



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über aktuelle Erkenntnisse zur wirtschaftlichen Lage
und zum Corona-bedingten zusätzlichen Finanzie-
rungsbedarf des DB AG-Konzerns

Dieser Bericht enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne
des § 96 Abs. 4 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Er ist auf der
Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht
(www.bundesrechnungshof.de).

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	4
0 Zusammenfassung	5
1 Vorbemerkung	13
1.1 Hintergrund des vorliegenden Berichts	13
1.2 Bisherige Entwicklung	13
2 Ertragssituation des DB AG-Konzerns im Jahr 2019	16
2.1 Umsatzwachstum auf einzelne Segmente beschränkt	16
2.2 Weiterhin weltweite Konzerntätigkeit mit Logistikscharnpunkt	18
2.3 Bereinigtes EBIT mit 1,8 Mrd. Euro erneut rückläufig	20
2.4 Tatsächliches EBIT deutlich niedriger bei 1,4 Mrd. Euro	21
2.5 Konzern-EBIT durch Erträge der Infrastruktur geprägt	23
2.6 Geschäftsjahr 2019 schließt mit Gesamtergebnis von 0,0 Mrd. Euro ab	25
2.7 Operative Cashflows für Investitionen nicht ausreichend	27
3 Ertragssituation der Segmente im Jahr 2019	28
3.1 Entwicklung der Schienenverkehrssegmente	28
3.2 Entwicklung der Großbeteiligungen	30
3.3 Entwicklung der Schieneninfrastruktur	31
3.4 Entwicklung der Overhead-Bereiche	31
4 Verschuldungsentwicklung	33
4.1 Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses	33
4.2 Entwicklung der Verschuldung bis 2019	34
4.3 Berücksichtigung von Hybridanleihen bei der Verschuldungsmessung	36
5 Ausblick	39
5.1 Herausforderungen aufgrund bisheriger Geschäftsentwicklung	39
5.2 Corona-bedingte Umsatz- und Ergebnisrisiken (Bericht der Bundesregierung)	40
5.3 Vorgesehene Gegenmaßnahmen	43
6 Gesamtwürdigung	45
6.1 Herausforderungen aufgrund der bisherigen, nicht durch die Corona-Pandemie beeinflussten Geschäftsentwicklung	45
6.2 Auswirkungen der Corona-Pandemie und geplante Bundeshilfen	46
6.3 Grundsätzliche Anmerkungen zum Bericht der Bundesregierung	48
7 Stellungnahme der Bundesregierung	50
8 Abschließende Würdigung	51
9 Hinweise und Empfehlungen	52
9.1 Erforderliche Ausschöpfung unternehmensinterner Möglichkeiten	52

9.2	Erforderliche Transparenz mit Nachweis zu Corona-bedingten Finanzbedarfen	54
9.3	Erforderliche Absicherung des zugesagten Eigenbeitrags der DB AG	55
9.4	Finanzierungskompetenzen des Artikels 104a Grundgesetz beachten	56
9.5	Ordnungspolitischen Rahmen für die Wirtschaft beachten	56
9.6	Bewilligung und Auszahlung der erneuten Eigenkapitalerhöhung	57

Abkürzungsverzeichnis

Arriva	(Segment) DB Arriva
Beteiligungen/Sonstige	(Segment) Beteiligungen/Sonstige
BHO	Bundeshaushaltsordnung
BMF	Bundesministerium der Finanzen
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
ca.	circa
Cargo	(Segment) DB Cargo
CF	Cashflow (in Abbildungen)
DB AG	Deutsche Bahn AG
EBIT	Ergebnis vor Steuern und Finanzergebnis (Earnings before interest and taxes)
EBIT bereinigt	um Sondereffekte bereinigtes Ergebnis vor Steuern und Finanzergebnis
Fernverkehr	(Segment) DB Fernverkehr
Haushaltsausschuss	Haushaltsausschuss des Deutschen Bundes- tages
i. V. m.	in Verbindung mit
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
Netze	(Segment aus den Bereichen) DB Netze Fahr- weg, DB Netze Personenbahnhöfe, DB Netze Energie
NFS	Nettofinanzschulden
Regio	(Segment) DB Regio
Schenker	(Segment) DB Schenker
u. a.	unter anderem
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

0 Zusammenfassung

Die im Alleineigentum des Bundes stehende Deutsche Bahn AG (DB AG) mit ihren teilweise bahnfremden und weltweiten Geschäftstätigkeiten ist aktuell erheblich von der Corona-Pandemie betroffen. Die Corona-Krise verschärft die angespannte finanzielle Situation der DB AG und ihre massiven strukturellen Probleme weiter. Die weiteren finanziellen Belastungen sind dabei auch durch Fehlentwicklungen verstärkt worden, die weit vor der Corona-Krise eintraten, insbesondere in den Segmenten „Cargo“, „Regio“, „Arriva“ und „Beteiligungen/Sonstige“. Höhere Schulden dürfen nur zugelassen werden, soweit deren Tragfähigkeit durch die DB AG nachgewiesen ist. Neue Finanzhilfen an die DB AG muss der Bund auf die Auswirkungen der Corona-Krise beschränken. Sie dürfen keine bahnfremden Aufgaben außerhalb seines Gewährleistungsauftrags finanzieren oder Fehlentwicklungen und Verluste ausgleichen, die die DB AG vor Beginn der Pandemie selbst verursacht hat. Einen Eingriff in den Wettbewerb auf der Schiene, der in den letzten 25 Jahren mühsam aufgebaut wurde, muss der Bund vermeiden. Notwendig sind entsprechende Eigenleistungen der DB AG zur Konsolidierung sowie ein Straffen der weltweiten Konzernaktivitäten und ein Konzentrieren auf Kernaufgaben im Bundesinteresse. Ferner muss die Bundesregierung die seit Jahren angemahnten Maßnahmen zur notwendigen strukturellen Weiterentwicklung der DB AG nunmehr endlich einleiten, die vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) bislang nur angekündigt worden sind.

0.1 Wirtschaftliche Entwicklung vor der Corona-Pandemie

Der DB AG-Konzern konnte im Geschäftsjahr 2019 einen leichten Umsatzanstieg ausweisen, im Wesentlichen beim Fernverkehr. Im Schienenverkehr der Segmente Regio und Cargo verlor der Konzern in den letzten Jahren Marktanteile. Die angekündigte Ausrichtung der Geschäftstätigkeiten auf den Schienenverkehr in Deutschland ist nach der Verschiebung des Verkaufs von Arriva und dem Festhalten am Logistikgeschäft von Schenker nach wie vor nicht absehbar. Vielmehr ist der Konzern weiterhin mit nahezu 600 Tochterunternehmen weltweit aktiv und erzielt mehr als 40 % seiner Umsätze im Ausland.

(Nummern 2.1, 2.2)

Die schwache Ertragslage hat sich im Geschäftsjahr 2019 weiter verschlechtert. Das operative Ergebnis (die um Sondereffekte bereinigten „Earnings Before Interest and Taxes“ (EBIT)) sank im Jahr 2019 von 2,1 Mrd. Euro auf 1,8 Mrd. Euro. Die EBIT-Marge von 4,1 % ist die niedrigste seit dem Jahr 2011. Dabei lag das tatsächliche Konzern-EBIT ohne Bereinigung um Sondereffekte lediglich bei 1,4 Mrd. Euro. In mehreren Segmenten besteht angesichts der Ertragsentwicklung akuter Handlungsbedarf. Cargo verbuchte trotz Restrukturierungsbemühungen weiter steigende Verluste, ebenso der Busverkehr im Segment Regio. Arriva und Regio weisen seit mehreren Jahren rückläufige Margen aus. Arriva erzielte aufgrund von Drohverlustrückstellungen in 2018 und 2019 keinen relevanten Überschuss mehr. (Nummern 2.3 bis 2.5 und 3)

Das Gesamtergebnis des DB AG-Konzerns lag im Jahr 2019 bei 0,0 Mrd. Euro. In den vergangenen sechs Jahren betrug die Summe der Gesamtergebnisse 0,6 Mrd. Euro bei einem Gesamtumsatz von 252 Mrd. Euro. Das zeigt deutlich die Ertragsschwäche des Konzerns, die bis zu diesem Zeitpunkt von der Corona-Krise noch nicht beeinflusst wurde. (Nummer 2.6)

0.2 Verschuldungsentwicklung vor der Corona-Pandemie

Bereits seit mehreren Jahren können die aus der operativen Tätigkeit erwirtschafteten Cashflows den Investitionsbedarf nicht decken. Unter Berücksichtigung der Hybridanleihen nahm infolgedessen die Verschuldung allein im Jahr 2019 um 2,4 Mrd. Euro zu. Die Nettofinanzschulden überstiegen bereits zum Jahresende 2019 mit 26,2 Mrd. Euro die vom Haushaltsausschuss des deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vorgegebene Grenzlinie deutlich. Dabei sollten die Grenzwerte für die Verschuldung in den Folgejahren weiter sinken. (Nummern 2.7, 4.1 und 4.2)

Die Bundesregierung sieht die Verschuldungsgrenze als eingehalten an, weil sie die von der DB AG im Jahr 2019 emittierten Hybridanleihen dabei nicht berücksichtigt. Dies begründet sie damit, dass Hybridanleihen nach internationalen Rechnungslegungsvorschriften zum Eigenkapital gerechnet werden. Der Bundesrechnungshof hält dagegen die in Deutschland geltenden handelsrechtlichen Vorschriften für maßgebend. Danach gehören Hybridanleihen zum Fremdkapital und somit zur Verschuldung. Die fehlende Einbindung des Haushaltsausschusses zur Frage, ob die Hybridanleihen bei der

Verschuldungsbemessung zu berücksichtigen sind, sieht der Bundesrechnungshof als Umgehung des Maßgabebeschlusses an. Er sieht hierdurch das parlamentarische Budgetrecht missachtet. (Nummer 4.3)

0.3 Bericht der Bundesregierung

Die Corona-Pandemie wirkt sich auf die Geschäfte der DB AG aus und verstärkt den ohnehin bestehenden Handlungsdruck. Es wird deutlich, dass der Bund als Alleineigentümer der DB AG nun auch für die mit bahnfremden und ausländischen Geschäften verbundenen finanziellen Risiken eintreten soll. Darunter befinden sich neben Arriva und Schenker in erheblichem Umfang auch Geschäfte, die nicht vom wichtigen Bundesinteresse erfasst sind, das der Bund mit seiner Beteiligung an der DB AG verfolgt. (Nummer 5.2)

Die Bundesregierung hat ein mit der DB AG abgestimmtes Konzept zum Finanzbedarf und möglichen Maßnahmen dargelegt. Ausgangspunkt ist eine Lageeinschätzung der DB AG, die etwa sechs Wochen nach Beginn der Corona-bedingten Auswirkungen aufgrund eingeschränkter und vorläufiger Daten erstellt wurde. Danach erwartet die DB AG insbesondere für die Jahre 2020 und 2021 temporäre Ergebnisverschlechterungen. Aus dem Vergleich mit der bisherigen Planung errechnet sie für ihre weltweite Geschäftstätigkeit eine Corona-bedingte Finanzierungslücke von 11 bis 13,5 Mrd. Euro. Diese Lücke soll nach dem Bericht der Bundesregierung durch drei Maßnahmen geschlossen werden: zugesagte Einsparungen im Wesentlichen bei den Personal- und Sachkosten, eine steigende Verschuldung und Eigenkapitalhilfen des Bundes von mindestens 5,5 Mrd. Euro (Nummern 5.2 und 5.3).

Der Bundesrechnungshof hält es angesichts der aktuellen Prognoseunsicherheit für nicht nachvollziehbar, warum sich der Bund als Eigentümer auf Grundlage einer frühen und wenig belastbaren Lageeinschätzung auf Unterstützungsmaßnahmen für die kommenden fünf Jahre festlegt. Nach dem Bericht ist vorgesehen, dass der Bund eine erste Tranche der vorgesehenen Eigenkapitalhilfen in Höhe von 4,5 Mrd. Euro „in den nächsten Wochen“ bereitstellt. Dabei sind wichtige Fragen, die vor einer Inanspruchnahme des Bundeshaushalts zu klären sind, bisher nicht transparent beantwortet. Insbesondere geht aus den Unterlagen nicht hervor, wann genau und in welcher Höhe ein Engpass besteht, der nicht aus der freien Liquidität und den ungenutzten

Kreditfazilitäten des DB AG-Konzerns gedeckt werden kann. Der Bericht belegt außerdem nicht, dass alle von der DB AG mit ihren Szenarien geschätzten zusätzlichen Finanzierungsbedarfe von der Corona-Pandemie verursacht wurden, was zunächst konkret nachzuweisen wäre. Zudem sind nach dem geltenden Subsidiaritätsprinzip Bundesmittel in der beabsichtigten Form erst dann in Betracht zu ziehen, wenn alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten oder Garantien weitgehend ausgeschöpft wurden und insbesondere eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung ausgeschlossen werden kann. (Nummern 5.2, 5.3 und 6)

Zusätzlich zu den Eigenkapitalhilfen soll die Verschuldungsgrenze deutlich angehoben werden. Ein Vorschlag zur langfristigen Ausgestaltung dieser Maßnahme liegt nicht vor. So bleibt unklar, welche Verschuldungsarten künftig zu berücksichtigen sind, wie die Überprüfung erfolgen soll und welche Auswirkungen noch vorzunehmende strukturelle Veränderungen hierauf haben. So steht heute nicht fest, ob die DB AG noch in der Lage sein wird, dem künftig anfallenden Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) fristgerecht und in voller Höhe nachzukommen. Damit besteht das Risiko einer späteren Übernahme durch den Bundeshaushalt, das vor einer weiteren Verschuldungserhöhung zu hinterfragen ist. (Nummern 5.2, 5.3 und 6)

Die jetzt geplanten Mittel sollen dem Gesamtkonzern zur Verfügung stehen und im Ergebnis alle Geschäftstätigkeiten unterstützen, auch diejenigen, die im Wettbewerb ausgeführt werden. Dies trifft bereits auf erhebliche ordnungspolitische Bedenken, weil eine solche einseitige Hilfsmaßnahme ohne eine branchenweite Lösung unmittelbar den Wettbewerb beeinträchtigen würde. Es besteht ferner das Risiko, dass die EU-Kommission die geplante Eigenkapitalerhöhung beihilferechtlich als problematisch ansehen könnte. (Nummern 5.2, 5.3 und 6)

0.4 Stellungnahme der Bundesregierung

Das beteiligungsführende BMVI hat für die Bundesregierung am 22. Mai 2020 zum Bericht Stellung genommen. Dabei hat es darauf hingewiesen, dass es in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich gewesen sei, eine umfassende inhaltlich Stellungnahme abzugeben.

Die Bundesregierung will auf der Grundlage des vorgelegten Berichts insbesondere die Finanzierungsfähigkeit der DB AG für alle Geschäftstätigkeiten

erhalten und daher möglichst bald die erste Tranche der beabsichtigten Eigenkapitalerhöhung auszahlen. Die Vorteilhaftigkeit einer Eigenkapitalerhöhung gegenüber anderen Lösungen, die aus Gründen der Subsidiarität geboten sein könnten, stellt die Bundesregierung nicht dar. Zudem begründet die Bundesregierung nicht, warum sie beabsichtigt, die Verschuldungsgrenze für 2020 zunächst einmalig auf 30 Mrd. Euro anzuheben und erst im vierten Quartal 2020 einen langfristigen Schuldenbegrenzungsmechanismus vorzustellen. Der Nachweis des Corona-bedingten Finanzbedarfs solle im Übrigen im Rahmen der beihilferechtlichen Prüfung gegenüber der EU-Kommission erbracht werden. Auf die Beachtung der Finanzierungs Kompetenzen des Bundes nach Artikel 104a Grundgesetz und des ordnungspolitischen Rahmens geht das BMVI in seiner Stellungnahme nicht ein. Die Stellungnahme ist im vorliegenden Bericht berücksichtigt. (Nummern 7 und 8)

0.5 Gesamtwürdigung

Ungeachtet der Prognoseunsicherheit behält die DB AG ihre bisherige Ausrichtung und ihre Planziele im Wesentlichen bei. Sie verschiebt die Zielerreichung lediglich um einige Jahre in die Zukunft. Sie will nach einer Gewährung der Bundeshilfen ihre bisherige Strategie fortsetzen, obwohl die haushaltsmäßigen Belastungen des Bundes damit in der Vergangenheit nicht in tragfähigen Grenzen gehalten werden konnten. Dabei war dies – nach der ebenfalls nicht erreichten Verkehrsverlagerung auf die Schiene – das zweite wesentliche Ziel der Bahnreform in den Jahren 1993 und 1994.

In der aktuellen Krisensituation wird deutlich, dass die DB AG den Bund nicht nur zur Finanzierung von Aufgaben heranziehen will, die dessen Gewährleistungsverantwortung unterliegen. Sie versucht vielmehr, ihm auch die sich realisierenden Risiken aus ihren bahnfremden und weltweiten Geschäftstätigkeiten zu übertragen. Zugleich sollen diese Tätigkeiten unverändert fortgeführt werden, ohne mit einer strukturellen Weiterentwicklung die Konsequenzen aus einer immer weiter steigenden Finanzierung durch den Bund zu ziehen.

Die finanziellen Auswirkungen der Corona-Pandemie wären beherrschbarer gewesen, wenn die Bundesregierung den seit Jahren bekannten und vom Bundesrechnungshof aufgezeigten unternehmerischen Fehlentwicklungen des Konzerns entgegengewirkt und den dringenden Handlungsbedarf durch gezielte Steuerung umgesetzt hätte. So hätten durch die Einleitung von erforderlichen

strukturellen und operativen Maßnahmen bereits rückläufige Ergebnisse weiter stabilisiert, operative Verluste gemindert und ein Verkauf von Arriva (und Schenker) früher eingeleitet werden können. Die ausbleibenden strukturellen Veränderungen belasten die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler nun zusätzlich zu den Pandemie-bedingten Kosten.

Auch das mit dem vorgelegten Bericht vorgestellte Konzept hat der Bund nicht zum Anlass genommen, erforderliche strukturelle Veränderungen einzufordern. Die vom BMVI für 2020 dazu angekündigten Gespräche haben immer noch nicht begonnen.

Zusätzlich zu der im Bericht vorgesehenen Eigenkapitalerhöhung von mindestens 5,5 Mrd. Euro sollen der DB AG bis Ende 2020 1 Mrd. Euro aus dem Klimaschutzpaket zufließen. Trotzdem läge die Verschuldungsgrenze des DB AG-Konzerns bereits Ende 2020 bei 32 Mrd. Euro (einschließlich der bereits emittierten Hybridanleihen in Höhe von 2 Mrd. Euro) und damit um knapp 8 Mrd. Euro über der bislang geltenden Verschuldungsgrenze. Der Finanzbedarf wäre einschließlich der Kapitalerhöhungen um 14 Mrd. Euro höher als bisher geplant.

Ein „Weiter so“ darf es angesichts der sich in der Krise nochmals verstärkt offenbarenden wirtschaftlichen Defizite und Fehlentwicklungen des Konzerns nicht mehr geben.

0.6 Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof gibt nachfolgende Empfehlungen:

Die unternehmensinternen Möglichkeiten zur Verbesserung der Ertrags- und Liquiditätslage sollten konsequent ausgeschöpft werden. Dazu sollten die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der Unternehmen des DB AG-Konzerns und das BMVI als Vertreterin des Eigentümers Bund die ihnen zustehenden Überwachungs- und Steuerungsmöglichkeiten zielgerichtet nutzen und intensivieren. (Nummer 9.1)

Die DB AG sollte vor einer Beschlussfassung über Höhe und Zeitpunkt von etwaigen Kapitalhilfen ihren Corona-bedingten Liquiditätsbedarf getrennt nach ihren einzelnen Geschäftstätigkeiten nachweisen. Sie sollte dazu auch nachweisen, in welcher Höhe Liquiditätsreserven noch bestehen und künftig zur Aufrechterhaltung des Geschäftsbetriebes vorgehalten werden müssen. Zur

Kontrolle der notwendigen Nachweise sollte der Bund einen eigenen Mandatar beauftragen.

Die von der DB AG nach dem Bericht der Bundesregierung zugesicherten Eigenbeiträge sollten planerisch so konkretisiert und vertraglich abgesichert sein, dass diese auch tatsächlich geleistet werden. Durch eine schrittweise Gewährung der Hilfen sollte sichergestellt werden, dass die DB AG in der Folge tatsächlich auch diese Eigenbeiträge erbringt.

Es sollten die Finanzierungs Kompetenzen des Bundes nach Artikel 104a Grundgesetz beachtet werden. Der Bund hat nach Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz keine Gewährleistungsverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr, der den Bundesländern übertragen wurde. Ebenfalls gehören die Geschäftstätigkeiten von Arriva (Regionalverkehr außerhalb Deutschlands in Europa), Schenker (weltweites Logistikgeschäft) und andere moderne Formen des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) nicht zu den im Grundgesetz abschließend geregelten Aufgaben des Bundes. Diese Aufgaben sollten daher nicht durch die beabsichtigte Kapitalerhöhung finanziert werden.

Zudem sollten Schäden vermieden werden, die für die deutsche Wirtschaft und insbesondere für die Wettbewerber der DB AG durch eine übereilte Zahlungsbereitschaft des Bundes eintreten könnten. Für im Wettbewerb stehende Konzernunternehmen sollte der ordnungspolitische Rahmen beachtet werden, indem anstelle einer anteiligen Kapitalzuführung insbesondere Branchenlösungen anzustreben sind.

Der Bund sollte überdies prüfen, ob statt einer sofortigen Kapitalerhöhung den Bundeshaushalt weniger belastende Finanzierungshilfen ebenso geeignet sein könnten, um die aktuelle finanzielle Notlage der DB AG zu beseitigen und deren Finanzierungsbedingungen zu verbessern. Hierzu sollten bedingt rückzahlbare zinslose Gesellschafterdarlehen oder Patronatserklärungen geprüft werden.

Soweit danach die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Bundeshilfen in Form einer erneuten Eigenkapitalerhöhung in Betracht kommen, sollte Folgendes beachtet werden:

- Etwaige Bundeshilfen und deren Auszahlung dürfen nur nachrangig zur Verwendung der Eigenmittel, schrittweise und dann anteilig zum nachgewiesenen Liquiditätsbedarf und nicht als Vorauszahlung geleistet werden.

- Die zugesagten Eigenleistungen sowie die Entwicklung der Verschuldung und der Schuldenragfähigkeit sind regelmäßig zu überwachen.
- Dazu und zusätzlich zur Entwicklung der Erträge, der Ergebnisse und der Liquidität sollten die Bundesregierung und die DB AG unmittelbar dem Haushaltsausschuss mindestens halbjährlich Bericht erstatten, bei wesentlichen Änderungen der Entwicklung auch früher.
- In diesen regelmäßigen Berichten ist zusätzlich über die strukturellen Veränderungen und über die Rückführung des DB AG-Konzerns auf seine Kernaufgaben Auskunft zu geben.

Es sollte sichergestellt werden, dass mit den jetzt beabsichtigten Kapitalhilfen des Bundes keine Fehlentwicklungen, Fehlinvestitionen oder sonstigen Verluste finanziert werden, die von der DB AG schon vor Beginn der Corona-Pandemie selbst verursacht wurden.

1 Vorbemerkung

1.1 Hintergrund des vorliegenden Berichts

Die DB AG veröffentlichte am 26. März 2020 den Konzernabschluss für das Geschäftsjahr 2019. Auf dieser Basis analysierte der Bundesrechnungshof am 29. April 2020 in einem Beratungsbericht nach § 88 Absatz 2 Bundeshaushaltsordnung (BHO) an die Bundesregierung die wirtschaftliche Lage des Konzerns und der Segmente und empfahl wirtschaftliche Konsequenzen.

Seit dem 30. April 2020 mehrten sich Presseberichte, wonach die DB AG einen Finanzbedarf in Milliardenhöhe aufgrund der Corona Pandemie hat. Am 11. Mai 2020 legte die Bundesregierung hierzu ein Konzeptpapier vor, das den Corona-bedingten Finanzbedarf konkretisiert und darstellt, wie der Alleineigentümer Bund die DB AG finanziell unterstützen will. Der dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages vorgelegte Bericht der Bundesregierung greift die in ihrem Konzeptpapier vom 11. Mai 2020 enthaltenen Begründungen und Inhalte in leicht verkürzter Form auf.¹ Der Bericht der Bundesregierung liegt dem Bundesrechnungshof seit dem 25. Mai 2020 vor. Inhaltlich basiert der vorliegende Bericht auf dem Konzeptpapier sowie auf dem nun vorgelegten Bericht der Bundesregierung.

Der Aufsichtsrat der DB AG tagte am 15. Mai 2020 zur wirtschaftlichen Lage der DB AG. Näheres ist dem Bundesrechnungshof bisher nicht bekannt.

In der 63. Sitzung des Haushaltsausschusses am 13. Mai 2020 kündigte der Bundesrechnungshof auf Nachfrage an, dass er zur aktuellen wirtschaftlichen Lage der DB AG und den beabsichtigten Bundeshilfen nach § 88 Absatz 2 BHO informieren werde.

Diesen Bericht legt er hiermit vor.

1.2 Bisherige Entwicklung

Die Bahnreform führte im Jahr 1994 die Staatsunternehmen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn zur Deutschen Bahn AG, einem

¹ Siehe Ausschussdrucksache 19(8)5836.

privatrechtlichen Wirtschaftsunternehmen in Form einer Aktiengesellschaft, zusammen. Der Gesetzgeber verfolgte mit der Bahnreform zwei Ziele: Als Aktiengesellschaft sollte die Deutsche Bahn mehr Verkehr auf die Schiene bringen und zudem die Haushaltsbelastung des Bundes in berechenbare Grenzen zurückführen. Im Zuge der Reform übernahm der Bund die Schulden der Unternehmen von mehr als 32 Mrd. Euro, sodass die DB AG frei von Finanzschulden gegründet werden konnte.

Die DB AG verfolgte mittelfristig das Ziel, ihre Transportsegmente teilweise zu privatisieren. Hiermit einher ging der Erwerb der Stinnes AG (Schenker, 2002) und Arriva plc. (2010), um die Attraktivität der DB AG für Investoren zu steigern. Ermöglicht wurde dies u. a. durch einen weit gefassten Unternehmensgegenstand.² Nach der Finanzkrise im Jahr 2008/2009 wurde der geplante Börsengang abgesagt. Der Unternehmensgegenstand blieb auch nach Absage des Börsenganges inhaltlich unverändert.

Bis Ende des Jahres 2016 stieg die Verschuldung der DB AG auf 17,6 Mrd. Euro (Nettofinanzschulden). Der Haushaltsausschuss stellte am 10. November 2016 fest, dass die DB AG auf Dauer nicht ohne neue Schulden auskommt und damit ein wesentliches Ziel der Bahnreform verfehlt worden ist. Er forderte die Bundesregierung u. a. auf, einen Vorschlag für eine strukturelle Weiterentwicklung der DB AG vorzulegen, die Einnahmenseite langfristig mit den Ausgaben in Einklang zu bringen. Ein weiterer Anstieg der Finanzschulden der DB AG bedarf seitdem der vorherigen Zustimmung des Haushaltsausschusses (sogenannter Maßgabebeschluss).

² Unternehmensgegenstand nach § 2 der Satzung ist der Betrieb von Eisenbahninfrastruktur, Erbringung von Verkehrsleistungen „insbesondere im Schienenverkehr“, Logistikleistungen „aller Art“ und „Beratungs- und Dienstleistungen aller Art“. Weiter heißt es: „Die Gesellschaft ist zu allen Geschäften und sonstigen Maßnahmen berechtigt, die zur Förderung des Unternehmensgegenstandes geeignet erscheinen. Hierzu gehören auch der Erwerb, das Halten und die Veräußerung von Beteiligungen an Unternehmen sowie die Errichtung von Zweigniederlassungen im In- und Ausland.“

Die Bundesregierung³ hat dem Haushaltsausschuss mit Bericht vom 24. Oktober 2017 mehrere Handlungsoptionen aufgezeigt.⁴ Sie entwickelte jedoch weder einen konkreten Vorschlag noch eine übergreifende Strategie. Dies war für den Bundesrechnungshof Anlass, dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat und der Bundesregierung einen Bericht nach § 99 BHO zur strukturellen Weiterentwicklung der DB AG vorzulegen⁵. Der Bundesrechnungshof empfahl,

- die Bundesziele auf Grundlage des grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages zu definieren,
- ein Strukturmodell für die Eisenbahn in Deutschland zu entwickeln,
- das Interesse als Eigentümer der DB AG zu bestimmen und nicht benötigte Unternehmensteile vollständig zu verkaufen sowie
- für einen angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss zu sorgen.

Die Bundesregierung griff die Empfehlungen nicht auf.

Der Bundesrechnungshof legte schließlich weitere Beratungsberichte nach § 88 Absatz 2 BHO sowohl der Bundesregierung⁶ als auch dem

³ Innerhalb der Bundesregierung sind drei Bundesministerien mit der DB AG befasst:

- Dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) obliegt die Grundsatzzuständigkeit für verkehrspolitische Fragen und für die Beteiligungsführung DB AG.
- Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) ist einzubinden, wenn der Bundeshaushalt oder das Bundesvermögen durch Angelegenheiten der DB AG betroffen sind.
- Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) ist zuständig für wirtschafts- und wettbewerbspolitische Aufgaben.

Alle drei Ressorts nehmen ihre Interessen durch Vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG sowie anderer Konzernunternehmen wahr und bereiten die Vertreter auf die Sitzungen des Aufsichtsrates vor.

⁴ Hierzu zählen: Verbesserung der operativen Ertragslage, Verzicht auf Investitionen, höhere Zuschüsse durch den Bund, Aufnahme von Fremdkapital, Zuführung von Eigenkapital bzw. Verzicht auf Dividenden und Veräußerung von Unternehmensteilen.

⁵ Bericht nach § 99 BHO zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG am Bundesinteresse vom 17. Januar 2019, abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/bahn-ag-2019/2019-sonderbericht-strukturelle-weiterentwicklung-und-ausrichtung-der-deutschen-bahn-ag-am-bundesinteresse>

⁶ Bericht an das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, an das Bundesministerium der Finanzen und an das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie nach § 88 Absatz 2 BHO zur Dringlichkeit der strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG am Bundesinteresse unter Berücksichtigung des Konzernabschlusses 2018, vom 29. Mai 2019.

Haushaltsausschuss⁷ vor. Er wies dabei auf die sich weiter verschlechternde Ertragslage und die Gefahr des Überschreitens der Verschuldungsgrenze hin. Er empfahl,

- die Bundesziele auf Grundlage des Gewährleistungsauftrages nach Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz zu definieren und zu konkretisieren,
- den satzungsmäßigen Unternehmensgegenstand auf das Bundesinteresse auszurichten,
- ein Strukturmodell für die DB AG zu entwickeln, das zugleich eine langfristige und tragfähige Finanzierung gewährleistet,
- die Einflussmöglichkeiten des Bundes als Eigentümer zu stärken (insbesondere über die Bundesvertreter in den Aufsichtsgremien) und
- Beteiligungen, die nicht dem Bundesinteresse dienen, zu veräußern.

Der Haushaltsausschuss nahm den Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss am 24. Oktober 2019 zur Kenntnis und forderte die Bundesregierung auf,

- „... die Eigentümerfunktion des Bundes bei der Steuerung und Kontrolle des DB AG-Konzerns stärker wahrzunehmen und
- weiterhin sicherzustellen, dass kein Anstieg der adjustierten Finanzschulden ohne vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses erfolgt.“⁸

2 Ertragssituation des DB AG-Konzerns im Jahr 2019

2.1 Umsatzwachstum auf einzelne Segmente beschränkt

Der Umsatz des DB AG-Konzerns stieg im Jahr 2019 von 44,1 auf 44,4 Mrd. Euro (+0,8 %). Damit wurde der mehrjährige Wachstumskurs fortgesetzt, auch wenn er sich verlangsamte. Insgesamt stieg der Konzernumsatz seit der erstmaligen Einbeziehung und Konsolidierung von Arriva in den Jahresabschluss der DB AG im Jahr 2011 um 17 % an (Abbildung 1).

⁷ Siehe Ausschussdrucksache 19(8)3535.

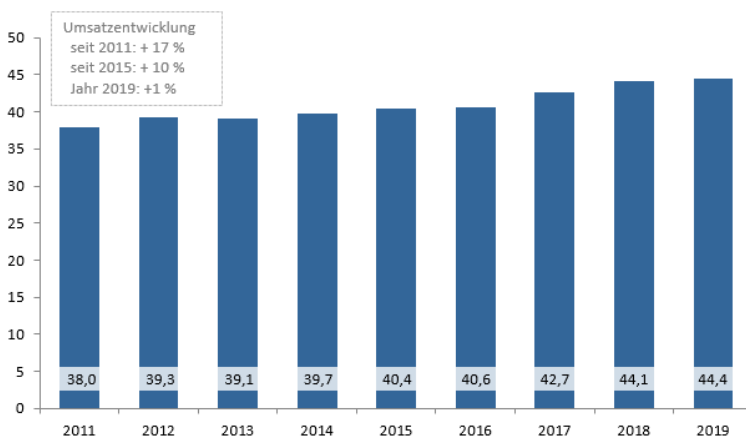
⁸ Siehe Beschluss des Haushaltsausschusses in seiner 46. Sitzung am 24. Oktober 2019 zu TOP 33 (Ausschussdrucksachen 19(8)3535 und 19(8)4425).

Das Umsatzwachstum basierte im Gesamtzeitraum 2011 – 2019 im Wesentlichen auf den bahnfremden Segmenten. So wuchsen der internationale Logistikbereich Schenker um 2,2 Mrd. Euro (+15 %) und der europäische Nahverkehrsanbieter Arriva um 2,0 Mrd. Euro (+63 %). Demgegenüber wuchsen alle Eisenbahnverkehrs-Segmente der DB AG (Fernverkehr, Regio, Cargo) im selben Zeitraum insgesamt um 1,0 Mrd. Euro (+5 %) (Abbildung 2).

Im Jahr 2019 war das Umsatzwachstum des Konzerns fast vollständig auf den Fernverkehr zurückzuführen. Die Umsätze von Regio und Cargo blieben unverändert zum Vorjahr und auch die ehemaligen Wachstums-Segmente Schenker und Arriva lieferten keine Wachstumsimpulse. Geringes Wachstum resultierte zudem aus der Infrastruktur (Fahrwege, +0,1 Mrd. Euro).

Abbildung 1

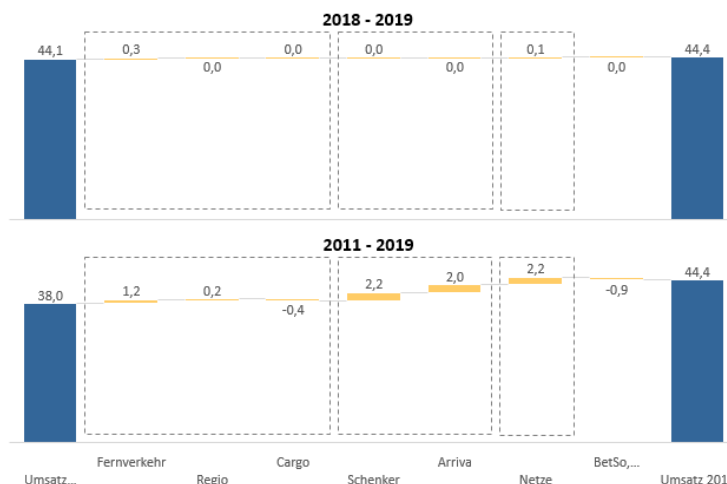
Umsatzentwicklung DB AG-Konzern 2011 – 2019



Quelle: Konzernabschlüsse 2011 – 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Abbildung 2

Umsatzentwicklung nach Segmenten (Mrd. Euro)



Quelle: Konzernabschlüsse 2011 – 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Zwischenfazit:

Die positive Umsatzentwicklung des DB AG-Konzerns in den vergangenen Jahren hat sich in 2019 deutlich verlangsamt und wurde nur noch vom Segment Fernverkehr getragen. Aus den ehemaligen Wachstumssegmenten Arriva und Schenker resultierten in 2019 keine Wachstumsimpulse mehr.

2.2 Weiterhin weltweite Konzerntätigkeit mit Logistikschwerpunkt

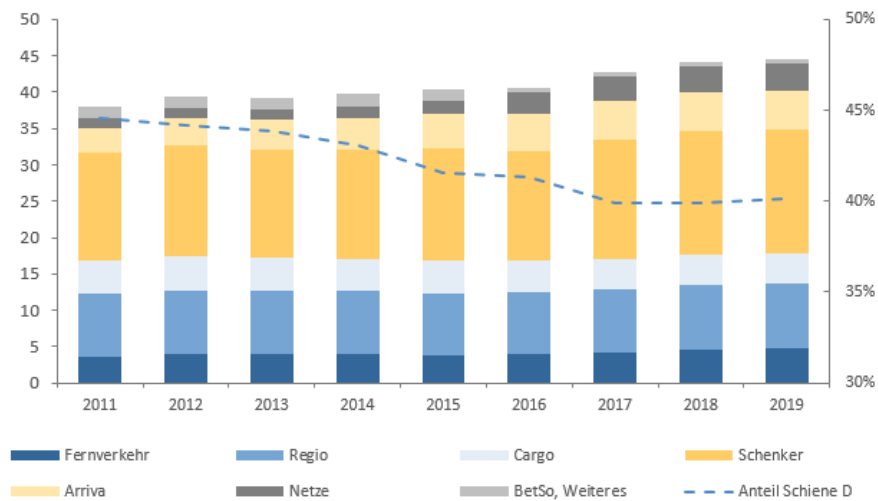
Auch im Geschäftsjahr 2019 war der weltweite Logistikdienstleister Schenker das umsatzmäßig dominierende Segment (38 % des Konzernumsatzes). Der europäische Nahverkehrsanbieter Arriva stellte mit 12 % Umsatzanteil das drittstärkste Segment dar (hinter Regio mit 20 % Umsatzanteil).

Die Eisenbahnverkehrsunternehmen Fernverkehr, Regio und Cargo repräsentierten im Jahr 2019 insgesamt einen Umsatzanteil von 40 %. Dieser war zunächst über einen längeren Zeitraum rückläufig, stabilisierte sich zuletzt aber aufgrund des Wachstums im Fernverkehr (Abbildung 3).

Eine verstärkte Ausrichtung auf den Eisenbahnverkehr in Deutschland sollte im Jahr 2019 durch den Verkauf des Geschäftsbereichs Arriva erreicht werden. Der Verkauf an externe Investoren scheiterte jedoch im November 2019. Das Management der DB AG strebte seitdem den parallel vorbereiteten Börsengang (IPO) ab dem Jahr 2020 an. Sowohl dem Prognosebericht im Konzernabschluss 2019 als auch dem Bericht der Bundesregierung ist zu entnehmen, dass es zu weiteren Verzögerungen beim Verkauf kommen wird. Der Verkauf des Logistikdienstleisters Schenker ist bisher nicht vorgesehen, da die DB AG Synergien mit dem Schienengüterverkehr erwartet.

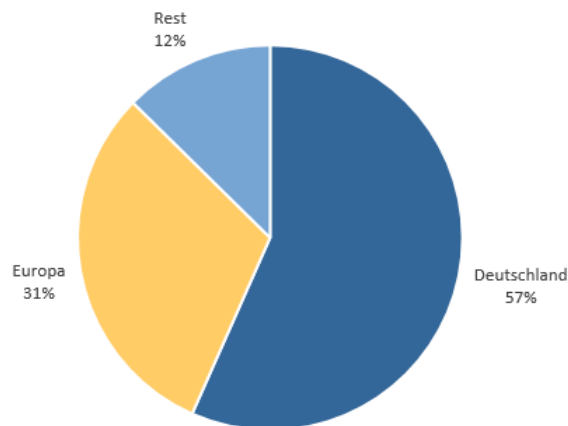
Der DB AG-Konzern erzielte im Jahr 2019 segmentübergreifend 43 % der Umsätze im Ausland, wo auch 38 % der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter tätig waren (Abbildung 4). Bei den getätigten Nettoinvestitionen lag ein deutlicher Schwerpunkt in Deutschland (78 % der Nettoinvestitionen).

Abbildung 3

Umsatz nach Segmenten 2011-2019 (Mrd. Euro, Prozent)

Quelle: Konzernabschlüsse 2011 – 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Abbildung 4

Externer Umsatz nach Regionen 2019 (Prozent)

Quelle: Konzernabschluss 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Zwischenfazit:

Der Verkehr auf der Schiene in Deutschland steuerte im Jahr 2019 weniger als 50 % zum Konzernumsatz bei. Eine Erhöhung des Anteils dieser Verkehre am Gesamtumsatz ist kurzfristig nicht zu erwarten, da der Logistikdienstleister Schenker gar nicht und der europäische Nahverkehrsanbieter Arriva zumindest nicht im Jahr 2020 verkauft werden sollen.

Der DB AG-Konzern wird somit auch künftig weiterhin mit hohem Umsatz- und Mitarbeiteranteil im Ausland und jenseits des Schienenverkehrs tätig sein.

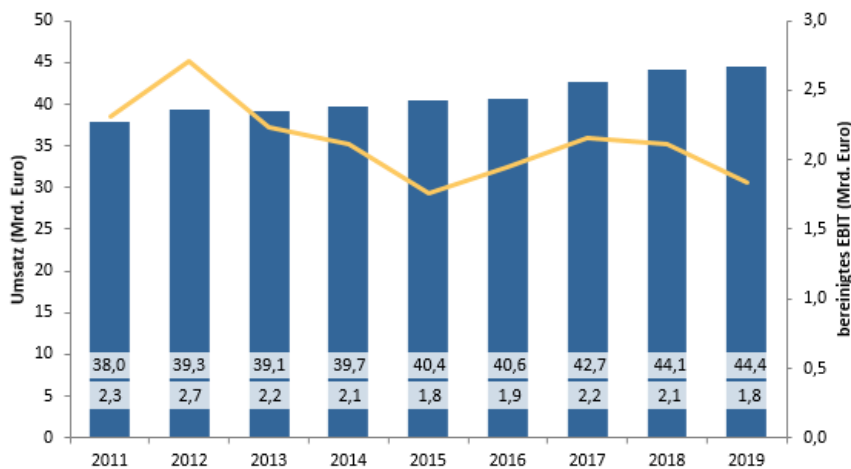
2.3 Bereinigtes EBIT mit 1,8 Mrd. Euro erneut rückläufig

Der DB AG-Konzern verwendet als primäre Kennzahl für das operative Ergebnis das „Ergebnis vor Steuern und Finanzergebnis“ (EBIT, Earnings before interest and tax). Dabei bereinigt der Konzern das EBIT um Sondereffekte und weist es als „bereinigtes EBIT“ aus. Dieses betrug im Jahr 2019 1,8 Mrd. Euro. Damit war das Ergebnis trotz Umsatzanstieg und positiver gesamtwirtschaftlicher Lage erneut rückläufig (2017: 2,2 Mrd. Euro; 2018: 2,1 Mrd. Euro). Die EBIT-Marge⁹ lag mit 4,1 % auf dem niedrigsten Wert seit 2011 (Abbildung 5).

Der Rückgang des bereinigten EBIT um 0,3 Mrd. Euro gegenüber dem Jahr 2018 resultierte dabei aus mehreren Segmenten. So kam es zu steigenden Verlusten bei den Segmenten Cargo und Beteiligungen/Sonstige sowie zu sinkenden Überschüssen bei Regio. Lediglich im Fernverkehr waren 2019 wesentliche Ergebnisverbesserungen zu verzeichnen (Abbildung 6).

Abbildung 5

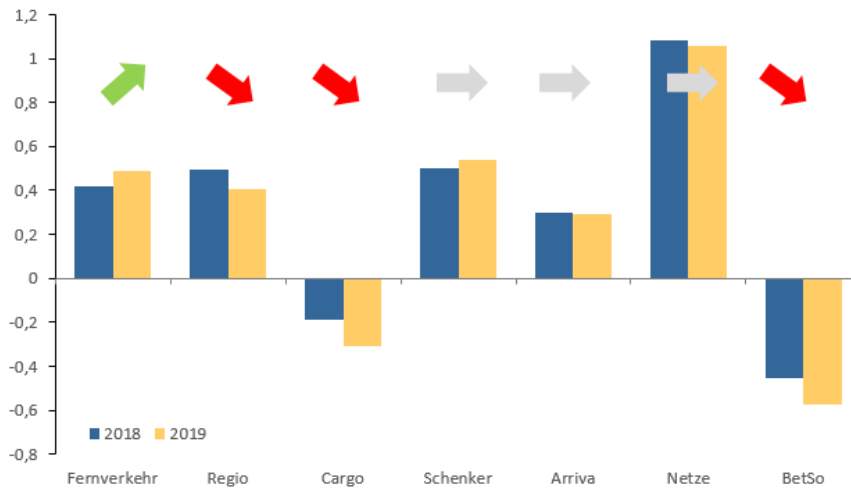
Umsatz und Bereinigtes EBIT DB AG 2011-2019 (Mrd. Euro)



Quelle: Konzernabschlüsse 2011 – 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

⁹ Bereinigtes EBIT als Prozentsatz vom Umsatz.

Abbildung 6

Bereinigtes EBIT 2018 vs. 2019 nach Segmenten (Mrd. Euro)

Quelle: Konzernabschlüsse 2018 und 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Zwischenfazit:

Trotz bisher positiver gesamtwirtschaftlicher Lage und erzielter Umsatzsteigerungen ging das um Sondereffekte bereinigte EBIT langfristig zurück. Die Ergebnismarge lag im Jahr 2019 mit 4,1 % auf dem niedrigsten Wert seit dem Jahr 2011. Die Verschlechterung resultierte dabei aus nahezu allen Segmenten.

2.4 Tatsächliches EBIT deutlich niedriger bei 1,4 Mrd. Euro

Das in der öffentlichen Berichterstattung hervorgehobene bereinigte EBIT entspricht nicht dem tatsächlichen EBIT des Konzernabschlusses. Es ist vielmehr um Umgliederungen und außerordentliche Effekte bereinigt, die „dem Grunde und/oder der Höhe nach als außerordentlich gelten und die die operative Entwicklung im Zeitablauf wesentlich beeinträchtigen würden.“¹⁰

Die Analyse der Bereinigungen vergangener Jahre verdeutlicht:

- Der DB AG-Konzern wies seit dem Jahr 2011 ein bereinigtes EBIT aus, das durchgängig über dem tatsächlich erwirtschafteten EBIT lag.
- Die Bereinigungen hatten dabei ein erhebliches Volumen, da der Konzern seit dem Jahr 2013 mindestens 0,3 Mrd. Euro pro Jahr aus dem EBIT

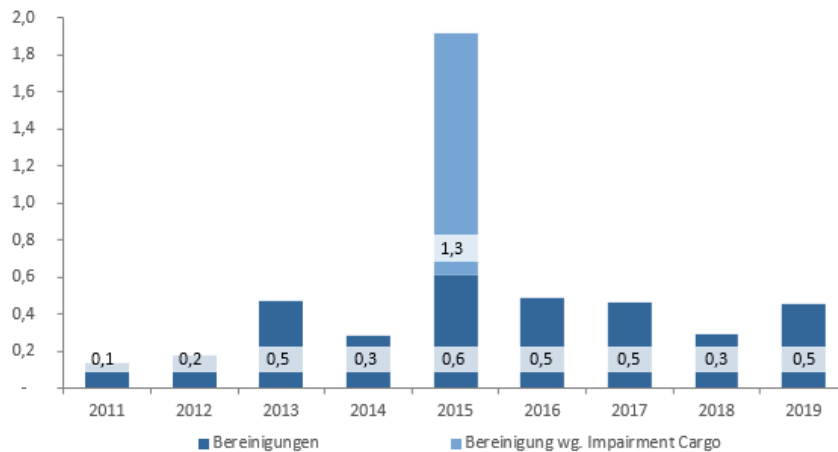
¹⁰ Konzernabschluss 2019, Seite 103. In der Vergangenheit umfasste dies z. B. Restrukturierungsaufwendungen, Drohverlustrückstellungen für defizitäre Verkehrsverträge oder Sonderabschreibungen.

herausrechnet. Im Fünf-Jahres-Zeitraum 2015 bis 2019 lag das bereinigte EBIT insgesamt um 3,6 Mrd. Euro höher als das tatsächliche EBIT laut Konzernabschluss (Abbildung 7).

Im Konzernabschluss 2019 wurden Bereinigungen von 0,5 Mrd. Euro vorgenommen, somit stand dem ausgewiesenen bereinigten EBIT von 1,84 Mrd. Euro ein tatsächliches EBIT von 1,38 Mrd. Euro gegenüber. Dieses Ergebnis war trotz Umsatzwachstums der niedrigste Wert seit dem Jahr 2011 (mit Ausnahme des Jahres 2015 infolge der Sonderabschreibung von DB Cargo, Abbildung 8).

Abbildung 7

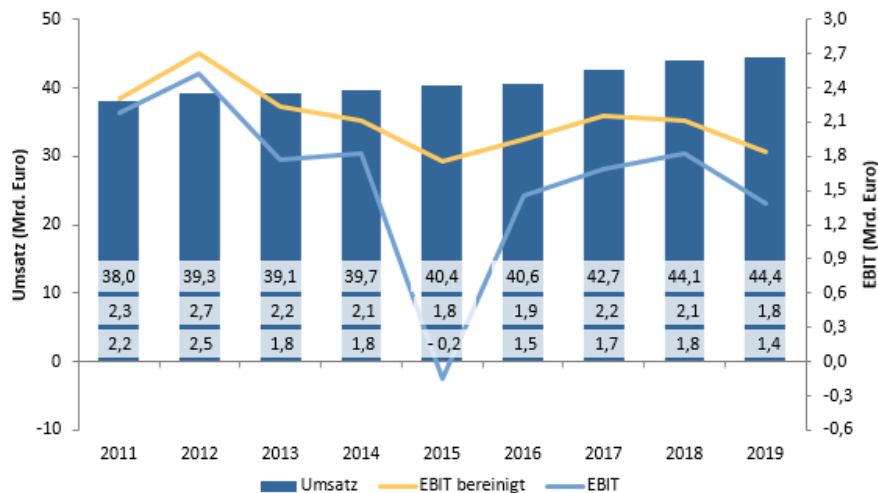
Bereinigungen 2011 – 2019 (Mrd. Euro)



Quelle: Konzernabschlüsse 2011 – 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Abbildung 8

Umsatz, EBIT vor/nach Bereinigungen 2011 – 2019 (Mrd. Euro)



Quelle: Konzernabschlüsse 2011 – 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Zwischenfazit:

Die DB AG nimmt regelmäßig umfangreiche Ergebnisbereinigungen um Sondereffekte vor. Das so bereinigte EBIT stellte insbesondere ab dem Jahr 2013 die Ertragskraft des DB AG-Konzerns deutlich positiver dar als es sich aus dem tatsächlichen EBIT laut Konzernabschluss ergab. Auch im Jahr 2019 lag die tatsächliche Ertragskraft des DB AG-Konzerns mit 1,4 Mrd. Euro deutlich geringer als im bereinigten EBIT von 1,8 Mrd. Euro dargestellt, womit sich die langfristige Verschlechterung der tatsächlichen Ertragskraft fortsetzt.

2.5 Konzern-EBIT durch Erträge der Infrastruktur geprägt

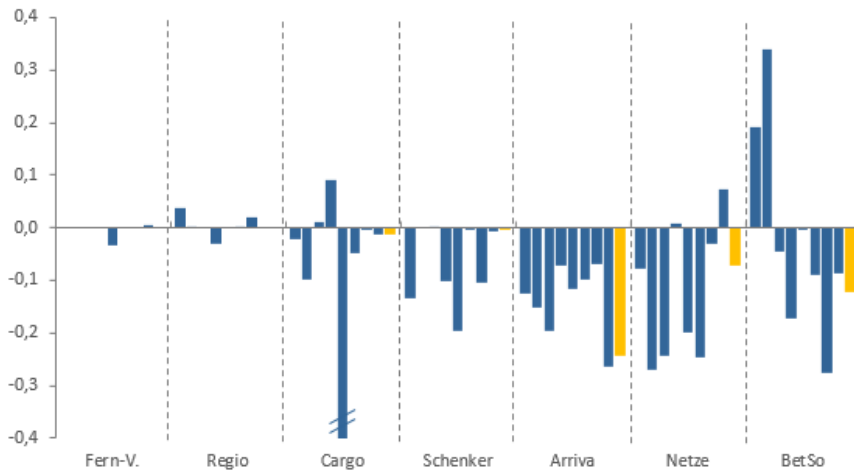
Ergebnisbereinigungen wurden in den Vorjahren insbesondere in den Segmenten Arriva, Netze und Beteiligungen/Sonstige vorgenommen. In diesen Segmenten lag auch im Jahr 2019 der Schwerpunkt der Bereinigungen (Abbildung 9).¹¹ Ohne diese Bereinigungen zeigten sich für das Jahr 2019 bedeutsame Ertragsunterschiede zwischen den Segmenten der DB AG:

- Den Großteil der Erträge erzielte die DB AG mit den Netz-Segmenten Fahrwege, Personenbahnhöfe und Energie (1,0 Mrd. Euro des Konzern-EBIT von 1,4 Mrd. Euro).
- Der Schienenverkehr in Deutschland (Fernverkehr, Regio, Cargo) erwirtschaftete ein EBIT von 0,6 Mrd. Euro, wobei das Segment Cargo mit einem Verlust von 0,3 Mrd. Euro stark defizitär war.
- Die bahnfremden Großbeteiligungen Schenker und Arriva steuerten mit einem Umsatz von mehr als 20 Mrd. Euro ein Ergebnis von 0,5 Mrd. bei.
- Das Segment Beteiligungen/Sonstige belastete das Konzern-EBIT mit einem Defizit von 0,7 Mrd. Euro (siehe Nummer 3.4).

Die Analyse für den mehrjährigen Zeitraum 2015 – 2019 führt zu vergleichbaren Ertragsschwerpunkten (Abbildung 10).

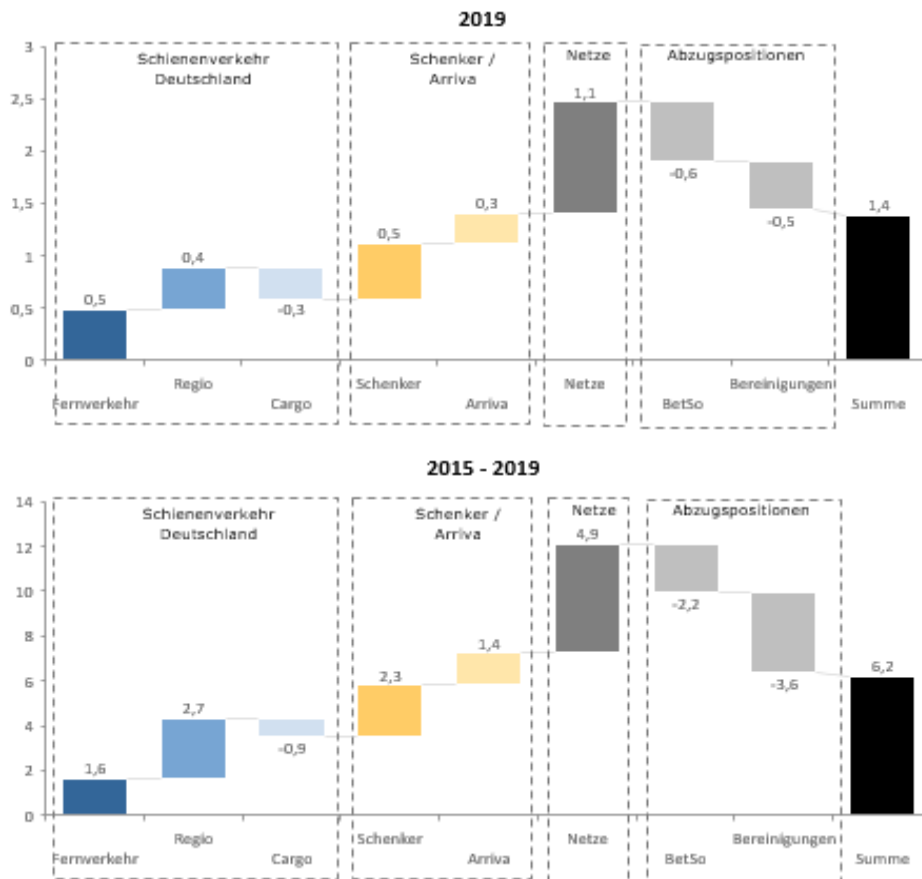
¹¹ Arriva: Drohverlustrückstellung Rail North; Netze: Rückbauverpflichtungen; Beteiligungen/Sonstige: geplante Restrukturierungsmaßnahmen.

Abbildung 9
Bereinigungen nach Segmenten 2011 – 2019 (Mrd. Euro)



Quelle: Konzernabschlüsse 2011 – 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.
 Hinweis: Werte des Jahres 2019 gelb hervorgehoben.

Abbildung 10
EBIT vor Bereinigungen nach Segmenten 2015 – 2019 (Mrd. Euro)



Quelle: Konzernabschlüsse 2015 – 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Zwischenfazit:

Ungefähr 70 % des tatsächlichen Konzern-EBIT erzielte der DB AG-Konzern zuletzt mit der Infrastruktur (insbesondere Fahrwege), somit in einem weitgehend regulierten Segment. Die vom Konzern im Wettbewerb erzielten Erträge waren demgegenüber begrenzt.

Arriva hat aufgrund neuerlicher Drohverlustrückstellungen (in 2019 für das Franchise Rail North) erneut keinen wesentlichen Ergebnisbeitrag geleistet. Die Verlustsituation bei Cargo hat sich weiter verschärft.

Diese Feststellungen sind vor dem Hintergrund zu sehen, dass dem Bereich Beteiligungen/Sonstige ein Defizit von 0,7 Mrd. Euro zugerechnet wurde (vgl. Nummer 3.4).

2.6 Geschäftsjahr 2019 schließt mit Gesamtergebnis von 0,0 Mrd. Euro ab. Sowohl das bereinigte EBIT als auch das EBIT ohne Bereinigungen stellen ein Zwischenergebnis dar, welches lediglich die operative Geschäftstätigkeit abbildet. Um das Gesamtergebnis gemäß Konzernabschluss¹² zu ermitteln, sind vom EBIT der Finanz- und Steueraufwand sowie weitere direkt im Eigenkapital erfasste Ergebnispositionen¹³ abzuziehen. Für das Jahr 2019 resultierte daraus ein Gesamtergebnis von 0,0 Mrd. Euro (Abbildung 11). Für den Zeitraum 2014 bis 2019 lag das eigenkapitalwirksame Gesamtergebnis bei einem Umsatz von mehr als 250 Mrd. Euro insgesamt bei 0,6 Mrd. Euro (Abbildung 12).

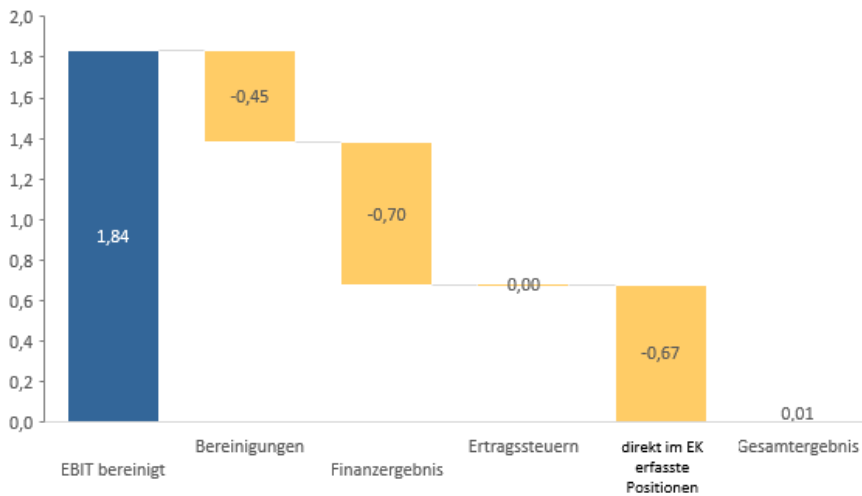
Für das Geschäftsjahr 2019 ist zu beachten, dass die Prämissen für die Steuerberechnung geändert wurden¹⁴. Allein durch diese vom Abschlussprüfer testierte Änderung lag das Steuerergebnis um ca. 550 Mio. Euro höher als ohne diese Anpassung, sodass im Konzernabschluss ein negatives Gesamtergebnis vermieden wurde.

¹² Konzernabschluss 2019, Seite 184.

¹³ Im vorliegenden Fall insbesondere Bewertungseffekte, die sich aus geänderten finanzmathematischen Annahmen von Pensionsrückstellungen ergeben.

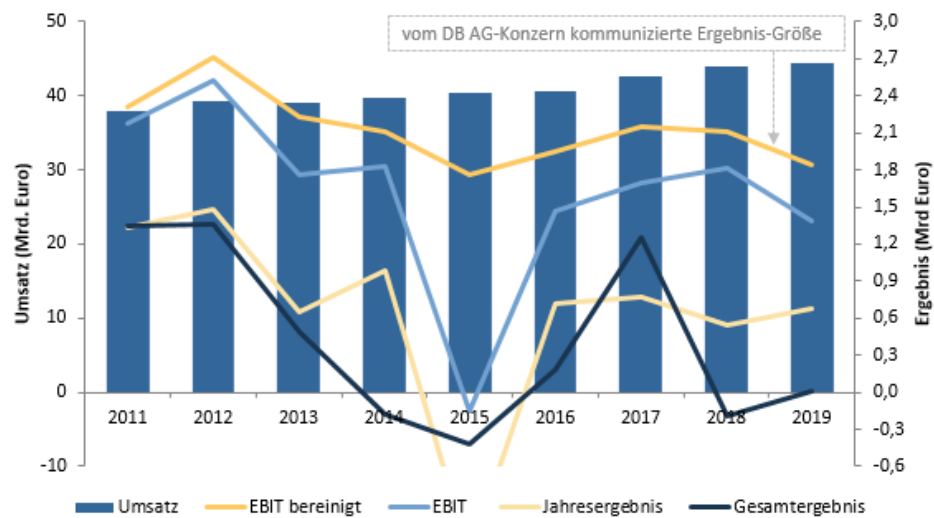
¹⁴ Im Speziellen wurde der Betrachtungshorizont zur Aktivierung latenter Steuern verlängert (Konzernabschluss 2019, Seite 191): Vergangene bzw. aktuelle Verluste können als Verlustvorträge mit künftigen Gewinnen verrechnet werden und senken somit künftige Steuerbelastungen. In Höhe der erwarteten Verrechenbarkeit werden diese Verluste als Vermögensgegenstand aktiviert (aktive latente Steuern) und führen in der aktuellen Periode bereits zu einem positiven Steuerertrag. Bisher wurden dabei die erwarteten Gewinne der nächsten fünf Jahre berücksichtigt, seit 2019 die Gewinne der kommenden zehn Jahre. Hierdurch steigen bei ansonsten unveränderten Prämissen die zu aktivierenden latenten Steuern an.

Abbildung 11

Herleitung Gesamtergebnis DB AG-Konzern 2019 (Mrd. Euro)

Quelle: Konzernabschluss 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Abbildung 12

Umsatz, EBIT, Jahres- und Gesamtergebnis 2011 – 2019 (Mrd. Euro)

Quelle: Konzernabschlüsse 2011 – 2019, Darstellung: Bundesrechnungshof.

Zwischenfazit:

Insgesamt erzielte der DB AG-Konzern im Jahr 2019 mit einem bereinigten EBIT von 1,8 Mrd. Euro ein eigenkapitalwirksames Gesamtergebnis von 0,0 Mrd. Euro (nach Steuern, Zinsen und Pensionsbewertungseffekten). Ein negatives Gesamtergebnis wie in den Jahren 2014, 2015 und 2018 konnte der Konzern im Konzernabschluss 2019 nur durch geänderte Prämissen in der Berechnung latenter Steuern vermeiden.

Der langfristige Blick auf die Ertragskraft ist ernüchternd: Im Zeitraum 2014 bis 2019 erzielte der DB AG-Konzern mit einem Umsatz von mehr als

250 Mrd. Euro ein eigenkapitalwirksames Gesamtergebnis von insgesamt 0,6 Mrd. Euro.

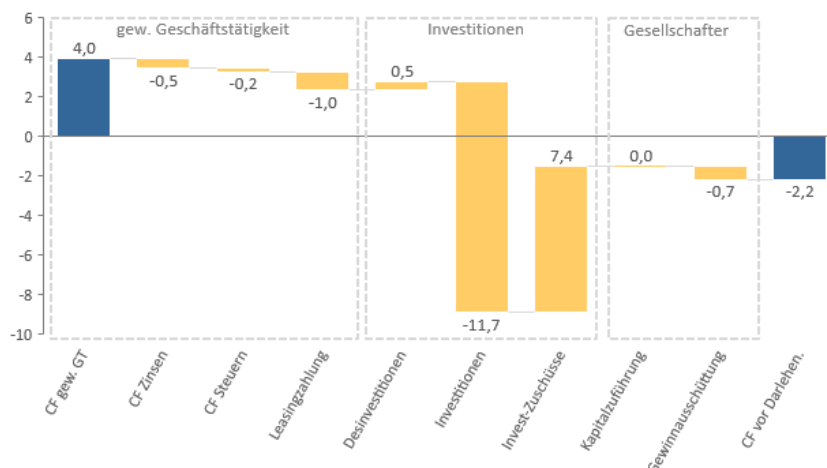
2.7 Operative Cashflows für Investitionen nicht ausreichend

Die in den vorhergehenden Abschnitten dargestellte Ertragsschwäche beschränkte die Innenfinanzierungsmöglichkeiten des DB AG-Konzerns. So wies die Kapitalflussrechnung für das Jahr 2019 aus, dass die aus der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit resultierenden Liquiditätsüberschüsse nicht ausreichten, um die Nettoinvestitionen zu finanzieren (Bruttoinvestitionen von insgesamt 11,7 Mrd. Euro in Rollmaterial, Infrastruktur sowie bei den Großbeteiligungen abzüglich steigender Investitionszuschüsse von 7,4 Mrd. Euro). Da der Konzern zudem eine Dividende von 0,65 Mrd. Euro ausschüttete, ergab sich für das Geschäftsjahr 2019 eine Finanzierungslücke von mehr als 2 Mrd. Euro (Abbildung 13). Diese musste durch die Aufnahme von Darlehen bzw. Anleihen gedeckt werden.

Die DB AG wies seit 2013 mehrheitlich Finanzierungslücken auf und war somit regelmäßig auf Fremdmittel angewiesen. Die Höhe der jeweiligen Finanzierungslücke nahm dabei in den letzten Jahren zu (Abbildung 14).

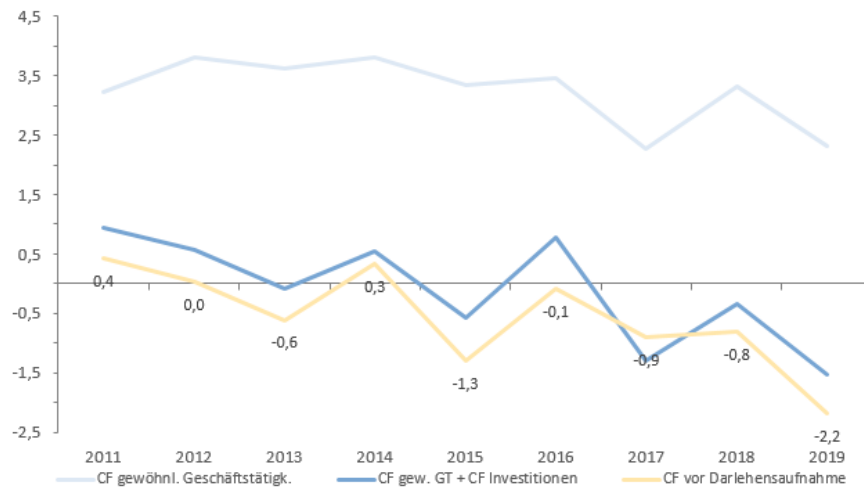
Abbildung 13

Cashflow (CF) vor Darlehensaufnahme 2019 (Mrd. Euro)



Quelle: Konzernabschluss 2019, eigene Berechnungen, Darstellung: Bundesrechnungshof.
 Hinweis: Leasingzahlungen wurden dem Cashflow der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zugeordnet, Aufnahme von Hybridanleihen als Darlehensaufnahme gewertet.

Abbildung 14

Entwicklung der Cashflows (CF) 2011 – 2019 (Mrd. Euro)

Quelle: Konzernabschluss 2019, eigene Berechnungen, Darstellung: Bundesrechnungshof.
 Hinweis: Leasingzahlungen wurden dem Cashflow der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit zugeordnet, Aufnahme von Hybridanleihen als Darlehensaufnahme gewertet.

Zwischenfazit:

Die im operativen Geschäft erwirtschafteten Cashflows konnten auch im Geschäftsjahr 2019 nicht die Investitionen und Dividendenzahlungen finanzieren. Trotz steigender Investitionszuschüsse durch den Bund verblieb eine Finanzierungslücke, die der Konzern durch Neuverschuldung schließen musste. Der Umfang der jährlichen Finanzierungslücke nahm dabei im Zeitverlauf deutlich zu.

3 Ertragssituation der Segmente im Jahr 2019

Die Situation der einzelnen Segmente des DB AG-Konzerns ist nachfolgend auf Basis des Konzernabschlusses 2019 im Überblick dargestellt. Dabei ist zu beachten, dass diese Darstellung ausschließlich auf operativen Entwicklungen beruht, die **vor dem Ausbruch der Corona-Pandemie** stattfanden.

3.1 Entwicklung der Schienenverkehrssegmente

- Das Segment **Fernverkehr** hat sich im Jahr 2019 grundsätzlich positiv entwickelt. Sowohl Kundenzahlen, Umsatz als auch Ergebnis (EBIT) verbesserten sich, u. a. gestützt durch die Klimadebatte und durch die in den letzten Jahren gestiegenen Durchschnittspreise.

Die künftige Ertragslage wird davon abhängen, ob das

Fernverkehrssegment in der Lage ist, die erweiterten Zugkapazitäten, die auch Mehrpersonal erfordern, wirtschaftlich auszulasten. Dabei wird es insbesondere auch wichtig sein, trotz der zunehmenden Netzauslastung eine verbesserte Qualität (Pünktlichkeit) sicherzustellen. Andernfalls bedrohen eine durch Kundenunzufriedenheit bedingte geringere Auslastung und mit Verspätungen verbundene Entschädigungszahlungen die aktuelle Profitabilität des Segments.

- Das Segment **Regio** ist der größte Schienenverkehrsbereich der DB AG. In einem wachsenden Markt verlor Regio langfristig Marktanteile, konnte die Umsätze dabei aber halten. Wettbewerbsbedingt ist die Ertragsmarge deutlich rückläufig und hat sich seit 2012 fast halbiert. Insbesondere im regionalen Busverkehr besteht ein Sanierungsbedarf, da sowohl die Verkehrsleistungen als auch die Erträge kontinuierlich rückläufig waren und bereits seit 2018 Defizite erwirtschaftet wurden.
- Das Segment **Cargo** weist seit dem Jahr 2012 rückläufige Verkehrsleistungen aus, seit mehreren Jahren sind auch die Umsätze rückläufig. Dabei ist der Schienengüterverkehr grundsätzlich wettbewerbsfähig, wie die stabilen bzw. leicht steigenden Marktanteile der Wettbewerber belegen. Aktuell erscheint allerdings das Marktangebot von DB Cargo nicht durchgängig wettbewerbsfähig. DB Cargo erwirtschaftet seit 2015 durchgängig Verluste. In 2019 stiegen die Verluste bei sinkenden Umsätzen weiter an und erhöhten den Sanierungsdruck.

Zwischenfazit:

Sowohl das Segment Regio als auch das Segment Cargo weisen seit mehreren Jahren Marktanteilsverluste und deutliche Ertragsrückgänge aus. Im Segment Cargo besteht seit dem Jahr 2015 aufgrund durchgängiger Verluste fortlaufend akuter Handlungsdruck.

Demgegenüber weist der Fernverkehr steigende Umsätze und Erträge aus. Hier besteht die Herausforderung darin, die geplanten signifikanten Investitionen künftig auszulasten und eine hinreichende Betriebsqualität zu gewährleisten.

3.2 Entwicklung der Großbeteiligungen

Seit dem Jahr 2019 weist der Konzernabschluss die Segmente **Schenker** und **Arriva** als Großbeteiligungen aus. Arriva soll perspektivisch veräußert werden, da der Beitrag des Segments für die Starke Schiene „operativ und strategisch gering“¹⁵ ist, allerdings wurde der Verkaufsprozess im Jahr 2019 unterbrochen. Für das Segment Schenker bestehen keine Veräußerungsbemühungen, da Synergien mit dem Segment Cargo in Aussicht gestellt werden.

- Das Segment **Schenker** wies in den Jahren 2017 und 2018 ein deutliches Wachstum auf, das im Wesentlichen der Entwicklung des Marktvolumens entsprach. Dabei konnte das Segment die Ertragsmarge im Zeitablauf verbessern. Obwohl im Jahr 2019 die Umsätze stagnierten, konnte der Bereich die Ergebnisse weiter steigern. Dabei wuchsen insbesondere die Umsätze und das Ergebnis im Geschäftsfeld „Europäischer Landverkehr“, somit im direkten Wettbewerb zum Segment Cargo. Der Bereich „Kontraktlogistik“ zeigte deutlich rückläufige Ergebnisse.

Die künftige Umsatz- und Ertragsentwicklung wird davon abhängen, wie sich die Handelsvolumina entwickeln und wie das Unternehmen auf diese Marktentwicklungen reagieren kann.

- Das Segment **Arriva** hat im Jahr 2019 den Wachstumspfad verlassen. Der Verlust des Rail-North-Auftrags wird auch 2020 zu sinkenden Umsätzen führen.

Die Entwicklung des bereinigten EBIT ist bereits seit dem Jahr 2012 rückläufig. Ohne Berücksichtigung der regelmäßig vorgenommenen Bereinigungen und inklusive der Kaufpreisabschreibungen erzielte das Segment ein EBIT von weniger als 0,05 Mrd. Euro in 2018 und 2019 und damit eine deutlich unterhalb der Kapitalkosten liegende Profitabilität. Die künftige Ertragsentwicklung – und damit auch der Erfolg des angestrebten Verkaufs des Segments – wird davon abhängen, inwiefern profitabilitätsverbessernde Maßnahmen eingeleitet und durchgeführt werden.

Zwischenfazit:

Arriva weist bereits vor der Corona-Pandemie deutliche Krisensymptome auf.

¹⁵ Konzernabschluss 2019, Seite 59.

Nicht nur sind die Umsätze zuletzt rückläufig, sondern die Ertragslage ist unter Berücksichtigung aller Faktoren ernüchternd.

3.3 Entwicklung der Schieneninfrastruktur

Der DB AG-Konzern betreibt die für den Schienenverkehr erforderliche Infrastruktur. In diesem weitgehend regulierten Bereich erzielt er die wesentlichen Einnahmen aus Trassenpreisen, Stationsentgelten und Energieverkäufen.

Im Bereich „**DB Netze Fahrweg**“ erzielte der Konzern 2019 einen Umsatz (mit Konzern- und externen Kunden) von 5,7 Mrd. Euro und ein Ergebnis von 0,6 Mrd. Euro (EBIT bereinigt). Im Bereich „**DB Netze Personenbahnhöfe**“ erwirtschaftete er mit Stationsentgelten und Vermietungen einen Umsatz von 1,3 Mrd. Euro bei einem EBIT von 0,2 Mrd. Euro. Der Bereich „**DB Netze Energie**“ steuerte einen Umsatz von 2,8 Mrd. Euro und ein EBIT von 0,0 Mrd. Euro bei. Insgesamt erzielt die DB AG mit der Netzinfrastuktur stabile Erträge mit EBIT-Margen, die regelmäßig über 10 % liegen.

3.4 Entwicklung der Overhead-Bereiche

Die Segmentdarstellung weist neben den „operativen Segmenten“ zusätzlich ein Segment „**Beteiligungen/Sonstige**“ aus. Dieses enthält einerseits nicht vollständig auf die übrigen Segmente umgelegte Kosten der Holdinggesellschaft DB AG für Gruppenfunktionen. Zum anderen umfasst das Segment Serviceeinheiten, die administrative oder operative Dienstleistungen für die übrigen Segmente übernehmen. Darüber hinaus sind dort Unternehmen gesammelt, die den übrigen Segmenten nicht zuzuordnen sind (z. B. Digital Ventures, DB Engineering & Consulting, DB International Operations).

Das Segment erzielte im Jahr 2019 Umsätze von 5,2 Mrd. Euro (größtenteils konzernintern). Dabei wurden die erbrachten Serviceleistungen grundsätzlich den operativen Segmenten weiterberechnet, die Leistungen der Holding für Gruppenfunktionen hingegen nicht.¹⁶ Das Segment beschäftigte 2019

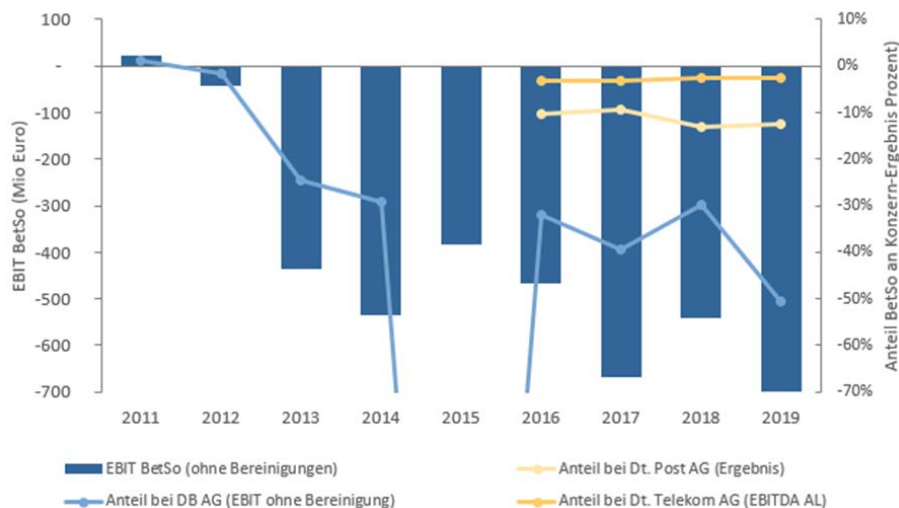
¹⁶ Konzernabschluss 2019, Seite 60.

insgesamt 55 497 Mitarbeiter. Damit war dieses Segment größer als die Segmente Fernverkehr und Regio zusammen.

Das Segment ist nach der Segmentdarstellung der größte Verlustbringer im DB AG-Konzern. In 2019 wies der Konzernabschluss in diesem Segment ein bereinigtes EBIT von -0,6 Mrd. Euro aus. Ohne Bereinigung von Sondereffekten lag das Defizit bei -0,7 Mrd. Euro. Insgesamt stieg das dem Segment zugerechnete Defizit seit 2012 deutlich an. Der Konzernabschluss 2019 führt nicht aus, ob und in welcher Form Bemühungen bestehen, dieses Defizit beispielsweise durch Sanierungsmaßnahmen oder verstärkte Verrechnungen zu reduzieren.

Das Defizit von -0,7 Mrd. Euro hat einen rechnerischen Anteil am Konzern-EBIT von -50 %. Eine Analyse anderer Konzernabschlüsse zeigt, dass Segmentberichterstattungen den Konzern-Overhead regelmäßig separat darstellen und dabei ein Defizit ausweisen. Das Ausmaß der Verlustzurechnung ist beim DB AG-Konzern jedoch deutlich höher als bei anderen Konzernen (rechnerischer Anteil bei der Deutschen Telekom AG und Deutsche Post AG jeweils geringer als -15 %, Abbildung 15).

Abbildung 15
Segment Beteiligungen/Sonstige – Segmentergebnis (Mio. Euro, Prozent von Konzernergebnis) im Konzernvergleich



Quelle: Konzernabschlüsse 2011 – 2019 DB AG; Konzernabschlüsse Deutsche Telekom AG 2017 – 2019, Konzernabschlüsse Deutsche Post AG 2017 – 2019;
Hinweis: Anteil 2015 außerhalb des dargestellten Bereichs (-248%).

Zwischenfazit:

Das Segment Beteiligungen/Sonstige führte insbesondere wegen der fehlenden Weiterberechnung von Kosten an die übrigen Segmente seit 2013 zu

steigenden Defiziten. Es war damit der größte Verlustbringer im DB AG-Konzern. In 2019 wurde ein negatives EBIT vor Bereinigungen von 0,7 Mrd. Euro erzielt. Dennoch sind keine Sanierungsmaßnahmen dargelegt.

Das hohe Defizit im Segment Beteiligungen/Sonstige schränkt die Aussagekraft der Segmentberichterstattung insgesamt ein. Das Segment enthält anders als die Bezeichnung vermuten lässt insbesondere die Kosten der Holding für Gruppen- und Finanzierungsfunktionen und konzerninterne Serviceeinheiten. Ihm werden deutlich mehr Verluste zugeordnet als beispielhaft in anderen Konzernen. Durch die unvollständige Weiterberechnung solcher Kosten des Konzerns besteht die Gefahr, dass die Profitabilität der übrigen, operativen Segmente insgesamt zu positiv dargestellt wird.

4 Verschuldungsentwicklung

4.1 Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses

Wie einleitend dargestellt (Nummer 1.2) forderte der Haushaltsausschuss angesichts steigender Verschuldungswerte bei der DB AG mit seinem Maßgabebeschluss vom 10. November 2016 „den Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur auf sicherzustellen, dass ein weiterer Anstieg der adjustierten Finanzschulden ohne vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses unterbunden wird.“¹⁷

Das BMVI erläuterte gegenüber dem Bundesrechnungshof, dass der Begriff „adjustierte Finanzschulden“ auslegungsbedürftig gewesen sei, da es sich dabei nicht um einen einschlägigen Fachbegriff handele. Mit Vertretern des Haushaltsausschusses sei daher vereinbart worden,

- die Verschuldungsentwicklung anhand der „adjustierten Netto-Finanzschulden“ zu messen und
- dabei einen Anstieg über die damaligen Planwerte für die Jahre 2017 – 2021 zu unterbinden.¹⁸

¹⁷ Haushaltsausschussdrucksache 4060.

¹⁸ Unter „Netto-Finanzschulden“ sind die Finanzschulden abzgl. der flüssigen Mittel [„Netto“] zu verstehen und unter „Adjustierten Netto-Finanzschulden“ die Netto-Finanzschulden zzgl. der Verbindlichkeiten aus dem Operate Leases im Vorgriff auf die sich im Jahr 2019 ändernden Rechnungslegungsvorschriften [„adjustiert“].

Hieraus ergaben sich Grenzwerte für die Überwachung der Verschuldungsentwicklung, die bis zum Geschäftsjahr 2018 bis auf 25,4 Mrd. Euro anstiegen und in der Folge auf 23,8 Mrd. Euro zurückgingen (vgl. Abbildung 16).

Abbildung 16

Verschuldungsgrenze nach Verständnis BMVI

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
NFS	18,3	19,5	20,7	20,5	19,9	19,3
Adjust. NFS	23,2	24,2	25,4	25,1	24,4	23,8

Quelle: Information des BMVI; Prognosewert 2016 zwecks Vergleichbarkeit angegeben (Prognosewert der Geschäftsplanung 2017 – 2021).

Zwischenfazit:

Aufgrund der verschlechterten wirtschaftlichen Lage der DB AG forderte der Haushaltsausschuss am 10. November 2016 den Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) auf, einen weiteren Anstieg der Verschuldung zu unterbinden. Die dazu festgelegten Grenzwerte sahen – ausgehend vom Jahr 2016 – zunächst ein weiteres Ansteigen der adjustierten Netto-Finanzschulden um mehr als 2,2 Mrd. bis 2018 vor und in der Folgezeit bis 2021 ein Absinken um 1,6 Mrd. Euro auf 23,8 Mrd. Euro.

4.2 Entwicklung der Verschuldung bis 2019

Die adjustierten Nettofinanzschulden stiegen in den folgenden Geschäftsjahren 2017 und 2018 von 22,6 Mrd. Euro auf 23,8 Mrd. Euro an. Trotz des Anstiegs konnte der DB AG-Konzern damit die festgelegten Grenzwerte für die adjustierten Nettofinanzschulden einhalten.

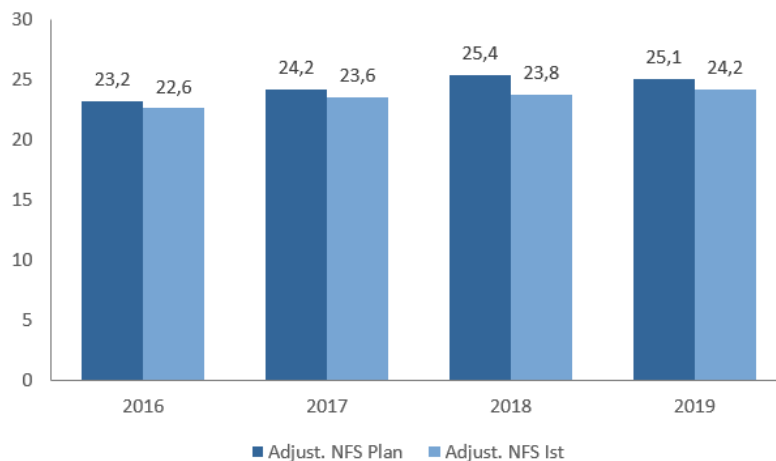
Das Einhalten der Verschuldungsgrenze gelang der DB AG, obwohl die Jahresergebnisse des Konzerns in diesen beiden Jahren um insgesamt 1,1 Mrd. Euro niedriger waren als geplant. Die hierdurch sinkenden operativen Cashflows konnte die DB AG u. a. ausgleichen, indem die Investitionen niedriger als in der Planung ehemals vorgesehen durchgeführt wurden.

Im Geschäftsjahr 2019 emittierte der DB AG-Konzern über die Deutsche Bahn Finance GmbH (DB Finance) mehrere Anleihen, im Wesentlichen zur Refinanzierung auslaufender Verbindlichkeiten. Gegenüber dem Vorjahresstand von 23,8 Mrd. Euro kam es bis zum Jahresende zu einem begrenzten Anstieg der

(adjustierten) Nettofinanzschulden auf 24,2 Mrd. Euro.¹⁹ In diesem Betrag waren allerdings die erstmalig im Jahr 2019 emittierten Hybridanleihen nicht enthalten. Über dieses Finanzierungsinstrument wurden seit Oktober 2019 insgesamt 2,0 Mrd. Euro von externen Geldgebern eingeworben. Diese wurden aufgrund der vertraglichen Gestaltung im IFRS-Konzernabschluss nicht als Fremdkapital ausgewiesen, sondern als separate Zeile im Eigenkapital.

Abbildung 17

Adjustierte Nettofinanzschulden (NFS) 2016 – 2019



Quelle: Geschäftsplanung 2017 – 2021; Konzernabschlüsse 2016 – 2019.

Hinweis: ohne Hybridanleihen

Zwischenfazit:

In den Jahren 2017 und 2018 stiegen die adjustierten Nettofinanzschulden um insgesamt 1,2 Mrd. Euro auf 23,8 Mrd. Euro an, womit die vom Haushaltsausschuss festgelegte Verschuldungsgrenze eingehalten werden konnte. Allerdings war bereits zu diesem Zeitpunkt erkennbar, dass die operative Entwicklung des Konzerns schlechter als geplant verlief. Negative Konsequenzen der Ertragsverfehlungen auf die Verschuldung wurden vermieden, indem der Konzern u. a. kompensierend die Ausgaben für Investitionen gegenüber den Planungen reduzierte.

Im Geschäftsjahr 2019 stiegen die adjustierten Nettofinanzschulden laut Konzernabschluss geringfügig auf 24,2 Mrd. Euro an. Darin waren allerdings Verbindlichkeiten von 2 Mrd. Euro nicht enthalten, die der Konzern erstmals in 2019 über Hybridanleihen aufnahm. Diese werden im IFRS-Konzernabschluss

¹⁹ Aufgrund der Bilanzierungsregeln des IFRS 16 sind seit dem 1. Januar 2019 verpflichtend die Leasingverbindlichkeiten aus Operate Leases in den Nettofinanzschulden enthalten. Seither sind somit die buchhalterischen und die durch die DB AG adjustierten Nettofinanzschulden betragsgleich.

nicht als Fremdkapital ausgewiesen. Bei Berücksichtigung dieser Hybridanleihen bei der Verschuldungsberechnung liegen die Nettofinanzschulden bei 26,2 Mrd. Euro und sind damit alleine in 2019 um 2,4 Mrd. Euro angestiegen.

4.3 Berücksichtigung von Hybridanleihen bei der Verschuldungsmessung

Grundsätzlich handelt es sich bei Hybridanleihen um verzinsliche Schuldtitel, die der Unternehmensfinanzierung durch Externe dienen. Sie werden allerdings „aufgrund ihrer Laufzeit und ihrer Zinszahlungsklauseln für die Internationale Rechnungslegung und für Rating-Zwecke wie Eigenkapital behandelt, obwohl es sich gesellschafts- und steuerrechtlich um Fremdkapital handelt.“²⁰

Nach den internationalen Rechnungslegungsstandards (IFRS bzw. IAS) verlieren (Hybrid-)Anleihen ihren Fremdkapitalcharakter und werden dem Eigenkapital zugerechnet, wenn der Emittent sowohl die Tilgungs- als auch Zinszahlungen vermeiden kann.²¹ Dies ist der Fall, wenn die Anleihe eine zeitlich unbegrenzte Laufzeit hat und eine Kündigung nur durch den Emittenten möglich ist. Die vertraglich vereinbarte Zinszahlung kann zusätzlich vermieden werden, indem sie an Dividendenzahlungen an die Eigentümer gebunden wird.²² Das dadurch erhöhte Risikoprofil wird durch eine höhere Verzinsung kompensiert. Um dem Investor zudem eine wirtschaftliche Gewissheit zu geben, dass Hybridanleihen zurückgezahlt werden, sehen sie im Zeitablauf steigende Zinsen vor („Step up“) vor, wodurch der Emittent einen wirtschaftlichen Anreiz hat, diese Anleihen vorzeitig zu kündigen und umzuschulden. Die beiden vom DB AG-Konzern (über die DB Finance) im Oktober 2019 emittierten Hybridanleihen sehen die genannten Bedingungen vor (vgl. Abbildung 18).

²⁰ Häuselmann, BB 2007, Seite 931 – 936.

²¹ IAS 32.16 – IAS 32.19.

²² IAS 32.26. Bei Aussetzen der Dividende sind in der Konsequenz auch keine Zinszahlungen zu leisten. Sie sind allerdings nachzuzahlen, wenn die Dividendenzahlungen wieder aufgenommen werden. Eine dauerhafte Vermeidung von Zinszahlungen ist somit nur bei fortgesetzter Aussetzung der Dividendenzahlung möglich.

Abbildung 18

Rahmendaten Hybridanleihen 2019

ISIN	XS2010039035	XS2010039548
Volumen	1,0 Mrd. Euro	1,0 Mrd. Euro
Laufzeit	unendlich	unendlich
erstes reguläres Kündigungsrecht (durch Emittent)	5,5 Jahre	10 Jahre
Zinssatz	bis 22.4.2025: 0,95%	bis 18.10.2029: 1,60%
	bis 22.4.2030: Refzins +1,259%	bis 18.10.2049: Refzins +1,894%
	bis 22.4.2045: Refzins +1,509%	danach: Refzins +2,644%
	danach: Refzins +2,259%	

Quelle: Anleiheprospekt, verfügbar unter <https://ir.deutschebahn.com/de/anleihen-rating/>
Hinweis: Als Referenzzinssatz wird ein Interbankenzinssatz mit 5-jähriger Laufzeit verwendet.

Die über diese Hybridanleihen aufgenommenen Mittel werden im Jahresabschluss nach den internationalen Rechnungslegungsstandards dem Eigenkapital zugeordnet. Dies ist der Fall, obwohl auch die Hybridanleihen im Ergebnis zurückzuzahlen sind und die Kapitalgeber weder Mitspracherechte im Unternehmen haben noch an etwaigen Verlusten teilnehmen.

Anders verhält es sich bei der Rechnungslegung nach dem deutschen Handelsgesetzbuch (HGB). Das HGB unterscheidet sich bei der Kategorisierung von Eigen- und Fremdkapital konzeptionell von der internationalen Rechnungslegung. Fremdkapital liegt demnach vor, wenn²³

- eine rechtlich begründete Verpflichtung gegenüber einem Dritten,
- eine wirtschaftliche Belastung und
- eine Wahrscheinlichkeit der Inanspruchnahme durch den Gläubiger

besteht. Diese Kriterien sind für Hybridanleihen durchgängig erfüllt. Entsprechend sind Hybridanleihen nach dem HGB trotz ihrer formal unbegrenzten Laufzeit als Verbindlichkeiten auszuweisen.²⁴ Die vom DB AG-Konzern ausgegebenen Hybridanleihen sind vor diesem Hintergrund im Einzelabschluss der emittierenden DB Finance nach HGB als Fremdkapital einzustufen. Darüber hinaus werden alle von der DB Finance im Auftrag der DB AG emittierten Anleihen (einschließlich der Hybridanleihen) im Einzelabschluss der DB AG als Verbindlichkeiten gegenüber der DB Finance und damit mittelbar ebenfalls als Fremdkapital ausgewiesen.

²³ Schubert, in Beckscher Bilanzkommentar, 11. Auflage (2018) zu § 247; Häuselmann, BB 2007, Seite 931 – 936; Bünning, BB 2014, Seite 2667 – 2671.

²⁴ Vgl. Häuselmann, BB 2007, Seite 931 – 936; Bünning, BB 2014, Seite 2667 – 2671.

Der Maßgabebeschluss des Haushaltsausschusses vom 10. November 2016 führt nicht aus, ob die Verschuldung nach internationaler oder deutscher Rechnungslegung gemessen werden soll.

Aktuell wird der Konzernabschluss der DB AG ausschließlich nach den internationalen Rechnungslegungsregeln (IFRS) aufgestellt. Während der Konzernabschluss nach IFRS insbesondere für die Konzerndarstellung nach außen verwendet wird, finden die Einzelabschlüsse der deutschen Gesellschaften nach dem HGB in mehreren Bereichen Verwendung. So sind allein die Jahresabschlüsse nach dem HGB für die Steuerermittlung und die Ausschüttungsbeurteilung maßgebend. Zudem werden die Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen in der Vermögensrechnung des Bundes in Höhe des im HGB-Abschluss ausgewiesenen Eigenkapitals angesetzt. Auch für Angelegenheiten des Zuwendungsrechts nach der BHO ist ausschließlich der HGB-Abschluss maßgebend, z. B. die dauerhafte Finanzierung von Einrichtungen durch den Gesellschafter Bund in Form der Zuzahlung in die Kapitalrücklage nach § 272 Absatz 2 Nummer 4 HGB.

Das BMVI ist der Ansicht, dass bei der Verschuldungsüberwachung im Rahmen des Maßgabebeschlusses Hybridanleihen nicht zu berücksichtigen seien und bezog sich dabei auf die Zuordnung zum Eigenkapital nach IFRS. Demzufolge hätten sie „nach Ansicht des BMVI keinen Einfluss auf die Höhe der Verschuldung im Sinne des Maßgabebeschlusses des HHA.“²⁵ Auf die abweichende Behandlung von Hybridanleihen nach der deutschen Rechnungslegung gemäß HGB ging das BMVI nicht ein.

Zwischenfazit:

Für alle finanziellen und vertraglichen Beziehungen zwischen Bund und DB AG sowie für den Beteiligungsansatz der DB AG in der Vermögensrechnung des Bundes gelten die Regelungen der deutschen Rechnungslegung nach dem HGB. Daher ist es sachfremd, für die Verschuldungsmessung in diesem Fall die internationalen Rechnungslegungsvorschriften anzuwenden. Der Bundesrechnungshof teilt somit die Ansicht des BMVI in dieser Angelegenheit nicht. Vielmehr sieht er die fehlende Berücksichtigung der Emission von Hybridanleihen bei der Verschuldungsmessung und die fehlende Einbindung des Parlaments

²⁵ Stellungnahme des BMVI vom 5. Februar 2020.

als Umgehung des Maßgabebeschlusses des Haushaltsausschusses an. In der Konsequenz liegen die für die Verschuldungsmessung im Sinne des Maßgabebeschlusses relevanten Nettofinanzschulden nicht bei 24,2 Mrd. Euro, sondern unter Berücksichtigung der Hybridanleihen bei 26,2 Mrd. Euro. Die vorgegebene Verschuldungsgrenze wurde damit bereits deutlich überschritten.

5 Ausblick

5.1 Herausforderungen aufgrund bisheriger Geschäftsentwicklung

Die vorstehende Analyse der Zahlen (Nummern 2 und 3) legt in verschiedenen Segmenten operative Handlungsbedarfe offen, die bereits vor den Auswirkungen der Corona-Pandemie bestanden. Gleich in mehreren Segmenten müssen dringend Maßnahmen eingeleitet werden, um rückläufige Ergebnisse zu stabilisieren sowie Verluste einzugrenzen und zu beseitigen. Zuvorderst sind zu nennen:

- Für Cargo gilt es, die unzureichende Qualität, die seit mehreren Jahren zu fortlaufenden Marktanteilsverlusten und einer rückläufigen Verkehrsleistung führte, deutlich zu verbessern. Nach den zahlreichen vergeblichen Sanierungsbemühungen der vergangenen Jahre müssen künftige Sanierungsbemühungen endlich erfolgreich werden und zu auskömmlichen Ergebnissen führen. Nur so kann das Konzept „Mehr Verkehr auf die Schiene“ auch beim Schienengüterverkehr der DB AG gelingen.
- Regio muss angesichts der Wettbewerbssituation und der seit Jahren rückläufigen Ergebnismargen seine Kostenstrukturen optimieren, um seine Ertragskraft zu stabilisieren. Die steigenden Defizite des Bereichs Busverkehr sind zügig zu beseitigen.
- Die im Jahre 2010 als Wachstumsplattform erworbene Arriva sollte ihr seit Jahren sinkendes bereinigtes EBIT und damit ihre Profitabilität wieder deutlich steigern. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund des weiterhin trotz BREXIT geplanten Börsengangs.
- Für das Segment Beteiligungen/Sonstige gilt es, mehr der bisher nicht umgelegten Kosten des Konzerns auf die anderen operativen Segmente zu verteilen, damit diese sachgerecht auf ihre Wirtschaftlichkeit beurteilt

werden können. Darüber hinaus sind in diesem Segment negative Auswirkungen auf die Ertragslage des Gesamtkonzern zu beseitigen, die aus dem Verlust von Wagniskapital und aus ausländischen Geschäftstätigkeiten herühren, die nicht vom wichtigen Bundesinteresse erfasst werden, das der Bund mit seiner Beteiligung an der DB AG verfolgt.

5.2 Corona-bedingte Umsatz- und Ergebnisrisiken (Bericht der Bundesregierung)

Die weltweite Ausbreitung des Corona-Virus führte ab März 2020 zu Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der Mobilität in Deutschland. Bereits der Konzernabschluss der DB AG für das Geschäftsjahr 2019 weist darauf hin, dass hieraus „wesentliche negative Effekte“ zu erwarten sind.²⁶

Die DB AG ist in allen operativen Segmenten von den zur Eindämmung der Corona-Pandemie in Deutschland getroffenen Maßnahmen betroffen. Dies verschärft die schon angespannte Situation weiter. So muss die DB AG aktuell nicht nur auf einen großen Teil ihrer Einnahmen aus dem Personennah- und Personenfernverkehr verzichten.²⁷ Auch im Schienengüterverkehr gingen die Transportmengen deutlich zurück. Hinzu kamen aufgrund des gesunkenen Schienenverkehrs Einbußen bei den Einnahmen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG. Auch in den internationalen Geschäftssegmenten Schenker und Arriva waren und sind Umsätze und Erträge betroffen. So ist der Logistikdienstleister Schenker stark abhängig von der Entwicklung der internationalen Handelsströme und bei Arriva ist die Auslastung im Nahverkehrsgeschäft in verschiedenen europäischen Ländern durch Lock-Down-Maßnahmen rückläufig.

Nach Presseberichten hat der Vorstandsvorsitzende der DB AG den Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur im April 2020 auf eine Finanzierungslücke von etwa 10 Mrd. Euro für das laufende Jahr hingewiesen.²⁸ Andere

²⁶ Konzernabschluss 2019, Seite 177, ebenso Seite 178.

²⁷ Im Fernverkehr führen die geringeren Ticketeinnahmen direkt zu niedrigeren Umsätzen. Im Nahverkehr ist dies nur bei sogenannten Nettoverträgen der Fall, während bei sogenannten Bruttoverträgen das Entgelt des Aufgabenträgers von der Nutzung und den Ticketeinnahmen unabhängig ist.

²⁸ Bahn braucht acht bis zehn Milliarden Euro, Spiegel Plus, 30. April 2020.

Presseberichte meldeten Anfang Mai, dass der DB AG-Konzern Finanzhilfen von 8 bis 10 Mrd. Euro bis 2024 benötige.²⁹

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht Details zum Finanzbedarf dargestellt und mögliche Maßnahmen skizziert, um die Finanzierungslücke zu schließen. Die DB AG geht danach von einem „Corona-bedingten Schaden“ von 11,0 bis 13,5 Mrd. Euro für den Zeitraum 2020 bis 2024 aus (abhängig von den unterstellten Szenarien). Dabei handelt es sich um Verschlechterungen gegenüber der bisher gültigen Geschäftsplanung. Auf die „unsichere Grundlage“ der Prognose weist die Unterlage hin.

Gemäß der Aufstellung resultierte der Großteil des Corona-bedingten Verschlechterung aus dem Systemverbund Bahn (8,2 bis 10,2 Mrd. Euro) und basierte im Wesentlichen auf Umsatzverlusten. Hierbei wurden Gegensteuerungsmaßnahmen (geplante Kostensenkungen von 4,1 bis 5,1 Mrd. Euro) noch nicht berücksichtigt. Bei Arriva unterstellte die DB AG für die Geschäftsjahre 2020 und 2021 einen Ergebnismrückgang von 1,1 bis 1,5 Mrd. Euro gegenüber der ursprünglichen Planung. Daneben wurde eine Verzögerung bei der Veräußerung von Arriva unterstellt, wodurch die Veräußerungserlöse bis 2024 um 1,4 Mrd. Euro unter dem bisherigen Planwert lagen. Im Segment Schenker ging die DB AG – trotz der hohen Umsatzbedeutung – von begrenzten Corona-bedingten Verschlechterungen aus, da aufgrund des Geschäftsmodells umfangreiche Gegensteuerungsmaßnahmen möglich seien (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19

Corona-bedingte Verschlechterungen 2020 – 2024

	Basis-szenario	negativeres Szenario
Systemverbund Bahn (vor Gegensteuern)	8,2	10,2
davon Umsatzeffekt 2020	5,0	
davon Umsatzeffekt 2021	1,6	
davon Umsatzeffekt 2022-2024	0,9	
davon Hygiene / Sicherheit	0,8	
Arriva (nach Gegensteuern)	2,5	2,9
davon operativer Finanzbedarf	1,1	1,5
davon Verschiebung Börsengang	1,4	1,4
Schenker (nach Gegensteuern)	0,3	0,4
Coronabedingter Gesamtschaden	11,0	13,5

Quelle: Daten des Berichts der Bundesregierung. Rundungsdifferenzen möglich.

²⁹ Bahn braucht wegen einbrechender Fahrgastzahlen bis zu 10 Mrd. Euro, Handelsblatt, 1. Mai 2020.

Zwischenfazit:

Eine angemessene oder gar abschließende Beurteilung der Corona bedingten Verschlechterungen ist derzeit nicht möglich. Zum einen ist für den Systemverbund Bahn nicht erkennbar, welche Bedarfe sich aus der Schieneninfrastruktur und den im Wettbewerb stehenden Verkehrsbereichen ergeben, obwohl diese differenziert zu beurteilen sind. Für die einzelnen Segmente im Systemverbund Bahn bleibt zudem weitgehend unklar und nicht beurteilbar, in welchem Umfang und zeitlichen Verlauf Rückgänge bei der Verkehrsleistung unterstellt sind. Die fehlende Detaillierung im Zeitablauf betrifft auch die Darstellung der Schäden insgesamt. Der vorliegenden Darstellung ist kaum zu entnehmen, wie sich der Finanzbedarf im Verlauf entwickelt. Dies ist jedoch notwendig, um mögliche Unterstützungsmaßnahmen auf Grundlage belastbarer Unterlagen stufenweise gewähren zu können.

Der Bericht der Bundesregierung stellt zudem die Verschlechterungen der verschiedenen Segmente inkonsistent dar. Während im Systemverbund Bahn die Corona-bedingten Verschlechterungen ohne kostensenkende Gegenmaßnahmen ausgewiesen sind, werden diese Gegenmaßnahmen bei den Finanzbeteiligungen bereits berücksichtigt. Hierdurch erscheint die finanzielle Belastung des Konzerns durch den Bahnbereich geprägt (8,2 bis 10,2 Mrd. Euro von 11,0 bis 13,5 Mrd. Euro), während bei konsistenter Berücksichtigung der Gegenmaßnahmen die finanzielle Belastung durch die bahnfremden Bereiche deutlich wird (2,8 bis 3,3 Mrd. Euro von 6,9 bis 8,4 Mrd. Euro).

Insbesondere bei den Großbeteiligungen verbleiben auf Basis des vorliegenden Berichts Unklarheiten: Bei Arriva wird nicht deutlich, ob die niedrigeren Erlöse aus dem Verkauf der Beteiligung aus einem niedrigeren Wertansatz und/oder einem geringeren Anteilsverkauf resultieren. Bei Schenker mit einem Umsatz von aktuell 17 Mrd. Euro erscheint ohne weitere Erläuterung unklar, ob insbesondere im „negativeren Szenario“ hinreichende Risikoabschläge für die konjunkturellen Eintrübungen angesetzt wurden.

Generell ist anzumerken, dass die Berechnungen notwendigerweise vorläufig sind, da aktuell nicht absehbar ist, wie lange und in welcher Intensität die Corona-Pandemie anhält. Der Bundesrechnungshof hält eine regelmäßige Aktualisierung für notwendig und erforderlich. Insbesondere sind in einem weiteren Schritt auch langfristig wirkende indirekte Effekte zu berücksichtigen. So sollen ab dem Jahr 2022 die deutlich erhöhten Fahrgastzahlen der bisherigen

Planung erreicht werden. Es bleibt zu prüfen, ob diese Annahme angesichts der durch die Corona-Pandemie beschleunigten technischen Veränderungen und einem geänderten (Geschäfts-)Reiseverhalten zu revidieren ist.

5.3 Vorgesehene Gegenmaßnahmen

Der von der Bundesregierung vorgelegte Bericht skizziert im Weiteren auch die von der DB AG vorgesehenen Gegensteuerungsmaßnahmen und stellt die Maßnahmen zur Schließung der verbleibende Finanzierungslücke dar.

Die DB AG plant, die Corona-bedingten Verschlechterungen zu 50 % durch operative Gegensteuerungsmaßnahmen zu kompensieren (4,1 bis 5,1 Mrd. Euro). Ein Schwerpunkt soll auf der Reduzierung des Personalaufwandes liegen, wobei spezifisch der Entfall des variablen Gehaltsbestandteile des Konzernvorstands für 2020 sowie „Auswirkungen“ auf die Vergütung von Konzernführungskräften und Vorstände in Tochtergesellschaften genannt sind. Außerdem will der DB AG-Konzern u. a. Mehrarbeit abbauen, Kurzarbeit prüfen und Neueinstellungen im Overhead-Bereich steuern. Daneben will der Konzern Einsparungen beim Sachaufwand vornehmen. Dies betrifft zum einen entfallende Betriebskosten, Streckung von Verbesserungsprogrammen, aber beispielsweise auch Einkaufsoptimierung. Ein weiterer Beitrag von 0,4 bis 0,5 Mrd. Euro soll im Wesentlichen aus der Verschiebung von Investitionen resultieren. Den Aufbau des operativen Personals will die DB AG hingegen fortsetzen, da es als erforderlich zur Erreichung der Verkehrsverlagerungsziele angesehen wird.

Auch nach diesen Gegensteuerungsmaßnahmen der DB AG verbleibt eine Finanzierungslücke von 6,9 bis 8,4 Mrd. Euro. Hierzu schlägt die Bundesregierung vor, 80 % der Finanzierungslücke durch Eigenkapitalerhöhungen zu schließen (5,5 bis 6,7 Mrd. Euro), vorbehaltlich einer beihilferechtlichen Prüfung. Davon sollen 4,5 Mrd. Euro kurzfristig bereitgestellt werden. Die verbleibende Finanzierungslücke soll durch zusätzliche Verbindlichkeiten der DB AG geschlossen werden (1,4 bis 1,7 Mrd. Euro). Vergleiche hierzu Abbildung 20.

Abbildung 20

Maßnahmen zur Schließung der Finanzierungslücke 2020 – 2024

	Basis- szenario	negativeres Szenario
Coronabedingter Gesamtschaden	11,0	13,5
Gegensteuerungsmaßnahmen DB AG	4,1	5,1
davon im Personal-/Sachaufwand	3,7	4,6
davon Weiteres (insb. Investitionen)	0,4	0,5
Gesamtbedarf nach Gegensteuerung	6,9	8,4
davon Eigenkapitalzuführung	5,5	6,7
davon zusätzliches Fremdkapital	1,4	1,7

Quelle: Daten des Berichts der Bundesregierung (Ausschussdrucksache 19(8)5836).

Zur Aufnahme der zusätzlichen Verschuldung ist eine Anhebung der bestehenden Verschuldungsgrenze des Haushaltsausschusses erforderlich. Der Grenzwert ist dabei allerdings nicht nur um den genannten Betrag von 1,4 bis 1,7 Mrd. Euro anzuheben. Vielmehr war bereits in der ursprünglichen Planung die Ausgabe von Hybridanleihen vorgesehen, die in der aktuellen Marktsituation als reguläre Anleihen begeben werden sollen (verschuldungserhöhender Effekt 3 Mrd. Euro). Die Bundesregierung schlägt vor, die Verschuldungsgrenze für 2020 auf 30 Mrd. Euro anzuheben und im weiteren Verlauf für die Folgejahre einen neuen Schuldenbegrenzungsmechanismus zu etablieren.

Zwischenfazit:

Angesichts einer signifikanten Finanzierungslücke von mehr als 10 Mrd. Euro in den nächsten fünf Geschäftsjahren ist der Umfang der von der DB AG geplanten Gegensteuerungsmaßnahmen kritisch zu würdigen. Die aufgeführten Sach- und Personalkostensenkungen von durchschnittlich 0,8 Mrd. Euro pro Jahr bedeuten angesichts von ca. 25 Mrd. Euro jährlichen Sach- und Personalkosten in den Schienenverkehrssegmenten (inkl. Overhead)³⁰ eine rechnerische Einsparung von ungefähr 3 %. Die von der DB AG vorgeschlagene Aussetzung der variablen Gehaltsbestandteile ist vorerst auf den Konzernvorstand und auf das Jahr 2020 beschränkt, für weitere Personengruppen und die Folgejahre sind lediglich „Auswirkungen“ in Aussicht gestellt. Die Unterlage kündigt eine Verschiebung von Investitionen an, ein Verkauf von nicht-bahnrelevanten Beteiligungen als Beitrag zur Deckung der Finanzierungslücke erwähnt sie jedoch nicht.

Die Bundesregierung führt in ihrem Bericht auch nicht aus, ob und wie weitere

³⁰ Materialaufwand und sonstige betriebliche Aufwendungen in den Segmenten Fernverkehr, Regio, Cargo, Beteiligungen/Sonstige. Ohne die Infrastruktursegmente

Kapazitätsanpassungen in der aktuellen Unterauslastungsphase ergriffen werden können, ohne den Versorgungsauftrag zu gefährden.

Die nach Gegensteuerungsmaßnahmen verbleibende Finanzierungslücke soll mehrheitlich durch eine Eigenkapitalzuführung geschlossen werden. Eine Erläuterung, ob und mit welchem Ergebnis andere Maßnahmen geprüft wurden, gibt die Bundesregierung nicht. Insbesondere wählt sie kein differenziertes Vorgehen nach den verschiedenen Segmenten. Ebenso wenig erläutert sie, inwiefern die Bereitstellung einer ersten Tranche von 4,5 Mrd. Euro „kurzfristig“ erforderlich ist. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass der Konzernabschluss der DB AG per 31. Dezember 2019 noch flüssige Mittel von 4,0 Mrd. Euro und ungenutzte Fazilitäten auswies.³¹

Neben den Eigenkapitalmaßnahmen plant die Bundesregierung eine signifikante Anhebung der Verschuldung und der Verschuldungsgrenze, vorläufig auf 30 Mrd. Euro für 2020 bzw. unter Berücksichtigung der bereits emittierten Hybridanleihen auf 32 Mrd. Euro (vgl. Nummern 4.2 und 4.3). Die Verschuldung liegt damit trotz der nun geplanten Eigenkapitalmaßnahmen von mehr als 5 Mrd. Euro knapp 8 Mrd. Euro über dem im Jahr 2016 festgelegten Grenzwert für das Jahr 2020 (24,4 Mrd. Euro).

6 Gesamtwürdigung

6.1 Herausforderungen aufgrund der bisherigen, nicht durch die Corona-Pandemie beeinflussten Geschäftsentwicklung

Der Bundesrechnungshof hatte bereits in seinem Bericht nach § 99 BHO vom 17. Januar 2019³² an den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung und in seinem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO vom 11. September 2019³³ an den Haushaltsausschuss konkrete Empfehlungen zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der DB AG am Bundesinteresse gegeben, die von der Bundesregierung nicht erkennbar aufgegriffen wurden. Die sich im Jahr 2019 weiter deutlich verschlechternde finanzielle Lage der DB AG (sinkende Erträgen in fast allen Segmenten und zugleich deutlich steigende Verschuldung) verstärkt den schon bislang bestehenden

³¹ Konzernabschluss 2019, Seite 185 und Seite 106.

³² Bundestagsdrucksache 19/7050.

³³ Siehe Ausschussdrucksache 19(8)3535.

dringenden und sich verschärfenden Handlungsbedarf für den Bund als Alleineigentümer der DB AG weiter. Insbesondere die im Ausblick (s. Nummer 5.1) aufgezeigten Handlungsbedarfe in den Segmenten Cargo, Regio, Arriva und Beteiligungen/Sonstige belegen, dass bereits ohne die Corona-Pandemie ein großer Handlungsdruck bestand, um die sinkende Ertragskraft der DB AG zu verbessern und einen weiteren Verschuldungsanstieg zu verhindern oder zumindest einzudämmen.

6.2 Auswirkungen der Corona-Pandemie und geplante Bundeshilfen

Der ohnehin bestehende Handlungsbedarf wird durch die aktuellen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die DB AG nochmals deutlich vergrößert. Insbesondere verdeutlichen die Corona-bedingten Auswirkungen, dass der Bund als Eigentümer nicht nur die unternehmerische Verantwortung für die Geschäftstätigkeit der DB AG trägt, wie dies das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 7. November 2017 feststellte³⁴ und vom Haushaltsausschuss in seinem Maßgabebeschluss vom 24. Oktober 2019 betont wurde. Vielmehr wird der Bund nun als Alleineigentümer der DB AG auch tatsächlich mit den damit verbundenen Haftungsrisiken und mit den finanziellen Auswirkungen aller Geschäftsfelder der DB AG konfrontiert. Darunter befinden sich mit Arriva und Schenker in erheblichem Umfang auch solche, die nicht vom wichtigen Bundesinteresse erfasst sind, das der Bund mit seiner Beteiligung an der DB AG verfolgt.

Die Bundesregierung hat mit ihrem Bericht ein Konzept vorgelegt, in dem sie sich auf die Lageeinschätzung durch die DB AG beruft. Die DB AG hat danach auf einer erkennbar eingeschränkten und vorläufigen Datenlage³⁵ Szenarien entwickelt, wie sich alle Geschäfte des Konzerns im Zeitraum 2020 bis einschließlich 2024 entwickeln könnten. Daraus errechnet die DB AG einen Corona-bedingten Gesamtschaden aus ihrer weltweiten Geschäftstätigkeit von 11,0 bis 13,5 Mrd. Euro, der im Wesentlichen aus temporären Ergebnisverschlechterungen der Jahre 2020 und 2021 resultiert. Die dadurch in gleicher

³⁴ Siehe Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2017 (2 BvE 2/11).

³⁵ Corona-bedingte Einschränkungen im März und April 2020 sowie aktuelle Prognosen der wirtschaftlichen Auswirkungen in den Folgejahren.

Höhe entstehende Finanzierungslücke soll durch ein Drei-Säulen-Modell mit Einsparungen, steigender Verschuldung und Eigenkapitalhilfen geschlossen werden. Dieses Vorhaben, nach dem sich der Bund bereits kurzfristig mit erheblichen Eigenkapitalmaßnahmen beteiligen soll, wird von der Bundesregierung unterstützt. Allerdings sind Ausmaß und Dauer der Corona-bedingten Einschränkungen aktuell nicht verlässlich abschätzbar und langfristige Auswirkungen auf das Nutzungsverhalten der Kunden hat die DB AG bisher nicht unterstellt. So notwendig eine zeitnahe erste Einschätzung der langfristigen Auswirkungen auf die DB AG ist, so ist angesichts der aktuellen Prognoseunsicherheit nicht nachvollziehbar, dass sich der Eigentümer bereits auf dieser Basis auf Unterstützungsmaßnahmen für einen Zeitraum der kommenden fünf Jahre festlegt.

Im Bericht wird lediglich dargestellt, dass die DB AG selbst die Hälfte der zusätzlichen Finanzierungslücke über Sparbemühungen und steigende Verschuldung übernehmen will. Die zweite Hälfte soll der Bund in Form von erneuten Kapitalerhöhungen übernehmen, nachdem er erst im Herbst des Jahres 2019 Bundeshilfen von 11 Mrd. Euro aus dem Klimaschutzprogramm bewilligt hat. Die weiteren erneuten Bundesmittel sollen sodann möglichst schnell ausgezahlt werden. Nach dem Bericht ist beabsichtigt, eine erste Tranche von 4,5 Mrd. Euro „in den nächsten Wochen“ bereitzustellen. Dabei liegen transparente Antworten auf wichtige Fragen, die vor einer Inanspruchnahme des Bundeshaushalts zu klären sind, bisher nicht vor. Insbesondere geht aus den Unterlagen nicht hervor, dass ein entsprechender kurzfristiger finanzieller Engpass besteht, der nicht aus der freien Liquidität und den ungenutzten Kreditfazilitäten gedeckt werden kann. Der Bericht belegt außerdem nicht, dass alle von der DB AG mit ihren Szenarien geschätzten zusätzlichen Finanzierungsbedarfe von der Corona-Pandemie verursacht wurden, was zunächst konkret nachzuweisen wäre. Zudem sind nach dem geltenden Subsidiaritätsprinzip Bundesmittel in der beabsichtigten Form erst in Betracht zu ziehen, wenn alle anderen Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden und insbesondere eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung ausgeschlossen werden kann.

Zusätzlich zu den Eigenkapitalmaßnahmen soll ferner die Verschuldungsgrenze deutlich angehoben werden. Ein Vorschlag zur langfristigen Ausgestaltung einer neuen Verschuldungsgrenze liegt noch nicht vor. So bleibt unklar, welche

Verschuldungsarten künftig zu berücksichtigen sind, wie die Überprüfung erfolgen soll und welche Auswirkungen strukturelle Veränderungen hierauf haben. Ferner bleibt unklar, ob die DB AG ohne Stützung durch den Bund noch in der Lage sein wird, dem künftig anfallenden Schuldendienst (Zinsen und Tilgung) fristgerecht und in voller Höhe nachzukommen. Ohne Stützungsmaßnahmen des Bundes muss mit einer Verschlechterung des Ratings und einer Anhebung des bisherigen Zinsniveaus gerechnet werden.

Die Übernahme von 80 % der nach Gegensteuerung der DB AG angenommenen und verbleibenden Schäden in Form einer Eigenkapitalerhöhung ist beihilferechtlich von der EU-Kommission zu prüfen. Diese muss eine solche Maßnahme als unbedenklich einstufen, damit sie erfolgreich durchgeführt werden kann. Dabei ist die beihilferechtliche Prüfung der im Vorjahr bewilligten 11 Mrd. Euro aus dem Klimaschutzpaket noch nicht abgeschlossen. Dabei sollten die Bundesmittel aus dem Klimaschutzpaket alleine zur Modernisierung der Eisenbahninfrastruktur verwendet werden. Dagegen sollen die jetzt beabsichtigten Mittel dem Gesamtkonzern zur Verfügung stehen und im Ergebnis alle Geschäftstätigkeiten unterstützen, auch diejenigen, die im Wettbewerb ausgeführt werden. Dies trifft bereits auf erhebliche ordnungspolitische Bedenken, weil eine solche einseitige Hilfsmaßnahme unmittelbar den Wettbewerb beeinträchtigen würde, ohne einer branchenweiten Lösung den Vorzug zu geben.

6.3 Grundsätzliche Anmerkungen zum Bericht der Bundesregierung

(1) Die DB AG hält offenbar ungeachtet ihrer aktuellen finanziellen Notsituation im Wesentlichen an ihren bisherigen Zielen fest und verschiebt diese um einige Jahre in die Zukunft. Mit der Gewährung der Bundeshilfen würde die bisherige Strategie fortgesetzt. Diese Strategie hat allerdings bislang nicht dazu geführt, dass die haushaltsmäßigen Belastungen des Bundes in tragfähigen Grenzen gehalten werden. Dabei war dies – nach der bisher ebenfalls nicht erreichten Verkehrsverlagerung auf die Schiene – das zweite wesentliche Ziel der Bahnreform in den Jahren 1993 und 1994.

(2) Die aktuelle Situation verdeutlicht, dass der Bund nicht nur die Aufgaben finanzieren soll, die seiner Gewährleistungsverantwortung unterliegen. Nunmehr hat er auch noch die sich realisierenden Risiken des DB AG-Konzerns aus

seiner weltweiten Geschäftstätigkeit zu übernehmen. Zugleich sollen die bisherigen weltweiten Tätigkeiten strukturell unverändert bleiben. Der seit mehr als einem Jahr während des BREXIT betriebene Verkauf von Arriva, der eine finanzielle Entlastung des Konzerns herbeiführen sollte, ist bis auf weiteres verschoben und der beabsichtigte Verkaufserfolg auf Jahre ungewiss. Auch andere Veräußerungen zur Verbesserung der Finanzsituation sind nicht vorgesehen.

(3) Der Bund hat das mit dem Bericht vorgelegte Konzept ebenfalls noch nicht zum Anlass genommen, erforderliche strukturelle Veränderungen anzustoßen und herbeizuführen. Auch die vom BMVI für 2020 angekündigten Gespräche haben noch nicht begonnen.

(4) Bereits bis Ende 2020 sollen der DB AG Mittel von 1 Mrd. Euro aus dem Klimaschutzpaket zufließen. Nach dem Konzept der Bundesregierung soll das Eigenkapital der DB AG Corona-bedingt zusätzlich um mindestens 5,5 Mrd. Euro erhöht werden. Trotz dieser Unterstützung von zusammen mehr als 6 Mrd. Euro läge bereits Ende 2020 die Verschuldungsgrenze des DB AG-Konzerns inklusive der bereits emittierten Hybridanleihen bei 32 Mrd. Euro. Damit würde die bislang geltende Verschuldungsgrenze im Ergebnis um knapp 8 Mrd. Euro überschritten, ohne dass erkennbar ist, inwieweit dies auf Corona-bedingte Verschlechterungen zurückzuführen ist. Einschließlich der daneben geplanten Unterstützungen von mehr als 6 Mrd. Euro wäre der Finanzbedarf somit um 14 Mrd. Euro höher als noch vor weniger als vier Jahren geplant.

(5) Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes erfordern diese Perspektiven nicht nur eine genaue Prüfung der beantragten Kapitalhilfen. Der zusätzliche Finanzbedarf veranschaulicht vielmehr sehr deutlich, dass die weitere Entwicklung des DB AG-Konzerns

- nicht ohne eine erhebliche Verbesserung der Wirtschaftlichkeit möglich ist und
- nicht ohne grundlegende Änderungen der strukturellen Weiterentwicklung zugelassen werden sollte.

Ein „Weiter so“ darf es angesichts der sich in der Krise nochmals verstärkt offenbarenden wirtschaftlichen Defizite und Fehlentwicklungen des Konzerns nicht mehr geben.

7 Stellungnahme der Bundesregierung

Mit Schreiben vom 22. Mai 2020 hat das BMVI für die Bundesregierung insbesondere zur Würdigung des Konzepts der Bundesregierung Stellung genommen. Das BMVI weist darauf hin, dass

- von einer Zustimmung zur Analyse der wirtschaftlichen Lage durch den Bundesrechnungshof vom 29. April 2020 nicht ausgegangen und
- aufgrund der kurzen Frist auch keine umfassende Stellungnahme zum vorliegenden Bericht abgegeben werden könne,

da beides umfassendere eigene Analysen erfordere.

Die Bundesregierung erkennt die aktuell nicht gefestigte Datenlage an, allerdings sollte „keine Zeit verloren“ werden, die Finanzierungsfähigkeit der DB AG zu erhalten. Sie hält das mit ihrem Bericht vorgelegte Konzept daher für hinreichend, um auf dieser Grundlage eine erste Tranche in Höhe von 4,5 Mrd. Euro auf die insgesamt beabsichtigte Eigenkapitalerhöhung auszahlen zu können. Gleichwohl müsse bis zur Auszahlung der zweiten Tranche in Höhe von 1 Mrd. Euro im vierten Quartal 2020 die Schadenslage regelmäßig aktualisiert werden, um auf dieser Basis über das weitere Vorgehen entscheiden zu können.

Auch sei die im Bericht dargelegte Form der Eigenkapitalerhöhung erforderlich, um die Finanzierungsfähigkeit des DB AG-Konzerns auch mit Blick auf die Großbeteiligungen sicherzustellen. Auf Alternativen zu dieser Lösung, die aus Gründen der Subsidiarität geboten sein könnten, geht die Bundesregierung nicht ein.

Das Ausmaß der bisherigen Kapazitätsanpassungen im Eisenbahnbetrieb in Deutschland sei zur Aufrechterhaltung eines stabilen Grundangebots an Mobilität und zur Sicherheit der Fahrgäste in der vorgenommenen Höhe erforderlich und angemessen gewesen.

Die Bundesregierung führte keine weiteren Details zur geplanten Erhöhung der Verschuldungsgrenze für 2020 und die Folgejahre aus.

Der Nachweis des Corona-bedingten Finanzbedarfs solle im Übrigen im Rahmen der beihilferechtlichen Prüfung gegenüber der EU-Kommission erbracht werden.

Auf die Beachtung der Finanzierungskompetenzen des Bundes nach Artikel 104a Grundgesetz und des ordnungspolitischen Rahmens geht das BMVI in seiner Stellungnahme nicht ein.

8 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält auch nach der Stellungnahme des BMVI an seiner Gesamtwürdigung sowie an seinen grundsätzlichen Anmerkungen zum Konzept der Bundesregierung fest.

Der Bundesrechnungshof sieht unverändert hohen Handlungsbedarf aufgrund seiner Analyse des Jahresabschlusses 2019 sowie aufgrund der dargestellten Verschuldungsentwicklung, der durch die Auswirkungen der Corona-Pandemie nochmals verstärkt wird. Er kann auf Basis der Stellungnahme weiterhin nicht erkennen, ob und in welchem Umfang ein kurzfristiger Unterstützungsbedarf bei der DB AG besteht. Ebenso begründet das BMVI nicht, inwiefern die Bereitstellung der Mittel in Form von Eigenkapital angemessen und erforderlich gegenüber anderen Formen der Unterstützung ist.

Auch die Ausführungen des BMVI zur Verschuldungsgrenze sind aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht hinreichend. Insbesondere wird nicht erläutert, auf welcher Basis das BMVI den genannten Grenzwert für das Jahr 2020 ermittelte.

Ferner ist der Nachweis des Corona-bedingten Finanzierungsbedarfs nicht erst im Rahmen des beihilferechtlichen Verfahrens gegenüber der EU-Kommission zu erbringen, sondern bereits jetzt gegenüber dem Haushaltsausschuss darzulegen.

Auch sind neben dem Verkauf von Arriva, der nunmehr erst zu einem späteren Zeitpunkt geplant ist, strukturelle Weiterentwicklungen zu fordern, um das Risiko der weiteren Inanspruchnahme des Bundeshaushalts durch nicht im Bundesinteresse liegende Geschäftstätigkeiten der DB AG weitestgehend zu beseitigen.

9 Hinweise und Empfehlungen

Der Bundesrechnungshof gibt nach alledem die nachfolgenden Hinweise und Empfehlungen

- zu konzerninternen Möglichkeiten, die Liquiditätslücke zu reduzieren (Nummer 9.1)
- zur erforderlichen Verbesserung der Transparenz bei der Ertrags- und Liquiditätslücke der DB AG (Nummer 9.2)
- zur Notwendigkeit der schrittweisen Gewährung der Mittel (Nummer 9.3)
- zur Beschränkung der unternehmensspezifischen Maßnahmen auf Bundesaufgaben und zur Notwendigkeit von Branchenlösungen in wettbewerblichen Bereichen (Nummer 9.4 und 9.5)

9.1 Erforderliche Ausschöpfung unternehmensinterner Möglichkeiten

Der Bundesrechnungshof hat aufgezeigt, dass bereits aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung bis zum Jahr 2019 ein konkreter Handlungsbedarf bestand (Nummer 5.1). Dieser Handlungsdruck hat sich durch die Corona-Pandemie weiter verschärft (Nummer 5.2). Hier ist ein tatkräftiges Gegensteuern des Konzerns und ein Fokussieren auf die Kernaufgaben erforderlich. Um dies zügig umzusetzen, können die Beteiligungsverwaltung des BMVI und die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten des DB AG-Konzerns wichtige Beiträge leisten. Daher sollten sie ihre Überwachungs- und Steuerungsmöglichkeiten insbesondere in den nachfolgenden Punkten zielgerichtet nutzen und intensivieren:

- Sie sollten auf eine zügige Umsetzung der aufgezeigten, auf Konzernebene und in den Segmenten einzuleitenden Verbesserungen hinwirken. Sie sollten dabei darauf achten, dass eine konzernweite Verbesserung und Verstärkung der operativen Cash-Flows erreicht wird und die nachhaltigen Verlustquellen (insbesondere DB Cargo) konsequent beseitigt werden.
- Sie sollten angesichts der Finanzierungslücke beabsichtigte Investitionen einer kritischen Prüfung unterziehen und nur genehmigen, wenn sie für die Eisenbahn in Deutschland erforderlich sind und einen ausreichenden Beitrag zur Dachstrategie „Starke Schiene“ leisten. Sie sollten überwachen, dass vorhandene Mittel dabei nach den wahrzunehmenden Kernaufgaben priorisiert werden.

- Sie sollten dafür sorgen, dass Geschäftstätigkeiten eingestellt werden, die nicht zur Bewältigung der Kernaufgaben erforderlich sind, zugleich aber finanzielle Mittel und Management-Kapazitäten binden. Für Konzernunternehmen und andere Vermögensgegenstände, die vom Gewährleistungsauftrag des Bundes nicht umfasst sind, ist eine grundsätzliche Entscheidung für die Veräußerung zu treffen und ein Zeitplan für die Veräußerung aufzustellen, um die Finanzierungslücke zu reduzieren.
- Sie sollten darauf hinwirken, dass die DB AG betriebsinterne Prozesse auf eine höhere Profitabilität ausrichtet und prüft, ob Kooperationen oder der Einkauf benötigter Leistungen anstelle einer eigenen Aufgabenwahrnehmung wirtschaftlich sind, um danach die im Konzern wahrgenommene Leistungstiefe entsprechend anzupassen.
- Sie sollten angesichts der aktuellen Corona-bedingten Unterauslastung der Verkehrssegmente eine Prüfung veranlassen, inwiefern der DB AG-Konzern durch zusätzliche temporäre Kapazitätsanpassungen auf die gesunkene Nachfrage reagieren kann, ohne sein grundsätzliches Versorgungsangebot und sein Leistungsversprechen signifikant zu verschlechtern.
- Sie sollten auf einer entsprechenden Überprüfung der bestehenden Dachstrategie „Starke Schiene“ bestehen, sobald gefestigte Einschätzungen zu den nachhaltigen Auswirkungen der Pandemie auf das Kundenverhalten möglich sind. So kann dies erheblichen Einfluss auch auf das bisher geplante Wachstum im Schienenpersonenverkehr haben und zumindest eine zeitliche Anpassung der Zielvorgaben erforderlich machen. Ferner sind Auswirkungen auf die Kapazität der künftigen Angebote sowie auf benötigte Finanzmittel und Investitionsverläufe nicht auszuschließen.

Das BMVI als Vertreter des Alleineigentümers Bund sollte diesen Maßnahmen den erforderlichen rechtlichen Rahmen geben, indem es endlich den Unternehmenszweck in die Satzung der DB AG aufnimmt, wie es dies bereits vor längerer Zeit angekündigt hat. In diesem Zusammenhang sollte auch der Umfang der nach der Satzung erlaubten Geschäftstätigkeiten im Wesentlichen auf die mit der DB AG verfolgten Bundesaufgaben und damit auf den Stand vor Beginn der weltweiten Expansionsstrategie beschränkt werden.

9.2 Erforderliche Transparenz mit Nachweis zu Corona-bedingten Finanzbedarfen

Die beabsichtigten Kapitalhilfen des Bundes gründen sich auf vorläufigen Planrechnungen der DB AG. Der Bundesrechnungshof sieht diese auf aktuell unsicheren Annahmen zur weiteren Entwicklung erstellten Planrechnungen („Szenarien“) für die nächsten fünf Jahre nicht als ausreichend an, um bereits jetzt auf einer solchen Grundlage einen mehrjährigen Finanzbedarf zu ermitteln und Kapitalhilfen in Milliardenhöhe aus dem Bundeshaushalt zu dessen Deckung zu bewilligen oder zuzusagen.

Bevor der DB AG vor diesem Hintergrund erneut Eigenkapitalhilfen gewährt werden, muss die DB zunächst darlegen,

- inwiefern die prognostizierten Ertragsrückgänge und Liquiditätsausfälle Corona-bedingt sind und
- wann und in welchem Umfang ein Liquiditätsbedarf resultiert, der von der DB AG nicht durch Liquiditätsreserven und die unter Nummer 9.1 aufgeführten Maßnahmen aufgefangen werden kann.

Entsprechende Informationen und Nachweise von der DB AG liegen bisher nicht vor.

Die DB AG muss – vergleichbar zu anderen Wirtschaftsunternehmen, die Corona-bedingte Hilfsmaßnahmen des Bundes beanspruchen – zunächst detailliert ihren tatsächlichen Liquiditätsbedarf nachweisen. Dabei hat sie auch nachzuweisen, in welcher Höhe Liquiditätsreserven bestehen. Die liquiden Mittel betragen Ende 2019 ausweislich des Konzernabschlusses 2019 rund 4 Mrd. Euro, zuzüglich nicht genutzter Kreditfazilitäten. Diese sind vorrangig vor einer Auszahlung etwaiger öffentlicher Finanzhilfen in Anspruch zu nehmen. Die Bundesregierung begründet die vorgesehenen Finanzhilfen nicht mit einem entsprechenden akuten Liquiditätsbedarfs, sondern vielmehr mit dem Risiko sich verschlechternder Kreditkonditionen.

Beim Nachweis des Liquiditätsbedarfs ist zudem Transparenz darüber herzustellen, aus welchen Geschäftstätigkeiten sich jeweils der konkrete Bedarf begründet und in welcher Höhe dieser durch die Corona-Pandemie verursacht wurde. Über die Herkunft dieser Bedarfe muss sich der Bund umfassend Klarheit verschaffen, bevor er nach den bedeutsamen Eigenkapitalhilfen aus dem

Klimaschutzprogramm des letzten Jahres (insgesamt 11 Mrd. Euro) nun ohne entsprechend belastbare Nachweise erneut Eigenkapitalhilfen in Milliardenhöhe gewährt. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass

- der Bund mit nicht erforderlichen Ausgaben belastet wird und
- mit Bezugnahme auf die Corona-Pandemie bereits bestehende betriebliche Fehlentwicklungen oder Fehlinvestitionen wie Stuttgart 21 finanziert werden.

Bei allem Verständnis für die Bereitschaft des Bundes, die DB AG in Zeiten der Corona-Krise finanziell unterstützen zu wollen, muss dennoch aus haushaltsrechtlichen Gründen ein Nachweis über den Corona-bedingten Finanzbedarf gefordert werden. Daher sollten Höhe und Zeitpunkt von etwaigen Bundeshilfen an die DB AG nur auf der Grundlage eines entsprechenden Nachweises beschlossen werden. Zur Kontrolle eines solchen Nachweises könnte die Beauftragung eines Mandatars des Bundes hilfreich sein.

9.3 Erforderliche Absicherung des zugesagten Eigenbeitrags der DB AG

Die nach dem Bericht der Bundesregierung von der DB AG zugesicherten Sparmaßnahmen sollten vor einer Leistung erneuter Bundeshilfen abgesichert werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Bundesmittel größtenteils zeitnah bereitgestellt werden sollen, die Sparmaßnahmen jedoch erst im Zeitablauf realisiert werden. So ist es unabdingbar, dass die im Bericht genannten Ausgabeneinsparungen planerisch weiter konkretisiert, mit einem Zeitplan hinterlegt und möglichst schnell vertraglich umgesetzt werden. Durch eine stufenweise Gewährung der Mittel ist es im Anschluss möglich, weitere Hilfen von der Umsetzung dieser Maßnahmen abhängig zu machen. Gleiches gilt für darüberhinausgehende Maßnahmen, die sich gegebenenfalls im Rahmen der erforderlichen Restrukturierungen in einzelnen Segmenten, der Adjustierung der Investitionen und strukturellen Weiterentwicklung ergeben.

Dadurch kann der Bund eine hinreichende Gewähr erreichen, dass

- die Zusicherungen von der DB AG auch tatsächlich geleistet werden.
- bestehende Mängel abgestellt und unternehmerische Fehlentwicklungen der letzten Jahre nicht fortgesetzt werden.

9.4 Finanzierungskompetenzen des Artikels 104a Grundgesetz beachten

Artikel 104a Grundgesetz bestimmt, dass der Bund und die Länder gesondert die Ausgaben tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben. Nach Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz gewährleistet der Bund, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz Rechnung getragen wird. Dies gilt explizit nicht für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Dazu gehören nicht nur DB Regio in Deutschland, sondern insbesondere auch Arriva, die zudem SPNV außerhalb Deutschlands in ganz Europa durchführt. Ebenfalls nicht zu den Bundesaufgaben gehört die Ausübung von Logistikgeschäften (z. B. Schenker) und das Einsetzen von Wagniskapital in Geschäftsbereiche, die ebenfalls nicht dem Bund zur Aufgabenwahrnehmung übertragen wurden, beispielsweise die Geschäftstätigkeiten in Formen der New Mobility, die dem „Tür-zu-Tür-Geschäft auf dem letzten Kilometer“ zuzuordnen sind. Diese Verkehrsformen werden vorwiegend auf der Straße und zur Ergänzung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) angeboten. Sie unterfallen daher ebenfalls nicht der Finanzierungskompetenz des Bundes.

Es ist daher zu vermeiden, dass über die beabsichtigte erneute Eigenkapitalerhöhung aus dem Bundeshaushalt Aufgaben finanziert werden, die nicht zu den Bundesaufgaben gehören.

Es könnte überdies zweckmäßig sein, darauf hinzuwirken, dass die DB AG Tätigkeiten einstellt, die sie nicht aus eigenen Mitteln finanzieren kann. Dies führte zu einer weiteren Straffung der weltweiten Geschäftstätigkeiten des Konzerns und zu einer Konzentration auf die Kernaufgaben, die im Interesse des Bundes liegen.

9.5 Ordnungspolitischen Rahmen für die Wirtschaft beachten

Die Bundesregierung führt im Bericht aus, dass das vorgeschlagene Drei-Säulen-Modell unter dem Vorbehalt der Genehmigung durch die EU-Kommission steht. Der Bundesrechnungshof sieht das Risiko, dass die angestrebte Genehmigung gefährdet ist, wenn den vorgenannten Hinweisen nicht angemessen Rechnung getragen wird. Neben den zuvor genannten Restriktionen für etwaige Bundeshilfen ist daher insbesondere auch die Wettbewerbsneutralität der beabsichtigten Kapitalhilfemaßnahmen sicherzustellen. Die im Bericht

vorgeschlagene erneute Eigenkapitalerhöhung der DB AG käme dem gesamten Konzern zugute. Ohne eine gezielte Festlegung etwaiger Mittelflüsse innerhalb des Konzerns könnten hierdurch in wesentlichem Umfang Unternehmen benachteiligt werden, die mit den Konzernunternehmen der DB AG im Wettbewerb stehen und vergleichbare Bundeshilfen nicht erhielten. Das trifft insbesondere auf Konzernunternehmen zu, die bereits mit Blick auf die fehlende Finanzierungskompetenz des Bundes (Artikel 104a Grundgesetz) genannt wurden: DB Regio, Arriva, Schenker und die Wagniskapitalgesellschaften der New Mobility. Im Wettbewerb mit den privaten Güterbahnen steht darüber hinaus die DB Cargo, bei der seit mehreren Jahren Sanierungsbemühungen scheiterten und für die derzeit hohe dreistellige Millionenverluste durch die DB AG zu verkraften sind.

Der Bundesrechnungshof sieht es als eine erhebliche Herausforderung an, in einem integrierten Konzern, der unter einheitlicher Leitung einer selbständig agierenden Aktiengesellschaft steht, sicherzustellen, dass an die Holding ausgereichte Bundesmittel den im Wettbewerb stehenden Konzernunternehmen nicht zufließen. Sollte dies misslingen, würden die jetzt vorgeschlagenen Eigenkapitalerhöhungen infolge einer einseitigen Unterstützung der DB AG das frühere Bahnmonopol auch in den Wettbewerbssparten wiederbeleben und den in den letzten 25 Jahren mühsam aufgebauten Wettbewerb benachteiligen.

Der Bundesrechnungshof hält es aus ordnungspolitischen Gründen geboten, für alle im Wettbewerb stehenden Unternehmen jeweils Branchenlösungen anzustreben, die dann auch für die Konzernunternehmen der DB AG gelten.

9.6 Bewilligung und Auszahlung der erneuten Eigenkapitalerhöhung

Bundeshilfen sind nur nach dem Subsidiaritätsprinzip und erst nach Ausschöpfung aller Möglichkeiten, die den Bundeshaushalt weniger belasten, zu gewähren und auszuzahlen. Die oben gegebenen Hinweise zur Minderung der Finanzierungsrisiken für den Bundeshaushalt, zur Finanzierungskompetenz des Bundes und zur Sicherstellung des ordnungspolitischen Rahmens sollten daher vollständig beachtet werden.

Bevor der Bund erneut das Eigenkapital der DB AG um mehr als 5 Mrd. Euro erhöht, sollte er darüber hinaus prüfen, ob stattdessen den Bundeshaushalt weniger belastende Finanzierungshilfen geeignet sein könnten, um die aktuelle finanzielle Notlage der DB AG zu beseitigen. In diesem Sinne sollten daher

bedingt rückzahlbare zinslose Gesellschafterdarlehen oder Patronatserklärungen des Bundes auf ihre grundsätzliche Eignung sowie mit Blick auf eine Verbesserung der Schuldentragfähigkeit geprüft werden.

Soweit danach die von der Bundesregierung vorgeschlagenen Bundeshilfen in Form einer erneuten Eigenkapitalerhöhung noch in Betracht kommen, ist Folgendes zu beachten:

- Etwaige Bundeshilfen und deren Auszahlung dürfen nur nachrangig zur Verwendung der Eigenmittel, schrittweise und dann anteilig zum nachgewiesenen Liquiditätsbedarf und nicht als Vorauszahlung geleistet werden.
- Die Erbringung der zugesagten Eigenleistungen sowie die Entwicklung der Verschuldung und der Schuldentragfähigkeit sind regelmäßig zu überwachen.
- Dazu und zusätzlich zur Entwicklung der Erträge, der Ergebnisse und der Liquidität sollten die Bundesregierung und die DB AG unmittelbar dem Haushaltsausschuss mindestens halbjährlich Bericht erstatten, bei wesentlichen Änderungen der Entwicklung auch kürzer.
- In diesen Berichten ist zusätzlich über die strukturellen Veränderungen und über die Rückführung des DB AG-Konzerns auf seine Kernaufgaben Auskunft zu geben.
- Es sollte sichergestellt werden, dass mit den jetzt beabsichtigten Kapitalhilfen des Bundes keine Fehlentwicklungen, Fehlinvestitionen oder sonstigen Verluste finanziert werden, die von der DB AG schon vor Beginn der Corona-Pandemie selbst verursacht wurden.