ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Link, Heike

Article — Digitized Version

Bahnreform in Japan und Deutschland: Ein Vergleich

Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung

Provided in Cooperation with:
German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Link, Heike (1994) : Bahnreform in Japan und Deutschland: Ein Vergleich, Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung, ISSN 0340-1707, Duncker & Humblot, Berlin, Vol. 63, Iss. 3, pp. 246-275

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/141066

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Bahnreform in Japan und Deutschland — ein Vergleich

von Heike Link

Einführung

Seit den 70er Jahren wird weltweit über das Für und Wider von Deregulierungsmaßnahmen insbesondere im Transportsektor diskutiert. Diese Diskussion mündete in den USA bereits Ende der 70er Jahre in eine umfassende Deregulierung des Land- und Luftverkehrs. In Europa wurde Mitte der 80er Jahre parallel zur Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes damit begonnen, die nationalen Verkehrsmärkte zu liberalisieren. Die europäischen Eisenbahnen wurden vergleichsweise spät in die Deregulierungsbestrebungen der EG einbezogen. Erst der erwartete Anstieg der Verkehrsleistungen in Europa, der zunehmend auf Kapazitätsengpässe trifft und mit immer größeren Belastungen für Mensch und Umwelt verbunden ist, führte zu der Einsicht, daß die europäischen Bahnen stärker als bisher bei der Gestaltung des europäischen Verkehrsmarktes zu berücksichtigen und die hierzu erforderlichen organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen für die Bahnen zu schaffen sind. Im Juli 1991 wurde die EG-Richtlinie 91/440/EWG verabschiedet, die die Mitgliedsstaaten verpflichtet, die unternehmerische Eigenständigkeit der Bahnen zu gewährleisten, durch geeignete Maßnahmen eine gesunde Finanzstruktur der hoch verschuldeten Staatsbahnen zu schaffen, Infrastruktur und Transport zumindest rechnerisch zu trennen und die nationalen Bahnnetze für Dritte zu öffnen.

Die Strukturreform der deutschen Bahnen, die am 1. Januar 1994 mit der Gründung der Deutschen Bahn AG (DB AG) eingeleitet wurde, ist in engem Zusammenhang mit der EG-Richtlinie zu sehen. Mit dem Übergang zur privatrechtlichen Organisationsform, umfangreichen finanziellen Sanierungsmaßnahmen und der Befreiung vom öffentlichen Dienst- und Haushaltsrecht ist die Hoffnung verbunden, daß die DB AG verlorene Marktanteile zurückgewinnen und so den Stellenwert des Schienenverkehrs in Deutschland neu bestimmen kann.

Die japanischen Staatsbahnen standen Mitte der 80er Jahre vor ähnlichen Problemen wie die europäischen Bahnen heute. Sinkende Marktanteile, steigende Defizite und der hohe Schuldenstand erforderten eine grundlegende Reform. Diese wurde 1987 eingeleitet. Inzwischen liegen mehrjährige Erfahrungen über die Auswirkungen der Reform auf die quantitative und qualitative Entwicklung des Leistungsangebots, die Produktivität und die Gewinnsituation der japanischen Bahnen vor.

Im folgenden werden die japanischen Erfahrungen ausgewertet und Schlußfolgerungen für den deutschen Reformprozeß abgeleitet. Das erste Kapitel beschäftigt sich mit den Rahmenbedingungen für den Schienenverkehr in Japan und Deutschland und untersucht die Entwicklung der Staatsbahnen bis zur Reform. Kapitel 2 erläutert die Reformmodelle in Japan und Deutschland und diskutiert die Ergebnisse und Probleme der neugegründeten Nachfolgeunternehmen der japanischen Staatsbahnen. Kapitel 3 enthält Schlußfolgerungen und Anregungen für den in Deutschland begonnenen Reformprozeß.

1. Ausgangssituation

1.1 Rahmenbedingungen für den Schienenverkehr in Japan und Deutschland

1.1.1 Japan

Geographische und siedlungsstrukturelle Voraussetzungen

Die geographischen und siedlungsstrukturellen Verhältnisse sind in Japan für Eisenbahnen, insbesondere im Bereich des Personenverkehrs, außerordentlich günstig (vgl. Tabelle 1). Mit einer Einwohnerzahl von 123 Mill. und einer Bevölkerungsdichte von 325 Einwohnern je km² gehört Japan zu den am dichtesten besiedelten Industrieländern der Welt. Zudem konzentriert sich der überwiegende Teil der Bevölkerung, ca. 120 Mill., aufgrund des gebirgigen Charakters des Landes auf nur rund 20 vH der Landfläche. Die Mehrheit der Wohn- und Industriestandorte ist entlang der Küste der Hauptinsel Honshu angesiedelt und bietet mit dieser räumlichen Struktur geradezu ideale Bedingungen für die Bahnen. Ein eindrucksvolles Beispiel für diese Konstellation ist das als „Pazifischer Gürtel" bezeichnete Gebiet der Ostküste Honshus mit den drei großen Ballungsräumen Tokyo (32 Mill. Einwohner), Nagoya (11 Mill. Einwohner) und Osaka (18 Mill. Einwohner); hier wohnt die Hälfte der japanischen Bevölkerung.

Umfang und Qualität des Schienennetzes

Das japanische Schienennetz weist eine Streckenlänge von rund 27 000 km auf, was einer Netzdichte von 73 km/1000 km² entspricht. Davon werden rund 20 250 km von den JR-Gesellschaften — den Nachfolgeunternehmen der früheren Staatsbahn JNR (Japanese National Railways) — betrieben.

Die JR-Gesellschaften verfügen über vier Hochgeschwindigkeitsstrecken (Shinkansen-Linien) von insgesamt rund 1 800 km mit Durchschnittsgeschwindigkeiten zwischen 220 km/h und 275 km/h. Die Hochgeschwindigkeitsstrecken entsprechen 9 vH des gesamten JR-Netzes. Neben der JR-Gruppe existieren in Japan traditionell mehr als 100 private Eisenbahnen mit einem Streckennetz von rund 5 000 km und — seit 1984 — 36 sogenannte Drittsektorbahnen[1] mit rund 1 600 km Schienennetz. Das gesamte japanische Schienennetz weist mit 57 vH einen hohen Anteil elektrifizierter Strecken auf. 90 vH des Netzes sind Kapspur-Strecken[2].

Konkurrenzsituation

Die japanischen Eisenbahnen haben im Vergleich zum Straßenverkehr in vielen Relationen des Fernverkehrs und generell im Pendlerverkehr der großen Ballungsräume Geschwindigkeitsvorteile. Dies ist zum einen auf die Existenz der Hochgeschwindigkeitsstrecken und zum anderen auf die durch den gebirgigen Charakter des Landes bedingte Straßenführung zurückzuführen. Zudem verringern die auf den Highways zu zahlenden Autobahngebühren, die Überlastung des Straßennetzes und der erforderliche Stellplatznachweis für Pkw in Ballungsräumen die Attraktivität des Pkw[3]. Die Pkw-Dichte zählt mit 284 Pkw je 1000 Einwohner zu den niedrigsten unter den Industrieländern.

Im Konkurrenzkampf Schienenverkehr — Luftverkehr spielen ebenfalls die Geschwindigkeitsvorteile der Shinkansen-Linien eine entscheidende Rolle. Z.T. wurde der innerjapanische Luftverkehr auf Relationen, die auch vom Shinkansen bedient werden, eingestellt.

Innerhalb des Eisenbahnsektors konkurrieren besonders in den Ballungsräumen die großen Privatbahnen, auf die knapp ein Drittel aller Verkehrsleistungen im Schienenpersonenverkehr entfällt, mit der JR-Gruppe.

Die Voraussetzungen für den Güterverkehr auf der Schiene sind nicht so günstig wie für den Personenverkehr. So entfällt aufgrund des Inselcharakters und der konzentrierten Industrieansiedlung an den Küsten der größte Teil des Massenguttransports auf die gut entwickelte Küstenschiffahrt; andere Güterarten werden vorwiegend auf der Straße transportiert. Das geringe Lichtraumprofil und die niedrigen zugelassenen Achslasten der japanischen Kapspur-Strecken behindern die Konkurrenzfähigkeit des Schienengüterverkehrs. Hinzu kommt die Überlastung des Schienennetzes — besonders in den Ballungsräumen — durch den Personenverkehr, der in Japan höchste Priorität hat.

1.1.2 Deutschland

Geographische und siedlungsstrukturelle Voraussetzungen

Im Vergleich zu Japan sind die geographischen und siedlungsstrukturellen Voraussetzungen für den Schienenverkehr in Deutschland — besonders im Personenverkehrsbereich — nicht so günstig. So erreicht die Bevölkerungsdichte in Deutschland mit 224 Einwohnern je 1000 km² lediglich zwei Drittel des japanischen Wertes, in Ostdeutschland beträgt er 149 Einwohner je 1000 km² und in Westdeutschland 258 Einwohner je 1000 km². Bedingt durch Zersiedlungsprozesse im Umland der Städte ist die Bevölkerungskonzentration selbst in Großstädten und Ballungsräumen wesentlich niedriger als in Japan.

Umfang und Qualität des Schienennetzes

Das Streckennetz der deutschen Eisenbahnen umfaßt rund 44 000 km, von denen 41 000 km von den ehemaligen Staatsbahnen Deutsche Bundesbahn (DB) und Deutsche Reichsbahn (DR) bzw. seit dem 1. Januar 1994 von der DB AG betrieben werden.

In Deutschland beträgt die Netzdichte der Eisenbahnen 123 km/1000 km² (130km/1000 km² in Ostdeutschland und 108 km/1000 km² in Westdeutschland).

Die DB AG verfügt über rund 430 km Hochgeschwindigkeitsstrecken mit Geschwindigkeiten von 250 km/h; das entspricht rund 1 vH des Netzes.

Die Qualität und der Ausbauzustand des Schienennetzes ist in Ost- und Westdeutschland sehr unterschiedlich. Aufgrund der unzureichenden baulichen Unterhaltung, dem im Vergleich zur DB niedrigeren Baustandard und der mangelhaften Bauausführung ist das Schienennetz in Ostdeutschland durch einen schlechten Erhaltungszustand und ein geringeres technisches Niveau als in den alten Bundesländern gekennzeichnet[4]. So sind im ehemaligen Reichsbahngebiet nur 29 vH des Streckennetzes elektrifiziert, bei der DB beträgt dieser Anteil 43 vH.

---

[1] Dies sind JNR-Strecken im ländlichen Raum, die aus Rentabilitätsgründen stillgelegt werden sollten und von Präfekturen, Städten und Gemeinden sowie den in der Region angesiedelten Unternehmen gemeinsam betrieben werden. Vgl. hierzu Imashiro, M.: Provincial Railway Policy and the Third Sector Railways in Japan. Research Papers No. 17, Institute of Business Research, Daito Bunka University Tokyo, Tokyo 1993.

[2] Kapspur-Strecken haben eine Spurweite von 1067 mm im Vergleich zu 1435 mm bei europäischer Normalspur.

[3] Die Mautgebühren betragen gegenwärtig für einen Pkw durchschnittlich 23 ¥/km, hinzu kommen Festbeträge von rund 150 ¥ an den Highway-Auf- und Abfahrten. Daraus ergeben sich z.B. auf der Strecke Tokyo-Kyoto (rund 500 km) 170 DM für eine einfache Fahrt, der Preis für eine Fahrt mit dem Shinkansen liegt bei 115 DM.

[4] Vgl. hierzu Enderlein, H., Kunert, U., Link, H.: Berechnung und Bewertung der Verkehrsinfrastruktur in den neuen Bundesländern. Beiträge zur Strukturforschung, Heft 149, Berlin 1994.

Tabelle 1

Rahmenbedingungen für den Schienenverkehr in Deutschland und Japan 1990

	Deutschland[1])	Japan[2])
1. Landfläche (1000 qkm)	357	378
2. Bevölkerung (Mill.)	80	123
3. Bevölkerungsdichte (Einwohner/qkm)	224	325
4. Kraftfahrzeugbestand (1000)[3])	42 457	57 789
dar.: Pkw	35 502	34 924
Pkw je 1000 Einwohner	444	284
5. Straßenverkehr		
Straßenlänge (1000 km)	629	1 115
dar.: Autobahnen (km)	10 810	4 660
Personenverkehrsleistungen (Mrd. Pkm)[4])	687	663
Güterverkehrsleistungen (Mrd. tkm)[5])	183	272
6. Eisenbahnverkehr		
Netzlänge (km)	43 900	27 000
dar.: Staatsbahnen (km)	40 900	20 250
dar.: Hochgeschwindigkeitsstrecken[6]) (km)	430	1 800
Personenverkehrsleistungen (Mrd. Pkm)	63	385
dar.: Staatsbahnen	61	235
Fahrgastdichte der Staatsbahnen[7])	4 086	31 794
Güterverkehrsleistungen (Mill. tkm)[8])	103 274	27 196
dar.: Staatsbahnen	102 318	26 728

[1]) Nach dem Gebietsstand vom 3. Oktober 1990. — [2]) Bestandsangaben zum 1.4.1990, Stromgrößen vom 1.4.1990 bis 31.3.1991. — [3]) Deutschland: zulassungspflichtige Fahrzeuge einschließlich der vorübergehend abgemeldeten Fahrzeuge, ohne Mopeds, Mofas, Mokicks, Leicht- und Kleinkrafträder mit amtlichen Kennzeichen; Japan: einschließlich nicht zulassungspflichtiger motorisierter Zweiräder. — [4]) Nur motorisierter Individualverkehr. — [5]) Binnenländischer Güterverkehr einschließlich Straßengüternahverkehr. — [6]) In Japan 220 km/h bis 275 km/h, in Deutschland 250 km/h. — [7]) Personenkilometer/Streckenlänge/365. — [8]) Frachtpflichtiger Verkehr.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Deutsche Bundesbahn; Deutsche Reichsbahn; Kraftfahrtbundesamt; Japan Transport Economics Research Center; International Road Federation; Berechnungen des DIW.

Der mangelhafte Erhaltungszustand führte bei der DR zu Geschwindigkeits- und Achslastbeschränkungen auf großen Teilen des Netzes und damit auch zum Attraktivitätsverlust der Bahn in Ostdeutschland.

Konkurrenzsituation

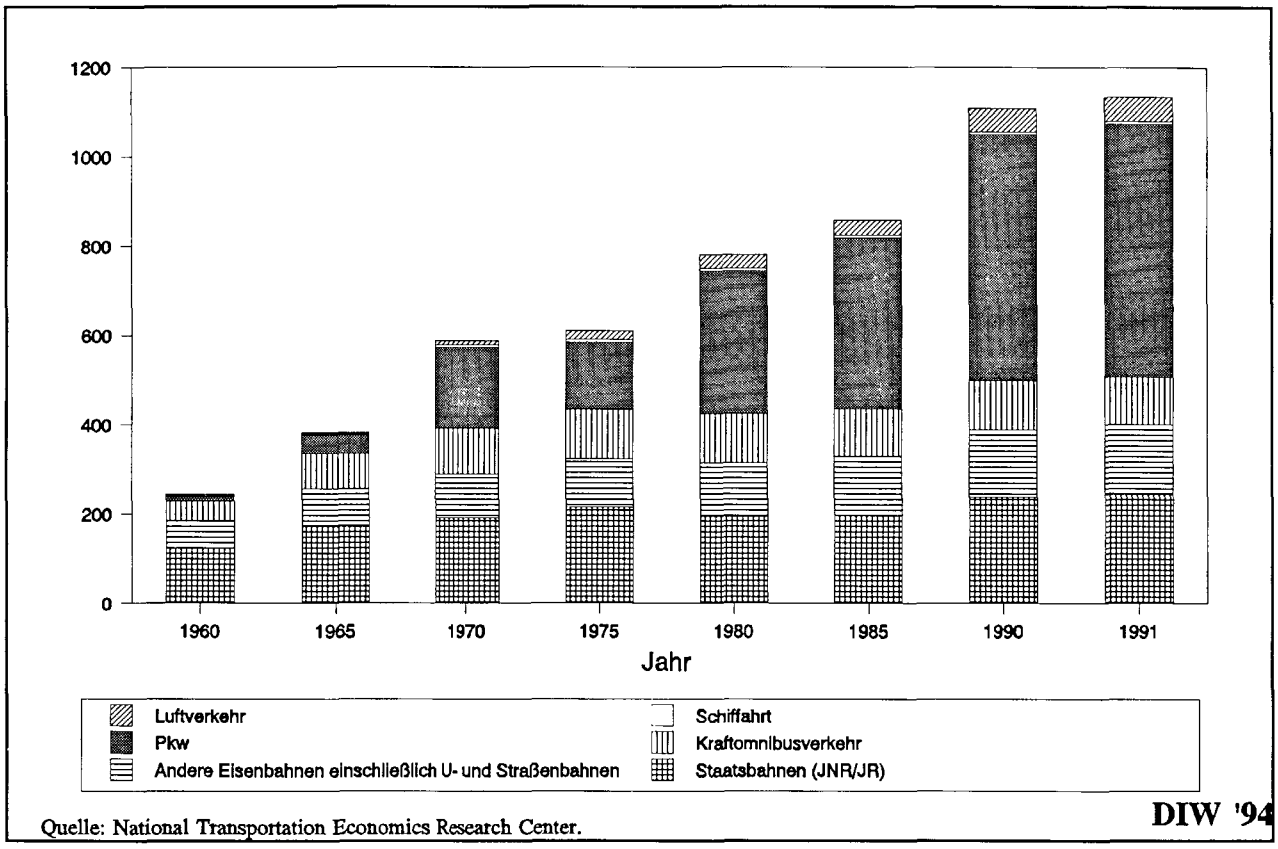
Aufgrund des geringen Anteils an Hochgeschwindigkeitsstrecken haben Schienenverkehre in Deutschland nur auf einzelnen Relationen Geschwindigkeitsvorteile. Hinzu kommen schlechter Fahrkomfort und Service. Aufgrund der straßenorientierten Verkehrspolitik und vergleichsweise günstiger naturräumlicher Bedingungen ist das Straßennetz in Deutschland qualitativ und quantitativ wesentlich besser ausgebaut als in Japan. Autobahngebühren werden in Deutschland — anders als in einigen anderen europäischen Ländern, den USA und Japan — bislang nicht erhoben. Diese Faktoren führten zu einem höheren Stellenwert des Pkw in der persönlichen Verkehrsmittelwahl. Die Pkw-Dichte ist mit 444 Pkw je 1000 Einwohnern um reichlich die Hälfte höher als in Japan.

Die Personenverkehrsleistungen liegen bei den deutschen Bahnen wesentlich unter denen der JR-Gruppe. Dies wird deutlich beim Vergleich der in Tabelle 1 ausgewiesenen täglichen Fahrgast-Dichte (Personenkilometer pro Jahr/Streckenlänge des Schienennetzes/365). Diese Kennzahl liegt in Deutschland mit rund 4 100 lediglich bei 13 vH des Wertes für Japan.

Die Voraussetzungen für den Güterverkehr auf der Schiene sind in Deutschland günstiger als in Japan. Die Kapazitätsprobleme der Bahnen sind nicht so gravierend und eine derart starke Priorität des Personenverkehrs existiert nicht. Der schärfste Konkurrent im Güterverkehr der deutschen Bahnen ist der Straßenverkehr; er weist eindeutige Vorteile hinsichtlich Geschwindigkeit, Zuverlässigkeit und Flexibilität auf. Im Massengutverkehr ist zudem aufgrund des gut ausgebauten Binnenwasserstraßennetzes die Binnenschiffahrt ein starker Wettbewerber, z.T. sogar mit gleicher Streckenführung wie die Bahnen (z.B. Main-Donau-Kanal).

Schaubild 1

Entwicklung der Verkehrsleistungen im motorisierten Personenverkehr Japans
in Mrd. Pkm



Quelle: National Transportation Economics Research Center.

1.2 Verkehrsleistungen der Staatsbahnen vor den Reformen

Sowohl in Japan als auch in Deutschland mußten die Bahnen ständig Marktanteilsverluste hinnehmen (Schaubilder 1 bis 4).

1.2.1 Japan

In Japan fiel der Anteil der Staatsbahn JNR an den gesamten Personenverkehrsleistungen von 51 vH im Jahr 1960 auf 23 vH im Jahr 1987, dem letzten Jahr der JNR vor der Reform (Schaubild 1). Im Gegensatz zur JNR gelang es den in Japan traditionell existierenden Privatbahnen, ihre Verkehrsleistungen absolut zu steigern und so ihre Marktanteile zu behaupten. Hierfür werden von japanischer Seite mehrere Gründe genannt: Zum einen sind die Privatbahnen weit weniger als die JNR mit unrentablen Strecken im ländlichen Raum belastet. Zum anderen wurde bei den Privatbahnen nicht so häufig gestreikt wie bei der Staatsbahn JNR, was generell zu einem besseren Image führte.

Der Marktanteilsverlust der JNR im Güterverkehr war besonders krass: Der Anteil der JNR an den Güterverkehrsleistungen fiel von 31 vH im Jahr 1960 auf nur noch 5 vH im Jahr 1990 (Schaubild 2).

1.2.2 Deutschland

In Deutschland erbrachte die DB 1990 nur noch 6 vH aller Personenverkehrsleistungen im Vergleich zu 16 vH im Jahr 1960 (Schaubild 3) und liegt mit diesen Anteilen wesentlich unter den japanischen Werten. Bei den Güterverkehrsleistungen sank der Marktanteil der DB in der gleichen Zeit von 37 vH auf 18 vH (Schaubild 4).

Ursachen für die Marktanteilsverluste in beiden Ländern

Allgemeine und für beide Länder gleichermaßen zutreffende Ursachen für den Marktanteils- und Bedeutungsverlust der Bahnen im Personen- und Güterverkehr sind

— der sprunghafte Anstieg der individuellen Motorisierung (in Japan von 5 Pkw je 1000 Einwohner (1960) auf 284 Pkw je 1000 Einwohner (1990), in Westdeutschland im gleichen Zeitraum von 121 auf 482 Pkw je 1000 Einwohner),

— die qualitative und quantitative Verbesserung des Straßennetzes,

— Mißmanagement, Inflexibilität, fehlende Kundennähe sowie fehlende unternehmerische Entscheidungsfreiheit der Staatsbahnen aufgrund ihres Behördenstatus,

— Veränderung der Güterstruktur zugunsten straßenaffiner Güter (Güterstruktureffekt),

— neue logistische Anforderungen der Verlader im Güterverkehr (Just-in-time), auf die die schwerfälligen Bahnapparate nur unzureichend reagierten.

Beim Vergleich beider Länder ist auffällig, daß in Deutschland stärker der Personenverkehr betroffen ist, während in Japan der Schienengüterverkehr in weit größerem Umfang als der Personenverkehr Marktanteile abgeben mußte.

Der höhere Marktanteilsverlust der DB im Personenverkehr ist in den bereits in Abschnitt 1.1 diskutierten ungünstigeren siedlungsstrukturellen Voraussetzungen sowie darin zu sehen, daß die individuelle Motorisierung in Deutschland früher als in Japan einsetzte. Zudem war die Politik in Deutschland stärker straßenorientiert. So wurde in Westdeutschland das Straßennetz seit 1960 um 38 vH erweitert und das Streckennetz der DB um 13 vH reduziert. In Japan hingegen erfolgte eine Erweiterung des Straßennetzes um lediglich 14 vH und eine Reduktion des JNR-Netzes um 8 vH. Dabei ist außerdem zu berücksichtigen, daß — im Unterschied zu der Mehrzahl der DB-Streckenstillegungen — die Reduktion des JNR-Netzes[5] um rund 3 160 km in fast der Hälfte der Fälle eine Umwandlung in die sogenannten Drittsektorbahnen[6] bedeutete, d.h. die betroffenen Strecken als Schienenverbindungen erhalten blieben.

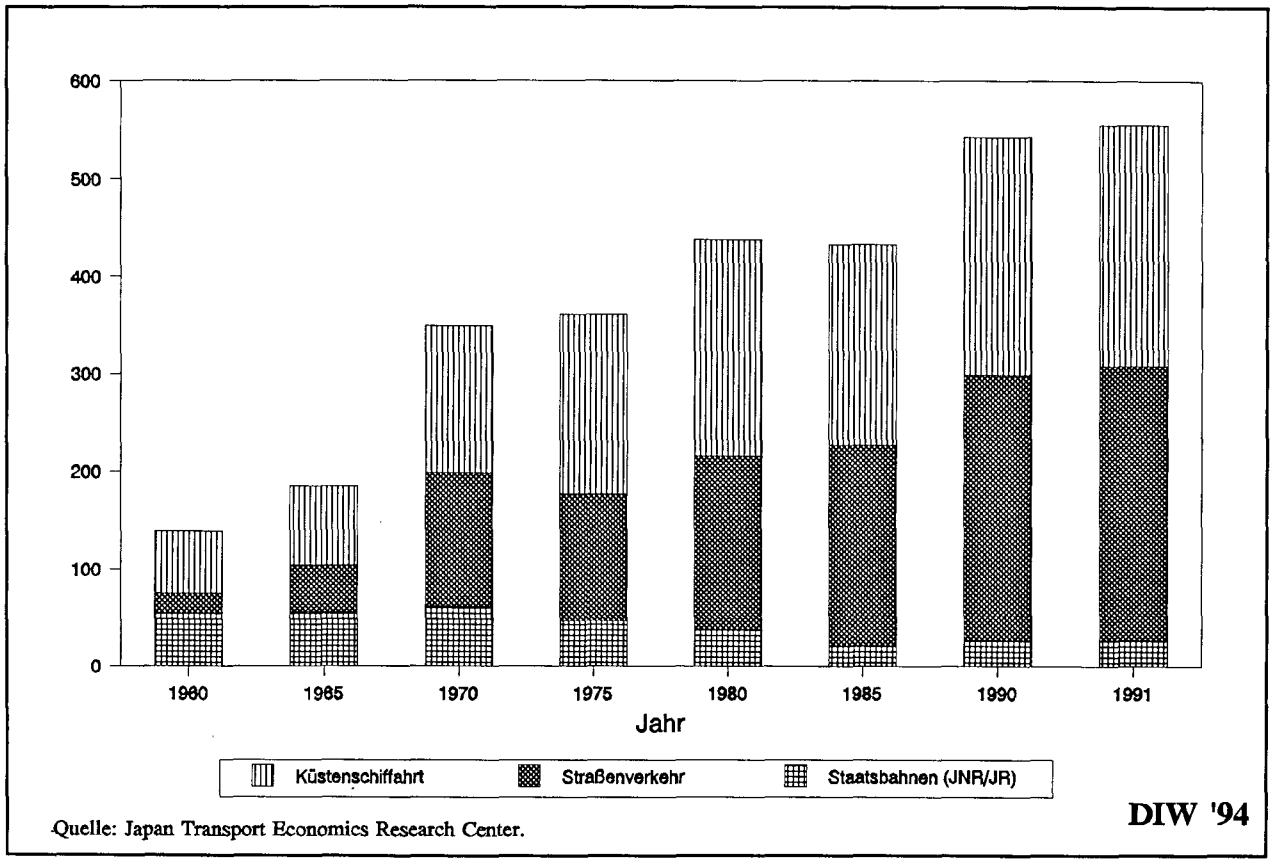
Für die extrem hohen Marktanteilsverluste der JNR im Güterverkehr ist der in Japan besonders stark wirkende Güterstruktureffekt verantwortlich. Ein Beispiel hierfür ist der Transport von Kohle, mit 21 vH des Transportvolumens im Jahr 1960 die Hauptquelle im JNR-Güterverkehr, der aufgrund der Erschöpfung der einheimischen Kohlevorkommen auf einen Anteil von 3 vH im Jahr 1990 sank. Hinzu kamen Fehler im JNR-Management, das die Bedeutung des Containerverkehrs unterschätzte und damit die Abgabe von Marktanteilen der Bahn an die Straße forcierte. Auch die von der Verkehrspolitik und der JNR selbst gesetzte Priorität für den Personenverkehr trug zum Bedeutungsverlust des JNR-Güterverkehrs bei.

[5] Hierbei handelte es sich um eine 1981 beschlossene Maßnahme, die 83 JNR-Strecken betraf.

[6] Von den 83 zur Stillegung vorgesehenen Strecken wurden 38 Linien in Drittsektorbahnen umgewandelt, die übrigen Relationen werden durch Busse bedient.

Schaubild 2

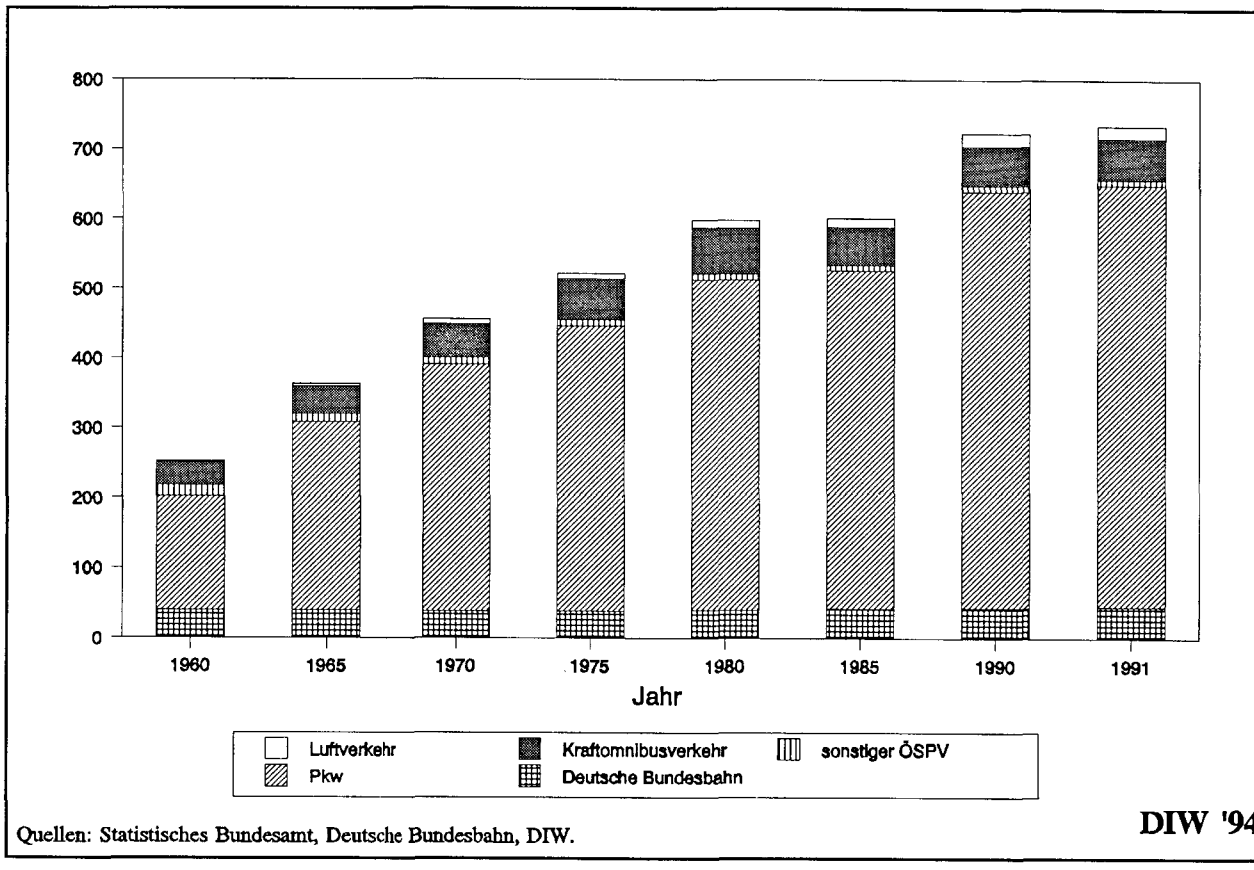
Entwicklung der Verkehrsleistungen im binnenländischen Güterverkehr Japans
in Mrd. tkm



Quelle: Japan Transport Economics Research Center.

Schaubild 3

Entwicklung der Verkehrsleistungen im motorisierten Personenverkehr Westdeutschlands
in Mrd. Pkm



Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbahn, DIW.

Ein Sonderproblem stellt in Deutschland der Zusammenbruch des staatlich regulierten Verkehrsmarktes der ehemaligen DDR nach der deutschen Vereinigung dar. Der sprunghafte Anstieg der individuellen Motorisierung, der Wegfall von Beschränkungen für den Straßengüterverkehr und die allgemeine wirtschaftliche Krise in den neuen Bundesländern führten bei der DR zu besonders gravierenden Verlusten. Erbrachte sie vor der deutschen Vereinigung im Jahr 1989 noch 17 vH aller Verkehrsleistungen im Personenverkehr und 81 vH aller Verkehrsleistungen im binnenländischen Güterverkehr, so waren es im Jahr 1992 nur noch 8 vH bzw. 32 vH.

1.3 Finanzielle Situation der Staatsbahnen vor den Reformen

Parallel zu den Marktanteilsverlusten verschlechterte sich die finanzielle Situation der Bahnen. Die Defizite stiegen ständig; dies führte zu wachsender Abhängigkeit von Subventionen, steigendem Schuldenstand und zunehmenden Zinsbelastungen.

1.3.1 Japan

Die JNR schloß im Jahr 1964 erstmals mit einem Defizit ab, das sich auf 123 Mrd. ¥ belief und schließlich im Jahr 1986, dem letzten Jahr der JNR, rund 1,4 Bill. ¥ (etwa 14 Mrd. DM zum damaligen Umrechnungskurs von 100 ¥ = 1 DM) betrug (Schaubild 5).

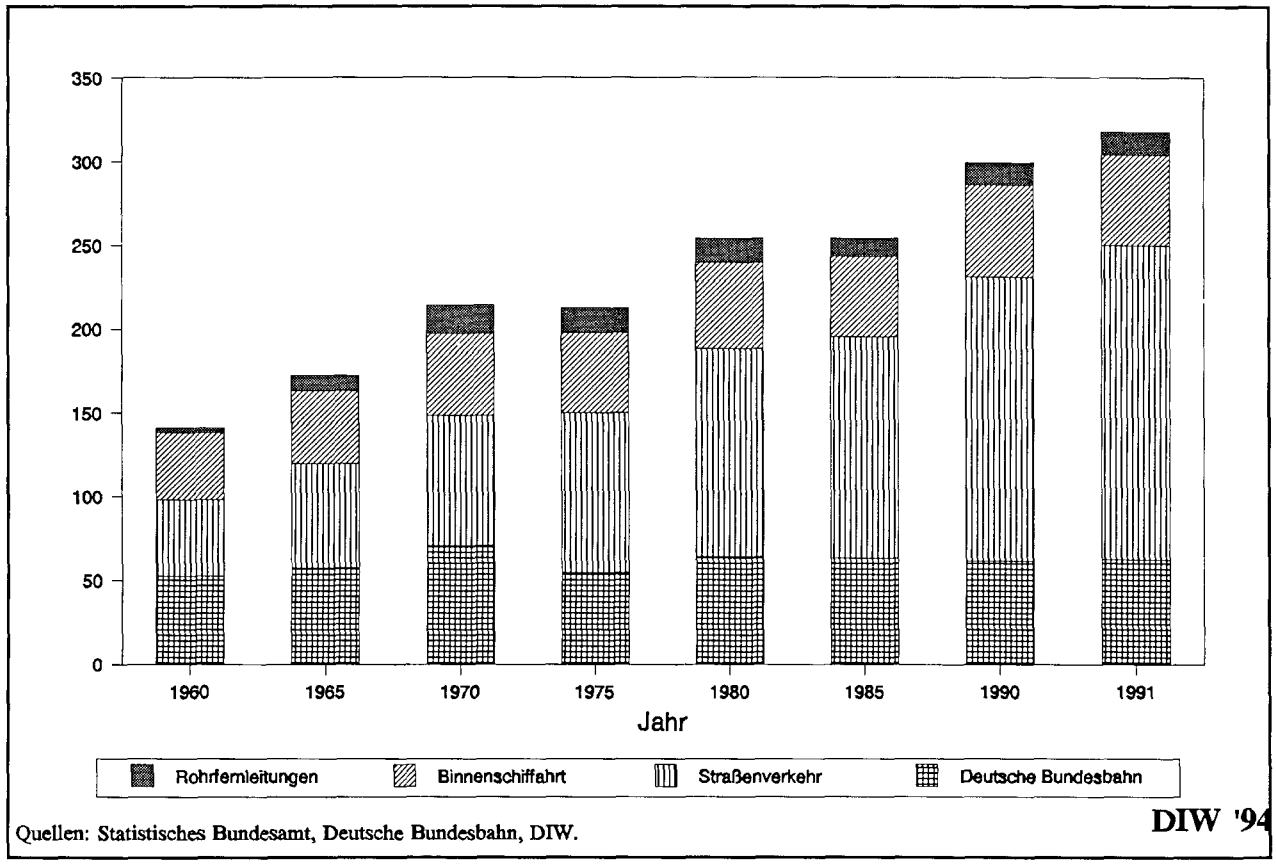
Obwohl die Regierung zweimal — in den Jahren 1976 und 1980 — die Zinsbelastungen der JNR durch gezielte Subventionen reduzierte und die Rückzahlung eines Teils der langfristigen Verbindlichkeiten aussetzte, stieg der Schuldenberg stetig und machte die JNR praktisch handlungsunfähig. Die langfristigen Verbindlichkeiten erreichten 1986 die astronomische Höhe von rund 37 Bill. ¥. Diese Summe entsprach rund 10 vH des japanischen Bruttoinlandsprodukts und mehr als 60 vH des japanischen Staatshaushaltes.

1.3.2 Deutschland

Eine finanziell ähnlich negative Entwicklung läßt sich für die DB konstatieren (Schaubild 6): Trotz beträchtlicher Sub-

Schaubild 4

Entwicklung der Verkehrsleistungen im binnenländischen Güterverkehr Westdeutschlands
in Mrd. tkm



Quellen: Statistisches Bundesamt, Deutsche Bundesbahn, DIW.

ventionen — allein rund 54 Mrd. DM im Zeitraum von 1975 bis 1990 — stiegen die jährlichen Defizite von 4,4 Mrd. DM (1975) auf 5 Mrd. DM (1990) und führten zu einer schrittweisen Aufzehrung des Eigenkapitals. Die langfristigen Verbindlichkeiten der DB betrugen 1990 rund 50 Mrd. DM; im gleichen Jahr zahlte die DB Zinsen in Höhe von 3 Mrd. DM. Die Situation verschärfte sich nach der deutschen Vereinigung durch die spezifischen Schwierigkeiten der DR weiter[7]. Der Schuldenstand von DB und DR erreichte zum Jahresende 1993 die Rekordhöhe von 70 Mrd. DM.

2. Vergleich der Reformansätze

2.1 Gründe für die Reformen

Sowohl in Japan als auch in Deutschland erforderten die defizitäre Situation der Staatsbahnen, der prognostizierte weitere Anstieg der Defizite und die sich daraus ergebende aktuelle und zukünftige Haushaltsbelastung eine grundlegende Bahnreform. Der Druck, die Bahnen von Grund an umzustrukturieren, wurde durch länderspezifische Besonderheiten noch verstärkt.

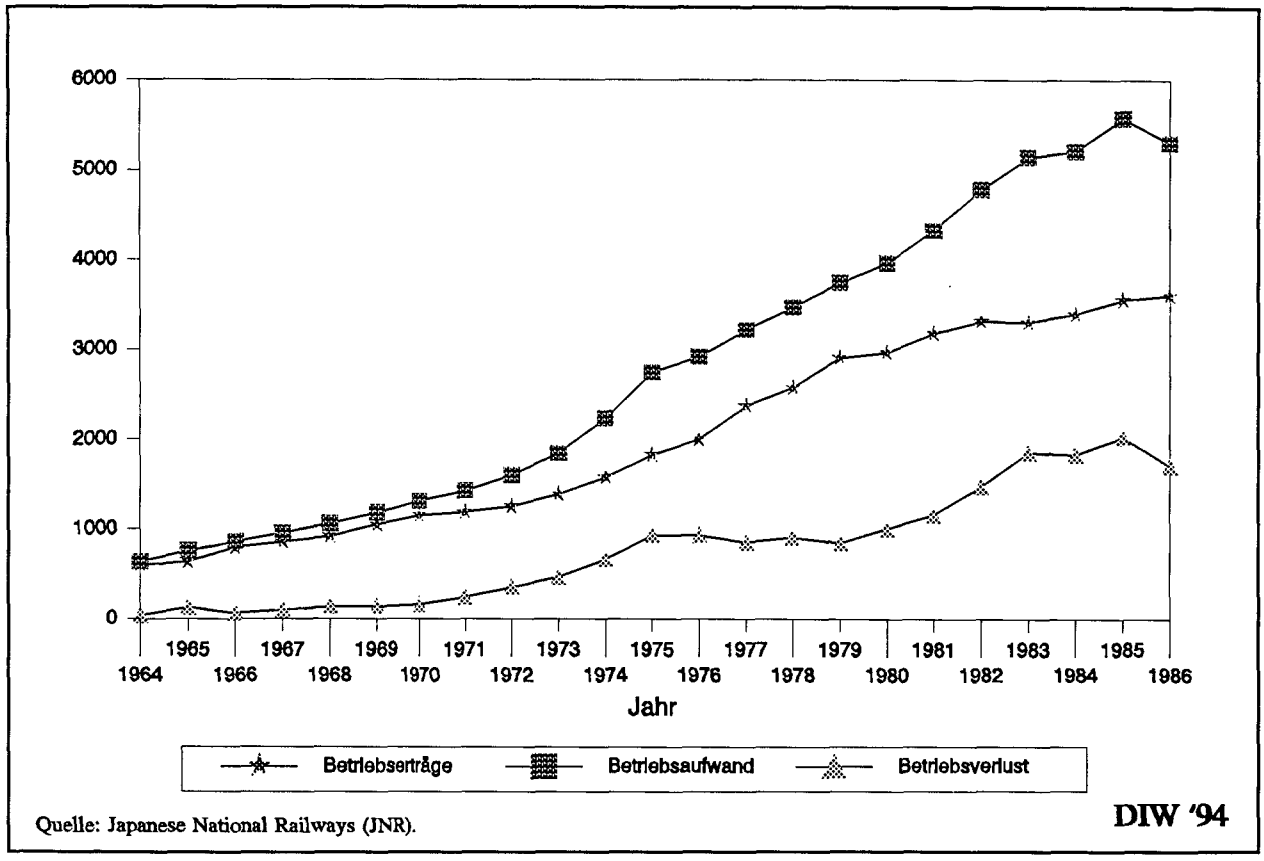
In Japan waren dies insbesondere die zahlreichen Streiks bei der JNR, die die finanziellen Verluste der Bahn erhöhten und zu einem schlechten Image der JNR in der Bevölkerung führten. Zu beachten ist auch, daß in Japan die Defizite und die langfristigen Verbindlichkeiten der JNR und damit die Haushaltsbelastungen bereits wesentlich früher als in Deutschland Größenordnungen erreichten, die eine Reform unumgänglich machten.

In Deutschland verstärkte die Schaffung des EG-Binnenmarktes für den Verkehrsbereich den aus finanziellen Gründen bereits vorhandenen Handlungsbedarf. Die EG-Richtlinie 91/440/EWG im Zusammenhang mit der Liberalisierung und Deregulierung des EG-Verkehrsmarktes verpflichtet alle EG-Länder, ihre Beziehungen zu den Staatsbahnen nach folgenden Grundsätzen neu zu gestalten:

[7] Allein für die in der Vergangenheit unterlassenen sowie für die zur Qualitätsangleichung erforderlichen Erneuerungs- und Ersatzmaßnahmen im Bereich der Schienenwege der DR sind nach Schätzungen des DIW rund 31 Mrd. DM im Zeitraum 1991 bis 2010 erforderlich. Vgl. Enderlein, H., Kunert, U.: Ermittlung des Ersatzinvestitionsbedarfs für die Bundesverkehrswege. Beiträge zur Strukturforschung, Heft 134, 1992.

Schaubild 5

Finanzielle Entwicklung der JNR bis zur Reform
in Mrd. ¥



Quelle: Japanese National Railways (JNR).

- Unabhängigkeit der Eisenbahnunternehmen von staatlichen Einflüssen,
- Trennung von Fahrweg und Transport (Mindestanforderung ist die rechnerische Trennung),
- Öffnung der Schienennetze für Dritte,
- Zahlung von Entgelten für die Nutzung des Fahrwegs sowie
- Schaffung einer gesunden Finanzstruktur.

Mit den am 1. Januar 1994 in Kraft getretenen Gesetzen zur Bahnreform wird in Deutschland diese EG-Richtlinie in nationales, z.T. über die genannten Anforderungen hinausgehendes Recht umgesetzt.

2.2 Die japanische Bahnreform

2.2.1 Grundzüge

Die am 1. April 1987[8] eingeleitete Reform der japanischen Staatsbahnen bestand aus folgenden Elementen:

Regionale Aufteilung und Privatisierung

Der Bereich Personenverkehr wurde in die sechs Regionen Ostjapan, Zentraljapan, Westjapan, Hokkaido, Shikoku und Kyushu unterteilt, für die jeweils eine Personenverkehrsgesellschaft gegründet wurde (Übersicht 1). Dabei wurden die Regionen so gebildet, daß 95 vH aller Bahnfahrten im Personenverkehr in ein und derselben Region beginnen und enden.

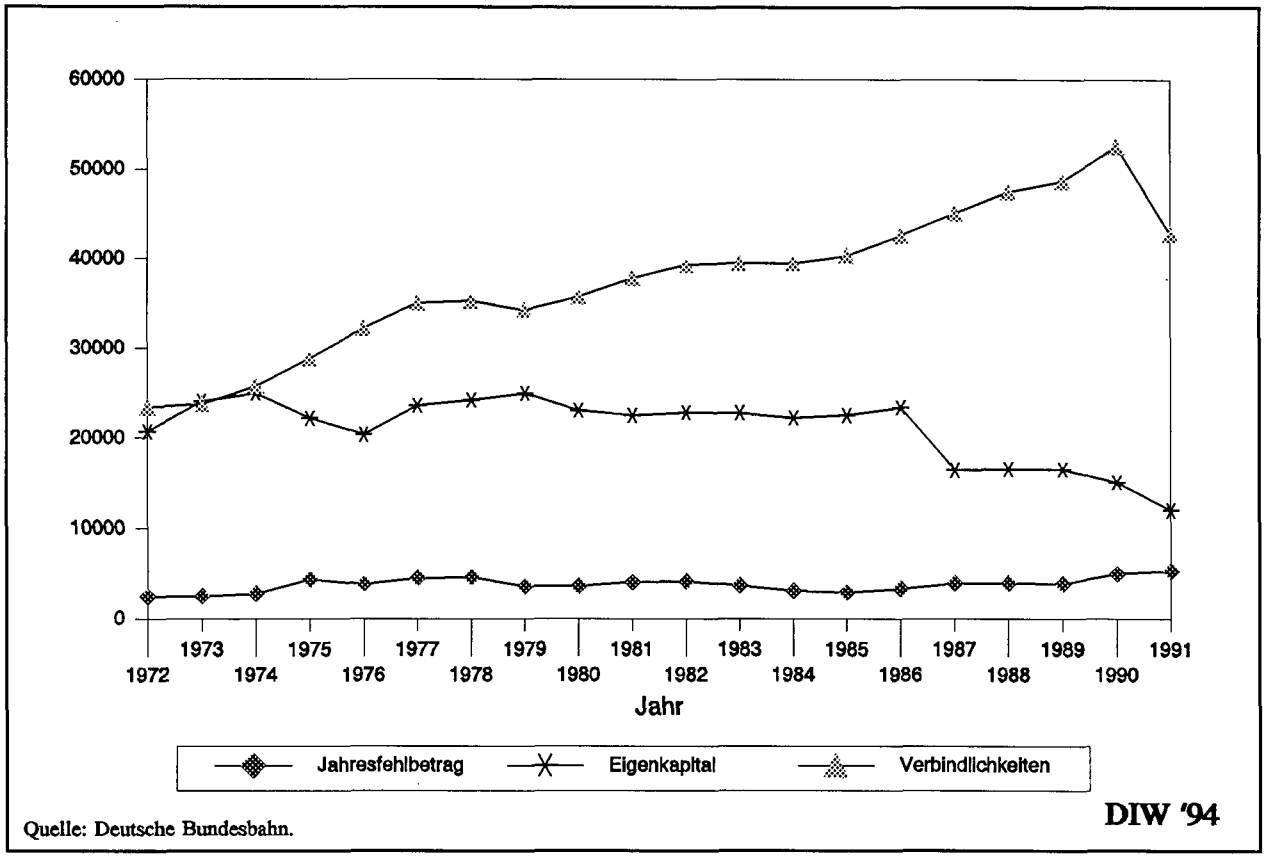
Die für die Durchführung von Transporten erforderlichen Anlagen (Gleise, rollendes Material usw.) wurden auf die JR-Personenverkehrsgesellschaften übertragen. Neben den JR-Gesellschaften wurde die Shinkansen Holding Corporation gegründet, die Eigentümerin der Shinkansen-Gleisanlagen war und diese an die Personenverkehrsgesellschaften vermietete.

Für den Bereich Güterverkehr wurde eine eigenständige, landesweit operierende Gesellschaft (JR Freight) ge-

[8] Das Geschäftsjahr beginnt nach japanischem Handelsrecht am 1. April und endet am 31. März des Folgejahres.

Schaubild 6

Entwicklung der finanziellen Situation der Deutschen Bundesbahn
in Mill. DM



Quelle: Deutsche Bundesbahn.

gründet, die zur Durchführung ihrer Transporte überwiegend die Gleisanlagen der Personenverkehrsgesellschaften mietet, da sie nur in geringem Umfang über eigene Gleisanlagen verfügt.

Die Hauptlast der JNR-Altschulden, überzähliges Personal und nicht betriebsnotwendige JNR-Grundstücke wurden in die JNR Settlement Corporation, eine öffentlich-rechtliche Liquidationsgesellschaft, überführt. Außerdem wurden die Railway Telecommunication Company, die Railway Information Systems Company und das Railway Technical Research Institute geschaffen, die Service-Leistungen für die JR-Gesellschaften erbringen. Tabelle 2 enthält eine Zusammenstellung wichtiger Kennzahlen für die neuen JR-Gesellschaften.

Die sechs Personenverkehrsgesellschaften und JR Freight wurden als Aktiengesellschaften gegründet, deren Aktien zunächst von der JNR Settlement Corporation gehalten wurden, d.h. vollständig im Staatsbesitz waren. Anders als in Deutschland sah der japanische Reformplan ausdrücklich vor, zum frühestmöglichen Zeitpunkt Aktien der JR-Gesellschaften zu verkaufen und so eine „echte" Privatisierung zu realisieren. Nach mehrmaliger Verschiebung des Zeitpunkts der Börseneinführung wurden im Oktober 1993 die ersten Anteile der JR East, der größten und umsatzstärksten JR-Gesellschaft, verkauft. Andere JR-Unternehmen (z.B. JR West und JR Central), die ebenfalls die Bedingungen für die Börseneinführung erfüllen, werden zu einem späteren Zeitpunkt folgen.

Altschuldenentlastung

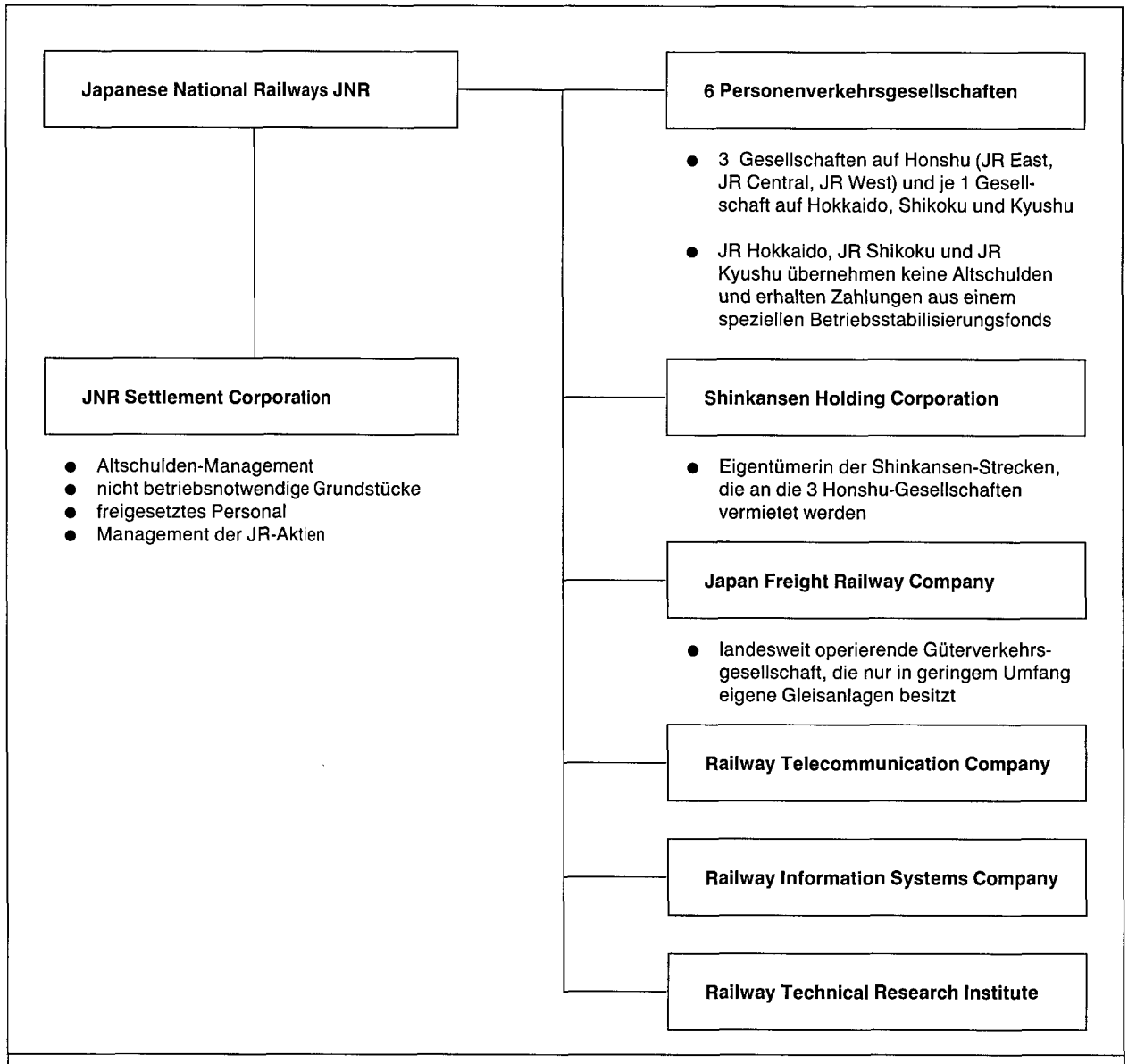
Die Altschulden der JNR betrugen, wie bereits angeführt, im Jahr 1986 rund 37 Bill. ¥, die wie folgt aufgeteilt wurden (Tabelle 3):

— Die JR-Gesellschaften auf der Hauptinsel Honshu (JR East, JR Central und JR West) sowie die Güterverkehrsgesellschaft übernahmen insgesamt 5,9 Bill. ¥ der langfristigen Verbindlichkeiten.

— Auf die JR-Gesellschaften auf den Inseln Hokkaido, Shikoku und Kyushu, die aufgrund der ungünstigen Siedlungsstruktur in ihrem Betriebsgebiet mit Betriebsverlusten operieren, wurde nur das jeweils erforderliche Unternehmenskapital, jedoch keine langfristigen Verbindlichkeiten übertragen.

Übersicht 1

Organisationsstruktur der JR-Gruppe entsprechend den Empfehlungen der JNR-Reform-Kommission[1])



[1]) JNR: Japanese National Railways; JR: Japan Railway.
Quelle: Japan Transport Economics Research Center.

— Die Shinkansen-Holding Corporation übernahm 8,6 Bill. ¥ der Altschulden. Dies entsprach dem Wiederbeschaffungswert aller Shinkansen-Linien.

— Die verbleibenden 22,7 Bill. ¥, d.h. rund zwei Drittel der Altschulden, wurden von der JNR Settlement Corporation übernommen. Davon sollten rund 7,7 Bill. ¥ durch den Verkauf von nicht betriebsnotwendigen JNR-Liegenschaften und rund 0,7 Bill. ¥ durch den Verkauf von Aktien der neuen JR-Gesellschaften getilgt werden. Die restlichen 14,3 Bill. ¥ sollten als Verbindlichkeiten in den Staatshaushalt übernommen werden.

Maßnahmen zum Profitausgleich zwischen den JR-Gesellschaften

Die neu gegründeten JR-Gesellschaften haben z.T. sehr unterschiedliche Voraussetzungen. Die Gesellschaften auf der Hauptinsel Honshu haben günstige siedlungsstrukturelle Voraussetzungen und ein entsprechend hohes Fahrgastaufkommen, während die JR-Gesellschaften auf den Inseln Hokkaido, Shikoku und Kyushu in Regionen mit ausgeprägter Landflucht operieren müssen. Auch zwischen den Regionen der Hauptinsel Honshu variiert das Verkehrsaufkommen: So gibt es beispielsweise beträcht-

Tabelle 2

Kennzahlen der JR-Gesellschaften 1987[1])

	JR East	JR Central	JR West	JR Hokkaido	JR Shikoku	JR Kyushu	JR Freight
Streckenlänge (km)[2])	7 454	1 984	5 091	2 542	837	2 101	9 886
Beschäftigte	89 540	25 200	53 400	13 000	4 900	15 000	12 500
Verkehrsleistungen (Mrd. Pkm bzw. Mrd. tkm)	104,5	41,1	45,8	3,9	1,7	7,7	20
Kapital (Mrd. ¥)	200	112	100	9	3,5	16	19
Verbindlichkeiten (Mrd. ¥)	3 299	319	1 016	—	—	—	94
Sachanlagevermögen (Mrd. ¥)	3 785	525	1 276	283	111	338	144
Betriebserträge[3]) (Mrd. ¥)	1 565,7	874,6	763,1	91,9	35,2	129,8	172,7
Betriebsaufwand[3]) (Mrd. ¥)	1 269,2	803,1	692,3	145,7	50,1	158,7	161,5
Gewinn/Verlust (Mrd. ¥)	76,6	60,7	8	−2,2[4])	1[4])	1,5[4])	5,9

[1]) Bestandsgrößen zum 1. 4. 1987, Stromgrößen vom 1.4.1987 bis 31.3.1988; JR: Japan Railway. — [2]) Von den Gesellschaften betriebene Strecken unabhängig von den Eigentumsverhältnissen, einschließlich Shinkansen-Linien. — [3]) Ohne bahnfremde Geschäftsfelder. — [4]) Einschließlich Einnahmen aus dem Management Stabilization Funds.

Quelle: Japan Transport Economics Research Center.

liche Unterschiede im Fahrgastaufkommen des Tokaido und des Sanyo-Shinkansens (JR Central bzw. JR West).

Um diesen unterschiedlichen Voraussetzungen Rechnung zu tragen, enthielt die Bahnreform die folgenden Maßnahmen:

a) Einführung eines Leasing-Systems für die Shinkansen-Strecken mit gestaffelten Gebühren entsprechend dem Verkehrsaufkommen,
b) Einrichtung eines Betriebsstabilisierungsfonds (Management Stabilization Funds) von 1,3 Bill. ¥ für die JR-Gesellschaften auf den Inseln Hokkaido, Shikoku und Kyushu,
c) Gebührenfestlegung für die Nutzung von Gleisanlagen durch den Güterverkehr nach dem „avoidable-costs-Prinzip".

Entlastung von Personalüberhang

Zum Zeitpunkt der JNR-Reform beschäftigte das Staatsunternehmen 276 000 Arbeitnehmer. Für diese wurden folgende Regelungen getroffen:

— 215 000 Arbeitnehmer wurden von den neuen JR-Gesellschaften übernommen,
— 20 000 Beschäftigte gingen mit Abfindungen in den vorzeitigen Ruhestand,
— die verbleibenden 41 000 Beschäftigten wurden von der JNR Settlement Corporation übernommen.

2.2.2 Ergebnisse der Reform

Die neu gegründeten JR-Gesellschaften haben sich seit der Reform im Umfeld der japanischen Wirtschaft sehr günstig entwickelt.

Verkehrsleistungen

Wie Tabelle 4 zeigt, erzielten die sechs Personenverkehrsgesellschaften als Gruppe deutliche Zuwächse der Verkehrsleistungen, die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate betrug im Zeitraum 1987 bis 1991 4,8 vH im Vergleich zu 1 vH im letzten Fünfjahreszeitraum der JNR-Ära (1982 bis 1986). Lediglich die JR-Unternehmen auf Hokkaido, Shikoku und Kyushu wiesen im Jahr 1989 keine positiven Steigerungsraten auf.

Im Bereich des Güterverkehrs stiegen die Verkehrsleistungen um durchschnittlich 7,7 vH pro Jahr. In den letzten fünf Jahren vor der Reform nahmen die JNR-Güterverkehrsleistungen dagegen um durchschnittlich 8,4 vH jährlich ab. Dies unterstreicht den Erfolg der Bahnreform.

Finanzielle Ergebnisse

Bereits 1987, dem ersten Jahr nach der Reform, erzielten die neuen JR-Gesellschaften zusammen einen Betriebsgewinn von 151 Mrd. ¥. Wie in Tabelle 5 dargestellt, lag die JR-Gruppe auch in den Folgejahren mit 212 Mrd. ¥, 268 Mrd. ¥, 388 Mrd. und 306 Mrd. ¥ in der Gewinnzone.

Dieses positive Ergebnis wurde ausschließlich von den drei Honshu-Gesellschaften und JR Freight erwirtschaftet. Die JR-Gesellschaften auf Kyushu, Hokkaido und Shikoku hingegen operierten in den roten Zahlen und konnten die Betriebsdefizite nur aufgrund der Transfers aus dem Management Stabilization Funds kompensieren. Diese insgesamt sehr positive finanzielle Entwicklung ermöglichte es den JR-Gesellschaften, auf Fahrpreiserhöhungen zu verzichten, während die JNR in den letzten 13 Jahren vor der Bahnreform elfmal die Beförderungstarife angehoben hatte.

Ursachen der positiven Entwicklung

Für die positive Entwicklung der JR-Gesellschaften sind im wesentlichen folgende Gründe zu nennen:

— die prosperierende japanische Wirtschaft im Zeitraum 1986 bis 1991,

— die Befreiung der Bahn von Kontrolle und Intervention durch Regierung und Parlament in wesentlichen Bereichen,

— Senkung des Betriebsaufwandes, insbesondere der Lohnkosten,

— positive Effekte der regionalen Organisationsform (Nähe zur Region und der dort existierenden Verkehrsnachfrage),

— Stabilisierung der Beziehungen zwischen Belegschaft und Management, weniger Streiks,

— bessere Motivation und Einstellung der Beschäftigten zu ihrer Arbeit,

— besserer Service (höhere Zugdichte, neue und modernisierte Züge, Sauberkeit von Zügen und Bahnhöfen, Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit, verbesserte Haltung des Bahnpersonals gegenüber den Fahrgästen),

— Diversifikation des Geschäftsbereichs (Werbeagenturen, Reisebüros, Immobilien).

2.2.3 Ungelöste Probleme

Verkauf der JR-Aktien

Die JR-Gesellschaften wurden als Aktiengesellschaften gegründet, deren Anteile zunächst zu 100 vH über die JNR Settlement Corporation vom Staat gehalten werden. Im Gegensatz zur deutschen Bahnreform war jedoch in Japan explizit eine „echte" Privatisierung, d.h. der vollständige Verkauf von Aktien an private Investoren, als Ziel der Reform vorgesehen. Der Gang an die Börse war ursprünglich für 1991 geplant, mußte dann jedoch aufgrund des Börsen-Crashs verschoben werden. Im Oktober 1993 wurden die ersten Aktien von JR East, dem größten und umsatzstärksten Unternehmen der JR-Gruppe, verkauft. Weitere Unternehmen wie JR Central und JR West werden diesem Beispiel zu einem späteren Zeitpunkt folgen. Problematisch ist jedoch die Zukunft der JR-Gesellschaften auf den Inseln Kyushu, Hokkaido und Shikoku. Diese können die Bedingungen für die Börseneinführung auch langfristig nicht erfüllen. Die finanzielle Situation dieser Bahnunternehmen

Tabelle 3

Struktur und Tilgung der langfristigen Verbindlichkeiten von JNR[1])
in Bill. ¥

Verbindlichkeiten		**Tilgung durch:**	
JNR-Altschulden	25,0	JR-Gesellschaften (außer JR Hokkaido, JR Shikoku, JR Kyushu)	5,9
Verbindlichkeiten gegenüber der JR Construction Corporation	4,5	Shinkansen Holding Corporation	8,6
Verbindlichkeiten gegenüber der Honshu-Shikoku Bridge Authority	0,7	JNR Settlement Corporation	22,7
Pensionen	5,0	davon durch:	
		Verkauf von nicht betriebsnotwendigen Grundstücken	7,7
		Verkauf von Aktien	0,7
Management Stabilization Funds für JR Hokkaido, JR Shikoku, JR Kyushu	1,3	Staatshaushalt	14,3
Sonstige	0,7		
Insgesamt	**37,2**	**Insgesamt**	**37,2**

[1]) JNR: Japanese National Railways; JR: Japan Railway.
Quelle: Institute of Transportation Statistics Tokyo.

Tabelle 4

Verkehrsleistungen der JR-Gesellschaften[1])
Mill. Pkm bzw. Mrd. tkm

Geschäftsjahr[2])		JR East	JR Central	JR West	JR Hokkaido	JR Shikoku	JR Kyushu	Personenverkehr gesamt	JR Freight
1986	Verkehrsleistung (JNR)	100 629	39 672	45 183	3 888	1 612	7 318	198 302	20,1
1987	Verkehrsleistung	104 491	41 148	45 782	3 920	1 674	7 664	204 679	20,0
	Zuwachs zum Vorjahr (vH)	3,8	3,7	1,3	0,8	3,8	4,7	3,2	0,0
1988	Verkehrsleistung	109 795	45 085	48 227	4 457	2 119	7 904	217 587	23,0
	Zuwachs zum Vorjahr (vH)	5,1	9,6	5,3	13,7	26,6	3,1	6,3	15,0
1989	Verkehrsleistung	113 185	46 302	48 884	4 372	2 034	7 893	222 670	24,8
	Zuwachs zum Vorjahr (vH)	3,1	2,7	1,4	−1,9	−4,0	−0,1	2,3	7,8
1990	Verkehrsleistung	119 769	51 050	52 137	4 631	2 074	7 994	237 655	26,8
	Zuwachs zum Vorjahr (vH)	5,8	10,3	6,7	5,9	2,0	1,3	6,7	8,1
1991	Verkehrsleistung	125 974	52 110	53 690	4 800	2 123	8 333	247 030	26,9
	Zuwachs zum Vorjahr (vH)	5,2	2,1	3,0	3,6	2,4	4,2	3,9	0,4
	durchschn. jährliche Wachstumsrate 1987-1991 (vH)	4,8	6,1	4,1	5,2	6,1	2,1	4,8	7,7
	Zum Vergleich: durchschn. jährliche Wachstumsrate JNR 1982-1986 (vH)	1,6	1,9	−0,1	−1,5	−3,2	−4,2	1,0	−8,4

[1]) JNR: Japanese National Railways; JR: Japan Railway. — [2]) Das japanische Geschäftsjahr beginnt am 1.4. und endet am 31.3. des Folgejahres.
Quelle: Japan Transport Economics Research Center.

wird sich vielmehr mit dem Auslaufen der Einnahmen aus dem Management Stabilization Funds weiter verschärfen. Es ist zu erwarten, daß die profitablen JR-Gesellschaften auf Honshu und eventuell auch die JR-Güterverkehrsgesellschaft vollständig privatisiert werden, der Staat als Eigentümer der übrigen, weniger profitablen bzw. defizitären Gesellschaften hingegen weiterhin finanziell belastet ist.

Das Altschuldenproblem

Das gravierendste Problem der japanischen Bahnreform ist die Tilgung der JNR-Altschulden von 37 Bill. ¥. Die JR-Unternehmen in Honshu und die JR-Güterverkehrsgesellschaft, auf die rund ein Drittel der Schulden übertragen wurde, befinden sich mit der Tilgung dieser Schuldenlast innerhalb des dafür gesetzten Zeitrahmens. Problematisch ist dagegen die Tilgung der verbleibenden Altschulden, die von der JNR Settlement Corporation übernommen wurden. Der Reformplan sah vor, daß die JNR Settlement Corporation Teile dieser Verbindlichkeiten durch den Verkauf nicht betriebsnotwendiger JNR-Grundstücke, den Verkauf von Aktien der neuen JR-Unternehmen sowie aus Einnahmen von der Shinkansen Holding Corporation zurückzahlen sollte.

Auf die Verzögerung beim Verkauf der JR-Aktien ist bereits hingewiesen worden. Die erwarteten Einnahmen aus Grundstücksverkäufen (7,7 Bill. ¥) konnten aufgrund der staatlichen Maßnahmen zur Dämpfung der überhitzten Bodenpreise und der daraus resultierenden gegenwärtigen Flaute am Immobilienmarkt nicht realisiert werden. Die JNR Settlement Corporation verkaufte von 1987 bis 1991 lediglich 36 vH der ihr übertragenen JNR-Grundstücke. Obwohl sich darunter ungenutzte Güterumschlagsplätze in Top-Lagen großer Städte befinden, konnten für die verkauften Grundstücke lediglich rund 2 Bill. ¥ erzielt werden, also nur 29 vH der erwarteten Einnahmen aus allen Grundstücksverkäufen.

Angesichts dieser Umstände war es für die JNR Settlement Corporation nicht nur unmöglich, die von ihr übernommenen Altschulden abzubauen; vielmehr konnten auch die Ausgaben (neben dem Schuldendienst sind dies hauptsächlich Pensionszahlungen, Ausgaben für Umschulungen und Weiterbildung, Management der über-

nommenen JNR-Grundstücke) nicht durch laufende Einnahmen gedeckt werden. Obwohl staatliche Subventionen (rund 880 Mrd. ¥ im Zeitraum von 1987 bis 1992) geleistet wurden, waren die Hauptfinanzierungsquellen der JNR Settlement Corporation staatliche und private Kredite, die in den einzelnen Jahren des Zeitraums 1987 bis 1992 zwischen 50 vH und 73 vH des Gesamtbudgets ausmachten. Der Schuldenstand der JNR Settlement Corporation war als Folge dieser Entwicklung im Jahr 1990 bereits auf 26,2 Bill. ¥ angewachsen (im Vergleich zu 22,7 Bill. ¥ im Jahr 1986). Es ist absehbar, daß sich dieser Wert weiter erhöhen wird.

Die Zukunft der JR-Gesellschaften auf Kyushu, Hokkaido und Shikoku

Die JR-Gesellschaften auf Kyushu, Hokkaido und Shikoku operieren in Regionen, in denen es aufgrund der dünnen Besiedlung und der anhaltenden Landflucht extrem schwierig ist, profitabel zu arbeiten. Während der JNR-Ära wurden die Verluste in diesen Regionen durch ein internes Subventionssystem ausgeglichen (Quersubventionierung).

Da ein System des automatischen Defizitausgleichs durch staatliche Subventionen, wie es in europäischen Ländern existiert, in Japan nie zur Anwendung kam, andererseits aber zwischen allen an der Reform Beteiligten Konsens bestand, daß die drei JR-Gesellschaften ohne zusätzliche Einnahmen rote Zahlen schreiben würden, wurde folgende Lösung geschaffen:

— Es wurde ein Betriebsstabilisierungsfonds (Management Stabilization Funds) mit einem Volumen von 1,3 Bill. ¥ eingerichtet, der zu 54 vH der JR Hokkaido, zu 16 vH der JR Shikoku und zu 30 vH der JR Kyushu zusteht.

— Der Management Stabilization Funds wurde als Bestandteil der langfristigen Verbindlichkeiten der JNR Settlement Corporation definiert. Die Zahlung des Fonds begann 2 Jahre nach Gründung der JR-Gesellschaften und erstreckt sich über einen Gesamtzeitraum von 8 Jahren. Die Verbindlichkeit von 1,3 Bill. ¥ muß von der JNR Settlement Corporation zu einem Zinssatz von 7,3 vH verzinst werden.

— Die drei JR-Gesellschaften sollen im Rahmen der jährlichen Einnahmen aus diesem Fonds ihre Betriebsver-

Tabelle 5

Finanzielle Ergebnisse der JR-Gesellschaften[1])
in Mrd. ¥

Geschäftsjahr[2])		JR East	JR Central	JR West	JR Hokkaido	JR Shikoku	JR Kyushu	JR Freight	JR-Gruppe Gesamt
1987	Betriebserlöse[3])	1 565,7	874,6	763,1	91,9	35,2	129,8	172,7	3 633,0
	Betriebsaufwand[3])	1 269,2	803,1	692,3	145,7	50,1	158,7	161,5	3 280,6
	Gewinn/Verlust[4])	76,6	60,7	8,0	−2,2	1,0	1,5	5,9	151,5
	Ursprüngliche Gewinnerwartungen[5])	14,8	8,3	7,8	0,9	0,3	1,2	1,7	35,0
1988	Betriebserlöse[3])	1 663,5	968,6	807,1	94,0	43,7	139,6	182,7	3 899,2
	Betriebsaufwand[3])	1 340,3	866,2	727,7	147,3	54,6	168,1	172,1	3 476,3
	Gewinn/Verlust[4])	85,6	94,9	17,2	−1,2	5,7	3,0	6,6	211,8
	Ursprüngliche Gewinnerwartungen[5])	30,3	9,9	18,8	1,1	0,9	3,2	3,1	67,3
1989	Betriebserlöse[3])	1 735,5	1 003,1	834,3	99,8	43,9	143,9	192,1	4 052,6
	Betriebsaufwand[3])	1 454,4	889,4	743,3	152,5	55,5	172,7	182,2	3 650,0
	Gewinn/Verlust[4])	103,4	108,3	40,2	0,2	6,1	3,8	6,4	268,4
	Ursprüngliche Gewinnerwartungen[5])	30,3	11,4	18,2	1,6	0,9	4,0	2,0	68,4
1990	Betriebserlöse[3])	1 851,6	1 101,3	892,3	105,0	48,0	150,7	204,9	4 353,8
	Betriebsaufwand[3])	1 559,4	968,1	769,8	154,1	56,7	179,4	193,6	3 881,1
	Gewinn/Verlust[4])	149,6	129,2	87,5	1,6	8,4	3,9	7,4	387,6
	Ursprüngliche Gewinnerwartungen[5])	40,4	20,0	20,6	2,4	1,3	5,6	4,0	94,3

[1]) JR: Japan Railway. — [2]) Das japanische Geschäftsjahr beginnt am 1.4. und endet am 31.3. des Folgejahres. — [3]) Ohne bahnfremde Geschäftsfelder. — [4]) Einschließlich bahnfremde Geschäftsfelder; JR Hokkaido, JR Shikoku und JR Kyushu einschließlich Einnahmen aus dem Management Stabilization Funds. — [5]) Prognose der Kommission „JNR-Reform".

Quelle: Japan Transport Economics Research Center.

luste kompensieren. Für Defizite, die diese Summen übersteigen, ist kein weiterer Ausgleich vorgesehen.

— Der Fonds wird mit 1,3 Bill. ¥ ausgestattet; nach Tilgung dieser Verbindlichkeit durch die JNR Settlement Corporation wird der Fonds nicht wieder aufgefüllt.

Der Vorteil dieser Lösung besteht darin, daß die Unternehmen nicht, wie im Subventionsfall, vom Staat abhängen. Durch das mit dem Fonds vorgegebene Limit für den Defizit-Ausgleich wurden gleichzeitig die Verantwortlichkeiten klar geregelt.

Die Probleme dieser Regelung überwiegen jedoch. Wie Tabelle 6 zeigt, waren die drei JR-Unternehmen nur durch die Einnahmen aus dem Fonds in der Lage, schwarze Zahlen zu schreiben. Es ist zu erwarten, daß die Unternehmen nach dem Auslaufen des Fonds im Jahr 1995 wieder in der Verlustzone operieren werden. Ganz offensichtlich ist der Management Stabilization Funds keine dauerhafte Lösung für die Rentabilitätsprobleme der Bahnen. Notwendig sind Anstrengungen zur Erhöhung der Attraktivität des Schienenverkehrs, zur Verbesserung des Services und zur Erhöhung der Reisegeschwindigkeit, um mehr Fahrgäste für die Bahnen zu gewinnen und so das Defizit zu verringern. Angesichts der ungünstigen Voraussetzungen für die Schiene in diesen Gebieten ist allerdings zu bezweifeln, ob die JR-Gesellschaften auf Hokkaido, Shikoku und Kyushu dauerhaft ohne Zuschüsse auskommen werden.

Leasing-System für die Shinkansen-Linien

Zu den Profitausgleichsmaßnahmen der JNR-Reform gehörte die Einführung eines Leasing-Systems für die Shinkansen-Strecken. Hierzu wurde eine spezielle Gesellschaft, die Shinkansen Holding Corporation, geschaffen, in deren Eigentum die Anlagen der existierenden Shinkansen-Linien (Grundstücke, Gebäude, Gleisanlagen, Bahnstromanlagen, Werkstätten, usw.) übergingen. Von dieser Gesellschaft mußten die Gesellschaften, die den Shinkansen-Verkehr betreiben (JR East, JR Central, JR West), die Anlagen leasen. Die Leasing-Gebühren für die Shinkansen-Strecken insgesamt wurden auf 8,5 Bill. ¥ festgelegt, zu zahlen in 30 Jahresraten. Die von den einzelnen JR-Unternehmen zu zahlenden Gebühren wurden in Abhängigkeit vom Anlagenwert und der Verkehrsleistung auf den einzelnen Strecken festgelegt. Durch die Gewichtung mit den auf den einzelnen Linien erbrachten Verkehrsleistungen wurden die verkehrsschwächeren Linien mit niedrigeren Leasing-Gebühren belastet als die verkehrsstarken Strecken.

Die Detailregelungen des Leasing-Systems waren durch eine Reihe von Ungereimtheiten und Problemen gekennzeichnet:

— Die Leasing-Gebühren von 8,5 Bill. ¥ wurden nur z.T. (5,7 Bill. ¥) zur Tilgung der von der Shinkansen Holding Corporation übernommenen Altschulden (8,6 Bill. ¥) verwendet. Rund 2,8 Bill. ¥ waren als Zahlung an die

Tabelle 6

Management Stabilization Funds
in Mrd. ¥

JR-Gesellschaft[1])	Jahr	Betriebserlöse (Bahngeschäft)	Betriebsaufwand (Bahngeschäft)	Betriebs-gewinn/-verlust (Bahngeschäft)	Betriebsgewinn/-verlust (alle Geschäftsbereiche)	Einnahmen aus dem Management Stabilization Funds	Gewinn/Verlust insgesamt
JR Hokkaido	1988	81,1	132,7	−51,6	−53,3	49,8	−3,5
	1989	80,9	131,7	−50,8	−52,7	49,6	−3,1
	1990	85,7	134,1	−48,4	−49,0	48,6	−0,4
	1991	89,5	137,3	−47,8	−48,3	49,0	0,7
	1992	90,5	137,7	−47,2	−46,8	46,9	0,1
JR Shikoku	1988	40,6	50,1	−9,5	−10,8	15,2	4,4
	1989	41,1	51,1	−10,0	−11,6	15,2	3,6
	1990	44,9	52,1	−7,2	−8,7	15,0	6,3
	1991	43,0	48,0	−5,0	−9,1	14,2	5,1
	1992	41,8	48,6	−6,8	−11,0	14,1	3,1
JR Kyushu	1988	135,9	163,6	−27,7	−28,5	28,3	−0,2
	1989	129,7	153,0	−23,3	−28,8	28,3	−0,5
	1990	131,4	152,3	−20,9	−28,7	28,2	−0,5
	1991	136,5	157,1	−20,6	−28,2	27,9	−0,3
	1992	143,9	164,7	−20,8	−27,5	27,5	0,0

[1]) JR: Japan Railway.
Quelle: Institute of Transportation Statistics Tokyo.

JNR Settlement Corporation vorgesehen, die damit u.a. den Management Stabilization Funds speiste.

— Obwohl die Shinkansen Holding Corporation Eigentümerin der Shinkansen-Strecken war und die drei Nutzer (JR East, JR Central und JR West) die Anlagen leasen mußten, oblag die Verantwortung für Erhaltung und Erneuerung den Nutzern. Diese konnten jedoch als Nicht-Eigentümer im Rahmen des Leasing-Systems keine Abschreibungen bilden.

— Nach Ablauf der Leasing-Periode sollten die Shinkansen-Anlagen in das Eigentum der drei JR-Gesellschaften übergehen. Die Bedingungen für diesen Transfer waren jedoch nicht klar geregelt worden.

1991 wurde daher beschlossen, die Shinkansen-Linien an die JR-Unternehmen zu verkaufen und die Shinkansen-Holding Corporation aufzulösen. Auch der Verkauf der Strecken und die mit der Auflösung der Holding verbundenen Regelungen lassen jedoch viele Fragen offen. So lag der Verkaufspreis um 0,7 Bill. ¥ über dem Wiederbeschaffungswert der vier Shinkansen-Linien, und die von den JR-Unternehmen bereits gezahlten Leasing-Gebühren für die Strecken wurden offensichtlich nicht angerechnet.

An die Stelle der Shinkansen Holding Corporation trat ein neu gegründeter Eisenbahn-Entwicklungsfonds (Railway Development Funds), der alle Verbindlichkeiten der Shinkansen Holding Corporation übernahm und dessen Aufgabe darin besteht, durch Subventionen und Vergabe zinsloser Darlehen den Bau neuer Bahnlinien zu fördern. Als Finanzierungsquellen für den Eisenbahn-Entwicklungsfonds werden u.a. staatliche Subventionen, Anleihen sowie der beim Verkauf der ShinkansenLinien erzielte Gewinn genannt.

Mit der Gründung des Fonds wurde auch die Finanzierung des Streckenneubaus, insbesondere von Shinkansen-Linien, neu geregelt:

— 50 vH der Baukosten werden von der Zentralregierung und den Präfekturregierungen übernommen.

— Die verbleibende Hälfte der Baukosten ist von den JR-Gesellschaften aufzubringen. Davon werden rund 60 vH durch Subventionen aus dem Railway Development Funds finanziert. Die restlichen 40 vH sollen die JR-Gesellschaften sukzessive über Leasing-Gebühren zahlen.

Dieses Finanzierungssystem berücksichtigt nicht die bisherigen Erfahrungen mit dem Leasing-System der existierenden Shinkansen-Linien, dessen Probleme bereits erörtert wurden. Allerdings ist mit dem neuen Konzept die Belastung der JR-Unternehmen durch Leasing-Gebühren wesentlich niedriger (lediglich 20 vH der gesamten Baukosten). Unklar ist jedoch, wer für Erhaltung und Erneuerung der neu zu bauenden Linien verantwortlich sein wird und wie die Eigentumsverhältnisse geregelt werden.

Stellung des Güterverkehrs

Die unterschiedliche Behandlung von Personen- und Güterverkehr bei der Bahnreform hat verschiedene Gründe: Das entscheidende Argument war, den Personenverkehr vom — seit Mitte der 50er Jahre immer mehr an Bedeutung verlierenden — Schienengüterverkehr zu trennen und die sechs Personenverkehrsgesellschaften nicht mit den Defiziten des Güterverkehrs zu belasten. Eine landesweit operierende Güterverkehrsgesellschaft war erforderlich, weil die Gütertransporte der Bahn nicht wie der Personenverkehr innerhalb bestimmter Regionen durchgeführt, sondern größenteils landesweit abgewickelt werden. Dies trifft besonders für den Container-Verkehr zu, auf den 71 vH aller Verkehrsleistungen der JR Freight entfallen. So weisen 42 vH der Containertransporte Transportweiten zwischen 500 km und 1000 km auf.

Die Konsequenz dieser Lösung ist, daß nahezu alle Gleisanlagen in das Eigentum der Personenverkehrsgesellschaften übergingen, während die JR Freight lediglich über rund 80 km eigene Strecken verfügt. Die JR Freight muß folglich zur Durchführung der Gütertransporte überwiegend die Gleise der Personengesellschaften nutzen, woraus sich im wesentlichen zwei Probleme ergeben:

1. Festlegung von Gebühren für die Gleisbenutzung,
2. Zugang zu den Trassen (Prioritätensetzung in den Fahrplänen).

Bei der Diskussion um die Gleisbenutzungsgebühren waren sich alle Beteiligten einig, daß die Güterverkehrsgesellschaft nicht in der Lage ist, Gebühren in Höhe der von ihr verursachten Kosten zu zahlen. Dies wurde durch die bereits während der JNR-Ära eingeführten, getrennten Kostenrechnungen für den Personenverkehr und den Güterverkehr bestätigt. So betrugen die Einnahmen aus dem Güterverkehr der JNR im Jahr 1985 rund 198 Mrd. ¥, die unmittelbar dem Güterverkehr zuzurechnenden Kosten (ohne Gemeinkostenanteil) beliefen sich jedoch auf 363 Mrd. ¥. Es wurde daher beschlossen, daß die Güterverkehrsgesellschaft lediglich Schienenbenutzungsgebühren nach dem von British Rail entwickelten „avoidable-costs-Prinzip" zu zahlen hat. Dieses Prinzip basiert auf der Idee, dem Güterverkehr nur die Kosten zuzurechnen, die vermeidbar wären, würde auf den Strecken kein Güterverkehr durchgeführt werden. Dabei beziehen sich die „avoidable costs" nicht auf die gesamten Infrastrukturkosten, sondern lediglich auf die laufenden Kosten, von denen außerdem noch die Kosten für die Unterhaltung und den Betrieb von Bahnhöfen ausgenommen sind.

Zukünftig dürfte interessant sein, wie private Investoren nach dem Kauf von JR-Aktien auf diese Regelung reagieren werden. Immerhin müßten sie durch die „avoidable-costs-Regelung" den auf ihren Gleisen fahrenden Güterverkehr (der möglicherweise dann ebenfalls privatisiert ist) subventionieren. In den Offerten zum ersten Verkauf von JR-Aktien (JR East im Oktober 1993) wurden derartige Belastungen allerdings nicht publik gemacht.

Ein weiteres Problem im Verhältnis zwischen Personen- und Güterverkehr ist die Prioritätensetzung bei der Erarbeitung der Fahrpläne. Der Zugang von JR Freight zu den Trassen der Personenverkehrsgesellschaften ist seit dem Inkrafttreten der JNR-Reform vertraglich garantiert. Einmal jährlich wird von den beteiligten Gesellschaften der Fahrplan abgestimmt. Dabei hat der Personenverkehr, insbesondere der Berufspendlerverkehr, oberste Priorität. Dadurch können Güterzüge, die bei überregionalen Transporten während des Berufsverkehrs große Ballungsräume wie Tokyo, Nagoya oder Osaka erreichen, ihre Fahrt erst nach Abflauen des Berufsverkehrs fortsetzen, was zu längeren Transportzeiten führt.

2.2.4 Drittsektorbahnen im ländlichen Raum

Infolge der wachsenden Motorisierung und der zunehmenden Landflucht verlor der Schienenverkehr im ländlichen Raum immer mehr Fahrgäste und wurde neben dem Güterverkehr zu einer der Hauptquellen für die JNR-Defizite. 1981 schlug das JNR-Management vor, 83 Strecken in ländlich geprägten Regionen mit einer Gesamtlänge von 3 160 km, die ein Verkehrsaufkommen von weniger als 4 000 Personen pro Tag aufwiesen, stillzulegen.

Da viele Präfekturen und Gemeinden an der Aufrechterhaltung des Schienenverkehrs interessiert waren, jedoch akzeptieren mußten, daß die JNR diese defizitären Strecken nicht länger betreiben wollte, wurden von 1984 an sogenannte Drittsektorbahnen gegründet. Hierunter sind Bahngesellschaften zu verstehen, deren Kapital gemeinsam von Privatunternehmen (die in der Regel in der Region ansässig sind) und regionalen Gebietskörperschaften (Präfekturen, Städten und Gemeinden) gehalten wird. Ihnen wurden die Strecken zu folgenden Konditionen überlassen:

— kostenlose Übertragung der Gleisanlagen, Streckenausrüstungen und Bahnhöfe auf die neuen Bahngesellschaften,

— Zahlung einer einmaligen staatlichen Umstellungssubvention von maximal 30 Mill. ¥ je Betriebskilometer, die entweder zum Erwerb neuer Anlagen und Fahrzeuge oder als Rücklage für zukünftige Defizite genutzt werden konnte,

— Zahlung staatlicher Subventionen zum Defizitausgleich, begrenzt auf maximal 5 Jahre und 50 vH des Defizits.

Die Übernahme von JNR-Strecken durch Drittsektorbahnen wurde sowohl zeitlich als auch inhaltlich und organisatorisch völlig unabhängig von der eigentlichen JNR-Reform durchgeführt.

Von den 83 ehemaligen JNR-Strecken existierten 1993 noch 38 Strecken (rund 1 600 km), die von 36 Drittsektorbahnen betrieben wurden. Damit konnte der Schienenverkehr auf knapp der Hälfte der Strecken erhalten werden; die verbleibenden Strecken wurden auf Busverkehr umgestellt. Bis auf wenige Ausnahmen haben die Präfekturen und Gemeinden die Kapitalmehrheit bei den Drittsektorbahnen.

Mit Maßnahmen zur Kostensenkung (Einführung des Ein-Mann-Betriebes bei den Zügen, Einsatz neuer Fahrzeuge mit geringerem Gewicht und Energieverbrauch) und zur Erhöhung der Attraktivität des Schienenverkehrs (verlängerte Betriebszeiten, höhere Zugdichte, Beschleunigungsmaßnahmen, attraktivere Fahrzeuge, neu gestaltete Bahnhöfe) gelang es nahezu allen Drittsektorbahnen, ihre Verkehrsleistungen beträchtlich zu steigern und die Kostendeckungsgrade zu verbessern. Trotz dieser Entwicklung konnten 1993 jedoch nur 7 der 36 Drittsektorbahnen Gewinne erzielen, die restlichen Strecken wiesen — im Vergleich zum Betrieb der Strecken durch die JNR allerdings erheblich geringere — Defizite aus. Da die Hälfte der Defizite zunächst von der Zentralregierung übernommen wurde, war die finanzielle Belastung der regionalen Träger nicht so groß.

Die bisherigen Erfahrungen mit Drittsektorbahnen zeigen, daß es auch auf dem Lande möglich ist, Fahrgäste für den Schienenverkehr zurückzugewinnen. Dies betrifft hauptsächlich Bevölkerungsgruppen, die entweder keinen Führerschein oder kein Auto besitzen, vor allem Schüler und Studenten, Hausfrauen, Alte und Kranke. Die gestiegene Attraktivität des Schienenverkehrs, höhere Verkehrsleistungen und verbesserte Kostendeckungsgrade sind eindeutig als Erfolg der Drittsektorpolitik in Japan zu werten. Trotz dieser Erfolge stehen aber die Drittsektorbahnen und insbesondere die regionalen Gebietskörperschaften vor Problemen:

— Bei einigen Bahnen sind nach anfänglichen Erfolgen wieder rückläufige Verkehrsleistungen zu beobachten. Dies ist sicherlich z.T. rezessionsbedingt, ist aber auch auf die ungebrochene Attraktivität des Pkw und seine zunehmende Verfügbarkeit zurückzuführen. Ob es den Bahnen gelingt, ihre Fahrgäste zu halten, ist offen.

— Die meisten Drittsektorbahnen existieren bereits seit mehr als 5 Jahren und erhalten in Zukunft von der Zentralregierung keine Subventionen zum Defizitausgleich. 1993 waren hiervon 30 Drittsektorbahnen betroffen. Der vollständige Defizitausgleich durch die regionalen Gebietskörperschaften stellt diese vor erhebliche finanzielle Probleme.

— Zahlreiche Drittsektorbahnen sehen die Potentiale für Kostensenkungen als ausgeschöpft an. Wenn sich diese Aussagen bestätigen, sind die erreichten Kostendeckungsgrade und die verbleibenden Defizite das im ländlichen Raum „Machbare".

— Da die von der JNR übernommenen Strecken ursprünglich für die Stillegung vorgesehen waren, wurde die Erhaltung und Erneuerung der Gleisanlagen stark vernachlässigt. Die erforderlichen Infrastrukturinvestitionen sind für die meisten Bahnen aus finanziellen Gründen nicht realisierbar.

— Mit zunehmenden finanziellen Belastungen werden die Präfekturen, Städte und Gemeinden abermals vor der Frage stehen, ob der Schienenverkehr aufrechterhalten oder durch Buslinien ersetzt werden soll.

Eine abschließende Beurteilung der Drittsektorpolitik ist derzeit noch nicht möglich, da die fünfjährige Übergangsphase mit staatlichen Subventionen bei den meisten Bahnen erst kürzlich abgeschlossen wurde bzw. bei einigen Gesellschaften noch läuft. Fest steht jedoch, daß durch die Umstellung der Strecken von der zentralisierten Staatsbahn JNR auf regionale Träger erhebliche Potentiale zur Steigerung der Verkehrsleistungen und zur Kostensenkung erschlossen wurden.

2.3 Die deutsche Bahnreform

2.3.1 Grundzüge

Im Jahr 1989 wurde von der Bundesregierung eine unabhängige Kommission (Regierungskommission Bundesbahn) eingesetzt, die mit der Erarbeitung von Vorschlägen für eine Strukturreform der Bundesbahn beauftragt war. Nach der deutschen Vereinigung 1990 wurde auch die Reichsbahn in das Reformkonzept der Kommission einbezogen. Basierend auf den Vorschlägen dieser Kommission wurden im Dezember 1993 die Gesetze zur Bahnreform verabschiedet, die am 1. Januar 1994 in Kraft traten und folgende Schwerpunkte (vgl. Übersicht 2) enthalten:

Übergang vom öffentlichen Recht zum Privatrecht

Mit der Gründung der DB AG am 1. Januar 1994 wurde der Übergang von der als Behörde (entsprechend dem öffentlichen Dienst- und Haushaltsrecht) geführten Bahn zur privatrechtlichen Form der Aktiengesellschaft vollzogen. Die DB AG, in der die beiden früheren Staatsbahnen DB und DR aufgingen, ist in die drei Sparten Fahrweg, Personenverkehr und Güterverkehr unterteilt, die später als selbständige Aktiengesellschaften ausgegliedert werden sollen.

Neben der DB AG existieren als öffentlich-rechtliche Institutionen das Eisenbahnbundesamt (EBA) und das Restsondervermögen. Das Eisenbahnbundesamt nimmt hoheitliche Aufgaben wahr und ist u.a. verantwortlich für die Planfeststellung für Schienenwege des Bundes, für die Eisenbahnaufsicht in technischer und baulicher Hinsicht und für die Erteilung und den Widerruf von Betriebsgenehmigungen. Es bereitet außerdem Vereinbarungen nach dem Schienenwegeausbaugesetz vor. Das EBA ist dabei sowohl für die Eisenbahnen des Bundes als auch für Eisenbahnverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland, die in der Bundesrepublik Transporte durchführen, zuständig. Das Restsondervermögen ist eine Institution, die mit der JNR Settlement Corporation in Japan vergleichbar ist und das freigesetzte Personal übernimmt, die aufgelaufenen langfristigen Verbindlichkeiten von DB und DR verwaltet sowie nicht betriebsnotwendige Grundstücke vermarktet.

Der Verkauf von Aktien der neuen Bahngesellschaften wurde — anders als in Japan — bislang nicht als explizites Ziel der Strukturreform formuliert, ist jedoch, mit Einschränkungen im Falle der Fahrweg-AG, prinzipiell möglich. Notwendige Voraussetzung hierfür wäre allerdings, daß die DB AG profitabel arbeitet und private Investoren am Erwerb von Aktien interessiert sind. Im Falle der Fahrweg-AG ist zudem gesetzlich geregelt, daß der Bund seine Aktienmehrheit nicht aufgeben darf (Grundgesetz, Artikel 87 e).

Funktionale Gliederung — Trennung von Fahrweg und Transport

Im Deutsche Bahn Gründungsgesetz ist festgelegt, daß frühestens in drei Jahren, spätestens in fünf Jahren die drei Sparten Fahrweg, Personenverkehr und Güterverkehr als Aktiengesellschaften auszugliedern und unter dem Dach der DB AG-Holding zu führen sind. Nach weiteren acht Jahren soll die DB AG-Holding aufgelöst werden, und es soll eine vollständige Trennung von Infrastruktur und Transport vollzogen sein. Praktisch bedeutet dies, daß die Fahrweg-AG den Transportunternehmen die Gleisanlagen gegen Nutzungsentgelte zur Verfügung stellt und die Transportunternehmen um die Nutzung der Trassen konkurrieren.

Mit dieser funktionalen Gliederung unterscheidet sich die deutsche Bahnreform wesentlich von dem japanischen Modell, das eine horizontale Aufteilung nach regionalen Gesichtspunkten vorsieht.

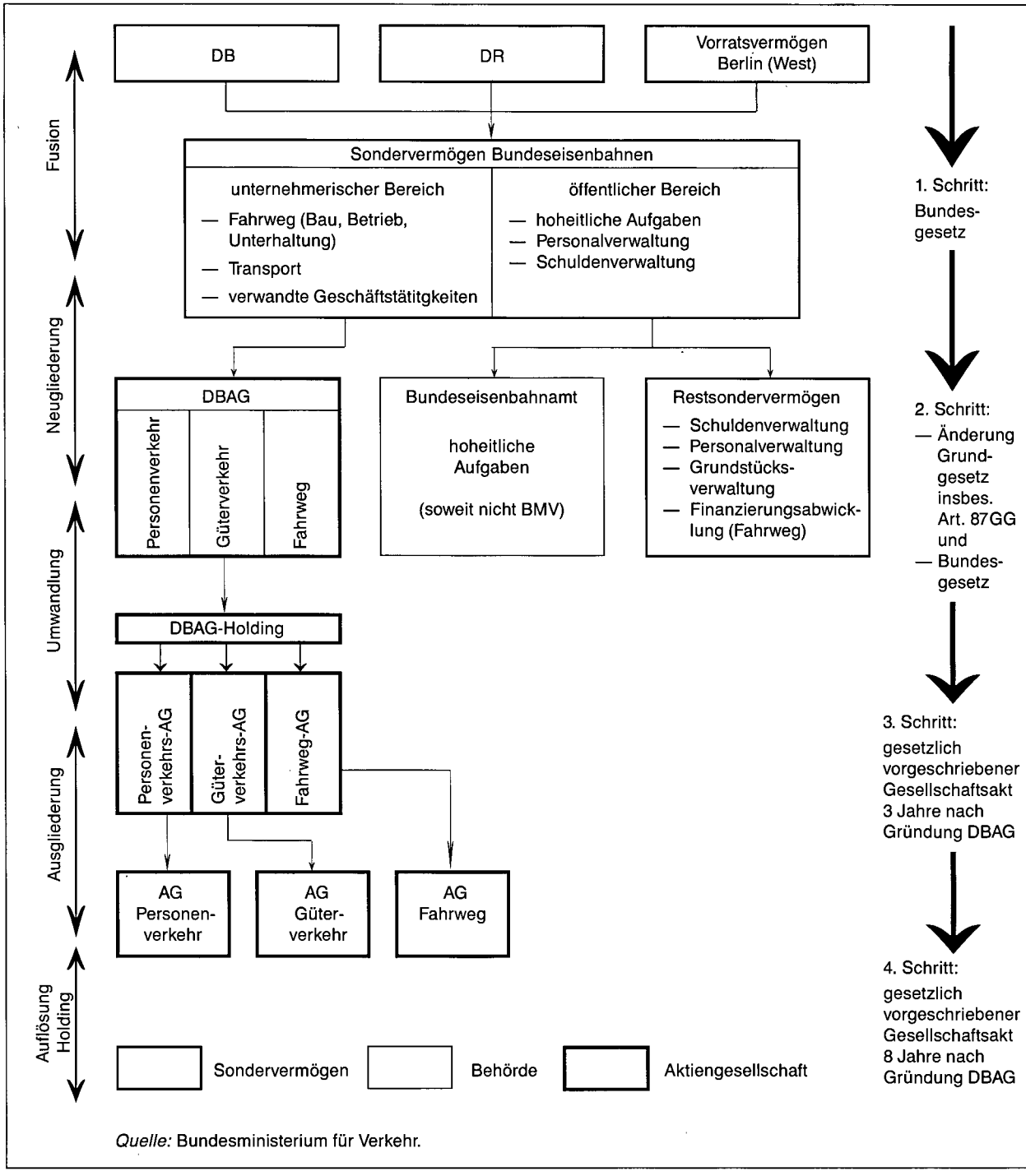
Öffnung des Schienennetzes für Dritte

Die EG-Richtlinie 91/440/EWG verpflichtet die europäischen Eisenbahnen, ihr Streckennetz für Unternehmen des grenzüberschreitenden kombinierten Verkehrs und für Konsortien von Bahnunternehmen aus den EG-Staaten zu öffnen.

Die hierfür erforderlichen Zugangs- und Nutzungsbedingungen sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch nicht formuliert. Die EG-Kommission hat Anfang 1994 zwei Richtlinienvorschläge zu einer auf einheitlichen Kriterien beruhenden Betriebsgenehmigung sowie zur Zuweisung von Fahrwegkapazitäten und zur Berechnung von Wegeentgelten vorgelegt, die voraussichtlich im zweiten Halbjahr 1994 verabschiedet werden. Nach den Vorstellungen der Kommission sind bei Beantragung einer Betriebsgenehmigung die „fachliche Eignung" und die „finanzielle Lebensfähigkeit und betriebswirtschaftliche Effizienz" nachzuweisen[9]. Dies bedeutet bei Erstantragstellern u.a. die Vorlage eines Geschäftsplans, der Angaben zur letzten Bilanz, eine Gewinn- und Verlustplanung für das Folgejahr, die geplanten Tarife und Erlöse sowie die bestehenden und die vorgesehenen Finanzierungsquellen enthalten muß.

[9] „Freier Zugang für Dritte zum Netz", in: Deutsche Verkehrs-Zeitung, 13/1994.

Übersicht 2



Quelle: Bundesministerium für Verkehr.

Neben der Betriebsgenehmigung ist für den tatsächlichen Netzzugang die Zuteilung einer Zugtrasse erforderlich. Die Trassenzuteilung und die Festlegung der Nutzungsentgelte für die Trassen hat diskriminierungsfrei zu sein. Bei Verstößen gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung können nationale (allerdings noch nicht näher definierte) Schiedsstellen eingeschaltet werden.

In der Neufassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes in Deutschland ist das grundsätzliche Recht von — auch ausländischen — Bahnunternehmen auf diskriminierungsfreien Zugang zu den Schienenwegen anderer Bahnunternehmen festgeschrieben. Die Definition „Dritter" geht damit über die der EG-Richtlinie 91/440/EWG hinaus.

Bis zur Auflösung der DB AG-Holding wird der Staat die diskriminierungsfreie Behandlung aller Trassenbewerber überwachen, wobei die Funktionsweise dieser Überwachung noch einer konkreten Ausgestaltung bedarf.

Infrastrukturverantwortung des Bundes

Die Sachanlagen des Fahrweges werden zunächst dem Bereich „Fahrweg" bzw. der später auszugliedernden Fahrweg-AG übertragen, die nach kommerziellen Prinzipien operieren muß.

Die gesetzlichen Regelungen zur Fahrwegverantwortung stellen sich wie folgt dar:

— Artikel 87 e Grundgesetz legt die Infrastrukturverantwortung und Gemeinwohlverpflichtung des Bundes fest. Danach muß der Schienenweg mehrheitlich im Eigentum des Bundes verbleiben. Der Bund ist für Ausbau und Erhaltung des Schienennetzes und der Verkehrsangebote (mit Ausnahme des Schienenpersonennahverkehrs, der von 1996 an den Ländern obliegt) verantwortlich.

— Im Bundesschienenwegeausbaugesetz wird diese allgemeine Verpflichtung konkretisiert:

  a) Der Bund finanziert die Investitionen (Bau, Ausbau und Ersatzinvestitionen) in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel (§ 8). Darüber hinaus ist die Förderung von Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes durch andere Gebietskörperschaften oder Dritte möglich, ebenso wie die im Gesetz nicht erwähnte Aufnahme von Mitteln am Kapitalmarkt. Die Eisenbahnen des Bundes haben die Kosten der Unterhaltung und Instandsetzung ihrer Schienenwege zu tragen.

  b) Die Eisenbahnen des Bundes (bzw. später die Fahrweg-AG) haben für den Bau oder den Ausbau von Strecken, die „auf Antrag und im Interesse der Eisenbahn in den Bedarfsplan aufgenommen wurden", Zahlungen an den Bund mindestens in Höhe der jährlichen Abschreibungen zu leisten (§ 10). Dies bedeutet praktisch, daß der Bund Investitionen in das Streckennetz vorfinanziert und die Zinszahlungen übernimmt. Außerdem ist festgelegt, daß sich die von der Bahn zu zahlenden Abschreibungen bei Projekten, die nicht oder nur zum Teil im unternehmerischen Interesse liegen, nur auf einen Teilbetrag der Investitionssumme beziehen oder der Bund einen Baukostenzuschuß in entsprechender Höhe gewährt. Die Abschreibungsregelung gilt nach Abs. 2 auch für entsprechende Investitionen, die durch andere Gebietskörperschaften oder Dritte gefördert werden.

Maßnahmen zur finanziellen Sanierung

Die EG-Richtlinie 91/440/EWG verpflichtet die Mitgliedsländer, ihren Eisenbahnen durch geeignete Maßnahmen eine gesunde finanzielle Basis zu schaffen. Entsprechend dieser Forderung wurden — anders als in Japan — sämtliche Altschulden von DB und DR in Höhe von rund 70 Mrd. DM auf das Restsondervermögen übertragen, so daß die DB AG schuldenfrei starten konnte.

Eine weitere finanzielle Entlastung der DB AG bedeutet die Regelung der Personalfrage. Ähnlich wie die JNR Settlement Corporation in Japan übernimmt das Restsondervermögen alle Beamten der Staatsbahnen, die nicht aus dem Beamtenverhältnis ausscheiden oder beurlaubt werden. Diese werden der DB AG zugewiesen, die dafür entsprechend § 21 Deutsche Bahn Gründungsgesetz Zahlungen „in Höhe der Aufwendungen, die sie für die Arbeitsleistung vergleichbarer, von der Gesellschaft neu einzustellender Arbeitnehmer unter Einbeziehung der Arbeitgeberanteile zur gesetzlichen Sozialversicherung sowie der betrieblichen Altersversorgung erbringt oder erbringen müßte" leistet. Die Differenz zwischen den bisherigen garantierten Beamtengehältern und den von der DB AG gezahlten marktüblichen Gehältern trägt das Restsondervermögen. Die DB AG erstattet dem Restsondervermögen anteilige Personalverwaltungskosten.

Neben dieser erheblichen Entlastung bei den Personalkosten wurden als weitere Maßnahmen zur finanziellen Sanierung festgelegt:

— Beitrag des Bundes zum Abbau der wirtschaftlichen und ökologischen Altlasten und zur Deckung des investiven Nachholbedarfs der DR.

  In § 22 Deutsche Bahn Gründungsgesetz ist hierzu festgelegt, daß der Bund im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel für neun Jahre nach Gründung der DB AG Zuwendungen für folgende Bereiche leistet:

  a) Erfüllung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Verpflichtungen zur Beseitigung von Umweltbelastungen auf Grundstücken der DR,

  b) Investitionen in das Sachanlagevermögen, Modernisierung des bestehenden Sachanlagevermögens und Übernahme des erhöhten Materialaufwandes für die vorhandenen Sachanlagen bis zu 33 Mrd. DM, um den Produktivitätsrückstand der DR gegenüber der DB auszugleichen.

  Außerdem erstattet das Bundeseisenbahnvermögen der DB AG für maximal neun Jahre nach Gründung die Kosten des erhöhten Personalbedarfs der DR, soweit er auf den betrieblich-technischen Rückstand zurückzuführen ist (§ 21 Deutsche Bahn Gründungsgesetz).

— Übernahme der finanziellen Verpflichtungen, die sich aus dem Beamtenstatus der Beschäftigten ergeben, durch den Bund (Pensionen).

— Bilanzbereinigung und Ausstattung der DB AG mit angemessenem Eigenkapital (vgl. auch Abschnitt 2.3.2).

— Finanzierung der Investitionen für Bau, Ausbau und Ersatz der Schienenwege durch den Bund durch zinslose Darlehen.

— Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und Einführung des Bestellerprinzips für gemeinwirtschaftliche Leistungen.

Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV)

Ein wichtiger Schwerpunkt der Strukturreform ist die Regionalisierung des SPNV beider Staatsbahnen, der in den hierzu erlassenen gesetzlichen Regelungen als integraler Bestandteil des gesamten öffentlichen Straßenpersonenverkehrs (ÖPNV) betrachtet wird. Regionalisierung bedeutet, daß die Aufgabenzuständigkeit *und* die Finanzverantwortung für den ÖPNV von 1996[10] an auf regionale Träger (die durch Landesrecht zu bestimmen sind) verlagert wird. Damit wird gleichzeitig das Bestellerprinzip für gemeinwirtschaftliche Leistungen eingeführt. Bestellung und Bezahlung von Verkehrsleistungen im Nahverkehr liegen in einer Hand. Diese Regelungen zielen sowohl auf strukturelle als auch finanzielle Veränderungen. Zum einen soll durch die Integration des SPNV in das regionale ÖPNV-System eine bessere Abstimmung des regionalen Angebots und größere Kundennähe erreicht werden. Zum anderen soll die Bahn mit der Einführung des Bestellerprinzips für gemeinwirtschaftliche Leistungen vom — trotz staatlicher Ausgleichszahlungen existierenden — Defizit des SPNV entlastet werden.

Damit besteht eine Vielzahl von Möglichkeiten, regionale Verkehrsnachfrage zu decken, z.B. durch Übernahme von Infrastruktur und Betrieb durch regionale oder kommunale ÖPNV-Unternehmen, durch Übernahme nur des Betriebes, durch die Gründung von Landeseisenbahnen. Die Übernahme des SPNV beider Staatsbahnen durch die Kommunen oder ihre Unternehmen — in der Öffentlichkeit vielfach mit dem Begriff „Regionalisierung" gleichgesetzt — ist also nur eine Möglichkeit von vielen.

Die Finanzierung des ÖPNV ist allgemein in Artikel 106 a Grundgesetz sowie im einzelnen im neu erlassenen Regionalisierungsgesetz geregelt (vgl. Tabelle 7):

— Artikel 106 a Grundgesetz legt als Finanzierungsquelle für den ÖPNV einen Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes fest. Herkunft und Höhe dieses Betrages sind im Regionalisierungsgesetz konkretisiert. Wesentlich hierbei ist, daß es sich — anders als beim Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) — nicht um Finanzhilfen des Bundes, sondern um eine verfassungsrechtlich festgelegte Finanzierung handelt.

— Das Regionalisierungsgesetz legt die Höhe der Mittel fest, die sich aus den Komponenten GVFG-Mittel und zusätzliche Transfermittel aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes zusammensetzen. Danach erhalten die Länder im Jahr 1996 einen Betrag von 8,7 Mrd. DM aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes; in den Folgejahren erhöht sich dieser Betrag sukzessive auf 14,7 Mrd. DM. Aus GVFG-Mitteln — als zweiter Finanzierungsquelle — werden bis einschließlich 1996 6,28 Mrd. DM jährlich gezahlt, danach nur noch 3,28 Mrd. DM jährlich. Die Differenz von 3 Mrd. DM jährlich von 1997 an wird durch die Erhöhung der

[10] Artikel 143 a Grundgesetz bestimmt, daß die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den SPNV bis zum 31.12.1995 noch vom Bund wahrgenommen wird.

Tabelle 7

Zukünftige Finanzmittel der Länder für die Regionalisierung des ÖPNV
in Mrd. DM

Jahr	Transfermittel des Bundes	GVFG-Mittel[1])	Gesamtmittel für ÖPNV[1])
1994	—[2])	6,28	6,28
1995	—[2])	6,28	6,28
1996	8,70	6,28	14,98
1997	12,00	3,28	15,28
1998[3])	12,60[4])	3,28	15,88
1999	13,30[4])	3,28	16,58
2000	14,00[4])	3,28	17,28
2001	14,70[4])	3,28	17,98

[1]) Finanzhilfen des Bundes nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), einschließlich der Mittel für den kommunalen Straßenbau. — [2]) Mittel bleiben beim Bund. — [3]) Beginn der Dynamisierung der Mittel entsprechend der Steigerungsrate der Mehrwertsteuer sowie 1. Revision. — [4]) Fiktive Beiträge bei einer angenommenen Steigerungsrate der Mehrwertsteuer von 5 vH pro Jahr.

Quellen: Regionalisierungsgesetz; VDV.

Transfermittel aus dem Mineralölsteueraufkommen auf 12 Mrd. DM kompensiert.

— Von 1998 an wird der Betrag von 12 Mrd. DM entsprechend dem Zuwachs der Mehrwertsteuer dynamisiert.

— Zum 31.12.1997 wird geprüft, ob ein jährlicher Betrag von 7,9 Mrd. DM[11] ausreicht, um im Zeitraum von 1998 bis 2001 SPNV-Leistungen im gleichen Umfang wie nach dem Fahrplan 1993/1994 zu erbringen, wobei eingetretene oder geplante Angebotsverbesserungen nicht berücksichtigt werden. In Abhängigkeit vom Ergebnis dieser Prüfung werden die Regionalisierungsmittel erhöht oder vermindert.

— Im Jahr 2000 findet eine zweite Revision statt. Mit Wirkung vom Jahr 2001 an wird die Steigerungsrate der Regionalisierungsmittel auf Vorschlag des Bundes (bis dahin: Zuwachs der Mehrwertsteuer) durch ein Gesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, neu festgesetzt.

— Die Verteilung der Finanzmittel auf die Bundesländer erfolgt nach zwei Schlüsseln: § 8 Abs. 1 legt die Verteilung auf die Bundesländer entsprechend den Kostenschätzungen von DB und DR zur Aufrechterhaltung des SPNV im Umfang des Fahrplans 1994/1995 fest (Schlüssel A). Die nach diesem Schlüssel auf die Länder verteilten Mittel liegen insgesamt unter den in Tabelle 7 ausgewiesenen jährlichen Gesamtbeträgen für den ÖPNV. Die Differenz wird entsprechend § 8 Abs. 2 nach folgendem prozentualen Schlüssel (Schlüssel B) auf die Länder verteilt:

Land	vH-Sätze
Baden-Württemberg	11,59
Bayern	14,69
Berlin	4,03
Brandenburg	5,00
Bremen	0,81
Hamburg	1,95
Hessen	7,01
Mecklenburg-Vorpommern	3,33
Niedersachsen	9,04
Nordrhein-Westfalen	17,99
Rheinland-Pfalz	4,74
Saarland	1,30
Sachsen	6,83
Sachsen-Anhalt	4,60
Schleswig-Holstein	3,14
Thüringen	3,95

Die im Regionalisierungsgesetz festgelegten Mittel sind laut § 5 Abs. 2 insbesondere für den Schienenpersonenverkehr zu verwenden. Dies wird hauptsächlich den SPNV der Eisenbahnen des Bundes betreffen, zumindest für die ersten Jahre, in denen Angebote anderer Eisenbahnen fehlen. Die nach dem prozentualen Schlüssel entsprechend § 8 Abs. 2 zu verteilenden Mittel können jedoch weitgehend für den übrigen ÖPNV verwendet werden, da sie unabhängig von den Angeboten zum SPNV der DB/DR sind. Außerdem ist zu beachten, daß die Regionalisierungsmittel von 1997 an um den Betrag von 3 Mrd. DM erhöht sind. Von diesem Zeitpunkt an fehlt diese Summe bei den GVFG-Mitteln. Auch unter diesem Aspekt — mit GVFG-Mitteln werden z.B. auch kommunaler Straßenbau, Bus-Verkehr etc. gefördert — sind diese Mittel für den übrigen ÖPNV einzusetzen.

Im Zusammenhang mit der Regionalisierung wurden auch neue Regelungen zur Finanzierung von Investitionen für den SPNV getroffen. So ist im Schienenwegeausbaugesetz festgelegt, daß 20 vH der vom Bund finanzierten Investitionen für Bau, Ausbau und Ersatz der Schienenwege für den SPNV zu verwenden sind. Orientiert man sich an der mittelfristigen Finanzplanung, würden für Investitionen in die Schienenwege des SPNV rund 1,5 Mrd. DM jährlich zur Verfügung stehen. Weiterhin ist im Deutsche Bahn Gründungsgesetz geregelt, daß mindestens ein Drittel der vom Bund bereitgestellten Mittel zur Deckung des Nachholbedarfs der DR (insgesamt bis zu 33 Mrd. DM) für Investitionen in den SPNV zu verwenden sind, was einem zusätzlichen Betrag von rund 1,1 Mrd. DM pro Jahr für SPNV-Investitionen in den neuen Bundesländern entsprechen würde. Insgesamt würden mit diesen Regelungen jährlich rund 2,6 Mrd. DM für Investitionen in den SPNV zur Verfügung stehen, eine Summe, die auch vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmer (VDV) als relativ solide Basis betrachtet wird[12].

Die hier dargestellten Regelungen zur Regionalisierung müssen im nächsten Schritt mit neu zu schaffenden ÖPNV-Gesetzen der Länder den jeweiligen Gegebenheiten angepaßt und konkretisiert werden.

2.3.2 Ungelöste Probleme

Fahrweg

Mit der Trennung von Fahrweg und Transport ist die Aufgabe verbunden, Nutzungsentgelte für die Trassen festzulegen. Ein entsprechendes Preissystem ist von der DB AG bereits erarbeitet worden und soll zum 1.7.1994 auf dem Gebiet der alten Bundesländer und zum 31.12.1994 auch für das Gebiet der neuen Bundesländer eingeführt werden.

---

[11] Dieser Betrag entspricht im wesentlichen der Summe der Finanzierungsmittel der Länder, die aus den Angeboten von DB und DR zur Fortführung des SPNV im Umfang des Fahrplans 1993/1994, ergänzt um Sondermittel für Berlin, resultieren (Tabellen 8 und 9).

[12] Die Studiengesellschaft für unterirdische Verkehrsanlagen (STUVA) ermittelte im Auftrage des Deutschen Verkehrsforums, der DB und des VDV für den Zeitraum 1992 bis 2000 einen Investitionsbedarf von 28,7 Mrd. DM für den SPNV von DB und DR, wovon die Hälfte auf die Infrastruktur entfällt. Jährlich ergibt sich daraus ein Betrag von rund 3,2 Mrd. DM, für die Infrastruktur dementsprechend rund 1,6 Mrd. DM. Vgl. hierzu: Investitionspotentiale im öffentlichen Personennahverkehr, Untersuchung im Auftrag des Deutschen Verkehrsforums mit Förderung durch die DB und den VDV, VDV-Broschüre 1993.

Tabelle 8

Verteilung der Regionalisierungsmittel auf die Länder 1996
in Mill. DM

Land	Schlüssel A[1])	Schlüssel B[2])	Gesamt
Baden-Württemberg	772,1	111,0	883,1
Bayern	1 246,2	140,7	1 386,9
Berlin[3])	474,8	38,6	513,4
Brandenburg	537,8	47,9	585,7
Bremen	21,6	7,8	29,4
Hamburg	133,6	18,7	152,3
Hessen	592,0	67,1	659,1
Mecklenburg-Vorpommern	260,7	31,9	292,6
Niedersachsen	530,1	86,6	616,7
Nordrhein-Westfalen	1 150,9	172,3	1 323,2
Rheinland-Pfalz	386,3	45,4	431,7
Saarland	112,0	12,4	124,4
Sachsen	572,6	65,4	638,0
Sachsen-Anhalt	451,6	44,1	495,6
Schleswig-Holstein	184,9	30,1	215,0
Thüringen	315,1	37,8	352,9
Gesamt	7 742,3	957,7	8 700,0

[1]) Entsprechend § 8 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz. — [2]) Entsprechend § 8 Abs. 2 Regionalisierungsgesetz. — [3]) Einschließlich 1 Mill. DM Sonderzuweisung des Bundes für Berlin.
Quellen: Regionalisierungsgesetz; Berechnungen des DIW.

Dieses Preissystem liegt der Öffentlichkeit bislang nicht vor. Es kann daher an dieser Stelle nur auf einige allgemeine Probleme im Zusammenhang mit der Preisbildung für die Trassennutzung eingegangen werden.

Generell existieren drei Möglichkeiten für die Festlegung von Nutzungsentgelten, die sich miteinander kombinieren lassen:

— kostenorientierte Preise, d.h. Deckung der Kapitalkosten (laut Bundesschienenwegeausbaugesetz beschränkt auf die Abschreibungen) und der laufenden Kosten,

— knappheitsorientierte Preise, die Knappheit bzw. ungenutzte Kapazitäten signalisieren,

— marktorientierte Preise, die sich am jeweilig konkurrierenden Verkehrsträger orientieren.

Diese Kalkulationsmöglichkeiten führen bei einem großen Teil des heutigen DB AG-Netzes zu folgendem Problem:

Bei Kalkulation von kostendeckenden Nutzungsentgelten könnten die den Fahrweg nutzenden Transportunternehmen, in deren Preiskalkulation ihrerseits die zu zahlenden Nutzungsentgelte als Kosten eingehen, ihre Verkehrsleistungen nicht zu konkurrenzfähigen Preisen anbieten. Konkurrenzorientierte Preise wiederum würden Nutzungsentgelte auf so niedrigem Niveau zur Konsequenz haben, daß die Fahrweg-AG ihre Kosten nicht decken könnte.

Die einzige Lösungsmöglichkeit für dieses Problem besteht darin, die Kosten des Fahrwegs durch einfachere, bereits bei den NE-Bahnen praktizierte Betriebsweisen, durch Senkung zu hoher technischer Standards und durch Trennung der Netze (in Güterverkehrs- und Personenverkehrsnetze, nach Geschwindigkeitsklassen) zu reduzieren und dort, wo auch das nicht zur Kostendeckung führt, sich von unrentablen Netzteilen zu trennen.

Ein weiteres Problem, das noch der gesetzlichen Regelung und Ausgestaltung bedarf, ist die Öffnung des Schie-

nennetzes für Dritte. Diesbezügliche EG-Richtlinien werden frühestens im zweiten Halbjahr 1994 verabschiedet. Anschließend müssen diese Richtlinien noch in nationales Recht umgesetzt werden. Dabei ist insbesondere zu klären, wie die diskriminierungsfreie Trassenvergabe und die Festlegung der Trassenpreise realisiert werden sollen und wie die Überwachung des Grundsatzes der Gleichbehandlung aller Trassenbewerber erfolgen kann. Potentielle Trassenbewerber mit neuen Konzepten innerhalb Deutschlands existieren bereits[13].

Besondere Probleme beim Netzzugang existieren im Bereich des internationalen Verkehrs. So gibt es in den EG-Staaten drei unterschiedliche Ansätze zur Entgeltregelung für die Trassennutzung: Deutschland und Großbritannien wollen marktwirtschaftliche Prinzipien zugrunde legen, in Frankreich gilt das Prinzip der Daseinsvorsorge, und in Skandinavien sollen die Entgelte so berechnet werden, daß die Bahnen nur im gleichen Umfang wie auch der Straßenverkehr die Wegekosten decken. Dieses unterschiedliche Herangehen steht ganz offensichtlich im Widerspruch zur geforderten Gleichbehandlung der Bahnunternehmen beim Zugang zu den nationalen Bahnnetzen und bei ihrer Nutzung. Bisher haben sich die Standpunkte nicht angenähert[14].

Bilanzbereinigung

Eine der finanziellen Sanierungsmaßnahmen der Bahnreform bestand darin, durch eine umfassende Bilanzbereinigung der DB AG einen unbelasteten Start zu ermöglichen. Die Notwendigkeit einer Bilanzbereinigung wurde

[13] Z.B. Regional Railroading Konzept für den Güterverkehr (Transcare GmbH), Projekt Regiorail für den Personenverkehr (Projekt unter Federführung von ABB Henschel). Vgl. „Lukrative Märkte", in: Wirtschaftswoche 11/1994.

[14] Vgl. „Ziel Europa ist noch weit", in: Deutsche Verkehrs-Zeitung 35/1994.

Tabelle 9

Verteilung der Regionalisierungsmittel auf die Länder 1997
in Mill. DM

Land	Schlüssel A[1])	Schlüssel B[2])	Gesamt
Baden-Württemberg	780,4	486,9	1 267,3
Bayern	1 260,3	617,1	1 877,4
Berlin[3])	453,9	169,3	623,2
Brandenburg	539,8	210,1	749,9
Bremen	21,5	34,0	55,5
Hamburg	133,2	81,9	215,1
Hessen	598,5	294,5	893,0
Mecklenburg-Vorpommern	263,8	139,9	403,7
Niedersachsen	535,6	379,7	915,3
Nordrhein-Westfalen	1 165,1	755,8	1 920,9
Rheinland-Pfalz	392,0	199,1	591,1
Saarland	113,8	54,6	168,4
Sachsen	579,4	286,9	866,3
Sachsen-Anhalt	456,9	193,3	650,2
Schleswig-Holstein	186,1	131,9	318,0
Thüringen	318,8	165,9	484,7
Gesamt	7 799,1	4 200,9	12 000,0

[1]) Entsprechend § 8 Abs. 1 Regionalisierungsgesetz. — [2]) Entsprechend § 8 Abs. 2 Regionalisierungsgesetz. — [3]) Einschließlich 1 Mill. DM Sonderzuweisung des Bundes für Berlin.

Quellen: Regionalisierungsgesetz; Berechnungen des DIW.

von der Regierungskommission Bundesbahn im wesentlichen mit zu hoch bewerteten Sachanlagen aufgrund zu langer Abschreibungszeiträume, die gegen handelsrechtliche Bilanzierungsvorschriften verstoßen, fehlenden Pensionsrückstellungen u.a. begründet. Nach den Vorstellungen der Regierungskommission hätte die Eröffnungsbilanz der DB AG — hypothetisch bereits zum 1.1.1991 — eine Bilanzsumme von rund 65 Mrd. DM ausgewiesen im Vergleich zu 117 Mrd. DM als Summe der Geschäftsbilanzen von DB und DR zum gleichen Zeitpunkt, d.h. es wurde eine Bereinigung um 52 Mrd. DM für erforderlich gehalten. Das Anlagevermögen der von der Regierungskommission veröffentlichten Eröffnungsbilanz hätte zum 1.1.1991 53 Mrd. DM betragen, die Summe des Anlagevermögens aus den Geschäftsbilanzen von DB und DR betrug zum gleichen Zeitpunkt 105 Mrd. DM[15].

Die vorläufige Eröffnungsbilanz der DB AG zum 1.1.1994 weist eine Bilanzsumme von rund 30 Mrd. DM mit einem Anlagevermögen von 20 Mrd. DM aus, während die gemeinsame Geschäftsbilanz von DB und DR für 1993 noch mit einer Bilanzsumme von 110 Mrd. DM und einem Anlagevermögen von 100 Mrd. DM abschloß[16].

Es ist offensichtlich, daß die tatsächliche Bilanzbereinigung die Vorschläge der Regierungskommission beträchtlich übersteigt und nicht mehr allein durch die Korrektur überbewerteter Sachanlagen nach handelsrechtlichen Usancen etc. zu begründen ist. Angesichts der in den letzten Jahren getätigten Investitionen — allein 15 Mrd. DM für die Neubaustrecken Hannover-Würzburg und Mannheim-Stuttgart — ist das in der Bilanz ausgewiesene Anlagevermögen von 20 Mrd. DM mehr als fragwürdig[17].

Die durchgeführte Bilanzbereinigung ist als politischer Akt zur finanziellen Sanierung der DB AG zu bewerten. Die DB AG erhält dadurch die Möglichkeit, zumindest in den ersten Jahren Trassenpreise zu kalkulieren, die unabhängig von den tatsächlichen Kapitalkosten sind, da Abschreibungen für das bisher existierende Netz nur z.T. oder gar nicht anfallen und die Zinsen generell vom Bund übernommen werden. Es fragt sich nur, ob eine finanzielle Sanierung der Fahrweg-AG nicht auch mit anderen Mitteln möglich gewesen wäre und ob der mit der Bilanzbereinigung gewählte Weg nicht eine Selbsttäuschung ist. Langfristig nämlich muß die Fahrweg-AG für alle Streckeninvestitionen, die nach der Reform getätigt werden[18], mindestens die Abschreibungen erwirtschaften. Die Bilanzbereinigung, die man auch als eine einmalige Anschubsubvention bezeichnen könnte, darf über dieses Problem nicht hinwegtäuschen.

Netzgröße und -standards

Nach der letzten umfassenden Wegekostenrechnung des DIW für das Jahr 1987 reichten bereits damals die Wegeeinnahmen (dem Weg zugeordnete Betriebserträge des Schienenverkehrs und Ausgleichszahlungen des Bundes) nicht aus, um die Wegekosten zu decken[19]. Diese Relation dürfte sich im Zeitverlauf noch weiter verschlechtert haben. Eine Möglichkeit, dieses Problem zumindest teilweise zu entschärfen, liegt in der bereits erwähnten Absenkung technischer Standards für das Netz, in einfacheren Betriebsweisen, dem Einsatz leichterer Fahrzeuge und — soweit möglich — in der Trennung der Netze für den Güterverkehr und den Personenverkehr bzw. für unterschiedliche Geschwindigkeitsklassen. Dennoch wird neben diesen Maßnahmen auch über den Umfang des zukünftigen DB AG-Netzes zu diskutieren sein. Eine Aufrechterhaltung des gegenwärtigen Netzes in vollem Umfang läßt sich angesichts des geringen Verkehrsaufkommens auf vielen Strecken, besonders des ländlichen Raumes, mit der Forderung nach Wegekostendeckung nicht vereinbaren[20]. Denkbare Möglichkeiten wären hier die Veräußerung solcher, von der DB AG nicht rentabel zu betreibender Strecken an andere Bahnunternehmen (z.B. NE-Bahnen) oder an kommunale Zweckverbände, die Übernahme der Kostenunterdeckung durch den Staat, wenn er solche Strecken aus sozial- oder regionalpolitischen Gründen aufrechterhalten möchte oder auch die Übernahme des Drittsektor-Modells aus Japan.

Regionalisierung

Die Regionalisierung des ÖPNV ist erst unmittelbar vor Inkrafttreten der Bahnreform am 1.1.1994 geklärt worden. Seitens der Länder sind jedoch im Zusammenhang mit der Regionalisierung (Start 1996) zahlreiche Folgefragen zu beantworten: Hier sind zunächst die von den Ländern zu erarbeitenden ÖPNV-Gesetze zu nennen, in denen u.a. der Aufgabenträger für den ÖPNV und seine Kompetenzen sowie die Finanzierung geregelt werden müssen. Insbesondere ist zu gewährleisten, daß die Investitionen für den

---

[15] Vgl. Bericht der Regierungskommission Bundesbahn sowie Geschäftsberichte der DB und der DR.

[16] Materialien zur Bilanzpressekonferenz der DB AG vom 26.5.1994.

[17] Vgl. hierzu auch „Eröffnungsbilanz der Deutschen Bahn AG stimmt nachdenklich", in: Internationales Verkehrswesen 1+2/1994.

[18] Hierzu zählen neben Investitionen für den Streckenneubau auch die Ersatzinvestitionen für das bestehende Netz.

[19] Das DIW ermittelte für das Jahr 1987 unter der Annahme einer vollständigen Betriebskostendeckung und unter Einschluß der Ausgleichszahlungen des Bundes einen Wegekostendeckungsgrad von 28,4 vH für den Personenverkehr und von 13,7 vH für den Güterverkehr der DB, wobei sogar für einzelne Güterverkehrsarten (Stückgutverkehr und Expreßgutverkehr) nach Deckung der Betriebskosten durch die Erträge gar keine Wegeeinnahmen mehr zur Verfügung standen. Vgl. Enderlein, H., Kunert, U.: Berechnung der Kosten und der Ausgaben für die Wege des Eisenbahn-, Straßen-, Binnenschiffs- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland für das Jahr 1987. Beiträge zur Strukturforschung, Heft 119, Berlin 1990.

[20] Vgl. zu diesem Problem, bezogen auf den ÖPNV, auch: Frank, D., Storath, C., Sumpf, J.: Mindestsiedlungsdichte für den ÖPNV, in: Internationales Verkehrswesen 1+2/1994.

ÖPNV nicht vernachlässigt werden. Diese Gefahr besteht durchaus, wenn die von 1997 an fehlenden 3 Mrd. DM für Investitionen nach dem GVFG zwar für die Regionalisierung des ÖPNV zur Verfügung stehen, jedoch nicht für Investitionen, sondern für Betriebskostenzuschüsse verwendet werden. Die Länder sind also gefordert, in ihren ÖPNV-Gesetzen zu regeln, daß die bisherigen GVFG-Mittel auch weiterhin für investive Zwecke verfügbar sind, da der ÖPNV nur durch fortlaufende zielgerichtete Investitionen im Verhältnis zum Pkw attraktiv und wettbewerbsfähig werden kann. Vom VDV wurde vorgeschlagen, zwei Drittel der GVFG-Mittel als Investitionszuschüsse und ein Drittel als Betriebskostenzuschuß zu verwenden[21].

Um Vorteile aus der durch die Reform ermöglichten Konkurrenz mehrerer SPNV-Anbieter zu ziehen, sollten sich die von 1996 an abzuschließenden Verträge für den SPNV nicht auf eine vollständige Bedienung des SPNV durch die DB AG richten, sondern einen frei am Markt auszuhandelnden Anteil enthalten, so wie dies auch vom VDV gefordert wird.

3. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen

Die Rahmenbedingungen für den Schienenverkehr, seine Marktposition und die gewählten Reformansätze mit ihren Ergebnissen und Problemen in Japan und Deutschland sind in Übersicht 3 zusammengefaßt.

Die Stärke der japanischen Reform liegt eindeutig im Bereich des Personenverkehrs, insbesondere bei den drei Gesellschaften auf der Hauptinsel Honshu. Hier wirkten sich die Reformmaßnahmen positiv auf Qualität und Quantität des Leistungsangebots aus und führten zu beträchtlichen Verbesserungen bei den Verkehrsleistungen und beim Betriebsergebnis. Das Beispiel der Gesellschaften auf Hokkaido, Shikoku und Kyushu zeigt dagegen, daß in Regionen mit ungünstigen siedlungsstrukturellen Voraussetzungen zwar ebenfalls die Verkehrsleistungen und Betriebsergebnisse mit entsprechenden Reformmaßnahmen erhöht werden können. Ohne staatliche Zuschüsse (hier in Form des Management Stabilization Funds) ist jedoch auf den meisten Strecken keine Kostendeckung zu erreichen. Auch im Bereich des Güterverkehrs hat die japanische Reform zu Verbesserungen der Verkehrsleistungen und des Betriebsergebnisses geführt, letzteres jedoch hauptsächlich durch die „avoidable-costs-Regelung" für die Gleisbenutzung.

Die finanziellen Regelungen im Zusammenhang mit der japanischen Bahnreform führten größenteils nicht zum erwünschten Erfolg. Insbesondere die Lösung des Altschuldenproblems, das bis 1991 gültige Leasing-System für die Shinkansen-Linien, der Finanzierungsmodus für den Bau neuer Strecken und die Gebührenregelung für den Güterverkehr sind als problematisch einzuschätzen.

Insbesondere die im Personenverkehr gesammelten Erfahrungen der JR-Gruppe könnten für die DB AG nützlich sein, auch wenn dabei die Unterschiede im Reformansatz, die gänzlich verschiedene Siedlungsstruktur, der Inselcharakter Japans, die dortigen günstigen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen und die fast bedeutungslose Stellung des Schienengüterverkehrs zu berücksichtigen sind.

Im einzelnen lassen sich für die DB AG folgende Schlußfolgerungen ableiten:

1. Die japanischen Erfahrungen zeigen, daß die DB AG Anstrengungen zur Erhöhung ihrer Netzauslastung unternehmen muß. Die tägliche Fahrgast-Dichte (Personenkilometer/Streckenlänge/365) beträgt bei den rentablen JR-Gesellschaften 28 000 bis 72 000, bei den Gesellschaften mit Rentabilitätsproblemen 5 000 bis 11 000 (Tabelle 10). Der Durchschnittswert in Deutschland liegt mit 4 600 noch unter dem Wert von 5 000 für die JR Hokkaido, der JR-Gesellschaft mit den gravierendsten Rentabilitätsproblemen.

   Bei diesem Vergleich ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Schienengüterverkehr in Deutschland einen wesentlich höheren Stellenwert als in Japan hat und auf nahezu dem gesamten Streckennetz der DB AG durchgeführt wird. Dies hat naturgemäß Einschränkungen bei der Streckenleistungsfähigkeit des Personenverkehrs zur Folge.

2. Die japanische Bahnreform hat bewiesen, daß es prinzipiell möglich ist, Fahrgäste zurückzugewinnen und Schienenverkehr rentabel durchzuführen. Anregungen für die DB AG lassen sich aus der japanischen Reform insbesondere für folgende Bereiche ableiten:

   — Einführung neuer, komfortabler Züge (Ausstattung der meisten Fernverkehrszüge in Japan mit Telefonen, Getränkeautomaten, Leuchtanzeigen für die Bahnhöfe, für Nachrichten, Wetterbericht usw., spezielle Panorama-Züge für den Verkehr in touristisch attraktiven Regionen, wobei als besondere Attraktion die ersten Sitzreihen wie im Kino ansteigend angeordnet sind, familienfreundliche Züge mit speziellen Familienabteilen, Wickeltischen für Säuglinge),

   — Verbesserung des Dienstleistungsangebotes im Zug,

   — Sauberkeit und Sicherheit von Zügen und Bahnhöfen, Umgestaltung der Bahnhöfe zu Plätzen urbanen Lebens (Restaurants, Cafés, stets funktionierende Fahrkartenautomaten, Reisebüros, Mietwagen-Service, Fahrradstationen),

   — Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit des Schienenverkehrs,

   — Erhöhung der Reisegeschwindigkeiten und der Zugdichte (z.B. 5-Minuten-Takt auf der Shinkansen-Linie Tokyo-Osaka in Spitzenzeiten),

[21] Vgl. Girnau, G.: Die Perspektiven des regionalisierten ÖPNV, in: Der Nahverkehr 1-2/1994.

Übersicht 3

Zusammenfassender Vergleich der Bahnreformen in Japan und Deutschland

	Japan	Deutschland
1. Ausgangsbedingungen a) Personenverkehr	— hohe Bevölkerungsdichte (325 Einwohner/km²) und Bevölkerungskonzentration — geringe Pkw-Dichte (284 Pkw/1000 Einwohner) — geringer Anteil von Autobahnen am Gesamtstraßennetz (0,4 vH) — sehr gut ausgebautes, dichtes Schienennetz mit großem Anteil von Hochgeschwindigkeitsstrecken zwischen 220 km/h und 275 km/h (9 vH), Geschwindigkeitsvorteile gegenüber dem Individualverkehr — gebührenpflichtiges Autobahnnetz, Pkw daher wirtschaftlich nur konkurrenzfähig bei Auslastung mit mehreren Personen — hochrentables SPNV-Netz mit z.T. 300 %iger Auslastung in den Ballungsräumen	— niedrigere Bevölkerungsdichte (224 Einwohner/km²) und Zersiedlungsprozesse — hohe Pkw-Dichte (444 Pkw / 1000 Einwohner) — gut ausgebautes Straßennetz mit höherem Autobahnanteil (1,7 vH) — ebenfalls sehr dichtes Schienennetz, geringerer Anteil an Hochgeschwindigkeitsstrecken (250 km/h) als in Japan (1 vH) — gebührenfreies Autobahnnetz — SPNV stark defizitär
b) Güterverkehr	— Insellage, kein Transitverkehr — keine Einbindung in internationale Verkehrsmärkte — Industrieansiedlung besonders an den Küsten, Hafenanschluß vieler Industriestandorte — Konkurrenten der Bahn: gut entwickelte Küstenschiffahrt (44 vH aller Verkehrsleistungen), Straßenverkehr (50 vH aller Verkehrsleistungen) — untergeordnete Stellung des Schienengüterverkehrs, spezifische Probleme: geringe Achslasten und Lichtraumprofil der japanischen Kapspurstrecken, Priorität des Personenverkehrs	— Lage in Zentraleuropa, in stark zunehmendem Maße Transitverkehr — Einbindung in EG-Verkehrsmarkt mit Kabotage- und Tariffreigabe — gleichmäßigere Verteilung der Industriestandorte in der Fläche — Hauptkonkurrenten der Bahn: Straßenverkehr (57 vH aller Verkehrsleistungen), Binnenschiffahrt (18 vH aller Verkehrsleistungen) — größere Bedeutung des Schienengüterverkehrs
2. Marktanteile 1991 (vH) a) Personenverkehr b) Güterverkehr	 21,8 4,7	**DB** / **DR** 6,2 / 7,9 19,5 / 48,4
3. Reformmodell a) Aufteilung der Staatsbahnen	horizontal — 6 regionale Personenverkehrsgesellschaften — 1 landesweit operierende Güterverkehrsgesellschaft	funktional — 3 Aktiengesellschaften: Personenverkehr Güterverkehr Fahrweg
b) Infrastruktur	Einheit von Infrastruktur und Transport mit zwei Ausnahmen: — Shinkansen-Linien bis 1991 (Übertragung an spezielle Holding, die die Gleisanlagen an die Personenverkehrsgesellschaften vermietete) — JR Freight (nutzt überwiegend die Gleisanlagen der Personenverkehrsgesellschaften gegen Nutzungsentgelte nach dem avoidable-costs-Prinzip)	Trennung von Infrastruktur und Transport sowohl rechnerisch als auch institutionell: — Vorhaltung der Infrastruktur durch Fahrweg-AG — Nutzung der Infrastruktur gegen Entgelte durch die Personenverkehrs- und Güterverkehrs-AG und Dritte
c) Privatisierung	— keine Einschränkungen, 1993 erste Aktienverkäufe	— Bund muß Aktienmehrheit an Fahrweg-AG halten (Grundgesetz Artikel 87 e)

noch: Übersicht 3

Zusammenfassender Vergleich der Bahnreformen in Japan und Deutschland

d) spezielle Liquidationsgesellschaft	JNR Settlement Corporation mit folgenden Aufgaben: — Altschuldenmanagement — Vermarktung nicht betriebsnotwendiger Grundstücke — Personal — Verkauf von JR-Aktien	Rest-Sondervermögen
e) finanzielle Maßnahmen	— 1/3 der Altschulden durch die JR-Gesellschaften (außer Hokkaido, Shikoku und Kyushu) übernommen, —⅔ durch JNR Settlement Corporation — Profitausgleichsmaßnahmen: 1. Shinkansen-Leasing-System (bis 1991) 2. Management Stabilization Funds für JR Hokkaido, JR Shikoku, JR Kyushu 3. avoidable-costs-Regelung für JR Freight	— sämtliche Altschulden auf Rest-Sondervermögen übertragen, d.h. schuldenfreier Start der DB AG — Sanierungsmaßnahmen Bund: 1. Bilanzbereinigung 2. Übernahme der zusätzlichen Material- und Personalkosten aufgrund des technischen Rückstandes bei der DR 3. Übernahme des investiven Nachholbedarfs bei der DR 4. Übernahme der überhöhten Personalverbindlichkeiten für Beamte 5. Finanzierung von Bau, Ausbau und Ersatz der Schienenwege, DB AG zahlt Investitionen nur in Höhe der jährlichen Abschreibungen zurück
f) SPNV	keine gesonderten Maßnahmen	Regionalisierung, d.h. Übertragung der Aufgaben- und Finanzverantwortung auf regionale Träger ab 1996 und finanzieller Ausgleich durch den Bund
g) Ergebnisse	— beträchtliche Steigerungen der Verkehrsleistungen — wesentlich verbessertes Image der Bahnen bei der Bevölkerung — Betriebsgewinne bei JR East, JR Central, JR West und JR Freight — Betriebsverluste bei JR Hokkaido, JR Shikoku und JR Kyushu, nur durch Einnahmen aus dem Betriebsstabilisierungsfonds überwiegend schwarze Zahlen	
h) Probleme	— Zukunft der JR-Gesellschaften auf Hokkaido, Shikoku und Kyushu nach Auslaufen des Management Stabilization Funds ungewiß — Anwachsen der von der JNR Settlement Corporation übernommenen Altschulden, Tilgung ungewiß — Verhältnis zwischen Personen- und Güterverkehr (Prioritäten- und Gebührenregelung)	— Festlegung von Nutzungsentgelten für die Trassen — Wegekostendeckung — derzeit noch fehlende Regelungen für die Öffnung des Schienennetzes für Dritte — zukünftige Netzgröße und Netzstandards

Quelle: DIW.

— Entwicklung eines neuen Selbstverständnisses der Bahnmitarbeiter als „Dienstleister",

— gezielte Öffentlichkeitsarbeit zur Gewinnung von Fahrgästen, Verbreitung eines neuen Images.

3. Der Vergleich der täglichen Verkehrsdichte in Japan und Deutschland unterstreicht die Notwendigkeit einer stärkeren Trennung von Personenverkehr (insbesondere Hochgeschwindigkeitsverkehr) und Güterverkehr, zumindest beim Neubau von Strecken[22]. Eine solche Abkehr von „Alleskönner-Strecken" wird nicht nur in Japan, sondern auch in Frankreich erfolgreich praktiziert.

[22] Vgl. hierzu Ilgmann, G., Miethner, M.: „Netzstandardisierung und Preisbildung für die Fahrwegnutzung der künftigen Bahn", in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 4/1992.

Tabelle 10

Tägliche Verkehrsdichte der Bahnunternehmen 1991

	Streckenlänge[1]) km	Verkehrsleistungen[2]) Mill. Pkm bzw. Mill. tkm	Tägliche Verkehrsdichte[3])
Japan			
Personenverkehr			
JR East[4])	7 488	125 974	46 092
JR Central	1 984	52 110	71 959
JR West	5 108	53 690	28 797
JR Hokkaido	2 629	4 800	5 002
JR Shikoku	856	2 123	6 795
JR Kyushu	2 101	8 333	10 866
Güterverkehr			
JR Freight	10 136	26 900	7 271
Deutschland			
Deutsche Bundesbahn			
Personenverkehr	20 900	45 639	5 983
Güterverkehr	26 300	61 990	6 458
Deutsche Reichsbahn			
Personenverkehr	12 700	10 297	2 221
Güterverkehr	13 700	17 802	3 560
Insgesamt			
Personenverkehr	33 600	55 936	4 561
Güterverkehr	40 000	79 792	5 465

[1]) Vom Personen- und Güterverkehr gemeinsam genutzte Strecken zuzüglich der jeweils ausschließlich genutzten Strecken. — [2]) Binnenländischer Verkehr; Güterverkehr: frachtpflichtiger Verkehr. — [3]) Personenverkehr: Personenkilometer/Streckenlänge/365, Güterverkehr: Tonnenkilometer/Streckenlänge/365. — [4]) JR: Japan Railway.

Quellen: JR-Gruppe; Deutsche Bundesbahn; Deutsche Reichsbahn; Berechnungen des DIW.

4. Es muß nach Lösungen für die Strecken, die die DB AG auch nach Ausschöpfung aller Kostensenkungspotentiale nicht rentabel betreiben kann, gesucht werden. Soll der Schienenverkehr auf solchen Strecken erhalten werden, könnte das japanische Drittsektor-Modell eine Lösung sein, um eventuelle staatliche Subventionen zu begrenzen[23].
5. Trotz erheblicher, z.T. aber einmaliger finanzieller Entlastungen (Bilanzbereinigung) muß die DB AG dringend Anstrengungen zur Kostensenkung unternehmen. Dies betrifft vor allem
   - die Überprüfung und gegebenenfalls Senkung zu hoher technischer Standards,
   - die Einführung leichterer Fahrzeuge mit niedrigerem Wartungsaufwand[24],
   - die Einführung einfacherer Betriebsformen auf Nebenstrecken im ländlichen Raum (in Japan z.B. Ein-Mann-Betrieb der Fahrzeuge, Zugführer kassiert auf solchen Strecken auch das Fahrgeld, ähnlich wie im Bus),
   - die Überprüfung der eingesetzten Sicherungstechnik auf Wirtschaftlichkeit.
6. Für den Bereich des Güterverkehrs kann die japanische Reform keine Ansatzpunkte liefern. Wichtige Aufgaben in diesem Bereich für die DB AG wären
   - die verstärkte Kooperation mit den NE-Bahnen sowie mit anderen Verkehrsträgern, besonders im grenzüberschreitenden Verkehr,
   - Angebot zusätzlicher logistischer Leistungen,
   - deutliche Reduktion von Transportzeiten und Verbesserung der Zuverlässigkeit (Einhaltung von Terminen),
   - Einführung neuer Fahrzeugtechniken speziell für den Kombi-Verkehr (z.B. die in den USA entwickelte bimodale Technik)[25],

[23] Ähnliche Ansätze wie in Japan gibt es vereinzelt bereits auch in Deutschland, so zum Beispiel die Gründung der Dürener Kreisbahn. Vgl.: „Auf neuen Gleisen", in: Wirtschaftswoche 21/1993.

[24] Ein Beispiel hierfür sind die neuen Vorortzüge der Serie 209 von JR East mit halber Lebensdauer, halbem Gewicht und halbem Preis und wesentlich geringerem Wartungsaufwand. Vgl. hierzu: „Neue Vorortzüge brechen mit traditioneller Fahrzeug-Philosophie: Langes Leben gilt in Japan wenig", in: Blickpunkt Bahn 6/93.

[25] Vgl. hierzu „Neue Technik soll die Bahn für die Spediteure attraktiver machen", in: Internationales Verkehrswesen 3/1994.

— Prüfung auch unkonventioneller Möglichkeiten für den Güterverkehr, wie die Nutzung von ÖPNV-Netzen in Ballungsräumen (S-Bahnnetze)[26].

Der Erfolg der japanischen Eisenbahnen ist jedoch auch in nicht geringem Maße auf die für den Schienenverkehr günstigen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen zurückzuführen. Die Mautgebühren auf den Autobahnen und der in Ballungsräumen erforderliche Stellplatznachweis für Pkw wurden zwar nicht eingeführt, um die Konkurrenzsituation der Bahn zu verbessern, sondern dienen zur Finanzierung des Straßenbaus. Gleichzeitig führten sie aber dazu, daß der Pkw nur bei entsprechend hoher Auslastung preislich mit der Bahn konkurrieren kann. Hinzu kommen das im Vergleich zu Deutschland qualitativ und quantitativ schlechter ausgebaute Straßennetz, das durch die Überlastung sowie aufgrund der durch den gebirgigen Charakter des Landes bedingten Straßenführung Geschwindigkeitsnachteile gegenüber der Bahn aufweist. Der von der Zentralregierung im Jahre 1990 wieder aufgenommene Ausbauplan für die Shinkansen-Linien wird die Position der Bahn auf dem japanischen Verkehrsmarkt weiter stärken.

Das japanische Beispiel zeigt, daß eine verkehrspolitische Flankierung, insbesondere auf dem Gebiet der Preispolitik, für den Erfolg der Bahnreform unerläßlich ist. Dies gilt umso mehr, als in Deutschland die Rahmenbedingungen für den Schienenverkehr — weniger kompakte Siedlungsstruktur, höhere Pkw-Dichte, Tendenz zur Verbilligung des konkurrierenden Straßengüterverkehrs durch die Deregulierung des EG-Verkehrsmarktes — wesentlich ungünstiger als in Japan sind. Eine schrittweise und kalkulierbare Verteuerung des Straßenverkehrs z.B. durch eine Erhöhung der Mineralölsteuer oder durch flächendeckendes Road-Pricing ist daher — auch unter ökologischen Gesichtspunkten[27] — unverzichtbar, soll das Ziel der Bahnreform, höhere Verkehrsanteile zu bekommen und wieder schwarze Zahlen zu schreiben, erreicht werden.

---

[26] Vgl.: Durchführbarkeit von Gütertransporten in U-Bahn-Systemen, STUVA-Studie im Auftrage des Bundesministeriums für Verkehr.

[27] Es ist mittlerweile unbestritten, daß der Schienenverkehr im Vergleich zum Straßenverkehr auf vielen Gebieten wesentlich niedrigere externe Kosten für Umweltschäden verursacht.