

Böses Spiel

Lobbyismus Ronald Pofalla führt sich auf, als wäre er noch immer Kanzleramtschef: Der Bahn-Vorstand diktierte dem Bundestag Teile eines Gesetzes, das den Konzern eigentlich entmachten sollte.

Der Abend, an dem die deutsche Nationalmannschaft bei der Fußball-EM rausfliegt, endet für Ronald Pofalla mit einem Sieg nach Elfmeterschießen. Es ist kurz vor neun, wenige Minuten vor dem Anpfiff des Halbfinals Deutschland-Frankreich. Der Bundestag stimmt über das „Gesetz zur Stärkung des Wettbewerbs im Eisenbahnbereich“ ab. Rund 40 Abgeordnete der Koalition erheben sich und beschließen, kaum bemerkt von der Öffentlichkeit, eines der bizarrsten Gesetze der Legislaturperiode.

Das Eisenbahnregulierungsgesetz, wie das Konvolut auch genannt wird, ist ein Musterbeispiel dafür, was bei der Gesetzgebung schief läuft. Es kam zu absurden Deals zwischen Bund und Ländern. Themen, die nichts miteinander zu tun haben, wurden vermischt. Und die Interessenvertreter nahmen Einfluss, wo es nur ging.

Besonders praktisch war, dass der wichtigste Lobbyist genau wusste, wann er wo wie eingreifen muss, weil er selbst einmal Spitzenpolitiker war: Ronald Pofalla, enger Vertrauter von Angela Merkel, hat längst die Seiten gewechselt. Das Gesetz trägt in nicht unerheblichem Maße seine Handschrift, obwohl er nicht mehr Kanzleramtschef ist, sondern als „Vorstand Wirtschaft, Recht und Regulierung“ bei der Deutschen Bahn AG arbeitet. Pofalla hat es geschafft, dass ein Gesetz, das die Spielräume des Unternehmens eigentlich einengen sollte, nahezu wirkungslos ist.

Der Mann, der als aussichtsreichster Kandidat für die Nachfolge von Bahn-Chef Rüdiger Grube gilt, hat im Verlauf des Verfahrens allerdings so herumgetrickst, dass Politiker und Beamte fassungslos über das selbstherrliche Gebaren sind. Ein einflussreicher Abgeordneter der Koalition sagt: „Pofalla ist der größte Schmutzfink, der in Berlin herumläuft.“

Dabei hatte der CDU-Politiker im Gesetzgebungsverfahren zunächst wenig Grund, sich die Finger dreckig zu machen. Schließlich war er sich mit Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt (CSU) und den Fachpolitikern von Union und SPD von Anfang an weitgehend einig, dass nur ein Placebo-Gesetz auf den Weg gebracht werden soll. „Der Bahn war wichtig, dass es eine möglichst schmale Regulierung gibt“, sagt ein Verkehrspolitikler. „Deshalb herrschte Konsens, dass wir nicht mehr machen als absolut notwendig.“

Von den ambitionierten Plänen der EU-Kommission war da längst nicht mehr die

Rede. Vor vier Jahren hatte die Brüsseler Behörde die Richtlinie 2012/34/EU verabschiedet, die für mehr Wettbewerb auf der Schiene sorgen sollte, unter anderem durch ein Verbot für den Besitzer des Netzes, die Trassengebühren – eine Art Schienenmaut – willkürlich festzulegen.

Die Bahn sah dieses Ansinnen als ehrenrührig an und lobbyierte auf allen Ebenen. Dabei zeigte der Staatskonzern dem deutschen Gesetzgeber, wer seiner Meinung nach bei Regulierungsfragen der Chef ist: Kurz vor der letzten Bundestagswahl hatte die schwarz-gelbe Koalition – damals mit dem Kanzleramtschef Pofalla – versucht, die EU-Vorgabe halbwegs ambitioniert in nationales Recht umzusetzen. 2013 musste Bahn-Chef Grube noch selbst den Oberlobbyisten geben und in einer Last-Minute-Aktion die Ministerpräsidenten überzeugen, den Gesetzentwurf im Vermittlungsausschuss des Bundesrats zu blockieren.

Angeichts dieser Erfahrungen hätte die Große Koalition das Thema am liebsten nicht mehr angefasst. Es drohte aber ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik, das inzwischen eingeleitet worden ist. Das Problem musste also abgeräumt werden. Dobrindt legte im Januar einen Gesetzentwurf vor, der Bundestag hatte ein paar Wünsche – und der Bundesrat gleich mehr als 50. Nach dem üblichen Hin und Her bestand Mitte Juni

Konsens über den Gesetzestext – zumindest nahezu.

Eigentlich war nur noch der Wortlaut von Paragraph 37 („Ausgestaltung der Trassen- und Stationsentgelte für Personenverkehrsdienste im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags“) offen. Eine Petitesse, dachten sich die Experten angesichts des Weges, den sie zurückgelegt hatten.

Diese Einschätzung erwies sich allerdings als trügerisch. Denn Politik funktioniert nicht anders als das sonstige Leben. Und das Angenehmste, was sich mit echten Problemen machen lässt, ist, sie zu vertagen. Sie werden dadurch nur nicht kleiner. So war es auch mit dem Streitpunkt, der sich hinter Paragraph 37 verbarg.

Es war am 24. September 2015, als die Ministerpräsidenten in Berlin mit der Kanzlerin zu einem Gipfel zusammenkamen, der sich eigentlich der Flüchtlingspolitik widmen sollte. Die Runde verabschiedete ein Papier, in dem es unter anderem um schnellere Anerkennungsverfahren und die Kosten für die Unterkunft von Asylbewerbern ging. Nur der vorletzte Absatz in der zehnteiligen Unterlage passte nicht zum Thema. Dort hieß es unvermittelt, dafür aber sehr präzise: „Die Regionalisierungsmittel werden in 2016 auf acht Mrd. Euro erhöht und in den Folgejahren jährlich mit einer Rate von 1,8 Prozent dynamisiert.“ Und weiter: „Bund und Länder werden die Dynamik des Anstiegs der Trassenpreise begrenzen.“

Der Absatz hat es in sich. Er bedeutet, dass die Erhöhung der Trassenpreise im Regionalverkehr künftig gedeckelt sein soll. Zuletzt hatte die Bahn die Schienenmaut um zwei bis drei Prozent pro Jahr erhöht. Die Einigung im Kanzleramt war nicht nur schlecht für den Konzern, er wurde davon auch überrascht. Schließlich hatte die Bahn die stetig steigenden Umsätze aus der Nutzung des Netzes längst in ihren Planungen berücksichtigt. Lange Zeit beharrte sie darauf, dass der Bund die Lücke schließen müsse. Die meisten Verkehrspolitikler unterstützten das Anliegen, da die Kanzlerin den Ländern ihrer Ansicht nach Zusagen zulasten Dritter gemacht hatte.

Doch Angela Merkel dachte genauso wenig wie Finanzminister Wolfgang Schäuble daran, sich finanziell noch einmal zu bewegen. Dafür waren die Kosten der Flüchtlingskrise zu unkalkulierbar. Und Pofalla konnte auch im Frühsommer wohl immer noch nicht genau beziffern, um welchen Betrag es genau geht. Eine gute Verhandlungsposition baut man sich so nicht auf.



Bahn-Lobbyist Pofalla
Der Staat bin ich

HERMANN BREDEHORST / DER SPIEGEL



ICE am Berliner Hauptbahnhof, Parlamentsviertel: „Die Deutsche Bahn wird dem Gesetz so nicht zustimmen“

Allerdings rückte die Sommerpause bedrohlich nahe – und es musste eine Lösung her. Pofalla war nun sichtlich unter Druck. Im Juni begann die Zeit der Trickserien. Immer wieder machte der wichtigste Lobbyist der Bahn, so berichten es jene, die dabei waren, vermeintliche Kompromissvorschläge, die sich bei näherer Betrachtung als Deals erwiesen, von denen vor allem sein Arbeitgeber profitiert hätte.

Pofalla bewies, dass man ihm wohl nicht ganz zu Unrecht nachsagt, es mit der Wahrheit nicht immer genau zu nehmen. Wenn er nach Mehrheiten für einen seiner Vorschläge suchte, erzählte er den SPD-Leuten offenbar, die Union sei längst auf seiner Seite – und umgekehrt. Solche Behauptungen lassen sich leicht überprüfen. „Wenn Pofalla mir sagt, er habe jemanden überzeugt, rufe ich dort erst mal an und frage, ob das stimmt“, erzählt ein Abgeordneter. „Meistens verneint mein Gesprächspartner dann die Frage und meint, ihm gegenüber habe Pofalla behauptet, mich bereits in der Tasche zu haben.“

Pofalla hat in diesen Wochen viele Beteiligte gegen sich aufgebracht. Es gibt zahl-

reiche Szenen, die exemplarisch dafür stehen, dass er sich offenbar noch immer wie der Kanzleramtschef aufführt und Probleme mit seiner Rolle als Vertreter eines Unternehmens zu haben scheint. So soll er Abgeordneten entgegengeschleudert haben: „Die Deutsche Bahn wird dem Gesetz so nicht zustimmen.“

Der Staat bin ich – dass der ehemalige Bundestagsabgeordnete inzwischen wohl keinen allzu großen Respekt vor dem Parlament mehr hat, zeigte sich auch im weiteren Verlauf der Verhandlungen. Pofalla signalisierte nun zwar, die Bahn könne sich vorstellen, die Einnahmenverluste aus der Trassenpreisbremse selbst zu tragen. Er nannte dafür aber Bedingungen.

Ende Juni speiste er ein sogenanntes Non-Paper ein. Non-Paper sind Papiere, die zwar kursieren, die es offiziell aber nicht gibt. Pofallas vierseitiges Schreiben, in dem weder sein Name noch das Logo der Deutschen Bahn auftauchen, trägt den unschuldigen Titel „Eisenbahnregulierungsgesetz: Aktuelle Kompromissvorschläge zwischen Bund und Ländern“. Weniger harmlos ist der Inhalt. Er gleicht einem Gesetzesdiktat.

Gleich mehrere Anpassungen erklärt Pofalla für „unabdingbar“. Worte wie „müssen“, „zwingend“ und „unerlässlich“ fallen. Auch mit den Formulierungen für die von ihm geforderten Änderungen ist Pofalla nicht zimperlich. „§ 37 (2) muss entsprechend angepasst werden“, schreibt er unter anderem. Und: „§ 37 (3) ist entsprechend allgemeiner zu formulieren“, und: „§ 37 Abs. 4 ist zu streichen“.

Ein Konzern, der durch ein Gesetz besser kontrolliert werden soll, erklärt, unter welchen Bedingungen er ihm zustimmen kann – es ist eine demokratische Farce. Doch Pofalla hatte offenbar wenig Besseres zu tun, als sich bei den Beteiligten über die langwierigen Verhandlungen zu beschweren. „Etwas derart Übergriffiges habe ich noch nicht erlebt“, sagt einer, der schon lange im Geschäft ist. Und ein Spitzenpolitiker der Koalition seufzt: „Was soll man dazu noch sagen?“ Solange Pofalla den Rückhalt des Kanzleramts habe, könne er anscheinend machen, was er wolle.

Die Bahn äußerte sich zu konkreten Fragen nicht. Sie teilte mit, die Kompromissbereitschaft aller Beteiligten habe im Laufe des Verfahrens zu einem vertretbaren Ergebnis geführt.

Am Schluss hatte Pofalla jede Karte ausgespielt, die er besaß. Er hatte viel telefoniert, Abgeordnete gelockt und ihnen gedroht, mehrfach den Verkehrsminister kontaktiert – und, ja, auch etwas nachgegeben. So wie er es in seiner jahrzehntelangen politischen Karriere gelernt hat.

Entscheidend für ihn war, dass sich zentrale Forderungen aus dem Non-Paper im Gesetz wiederfanden, das der Bundestag schließlich am 7. Juli verabschiedete. Zwar muss die Bahn zunächst die geringeren Trasseneinnahmen ausgleichen. Sie bekommt aber die Möglichkeit, sich das Geld an anderer Stelle zurückzuholen. Außerdem werden die Auswirkungen der Regelung in nicht allzu ferner Zukunft überprüft – vor allem im Hinblick auf die finanziellen Folgen für die Bahn.

Die endgültige Lösung ist erst einmal vertagt, der nächste Bundestag muss sich also erneut mit dem leidigen Thema befassen.

Für Pofalla gilt damit, was auch im Fußball die Regel ist: Nach dem Spiel ist vor dem Spiel.

Sven Böll

Mail: sven.boell@spiegel.de, Twitter: @SvenBoell