverantwortlich. Deswegen ist die Erreichbarkeit von Städten, Gemeinden und Landkreisen ein besonders wichtiger Baustein gleichwertiger Lebensverhältnisse.

Die Allianz Pro Schiene und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) haben eine Liste von 277 Strecken mit einer Streckenlänge von 4.573km vorgelegt, die sie zur Reaktivierung vorschlagen, wovon 332 Städte und Gemeinden sowie 3,4 Mio. Menschen direkt profitieren würden (Allianz pro Schiene 2020). Mehrere Landesregierungen haben Untersuchungen in Auftrag gegeben, um die Reaktivierungspotenziale in ihren Ländern zu ermitteln. Zahlreiche Reaktivierungsprojekte wurden seitdem auf den Weg gebracht bzw. werden aktuell vorbereitet.

So wichtig die Erkenntnis ist, dass zahlreiche Strecken gerade in den ländlichen Räumen reaktiviert werden müssen, so vielfältig sind die Herausforderungen, vor denen die Projekte in der Praxis stehen. In diesem Positionspapier wird die Reaktivierung von Schienenstrecken nicht nur als verkehrspolitisches Ziel, sondern als Teil einer umfassenden Regionalentwicklung gesehen, als Beitrag zur Daseinsvorsorge sowie zur Stadt- und Ortsentwicklung.

Dabei ist die Ausgangslage bei den stillgelegten Strecken sehr unterschiedlich. Während manche Strecken noch im Güterverkehr bedient werden, sind andere endgültig stillgelegt oder entwidmet. Bei vielen Strecken sind Oberbau und Brücken bereits abgetragen. Teilweise sind ehemalige Tras-

sen auch nicht mehr oder nur teilweise reaktivierbar, weil sie nicht mehr durchgängig verfügbar sind. Außerdem ist nicht jede stillgelegte Strecke ohne Weiteres für eine Reaktivierung geeignet, etwa wenn sie abseits der heutigen Schwerpunkte von Siedlung und Gewerbe oder der Erholungs- und Urlaubsgebiete verläuft.

2 Der Schienenanschluss ist ein wesentlicher Beitrag zur Daseinsvorsorge und zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse!

Die Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein Auftrag des Raumordnungsgesetzes (§ 1 Abs. 2 ROG). Auch die Sicherung der Daseinsvorsorge wird dort als wesentliches Anliegen der Raumordnung genannt (§2 Abs. 2 Nr. 1 ROG). Der Anschluss an das Schienennetz und ein ausreichendes öffentliches Verkehrsangebot sind Antworten auf diese beiden raumordnungspolitischen Anforderungen. In der Realität waren jedoch über mehrere Jahrzehnte insbesondere abseits der Verdichtungsräume ein sukzessiver Qualitätsabbau und eine Ausdünnung des öffentlichen Verkehrsangebotes festzustellen, was einen fehlenden politischen Willen zur Erfüllung des Gleichwertigkeitsauftrages erkennen lässt.

Besonders deutlich zeigt sich die Fehlentwicklung dadurch, dass bundesweit immerhin 123 Mittelzentren – also kleine und mittlere Städte, die ihr jeweiliges Umland versorgen sollen – nicht an den Reisezugverkehr angeschlossen sind (VDV 2022: 6). Entsprechend ist die forcierte Reaktivierung von Bahnstrecken auch eine wesentliche Empfehlung der Bund-Länder-Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ (BMI 2019: 20). Der Deutsche Städte- und Gemeindebund (DStGB) unterstreicht, dass „gute Bahnanbindungen für attraktive Städte und Gemeinden“ sorgen und „gerade für Berufspendler und Auszubildende eine wirkliche Alternative zum Auto“ (DStGB 2021) darstellen. Außerdem sieht der DStGB „zweifelsfrei Standortvorteile für die Wirtschaft und den Tourismus vor Ort, was ebenfalls zum Ziel gleichwertiger Lebensverhältnisse beiträgt“ (ebd.).

Damit wird die Dringlichkeit, den Auftrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bereich des öffentlichen Verkehrsangebots endlich ernst zu nehmen, deutlich unterstrichen. Nicht zufällig fühlen sich vor allem Menschen in ländlich-peripheren Gebieten „abgehängt“, wenn sie durch das Fehlen von direkten und schnellen Zugverbindungen die regionalen und überregionalen Zentren nur mit großem Aufwand erreichen können. Ein vor allem aus Busverkehren bestehendes, viel zu geringes Angebot an Fahrten mit fehlender Vertaktung, langen Umsteigezeiten sowie umwegiger Streckenführung führt in diesen Gebieten dazu, dass der ÖPNV nicht als adäquate Alternative zum motorisierten Individualverkehr gesehen wird.

Aktuell wird deutlich, dass die zunehmende Wohnungsnot in den Agglomerationen nicht allein dort gelöst werden kann. Gleichzeitig besteht dort weiterhin eine hohe Arbeitskräftenachfrage. Die Nutzung der vielfältigen Siedlungsstruktur im weiteren Umfeld der Großstadtreionen, insbesondere der Klein- und Mittelstädte, kann bei guter Erschließung durch den schienengebundenen Personenverkehr zu einer Entlastung dieser Situation beitragen.

Für Erreichbarkeit und gesellschaftliche Teilhabe (vgl. ARL 2023) sind nachhaltige, innovative und teilraumangepasste ÖPNV-Konzepte essenziell, die ein attraktives und vertaktetes Angebot nach hohen Standards sicherstellen. Die Reaktivierung von stillgelegten Bahnstrecken ist deswegen so wichtig, weil sie einen zentralen Beitrag zur Sicherung einer flächendeckenden Erreichbarkeit im Personen- und Güterverkehr und zur Stärkung ländlicher, auch peripherer Regionen als Wohn-, Wirtschafts- und Touristikstandorte leistet. Ein weiterer, nicht zu unterschätzender Effekt ist die Resilienz des Gesamteisenbahnnetzes, insbesondere dessen Betriebsstabilität, weil reaktivierte Strecken auch als Ausweichstrecken für Baustellen und Störungen sowie für überlastete Strecken in Ballungsräumen dienen können.

3 Streckenreaktivierungen bergen regionalökonomische Potenziale und leisten einen wichtigen Beitrag zur Orts- und Regionalentwicklung!

Raum formt Mobilität und Mobilität formt Raum. Die immanenten Wechselwirkungen zwischen Raum und Mobilität zeigen sich deutlich im Kontext von Streckenreaktivierungen. Der Effekt einer Streckenreaktivierung geht klar über den rein verkehrlichen Mehrwert hinaus, denn Verkehrsinfrastruktur und Mobilitätsangebote bilden den Grundstein für gesellschaftliche Teilhabe und wirtschaftliche Entwicklung. Durch die Erschließungsvorteile können Orte mit Schienenanschluss zu Gunsträumen für eine prosperierende Entwicklung werden. Insbesondere kann eine gut ausgebaute Bahninfrastruktur die Attraktivität von Orten und Regionen als Lebens-, Wirtschafts- und Touristikstandorte steigern.

Auch und gerade in wirtschaftlich schwächeren Regionen können mit dem Schienenanschluss wichtige Entwicklungspotenziale entstehen (Hüther/Südekum/Voigtländer 2019). Dies zeigt sich in einigen Regionen auch in einer positiven Korrelation der Reaktivierung von Bahnstrecken und der Bevölkerungsentwicklung. Nach der Reaktivierung der Nationalparkbahn (Sachsen), des Seehäsele (Baden-Württemberg) und der Oberbergischen Bahn (Nordrhein-Westfalen) sank die Abwanderung in den entsprechenden Kommunen. Im Falle der Nationalparkbahn und der Oberbergischen Bahn stieg zudem die Anzahl der Zuwanderungen an. Bei der Oberbergischen Bahn ließ sich zusätzlich eine Aufwertung des Immobiliensektors beobachten, da die Kaufwerte für Bauland und die Bodenrichtwerte anstiegen (Rohs/Flore/Lepski 2022). Natürlich sind steigende Immobilienpreise kein Ziel der Regionalentwicklung, doch in bisher abgehängten Regionen erhöhen sie die Bereitschaft zu Sanierungen und Neubauinvestitionen, wodurch die Attraktivität der Wohnstandorte erhöht werden kann.

Eine positive Rückwirkung von verbesserter Schieneninfrastruktur auf die wirtschaftliche Entwicklung der Region ließ sich am Beispiel der Städte Siegburg, Limburg und Montabaur beobachten. Nach dem Anschluss der drei Städte an die ICE-Neubaustrecke Köln–Frankfurt am Main stieg das Bruttoinlandsprodukt der jeweiligen Landkreise an (Ahlfeldt/Feddersen 2018). Obwohl es sich hierbei um einen Neubau im Fernverkehr handelt und die Ergebnisse somit nicht direkt übertragbar sind, zeigen sie doch eindrucksvoll, welche Potenziale für die Regionalentwicklung in einer verbesserten Schieneninfrastruktur liegen. In Regionen mit entsprechender Eignung kann auch der Tourismus erheblich von dieser Verbesserung profitieren.

Um den regionalökonomischen Einfluss von Schieneninfrastruktur im Allgemeinen und insbesondere von Reaktivierungen künftig noch präziser evaluieren zu können, sind verstärkte empirische Untersuchungen unerlässlich. Dafür ist auch eine erweiterte Erhebung und Bereitstellung von statistischen Daten auf kleinräumiger kommunaler Ebene erforderlich. Nur so lässt sich die Bedeutung von einem verbesserten Zugang zur Bahn auf die angebundenen Kommunen, Unternehmen und Anwohner/innen noch präziser und auch mit besser übertragbaren Ergebnissen bewerten.

Die Reaktivierung von Bahnstrecken und die Eröffnung von Stationen muss durch die Orts- und Regionalentwicklung intensiv vorbereitet, begleitet und genutzt werden. Die Chancen der neuen Lagegunst sollten im Sinne der international erfolgreich forcierten Strategie „Transit Oriented Development“ (TOD) eine Determinante für die Siedlungsentwicklung und die funktionale Gestaltung des Stationsumfeldes darstellen. Die sich ergebenden Erschließungsvorteile für Wohnen und Gewerbe sollen so konsequent ausgeschöpft werden. Zudem trägt eine entsprechende Ausrichtung der Flächenentwicklung zur Tragfähigkeit der Infrastruktur und des ÖV-Angebotes bei. Bei der Bewältigung der Abstimmungsbedarfe kommt der Regionalplanung, interkommunalen Kooperationen und einer integrierten Siedlungs- und Verkehrsplanung eine Schlüsselrolle zu (s. These 4).

Die Wirkungen von Schieneninfrastruktur beschränken sich nicht allein auf die wirtschaftliche Entwicklung, sondern beinhalten auch soziales und gesellschaftliches Potenzial. So ergeben sich Impulse für die Verbundenheit und Zufriedenheit der Anwohner/innen mit ihrer Region sowie für die

Akzeptanz von öffentlichen Investitionen in Bahninfrastruktur (Weber/Gäbler/Rollin 2023). Auch daraus können sich langfristig positive Rückwirkungen auf die örtliche und regionale Entwicklung ergeben.

4 Die Raum- und Verkehrsplanung müssen stärker zusammengedacht und an strategischen Zielen ausgerichtet werden!

Eine integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung war zwar schon vor der TOD-Strategie ein wichtiges Prinzip der Raumordnung. Trotzdem findet das Prinzip bislang nur unzureichend Umsetzung in der Landes- und Regionalplanung. In Stadtregionen ist eine am leistungsstarken Schienenverkehr orientierte Siedlungsentwicklung weitgehend Konsens und in Raumordnungsplänen festgeschrieben – genießt aber nicht überall erste Priorität. Erst recht vernachlässigt wird dieser Ansatz auf den schwächer ausgebildeten Achsen abseits der verdichteten Regionen, was sich auch in einer dort deutlich geringeren Bereitschaft zur Streckenreaktivierung ausdrückt.

Bisherige Verfahren der ÖPNV-Infrastrukturplanung und -angebotsgestaltung orientieren sich stark am Status quo und der derzeitigen Nachfrage. Angebot und Nachfrage im Verkehrsbereich sind jedoch auf komplexe Weise verwoben: Jedes neue Angebot leitet Nachfrage um und generiert zusätzliche Nachfrage. Eine rein nachfrageorientierte Perspektive greift daher deutlich zu kurz.

Verschiedene Studien haben wiederholt – auch bei gleicher Reisezeit – die höhere Nachfragewirkung von schienengebundenem gegenüber straßengebundenem ÖPNV gezeigt, im Wesentlichen bedingt durch Komfort- und Imageeffekte (Axhausen/Haupt/Fell et al. 2001; Bunschoten/Molin/van Nes 2013; Scherer 2012). Allerdings kommt dem Bus weiterhin eine wichtige Rolle der Netzergänzung und Feinverteilung zu. Daher sind auch intermodale Reisketten zwischen dem schienengebundenen und dem weiteren ÖPNV, inklusive flexibler und autonomer Bedienformen, zu verbessern.

Notwendig ist künftig jedoch vor allem ein strategisches Gesamtkonzept für gleichwertige Erreichbarkeitsverhältnisse in allen Teilräumen Deutschlands, verkehrsträgerübergreifend und unter Beachtung der Klimaziele. Aus diesem Konzept ergeben sich dann der entsprechende Neu- und Ausbaubedarf sowie die erforderlichen Bedienungsangebote und Fahrpläne im ÖPNV. Auf dieser Basis wird dann der erforderliche Umfang der Regionalisierungsmittel ermittelt.

Bestehende Verfahren und Instrumente sind auf diesen Perspektivwechsel noch nicht vorbereitet. So erfolgt die Bundesverkehrswegeplanung in ihrer derzeitigen Form eher inkrementell und ist nicht ausreichend an übergeordneten Erreichbarkeits- und Klimazielen ausgerichtet. Der aktuell erarbeitete „Deutschlandtakt“ für den Schienenverkehr ist zwar ein erster wichtiger Schritt in Richtung einer gezielten, angebotsorientierten Infrastrukturplanung, liefert jedoch zu wenig Perspektiven für Streckenreaktivierungen und Netzerweiterungen besonders in ländlichen Räumen (siehe auch These 7). Welche Maßnahmen integraler Teil des D-Taktes sind und welche einen überwiegend regionalen Charakter aufweisen, ist im Abschlussbericht für den Deutschlandtakt eindeutig zugeordnet (vgl. BMDV 2022: Anlage 3, 4 und 6).

Ausgangspunkt für künftige Erweiterungen des Streckennetzes ist das zentralörtliche System der Raumordnung. Eine am Ausgleichsziel orientierte ÖPNV-Angebotsplanung sollte folglich den Anschluss aller Mittelzentren und auch möglichst vieler Grundzentren an das Schienennetz beinhalten. Allerdings spiegelt das historisch gewachsene Bahnnetz zum erheblichen Teil weit zurückliegende demografische, politische und technische Gegebenheiten wider. Eine gleichwertigkeits- und angebotsorientierte Perspektive erfordert daher in einigen Fällen über die Reaktivierung hinaus auch den gänzlichen Neubau von regionalen Bahnstrecken.

Verschiedene zivilgesellschaftliche Interessengruppen haben bereits wichtige konzeptionelle Vorarbeiten in diesem Sinne geleistet. Beispielsweise böte die erwähnte Reaktivierungsliste (Allianz pro Schiene 2020) eine sehr gute Grundlage für die weitere Netzentwicklung. Beachtung verdient auch der vom Verkehrsclub Deutschland (VCD) vorgelegte Entwurf für ein Bundesmobilitätsgesetz (VCD 2022).

5 Die Landes- und Regionalplanung muss die Trassen ehemaliger Schienenstrecken vorsorglich und verbindlich sichern!

Die Trassen stillgelegter Bahnstrecken, die im Sinne von Raumordnung und Regionalentwicklung für eine Reaktivierung infrage kommen, müssen dauerhaft und räumlich durchgängig für eine Reaktivierung zur Verfügung stehen. Sowohl nach §11 AEG stillgelegte Strecken als auch nach §23 AEG von Bahnbetriebszwecken freigestellte ehemalige Strecken können relevant sein. Deswegen müssen diese unabhängig von ihrem eisenbahnrechtlichen Status erhalten und von baulichen Anlagen sowie anderen Nutzungen mit Sperrwirkung freigehalten werden. Ergänzend sind neue Streckenabschnitte als Lückenschlüsse oder Verknüpfungen mit dem bestehenden Schienennetz in die Konzeption einzubeziehen.

Alle raumordnerisch für eine Reaktivierung infrage kommenden Bahntrassen samt möglicherweise notwendiger Ergänzungen müssen über Ziele der Raumordnung (§3 Nr. 2 ROG) in den Raumordnungsplänen der Länder sowie in den Regionalplänen dauerhaft gesichert werden. Hierzu ist dringend zu empfehlen, die zu sichernden Strecken/Trassen sowohl im Textteil des jeweiligen Raumordnungsplans klar zu benennen als auch in der Plankarte – so genau es deren Maßstab ermöglicht – zeichnerisch darzustellen. Ergänzend sollte ein Raumordnungsplan Aussagen zum Zweck der Sicherung (z. B. die Zubringer-, Verbindungs- und Entlastungsfunktion der jeweiligen Strecke) und zur Bedeutung einer zeitnahen Reaktivierung enthalten.

Eine dauerhafte Sicherung der Trassen über das Eisenbahnrecht hinaus durch die Raumordnung ist erforderlich, weil in der Praxis Trassen überbaut wurden, obwohl die betreffenden Strecken nicht von Bahnbetriebszwecken freigestellt waren, was eine Reaktivierung erheblich erschwert oder sogar verhindert. Aber auch im Falle einer teilweisen Überbauung bietet es sich an, zunächst den ursprünglichen Trassenverlauf zu sichern, weil ein alternativer Trassenverlauf in diesem Abschnitt erst im Zuge einer Machbarkeitsuntersuchung erörtert und bewertet werden kann. Bei eingleisigen Strecken sollte ein möglicher zweigleisiger Ausbau mitbetrachtet werden. Dringend zu empfehlen sind sorgfältige Begründungen der Ziele, damit diese im Falle verwaltungsgerichtlicher Auseinandersetzungen herangezogen werden können.

Wegen der deutlich höheren Bindungswirkung ist für die Trassensicherung stets die Kategorie des raumordnerischen Ziels und nicht die Verwendung eines raumordnerischen Grundsatzes zu empfehlen, weil ein Grundsatz der Raumordnung von anderen Planungsträgern im Zuge der Abwägung überwunden werden kann und deswegen keine stringente Sicherung der Trasse bewirkt. Gerade im Verhältnis der Raumordnung zur kommunalen Bauleitplanung und zu den Fachplanungen hat die Trassensicherung durch Ziele der Raumordnung einen besonderen Stellenwert, weil diese bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie bei Entscheidungen öffentlicher Stellen (z. B. des Eisenbahn-Bundesamtes) und auch von dem bundeseigenen Unternehmen Deutsche Bahn AG zwingend zu beachten sind. Die Einhaltung eines Ziels kann von der zuständigen Landesplanungsbehörde notfalls durch eine befristete oder dauerhafte Untersagung durchgesetzt werden. Bei der Aufstellung eines raumordnerischen Ziels sind die betroffenen Gemeinden nach geltendem Recht zu beteiligen, wodurch gemeindliche Interessen in die raumordnerische Abwägung eingehen.

Obwohl die obersten Landesplanungsbehörden gem. § 23 (2) Nr. 1 AEG (über öffentliche Bekanntmachung im Bundesanzeiger sowie im Internet) über den Antrag auf Freistellung vom Eisenbahn-Bundesamt (EBA) zu informieren sind, erreichen diese Nachrichten häufig nicht die Träger der Regionalplanung. Hier ist eine Klärung der Ursachen erforderlich, um den regional betroffenen Planungsträgern eine unmittelbare Stellungnahme an das EBA zu ermöglichen. Zur Unterstützung der Verkehrswende ist auf Ebene der Regionalplanung die Einsetzung eines neben- oder hauptamtlichen „Schienencoaches“ zu empfehlen. Damit wird das Ziel verfolgt, die regionalen Belange des Schienenverkehrs stärker zur Geltung zu bringen, die relevanten Institutionen zu vernetzen und bei der Vorbereitung einer Reaktivierung die relevanten Ansprechpartner in der Politik und bei Verkehrsunternehmen zu vermitteln. Daneben übernehmen häufig regionale Reaktivierungsinitiativen eine wichtige Funktion, indem sie stillgelegte Trassen regelmäßig von der Vegetation befreien. Dadurch bleiben die Strecken sichtbar und ggf. befahrbar und der Aufwand bei einer Reaktivierung wird reduziert. Ambivalent sind hingegen Zwischennutzungen auf ehemaligen Bahntrassen zu beurteilen. Einerseits kann etwa ein darauf gelegter Radweg oder eine touristische Draisinenstrecke dazu beitragen, eine Überbauung zu verhindern. Andererseits können sich Zwischennutzungen so hoher Beliebtheit erfreuen, dass sie nur schwer rückgängig zu machen sind, wenn die Trasse wieder für den Bahnbetrieb genutzt werden soll.

6 Reaktivierte und neue Bahnstationen müssen zu attraktiven Mobilitätsdrehkreuzen entwickelt werden!

Bahnstationen haben mehrere wesentliche Schlüsselfunktionen: Sie bieten den Zugang zum Verkehrssystem Schiene, sie sind Eingangstore und Visitenkarten für die jeweiligen Orte und sind als multimodale Knoten feste Bestandteile vieler Alltagswege. Dabei sind sie wichtige Umsteigepunkte zwischen den Verkehrsträgern, insbesondere zum lokalen Busnetz. Die Konzeption und Anpassung des lokalen Busnetzes ist dementsprechend wichtiger Bestandteil einer erfolgreichen Reaktivierung. Bei aufgegebenen Stationen im ländlichen Raum, welche oftmals am Ortsrand oder weiter außerhalb der Orte liegen, sollte vor dem Hintergrund der aufgezeigten Potenziale sowohl eine Verschiebung der Station als auch eine Neuorientierung der Siedlungsentwicklung geprüft werden.

Als attraktive Umsteigepunkte benötigen die Stationen eine gute infrastrukturelle Ausstattung (z. B. attraktive Wartebereiche, Radabstellanlagen, Ladeinfrastruktur etc.), um auch ohne Nutzung des motorisierten Individualverkehrs (MIV) bequem und barrierefrei erreichbar zu sein. Wegen der hohen Frequentierung sind Stationen auch attraktiv für weitere öffentliche und private Funktionen und Dienstleistungen (z. B. Nahversorgung, Gastronomie, Paketstationen) und werden damit auch für Nicht-ÖPNV-Nutzer/innen zu wichtigen Begegnungsorten und Orientierungspunkten.

Damit ein Bahnhofsumfeld zum attraktiven Stadtraum wird, ist eine Abkehr von der oftmals rein funktionalen Ausgestaltung der Stationen und der umgebenden Verkehrsflächen erforderlich. Stattdessen sind anspruchsvolle städtebauliche und freiraumplanerische Konzepte gefragt. Dabei stellen jedoch bestehende Förderinstrumente (z. B. die Städtebauförderung und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)) oftmals keine Unterstützung dar, weil sie für die Fördertatbestände und räumlichen Abgrenzungen nicht passgenau sind. Hier bedarf es neuer Ansätze und Förderinstrumente, um eine integrierte städtebauliche und funktionale Weiterentwicklung des Bahnhofsumfeldes zu ermöglichen. Sinnvoll wäre auch die Förderung von Modellprojekten. Darüber hinaus braucht die Gestaltung von Bahnhöfen und Bahnhofsumfeldern mehr öffentliche Aufmerksamkeit. Eine gute Basis stellt etwa die Auszeichnung „Bahnhof des Jahres“ der Allianz pro Schiene dar.

7 Streckenreaktivierungen verstärken die Chancen, mit dem Deutschlandticket mehr Mobilitätsgerechtigkeit in der Fläche zu schaffen!

Die Einführung des Deutschlandtickets hat veranschaulicht, wie attraktive Tarife die Nachfrage steigern können (vgl. VDV 2023). Allerdings kann die Nachfrage nicht in allen Regionen bedient werden, weil entweder auf den vorhandenen Bahn- und Buslinien ein unzureichendes Angebot besteht oder attraktive und leistungsfähige Verbindungen gänzlich fehlen. Damit die Bewohner/innen ländlicher Räume ebenfalls die Vorteile des Deutschlandtickets nutzen können, stellt die Reaktivierung stillgelegter Bahnstrecken eine angebotsseitige Notwendigkeit dar. Die Dynamik des Deutschlandtickets kann dazu beitragen, die bestehende Gerechtigkeitslücke bei der Zugänglichkeit eines schnellen und zuverlässigen Schienenpersonennahverkehrs zu schließen. Natürlich müssen die Aufgabenträger für einen attraktiven Takt entsprechend der steigenden Nachfrage ausreichend mit Regionalisierungsmitteln ausgestattet werden (s. These 10).

Realistischerweise wird die Verbesserung des Verkehrsangebots nicht in allen Raumtypen durch die Reaktivierung einer Bahnstrecke erfolgen können. Ein beachtliches Potenzial dürfte aber vor allem im weiteren Umfeld der großen Städte („zweiter Ring“ bis ca. 80km um die Zentren) liegen, weil mit dem Deutschlandticket insbesondere das Pendeln mit ÖPNV-Nutzung finanziell berechenbar und meist deutlich attraktiver wird. Das gilt in besonderem Maße für Beschäftigte, die vermehrt im Homeoffice arbeiten können. Die Potenziale werden bei der Auswertung der jüngsten Immobilienentwicklung deutlich. So zeigt der Neubauatlas Südhessen (Baczyk 2023), dass das größte Siedlungswachstum entlang der heute bereits gut erschlossenen Schienenachsen erfolgt. Er zeigt aber auch, dass einige Gemeinden mit hohem Wachstum nicht unmittelbar an das Schienennetz angeschlossen sind und dass in Gemeinden mit hohem Wohnstandortpotenzial, die an stillgelegten Bahnstrecken liegen, so gut wie keine Siedlungsentwicklung stattfindet.

Im „zweiten Ring“ liegen zahlreiche Mittel- und Grundzentren, die in der Regel über ein zufriedenstellendes oder sogar gutes örtliches Versorgungsangebot und weitere Einrichtungen der Daseinsvorsorge verfügen. Raumordnungspolitisches Ziel muss also sein, diese Orte zu stärken, indem im Umkreis vorhandener, reaktivierbarer oder auch neuer Stationen die Ausweisung neuer Flächen für Baugebiete ermöglicht wird. In den Raumordnungsplänen sollten künftig in einem integrierten raumordnerischen und verkehrsplanerischen Ansatz verstärkt Grund- und Mittelzentren im „zweiten Ring“ als Entlastungsorte für die Siedlungsentwicklung ausgewiesen werden, sofern sie an einer aktiven oder an einer reaktivierbaren Bahnstrecke liegen. Dies kann allerdings nur mit regionalen und in einigen Metropolregionen auch nur mit länderübergreifenden Ansätzen gelingen (vgl. VDV 2023). Während bisher die Wiederinbetriebnahme von Strecken vor allem nach der aktuellen Nachfrage beurteilt wird, müssen künftig derartige raumordnerische Kriterien sowie die Möglichkeit zur aktiven Verkehrsverlagerung auf die Schiene in den Mittelpunkt der politischen Anstrengungen rücken. In diesem Sinne muss das Konzept des Deutschlandtakts um integrierte Planungen für Länder und Regionen ergänzt werden.

8 Die Anbindung an den Schienengüterverkehr wird als Standortfaktor für ländliche Kommunen und als Beitrag für die Verkehrswende erheblich unterschätzt!

Gerade in ländlichen Räumen gingen historisch von Eisenbahnstrecken wichtige Impulse für die Ansiedlung gewerblicher Betriebe aus, die oft eigene Anschlussbahnen oder Ladegleise erhielten. Aufgrund der Veränderung der Wirtschafts- und Produktionsstrukturen wurde der Schienengüterverkehr im klassischen Einzelwagenladungsverkehr unattraktiv, was eine Orientierung auf den Straßengüterverkehr begünstigte. Aufgrund der steigenden Kosten im Straßengüterverkehr steigt das Interesse der Unternehmen an einem Schienenanschluss wieder, so auch entlang von stillgelegten, aber noch nicht entwidmeten Bahnstrecken. Dies gilt vor allem für den Einzelwagenladungsverkehr, aber auch für den Ganzzugverkehr (z.B. Baustoffe). In diesem Sinne sollte die für

den Straßengüterverkehr selbstverständliche Lösung, jedes Gewerbe- und Industriegebiet an die Straße anzubinden, auf die Schiene übertragen werden. Auch sollten bei angemessenem Potenzial (neben Neu- und Ausbaumaßnahmen des Bedarfsplans Schiene) verstärkt kleinere Reaktivierungen für den Güterverkehr (z. B. Verbindungskurven, Lückenschlüsse) gefördert und umgesetzt werden, die bei vergleichsweise geringen Investitionen zu einer deutlichen Attraktivitätssteigerung des Schienengüterverkehrs führen können. Wünschenswert ist eine deutschlandweite Nachfrageerhebung auch bei regionalen Unternehmen, um die neuen Potenziale präziser zu identifizieren und die bisherige Quell-/Ziel-Logik des (auf teilweise veralteten Daten beruhenden) Bedarfsplanverkehrsmodells zu ergänzen.

Die Verkehrswende wird nach Einschätzung des Arbeitskreises nur gelingen, wenn auch das gravierende Problem des stetig wachsenden Straßengüterverkehrs gelöst wird. Die Eisenbahn bietet hier deutliche Vorteile hinsichtlich der Umweltbilanz, der Leistungsfähigkeit, der Sicherheit sowie der Berechenbarkeit der Gütertransporte. Bei allen Streckenreaktivierungen ist deswegen immer zu prüfen, inwieweit die Strecke weitere, wichtige Potenziale für den Schienengüterverkehr erschließen kann. Für eine umfassende Verlagerung des Straßengüterverkehrs auf die Schiene ist aber ein flächendeckendes Angebot an Zugangsstellen zum Schienengüterverkehr vonnöten, was wiederum ein entsprechend dichtes Schienennetz erfordert. Ebenso kann der überregionale Güterverkehr mit der Streckenreaktivierung (hier vor allem Lückenschlüsse und Verbindungskurven) von kürzeren Transportwegen sowie einer verbesserten Stabilität des Schienennetzes insgesamt profitieren. Zahlreiche Beispiele belegen, dass auch Streckenreaktivierungen allein für den Güterverkehr gerechtfertigt sein können. Hierbei sind die besonderen technischen Anforderungen des Güterverkehrs (insbesondere zu Lasten, Elektrifizierung, Leit- und Sicherungstechnik und Kreuzungsmöglichkeiten) zu berücksichtigen.

9 Hindernisse aktiv und kreativ überwinden!

Reaktivierungen von Schienenstrecken stellten in den letzten Jahren trotz positiver Tendenz eher eine Randerscheinung im ÖPNV dar. In vielen ländlichen Regionen abseits der großen Zentren stehen Reaktivierungsprojekte zwar auf der politischen Agenda, gelangen aber nicht in die Förderung und Umsetzung. Hier wird der MIV weiterhin als bevorzugtes Verkehrsmittel angesehen und das Straßennetz dementsprechend immer weiter ausgebaut. Der ÖPNV spielt nur eine untergeordnete Rolle und bedient vor allem den Schülerverkehr. Neben dem hier zum Ausdruck kommenden fehlenden politischen Weitblick sind aber auch weitere Hindernisse zu benennen, die eine Reaktivierung erschweren.

So ist die Reaktivierung einer Eisenbahnstrecke mit langen Planungszeiträumen verbunden. Dies kann mehrere Ursachen haben, etwa den Zustand der Strecke, inkompatible bauliche Entwicklungen im Umfeld oder die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen. Um Reaktivierungen schneller umzusetzen, ist eine Verkürzung der Planungsverfahren – in einem ersten Schritt für noch gewidmete Strecken – anzustreben. Da in diesen Fällen in der Regel alle eisenbahnrechtlichen Zulassungen vorhanden sind, sollten hier vereinfachte Planfeststellungsverfahren ermöglicht werden. Aber auch beim Streckenneubau ist eine deutliche Verfahrensverkürzung geboten, wobei jeweils im Sinne der novellierten Gesetzgebung das überragende öffentliche Interesse an diesen Strecken darzulegen und zu begründen ist.

Auch die Anforderungen an technische Standards – vorgegeben durch die Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) sowie Technische Spezifikationen für die Interoperabilität (TSI) für Infrastruktur und Fahrzeuge – sind sehr hoch. Dies erhöht die Kosten sowohl für Investitionen als auch für den Bahnbetrieb. Hier wäre zu untersuchen, ob es kostensparende Möglichkeiten gibt, die Infrastruktur zu vereinfachen und auch Fahrzeuge für gesenkte Anforderungen zu entwickeln. Unter anderem könnten hierfür die bereits Ende der 1990er Jahre entwickelten Ansätze für „leichte Schienenfahrzeuge“ wieder aufgenommen werden.

Ein wesentlicher Kostenfaktor und zunehmendes Hemmnis aufgrund des Fachkräftemangels sind die Fahrzeugführer im Öffentlichen Verkehr. Hier kann der Einsatz autonomer Fahrzeuge Abhilfe schaffen. Dabei könnte die Schiene klare Vorteile gegenüber der Straße ausspielen, weil die Fahrzeuge insbesondere in der Fläche auf einer eigenen Infrastruktur unterwegs sind und sich autonome Schienenfahrzeuge schon in mehreren Einsatzbereichen bewährt haben. Laufende Pilotversuche sollten bei positivem Ergebnis weiter gefördert und konsequent in die Umsetzung gebracht werden. Es muss jedoch noch erforscht werden, inwieweit die vermutlich einfachere Umsetzung auf der Schiene die Kosten für die Reaktivierung oder den Neubau von Schienenstrecken deutlich relativiert.

Darüber hinaus hat die Einstellung der Bevölkerung einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf die Chancen zur Streckenreaktivierung. Nicht selten sind Bürgerinnen und Bürger Initiatoren einer Reaktivierungsmaßnahme. Allerdings gibt es auch Fälle, in denen sich an der Strecke wohnende Menschen gegen eine Reaktivierungsmaßnahme positionieren und eine Reaktivierung durch Klagen erheblich verzögert wird. Vor diesem Hintergrund sind eine frühzeitige und offene Kommunikation mit der Bevölkerung sowie aktive Einbeziehung bis hin zur gemeinsamen Arbeit an geeigneten Lösungen zu empfehlen. Ein besonders häufig vorgebrachtes Argument gegen eine Reaktivierung ist beispielsweise die befürchtete Lärmbelastung. Tatsächlich ist diese inzwischen aufgrund neuer Technik und spezieller Bauweisen auch im Güterverkehr auf ein geringes Maß gesunken und kann durch geeignete Maßnahmen zusätzlich verringert werden. Weitere Bedenken, die ebenfalls oft durch frühzeitige Information und Kommunikation ausgeräumt werden können, gelten Erschütterungen aufgrund von Körperschall und Wartezeiten vor geschlossenen Bahnübergängen.

10 Neue Wege in der Finanzierung finden!

Bei jeder geplanten Streckenreaktivierung spielt die Finanzierung sowohl der Infrastruktur als auch des späteren Bahnbetriebes eine zentrale Rolle. Bislang müssen Reaktivierungsvorhaben ihren gesamtwirtschaftlichen Nutzen nachweisen. Als Voraussetzung für eine Förderung der Infrastrukturmaßnahmen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) des Bundes müssen die kommunalen Vorhabenträger eine Nutzen-Kosten-Analyse auf der Basis der Standardisierten Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen im öffentlichen Personennahverkehr durchführen. Dieses Bewertungsverfahren ist jedoch für Reaktivierungsmaßnahmen nicht optimal einsetzbar, da einige Effekte, die sich besonders positiv auf die Nutzen-Kosten-Betrachtung auswirken, kaum erzielt werden können. Hierzu zählt zum Beispiel der monetäre Reisezeitnutzen, der bei Reaktivierungen (typischerweise in ländlichen Räumen) insbesondere im Vergleich zum MIV meist nur in geringem Maße festgestellt werden kann. Zudem wurden bislang Faktoren wie Tourismus, Daseinsvorsorge, Netzzusammenhänge und die Integration des Güterverkehrs nicht oder nur in untergeordneter Weise in die Nutzen-Kosten-Analyse einbezogen.

Im Sommer 2022 ist eine hinsichtlich Klimaschutz und Fahrgastnutzen aktualisierte Novelle der Standardisierten Bewertung („Version 2016+“) veröffentlicht worden, die nun auch Aspekte jenseits der Monetarisierung, darunter einige der zuvor genannten Kriterien, in die Beurteilung einbezieht (BMDV 2023). Hinzu kommt die Möglichkeit, bei Maßnahmen unter 10 Mio. € ein vereinfachtes Verfahren anzuwenden, das speziell auf Reaktivierungsmaßnahmen ausgerichtet und mit weniger Aufwand in der Datenerhebung verbunden ist. Die Anwendung dieser neuen Bewertungskriterien kann sich positiv auf die Ergebnisse einer Nutzen-Kosten-Analyse für Reaktivierungen auswirken, ist allerdings noch nicht ausreichend erprobt. Auf jeden Fall bleibt die Einbeziehung qualitativer Aspekte wie beispielsweise Erschließungswirkungen und Optionswerte für Nicht-ÖPNV-Nutzer/innen bei der Bewertung von zu reaktivierenden Strecken auch nach der Neuregelung ausgeklammert.

Um auch den volkswirtschaftlichen Nutzen einer Reaktivierung (und damit die Ziele gleichwertiger Lebensverhältnisse, gesellschaftlicher Teilhabe und des Klimaschutzes) abbilden zu können, sollte bei der Bewertung von Reaktivierungsvorhaben insbesondere die Gemeinwohlbemessung entsprechend der Gemeinwohlbilanzierung für Kommunen (Matrix-Entwicklungsteam für Gemeinden 2020) erheblich erweitert werden. Der externe Nutzen von Nebenstrecken aufgrund überregionaler Wirkungen ist zwar sehr hoch, aber nur schwer zu quantifizieren, weswegen eine umfassende Nutzerfinanzierung nicht möglich ist.

Neben der Finanzierung über das GVFG sind weitere Wege der Finanzierung denkbar. Hierzu zählt unter anderem die Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan bzw. in die Ausbaugesetze, bei der im Falle der Umsetzung ein großer Teil der Investitionen durch den Bund finanziert würde. Ein interessanter Ansatz wäre eine Umschichtung von Mitteln für den Straßenbau zugunsten der Schiene, weil bei einer verkehrsträgerübergreifenden Betrachtung beim ÖPNV-Ausbau erhebliche Einspareffekte entstehen, wenn auf parallel verlaufende Projekte des Straßenbaus verzichtet wird.

Auch neue Formen von zweckgebundenen Verkehrs-, Mobilitäts- oder CO₂-Abgaben müssen betrachtet werden. Ein interessanter Ansatz wird in Baden-Württemberg mit dem Mobilitätspass verfolgt, der den Kommunen zusätzliche Mittel für den ÖPNV-Ausbau verschaffen soll. Modellberechnungen in 21 Kommunen haben zu positiven Ergebnissen geführt, wobei unterschiedliche Varianten erprobt wurden (Straßenbenutzungsgebühr, Einwohnerbeitrag, Kfz-Halterbeitrag und Arbeitgeberbeitrag), die abhängig vom Gemeindetyp zu differenzierten Ergebnissen geführt haben (VM 2024). Auf jeden Fall liegen hier wertvolle Ergebnisse vor, die auch für die Reaktivierung von Bahnstrecken geprüft werden sollten.

Die Betriebskosten machen den größten Anteil der Gesamtkosten einer Reaktivierung aus, weil sie über den gesamten Betriebszeitraum einer Strecke aufzubringen sind, während die Investitionen in die Infrastruktur im Wesentlichen vor Betriebsbeginn anfallen. Deswegen müssen die Betriebskosten durch den Einsatz moderner, automatisierter Sicherheits- und Betriebstechnik reduziert werden. Hier besteht noch intensiver Forschungsbedarf, um nachhaltige Lösungen zu entwickeln.

An der Finanzierung der Betriebskosten müssten sich verschiedene öffentliche Institutionen beteiligen. Dies sollte nicht nur Landesaufgabe sein, sondern auch die regionalen Aufgabenträger sollten sich an der Finanzierung der Betriebskosten beteiligen. Ebenso könnten entsprechend dem Ausgleichsbetrag des Eigentümers bei Städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (§ 154 BauGB) Grundstückseigentümer auch bei Reaktivierungsmaßnahmen einen Ausgleichsbetrag leisten, der durch die Reaktivierung bedingten Erhöhung des Bodenwerts ihrer Grundstücke entspricht. Auch hier besteht noch deutlicher Prüf- und Forschungsbedarf.

Reaktivierungen von Schienenstrecken erfordern Investitionen in die Schieneninfrastruktur, die Bahnstationen samt ihrem städtebaulichen Umfeld sowie in Verknüpfungsmaßnahmen mit anderen Verkehrsträgern. Oft können und müssen weitere Umfeldmaßnahmen – wie z. B. städtebauliche Erneuerung, Umgestaltung der weiteren Verkehrsinfrastruktur, Maßnahmen zur Klimaanpassung oder des Hochwasserschutzes etc. – mitbetrachtet werden. Obwohl weitere Impulse für die Stadt- und Ortsentwicklung erzeugt werden, endet die Förderung des GVFG in der Regel an der Grenze der Bahnanlage. Für weitere Maßnahmen müssen andere Fördertöpfe in Anspruch genommen werden, insbesondere die Städtebauförderung, Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums oder fachplanerische Förderungen. Für jedes Förderprogramm sind getrennte Förderanträge mit eigenen konzeptionellen Begründungslogiken und in der Regel an unterschiedliche Ressorts zu stellen.

Weil alle Maßnahmen in der Regel in einem koordinierten Zeitfenster bis zu einem in der Regel gemeinsamen Zeitpunkt der Inbetriebnahme umgesetzt werden müssen, ergibt sich, dass für die Reaktivierung von Bahnstrecken statt des bisherigen Nebeneinanders der Förderschienen integrierte Förderprogramme entwickelt werden sollten. Als Modell könnten bekannte Sonderfor-

mate wie Gartenschauen, Internationale Bauausstellungen oder die REGIONALEN NRW dienen. Damit könnte ein leichter und konzentrierter Zugang zu Bundes- und Landesmitteln unterschiedlicher Ressorts ermöglicht werden. Das erforderliche Gesamtkonzept kann auch identitätsstiftend für die Akteure entlang der Achse wirken und über die Verknüpfung mit kulturellen Angeboten, z. B. einem Festivaljahr mit besonderen touristischen Aktionen, das Projekt in den Fokus einer weiteren Öffentlichkeit rücken („Festivalisierung der Regionalentwicklung“).

Ein weiterer zielführender Ansatz, der eine raumplanerische Konzeption für einen funktional verflochtenen Raum als Grundlage für einen Zugang zu Fördermitteln des Infrastrukturausbaus erfordert, sind die Agglomerationsprogramme in der Schweiz. Hier kann über ein integriertes Siedlungs- und Verkehrskonzept eine Infrastrukturförderung erreicht werden. Dieser Ansatz ersetzt die in Deutschland vorherrschende rein volkswirtschaftliche Betrachtungsweise zum Erreichen einer Förderfähigkeit durch einen umfassenden planerischen Ansatz. Die Förderhöhe wird dabei mit der Erfüllung übergeordneter Vorgaben der Bundesebene verknüpft.

Die Finanzierung von Streckenreaktivierungen wird in den nächsten Jahren noch zu intensiven Diskussionen führen, verstärkt durch die aktuellen Finanzierungsengpässe bei Bund und Ländern, in der Folge aber auch bei den kommunalen Gebietskörperschaften. Unbedingt zu verhindern ist, dass notwendige Investitionen in das Bestandsnetz und Reaktivierungsmaßnahmen gegeneinander ausgespielt werden. Aus diesem Grund ist es erforderlich, die Fördertöpfe nicht zu vermischen.

Neben dem Einsatz von Regionalisierungsmitteln müssen weitere Finanzierungsquellen für die Betriebskosten erschlossen werden. Denkbar ist eine Beteiligung der kommunalen Gebietskörperschaften, der Immobilienentwickler oder Tourismusverbände, die von der Reaktivierung profitieren. Auch könnten Dritte, wie zum Beispiel Veranstalter von Messen, großer Kulturveranstaltungen oder Freizeitparks, hieran beteiligt werden. Besonders zielführend dürfte ein regionales Bündnis aller Nutzer/innen im Umfeld der zu reaktivierenden Strecke sein, um die Reaktivierung umzusetzen und den dauerhaften Betrieb zu sichern.

11 Zentrale Empfehlungen

Der Arbeitskreis empfiehlt sowohl den öffentlichen als auch den privaten Akteuren in Regionen mit reaktivierbaren Bahnstrecken, die Gunst der Stunde zur Reaktivierung zu nutzen, da vor dem Hintergrund der angestrebten Verkehrswende und deren Beitrag zum Klimaschutz auch bei der Organisation und Finanzierung des ÖPNV vieles in Bewegung gekommen ist.

- > Deutlich selbstbewusster sollten insbesondere zentrenferne Regionen die **Realisierung gleichwertiger Lebensverhältnisse im gesamten Bundesgebiet** einfordern. Ein leistungsfähiger Schienenanschluss mit verstärkter Angebotsorientierung sollte dabei als zentraler Beitrag zur öffentlichen Daseinsvorsorge verstanden werden, dessen Betrieb unter dem Aspekt der **Chancengerechtigkeit** und der Möglichkeit zur gesellschaftlichen Teilhabe auch dauerhafte Zuschüsse aus öffentlichen Haushalten legitimiert.
- > Gerade das Deutschlandticket zeigt, dass gute Angebote auch zu neuer Nachfrage bei der ÖPNV-Nutzung führen. Da damit auch das Pendeln preiswerter und attraktiver wird, ergeben sich (im Zusammenspiel mit neuen Arbeitsformen und verstärkter Nutzung des Homeoffice) nicht zuletzt im weiteren Umfeld der Großstädte **neue Chancen für ländliche Mittelzentren**.
- > Erheblich stärker als bisher müssen **Raum- und Verkehrsplanung** zusammengedacht werden. Anregungen aus der international erfolgreichen Strategie **Transit Oriented Development** müssen wesentlich stärker genutzt werden, um konzeptionelle und organisatorische Verbesserungen zu erreichen.

- > Um den Beitrag von Reaktivierungen zur regionalen Entwicklung evaluieren zu können, sind eine **erweiterte Erhebung und Bereitstellung von statistischen Daten** auf kleinräumiger kommunaler Ebene sowie aktuelle empirische Untersuchungen erforderlich. Nur so lassen sich **die regionalen Auswirkungen und der Erfolg von Reaktivierungen beurteilen**.
- > Eine **vorsorgliche und verbindliche Trassensicherung** bei stillgelegten Bahnstrecken ist eine wichtige Aufgabe der Landes- und Regionalplanung. Gerade die **hohe rechtliche Verbindlichkeit von Zielen der Raumordnung** sichert langfristige Optionen einer Streckenreaktivierung und verhindert Unterbrechungen durchgehender Trassen.
- > In der Stadt- und Ortsentwicklung sollten **reaktivierte oder neue Bahnstationen als städtebauliche Chance** begriffen werden. Mit diesen Stationen können neue Qualitäten geschaffen werden und wichtige Begegnungsorte entstehen, welche auch als Einladung an neue ÖV-Nutzer/innen fungieren können. Erforderlich ist in diesem Zusammenhang eine Abstimmung bestehender Förderprogramme (Städtebauförderung, GVFG), am besten aber wäre die **Entwicklung integrierter Förderprogramme**, um eine ganzheitliche Entwicklung von Strecken, Stationen und Stationsumfeld zu erreichen.
- > Viel intensiver müssen **kreative Wege der Finanzierung** insbesondere bei den Betriebskosten gesucht werden, wobei Beispiele aus europäischen Nachbarländern gute Anregungen bieten können. Hierzu zählen auch neue Bewertungskriterien bei der Nutzen-Kosten-Bewertung, eine Erweiterung der Gemeinwohlbemessung, Umverteilung zweckgebundener Steuern oder Beiträge oder Fördermaßnahmen, z.B. im Rahmen einer „Festivalisierung der Regionalentwicklung“.
- > Der **Güterverkehr** muss deutlich stärker mitgedacht werden, weil mit der Reaktivierung von Bahnstrecken auch die Anbindung von Gewerbeflächen erfolgen kann. Denkbar sind auch Reaktivierungen im ersten Schritt nur für den Güterverkehr, wobei neue Finanzierungsmöglichkeiten analog zur Straßenerschließung zu prüfen sind.
- > Im Vorfeld einer geplanten Streckenreaktivierung ist die **Kommunikation mit der Bevölkerung** deutlich zu intensivieren, um Skepsis und Vorbehalte zu überwinden. Durch frühzeitige Information und Bemühungen zur Akzeptanzverbesserung kann die Unterstützung durch die lokale Bevölkerung deutlich erhöht werden.
- > In Anbetracht der bestehenden planerischen Herausforderungen ist das **Lernen von Good-Practice-Beispielen** im In- und Ausland ein wichtiger Schritt im Vorlauf der Planung. Dies betrifft sowohl die Aspekte **Gestaltung, Integration und Funktionalität** als auch die **Verfahrensgestaltung und Finanzierung**. Sinnvoll ist der Aufbau einer entsprechenden Datenbank, welche die Projekte und die dahinterliegenden Informationen niedrigschwellig zugänglich macht. Ein wichtiger Ansatz, um die lokale und regionale Politik zu überzeugen, ist der Besuch von erfolgreichen Praxisbeispielen. Dabei geht es nicht nur darum, aus Erfolgen zu lernen, sondern auch aus Fehlern, die es in Zukunft zu vermeiden gilt.

Der Arbeitskreis empfiehlt, diese Ansätze insbesondere auf regionaler Ebene zu bündeln und zu koordinieren. Besonders geeignet sind die Regionalplanungsstellen, bei denen auch ein „Schienen-coach“ angesiedelt werden könnte.

Literatur

- Ahlfeldt, G. M.; Feddersen, A. (2018): From periphery to core: measuring agglomeration effects using high-speed rail. In: *Journal of Economic Geography* 18 (2), 355-390.
- Allianz pro Schiene (2020): Das Comeback der Schiene geht in die nächste Runde. www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/das-comeback-der-schiene-geht-in-die-naechste-runde (17.04.2022).
- ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft (2023): Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe – Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung. Hannover. = Positionspapier aus der ARL 144. URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01448>
- Axhausen, K. W.; Haupt, T.; Fell, B.; Heidl, U. (2001): Searching for the Rail Bonus – Results from a panel SP/RP study. In: *EJTIR – European Journal of Transport and Infrastructure Research* 1 (4), 353-369.
- Baczyk, D. (2023): Wo wird in Südhessen gebaut? In: *Darmstädter Echo* (19.05.2023), 20.
- BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2022): Abschlussbericht zum Zielfahrplan Deutschlandtakt. Grundlagen, Konzeptionierung und wirtschaftliche Bewertung. https://downloads.ctfassets.net/scbs508bajse/70B2P0qqjFPmrt6FSXSxy/f2f48d117f4399a3b165cac6ebf4f179/2022-09-01_Abschlussbericht_Deutschlandtakt_3-00.pdf (14.02.2024).
- BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2023): Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen im öffentlichen Personennahverkehr, Version 2016+ – Verfahrensanleitung. Aktuelle Fassung vom 22.03.2023: <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/E/standardisierte-bewertung-2016plus-verfahrensanleitung.html> (13.02.2024).
- BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (2019): Unser Plan für Deutschland – Gleichwertige Lebensverhältnisse überall. Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/heimat-integration/gleichwertige-lebensverhaeltnisse/unser-plan-fuer-deutschland-langversion-kom-gl.pdf?__blob=publicationFile&v=5 (20.02.2024).
- Bunschoten, T.; Molin, E.; van Nes, R. (2013): Tram or Bus: Does the Tram Bonus Exist? Paper presented at ETC – European Transport Conference, 30.09.2013, Frankfurt. <https://repository.tudelft.nl/islandora/object/uuid:f248f7c8-c01c-4f9e-832e-9a884c76c409?collection=research> (13.02.2024).
- DStGB – Deutscher Städte- und Gemeindebund (2021): Reaktivierung von Bahnstrecken. <https://www.dstgb.de/themen/mobilitaet/oePNV/reaktivierung-von-bahnstrecken/> (13.02.2024).
- Gäbler, S.; Krause, M.; Rösel, F. (2021): 15 000 Kilometer Bahnstrecken weniger als vor 70 Jahren in Deutschland – Ost und West gleichermaßen betroffen. In: *ifo Dresden berichtet* 28 (04), 3-6.
- Hüther, M.; Südekum, J.; Voigtländer, M. (Hrsg.) (2019): Die Zukunft der Regionen in Deutschland. Zwischen Vielfalt und Gleichwertigkeit. Köln. = IW-Studien – Schriften zur Wirtschaftspolitik aus dem Institut der deutschen Wirtschaft.
- Matrix-Entwicklungsteam für Gemeinden (2020): Gemeinwohlbericht für Gemeinden Version 2.0. Wien. https://web.ecogood.org/media/filer_public/2e/cd/2ecdda59-1127-421f-bd79-5de7d96a9acf/2020_04_24_arbeitsbuch_gemeinden_v2-0-endfassung.pdf (14.02.2024).
- Priebs, A. (2022): Reaktivierung von Bahnstrecken – Mehr als ein Beitrag zur Verkehrswende in ländlichen Räumen Niedersachsens. In: *Neues Archiv für Niedersachsen* (1), 69-85.
- Rohs, M.; Flore, G.; Lepski, M. (2022): Räumliche Effekte reaktiver Schienenstrecken im ländlichen Raum. Bonn. = BBSR-Online-Publikation 27/2022. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2022/bbsr-online-27-2022.html> (13.02.2024).
- Scherer, M. (2012): Bus or Rail: An Approach to Explain the Psychological Rail Factor. In: *Journal of Public Transportation* 15 (1), 75-93. <https://doi.org/10.5038/2375-0901.15.1.5>
- VCD – Verkehrsclub Deutschland (2022): Entwurf eines Bundesmobilitätsgesetzes. <https://www.vcd.org/bundesmobilitaetsgesetz> (06.07.2023).
- VDV – Verband deutscher Verkehrsunternehmen (2022): Auf der Agenda: Reaktivierung von Eisenbahnstrecken. 3. Auflage. Köln. https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2022/09/Reaktivierung-von-Eisenbahnstrecken_2022_3_Auflage.pdf (13.02.2023).
- VDV – Verband deutscher Verkehrsunternehmen (2023): „Nach dem Deutschland-Ticket muss das Deutschland-Angebot folgen!“. Pressemitteilungen des VDV vom 21.06.2023. <https://www.vdv.de/presse.aspx?id=491145ca-d017-4236-9fd8-7d2637ce27b8&mode=detail> (13.02.2024).
- VM – Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (2024): Ergebnisdokumentation Modellprojekt Mobilitätspass. Stuttgart/Berlin. https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/240131_Ergebnisdokumentation_Mobilit%C3%A4tspass_barrierefrei.pdf (13.02.2024).
- Weber, R.; Gäbler, S.; Rollin, P. (2023): Reaktivierung als Regionalpolitik. Der regionale Einfluss von Eisenbahninfrastruktur: Identität, politisches Vertrauen und ökonomische Perspektiven. In: *Internationales Verkehrswesen* (75) 1, 30-33. https://www.dzsf.bund.de/SharedDocs/Downloads/DZSF/Veroeffentlichungen/Fachveroeffentlichungen/2023/2023-01_Fachartikel_IV_Reaktivierung.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (07.06.2023).

Aktuelle Positionspapiere aus der ARL

Nr.

- 146 **Die Reaktivierung von Schienenstrecken als Strategie der integrierten Raumentwicklung – Chancen nutzen und Hemmnisse überwinden.**
Positionspapier des Arbeitskreises „Reaktivierung von Schienenstrecken als Instrument einer integrierten Raumentwicklung“ der ARL. Hannover, 2024.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01466>
- 145 **Neue Planungsgrundlagen für erneuerbare Energien – Herausforderungen und Lösungsvorschläge.**
Positionspapier des Ad-hoc-Arbeitskreises „Windenergie an Land“ der ARL. Hannover, 2024.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01458>
- 144 **Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe – Für eine gerechtere Raum- und Verkehrsentwicklung.**
Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Mobilität, Erreichbarkeit und soziale Teilhabe“ der ARL. Hannover, 2023.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01448>
- 143 **Handlungsempfehlungen für die planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland.**
Positionspapier aus der Arbeitsgruppe „Planerische Steuerung der Krankenhausversorgung in Nordwestdeutschland“ der Landesarbeitsgemeinschaft Bremen / Hamburg / Schleswig-Holstein / Niedersachsen der ARL. Hannover, 2023.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01437>
- 142 **Die Zukunft der Regionen in Nordrhein-Westfalen gestalten – Eine gemeinsame Aufgabe von Regionalplanung und Regionalentwicklung.**
Positionspapier aus der Ad-hoc-Arbeitsgruppe „Verhältnis von Regionalentwicklung und Regionalplanung“ der Landesarbeitsgemeinschaft Nordrhein-Westfalen der ARL. Hannover, 2023.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01425>
- 141 **Ökosystemleistungen in der räumlichen Planung – Chancen und Handlungsoptionen.**
Positionspapier von Mitgliedern des Arbeitskreises „Ökosystemleistungen in der räumlichen Planung“ der ARL. Hannover, 2022.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01412>
- 140 **Lignite planning, structural change and coal phase-out in Germany.**
Position paper was prepared by members of the Information and Initiative Group on ‘Lignite regions’ at the ARL. Hannover, 2022.
URN: <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01403>
- 139 **Mit Regionalplanung die Zukunft gestalten.**
Positionspapier aus einer Arbeitsgruppe des Informations- und Initiativkreises „Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2022.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01391>
- 138 **Risikobasierter Hochwasserschutz durch Regionalplanung.**
Positionspapier von Mitgliedern des Ad-hoc-Arbeitskreises „Hochwasserschutz und Regionalplanung“ der ARL. Hannover, 2022.
<https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0156-01386>

