

## Sonderbericht

# Strukturelle Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG am Bundesinteresse

17.01.2019



## Zusammenfassung

### 0.1

Die Deutsche Bahn AG (DB AG) ist im Zuge der Bahnreform der Jahre 1993 und 1994 als Unternehmen im Alleineigentum des Bundes gegründet worden. Sie ist als integrierter Vertragskonzern organisiert, bei dem Eisenbahninfrastruktur- und Eisenbahnverkehrsunternehmen unter einem Dach geführt werden. Grundlage war eine Verfassungsänderung (Artikel 87e Grundgesetz). Ziel war es, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern und die Haushaltsbelastung des Bundes in berechenbare Grenzen zurückzuführen.

Der Bund hat sicherzustellen, dass Ausbau und Erhalt des Schienennetzes und die Verkehrsangebote der Eisenbahnen des Bundes auf diesem Schienennetz dem Wohl der Allgemeinheit Rechnung tragen (Gewährleistungsauftrag nach Artikel 87e Grundgesetz). Die Bundesregierung ist auch für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG verantwortlich, wie das Bundesverfassungsgericht im November 2017 klargestellt hat (Tz. 1).

## **0.2**

### **Kernziel "Mehr Verkehr auf die Schiene" nicht erreicht – Marktanteile in Deutschland sinken weiter**

Die DB AG hat die angestrebte Verkehrsverlagerung zugunsten der Eisenbahn nicht erreicht. Im Güterverkehr hat der Verkehrsanteil der Eisenbahn seit dem Jahr 1990 trotz Bahnreform weiter abgenommen (Tz. 2.1). Auf dem deutschen Schienenverkehrsmarkt kann sich die DB AG nur schwer behaupten. Zwar hat sie im Personenfernverkehr auf der Schiene kaum Konkurrenz und steigert ihre Fahrgastzahlen in diesem Segment. Jedoch verliert sie im Schienenpersonennahverkehr und im Schienengüterverkehr stetig Marktanteile an eine Vielzahl konkurrierender Eisenbahnunternehmen (Tz. 2.2).

## **0.3**

### **Ausweitung internationaler und bahnfremder Geschäftstätigkeiten**

Parallel hat das Bundesunternehmen DB AG seine Geschäftstätigkeit stark international ausgerichtet und in vielfältige Verkehrssegmente ausgedehnt, die der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag des Bundes nicht umfasst. So betreibt die DB AG über ihr Tochterunternehmen Arriva plc. europaweit Nahverkehr mit Zügen, Bussen und in einigen Städten auch mit Wassertaxen. Ein anderes Tochterunternehmen, die Schenker AG, bietet weltweit Güterverkehrs- und Logistikdienstleistungen zu Lande, zu Wasser und in der Luft an. Letztlich trägt der Bund das wirtschaftliche Risiko dieser Geschäfte. Im Ergebnis ihrer Internationalisierungsstrategie ist die DB AG – und damit der Bund – heute unternehmerisch in mehr als 140 Ländern tätig. Im Ausland erzielt der DB AG-Konzern etwa 43 % seines Umsatzes und rund 73 % seiner Tochterunternehmen haben dort ihren Sitz (Tz. 2.3). Aus der globalen Geschäftstätigkeit der DB AG ergeben sich bislang keine positiven Effekte für die Ertrags- und Finanzlage der Eisenbahn in Deutschland (Tz. 4.1.1).

## **0.4**

### **Finanzielle Ziele nicht erreicht - DB AG-Konzern ist hoch verschuldet**

Auch die finanziellen Ziele der Bahnreform sind verfehlt worden, wie der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) bereits im November 2016 festgestellt hat. Obwohl die öffentliche Hand die DB AG zu Beginn ihrer Geschäftstätigkeit frei von Finanzschulden gestellt und danach fortwährend finanziell unterstützt hat, ist der Konzern derzeit mit fast 20 Mrd. Euro verschuldet – Tendenz steigend. Der Zufluss liquider Mittel aus dem operativen Geschäft der DB AG reicht nicht aus, um die aktuellen und in den nächsten Jahren betriebsnotwendigen Investitionen zu finanzieren (Tz. 3).

## **0.5**

### **Aktivere Rolle des Bundes als Eigentümer erforderlich**

Die beschriebene Fehlentwicklung ist nicht allein Ergebnis der Entscheidungen der DB AG. Vielmehr hat die Bundesregierung durch eigene Entscheidungen und Versäumnisse wesentlich dazu beigetragen. So hat sie

- die Rahmenbedingungen der unterschiedlichen Verkehrsträger so ausgestaltet, dass es der Eisenbahn erschwert ist, im Wettbewerb Verkehre auf die Schiene zu verlagern,
- die ausufernde internationale Geschäftstätigkeit des DB AG-Konzerns stets gebilligt statt infrage zu stellen, ob diese mit dem grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag und dem Interesse des Eigentümers Bund im Einklang steht und
- zugelassen, dass die DB AG regelmäßig Finanzmittel für den Erwerb von Unternehmensanteilen im Ausland oder für „bahnfremde“ Geschäfte eingesetzt hat statt für ihr Kerngeschäft, die Eisenbahn in Deutschland.

Der Bund muss stattdessen aktiv darauf hinwirken, dass das Handeln seines Unternehmens am Bundesinteresse ausgerichtet ist und damit Bundesaufgaben erfüllt werden.

## 0.6 Fehlende Strategie des Bundes

Der Haushaltsausschuss hat im November 2016 zum Ausdruck gebracht, dass er eine strukturelle Weiterentwicklung des DB AG-Konzerns für erforderlich hält. Die Bundesregierung hat hierzu mehrere Handlungsoptionen aufgezeigt. Sie hat jedoch weder einen konkreten Vorschlag noch eine übergreifende Strategie für ihr weiteres Vorgehen entwickelt. Im Oktober 2018 hat sie dem Bundesrechnungshof mitgeteilt, dass die politische Meinungsbildung noch andauere (Tz. 4.1). Der Bundesrechnungshof bewertet es kritisch, dass sich die Bundesregierung trotz zunehmenden Handlungsdrucks weiterhin passiv verhält. Der Bund muss seiner Rolle als Eigentümer endlich gerecht werden, anstatt die DB AG der weitreichenden Selbststeuerung durch den Konzernvorstand zu überlassen (Tz. 4.2 und 5).

## 0.7 Empfehlungen

Vor diesem Hintergrund besteht auf mehreren Ebenen Handlungsbedarf für die Bundesregierung:

- a) Die Bundesregierung sollte die **Ziele des Bundes definieren**, d. h. den grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag „mit Leben füllen“. Dazu gehören neben bahnpolitischen Leitlinien auch eine verkehrsträgerübergreifende Strategie der Bundesregierung (Tz. 6.1).
- b) Auf Grundlage dieser Ziele sollte der Bund über die **künftige Struktur der Eisenbahn in Deutschland entscheiden**. Das derzeitige Modell des integrierten DB AG-Konzerns ist zu hinterfragen. Hierzu gehört auch die Beantwortung der geschäftspolitischen Frage, welches der beiden Ziele, Gewinnorientierung oder Gemeinwohlverpflichtung, die Eisenbahn des Bundes künftig vorrangig verfolgen soll. Dazu ist es erforderlich, Alternativen und mögliche Rechtsformen vergleichend zu untersuchen und eine „Trennung von Netz und Betrieb“ zu prüfen (Tz. 6.2).

c) Die Bundesregierung muss für den Bund **als Eigentümer der DB AG das Bundesinteresse bestimmen und neu ausrichten. Nicht benötigte Unternehmensteile sollten vollständig verkauft werden.** Dies betrifft insbesondere die Arriva plc. und die Schenker AG. Die DB AG kann hierdurch mehrere Milliarden Euro Erlösen, ihre eigene Finanzierungskraft für neue Züge u. ä. Investitionen stärken und ihr Geschäft im Sinne des Gewährleistungsauftrages auf die Eisenbahn in Deutschland konzentrieren. Ziel des Bundes muss es sein, die DB AG besser steuern zu können. Hierzu ist es auch notwendig, die starke Aufsplitterung des DB AG-Konzerns in eine Vielzahl von Unternehmenstöchtern zu beseitigen (Tz. 6.3).

d) Schließlich muss die Bundesregierung **für angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss sorgen.** Hierzu gehört u. a., in einer geeigneten Rechtsform den Unternehmenszweck im Regelwerk klar zu bestimmen und auf eine an den Zielen des Bundes ausgerichtete Geschäftstätigkeit hinzuwirken (Tz. 6.4).