

## „Umgekehrte Wagenreihung“

### Was führt dazu, dass das Erscheinungsbild der Eisenbahn nach den Bahnreformen in Japan und Deutschland so unterschiedlich ausfällt?

*Gregor Stevens\**

- I. Einführung
- II. Japan
- III. Deutschland
- IV. Vergleichbarkeit der Reformen
- V. Betrachtung der Unterschiede
- VI. Ergebnis
- VII. Ausblick

#### I. EINFÜHRUNG

Am 14.03.2015 hat die japanische Eisenbahngesellschaft *JR-East* (genauer: *JR Higashi-Nihon*) die Verlängerung der Hochgeschwindigkeitslinie *Nagano-Shinkansen* von Nagano bis Kanazawa (unter der Bezeichnung *Hokuriku-Shinkansen*) in Betrieb genommen. Fahrgäste aus Tōkyō erreichen seither das 454 km entfernte Kanazawa in 2 Stunden 32 Minuten.

Für März 2016 ist die Eröffnung der Verlängerung des Hochgeschwindigkeitsnetzes nach Hokkaidō (zunächst nur bis Shin-Hakodate-Hokuto) vorgesehen, die es dann ermöglichen wird, Hakodate aus Tōkyō (ca. 830 km) in etwa 4 Stunden zu erreichen. Im Jahr 2030 soll diese Verlängerung bis Sapporo fertiggestellt sein und Tōkyō mit Sapporo (ca. 1.100 km) in etwa 4–5 Stunden verbinden.

Weitere Projekte, wie beispielsweise eine Magnetschwebbahn von Tōkyō nach Nagoya (*Chūō-Shinkansen*) und eine Anbindung von Nagasaki an das Shinkansen-Netz (dies nach letzter Planung jedoch wohl nur als Schmalspurstrecke mit Spurwechselfahrzeugen), lassen auch für die Zukunft eine Fülle an Neuerungen und Verbesserungen im ohnehin hervorragend gut organisierten japanischen Eisenbahnverkehr erwarten.

In Deutschland feierte die Bahnreform am 1. Januar 2014 ihr zwanzigstes Jubiläum. Mitte März 2015 kündigte die Deutsche Bahn AG eine „Kundenoffensive“ an und stellte unter anderem mehr Fernverkehr mit mehr Halten an Bahnhöfen in kleineren Städten in Aussicht.

---

\* Richter am Landgericht Berlin.

Dies soll Anlass geben, die Entwicklungen der Eisenbahnen in Deutschland und Japan, insbesondere nach den jeweiligen „Privatisierungen“ im Folgenden zu betrachten, und Überlegungen dahingehend anzustellen, ob und inwieweit rechtliche Einflüsse dazu beitragen, dass das deutsche Eisenbahnprodukt aus Sicht des Reisenden momentan weit hinter dem japanischen Beispiel zurückbleibt.

## II. JAPAN

Die hohe heutige Qualität des Eisenbahnverkehrs in Japan im Hinblick auf Service, Pünktlichkeit, Sauberkeit, Sicherheit und Komfortinnovationen wird, ebenso wie das derzeitige Erscheinungsbild des deutschen Eisenbahnverkehrs, als bekannt vorausgesetzt.

Weniger bekannt ist aber, dass auch die japanische Staatsbahn (JNR) vor der Privatisierung auf eine Geschichte von Mängeln zurückblickte, die dem deutschen Bahnkunden von heute nur allzu bekannt vorkommen dürften.

Die ab 1960 konstant defizitär wirtschaftende japanische Staatsbahn erfreute sich besonders in den Nachkriegsjahren keiner hohen Beliebtheit. Verspätungen (!), eine Serie schwerer Unfälle mit Hunderten von Todesopfern (auch mehrere Unglücke von Eisenbahnfahrten der Staatsbahn, darunter der katastrophale Untergang der *Tōya-Marū* in einem Taifun im Jahr 1954 mit 1.153 Toten), zuletzt jährliche Preiserhöhungen, verdreckte und stinkende Fahrzeuge (!), unfreundliches Personal (!) und gleichzeitig häufige und heftige Arbeitskämpfe mit zum Teil langen Streiks (!) (welche sogar gewalttätige (!) Ausschreitungen von Passagieren zur Folge hatten) beeinträchtigten die Kundenzufriedenheit erheblich. Im Jahr 1987, dem Jahr der Privatisierung, hatte die japanische Staatsbahn zudem einen nach damaligen Verhältnissen unvorstellbaren Schuldenberg in Höhe von 37,2 Billionen Yen (etwa 230 Milliarden Euro) aufgehäuft. Ursachen für die hohe Verschuldung waren unter anderem auch ein politisch angeordnetes Fahrpreisanhebungsverbot in den Jahren bis 1974, die staatlich erzwungene Beschäftigung von Mitarbeitern der japanisch geführten Eisenbahnen der früheren Besatzungsgebiete sowie von 250.000 aus dem Krieg heimkehrenden Soldaten (zum Vergleich: 1946 hatte die Staatsbahn 670.000 Beschäftigte, im Jahr 1939 waren es nur etwa 300.000 Personen und nach der Privatisierung im Jahre 1987 verblieben noch 203.000 Mitarbeiter). Ferner sorgten die Investitionen in Neubauprojekte für einen erheblichen Teil des Defizits. Dabei handelte es sich insbesondere um Hochgeschwindigkeitsstrecken, den Seikan-Tunnel (Honshū-Hokkaidō) und die Seto-Brücke (Honshū-Shikoku). Die eisenbahnwirtschaftlich teilweise zweifelhaften Neubauten (insbesondere der sehr aufwändige Bau der *Jōetsu-Shinkansen*-Linie von Tōkyō nach Niigata) wurden oft ohne Rücksicht auf Kosten-Nutzen-Rechnungen politisch motiviert angeordnet, um zu Lasten der Bahn Kreditmittel ohne Belastung für den Staatshaushalt in die regionale Bau- und Bankenwirtschaft umzuleiten.

All dies gab Anlass zu Umstrukturierungsvorschlägen, aus denen nach heftigem Streit (auch mit der mächtigen Bahngewerkschaft *Kokurō* mit damals etwa 200.000

Mitgliedern) die zum 1. April 1987 umgesetzte Aufspaltung der Staatsbahn in sechs regional abgegrenzte Personenverkehrsgesellschaften und eine Güterverkehrsgesellschaft hervorging. Die Grundsätze der Aufteilung und der Altschuldenverteilung regelte das japanische Staatsbahnrestrukturierungsgesetz<sup>1</sup> in 26 Artikeln. In Artikel 18 dieses Gesetzes wird aber für die Details der Umstrukturierung auf gesonderte Gesetze verwiesen. Diesbezüglich regeln eine Vielzahl weiterer Gesetze die Details der Reform, darunter ein Gesetz über die Betriebsgesellschaften<sup>2</sup>, ein Gesetz über die „JNR Settlement Corporation“<sup>3</sup>, welche die Altschulden zu verwalten hatte und ein Reformdurchführungsgesetz<sup>4</sup>.

Die in ihrer Zuständigkeitsregion befindlichen Schienennetze gingen nach diesen Regelungen jeweils auf die Personenverkehrsgesellschaften über, während die Altschulden zusammen mit nicht betriebsnotwendigen Grundstücken größtenteils ausgelagert wurden. Die Frage der Haftung für die ausgelagerten Schulden ist bis heute ungeklärt. Es steht zu befürchten, dass letztlich Staat und Steuerzahler für den größten Teil einzustehen haben, weil die geplante Tilgung aus den Erlösen der Veräußerungen der nicht betriebsnotwendigen Grundstücke (darunter beispielsweise das heutige Wolkenkratzer-Viertel Shiodome, das auf dem Grundstück des ältesten Bahnhofs in Tōkyō errichtet wurde) aufgrund unglücklicher Umstände im Zusammenhang mit der „Bubble Economy“ später fehlschlug.

Seit der Umstrukturierung hat sich das Bild der japanischen Eisenbahnen vollständig gewandelt.

Die drei auf Honshū befindlichen Personenverkehrsgesellschaften (*JR East*, *JR West* und *JR Tōkai/Central*) wirtschaften profitabel. Die übrigen drei Gesellschaften (*JR Shikoku*, *JR Kyūshū* und *JR Hokkaidō*) erwirtschaften nach Zuwendungen aus einem von den Honshū-Bahnen gespeisten Ausgleichsfonds zumindest keine größeren Verluste.

Allein *JR-East* (auch: *JR Higashi-Nihon*), die Bahngesellschaft, die das Schienennetz und den Betrieb in Tōkyō und nördlich davon betreibt, befördert auf 7.500 km Streckennetz etwa dreimal so viele Passagiere (nämlich jährlich 6,1 Milliarden Passagiere) wie die Deutsche Bahn auf 33.000 km (ca. 2,2 Milliarden Passagiere) und erwirtschaftete zuletzt (2014) einen Betriebsgewinn in Höhe von mehr als 400 Milliarden Yen (ca. 3,1 Milliarden Euro) (zum Vergleich: Gewinn der Deutschen Bahn 2014 voraussichtlich nur ca. 300 Mio. Euro, wobei die Zahlen aufgrund der weltweiten Betätigungen des Deutsche Bahn Konzerns nur schwer zu vergleichen sind). Die JR-Gesellschaften auf Honshū haben seit 1987 abgesehen von der Weitergabe der Mehrwertsteuer(-erhöhungen)

---

1 日本国有鉄道改革法/*Nihon kokuyū tetsudō kaikaku-hō*.

2 旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律/*Ryōkyaku tetsudō kabushiki kaisha oyobi nihon kamotsu tetsudō kabushiki kaisha ni kansuru hōritsu*.

3 日本国有鉄道清算事業団法/*Nihon kokuyū tetsudō seisan jigyō-dan-hō*.

4 日本国有鉄道改革法等施行法/*Nihon kokuyū tetsudō kaikaku hōtō shikō-hō*.

zudem kein einziges Mal ihre Fahrpreise erhöht (in Deutschland haben sich die Fahrpreise im gleichen Zeitraum etwa verdoppelt).

Die Umstrukturierung in Japan war aber nicht nur wirtschaftlich erfolgreich, sie führte auch zu einer Zunahme des Personenverkehrs auf der Schiene um etwa 25 %. Auf der *Tōkaidō-Shinkansen*-Linie (Tōkyō-Ōsaka) verkehren die 16 Wagen langen Hochgeschwindigkeitszüge mit bis zu 270 km/h inzwischen im Abstand von nur noch 4 Minuten und damit am Rande der technischen Kapazitätsgrenze. Der Fahrplan wird hier auf 15 Sekunden genau erstellt, und es wird während der Fahrt auf sekundengenaue (!) Einhaltung geachtet. Offiziell gab es auf den *Shinkansen*-Strecken, die inzwischen von mehr als 800.000 Passagieren am Tag genutzt werden, in den über 50 Betriebsjahren noch keinen einzigen tödlichen Unfall und die durchschnittliche Verspätung lag im Rekordjahr 2005 bei nur 6 Sekunden pro Zug. Die gesamte Verspätung aller *Shinkansen*-Züge zusammen lag im gesamten Jahr 2005 an jedem einzelnen Tag unter 5 Minuten. Im Jahr 2010 war eine durchschnittliche Verspätung pro Zug von nur 36 Sekunden zu beklagen, wobei Einflüsse durch Taifune, Starkregen und Schneefall mit in die Statistik einbezogen sind.

An dieser Stelle muss nicht mehr erwähnt werden, dass Züge in umgekehrter Wagenreihung, außerplanmäßiger Verkehr mit verkürzten Zügen bzw. wahlweise ohne Wagen der 1. Klasse, ohne Speisewagen oder ohne Reservierungen, wochen- monate- oder auch jahrelange Streckensperrungen wegen Bauarbeiten oder ähnliche Erscheinungen des deutschen Bahnverkehrs in Japan gänzlich unbekannt sind. Streckenschließungen kommen nur nach schweren Erdbeben vor, wobei sich die Unregelmäßigkeiten maximal über mehrere Wochen hinziehen (so waren nach dem Erdbeben vom 11.3.2011, das an 5.600 Stellen im Streckennetz Reparaturen erforderlich machte, trotz eines schweren Nachbebens vom 7.4.2011 mit weiteren 1.400 neuen Schadstellen nach 7 Wochen alle Strecken wieder normal befahrbar, soweit sie nicht im nuklear verseuchten Sperrgebiet lagen oder vom Tsunami vollständig zerstört wurden).

### III. DEUTSCHLAND

Im Gegensatz dazu verstehen die Bahnen in Deutschland unter dem Begriff „pünktlich“ eine Verspätung bis 5 Minuten, wohlgermerkt pro Zug.

Die hohe Verschuldung der Bundesbahn, die sich nach 1990 durch die Eingliederung der maroden Reichsbahn zusätzlichen Belastungen ausgesetzt sah, und der überparteilich erklärte politische Wille, den Wettbewerb zuzulassen und damit mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, führten auch in Deutschland zur Umstrukturierung. Am 1. Januar 1994 trat das Eisenbahnneuordnungsgesetz in Kraft, mit dem die Bahn AG geschaffen und von Altschulden sowie Pensionslasten (insoweit dem japanischen Beispiel folgend) befreit wurde. Als weitere Neuerung kam es zur sogenannten Regionalisierung, nämlich der Zuständigkeitsübertragung für den Nahverkehr auf die Länder.

Die erklärten Ziele förderte der Gesetzgeber in der Folgezeit jedoch nicht immer.

Die Regionalisierung führte zu einer Trennung von Schienenpersonennah- und Schienenpersonenfernverkehr, die der Kunde täglich, insbesondere bei den unterschiedlichen Tarifgestaltungen und den zum Teil fehlenden Fahrplanabstimmungen wahrnimmt.

Im Nahverkehr sind seitdem die Bundesländer dafür verantwortlich, dass die gewünschten Leistungen (= Fahrten) bestellt werden. Da Schienennahverkehr hierzulande regelmäßig defizitär ist, müssen die Länder den Verkehr bezuschussen und erhalten dafür sogenannte Regionalisierungsmittel als Ausgleich vom Bund (2014 ca. 7,3 Milliarden Euro). Um diese Länderzuschüsse (nachfolgend auch: Subventionen) können sich die Deutsche Bahn AG und ihre Konkurrenten in Ausschreibungsverfahren bewerben. Pro gefahrenem Zugkilometer müssen die Bundesländer derzeit im Durchschnitt zwischen 6 Euro und 11 Euro an Zuschüssen bezahlen, wobei auf stark befahrenen Strecken Verkehrsunternehmen teilweise auch Angebote mit weniger als einem Euro pro Zugkilometer abgeben.

Hinsichtlich des Eisenbahnfernverkehrs formuliert der 1994 in das Grundgesetz neu eingefügte Art. 87e Abs. 4 GG die Pflicht des Bundes, die Verkehrsbedürfnisse der Allgemeinheit im Schienenfernverkehr zu befriedigen, und verweist für nähere Regelungen auf ein Bundesgesetz. Dieses Bundesgesetz existiert jedoch bis heute nicht.

Die Deutsche Bahn AG sah sich konzerninternen Interessengegensätzen gegenüber, die oft zu Lasten des Kunden gelöst wurden und damit die Attraktivität des Schienenverkehrs in Deutschland weiter verringerten. Da der Fernverkehr nach derzeitigem Stand der Dinge von der Deutschen Bahn AG (oder auch von jedem interessierten Dritten) eigenwirtschaftlich aus den Fahrkartenerlösen betrieben werden muss, war die Versuchung groß, unrentable Fernverkehrsverbindungen zu streichen und die Länder faktisch dazu zu zwingen, die weggefallenen Verbindungen als Nahverkehr zu bestellen und zu subventionieren. Dieses Schicksal hat vor allem den bekannten und beliebten InterRegio ereilt, der aus Sicht der Bahn auch den Nachteil hatte, dass hier nicht die hohen ICE-Fahrpreise verlangt werden konnten. Dieser Trend, die Fernverkehrsverbindungen auf die (jedenfalls bis zur Zulassung des Fernbusverkehrs) gewinnträchtigen Hauptachsen zu konzentrieren und die Mittelzentren in der Peripherie nur noch durch Nahverkehr anzubinden, hält bis heute an, ohne dass der Gesetzgeber im Rahmen des angesprochenen bislang nicht erlassenen Bundesgesetzes Stellung dazu genommen hat, was unter einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Schienenfernverkehr zu verstehen ist, und ob Vorgänge wie beispielsweise die nahezu vollständige Einstellung des Fernzugverkehrs in der Landeshauptstadt Potsdam mit Art. 87e Abs. 4 GG noch vereinbar sein soll. Es bleibt abzuwarten, was die angekündigte „Kundenoffensive“ der Deutschen Bahn AG in dieser Hinsicht ändert.

Auch was den europaweiten Wettbewerb angeht, den sich der Gesetzgeber als für den deutschen Schienenverkehr insgesamt belebend vorgestellt hat, blieben entscheidende rechtliche Fragen zunächst offen.

So formuliert § 15 Abs. 2 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG), dass von Staat oder Kommunen in Auftrag gegebene Verkehrsleistungen ausgeschrieben werden *können*. Von dieser Regelung haben die Auftraggeber (Länder und Kommunen) in jahrelanger Praxis Gebrauch gemacht und milliardenschwere Verkehrsaufträge zum Teil in geheimen Verhandlungen ohne Ausschreibung freihändig (und zwar überwiegend an die Deutsche Bahn) vergeben.

§ 4 Abs. 3 Nr. 2 Vergabeverordnung (VgV) a.F. verpflichtete diese Auftraggeber aber unter Benennung von Ausnahmen zur Ausschreibung der Verkehrsaufträge.

Dies führte zunächst zu erheblicher Rechtsunsicherheit. Im Jahr 2003 kam das Oberlandesgericht Brandenburg letztinstanzlich zur Erkenntnis, dass sich § 4 Abs. 3 Nr. 2 VgV nicht auf Eisenbahnverkehr beziehe.<sup>5</sup>

Erst im Jahr 2011 erhielt der Bundesgerichtshof in einem anderen Fall die Gelegenheit, diese fehlerhafte Rechtsauffassung zu verwerfen und eine allgemeine Ausschreibungspflicht auch für Eisenbahnverkehrsleistungen festzustellen.<sup>6</sup>

Letztlich wurde damit der Wettbewerb auf der Schiene über fast zehn Jahre gehemmt, was vor allem der Deutschen Bahn AG zugute kam. Diese wehrte sich auf allen Ebenen mit Kräften gegen die Konkurrenzbahnen und scheute dabei auch nicht vor rechtswidrigen diskriminierenden Maßnahmen zurück.

Hier sind insbesondere die Trassenpreissysteme (die Berechnungen, anhand derer die DB-Netz AG die Entgelte für die Schienennetzbenutzung festlegt) zu nennen, die trotz nachträglicher ergänzender Regelungen in der Eisenbahninfrastruktur-Verordnung 1997 mehrfach die Gerichte mehrerer Instanzen beschäftigten und gemäß §§ 19, 20 Abs. 1 GWB für ganz oder teilweise diskriminierend erklärt wurden.<sup>7</sup> Gegenstand der Rechtsstreitigkeiten waren jeweils in das Preissystem eingefügte Mengenrabattregelungen, deren Voraussetzungen in der Regel nur vom als marktbeherrschend angesehenen DB-Konzern erfüllt werden konnten.

Diese kritisierten Rabatte fanden sich auch bei den später freiwillig zurückgenommenen Regelungen des Bahnstrom-Preissystems, die faktisch ebenfalls nur den Unternehmen des DB-Konzerns einen besonders hohen Rabatt als Großverbraucher einräumten.

Am 10.12.2009 sah sich die Bundesnetzagentur dazu gezwungen, auch die damalige Stationspreisliste (nach der sich die Preise für den Halt von Zügen in Bahnhöfen der DB Netz richten) und das Stationspreissystem von DB Netz wegen vergleichbarer Mängel für ungültig zu erklären.

Auch auf anderen Ebenen mussten die Bundesnetzagentur als Regulierungsbehörde und die Gerichte die Einzelheiten des fairen Netzzugangs erst herausarbeiten. So stritten ein privates Eisenbahnverkehrsunternehmen und die Deutsche Bahn lange Zeit darüber,

---

<sup>5</sup> Beschluss vom 02.09.2003, Az.: VergW 3/03.

<sup>6</sup> BGH, Beschluss vom 08.02.2011, Az.: X ZB 4/10.

<sup>7</sup> Vgl. OLG Düsseldorf, Urteil vom 07.02.2007, Az.: U (Kart) 5/06 und OLG Düsseldorf, Urteil vom 03.03.2010, Az.: VI U (Kart) 16/09.

ob die Fernzüge des privaten Betreibers in die elektronischen und gedruckten Fahrplanmedien der Deutschen Bahn aufgenommen werden müssen. Auch hier unterlag die Deutsche Bahn AG, die damit geworben hatte, ihr Kursbuch enthalte „alle Schienenverbindungen in Deutschland“ in mehreren Gerichtsverfahren.

Nach alledem überrascht es auch nicht, dass die Deutsche Bahn AG nicht benötigte Fahrzeuge (so beispielsweise die Personenwagen aus den InterRegio-Verkehren) trotz Kaufangeboten von Wettbewerbern im Inland lieber ins weit entfernte Ausland (Türkei, Iran) verkaufte oder verschrotten ließ.

#### IV. VERGLEICHBARKEIT DER REFORMEN

Es kann festgestellt werden, dass die Staatsbahnen beider Länder jeweils auf eine vergleichbare Historie zurückblicken, und dass jeweils ähnliche Ursachen dafür vorlagen, dass sich beide Staaten für Reformen entschieden haben. Die Reformansätze sind zumindest teilweise vergleichbar. Von einer vollständigen Kapitalprivatisierung im eigentlichen Sinn kann noch nicht gesprochen werden, da die Anteile bis auf die Aktien der JR-Gesellschaften auf Honshū, die an der Börse gehandelt werden, jeweils weiterhin in Staatshand liegen.

Ziel der Reformen war aber in beiden Staaten, den täglichen Betrieb von der Altschuldenbelastung zu befreien und gleichzeitig Einsparungen für den Staatshaushalt durch die Auslagerung des Betriebsrisikos zu erzielen. In beiden Reformen wurden den ehemaligen Staatsbahnen die Netze (Schienen, Strom, betriebsnotwendige Grundstücke, in Deutschland auch Kommunikation) zunächst überlassen.

#### V. BETRACHTUNG DER UNTERSCHIEDE

Es stellt sich die Frage, wieso sich das Produkt „Personenbeförderung“ heute in beiden Ländern dennoch aus Kundensicht so gravierend unterscheidet.

Einerseits erzielt Japan einen Vorteil aus den geographischen Gegebenheiten. Während man in Japan die meisten größeren Städte mit einer einzigen durchgehenden Eisenbahnstrecke sinnvoll verbinden kann, wird hierfür in Deutschland ein komplizierteres Netz nötig.

Die in Deutschland sonst oft betonten natürlichen Erschwernisse dürften hingegen nicht ausschlaggebend sein. Die von den Bahnen in Deutschland gerne ins Feld geführten Einflüsse „höherer Gewalt“ (angeblich Laub auf den Schienen, stärkerer Wind oder Regen, leichter Schneefall usw.) erscheinen bei einem Blick nach Japan, wo trotz Erdbeben, Vulkanausbrüchen, Taifunen, einer Regenzeit und extremen Schneefällen die Zuverlässigkeit der Eisenbahn nur bei ernsthaften Katastrophen einschließlich Selbstmorden leidet, zur Begründung von Verspätungen ungeeignet. Objektiv zeigt das Beispiel in Japan, dass die genannten gewöhnlichen Umwelterscheinungen nicht notwendigerweise Einfluss auf den Eisenbahnverkehr haben. Es handelt sich vielmehr überwiegend um

Organisationsmängel, was die deutsche Bahn mit ihrer häufigsten Entschuldigung, der „Störung im Betriebsablauf“ letztlich selbst einräumt. Dies gilt auch für den Großteil der deutschen Verkehrseinschränkungen bei Baumaßnahmen. Da derartige Verkehrseinschränkungen in Japan nicht existieren, und auch die alte Bundesbahn die heute auftretenden oft monatelangen Streckensperrungen nicht kannte, ist leicht erkennbar, dass auch dieses Kundenärgernis auf schlechte Organisation und unzureichende Instandhaltung zurückzuführen ist.

Der wesentliche Grund dürfte aber in den unterschiedlich ausgerichteten Wettbewerbsrealitäten liegen. Während in Japan ein echter Wettbewerb der Verkehrsträger (Eisenbahn, Auto, Bus, Flugzeug) um Kunden stattfinden kann, findet in Deutschland im Nahverkehr nur ein Wettbewerb um Subventionen statt. Im Fernverkehr kam bis auf einzelne Ausnahmen (z. B. InterConnex, HKX) gar kein Wettbewerb auf. Weil der Fernbus der Bahn inzwischen Marktanteile entzieht, ist mit einer großflächigen Belebung des als Ziel der Bahnreform angestrebten Fernverkehrswettbewerbs auch nicht mehr zu rechnen.

Die Bahn hat in Deutschland erhebliche Schwierigkeiten, sich den konkurrierenden Verkehrsträgern Auto, Fernbus und Flugzeug zu stellen. Dies liegt nicht nur an gravierenden Fehlleistungen der eigenen Unternehmensführung (wie das gescheiterte Fahrpreissystem 2002 der Deutschen Bahn AG, das zu 13% weniger Fahrgästen im Fernverkehr führte), sondern auch daran, dass diesen Wettbewerbern keine entfernungsabhängigen Fahrwegkosten aufgebürdet werden. Die Bahnen in Deutschland müssen hingegen Trassengebühren für die Benutzung der Schienenwege (zwischen ca. 1,80 Euro und 9,- Euro pro Zugkilometer) an den Infrastrukturbetreiber DB Netz und Stationsgebühren an den Bahnhofsbetreiber DB Station und Service entrichten (der Preis für das Anhalten an einer Station ist schwer einzugrenzen, da die Berechnung von vielen Faktoren abhängig ist, man kann aber grob von einer Spanne zwischen etwa 1Euro für einen S-Bahn-Halt und ca. 30Euro für einen Hochgeschwindigkeitsfernzughalt ausgehen).

In Japan sieht man hingegen einen echten Wettbewerb der Verkehrsträger untereinander. Der Reisende kann auch hier frei zwischen Bahn(en), Auto, Bus, Flugzeug oder Schiff wählen, muss aber die jeweils anfallenden Kosten tragen, ohne dass er auf staatliche Subventionierung hoffen darf. Auf den Autobahnen in Japan werden Gebühren verlangt, die zum Teil sogar die Kosten für die Fahrt mit dem Hochgeschwindigkeitszug übersteigen. So kostet eine *Shinkansen*-Fahrt von Tōkyō nach Fukuoka (1.063 km, 4 Stunden 56 Minuten) in der 2. Klasse 22.330 Yen (ca. 170Euro), während die Autobahnbenutzung für einen normalen Pkw auf der Strecke mit 22.400 Yen zu Buche schlägt. Der Autofahrer hat dabei noch zu berücksichtigen, dass die Fahrt etwa 12 Stunden dauert (auf japanischen Autobahnen dürfen maximal 100 km/h, zum Teil auch nur 80 km/h gefahren werden) und zusätzlich Benzinkosten anfallen. Auch den Parkraum stellt der japanische Staat dem Autofahrer nicht kostenlos zur Verfügung. Das Abstellen von Fahrzeugen im öffentlichen Straßenraum ist vor allem innerhalb der Ballungsgebiete regelmäßig untersagt. Beim Fahrzeugkauf muss in Städten sogar ein privater Park-



platz nachgewiesen werden. Bei den Grundstückspreisen in Tōkyō kann dabei der Wert des Fahrzeugs von dem des eigenen Parkplatzes noch übertroffen werden.

Alternativ kann auf der genannten Strecke der Bus mit einer Fahrzeit von 14,5 Stunden für 8.500 Yen benutzt oder eine Flugverbindung gewählt werden. Der Luftverkehr in Japan kennt inzwischen auch Low-Cost-Airlines, mit denen die genannte Strecke für etwa 50 Euro (ohne Gepäck) zurückgelegt werden kann, wobei zu berücksichtigen ist, dass zum Teil lange und teure Wege zu den Flughäfen zurückzulegen sind und die Gesamtreisezeit daher oftmals über der des Hochgeschwindigkeitszuges liegt.

Neben diesem Verkehrsträgerwettbewerb gibt es in Japan vor allem in den Ballungsräumen auch den Wettbewerb zwischen den Bahnen (zwischen JR und Privatbahnen), wenngleich nicht auf demselben Gleis, sondern auf in etwa parallel verlaufenden Strecken verschiedener Bahngesellschaften. In und um die größten Städte existierten schon seit Beginn des Eisenbahnverkehrs in Japan private Bahngesellschaften mit eigener Infrastruktur, die anders als die alte Staatsbahn durchgehend Gewinne erwirtschaften konnten und damit bei der Staatsbahnprivatisierung als Vorbild dienten. Diese Bahngesellschaften (bekannt sind z. B. *Keiō*, *Tōkyū*, *Seibu*, *Hankyū*, *Hanshin*, *Kintetsu* oder *Odakyū*) sind und waren auf breiter Basis wirtschaftlich tätig, und verdienten ihr Geld auch mit Immobilienentwicklung, Hotels, Kaufhäusern, Baseballmannschaften und anderem. Die Privatbahnen bewirtschaften in Japan ein Streckennetz von insgesamt etwa 6.000 km, während das Netz der ehemaligen Staatsbahn etwa 20.000 km Länge aufweist. Die Privatbahnen leisten in Japan etwa ein Drittel des Passagierbeförderungsvolumens (Zahlen 2010: Privatbahnen ca. 127,4 Milliarden Passagierkilometer und JR Group ca. 244,6 Milliarden Passagierkilometer).

Dieser belebende Wettbewerb hat aber auch Nachteile. So sind in Japan Verkehrsverbünde oder Verbundtarife weitgehend unbekannt. Jede Bahngesellschaft berechnet die Beförderung selbstständig, so dass das Umsteigen zwischen Bahngesellschaften (z. B. auch U-Bahn-Linien in derselben Stadt) immer mit einem Preissprung verbunden ist. Die Bahngesellschaften kennen in der Regel (und anders als in Deutschland) dafür nur einen einzigen entfernungsabhängigen Tarif. Rabattkarten, Ermäßigungen für Frühbucher oder Familien oder bei Festlegung auf einen bestimmten Zug existieren bis auf wenige Ausnahmen nicht. Die Fahrt von A nach B hat in der Regel einen festen Preis, wobei es dem Grundsatz nach nicht darauf ankommt, ob dann ein schneller oder ein langsamer Zug tatsächlich benutzt wird. Lediglich für erhöhten Komfort oder Platzreservierungen werden teilweise Zuschläge verlangt.

Die Reformen selbst unterscheiden sich besonders darin, dass die Netzbetreiber in Japan keinen fairen Netzzugang für dritte Anbieter gewähren müssen.

Der in Deutschland angestrebte Wettbewerb auf der Schiene erscheint im Rückblick hinsichtlich der Umsetzung als unzureichend durchdacht. Insbesondere die Frage, wie der ehemalige Staatskonzern als Marktbeherrscher in der Lage sein soll, Dritten diskriminierungsfrei den Zugang zum von ihm verwalteten Netz zu gewähren, den er für sich

selbst beansprucht, blieb zunächst offen und musste mühsam in vielen Details von den Gerichten beantwortet werden, ohne dass bislang vollständige Rechtssicherheit besteht.

Ein entscheidender Unterschied liegt auch im grundsätzlichen Verständnis der Bedeutung von Personenverkehr innerhalb der Bevölkerung.

Während in Deutschland Eisenbahnverkehr als Teil der Daseinsvorsorge verstanden wird (und damit Verluste allgemein akzeptiert werden), geht man in Japan aufgrund der Erfahrungen der Privatbahnen davon aus, dass eine umsichtig betriebene Eisenbahnlinie in der Regel Gewinne abwirft. Andererseits ist dort der Sozialgedanke in Fragen des Personenverkehrs unbekannt. Eine Subventionierung des Betriebs erfolgt (bis auf wenige Ausnahmen in ländlichen Gebieten) nicht. Der Passagier muss hier bei jedem Verkehrsmittel die tatsächlich entstehenden Kosten voll tragen.

## VI. ERGEBNIS

In Japan herrscht ein Wettbewerb um Fahrgäste, der dazu führt, dass die Eisenbahnen, die sich im Wesentlichen nur aus den Fahrgeldeinnahmen finanzieren, möglichst kundenfreundlich auftreten müssen, um gegenüber Konkurrenzbahnen und anderen Verkehrsträgern wettbewerbsfähig zu bleiben.

In Deutschland gibt es im Fernverkehr nur vereinzelt Wettbewerb zwischen den Bahnen. Im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern ist die Bahn im Fernverkehr benachteiligt, weil sie ihre Kosten an den Kunden weitergeben muss, während Fernbus- und Autofahrer nicht mit den tatsächlich entstehenden Fahrwegkosten belastet werden. Der Flugverkehr benutzt seinen „Fahrweg“ ohnehin kostenlos.

Im deutschen Nahverkehr hat das Kundeninteresse nur untergeordnete Bedeutung. Hier findet zwar Wettbewerb zwischen den Bahnen statt, dieser wird aber um Subventionen und nicht direkt um den Kunden, der in der Regel selbst keine Wahl zwischen verschiedenen Bahngesellschaften hat, geführt. Hinzu kommt, dass es im Nahverkehr nicht unüblich ist, sogenannte „Bruttoverträge“ auszuschreiben. Dabei handelt es sich um Ausschreibungen für (bezuschusste) Nahverkehrsaufträge, bei denen die Fahrgeldeinnahmen dem Auftraggeber zufließen sollen, und die Qualität des Eisenbahnverkehrs hinsichtlich Pünktlichkeit und Sauberkeit über Vertragsstrafen sichergestellt wird. Es besteht aber keinerlei Anreiz auf Seiten der Bahn, überhaupt Fahrgäste zu befördern.

Hinzu kommt, dass Fahrgastzuwacherfolge im (subventionierten) Nahverkehr zu Fahrgastabwanderungen im eigenwirtschaftlich betriebenen Fernverkehr führen können, was innerhalb des Deutsche Bahn Konzerns Interessenkonflikte schafft.

(Ein Beispiel dafür ist der zunächst überwältigende Erfolg des stark subventionierten „Schönen-Wochenende-Tickets“. Hier wurde nicht nur der Preis nach und nach erheblich angehoben, sondern es wurden auch die Fahrpläne teilweise so verändert, dass bestehende Anschlüsse im Nahverkehr aufgebrochen wurden, um den preisbewussten Reisenden das Zurücklegen großer Distanzen ohne Benutzung der teuren IC-/ICE-Züge künstlich zu erschweren.)

## VII. AUSBLICK

*Takao Nishiyama*, der für das Auslandsgeschäft zuständige Executive Director von *JR-East*, erklärte am Rande der Fachmesse für Eisenbahnverkehrstechnik InnoTrans 2014 in Berlin auf die Frage, warum seiner Meinung nach in Deutschland nicht die Pünktlichkeitswerte des *Shinkansen* erreicht werden, sinngemäß, es gebe zwei Komponenten, nämlich einerseits die Frage der Zuverlässigkeit der Hardware und andererseits so etwas wie den menschlichen Faktor des Hardware-Nutzers. Erst wenn beides genau zusammenpasse, sei zuverlässiger Betrieb auf hohem Niveau möglich. Er erklärte weiter, er sei der Auffassung, dass in Japan die sehr zuverlässige Hardware und die Mentalität der Menschen, die es ihnen erlaube, ihre Arbeit sehr korrekt durchzuführen, sehr genau zusammenpasse.

Nach den obigen Ausführungen dürfte diese Ansicht wohl etwas zu kurz greifen.

Soweit zur Erklärung der Unterschiede auf die Mentalität der Beschäftigten in Japan Bezug genommen wird, sind angesichts der oben kurz erläuterten JNR-Geschichte Zweifel angebracht.

Es dürfte außerdem davon auszugehen sein, dass sowohl in Europa als auch in Japan die Mitarbeiterzufriedenheit mit der Kundenzufriedenheit einhergehen. Hier ist die deutsche Bahnreform den Erwartungen bislang nicht gerecht geworden. Wenn dort aber Verbesserungen erreicht werden sollen, sind nicht nur die Mitarbeiter der Eisenbahnen gefragt, sondern vor allem das Management der Deutschen Bahn AG, der Gesetzgeber und die Verkehrspolitiker in Bund und Ländern.

Die deutschen Bahnreformer gingen ursprünglich von einer Privatisierung mit mehreren Entwicklungsstufen und vorläufigen Zwischenlösungen aus. Derzeit besteht aber die Gefahr, dass die deutsche Bahnreform in einer solchen Zwischenlösung, nämlich ohne zufriedenstellende Abgrenzung von Netz und Betrieb, und damit ohne funktionierenden Wettbewerb, zum Nachteil der Kunden und Steuerzahler stecken bleibt. Die Bahn selbst ist in diesem Zustand im Wettbewerb gegen Auto, Flugzeug und Bus nicht konkurrenzfähig.

Der Gesetzgeber wird sich daher erneut mit der Bahnreform beschäftigen müssen. Dies gilt insbesondere in Bezug auf das bislang (wohl aufgrund der damit verbundenen Kosten bei der dann notwendigen Bestellung von Fernverkehr) nicht erlassene Bundesgesetz gemäß Art. 87e Abs. 4 GG, mit dem der Bund zu der sicherlich hochkontroversen Frage Stellung nehmen müsste, welche Stadt wie viel Eisenbahnfernverkehr verdient.

## LITERATURNACHWEISE:

- E. AOKI/M. IMASHIRO/S. KATO/Y. WAKUDA, *A History of Japanese Railways 1872–1999* (Tōkyō 2000).
- S. SUMITA, *Success Story – The Privatisation of Japanese National Railways* (London 2000).

M. WACKET, *Mehdorn, die Bahn und die Börse – Wie der Bürger auf der Strecke bleibt* (München 2008).

D. FREE, *Early Japanese Railways: 1853–1914 Engineering Triumphs That Transformed Meiji-era Japan* (Tōkyō/North Clarenton 2014).

#### ZUSAMMENFASSUNG

*Obwohl sowohl in Japan als auch in Deutschland das Eisenbahnwesen in den Nachkriegsjahren in Staatsbahnen mit Behördenstrukturen organisiert war, und obwohl in beiden Ländern etwa zur gleichen Zeit Bahnreformen durchgeführt wurden, unterscheidet sich der Eisenbahnverkehr aus Sicht des Reisenden heute in Japan und Deutschland erheblich.*

*Während Japan als das „Eisenbahnland“ schlechthin gilt und Besucher mit Pünktlichkeitsrekorden beeindruckt, ist der deutsche Fahrgast froh, wenn überhaupt Schienenverkehr stattfindet. Oft werden hier inzwischen zum großen Ärger von Tausenden Pendlern selbst zentral gelegene Strecken monatelang gesperrt. In einer japanischen Großstadt wie Tōkyō wäre es hingegen nicht vorstellbar, dass beispielsweise die Yamanote-Linie den Abschnitt Shinjuku-Shibuya wegen Bauarbeiten sechs Monate lang nicht befährt und ein Ersatzverkehr mit Bussen eingerichtet wird.*

*Mit diesem Beitrag soll der Versuch unternommen werden, die Unterschiede der Organisation des Eisenbahnwesens in beiden Ländern herauszuarbeiten und zu analysieren.*

*Im Ergebnis ist festzustellen, dass weder die Ausgangssituationen der Staatsbahnen noch die Reformen in allen Punkten vergleichbar sind.*

*Die rechtliche Ausgestaltung der nicht vollendeten Reform in Deutschland verhindert derzeit, dass die Bahn ihre Vorteile gegenüber anderen Verkehrsträgern voll zur Geltung bringen kann. Diese Vorteile ermöglichen es den japanischen Bahnen in einem fairen Wettbewerb ohne Subventionen jedoch, Gewinne zu erwirtschaften und sich im Passagierverkehrswettbewerb gegenüber Auto, Bus, Flugzeug und Fähre zu behaupten.*

#### SUMMARY

*In both Japan and Germany, the post-war railway systems were state-run and both countries implemented rail reforms at similar times. However, today, the passengers' experience of rail transport differs greatly between the two countries.*

*Whereas Japan is seen globally as „the railway country“ and impresses visitors with its punctuality records, in Germany passengers are already happy when trains are running at all. Here, it happens that even crucial lines are shut down for months, causing inconvenience to thousands of commuters. In Japan it would not be imaginable that, for example, the Yamanote line in Tōkyō between Shinjuku and Shibuya were shut down for six months with substitute buses offered instead.*

*In this contribution, the author seeks to describe and analyse the differences in the organisation of the railway systems in the two countries. It will be shown that neither the initial situation of the state-run railways nor the later reforms are entirely comparable. As a result of the current legal framework of the unfinished reforms in Germany, the advantages of the railway in comparison to other means of transport are not fully realised. However, in Japan, where the railway operates within a system of fair competition without subventions, these advantages mean that the railway business is profitable and is the leading means of transport among car, bus, air and ferry.*

