

DB-Kapitalprivatisierung:

# Der Kompromiss

Bundesländer werden machtlose Bittsteller beim Netzmonopol

➤ Anfang Juli veröffentlichte das Bundesverkehrsministerium einen überarbeiteten Gesetzentwurf zur Kapitalprivatisierung der Deutschen Bahn AG, den das Bundeskabinett voraussichtlich am 24. Juli trotz aller Einwände gebilligt haben wird. Wenn das Kabinett diesen Entwurf dem Bundestag vorlegt, dann ist Bundeskanzlerin Merkel dem andauernden Druck der SPD erlegen und hat die Warnungen der Fachleute in ihrer eigenen Fraktion in den Wind geschlagen. Doch damit ist das Gesetz noch nicht beschlossen. Die Bundesländer müssen zustimmen – sie werden als Besteller des Nahverkehrs nur noch Bittsteller beim Monopolisten des Schienennetzes sein. Die verfassungsrechtlichen Bedenken sind nicht ausgeräumt, die Qualität des Netzes nicht gesichert. Im Gesetz soll zwar stehen, wie viel Geld die DB für das Netz bekommt, aber zugleich sollen die Mittel gekürzt werden.

## PRO BAHN hatte gewarnt

Wie ein roter Faden zieht sich der Hinweis durch die Stellungnahmen von PRO BAHN zur DB-Privatisierung, dass die staatliche Verantwortung für das Schienennetz mit der Bahnreform von 1994 festgeschrieben wurde. Vor einem Verfassungsbruch hatte PRO BAHN ausdrücklich gewarnt, noch bevor die ersten Gesetzentwürfe im Verkehrsministerium geschrieben wurden.

Schon der erste Referentenentwurf aus dem Tiefensee-Ministerium verkehrte diesen Grundsatz in sein Gegenteil und der zweite, auf Geheiß von Mehdorn nachgebesserte Entwurf erst recht. Tiefensee wollte nur die Buchstaben des Grundgesetzes erfüllen, indem der Bund „Sicherungseigentümer“ des Netzes werden soll, der keine Eigentumsrechte ausüben darf und bei einer Rücknahme des Netzes dieses der DB abkaufen muss. Der Geist des Grundgesetzes scherte aber die Rechtsverdrehen im Tiefensee-Ministerium nicht. Immer findet sich

ein Rechtsprofessor, der so lange argumentiert, bis ein Gesetz als verfassungsmäßig „nachgewiesen“ ist. Auch bei der Kapitalprivatisierung der Flugsicherung ist das so gelaufen. Erst Bundespräsident Köhler beanstandete das Gesetz.

## Sachverständige und Ministerien beanstanden

Am 23. Mai hörte der Verkehrsausschuss des Bundestages Sachverständige zur Verfassungsmäßigkeit und zur Vereinbarkeit mit dem Bilanzrecht an. Vier der fünf Verfassungsrechtler erklärten den Gesetzentwurf für verfassungswidrig. Nur der vom Verkehrsministerium aufgebotene Sachverständige war der Meinung, dass das Gesetz verfassungsgemäß sei – „wes Brot ich ess, des Lied ich sing“.

Auch die Bundesministerien, denen das Gesetz zur Abstimmung vorlag, erhoben gravierende Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes. Das Tiefensee-Ministerium musste nachbessern. Wie? Das wurde nicht von Verfassungsrechtlern erarbeitet, sondern in einer Koalitionsrunde und in Gesprächen auf Ebene der Staatssekretäre des Wirtschafts- und Verkehrsministeriums. Was aufgrund dieser Einigung als Gesetzentwurf vorliegt, trägt alle Zeichen des politischen Kompromisses. Das Tiefensee-Ministerium hat ein Stück weit nachgegeben, und die anderen Ministerien erklären ihre Bedenken für ausgeräumt. Doch schon ein kurzer Blick in den Entwurf beweist das Gegenteil – die Bedenken sind unter den Tisch gekehrt worden.



Foto: Engel

*Bestandsnetz: Der Bund zahlt. Das die DB dafür leisten muss, sagt das Gesetz nicht.*

## Netzstatus nicht gesichert

Während gesetzlich geregelt werden soll, wie viel Geld die DB bekommt, ist nicht festgelegt, wie viel Netz in welcher Qualität sie dafür zur Verfügung stellen muss. Ein aussagekräftiger Netzstatusbericht fehlt bislang, obwohl der Bundestag ihn vielfach eingefordert hat. Wenn der Bundestag diesen Gesetzentwurf billigt, dann werden seine eigenen Beschlüsse Makulatur.

## Wettbewerb deutlich geschwächt

Mit überhöhten Nutzungsentgelten für Schienen, Stationen und Fahrdrakt kann  
*Lesen Sie auf Seite 6 weiter.*

## Was sieht der neueste Gesetzentwurf vor?

### Die SPD bestimmt den Ablauf

■ Welche Anteile der Deutschen Bahn verkauft werden, wie, wann und an wen das geschehen soll, überantwortet der Gesetzentwurf bis zur nächsten Wahl ausschließlich der SPD. Das steht zwar nicht so im Gesetz, ist aber Realität: Das Finanzministerium von Peer Steinbrück (SPD) und das Verkehrsministerium von Wolfgang Tiefensee erhalten die Vollmacht, alle Details zu regeln. Die einzige Einschränkung: Der Bund muss Mehrheitsaktionär bleiben.

### Die DB beherrscht das Netz

Der Vorstand der Deutschen Bahn AG beherrscht die Monopolbetriebe DB-Netz, DB-Station & Service und DB-Energie (im Folgenden zusammenfassend „Netz“ genannt) uneingeschränkt. Zwar wird das „Eigentum“ an diesen DB-Tochtergesellschaften dem Bund „zur Sicherung“ übertragen, aber nicht zur Sicherung des nach Artikel 87e des Grundgesetzes vorgeschriebenen Einflusses eines Mehrheitseigentümers, sondern zur „Sicherung der wirtschaftlichen Übernahme dieser Beteiligungen durch den Bund“. Das heißt im Klartext, dass bis dahin das Netz der DB wirtschaftlich uneingeschränkt überlassen wird und der Bund keinen Einfluss darauf ausüben kann.

Der Einfluss des Bundes auf die DB beschränkt sich auf Vertreter im Aufsichtsrat der Holding. Diesen Einfluss darf der Bund nicht durch Verträge an Kapitalgeber abtreten.

### Netz gratis – und Geld obendrauf ...

Die DB AG (und der private Miteigentümer) bekommt kostenlos das wirtschaftliche Eigentum an Schienennetz, Stationen und DB-Energieunternehmen. Zwar hat die DB das Schienennetz bereits, aber bisher könnte der Bund die DB noch zerlegen, ohne einen Cent dafür zu bezahlen – künftig muss der Bund dieses Netz bei Rücknahme bezahlen. Zugleich erhält die DB in den nächsten 15 Jahren 54 Milliarden Euro Zuschüsse (37,5 Mrd. für das Bestandsnetz, 16,5 Mrd. für Neu- und Ausbau) und darüber hinaus rund 60 Milliarden Euro Nutzungsentgelte aus Regionalisierungsmitteln für Schienen und Stationen.

### ... und Gewinne aus Staatssubventionen

Bereits in der Vergangenheit hat die DB 41 Milliarden Euro als Zuschüsse für das Schienennetz erhalten. Die Gewinnvorteile hieraus und aus den künftigen Zuschüssen fallen nicht mehr an den Staat zurück, sondern an die Kapitalgeber, die die DB kaufen. Der Bund bekommt nämlich die Gewinne des Netzes nicht, denn er ist nur „Sicherungseigentümer“: Der Gewinn fließt an die Holding und kann dort verwendet werden. Dass aus diesen Gewinnen das Netz mitfinanziert wird, können nur Leichtgläubige meinen, denn die DB muss nur die Betriebsbereitschaft des Netzes sicherstellen, nicht aber den langfristigen Erhalt.

Die neuen Miteigentümer können das in Ruhe 15 Jahre lang mit ansehen, denn sie können nach dem 16. Jahr Kasse machen: Der Wert ihres Anteils steigt ständig, ob der Bund das Netz zurück-

nimmt oder nicht. Derweil verfällt das Netz so, dass es gerade noch bis zum Ablauf der Vertragszeit hält, und der Bund muss danach zahlen – so oder so.

### Der Bund darf das Netz zurückkaufen

Die seit Jahresanfang vorgelegten Gesetzentwürfe sahen vor, dass der Bund das Netz nach einer bestimmten Zeit zurückfordern „kann“ und dafür der DB den Verkehrswert des Netzes erstatten muss. Diese Voraussetzungen wurden in mehrfacher Hinsicht abgeschwächt: Der maßgebliche Zeitraum soll nur 15 Jahre betragen und das Netz soll automatisch an den Bund zurückfallen. Auch die Definition des zu erstattenden Wertes wurde geändert.

Im Ergebnis bedeutet aber auch der jetzt vorliegende Gesetzentwurf nur, dass der Bund das Netz zurückkaufen darf. Denn nach 15 Jahren soll der Bund ein weiteres Privatisierungsgesetz erlassen und darüber entscheiden. Politisch heißt das aber: Wenn der Bund das Netz nicht bezahlen kann oder will, dann wird er ein weiteres Gesetz zur Überlassung des Netzes an die DB erlassen.

### Der Bund muss das Netz zum zweiten Mal bezahlen

Für den "Wertausgleich" im Fall der Rücknahme des Netzes hat das Finanzministerium eine völlig neue Fassung durchgesetzt. Es heißt jetzt im Entwurf, dass der Bund „den vollen Wert“ auszugleichen hat. Dieser volle Wert „bemisst sich nach dem bilanziellen Eigenkapital (Netto-Reinvermögen)“ bei Ende des „Sicherungseigentums“. Die Leistungen aus Steuergeldern an die DB werden nicht etwa nach ihrer tatsächlichen Summe, sondern nur mit dem Bruchteil berücksichtigt, den sie innerhalb des „Eigenkapitals“ ausmachen. Mit dieser Bestimmung würden alle bisherigen Verschiebungen von Vermögen aus den Netzgesellschaften in die DB-Holding sanktioniert. Da die DB mit Trassenpreisen und Stationsgebühren zugleich die Ertragskraft zwischen Netz- und Verkehrsunternehmen hin- und herschieben kann, kann sie so auch die Eigenkapitalsumme zwischen den Unternehmensteilen erheblich beeinflussen und somit den Preis, den der Bund für die Rücknahme des Netzes zahlen soll, fast beliebig bestimmen. Da der Wert von der Bundesregierung durch Bescheid festgelegt wird, steht der DB der volle Rechtsweg dagegen zu – das würde ein Haushaltsrisiko in Milliardenhöhe bedeuten.



die DB nicht nur den Wert der Netzgesellschaften hochjubeln, um die Rücknahme des Netzes durch den Bund zu blockieren, sondern auch wirksam Wettbewerber abschrecken. Dadurch verbessert sich das Geschäftsergebnis des Konzerns sogar noch, denn die Wettbewerber, die bleiben, tragen durch Zahlung überhöhter Trassenpreise kräftig zum Gewinn bei.

Dennoch wurde aus Regierungskreisen darauf hingewiesen, dass mit diesem Gesetz der Wettbewerb gestärkt werde. Tatsächlich wird die Position der Bundesnetzagentur etwas aufge bessert. Aber das ist das Gegenteil von Bürokratieabbau, der immer gefordert wird. Die Bundesnetzagentur hat selbst darauf hingewiesen, dass eine Trennung von Netz und Verkehr die beste Regulierung des Netzes wäre.

### Nahverkehr deutlich geschwächt

Während heute DB-Regio mit den „großen“ Verkehrsverträgen noch ein „Gewinnbringer“ im DB-Konzern ist, wird es künftig DB-Netz sein. Die willkürliche Festlegung der Trassen- und Stationsgebühren etwa mit „Regionalfaktoren“ hat bereits Tradition, und so kann die DB die Gewinne von den Verkehrsunternehmen zum Netz umleiten. Da das Privatisierungsgesetz für diese Umleitung noch weitere gute Gründe schafft, ist eine Schwächung und Reduzierung des Regional- und Nahverkehrs vorprogrammiert: Streckenstilllegungen werden die unausweichliche Folge sein.

### Die Union ist unzufrieden

Die Fachleute der CDU/CSU-Bundestagsfraktion haben ihre Unzufriedenheit bereits angemeldet. Es müssten noch eine Reihe

von Sachfragen geklärt werden, sagte der verkehrspolitische Sprecher der Fraktion, Dirk Fischer. Auch der überarbeitete Gesetzentwurf enthalte Regelungen, die die Unionsfraktion nicht tragen wolle. Die Union will der DB das Netz nur für zehn Jahre überlassen. Auch müsse der unmittelbare Einfluss des Bundes auf das Netz erhalten bleiben.

### Kompromiss geht ins Parlament

**D**er Kompromiss-Entwurf soll am 24. Juli vom Kabinett beschlossen werden und ins Parlament gehen. Ob es dort noch ernsthafte Debatten gibt oder Bundeskanzlerin Merkel die Fachleute in ihrer Fraktion über den Fraktionszwang mundtot macht, ist noch nicht abzusehen – vielleicht gibt es noch ein bisschen mehr Kompromiss. Der Bundesrat hingegen könnte größere Schwierigkeiten machen – aber gegen genügend Geld ist meistens auch dort ein Entgegenkommen einzukaufen. Erst beim Bundespräsidenten wird es wieder spannend, und erst recht wenn das Bundesverfassungsgericht angerufen oder die EU-Kommission aktiv wird. Der Kompromiss-Gesetzentwurf in der derzeitigen Fassung ist verfassungsrechtlich in keiner Hinsicht abgeklärt, sondern mit heißer Nadel gestrickt.

### Weniger Geld für die Bahn

Unterdessen eröffnete Tiefensee den Kampf ums Geld für das Netz. Nach seiner Vorstellung, die von CDU-Haushaltsexperten Steffen Kampeter sofort Beifall bekam, solle der für 15 Jahren zugesagte Zuschuss des Bundes von 2,5 Milliarden Euro pro Jahr per Gesetz „allmählich abgesenkt“ werden: Die DB müsse sich darauf einstellen, dass die „starken Konzerntöchter das immer

noch 'schwache' Netz wirksam unterstützen müssten“. Wie das funktionieren soll, wenn die Gewinne der DB künftig an Kapitalgeber fließen, erklärten die Haushaltsexperten aber nicht. Damit ist die kontinuierliche Verschlechterung des Schienennetzes vorprogrammiert. Der Bund wird in wenigen Jahren vor dem gleichen Desaster stehen, das die britische Regierung dazu zwang, das Schienennetz zurückzukaufen. Das könnte die Regierung zur Zeit billiger haben.

### Schon Adenauer scheiterte

Schon der erste deutsche Bundeskanzler Konrad Adenauer hatte die Erfahrung gemacht, sich an die Verfassung halten zu müssen. Der Traum Adenauers war ein Bundes-Fernsehsender. Das Grundgesetz hatte 1949 festgelegt, dass Rundfunk Ländersache ist. Aber Adenauer gelang es, einen bekannten Rechtsprofessor zu finden, der ein umfangreiches Rechtsgutachten schrieb, das den Standpunkt Adenauers stützte. So gelang es Adenauer, ein Gesetz über die Gründung der „Deutschland-Fernsehen GmbH“ durchzusetzen und vom Bundespräsidenten unterschreiben zu lassen. Doch das Bundesverfassungsgericht fiel auf den Juristenschwindel nicht herein und verwarf das Gesetz. Wenig später – am 6. Juni 1961 – gründeten die Bundesländer durch Staatsvertrag das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF).

Doch alle, die damals gelernt haben, sind nicht mehr im Amt, die meisten schon tot. Und wenn das Bundesverfassungsgericht das DB-Privatisierungsgesetz tatsächlich für null und nichtig erklären sollte, dann wird die nächste Bundestagswahl schon gewesen sein. Es könnte sein, dass fast alle, die jetzt die materielle Privatisierung der DB durchpeitschen, schon nicht mehr im Amt sind.

## Der Geist der Verfassung

■ Artikel 87e des Grundgesetzes bestimmt lediglich, dass der Bund Mehrheitsaktionär der Netzgesellschaft bleiben muss. Ob diese Anforderung erfüllt ist, wenn der Bund „Sicherungseigentümer mit Rückkaufsrecht“ und „Mehrheitsaktionär der Holding“ ist, darf bezweifelt werden. Ein Mehrheitsaktionär hat nämlich über den Aufsichtsrat Einfluss auf die Geschäftstätigkeit des Unternehmens – dieser ist im Gesetzentwurf ausgehebelt. Will ein Mehrheitsaktionär wieder Alleineigentümer werden, so muss er sich mit seinen Miteigentümern nach Marktgesetzen auseinandersetzen und die Aktien nach Marktwert zurückkaufen. Der Bund

könnte den Anteil auch nach Artikel 14 Grundgesetz enteignen. Aber der Bund muss nicht – wie der Gesetzentwurf es vorsieht – den gesamten Eigenkapitalwert erstatten. Auch die Entstehungsgeschichte des Art. 87e spricht dafür, dass das Grundgesetz das Mehrheitseigentum an einer Einzelgesellschaft meint. Denn damals war es Absicht der Regierung, die DB-Holding nur als Übergangslösung zu betrachten und innerhalb weniger Jahre in Einzelgesellschaften aufzulösen. Es gibt also gute Gründe für die Annahme, dass der Gesetzentwurf verfassungswidrig ist.