



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über den Sachstand zum 31. August 2020 betreffend
die aktuelle Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und
des Corona-bedingten zusätzlichen Finanzierungsbe-
darfs 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).

Gz.: III 6 - 2020 - 0608/1

Bonn, den 5. Oktober 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Einschätzungen im Mai 2020	7
2	Weitere wirtschaftliche Entwicklung im Geschäftsjahr 2020	8
3	Erkenntnisse zum Corona-bedingten Schaden	9
4	Gegensteuerungsmaßnahmen der DB AG	11
5	Vorgesehene Eigenkapitalhilfe des Bundes	12
6	Neuer Schuldenbegrenzungsmechanismus	12
7	Bewertung durch den Bundesrechnungshof	12
8	Empfehlungen	14

Anlage

0 Zusammenfassung

- 0.1 Umsatz und Ergebnis der Deutschen Bahn AG (DB AG) gingen im ersten Halbjahr 2020 jeweils um etwa 2,5 Mrd. Euro zurück. Der Rückgang war zu einem Großteil, aber nicht ausschließlich, auf Corona-Effekte im ersten Halbjahr zurückzuführen. Das bereinigte EBIT des Konzerns betrug -1,8 Mrd. Euro, wobei alle Segmente mit Ausnahme von Schenker negative Ergebnisse erzielten. Das Gesamtergebnis nach Zinsen, Steuern und direkt im Eigenkapital erfasster Ergebnispositionen lag bei - 4,4 Mrd. Euro. Die Verschuldung stieg um 3,3 Mrd. Euro auf 27,5 Mrd. Euro. Da die Obergrenze der Verschuldung (30 Mrd. Euro) noch nicht ausgeschöpft wurde, die vorhandene freie Liquidität per 30. Juni 2020 3,7 Mrd. Euro betrug und ungenutzte Kreditfazilitäten existierten, bestanden keine akuten Finanzierungsprobleme.
(Nummer 2)
- 0.2 Nach der von der Bundesregierung mit Bericht vom 22. September 2020 vorgestellten aktualisierten Einschätzung liegt der Corona-bedingte Schaden der DB AG für das Gesamtjahr 2020 deutlich niedriger als noch im Mai 2020 erwartet. Durch staatliche Branchenstützungsprogramme und eine schnellere Erholung kann sich diese Entwicklung bis zum Jahresende noch verstärken. Für den Mittelfristzeitraum 2020 bis 2024 stellt die Bundesregierung bislang keine aktualisierten Prognosen vor. (Nummer 3)
- 0.3 Das sogenannte Drei-Säulen-Modell, das die Bundesregierung am 22. Mai 2020 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) vorstellte, enthielt auf Basis der seinerzeit zugrunde gelegten Prognosen mehrere Maßnahmen zur Deckung des erwarteten zusätzlichen Finanzierungsbedarfs. Diese sind aufgrund der aktuellen Entwicklung zu überdenken. So sind die bisher im Systemverbund Bahn eingetretenen Schäden geringer als im Mai 2020 prognostiziert. Zusätzlich liegen die bisher nur für das Jahr 2020 konkretisierten Gegensteuerungsmaßnahmen der DB AG deutlich unter der im Mai 2020 zugesicherten Quote und bestehen zu einem signifikanten Anteil aus Investitionsverschiebungen in die Folgejahre. Die Gegensteuerungsmaßnahmen für den Mittelfristzeitraum 2020 bis 2024 sind

bisher nicht ausreichend definiert und konkretisiert. Sie sollen nach Angabe der Bundesregierung erst mit Erstellung der neuen Mittelfristplanung zum Jahresende 2020 finalisiert werden. Auf dieser unvollständigen Grundlage sind die im Bundeshaushalt bereitgestellten 5,0 Mrd. Euro nicht budgetreif. (Nummern 3 und 4)

- 0.4 Die Investitionen in den bahnfremden Beteiligungen Arriva und Schenker verbleiben weitgehend auf dem Stand der „Vor-Corona-Planung“. Im Systemverbund Bahn werden die Investitionen in Infrastruktur und Rollmaterial ebenfalls weitgehend unverändert fortgesetzt, obwohl die langfristigen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf das Mobilitätsverhalten unklar sind.

Die Bundesregierung plant, die im zweiten Nachtragshaushalt bereits eingestellten 5,0 Mrd. Euro für Eigenkapitalerhöhungen bei der DB AG noch im Jahr 2020 vollständig auszuführen. Dafür ist bislang nicht Voraussetzung, dass die DB AG zuvor ihre unternehmerischen Möglichkeiten ausschöpft, z. B. durch Verringerung der Liquiditätsreserven oder die Inanspruchnahme bestehender Kreditfazilitäten. Die DB AG wird voraussichtlich zwar ihre bilanzielle Nettoverschuldung bis Ende 2020 gegenüber dem Vorjahr erhöhen (insbesondere infolge des Ersatzes der geplanten Hybridanleihen durch reguläre Anleihen), jedoch die Darlehensaufnahme in Summe gegenüber der „Vor-Corona-Planung“ deutlich senken. Die vollständige Auszahlung der Eigenkapitalmittel würde somit zu einer Überkompensation des für das Jahr 2020 prognostizierten Corona-bedingten Schadens führen und die DB AG gegenüber der ursprünglichen Geschäftsplanung finanziell besserstellen. Ohne weitere Vorgaben könnten zudem ausgezahlte Bundesmittel im integrierten DB AG-Konzern konzernweit verwendet werden, da die Holding die Gesamtliquidität bei sich bündelt und wieder verteilt (Cash-Pooling). Es bestünde damit die Gefahr, dass der DB AG noch nicht benötigte Mittel zur Verfügung gestellt werden. Diese könnten zur Stärkung der bahnfremden Geschäftstätigkeiten verwendet werden oder zur Stärkung ihrer Marktmacht und zum Nachteil des Wettbewerbs führen.

Bei einer vollständigen Auszahlung der Eigenkapitalmittel würden auch keine Anreize zur notwendigen strukturellen Weiterentwicklung und

Fokussierung der DB AG gesetzt und der Handlungsdruck gesenkt, die bereits seit mehreren Jahren erforderliche rasche Verbesserung der Profitabilität durch interne Maßnahmen voranzutreiben. (Nummer 5)

0.5 Der Bundesrechnungshof empfiehlt vor diesem Hintergrund,

- vor einer vollständigen Auszahlung der bereitgestellten Bundesmittel den Finanzierungsbedarf in Höhe und Zeitverlauf auf aktueller Informationsbasis zu ermitteln und auf die Ausschöpfung unternehmensinterner Gegensteuerungsmöglichkeiten zu dringen,
- Bundesmittel nur schrittweise entsprechend dem Bedarf auszahlen und von der DB AG zugesagte Gegensteuerungsmaßnahmen laufend zu überwachen. Solange der Umfang des zusätzlichen Finanzbedarfs nicht ermittelt oder mögliche Gegensteuerungsmaßnahmen ergriffen wurden, sollte die Auszahlung von Bundesmitteln in angemessener Höhe gesperrt und die Aufhebung der Sperre von der Vorlage entsprechender Nachweise abhängig gemacht werden.
- die Dachstrategie „Starke Schiene“ und darauf basierende Investitionsbedarfe auf veränderte Rahmenbedingungen zu überprüfen und anzupassen,
- vor Eigenkapitalerhöhungen andere Maßnahmen auf ihre Eignung zu prüfen, die den Bundeshaushalt weniger belasten (s. dazu Bericht des Bundesrechnungshofes vom 25. Mai 2020, Haushaltsausschussdrucksache 19/5837, S. 57/58),
- Gefahren für den Wettbewerb zu minimieren und dort, wo es möglich ist, Branchenlösungen den Vorzug vor einseitigen Hilfen an die DB AG zu geben. (Nummer 9)

Mit diesen Maßnahmen würde auch der Hildesheimer Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 22. September 2020 Rechnung getragen. Danach sollte trotz des erforderlichen schnellen Handelns zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie von den Ausnahmen des Neuverschuldungsverbots nur restriktiv Gebrauch gemacht werden. Bei pandemie-bedingten Mehrausgaben sollte der Verursachungszusammenhang in jedem Haushaltsjahr transparent dargelegt und festgestellt werden. Eine vorzeitige Gewährung von Eigenkapital-Erhöhungen, die über den im Jahr 2020 entstandenen Corona-bedingten

Schaden hinausgehen, würde diesen Kriterien nicht gerecht und trüge nicht zur Einhaltung der verfassungsrechtlich normierten Schuldenbremse bei. Um schnellstmöglich auf den Weg der Konsolidierung zurückkehren zu können, sind überzogene Kapitalhilfen an die DB AG zu vermeiden.

Eine Zusammenfassung der Ergebnisse ist diesem Bericht zum schnellen Überblick auch als Anlage beigefügt.

1 Einschätzungen im Mai 2020

(1) Die weltweite Ausbreitung des Corona-Virus führte ab März 2020 zu Einschränkungen des öffentlichen Lebens und der Mobilität in Deutschland. Dies hatte auch erhebliche negative Auswirkungen auf die Umsatz- und Ertragslage des Deutschen Bahn AG-Konzerns. In ihrem Bericht vom 22. Mai 2020 an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) wies die Bundesregierung einen von der Deutschen Bahn AG (DB AG) erwarteten „Corona-bedingten Schaden“ in Höhe von 11,0 bis 13,5 Mrd. Euro aus. Es handelte sich dabei insbesondere um Mindereinnahmen, die gegenüber der Planung für die Jahre 2020 – 2024 erwartet wurden. Die Planunterschreitungen sollten durch folgende Maßnahmen ausgeglichen werden (sogenanntes Drei-Säulen-Modell):

- Gegensteuerungsmaßnahmen der DB AG im Umfang von 50 % der Minderumsätze und Mehrkosten im Systemverbund Bahn (4,1 – 5,1 Mrd. Euro),
- Eigenkapitalerhöhung in Höhe von 80 % des verbleibenden Schadens durch den Bund als Eigentümer (5,5 – 6,7 Mrd. Euro) und
- zusätzliche Kreditaufnahmen für den verbleibenden Finanzierungsbedarf (1,4 – 1,7 Mrd. Euro, zuzüglich Kreditaufnahme für ehemals vorgesehene Hybridanleihen) bis zu einer maximalen Gesamthöhe von 30 Mrd. Euro Nettofinanzschulden per 31. Dezember 2020.

(2) Der Bundesrechnungshof äußerte sich in seinem Bericht vom 25. Mai 2020 an den Haushaltsausschuss kritisch zu diesem Vorgehen. Der Haushaltsausschuss stimmte einer notwendigen Erhöhung der Verschuldungsgrenze am 27. Mai 2020 zu. Damit verband er die Bitte an die Bundesregierung, ihm zum 31. August 2020 und zum 15. November 2020 über die wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die DB AG zu berichten.

(3) Der zweite Nachtragshaushalt für das Haushaltsjahr 2020 vom 2. Juli 2020 sieht Eigenkapitalhilfen für die DB AG im Umfang von 5 Mrd. Euro vor, wovon 500 Mio. Euro gesperrt sind. Die Mittel sollen nach Aussage der Bundesregierung nach der beihilferechtlichen Genehmigung der EU-Kommission und als Rating-stützende Maßnahme möglichst noch im Jahr 2020 ausgezahlt werden.

(4) Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Bundesrechnungshof über die aus seiner Sicht wesentlichen aktuellen Entwicklungen und nimmt zugleich zu dem Bericht der Bundesregierung zu den wirtschaftlichen Auswirkungen der Corona-Pandemie auf die DB AG vom 22. September 2020¹ Stellung.

Die gemeinsame Stellungnahme des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur, des Bundesministeriums der Finanzen und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie vom 1. Oktober 2020 ist berücksichtigt.

2 Weitere wirtschaftliche Entwicklung im Geschäftsjahr 2020

(1) Auch der DB AG-Konzern ist durch die Corona-Pandemie stark betroffen. Dies verdeutlicht der Halbjahresabschluss zum 30. Juni 2020, der einen Umsatzrückgang von 12 % bzw. 2,6 Mrd. Euro ausweist. Dies gilt unabhängig davon, dass Teile des Umsatzrückgangs nicht Corona-bedingt sind (Verlust des Auftrags Rail North im Segment Arriva) und zum Teil Aufwendungen künftiger Perioden vorweggenommen wurden (Bildung von Drohverlustrückstellungen).

(2) Trotz der seit spätestens März 2020 bekannten Krise sind bislang keine relevanten Einsparungen bei den betrieblichen Kosten erkennbar. Vielmehr lagen die Kosten im ersten Halbjahr 2020 insgesamt über dem Vorjahreszeitraum. Damit führte der Umsatzrückgang zu einem Rückgang des bereinigten EBIT in fast identischer Höhe (um 2,5 Mrd. Euro) auf -1,8 Mrd. Euro. Unter Berücksichtigung aller weiteren Ergebnispositionen führte dies im ersten Halbjahr 2020 zu einem eigenkapitalsenkenden Gesamtergebnis von -4,4 Mrd. Euro.

(3) Dabei entwickelten sich die Segmente des DB AG-Konzerns unterschiedlich. Mit Ausnahme von Schenker erzielten alle anderen Segmente im ersten Halbjahr negative operative Ergebnisse. Bei DB Cargo und im Busverkehr von DB Regio ist die wirtschaftliche Lage weiterhin besorgniserregend. Das vollständig dem Systemverbund Bahn zugeordnete steigende operative Defizit im Segment Beteiligungen/Sonstige von inzwischen -0,5 Mrd. Euro in nur sechs Monaten ist mangels hinreichender Erläuterungen nicht nachvollziehbar und schränkt die Aussagekraft der im Halbjahresabschluss ausgewiesenen übrigen Segmentergebnisse ein.

¹ Haushaltsausschussdrucksache 19/6192.

(4) Infolge der weiterhin hohen Investitionen und der negativen Ergebnisentwicklung ist die Verschuldung im ersten Halbjahr 2020 um 3,3 Mrd. Euro auf 27,5 Mrd. Euro angestiegen. Ein Finanzierungsengpass ist angesichts liquider Mittel von 3,7 Mrd. Euro und bestehender Fremdfinanzierungsreserven (Kreditfazilitäten) bislang nicht ersichtlich. Nach Information der Bundesregierung sind Teile der liquiden Mittel im Ausland gebunden und stehen kurzfristig nicht zur Verfügung. Darüber hinaus sollen nach Aussage der Bundesregierung die vorgesehenen Eigenkapitalhilfen günstige Finanzierungsbedingungen ermöglichen und nicht primär einen Finanzierungsengpass beseitigen.

(5) Für das zweite Halbjahr 2020 ging der Vorstand der DB AG bei Vorstellung der Halbjahreszahlen trotz einer Erholung gegenüber dem ersten Halbjahr von weiteren Verlusten aus.² So sollte das operative Ergebnis (bereinigtes EBIT) im Gesamtjahr auf bis zu -3,5 Mrd. Euro sinken (erstes Halbjahr: -1,8 Mrd. Euro). Für die Nettofinanzschulden wurde ein Wert von „~27 Mrd. Euro“ per 31. Dezember 2020 prognostiziert gegenüber einem Vorjahreswert von 24,2 Mrd. Euro. Bei diesem Anstieg ist zu berücksichtigen, dass im Jahr 2020 anstelle der zuvor geplanten Hybridanleihen in Höhe von bis zu 3,0 Mrd. Euro reguläre Anleihen aufgenommen werden. Da die DB AG Hybridanleihen dem Eigenkapital zugeordnet hätte, während die Anleihen dem Fremdkapital zugeordnet werden, ist der prognostizierte Schuldenanstieg von 3 Mrd. Euro somit weitgehend technisch bedingt. Der vertrauliche Bericht der Bundesregierung vom 22. September 2020 an den Haushaltsausschuss weist hierzu einen aktualisierten Zielwert aus.

3 Erkenntnisse zum Corona-bedingten Schaden

(1) Die Bundesregierung prognostizierte mit Bericht vom 22. Mai 2020³ den Corona-bedingten Schaden für den Zeitraum 2020 bis 2024 auf 11,0 bis 13,5 Mrd. Euro für den DB AG-Konzern. Auf die Prognoseunsicherheit wies die Bundesregierung dabei hin. Der Großteil der Schäden resultierte aus Umsatzverlusten und Hygienemehraufwendungen gegenüber der ursprünglichen Geschäftsplanung im Systemverbund Bahn (8,2 – 10,2 Mrd. Euro), die mehrheitlich in 2020 anfallen sollten (5,2 Mrd. Euro).

² Halbjahrespressekonferenz, 30. Juli 2020.

³ Haushaltsausschussdrucksache 19/5836.

(2) Der Bericht der Bundesregierung vom 22. September 2020 hält die ursprüngliche Gesamtabstschätzung des Corona-bedingten Finanzierungsbedarfs aufrecht. Hierfür wurde lediglich die Vorausschau für das Jahr 2020 aktualisiert auf den Erkenntnisstand per Juli 2020. Diese weist für den Systemverbund Bahn deutlich geringere Umsatzverfehlungen aus als bisher prognostiziert wurde. Dabei konnten einzelne branchenweite Stützungsmaßnahmen aus öffentlichen Haushalten nicht vollständig berücksichtigt werden, da diese zum Zeitpunkt der Berichterstellung noch nicht in Kraft gesetzt waren (z. B. Rahmenregelung des Bundes für Beihilfen im Personennahverkehr). Auch für Arriva und Schenker hat die Bundesregierung im Bericht vom 22. September 2020 für das Gesamtjahr 2020 einen geringeren Corona-bedingten zusätzlichen Finanzierungsbedarf prognostiziert. Damit wird der Corona-bedingte Finanzierungsmehrbedarf der DB AG für 2020 und die Folgejahre geringer als bisher angenommen ausfallen können. Die DB AG geht indes davon aus, dass die finanziellen Einbußen und Mehraufwendungen in den Folgejahren größer als noch im Mai 2020 angenommen sein werden und die bisherige Gesamtschadensschätzung weitgehend unverändert bleibt oder geringfügig höher liegt. Ihre Berechnungen enthalten allerdings auch die Folgen nicht Corona-bedingter Verfehlungen ambitionierter Planungen.

(3) Die Berechnung des Corona-bedingten Finanzierungsbedarfs für die Finanzbeteiligungen Arriva sowie Schenker enthält keine relevanten Kürzungen von Investitionen in 2020, die somit auf „Vorkrisen-Niveau“ fortgesetzt werden. Es bleibt offen, warum angesichts der „schlimmsten finanziellen Krise“⁴ Investitionsmaßnahmen in diesen bahnfremden Segmenten nicht überdacht und nicht reduziert wurden. Nach Information der Bundesregierung wird dies von der DB AG derzeit noch überprüft.

(4) Die bisherige Darstellung der Bundesregierung zum Corona-bedingten zusätzlichen Finanzierungsaufwand lässt zudem offen, zu welchem Zeitpunkt der Bedarf in welcher Höhe besteht (Liquiditätsplanung). Daher ist nicht geklärt, inwiefern der zusätzliche Finanzierungsbedarf angesichts der trotz der Bindung im Ausland verbleibenden freien Liquidität und ungenutzter Kreditfazilitäten noch im Jahr 2020 durch Stützungsmaßnahmen des Bundes geschlossen werden muss.

⁴ Zitat des Vorstandsvorsitzenden in der Pressekonferenz zum Halbjahresabschluss 2020, 30. Juli 2020, S. 6.

(5) Die Bundesregierung beabsichtigt, durch die Eigenkapitalerhöhungen das bestehende Rating der DB AG zu unterstützen. Sie legt aber nicht dar, um wieviel höher die Fremdfinanzierungskosten der DB AG wären, wenn die Kapitalhilfen des Bundes nicht im Jahr 2020, sondern erst zu einem späteren Zeitpunkt geleistet würden. Auch ist nicht geklärt, ob diese Vorgehensweise notwendig, zweckmäßig und wirtschaftlich ist.

4 Gegensteuerungsmaßnahmen der DB AG

(1) Das im Bericht der Bundesregierung vom 22. Mai 2020 vorgestellte „Drei-Säulen-Modell“ sah Gegensteuerungsmaßnahmen des DB AG-Konzerns in Höhe von 50 % der Corona-bedingten Schäden im Systemverbund Bahn vor, somit 4,1 bis 5,1 Mrd. Euro im Zeitraum 2020 bis 2024. Diese Einsparungen sollten mehrheitlich bei Personal- und Sachkosten erzielt werden, zum Teil auch durch Investitionsverschiebungen in den Zeitraum nach dem Jahr 2024.

(2) Die im Bericht der Bundesregierung vom 22. September 2020 für das Jahr 2020 ausgewiesenen Gegensteuerungsmaßnahmen liegen bisher sowohl unter der von der DB AG zugesagten Quote von 50 % als auch unter den im Mai 2020 zugesicherten Gegensteuerungsmaßnahmen für das Jahr 2020.

(3) Dies ist der Fall, obwohl die gewählte Berechnungsmethodik jedwede Abweichung betrieblicher Kosten von den ursprünglichen Planwerten als Gegensteuerungsmaßnahme wertet.⁵ Auch werden für das Jahr 2020 temporäre Effekte durch Investitionsverschiebungen berücksichtigt, obwohl diese Investitionen bereits bis 2024 nachzuholen und dann zu finanzieren sind. Damit ist aktuell keine Aussage möglich, in welchem Umfang bereits „nachhaltig wirkende“ Gegensteuerungsmaßnahmen für den Gesamtzeitraum 2020 bis 2024 umgesetzt wurden.

(4) Es bleibt damit weiterhin unklar, ob und wie die DB AG in Zukunft die vorgesehenen Einsparungen umsetzen will. Aussagegemäß sollen konkrete Maßnahmen bis zum Dezember 2020 durch die vom Aufsichtsrat zu beratende neue Mittelfristplanung für den Zeitraum 2021 bis 2025 finalisiert werden.⁶

⁵ So werden beispielsweise bei nichtdurchgeführten Fahrten im Bereich Regio, Fernverkehr und Cargo die nicht anfallenden Energiekosten als Gegensteuerungsmaßnahme gewertet.

⁶ Vgl. hierzu auch Bundestagsdrucksache 19/22339, Antwort auf die kleine Anfrage „Sparmaßnahmen der Deutschen Bahn AG“

5 Vorgesehene Eigenkapitalhilfe des Bundes

(1) Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Bericht vom 25. Mai 2020 unter anderem auf das Subsidiaritätsprinzip hingewiesen, nach dem Bundesmittel in Form von Eigenkapital erst in Betracht zu ziehen sind, wenn andere Finanzierungsmöglichkeiten weitgehend ausgeschöpft sind.⁷ Weder dem Bericht der Bundesregierung vom 22. Mai 2020 noch dem Bericht der Bundesregierung vom 22. September 2020 ist zu entnehmen, ob überhaupt und gegebenenfalls welche alternativen Unterstützungsmaßnahmen anstelle einer Eigenkapitalbereitstellung durch den Bund geprüft wurden.

(2) Der jüngsten Berichterstattung der Bundesregierung ist zudem nicht zu entnehmen, dass die bisher geplante vollständige Auszahlung der Eigenkapitalhilfen in Frage gestellt wird. Nach Angaben der Bundesregierung stehen einer vollständigen Auszahlung lediglich die Beibehaltung der haushaltsrechtlichen Sperre und eine fehlende Genehmigung seitens der Europäischen Kommission entgegen, zumal die Eigenkapitalerhöhung insbesondere auch eine Rating-unterstützende Maßnahme sein soll. Nach den vorliegenden Informationen führt eine vollständige Auszahlung der im Bundeshaushalt eingeplanten Eigenkapitalhilfe von 5,0 Mrd. Euro im Jahr 2020 dazu, dass die Darlehensaufnahme (Anleihen und Kompensation für ehemals geplante Hybridanleihen) des DB AG-Konzerns in 2020 niedriger ausfällt, als es die Geschäftsplanung „vor Corona“ vorsah.

6 Neuer Schuldenbegrenzungsmechanismus

Im vierten Quartal 2020 soll für die Folgejahre ein neuer Schuldenbegrenzungsmechanismus für die DB AG im Haushaltsausschuss beschlossen werden. Ein konkreter Vorschlag, wie dieser ausgestaltet werden soll, liegt bislang nicht vor.

7 Bewertung durch den Bundesrechnungshof

(1) Trotz der deutlichen Umsatz- und Ergebnismrückgänge des DB AG-Konzerns im ersten Halbjahr 2020 wird der Corona-bedingte Finanzierungsbedarf für das gesamte Jahr 2020 voraussichtlich geringer ausfallen als noch im Mai 2020 angenommen. Obwohl die DB AG aktuell von einem zeitlich verschobenen

⁷ Haushaltsausschussdrucksache 19/5837, S. 57/58.

Schadensverlauf ausgeht, hat die Bundesregierung die bisher geplante vollständige und zeitnahe Auszahlung der Eigenkapitalhilfen noch im Jahre 2020 nicht in Frage gestellt.

(2) Auf Grundlage der Mittelfristplanung vom Dezember 2019 und der veralteten, dem Drei-Säulen-Modell zu Grunde gelegten Berechnung sind die im Bundeshaushalt für Eigenkapitalerhöhungen bereitgestellten 5,0 Mrd. Euro mangels ausreichender haushaltsbegründender Unterlagen nicht budgetreif. Die DB AG will erst im Dezember 2020 die aktuellen Einschätzungen in ihrer Mittelfristplanung für den Zeitraum 2021 bis 2025 berücksichtigen und ihrem Aufsichtsrat vorlegen. Da sich erst auf dieser Basis Corona-bedingte Schäden konkret prognostizieren und Einsparungsmaßnahmen sowie der verbleibende Corona-bedingte Finanzierungsbedarf feststellen lassen, kann der Gesamtbedarf der DB AG somit erst nach dem Dezember 2020 ermittelt werden.

Eine vollständige Auszahlung der Eigenkapitalhilfe von 5,0 Mrd. Euro noch im Jahr 2020 würde auch dazu führen, dass der DB AG-Konzern trotz der bisher unzureichenden Gegensteuerung im Jahr 2020 weniger Darlehen aufnehmen müsste als nach der ursprünglichen Geschäftsplanung „vor Corona“ vorgesehen war. Dadurch käme es zu einer Überkompensation des im Jahr 2020 eingetretenen Corona-bedingten Schadens, und der Bund leistete übereilt seinen vollständigen im zweiten Nachtragshaushalt bereitgestellten Finanzierungsbeitrag, obwohl noch unklar ist, ob die Schäden künftig in der prognostizierten Höhe eintreten und ob die DB AG die zugesagten Gegensteuerungsmaßnahmen erbringen kann. Dabei hat die DB AG zuerst eigene Mittel und weitere Fremdfinanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen, bevor an sie Bundesmittel auszuzahlen sind.

(3) Die vorgesehenen Eigenkapitalhilfen für die DB AG sind darüber hinaus hinsichtlich ihrer konzerninternen Verwendung an keinerlei Beschränkungen, Bedingungen oder Auflagen geknüpft. Sie können im integrierten Konzern angesichts einer weitgehenden Liquiditätsbündelung bei der DB AG konzern- und weltweit verwendet werden. Damit besteht die Gefahr, dass der DB AG jetzt nicht benötigte Mittel zur Verfügung gestellt werden, die zur Stärkung ihrer Marktmacht und zum Nachteil des Wettbewerbs, zur Stärkung ihrer bahnfremden Geschäftstätigkeiten oder zur unveränderten Fortsetzung ihrer bisherigen Planungen verwendet werden könnten. Dies wirkt der notwendigen struktur-

ellen Weiterentwicklung der DB AG entgegen und hemmt eine rasche Verbesserung der Profitabilität durch interne Maßnahmen.

(4) Zum Schuldenbegrenzungsmechanismus wird der Bundesrechnungshof Stellung nehmen, sobald die Bundesregierung dazu einen Vorschlag vorgelegt hat.

8 Empfehlungen

Vor einer teilweisen oder vollen Auszahlung der Bundesmittel sollte Folgendes beachtet werden:

(1) Die Entscheidung über ein Gesamtpaket an Unterstützungsmaßnahmen sollte auf Basis möglichst aktueller und vollständiger Informationen getroffen werden. Die bisher kommunizierten Finanzierungsbedarfe beruhen auf einer veralteten Prognose aus dem Mai 2020. Neue Abschätzungen für das Jahr 2020 gehen von deutlich geringeren Corona-bedingten Schäden aus. Dies sollte bei der Bemessung der Eigenkapitalhilfen berücksichtigt werden. Etwaige Bundesmittel für Eigenkapitalerhöhungen der DB AG sollten nur auf der Grundlage von aktuellen und verlässlichen Schätzungen des Corona-bedingten Finanzierungsbedarfs und damit nur in sehr eingeschränktem Umfang vor der Beratung der neuen Mittelfristplanung durch den Aufsichtsrat im Dezember 2020 ausgezahlt werden. Die Auszahlung der Eigenkapital-Erhöhungen sollte in angemessener Höhe gesperrt werden, bis auf Basis aktueller und gefestigter Einschätzungen der Corona-bedingte Schaden und die konkreten Einsparungs- und Gegensteuerungsmaßnahmen der DB AG belegt sind.

In der im Dezember 2020 dem Aufsichtsrat vorzulegenden Mittelfristplanung für die Jahre 2021 bis 2025 sollte auch der Widerspruch aufgelöst werden, der sich aus den bisher bekannten Erwartungen und Maßnahmen ergibt. So führt die Bundesregierung in ihrem Bericht vom 22. September 2020 aus, dass einerseits Investitionen und bisher vorgesehene Erweiterungsmaßnahmen unverändert fortgesetzt werden sollen, um den vor Beginn der Pandemie erwarteten Verkehrsmengen gerecht zu werden. Andererseits erwartet die DB AG aber nachhaltige Einschränkungen der Verkehrsentwicklung aufgrund von verändertem Reiseverhalten und geringerem Gütertransportvolumen.

(2) Die unternehmensinternen Möglichkeiten zur Verbesserung der Ertrags- und Liquiditätslage sollten vor der Auszahlung der vollständigen Eigenkapital-

erhöhungen konsequent ausgeschöpft werden. Dazu sollten die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der Unternehmen des DB AG-Konzerns und die beteiligten Bundesministerien die ihnen zustehenden Überwachungs- und Steuerungsmöglichkeiten zielgerichtet nutzen und intensivieren. Sie sollten insbesondere prüfen,

- ob angesichts der „größten finanziellen Krise“ das weitgehende Festhalten an früheren expansiven Investitionsplänen erforderlich und sinnvoll ist. Dies gilt insbesondere für die bahnfremden Segmente Arriva und Schenker, für die nach aktuellem Stand weiterhin hohe Investitionen geplant sind;
- ob angemessene unternehmensinterne Gegensteuerungsmaßnahmen entwickelt und transparent berichtet wurden. Aktuell wird hierbei jedwede Plankostenabweichung als Gegensteuerung berücksichtigt (z. B. eingesparte Betriebskosten aufgrund kundenseitig abbestellter Fahrten) und alle temporär verschobenen Investitionen eingerechnet. Angesichts der zu erbringenden Einsparungsbeträge sollten konkrete Maßnahmen genannt und quantifiziert werden;
- ob auch Erlöse aus Desinvestitionen als Unternehmensbeitrag in einem angemessenen Umfang erforderlich sind, insbesondere bei bahnfremden Beteiligungen. Aktuell werden die Investitionspläne aus der Zeit vor der Corona-Pandemie fast unverändert fortgeführt und keine Erlöse aus Beteiligungsverkäufen eingeplant. Ferner enthält der Bericht keine Angaben darüber, ob angesichts der Wertberichtigung von Arriva im ersten Halbjahr 2020 in Höhe von 1,4 Mrd. Euro mehrere verschiedene Zukunftsszenarien untersucht werden. So könnte ein vorzeitiger Verkauf oder ein Rückzug aus bisher wahrgenommenen Aufgaben gegenüber einer milliardenschweren finanziellen Unterstützung bei nur geringen zu erwartenden Verkaufserlösen wirtschaftlich sein.

(3) Für den nach Gegensteuerungsmaßnahmen verbleibenden Finanzierungsbedarf sollte in Form einer Liquiditätsplanung nachgewiesen werden, wann die Auszahlung der Bundesmittel in welcher Höhe erforderlich ist. Andernfalls besteht das Risiko einer Überkompensation, wenn erhebliche Finanzhilfen des Bundes deutlich vor dem eigentlichen Schadenseintritt ausgezahlt werden. Diese Gefahr sieht der Bundesrechnungshof insbesondere für den Fall, dass es

mit Genehmigung der Europäischen Kommission und nach Aufhebung der haushaltsrechtlichen Sperre zu einer vollen Auszahlung der Eigenkapitalhilfe von 5,0 Mrd. Euro bis Ende 2020 kommt.

Für die Auszahlung von Eigenkapitalerhöhungen sollte die Bundesregierung beachten:

(4) Auch zu Corona-Zeiten gelten die Haushaltsgrundsätze der Notwendigkeit, Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit. Danach dürfen etwaige Bundeshilfen nur nachrangig zur Verwendung von Eigenmitteln geleistet werden, also nicht als Vorauszahlung, sondern schrittweise und anteilig zum nachgewiesenen Liquiditätsbedarf. Nur eine gestaffelte Auszahlung nach dem Subsidiaritätsprinzip ermöglicht zugleich eine regelmäßige Adjustierung, sollten sich die Rahmenbedingungen ändern oder die erforderlichen Eigenbeiträge vom Unternehmen trotz entsprechender Anstrengungen nicht geleistet werden können. Vorzeitig und überhöht ausgezahlte Kapitalhilfen bergen die Gefahr von Wettbewerbsbeeinträchtigungen und wirken der notwendigen strukturellen Weiterentwicklung der DB AG entgegen.

(5) Eigenkapitalerhöhungen zur Stützung des Ratings der DB AG und damit zur Verbesserung von Fremdfinanzierungskonditionen sollten nicht vorzeitig geleistet, sondern vom Ergebnis der Prüfung der Schuldentragfähigkeit und vom zu beschließenden Schuldenbegrenzungsmechanismus abhängig gemacht werden.

(6) Die zugesagten Gegensteuerungsmaßnahmen sowie die Entwicklung der Verschuldung und der Schuldentragfähigkeit sollten weiter regelmäßig überwacht werden. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die bisher vom Unternehmen definierten Gegensteuerungsmaßnahmen den zugesagten Umfang für das Jahr 2020 verfehlen, ohne dass dies von den beteiligten Bundesministerien als Anlass für weitere Diskussionen gesehen wurde.

Dazu und zur Entwicklung der Erträge, der Ergebnisse und der Liquidität sollten die Bundesregierung und die DB AG dem Haushaltsausschuss regelmäßig weiter berichten.

(7) Darüber hinaus sollten die beteiligten Bundesministerien sowie die Bundesvertreterinnen und -vertreter auf einer Überarbeitung der Dachstrategie „Starke Schiene“ bestehen. Diese unterstellt bisher eine Verdopplung der

Fahrgastzahlen. Angesichts eines sich möglicherweise nachhaltig ändernden Mobilitätsverhaltens sind die Eintrittswahrscheinlichkeit dieser Wachstumsannahme und die Wirtschaftlichkeit der daraus abgeleiteten hohen Investitionen zu prüfen.

Zur grundsätzlichen Ausgestaltung der vorgesehenen Hilfsmaßnahmen sollte die Bundesregierung Folgendes beachten:

(8) Der Bund sollte prüfen, ob statt einer 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. Zu denken ist beispielsweise an bedingt rückzahlbare zinslose Gesellschafterdarlehen oder Patronatserklärungen. Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Konzern noch zum 30. Juni 2020 über eine signifikante freie Liquidität und über ungenutzte, vertraglich gesicherte Kreditfazilitäten in Milliardenhöhe verfügte. Diese sollten im Rahmen des Beschlusses des Haushaltsausschusses zur Schuldengrenze am 27. Mai 2020 auch genutzt werden.

(9) Zudem sollten Schäden vermieden werden, die für die deutsche Wirtschaft und insbesondere für die Wettbewerber der DB AG durch eine ungeeignete Form der Unterstützung des DB AG-Konzerns entstehen. Zwar soll die Eigenkapitalhilfe der DB AG als Konzernmutter zur Verfügung gestellt werden. Im integrierten Konzern mit weitgehendem Cash-Pooling stehen diese Mittel aber über Ergebnisabführungsverträge oder auch interne Darlehen letztlich allen Gruppenunternehmen zur Verfügung. Der Bundesrechnungshof empfiehlt daher weiterhin, für im Wettbewerb stehende Konzernunternehmen Branchenlösungen anzustreben, die eine Wettbewerbsverzerrung weitgehend vermeiden.

Abschließender Hinweis

Mit den vorgenannten Maßnahmen würde auch der Hildesheimer Erklärung der Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder vom 22. September 2020 Rechnung getragen. Danach sollte trotz des erforderlichen schnellen Handelns zur Bewältigung der Folgen der COVID-19-Pandemie von den Ausnahmen des Neuverschuldungsverbots nur restriktiv Gebrauch gemacht werden. Bei pandemie-bedingten Mehrausgaben sollte der Verursachungszusammenhang in jedem Haushaltsjahr transparent dargelegt und festgestellt werden. Eine vorzeitige Gewährung von Eigen-

kapital-Erhöhungen, die über den im Jahr 2020 entstandenen Corona-bedingten Schaden hinausgehen, würde diesen Kriterien nicht gerecht und trüge nicht zur Einhaltung der verfassungsrechtlich normierten Schuldenbremse bei. Um schnellstmöglich auf den Weg der Konsolidierung zurückkehren zu können, sind überzogene Kapitalhilfen an die DB AG zu vermeiden.

Ehmann

Peters

Kernerkenntnisse zur aktuellen wirtschaftlichen Lage und zum Corona-bedingten Finanzierungsbedarf des DB AG-Konzerns

Wirtschaftliche Lage 1. Halbjahr 2020

Kerndaten (Mrd. €)

Umsatz	22,0	-2,6	19,4
EBIT (bereinigt)	0,8	-2,5	-1,8
Gesamt- ergebnis	-0,1	-4,3	-4,4
Netto- finanz- schulden	24,2	+3,3	27,5

- Rückgang des Konzernumsatzes von 2,6 Mrd. € führte zu Rückgang des operativen Ergebnisses um 2,5 Mrd. €. Rückgänge sind überwiegend auf Corona-Pandemie zurückzuführen.
- Weiterhin schwierige Lage bei DB Cargo und Regio Bus (auch unabhängig von Corona-Effekten); Segment Beteiligungen/Sonstige mit bislang höchstem Defizit, ohne nähere Erläuterung.
- Mit außerordentlichen Effekten (Abwertung Arriva um 1,4 Mrd. €) und übrigen Ergebniseffekten ergab sich ein Gesamtergebnis von -4,4 Mrd.€.
- Verschuldung (Nettofinanzschulden) stieg um 3,3 Mrd. € auf 27,5 Mrd. € (zzgl. 2 Mrd. Hybridanleihen aus 2019).
- Kein akuter Finanzierungsengpass: Zum 30. Juni 2020 flüssige Mittel von 3,7 Mrd. € und ungenutzte Kreditfazilitäten. Geplante Eigenkapitalhilfen sollen lt. Bundesregierung zu „günstigen Kreditkonditionen“ beitragen.

Corona-bedingter Schaden und Hilfen gemäß Drei-Säulen-Modell

Corona-bedingter Finanzierungsbedarf bis 2024 im Gesamtkonzern

Urspr. 11,0-13,5 Mrd. € (Umsatzverfehlung bei Schiene und Ergebnisverfehlung weiterer Segmente). Aktuell:

- Keine aktualisierte Prognose des Gesamtschadens für Zeitraum bis 2024 bekannt.
- Vorgelegte Aktualisierung für 2020 zeigt geringere Umsatz-/Ergebnisverluste als im Mai 2020 prognostiziert. Dabei sind noch nicht alle entlastenden Effekte berücksichtigt und bereits künftig belastende Effekte vorgezogen.

Gegensteuerung DB AG (1. Säule)

Im Mai angekündigtes Volumen 4,1 - 5,1 Mrd. € (50% vom Umsatzverlust im Systemverbund Bahn). Aktuell:

- Für 2020 absehbare Gegensteuerung unterhalb der angekündigten Quote
- Dabei Effekte eingerechnet, die keine aktiven Gegenmaßnahmen der DBAG sind oder infolge einer zeitlichen Verschiebung nur temporär wirken.
- Konkrete Maßnahmenpakete nicht bekannt; kommunizierter Verzicht auf variable Gehaltselemente gilt nur für 2020 und wenige Personen.
- Investitionen (Systemverbund Bahn, Arriva, Schenker) auf „Vorkrisen-Niveau“

Eigenkapitalhilfen Bund (2. Säule)

Urspr. 5,5 - 6,7 Mrd. €; lt. 2. Nachtragshaushalt 2020: 5,0 Mrd. €. Aktuell:

- Bundesregierung legt nicht dar, ob sie mildere Maßnahmen prüft(e).
- Bundesmittel können mangels Auflagen und aufgrund der Liquiditätsbündelung im integrierten Konzern konzernweit verwendet werden.
- Volle Auszahlung ist weiterhin für 2020 vorgesehen, obwohl keine Finanzplanung vorliegt, die den Finanzbedarf im Zeitverlauf und unter Berücksichtigung der flüssigen Mittel und der Kreditfazilitäten begründet.

Zusätzliche Kreditaufnahme (3. Säule)

Urspr. 1,4 - 1,7 Mrd. € innerhalb der Anhebung der Verschuldungsgrenze auf 30,0 Mrd. €. Aktuell:

- Verschuldung bis Ende 2020 unter Berücksichtigung der Hybridanleihen voraussichtlich niedriger als „vor Corona“ geplant, da Eigenkapitalhilfen 2020 voll ausgezahlt werden und Schäden teilweise später anfallen. Dadurch Gefahr von Überkompensation.

Empfehlungen an die Bundesregierung

Vor Auszahlung der Eigenkapitalhilfen

- Finanzierungsbedarf auf aktueller und verlässlicher Informationsbasis ermitteln.
- Finanzplanung vorlegen (Entwicklung Finanzbedarf und Maßnahmen im Zeitverlauf).
- Auszahlung der Eigenkapitalhilfen an Vorlage geeigneter Zahlenwerke binden
- Unternehmensinterne Möglichkeiten zur Ertrags- und Liquiditätsverbesserung ausschöpfen (Investitionspläne überprüfen, Kosten senken, Desinvestitionen prüfen).

Bei/nach Auszahlung von Eigenkapitalhilfen

- Hilfen schrittweise und auf Nachweis auszahlen, um Überkompensation zu vermeiden und auf neue Entwicklungen reagieren zu können.
- Von der DB AG zugesagte Maßnahmen lfd. überwachen.
- Regelmäßig weiter zur Entwicklung der Lage an Haushaltsausschuss berichten.
- Dachstrategie überprüfen und ggf. mittelfristige Wachstumsannahmen sowie Investitionsbedarfe an ein sich änderndes Mobilitätsverhalten anpassen.

Grundsätzliche Ausgestaltung

- Umfang der geplanten Eigenkapitalerhöhung auf notwendiges Maß reduzieren. Dabei bestehende Liquidität und Kreditfazilitäten im Konzern berücksichtigen.
- Alternative Maßnahmen prüfen, die Bundeshaushalt weniger belasten.
- Schäden für Wettbewerb im Schienenverkehr minimieren, indem Branchenlösungen gegenüber Liquiditätshilfen für integrierten DB AG-Konzern bevorzugt werden.