

**Stellungnahme
zum Entwurf eines Gesetzes
zur Neuordnung der Eisenbahnen des Bundes
(EBNeuOG)
anlässlich der Länder- und Verbändeanhörung**

1. Übereiltes und demokratisch unangemessenes Anhörungsverfahren

Der BUND protestiert gegen den vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) extrem knapp bemessenen, zudem an den Beginn der Sommerferien platzierten Zeitraum für die Stellungnahme (elf Kalender-, neun Arbeitstage). Am 24. Juli soll die Kabinettsentscheidung fallen. Dies nährt Zweifel, ob eine qualifizierte Konsultation überhaupt gewünscht ist und die vorgetragenen Argumente überhaupt ausgewertet werden sollen. Anscheinend will die Koalition die Entscheidung so schnell wie möglich durchsetzen, um die Bahnprivatisierung gegen zwei Drittel der Bevölkerung – vgl. die Umfrage von Emnid i.A. von „Bahn für Alle“ vom November 2006 – in möglichst wahlfernen Zeiten über die Bühne zu bringen. Eine Diskussion über das „Ob“ der Privatisierung und über bessere Alternativen von Bahnen in öffentlicher Hand will die große Koalition offenbar verhindern.

Dass die jetzige Bahndiskussion seit Anfang 2006 geführt wird, ist kein Ausweis von demokratischer Qualität oder einer umfassenden Prüfung. Denn das vorgelegte Gutachten über Privatisierungsvarianten („PRIMON“) enthielt die jetzt verfolgte Variante des sog. Eigentumssicherungsmodells überhaupt nicht. Kein Gutachter hat diese entwickelt oder intensiv überprüft. Die juristischen Bewertungen des sog. Eigentumssicherungsmodells waren dagegen verheerend. Die Urteile „verfassungswidrig“ überwogen deutlich.

Die Verbände müssen einen unfertigen und unausgereiften Gesetzesentwurf kommentieren. Laut Anschreiben des BMVBS vom 02.07.07 stellt der vorgelegte Gesetzentwurf noch nicht die ressortabgestimmte Variante dar, weil „im Entwurf eine Reihe von Vorschriften noch rechtsförmlich überarbeitet werden müssen. Dies bleibt der abschließenden Redaktion zwischen BMJ und BMVBS überlassen.“ Mit dem Paket von Gesetzentwürfen vom 29. Juni liegt erstmals ein offizieller Entwurf vor. Zuvor waren Arbeitsentwürfe vom 15.12.06, 08.03.07 und 15.06.07 bekannt geworden.

Der BUND legt daher noch keine abschließende und keine umfassende Stellungnahme vor sondern beschränkt sich auf einige Kernthesen zu den letzten Änderungen der Privatisierungs-Gesetzesentwürfe vom 29.6.2007. Eine abschließende Stellungnahme werden wir ggf. noch nachreichen.

Auf die von Prof. Bodack am 10. Mai 2006 in der Bundestagsanhörung für das Bündnis „Bahn für Alle“, in dem der BUND Mitglied ist, vorgetragenen Aussagen wird hier verwiesen. Dort werden sowohl die allgemeinen Argumente gegen die Bahnprivatisierung als auch die Alternative einer effizienten und leistungsfähigen Bahn in öffentlicher Hand nach dem Vorbild der Schweiz vorgestellt.

Zugleich wird hier auf die Stellungnahme der Gewerkschaft ver.di, wie der BUND Mitglied in „Bahn für Alle“ verwiesen, die weitere Punkte enthält, die hier nicht vertieft werden (z.B. zum Aspekt der Daseinsvorsorge, zur Alimentierung privater Anteilseigner, zum Wertausgleich und zum Verhältnis Bedarfsplan und Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung).

2. Die drei Ziele der Bahnreform und des Gesetzgebungsverfahrens werden verfehlt

Der Gesetzentwurf vom 29.6. nennt in seiner Begründung zwei Ziele, die Bahnreform von 1993 verfolgte allerdings drei Ziele:

- mehr Verkehr auf die Schiene. Das ist insbesondere aus Klimaschutzgründen zwingend erforderlich.
- nachhaltige Entlastung des Haushalts.
- Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit der Bahn.

Das dritte Ziel wurde in der Begründung der Privatisierungsgesetze fallen gelassen. Dennoch ist es ein wichtiger und sinnvoller Maßstab. Alle drei Ziele werden durch das gegenwärtige Vorhaben zur teilweisen Kapitalprivatisierung der DB AG verfehlt:

ad 1) Mehr Verkehr auf der Schiene ist kein Ziel der Bundespolitik und der Bahn: Die Privatisierungsgesetze dokumentieren den Abschied von dem aus Gründen der Klimaschutzpolitik dringend notwendigen Ziel der Verkehrsverlagerung auf die Schiene: Die Bahn und das BMVBS betonen derzeit in ihrer PR die Zuwächse der Bahn im Güter- und Personenverkehr: Fakt ist jedoch, dass es zwar seit einigen Jahren im Verkehrsaufkommen des Güter- und Personenverkehrs Zuwächse gibt, aber das Niveau des Verkehrsaufkommens vor der Bahnreform 1993 bisher noch nicht wieder erreicht wurde. Die Gründe für die Zuwächse des Bahnverkehrs sind unterschiedlich. Im Güterverkehr werden sie zu erheblichen Teilen von privaten Wettbewerbern der DB mit getragen. Das Aufkommenswachstum begann in 2003. Das leichte Wachstum der Verkehrsanteile der Schiene setzte im Jahr 2000 ein. Allerdings konnten dadurch die Verluste der Vergangenheit noch nicht wieder wett gemacht und das Niveau des Jahres vor der Bahnreform konnte auch hier noch nicht wieder erreicht werden.

Bisher leistet die Bahn einen zu geringen Beitrag zum Klimaschutz. Um die Klimaziele zu erreichen, muss wesentlich mehr Verkehr auf die Schiene verlagert und eine offensive Politik zur Verlagerung von Verkehrsströmen auf die umweltfreundliche Schiene betrieben werden.

Die Gesetze zur teilweisen Kapitalprivatisierung der Bahn vollziehen faktisch die Abkehr von der Politik der Verlagerung von Verkehr auf die Bahn. Angestrebt wird jetzt nur noch im Rahmen der sog. Komodalität aller Verkehrsträger die, nebeneinander und gegeneinander gefördert werden sollen eine Ausdehnung der Transportweiten der Bahn durch Europäisierung der Bahnunternehmen und der Bahntransporte. Hauptinstrument dafür ist die Erhöhung des Eigenkapitals der Bahn, um Zukäufe europäischer und globaler Logistik- und Transportunternehmen zu ermöglichen. Dieser Ansatz ist aus mehreren Gründen eine Scheinlösung:

- die weitere Erhöhung der Transportweiten der Bahn – bereits in den letzten 15 Jahren nahmen die durchschnittlichen Transportweiten der Bahngüter um 100 km auf 300 km zu – bedeutet eine Erhöhung der Klimabelastung;
- weiteres Transportwachstum aller Verkehrsträger stößt nicht nur an Klimagrenzen sondern auch an Kapazitätsgrenzen aller Verkehrsträger;
- der Besitz von Logistikunternehmen führt, wenn diese, wie der Fall Schenker zeigt, wie profit center geführt und vorrangig zur Steigerung der Gewinne dieser Sparte genutzt werden, nicht zu einem Verkehrszuwachs auf der Schiene;

- knappe öffentliche Investitionsmittel verlangen eine eindeutige Prioritätensetzung. Diese muss auf dem umweltfreundlichsten Verkehrsträger, der Schiene liegen, die außerdem auch noch die größten, meist auch kostengünstig mobilisierbaren Kapazitätsreserven hat.
- ad 2) Eine nachhaltige Entlastung des Haushalts findet nicht statt:
Durch die Privatisierung von bis zu 49,9 % des Eigentums der Transportunternehmen wird der Bundeshaushalt nicht wesentlich entlastet. Laut einer Studie der Commerzbank würden durch den Verkauf dieser Anteile etwa 6,2 Mrd. Euro Erlöst. Etwa die Hälfte dieser Einnahmen sollen für eine Kapitalaufstockung der mit 18 Mrd. Euro verschuldeten DB AG verwendet werden. Der „Gewinn“ für den Bundeshaushalt durch Verschleuderung des Bahnvermögens weit unter Wert würde also etwa den Mindereinnahmen für den dann nur noch 50%igen Anteilseigner Bund von vier Jahren entsprechen (Gewinn in 2006: 1,6 Mrd. Euro).
- ad 3) Keine Verbesserung der politischen Steuerungsfähigkeit der DB AG:
Formell enthalten die Gesetzesentwürfe einige Elemente, die die Rolle der Bundesregierung, insbesondere des Bundesverkehrsministeriums stärken. Eine Stimmrechtsübertragung ist künftig nur noch an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen möglich. In der Vergangenheit hat die Bundesregierung ihre Rechte in Ermangelung realbahnpolitischer Kompetenz allerdings nicht wahrgenommen. Das ist künftig bei halbiertes Stimmzahl deshalb umso weniger zu erwarten. Dies würde voraussetzen, dass im BMVBS entsprechende personelle Ressourcen und wesentlich höhere Kapazitäten, aber auch der politische Wille vorhanden ist, eine Steuerung nach strategischen Zielen (Verlagerungs- oder Klimaschutzziele z.B.) vorzunehmen. Auf die faktischen Fähigkeiten und weniger auf die formellen Einwirkungsmöglichkeiten kommt es aber an.
- 3. Massive Zweifel an der Verfassungskonformität bleiben bestehen: Der Widerspruch zwischen dem grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag für die Schieneninfrastruktur und der Bilanzierung des Netzes bei der DB AG.**

Die bereits von vielen Gutachtern kritisierte Bilanzierung des Netzes bei der DB AG im Rahmen eines sogenannten Eigentumssicherungsmodells gerät in Konflikt mit der Aussage des Artikels 87 (insbesondere Art. 87e Abs. 3) GG, der dem Bund das Eigentum an der Schieneninfrastruktur zuweist.¹ Der Versuch einer Heilung durch organisatorisches Bestimmungsrecht, wie er in der letzten Fassung der Privatisierungsgesetze vorgenommen wurde, ist zum Scheitern verurteilt: „Der Versuch des BEG-E, die Verkürzung der eigentumsrechtlichen Position (des Bundes) durch vertragliche und gesetzliche Einflussmöglichkeiten (insbesondere durch die sogenannte

¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs kann nur dann eine Bilanzierung des wirtschaftlichen Eigentums in Betracht kommen, „wenn das bilanzierende Unternehmen [also die DB AG] gegenüber dem bürgerlich-rechtlichen Eigentümer [also dem Bund] eine auch rechtlich abgesicherte Position hat, die es ihm [also der DB AG] ermöglicht, diesen [also den Bund] dauerhaft dergestalt von der Einwirkung auf die betreffenden Vermögensgegenstände auszuschließen, dass seinem Herausgabeanspruch [also dem des Bundes] bei typischem Verlauf zumindest tatsächlich keine nennenswerte praktische Bedeutung zukommt.“ (BGH-Urteil vom 06.11.1995).

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung) zu kompensieren, ist mit dem organisationsrechtlichen Regelungssystem des Art. 87 e Abs. 3 S. 3 Hs. 2 GG unvereinbar.“²

4. Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LUFV): Ein begrüßenswerter Ansatz, der wegen der real sinkenden jährlichen Mittel zu einem Netzschumpfungsprogramm wird.

Die Erhöhung der Flexibilität der Investitionsmittel für die Schienennetzerhaltung (Instandhaltungs- und Ersatzinvestitionen) und die Loslösung von der aufwendigen Abstimmung von Einzelmaßnahmen von der DB AG mit der Haushaltsplanung des Bundes ist zu begrüßen. Dieses Instrument sollte auch unabhängig von der Kapitalprivatisierung eingeführt werden. Mit Hilfe einer LUFV können durch Kombination von Instandhaltungs- und Ersatz- mit Ausbauinvestitionen erhebliche Kapazitätsreserven im Schienennetz gehoben werden. Die Kontrolle der Zielerreichung eines betriebsbereiten Netzes kann prinzipiell mit Hilfe eines Netzentwicklungs- und Netzzustandsberichts geleistet werden.

Die bisher vorliegenden gesetzlichen Bestimmungen reichen aber bei weitem nicht aus, um diese Kontrolle plausibel zu machen. Qualitätsparameter und Überprüfungsverfahren werden nur vage angedeutet. Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung muss parallel mit den Privatisierungsgesetzen vorliegen, um eine informierte Entscheidung von Bundestag und Bundesrat überhaupt erst zu ermöglichen.

Sehr negativ wird sich auswirken, dass der BMVBS statt der fest vereinbarten und von allen Beteiligten mindestens für notwendig erachteten 2,5 Mrd. Euro pro Jahr nur „bis zu 2,5 Mrd.“ Euro vorsieht und auch keinen Mindestbetrag nennt. 2,5 Mrd. wären damit der nominelle Höchstbetrag, ohne dass eine Anpassung an die – inflationsbedingt und aufgrund der erheblich zunehmenden Materialkosten – steigenden Kosten vorgesehen ist. Die berechtigte Kritik an den ca. 2000 Langsamfahrstellen im Netz und die in den letzten Jahren unzureichende Instandhaltung des Schienennetzes (vgl. z.B. den entsprechenden Bericht des Bundesrechnungshofes in 2007) verbieten Kürzungen in den nächsten Jahren. Effizienzsteigerungen können diese Einsparungen nicht auffangen. Offenkundig werden über diese Form der Dotierung umfangreiche Stilllegungen und Netzschumpfungen programmiert. Hier ist eine Parallelität zur Methode der faktischen Kürzung der Regionalisierungsmittel zu beobachten. Anscheinend hat bei der Passage über die jährlich zur Verfügung zu stellenden Beträge Finanzminister Steinbrück die Feder geführt.

Die LUFV muss deshalb grundlegend anders ausgerichtet werden und Kapazitätsausweitungen des Schienenverkehrs schrittweise bis 2015 umgesetzt werden. Ziel sollte die Verdoppelung der Schienenverkehrsleistung in 15 Jahren sein.

5. Eine Erhöhung der Trassenpreise ist infolge der Privatisierung zu befürchten:

Da mit dem Netz kein Geld verdient werden kann, wird die gewachsene unternehmerische Freiheit dazu führen, Strecken stillzulegen oder Kapazitäten einzuschränken. Wie auch bei den Stromnetzen zu beobachten, führt die faktische Übernahme der Netze durch Private zu deutlich höheren Preisen. Deshalb ist ein Anstieg der Trassenpreise zu erwarten. Weil im Nahverkehr

² Prof. Dr. Christoph Möller, Prof. Dr. Carsten Schäfer: Verfassungs- und bilanzrechtliche Prüfung des Gesetzentwurfs „Kapitalprivatisierung Deutsche Bahn AG“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. Ergebnisse des Rechtsgutachtens erstattet i.A. des BDI, Göttingen, 24.4.2007, S. 4

diese Betriebskosten zum überwiegenden Teil durch öffentliche Mittel finanziert sind, werden höhere private Gewinne durch Kostenumschichtung auf die öffentliche Hand alimentiert.

6. Der Wertausgleich macht eine Rückholung des Schienennetzes in staatliche Hand praktisch unmöglich:

Der vom Bund bei Beendigung des Sicherungsvertrags zu entrichtende Wertausgleich wäre um ein Mehrfaches höher als die zu erwartenden Privatisierungserlöse. Dieser Wertausgleich muss selbst bei Schlechtleistungen der DB AG bei der Netzerhaltung erbracht werden. Das bedeutet faktisch eine Übergabe des Netzes an die DB AG. (vgl. zur Vertiefung dieses Aspektes die ver.di-Stellungnahme).

7. Zusammenfassung allgemeiner Argumente gegen die Privatisierung

- Nachteile für die Kunden ergeben sich durch Preiserhöhung infolge höherer Renditeerwartungen privater Investoren
- Der Netzzumfang wird aufgrund höherer Renditeerwartungen reduziert werden;
- Der Druck auf die Arbeitsplätze wird zunehmen: Sie werden weniger und schlechter bezahlt. Die Bahn trägt künftig zu wenig zum Beschäftigungsaufbau bei.
- Die in den letzten Jahren verbesserte Fahrplanintegration (siehe die integralen Taktfahrpläne in Bundesländern) wird sich vermutlich verschlechtern
- Die teilprivatisierte Bahn wird als faktischer Netzbesitzer – auch trotz der jetzt vorgesehenen stärkeren formalen Kontrollen – Mitbewerber verstärkt diskriminieren können.

13. Juli 2007



Dr. Gerhard Timm
Bundesgeschäftsführer
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Kontakt: Dr. Werner Reh
werner.reh@bund.net