

Kommentar zum FDP-Antrag „Verfassungskonformität der Bahnprivatisierung sicherstellen“ (Bundestagsdrucksache 16/4413 vom 28. Februar 2007)

von Winfried Wolf

Die FDP-Bundestagsfraktion weist in dem Antrag darauf hin und umfassend nach, dass der Entwurf eines Bahnprivatisierungsgesetzes aus dem Bundesministerium für Verkehr, Bauen und Stadtentwicklung, der sich weitgehend auf das sog. Eigentumssicherungsmodell stützt, nicht mit dem Grundgesetz und hier Artikel 87e in Übereinstimmung steht.

Dies ergibt sich laut der herangezogenen umfangreichen und fundierten juristischen Argumentation vor allem daraus,

- dass das Grundgesetz in Artikel 87 e, Absatz 4, eine „Infrastrukturverantwortung des Bundes verankert“ hat. Um diese wahrzunehmen, müsse der Bund bei den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) formell die Eigentumsrechte haben und auch faktisch über die wesentlichen Infrastrukturentscheidungen bestimmen können;
- dass das Eigentumssicherungsmodell bzw. die vergleichbaren Regelungen im Entwurf eines Bahnprivatisierungs-Gesetzes jedoch vorsehen, dass die teilprivatisierte DB AG die Infrastruktur in einer wirtschaftlichen Einheit betreiben, bewirtschaften und bilanzieren wird;
- dass damit die DB AG faktisch über die Infrastruktur verfügt und der Eigentumstitel des Bundes an den Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) weitgehend eine leere Hülle sind, was u.a. dadurch konkretisiert wird, dass der Bund lt. Gesetzes-Entwurf in die Aufsichtsräte der DB Netz AG, der AG Fernverkehr bzw. der Energie GmbH nur drei respektive zwei Mitglieder respektive ein Mitglied entsenden darf und somit bei den EIU nur über eine eingeschränkte Minderheitsposition verfügen wird.

Daher, so die conclusio, „können unter den Bedingungen des Eigentumssicherungsmodells die Eingriffsmöglichkeiten des Bundes im Rahmen der Beteiligungsverwaltung durch die Infrastrukturgesellschaften nicht mehr in verfassungskonformer Weise wahrgenommen werden. (...) Wirtschaftliches Eigentum der DB AG und Vollrechte des Bundes auf der Hauptversammlung der Infrastrukturgesellschaften bilden nach alledem einen unauflösbaren Widerspruch. Aus diesem Grunde ist eine Privatisierung der DB AG auf der Grundlage des Eigentumssicherungsmodells verfassungswidrig.“

Grundsätzlich ist die FDP keine Gegnerin einer Bahnprivatisierung. Im Gegenteil: Der Schlusssatz des eigentlichen Antrags lautet: „Vor diesem Hintergrund fordert der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auf, bei der anstehenden Bahnprivatisierung das geltende Verfassungsrecht, insbesondere Art. 87e GG, zu beachten und vor einer Privatisierung auf Grundlage des Eigentumssicherungsmodells Abstand zu nehmen.“

Die FDP fordert letzten Endes eine verfassungskonforme Bahnprivatisierung. Dies heißt für sie allerdings, dass nur der Bahnbetrieb (die Transportgesellschaften) privatisiert werden können und dass die Infrastruktur im formellen und realen Eigentum des Bundes verbleiben muss. Ohne Zweifel beinhaltet eine Bahnprivatisierung nach dem damit intendierten „Trennungsmodell“ das

kleinere Zerstörungspotential für den Schienenverkehr im Vergleich zu der Bahnprivatisierung nach dem „integrierten Modell“ oder dem „Eigentumssicherungsmodell“.

In dem aktuellen Rahmen und bei Anerkennung der skizzierten Beschränkungen stellt der FDP-Antrag allerdings einen Fortschritt in der Debatte um die Bahnprivatisierung dar und unterstreicht Aspekte, die auch für die grundsätzliche Kritik an einer Bahnprivatisierung von Interesse sind. Dies vor allem aus *drei Gründen*:

- (1) Mit diesem Antrag wird gewissermaßen von unverdächtigster Seite – durch eine Partei, die die Bahn privatisieren will und bisher eher als Straßen- und Luftverkehrs-freundlich galt – festgestellt, dass der Entwurf des Bahnprivatisierungsgesetzes faktisch darauf hinausläuft, dass der Bund die Kontrolle über den Schienenverkehr *und* die Schieneninfrastruktur verlieren wird. Dies wird in der umfangreichen Begründung unter Hinzuziehung der juristischen Fachliteratur des Zeitraums 1994 bis 2006 dargelegt.
- (2) Der Antrag verdeutlicht, dass nach dem Grundgesetz der Bund eine sehr weitreichende und konkrete Verantwortung für das Schienennetz hat – eine Verantwortung, die er bisher faktisch nicht wahrnimmt (auch wenn er dies noch tun könnte) und die er in Zukunft im Fall einer Verabschiedung des Entwurfes für ein Bahnprivatisierungsgesetz nicht wahrnehmen wird (weil er dies dann nicht mehr kann). Im Begründungsanteil des Antrags heißt es: „Aus der Systematik des (aus dem GG abgeleiteten; W.W.) Schienenwegvorbehalts folgt, dass sich die Einwirkungsrechte auf alle für die Infrastrukturverantwortung des Bundes relevanten Handlungsfelder der EIU beziehen. Die infrastrukturpolitischen, verkehrswegeplanerischen, ordnungspolitischen und finanzpolitischen Entscheidungen des Bundes müssen – im Rahmen der aus dem Wirtschaftlichkeitsgebot folgenden unternehmerischen Ausrichtung der EIU – ihre Entsprechung in der Geschäftspolitik der EIU finden. Das betrifft beispielsweise (...) die grundlegende Unternehmensstrategie etwa der DB Netz AG, die Ausbaustrategie Netz 21, das Instandhaltungsmanagement, von dem die zukünftige Höhe von notwendigen Ersatzinvestitionen entscheidend abhängt, die Netzöffnung für Wettbewerber, die Weiterentwicklung des Systems Rad/Schiene, Personal- und Organisationsfragen.“ Bei all diesen Dingen müsse der Bund „als Eigentümer dafür Sorge tragen, dass eine von ihm abhängige Geschäftsführung ... seine Ziele beachtet und verfolgt.“ Man vergleiche diese – richtigen! – Anforderungen mit der aktuellen Praxis im Verhältnis Bund / DB Netz AG bzw. DB Station und Service AG, wie diese im jüngsten Bericht des Bundesrechnungshofs nachgezeichnet und kritisiert wird.
- (3) Der FDP-Antrag verweist mit Blick auf die Infrastrukturverantwortung ausdrücklich auf den Widerspruch zwischen Gemeinwohlorientierung und Rentabilitäts-Interessen, den „Bahn für Alle“ grundsätzlich bei jeder Form der Bahnprivatisierung sieht. So heißt es im Antrag: „Anders als der Bund, der mit seiner Eigentümerstellung auch gemeinwohlorientierte Zwecke befolgen muss, handelt der private Miteigentümer ausschließlich unter renditeorientierten Gesichtspunkten.“ Die FDP verweist in dem Antrag auch darauf, dass das Modell der Bahnprivatisierung darauf hinausläuft, dass Verluste „vergesellschaftet“ und Gewinne „privatisiert“ werden. So wenn es dort heißt: „Während der Bund nicht nur Miteigentümer, sondern dauerhafter Finanzier der Schienenwege ist, trifft den privaten Miteigentümer keinerlei Finanzierungsverpflichtung bezüglich der Infrastruktur. Ganz im Gegenteil wird der private Investor daran interessiert sein, die finanziellen Lasten des Schienennetzes in Richtung Steuerzahler zu verlagern, um den betriebswirtschaftlichen Erfolg des Konzerns insgesamt nicht zu gefährden.“

Grundsätzlich hält „Bahn für Alle“ eine Kritik an der Bahnprivatisierung, die sich aus Verweisen auf die Verfassung speist, für berechtigt und sinnvoll. Gleichzeitig betont das Bündnis jedoch

- dass das Grundgesetz in den entsprechenden Artikeln auch geändert und den weiter reichenden Privatisierungswünschen angepasst werden kann. Das Grundgesetz sah 44 Jahre lang (1949 bis 1993) den Schienenverkehr insgesamt als eine dem Gemeinwohl verpflichtete Veranstaltung an, eine entsprechende Öffnung (und GG-Änderung) erfolgte vor allem mit der „Bahnreform“ 1993/1994. Als bei der Flugsicherung ein süddeutsches Gericht eine Privatisierung derselben mit Verweis auf das Grundgesetz in Frage stellte und der Bundespräsident seine Unterschrift unter ein Flugsicherungsprivatisierungs-Gesetz verweigerte, verkündeten die Parteien der großen Koalition kühl, das Grundgesetz in diesem Punkt ein weiteres Mal ändern zu wollen.
- Artikel 87 e wird in der Bahnprivatisierungsdebatte durchgehend verkürzt zitiert. So auch im FDP-Antrag. Dies erfolgt offensichtlich interessensgeleitet. Denn Artikel 87e GG, Absatz 4, sieht nicht nur eine Infrastrukturverantwortung des Bundes vor. In ihm heißt es: "Der Bund gewährleistet, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes ... **sowie deren Verkehrsangeboten** auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird." (Hervorgehoben von ww). Damit wird grammatikalisch **gleichberechtigt** gesagt, dass der Bund in dem beschriebenen Sinne Verantwortung für das Schienennetz (die Infrastruktur) **und für den Schienenpersonenfernverkehr** (eventuell sogar für den Schienengüterverkehr) hat.

Das aber widerspricht jedem Versuch, den Schienenpersonenverkehr (die Transportgesellschaften) zu privatisieren, da private Betreiber per definition nicht "zum Wohle der Allgemeinheit und entsprechend den Verkehrsbedürfnissen" tätig werden. Zumal auch der letzte Satz dieses Artikel-Absatzes ("Das Nähere wird durch Bundesgesetz geregelt") nicht eingelöst wurde: Es gibt solche „das Nähere regelnden“ Gesetze nur für den Schienenpersonennahverkehr (Regionalisierungsgesetz) und für die Infrastruktur (Schienenwegeausbaugesetz), nicht aber für den übrigen Schienenverkehr. Im Fall einer Privatisierung würden diese (eigenwirtschaftlich betriebenen) Bereiche noch weit mehr als dies im Nahverkehr der Fall ist allein nach den Kriterien der Rentabilität betrieben bzw. nicht mehr betrieben werden.

Letzten Endes wird es weiter darauf ankommen, die Kritik gegen die Bahnprivatisierung weiter zu konkretisieren und die Verankerung derselben in der Gesellschaft auszubauen. Nur auf diesem Weg werden die interessanten Widersprüche in der Politik und die richtigen Verweise auf die Verfassung produktiv genutzt werden können.

Berlin, 9. März 2007