BUND-Hintergrund zur Privatisierung der Bahn

(Stand: 4. September 2006)

Einleitung

Die turbulente Sitzung des Lenkungsausschusses „Verkehr“ der Bundesregierung am 29.8. brachte sehr widersprüchliche Ergebnisse zur Bahnprivatisierung hervor. Zunächst berichteten die Agenturen, das Eigentumsmodell sei aus der Sitzung als Sieger hervorgegangen und die Bahn würde auf keinen Fall mit dem Netz an die Börse gehen. In den nächsten Tagen sammelten sich aber die Anhänger des von Bahnchef Hartmut Mehdorn und Transnet-Chef Norbert Hansen befürworteten Modells. Diese wollen die Bahn einschließlich Netz an die Börse bringen oder an Großinvestoren verkaufen. Es wurde betont, dass dieses Integrationsmodell „nicht vom Tisch“ sei. Insbesondere die SPD-Führung stellte sich in der Folge öffentlich hinter diesen Vorschlag.

Es bleibt also offen, warum diese Sitzung des Lenkungsausschusses überhaupt stattgefunden hatte. Offenbar geht es bei der Privatisierung der Bahn nicht um die Frage, wer für die Lösung eines Problems das bessere politische Konzept hat, sondern darum, bestimmte Interessen oder ideologische Positionen durchzusetzen. Eine öffentliche Diskussion hat gerade erst begonnen und es fehlt an Klarheit über die Optionen und deren Folgen. Trotzdem wird dieser „Diskurs“ bereits terminiert: Ende Oktober soll der Bundestag eine Grundsatzentscheidung pro Privatisierung treffen und sich auf ein bestimmtes Privatisierungsmodell festlegen. Diese Entscheidung ist dann faktisch kaum mehr rückholbar.

Versprechen und Wirklichkeit

Das Hauptziel der Bahnreform 1994 war, mehr Verkehr auf die Schiene zu bekommen. Zweitens ging es darum, den Bundeshaushalt zu entlasten. Beide Ziele werden mit den derzeit diskutierten Modellen nicht erreicht.

Ein verkehrspolitischer Ansatz wird gar nicht verfolgt. Das Thema Verkehrspolitik wurde im politischen Diskurs ersetzt durch den „Wettbewerb“. Diese Gleichsetzung folgt dem PRIMON-Gutachten über die Privatisierung der Bahn vom Januar 2006 (das Gutachten ist auf www.bmvbs.de herunterzuladen). Hier wird die stärkere Trennung von Netz und Betrieb mit mehr Verkehr auf der Schiene gleichgesetzt. Laut Gutachten wird aber im Personenfernverkehr auch intensiverer Wettbewerb keine Verkehrszuwächse auf der Schiene bringen. Zuwächse von über 20 Prozent soll es laut Gutachten im Güterverkehr geben. Das ist aber wenig überzeugend: Die privaten Wettbewerber der Deutschen Bahn AG verfügen trotz eines Zuwachses von durchschnittlich sechs Prozent in den letzten Jahren nur über einen geringen Marktanteil und bieten nur Ganzzugverkehre an. Stellt – was nach einer Privatisierung zu erwarten ist – die Deutsche Bahn AG den Einzelwagenverkehr ein, führt das zu einem Absinken der Güterverkehrsleistung auf der Schiene und

mitnichten zu einem Zuwachs. Im Einzelwagenverkehr sind fast die Hälfte der Bahnmitarbeiter beschäftigt.

Das von Befürwortern der Privatisierung vorgetragene Wettbewerbsargument entstammt den positiven Erfahrungen des Wettbewerbs im Regional- und Nahverkehr der Bahn. Dabei wird übersehen, dass die Verbesserungen und Zuwächse im Regionalverkehr maßgeblich durch die bis 2006 angestiegenen Regionalisierungsmittel verursacht wurden. Diese machten rund 70 Prozent der Bahn-Einnahmen aus. Durch die starke Position der öffentlichen Aufgabenträger kann über Ausschreibungen für einen fairen Wettbewerb und die Einhaltung von Sozial- und Umweltstandards gesorgt werden. Im Fernverkehr und Güterverkehr hingegen gibt es keine leistungsbezogenen Bundeszuschüsse und keinen solchen starken Akteur, der Standards und möglichst flächendeckende Angebote durchsetzen kann. Außerdem fehlen die staatlichen Zuschüsse.

Diskussion am Thema vorbei

Ob das zweite Ziel, durch die Privatisierung den Haushalt zu entlasten, erreicht wird, ist ebenfalls fraglich. Viele Politiker wollen sich eines Themas entledigen, das ihnen unangenehm ist. Die Bahnpolitik der letzten Jahre war wenig erfolgreich. Anstatt nach den Ursachen dafür zu fragen, die auch in einem erheblichen Umfang bei der Politik liegen, werden prinzipielle Strukturveränderungen umgesetzt. Das soll von den wirklichen Problemen ablenken, denn die Liste der „Vergehen“ an der Bahn ist lang: von der Investitionspolitik der letzten zehn Jahre, die übermäßig auf Schnellstrecken statt auf die Fläche gesetzt hat, über die Angebotspolitik, die den Interregio erfolgreich einführt und dann wieder streicht, bis hin zur Zukauf- und Verschuldungspolitik der Deutschen Bahn AG, die nach ihrer Entschuldung 1993 in nur zehn Jahren einen Rekordschuldenstand von über 20 Mrd. Euro aufgebaut hat. Wohlgemerkt: Die Verkehrsleistung im Fernverkehr ist heute genauso hoch wie 1993. Statt mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen, nahm seit der Bahnreform der KFZ-Verkehr auf der Straße zu. Das muss dringend auf den Prüfstand. Auch die Probleme Lärm und Klimabelastung sind ungelöst. Ein wichtiges Zukunftsthema wäre zudem, welche Rolle die Bahn im künftigen Verkehrssystem spielen muss - gerade wenn man den demografischen Wandel in den Blick nimmt. All das spielt in der derzeitigen Diskussion keine Rolle, obwohl ein Bahn-Börsengang direkte Auswirkungen darauf haben wird.

Stattdessen gibt es bisher nur eine Scheindiskussion über Untervarianten oder Unteruntervarianten der Privatisierung. Die Variante „bessere Bahn“, kundenorientiert und effizient, steht gar nicht zur Diskussion. Es dominieren zwei Interessen. Die Bundespolitik will ihren Haushalt von einem Risiko entlasten. Die Bahn will durch frisches Kapital ihre aufgrund der hohen Verschuldung schlechte Eigenkapitalquote verbessern, um weitere Firmenaufkäufe tätigen zu können. Auch die Gewerkschaft Transnet erhofft sich durch die Übernahme des Netzvermögens in „ihren“ Betrieb eine rasche Expansion, um so ihre Beschäftigten besser sichern zu können.

In der Koalitionsvereinbarung vom 11.11.2005 wurde indessen ein wesentlich breiterer Diskussionsansatz versprochen: die Leistungs-, Wettbewerbsfähigkeit und Kundenfreundlichkeit der Bahn sollte gestärkt und beim Börsengang „neben Kapitalmarktgesichtspunkten … verkehrs-, finanz-, haushaltspolitische, volkswirtschaftliche und auch ordnungspolitische Gesichtspunkte“ berücksichtigt werden. Volkswirtschaftliche und verkehrspolitische Aspekte spielen aber derzeit keine Rolle. Der BUND wird das Ergebnis der Entscheidung daran messen, ob es

mehr Verkehr auf die Schiene bringt und auch volkswirtschaftlich positive Effekte hat, wie zum Beispiel die Entlastung des Haushalts.

Auswirkungen einer Privatisierungsentscheidung

Die von den Gutachtern und den führenden Politikern (darunter ist kein Verkehrspolitiker) erwarteten positiven Effekte der Privatisierung werden nicht eintreten. Sicher sind jedoch sieben negative Auswirkungen jeglicher Privatisierungsentscheidung: Sie resultieren aus den viel höheren Renditeerwartungen der Anleger oder Großinvestoren von mindestens 8 Prozent und aus dem gesunkenen Einfluss der Politik auf die Entscheidungen der Bahn.

- → Streckenabbau und Angebotseinschränkung: Mit einem Abbau von über 5000 km Schienennetz ist zu rechnen. Das Fernverkehrsangebot wird sich auf die lukrativen Strecken beschränken und Mittelstädte nicht mehr bedienen. Das Intercity-Netz ist von Ausdünnung und Einstellung bedroht;
- → die Fahrpreise werden erhöht;
- → das Tarif- und Preissystems wird (noch) uneinheitlicher, integrierte Angebote wie das Cityticket werden leiden;
- → ca. 60.000 Arbeitsplätze werden abgebaut;
- → Umweltdumping wird zunehmen;
- → aus den erhofften Einnahmen des Bundes müsste noch eine Kapitalerhöhung des künftigen privaten Monopolisten finanziert werden. Künftige Gewinnabführungen der Bahn würden ausbleiben oder – beim Integrationsmodell – halbiert;
- → Die Rechte von Kunden werden nicht ausgeweitet, sondern eingeschränkt.

Weder das Integrationsmodell noch das Eigentumsmodell wird zu einer nachhaltigen Haushaltsentlastung, sondern nur zu einem einmaligen Strohfeuereffekt beim Verkauf des Tafelsilbers führen. Auch die Bundeszuschüsse an die Bahn würden nicht reduziert, sondern in einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung über zehn Jahre festgeschrieben.

Bei der Umsetzung des **Integrationsmodells**, das die DB AG einschließlich des Netzes privatisieren will – aufgrund der Verfassungsvorschrift des Art. 87e Grundgesetz wäre allerdings nur ein Verkauf zu 49 Prozent möglich – kommen die folgenden Argumente hinzu:

Das Vermögen der Deutschen Bahn AG würde weit unter Wert verkauft. Für einen Wiederbeschaffungswert von 134 Mrd. Euro oder einen aktuellen Wert von rund 60 Mrd. Euro würden laut PRIMON-Gutachten einmalig nur fünf bis acht Mrd. Euro erlöst. Das Bundeshaushaltsgesetz verbietet jedoch ausdrücklich einen Verkauf von Bundeseigentum unter Wert. Damit wäre allerdings noch die Kapitalerhöhung der Bahn zu finanzieren. Etwa 50 Prozent müssten in das neue Privatunternehmen zurückfließen.

51 Prozent des Netzes und auch der Transportsparte müssten in staatlicher Hand bleiben. Der Bund müsste zwangsläufig der Mehrheitspartner der Bahn einschließlich der Logistiksparten bleiben und ggf. auch bei künftigen Kapitalerhöhungen mitziehen. Die Führung der Gewerkschaft Transnet erhofft sich wohl von diesen Staatsgarantien erhebliche Vorteile. Der Handlungsspielraum der Politik würde jedoch weiter eingeschränkt.

Bei der Variante **Eigentumsmodell** würde der Bund Eigentümer der Netzinfrastruktur – vermutlich einschließlich der Bahnhöfe bleiben. Bei der Untervariante „Nießbrauch“ würde das Netz durch die Bahn über einen langfristigen Vertrag weiterhin in eigener Regie betrieben. Eine wie auch immer umsetzbare Rückkaufoption soll verhindern, dass das Netz – wie in Großbritannien geschehen – vom Privatbetreiber heruntergewirtschaftet wird.

Der Bund würde mit dem Netz 15 Mrd. Euro Schulden der DB Netz AG übernehmen, die die DB dort gebucht hat. Das ist doppelt so viel, wie mit dem Börsengang an Einnahmen erzielt werden.

In diesem Nießbrauchmodell finden sich die gleichen Nachteile wie beim Integrierten Börsengang wieder: Die Planung und Verfügung über die staatlichen Investitionsmittel für den Aus- und Neubau sowie für den Unterhalt dieses Netzes wären weiterhin in der Hand der Bahn. Gleiches gilt für die Verwaltung des Trassenzugangs für andere Wettbewerber. Die Bahn hätte dann das Monopol. Die im PRIMON-Gutachten erhofften und von der Politik aufgegriffenen Wettbewerbsvorteile wären dann perdu.

Zwar gibt es dazu europäisches Recht und auch deutsche Institutionen wie die Netzagentur und den Netzbeirat. Die Wettbewerber, die es im Güterverkehr gibt, kritisieren jedoch die Möglichkeiten der alltäglichen Diskriminierung. Ein Beispiel hierfür ist die Praxis der Trassenvergabe, bei der Wettbewerber ihre Fahrten beim übermächtigen Konkurrenten beantragen müssen, der dann im Rahmen seiner allgemeinen Vorgaben über deren Anträge entscheidet. Dies wird nach einer Privatisierung noch wesentlich problematischer. Denn die künftige Privatbahn kann dann nicht mehr geltend machen, auch Verkehre zu fahren die defizitär sind, aber im öffentlichen Interesse liegen (z.B. Einzelwagenverkehre, die private Konkurrenten ohnehin nicht anbieten). Über die Verwendung der öffentlichen Baukostenzuschüsse gibt bereits heute zu wenig politische und wirtschaftliche Kontrollmöglichkeiten. Im Nießbrauchsmodell würden sie weiter reduziert.

Fazit

Es wird deutlich mehr Zeit gebraucht, als bisher vorgesehen, um die Voraussetzungen und die Folgen der verschiedenen Privatisierungen seriös zu klären. Die Diskussion muss vom Kopf auf die Füße gestellt werden, um die verkehrs- und gesellschaftspolitischen Themen zu bearbeiten. Dringend gebraucht wird dazu die Perspektive einer besseren Bahn in öffentlichem Eigentum, z.B. nach dem Vorbild der Schweiz. Diese zieht mehr Verkehr auf die Schiene und kommt mit deutlich weniger Zuschüssen aus als die deutsche Bahn. Schon durch den Verzicht auf überteuerte Prestigeprojekte könnten in Deutschland Milliardenbeträge eingespart werden.

Kontakt und weitere Informationen:
BUND-Verkehrsreferat
Werner Reh
Am Kölnischen Park 1, 10179 Berlin
030-27586-435
werner.reh@bund.net
www.bund.net