

## Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

### Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG am Bundesinteresse

#### Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                                   | Seite |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <b>0 Zusammenfassung</b> .....                                                                                    | 1     |
| <b>1 Vorbemerkungen</b> .....                                                                                     | 4     |
| 1.1 Ziele der Bahnreform im Jahr 1993 .....                                                                       | 4     |
| 1.2 Entwicklung des Konzerns DB AG .....                                                                          | 4     |
| 1.3 Notwendigkeit einer strukturellen Weiterentwicklung .....                                                     | 5     |
| 1.4 Grundgesetzliche Vorgaben zum Gewährleistungsauftrag und zu den Eisenbahnen des Bundes .....                  | 6     |
| 1.5 Haushaltsrechtliche Voraussetzungen für Beteiligungen des Bundes .....                                        | 6     |
| <b>2 Kernziel „Mehr Verkehr auf die Schiene“ nicht erreicht – Marktanteile in Deutschland sinken weiter</b> ..... | 7     |
| 2.1 Keine Trendwende zugunsten der Eisenbahn .....                                                                | 7     |
| 2.2 Abnehmende Wettbewerbsfähigkeit der DB AG in wesentlichen Teilmärkten in Deutschland .....                    | 9     |
| 2.3 Weltweite Geschäftstätigkeiten der DB AG .....                                                                | 9     |
| <b>3 Kernziel „Haushaltsbelastungen begrenzen“ nicht erreicht</b> .....                                           | 12    |
| <b>4 Position der Bundesregierung zur strukturellen Weiterentwicklung der DB AG</b> .....                         | 13    |
| 4.1 Von der Bundesregierung dargestellte Handlungsoptionen .....                                                  | 13    |
| 4.1.1 Verbesserung der Ertragslage des operativen Geschäfts .....                                                 | 13    |
| 4.1.2 Verzicht auf Investitionen .....                                                                            | 14    |

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesrechnungshofes vom 17. Januar 2019 gemäß § 99 der Bundeshaushaltsordnung.

|                                                                                                                      | Seite     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.1.3 Höhere Zuschüsse durch den Bund und Effekte aus der Zuweisung von Regionalisierungsmitteln an die Länder ..... | 15        |
| 4.1.4 Aufnahme von Fremdkapital .....                                                                                | 16        |
| 4.1.5 Zuführung von Eigenkapital bzw. Verzicht auf Dividenden .....                                                  | 16        |
| 4.1.6 Veräußerung von Unternehmensteilen .....                                                                       | 17        |
| 4.2 Elementare Fragen bislang offen .....                                                                            | 17        |
| 4.2.1 Wie kann der Bund seiner Eigentümerrolle gerecht werden? .....                                                 | 18        |
| 4.2.2 Was sind die strategischen Ziele des Bundes zur Wahrnehmung seines Gewährleistungsauftrages? .....             | 19        |
| 4.2.3 Welches ist das am besten geeignete Organisationsmodell? .....                                                 | 19        |
| 4.2.4 Wozu benötigt der Bund das Auslandsgeschäft der DB AG? .....                                                   | 19        |
| 4.2.5 Welche Geschäftsfelder der Eisenbahn in Deutschland liegen noch im Bundesinteresse? .....                      | 20        |
| <b>5 Zusammenfassende Würdigung .....</b>                                                                            | <b>21</b> |
| <b>6 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes .....</b>                                                                 | <b>22</b> |
| 6.1 Bundesziele auf Grundlage des Gewährleistungsauftrages definieren .....                                          | 22        |
| 6.2 Strukturmodell für die künftige Eisenbahn in Deutschland entwickeln .....                                        | 23        |
| 6.3 Interesse als Eigentümer der DB AG bestimmen und nicht benötigte Unternehmensteile vollständig verkaufen .....   | 23        |
| 6.4 Für angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss sorgen .....                                                  | 24        |
| <b>Anlage 1 .....</b>                                                                                                | <b>26</b> |
| <b>Anlage 2 .....</b>                                                                                                | <b>27</b> |
| <b>Anlage 3 .....</b>                                                                                                | <b>28</b> |
| <b>Anlage 4 .....</b>                                                                                                | <b>29</b> |

## 0 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 Schienenpersonen-nahverkehr 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

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

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 (Tzn. 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 Unternehmenseinheiten 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).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

## 1 Vorbemerkungen

### 1.1 Ziele der Bahnreform im Jahr 1993

Im Zuge der Bahnreform vor 25 Jahren wurden die Staatsunternehmen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn zur Deutschen Bahn AG (DB AG) zu einem privatrechtlichen Wirtschaftsunternehmen in Form einer Aktiengesellschaft zusammengeführt. Grundlage war eine Verfassungsänderung (Artikel 87e Absatz 3 Grundgesetz).

Der Gesetzgeber verfolgte mit der Bahnreform zwei Ziele: Als Aktiengesellschaft sollte die DB AG **mehr Verkehr auf die Schiene** bringen und die **Haushaltsbelastung des Bundes zurück in berechenbare Grenzen** führen.<sup>1</sup> Hierzu übernahm der Bund die Schulden der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn von mehr als 32 Mrd. Euro, sodass die DB AG frei von Finanzschulden gegründet werden konnte.

### 1.2 Entwicklung des Konzerns DB AG

In den 25 Jahren seit der Bahnreform hat sich die DB AG zu einem komplexen und weltweit tätigen Konzern entwickelt. Sie besitzt aktuell 700 Tochterunternehmen, die Güter- oder Personenverkehr und ergänzende Logistikdienstleistungen anbieten – davon mehr als 500 im Ausland. Dort beschäftigt der DB AG-Konzern 120 000 von 310 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Das ist ein Anteil von nahezu 40 %.

Das Kerngeschäft der DB AG in Deutschland ist durch zahlreiche Probleme gekennzeichnet: Derzeit sind weniger als drei von vier Fernverkehrszügen pünktlich, die Zug-Flotte und qualifiziertes Personal für den Betrieb sind nur eingeschränkt verfügbar. Das an Kapazitätsgrenzen stoßende Schienennetz ist marode und der Schienengüterverkehr sowie das deutsche Regionalverkehrsgeschäft stagnieren. Mittlerweile ist die Verschuldung wieder auf 20 Mrd. Euro angewachsen. Darauf hat der Vorstand die Führungskräfte seines Konzerns im September 2018 in einem Brief zur Lage der DB AG hingewiesen.<sup>2</sup> Der Aufsichtsrat befasste sich mit der finanziellen Situation der DB AG in einer Sondersitzung am 22. und 23. November 2018.

---

1 Siehe Allgemeine Begründung zum Eisenbahnneuordnungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I, S. 2378 ff.), Teil A (Bundestagsdrucksache 12/4609 (neu) vom 23. März 1993, S. 53 ff.); insbesondere Nummer 4.

2 Sog. Brandbrief des Vorstandsvorsitzenden an die Führungskräfte des DB AG-Konzerns vom 7. September 2018 ([www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com); abgerufen am 9. September 2018).

## 1.3 Notwendigkeit einer strukturellen Weiterentwicklung

Im November 2016 sah der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) den Konzernumbau als gescheitert an. Er stellte fest, dass ein wesentliches Ziel der Bahnreform verfehlt worden sei. Der DB AG sei es nicht gelungen, nachhaltig ohne neue Schulden auszukommen. Er hielt eine strukturelle Weiterentwicklung der DB AG für erforderlich.

Der Bundesrechnungshof hat die Bundesregierung hierzu im August 2018 beraten. Dabei hat er insbesondere auch die Frage aufgeworfen, ob Ausrichtung und Geschäftstätigkeit des DB AG-Konzerns den bestehenden Anforderungen noch gerecht werden. Für verbesserungsbedürftig hält er zudem die Steuerung und Kontrolle des Konzerns durch die Bundesregierung.

Derzeit 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 der 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 diese auf die Sitzungen vor.<sup>3</sup>

Die Bundesregierung lässt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes bislang nur eine unzureichende Bereitschaft erkennen, sich mit Grundsatzfragen zur Struktur und Ausrichtung der DB AG kritisch zu befassen.

Die Weiterentwicklung und die Ausrichtung der DB AG am Bundesinteresse sind jedoch von besonderer Bedeutung. Daher berichtet der Bundesrechnungshof nach § 99 Bundeshaushaltsordnung (BHO) an den Deutschen Bundestag und den Bundesrat, wie die DB AG strukturell weiterentwickelt werden kann und welche Schritte des Bundes dazu erforderlich sind. Gleichzeitig unterrichtet er die Bundesregierung. Der Bundesrechnungshof hat für den vorliegenden Bericht Stellungnahmen der Bundesregierung und den bis zum 23. November 2018 erreichten Sachstand berücksichtigt.

<sup>3</sup> Der Bund ist aktuell in elf Unternehmen des DB AG-Konzerns personell vertreten. Siehe im Übrigen Beteiligungsbericht des Bundes 2017, S. 114 ff.



## 1.4 Grundgesetzliche Vorgaben zum Gewährleistungsauftrag und zu den Eisenbahnen des Bundes

Gemäß Artikel 87e Grundgesetz hat der Bund dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, Rechnung zu tragen. Dieser Gewährleistungsauftrag bezieht sich auf den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes und die Verkehrsangebote der Eisenbahnen des Bundes auf diesem Schienennetz. Davon ausgenommen ist lediglich der Schienenpersonennahverkehr, der von den Ländern zu organisieren ist.

Ferner ist in Artikel 87e Grundgesetz festgelegt, dass die Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt werden. Dabei müssen die sogenannten Eisenbahninfrastrukturunternehmen, die Gleise, Bahnhöfe u. ä. bauen und betreiben, dauerhaft mehrheitlich im Eigentum des Bundes bleiben. Diese Privatisierungssperre gilt hingegen nicht für die Verkehrsunternehmen, die Zug-, Bus- und andere Leistungen anbieten.

Wenngleich die privatrechtliche Organisationsform der DB AG ein kaufmännisches Handeln ermöglichen soll, ist ihre Geschäftstätigkeit der Gestaltung des Bundes nicht entzogen. So hat das Bundesverfassungsgericht im November 2017 klargestellt, dass neben Verwaltungsaufgaben auch die unternehmerische Tätigkeit der DB AG im Verantwortungsbereich der Bundesregierung liegt.<sup>4</sup> Folglich hat der Bund die Aufgabe, sein Unternehmen auf die Bundesziele und -bedürfnisse auszurichten sowie auf Struktur und Geschäftstätigkeit der DB AG (aktiv) Einfluss zu nehmen.

Über die Ziele des Bundes bei den Verhandlungen mit der DB AG zur Finanzierung der bestehenden Eisenbahninfrastruktur hat der Bundesrechnungshof kürzlich berichtet und auch insoweit auf dringenden Handlungsbedarf hingewiesen.<sup>5</sup>

## 1.5 Haushaltsrechtliche Voraussetzungen für Beteiligungen des Bundes

Beteiligungen des Bundes an privatrechtlichen Unternehmen sind an folgende haushaltsrechtliche Voraussetzungen geknüpft (§ 65 Absatz 1 BHO):

- Für die unmittelbare Beteiligung muss ein wichtiges Bundesinteresse vorliegen. Bei den Beteiligungen, die ein unmittelbares Bundesunternehmen hält

4 Siehe Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 7. November 2017, Az. 2 BvE 2/11 (abrufbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/11/es20171107\\_2bve000211.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/11/es20171107_2bve000211.html))

5 Bericht nach § 99 BHO über die Ziele des Bundes bei den Verhandlungen mit der DB AG über eine dritte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die bestehende Eisenbahninfrastruktur vom 7. Dezember 2018 (abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/bahn/2018-sonderbericht-ziele-des-bundes-bei-den-verhandlungen-mit-der-deutschen-bahn-ag-ueber-eine-dritte-leistungs-und-finanzierungsvereinbarung-fuer-die-bestehende-eisenbahninfrastruktur>)



(mittelbare Beteiligungen), sollen die zuständigen Bundesministerien auf die Wahrung des Bundesinteresses hinwirken. Durch geeignete Regelungen und Kontrollen ist zu verhindern, dass mittelbare Beteiligungen das Bundesinteresse und die Beteiligungsziele gefährden sowie den Bundeseinfluss unangemessen schmälern.<sup>6</sup> Bei einem Unternehmen, das die ihm vom Bund übertragenen Aufgaben ausschließlich über mittelbare Bundesbeteiligungen wahrnimmt, sieht der Bundesrechnungshof es als notwendig an, das Bundesinteresse sowohl bei der unmittelbaren als auch bei den mittelbaren Beteiligungen zu überprüfen. Das heißt, der Bund muss hinterfragen, inwieweit Struktur und Umfang seiner Beteiligungen seiner Interessenlage entsprechen.

- Der vom Bund mit der Beteiligung angestrebte Zweck darf nicht auf andere Weise besser und wirtschaftlicher erreichbar sein, etwa durch Zuwendungen oder Bürgschaften.
- Der Bund muss auf das Unternehmen einen angemessenen Einfluss, insbesondere im Aufsichtsrat oder einem entsprechenden Überwachungsorgan, ausüben können.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen kann sich im Zeitverlauf ändern, z. B. je nach Entwicklung bestimmter Märkte oder anderer Rahmenbedingungen. Es ist deshalb geboten, dass der Bund dies regelmäßig untersucht.

In den vorgenannten Voraussetzungen kommen die soziale Marktwirtschaft und das Subsidiaritätsprinzip zum Ausdruck. Demnach werden Waren und Dienstleistungen vorrangig von privaten Unternehmen angeboten. Staatliches Handeln soll sich auf die Fälle beschränken, in denen die Marktmechanismen nicht hinreichend funktionieren. So muss auch die Betätigung des Staates als Unternehmer auf das unbedingt erforderliche Maß begrenzt bleiben. Im Ergebnis hat sich der Bund aus Unternehmen zurückzuziehen, wenn davon auszugehen ist, dass Private die Aufgaben mindestens gleich gut erfüllen.

## 2 Kernziel „Mehr Verkehr auf die Schiene“ nicht erreicht – Marktanteile in Deutschland sinken weiter

### 2.1 Keine Trendwende zugunsten der Eisenbahn

Die Vorgängerinstitutionen der DB AG – die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn – hatten über Jahrzehnte kontinuierlich Anteile an den insgesamt wachsenden Verkehrsmärkten verloren. So verringerte sich der Anteil der Eisenbahn am Personenverkehr in den Jahren 1950 bis 1990 von 44,6 auf 7,1 %, im Güterverkehr von 61,3 auf 26,0 % (siehe Anlagen 1 und 2).

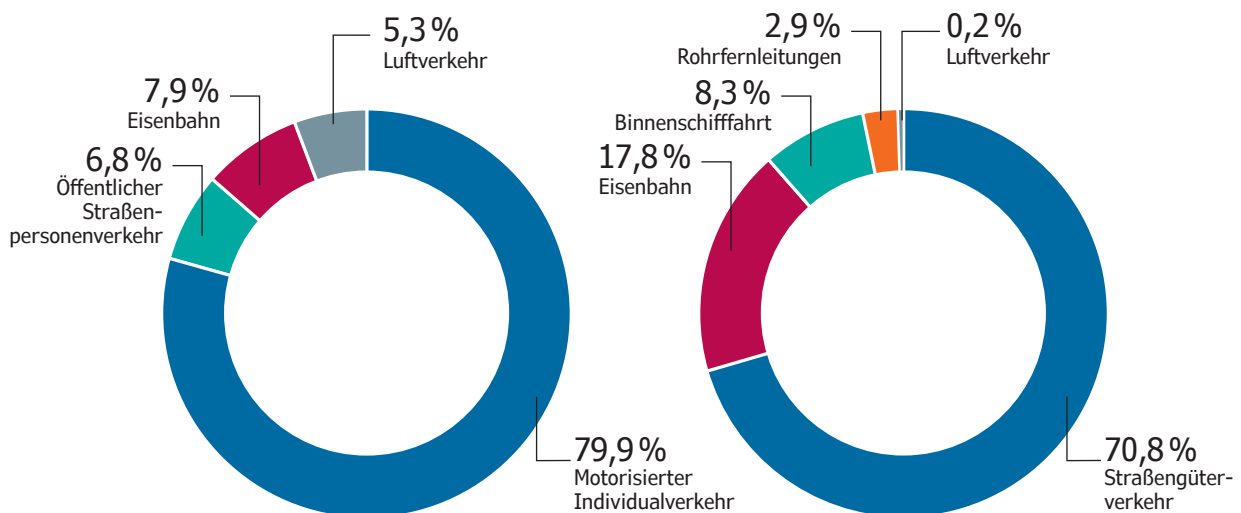
<sup>6</sup> Siehe Grundsätze guter Unternehmens- und Beteiligungsführung im Bereich des Bundes, Teil B, Tzn. 6, 7 und 19.

Seit dem Jahr 1990 konnten die absoluten Verkehrsleistungen der Eisenbahn (Personenkilometer bzw. Tonnenkilometer) zwar gesteigert werden. Da jedoch bei den anderen Verkehrsträgern auch ein erhebliches Wachstum der Verkehrsleistungen stattfand, ist vom Jahr 1990 bis in die Gegenwart keine generelle Trendwende zugunsten der Eisenbahn eingetreten (Angaben für das Jahr 2016):

- Im Personenverkehr erreicht die Eisenbahn einen Anteil von 7,9 %.
- Beim Güterverkehr nahm ihr Verkehrsanteil auch nach der Bahnreform sogar weiter ab auf 17,8 %.

Anteil der Eisenbahn im Jahr 2016 an der Verkehrsleistung im Personenverkehr (links) und im Güterverkehr (rechts)

Abbildung 1



Quelle: In Anlehnung an BMVI (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 2017/2018;  
Darstellung: Bundesrechnungshof; Detailangaben siehe Anlagen 3 und 4.

Der Vorstandsvorsitzende der DB AG betonte bei der Halbjahres-Pressekonferenz des Konzerns im Juli 2018, unverändert sei eine Verkehrsverlagerung zugunsten der Schiene „unser großes gemeinsames Ziel“.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Niederschrift der Rede des Vorstandsvorsitzenden der DB AG bei der Halbjahres-Pressekonferenz des Konzerns am 25. Juli 2018, S. 3 (Fundstelle: <https://www.deutschebahn.com/resource/blob/3217318/30edd64ad0c49a87f1f30a647ef614ad/Rede-Lutz-HJPK-2018-data.pdf>; abgerufen am 31. Juli 2018)

## 2.2 Abnehmende Wettbewerbsfähigkeit der DB AG in wesentlichen Teilmärkten in Deutschland

Mit der Bahnreform wurde das Schienennetz in Deutschland auch für nicht zur DB AG gehörende Eisenbahnverkehrsunternehmen geöffnet. So können neben den konzerneigenen Unternehmen DB Fernverkehr AG, DB Regio AG und DB Cargo AG auch Dritte Personen- oder Güterzüge im Wettbewerb betreiben.

Im **Schienenpersonenfernverkehr** ist dieser Wettbewerb erst gering ausgeprägt. Bislang betreiben Dritte hier lediglich einzelne Züge, z. B. FlixTrain. Ihr Anteil liegt deutlich unter 1 %.

Dagegen herrscht im deutschen **Schienenpersonennahverkehr** eine hohe Wettbewerbsintensität. Die Länder schreiben diese Zugleistungen größtenteils aus. Sie finanzieren diese mit den vom Bund bereitgestellten sogenannten Regionalisierungsmitteln (Zuweisungen des Bundes an die Länder). Hatte die DB Regio AG kurz nach der Bahnreform noch annähernd eine Monopolstellung im Schienenpersonennahverkehr, so ist ihr Marktanteil an den bestellten Zugleistungen bis zum Jahr 2017 stetig auf 67 % zurückgegangen; jeder dritte Zugkilometer wird demnach von Konkurrenten gefahren. Bei den Ausschreibungen ist die Erfolgsquote der DB Regio AG schwankend, im langfristigen Mittel jedoch abnehmend. In Verbindung mit geänderten Ausschreibungsmodellen führte dies dazu, dass die DB Regio AG in den Jahren 2016 und 2017 noch 46 % der Regionalisierungsmittel vereinnahmte.

Im **Schienengüterverkehr** ist die DB AG ebenfalls einem intensiven Wettbewerb ausgesetzt, in dem sie mehr und mehr Marktanteile an Dritte verliert. Während die DB Cargo AG im Jahr 2017 noch 58 % der Verkehrsleistungen erbrachte, gehen ihre Wettbewerber inzwischen davon aus, dass diese in den nächsten Jahren weitere Verkehre übernehmen und der Marktanteil der DB Cargo AG dadurch unter 50 % sinken wird.<sup>8</sup>

## 2.3 Weltweite Geschäftstätigkeiten der DB AG

Der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag nach Artikel 87e i. V. m. Artikel 73 Absatz 1 Nummer 6a Grundgesetz bezieht sich auf das Schienennetz und den Schienenverkehr in Deutschland. Die unternehmerischen Aktivitäten des DB AG-Konzerns gehen inzwischen deutlich darüber hinaus. So betreiben Konzerntöchter neben Zügen und Bussen auch Lkw, Mietwagen, Mietfahrräder, Fähren und einen Fischkutter.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Pressemeldung des Netzwerks Europäischer Eisenbahnen e. V. vom 30. Oktober 2018, Fundstelle: <https://www.netzwerk-bahnen.de/news.html>

<sup>9</sup> „Auf ihm können Urlauber von Harlesiel aus an ausgewählten Tagen den Krabbenfang live miterleben“, erläutert die DB AG. Weitere Informationen der DB AG: <http://www.siw-wangerooge.de/resource/blob/2886776/55e11ff0ee13fa454ccd1c24bf69e06a/kutter-1-data.pdf> (abgerufen am 18. Oktober 2018).

Zudem ist die DB AG weit über die Grenzen Deutschlands hinaus tätig. Ihr Konzernabschluss berücksichtigt 513 Tochterunternehmen mit Sitz im Ausland, das sind etwa 73 % aller Tochterunternehmen.<sup>10</sup> Mit Blick auf die nach dem Jahr 2000 angestrebte Teilkapitalprivatisierung („Börsengang“) wollte sich die DB AG als aufgewerteter, insbesondere im internationalen Güterverkehrsmarkt stark aufgestellter Konzern („global player“) präsentieren. Sie erwarb daher im Jahr 2002 die Stinnes AG und deren Tochterunternehmen Schenker, seinerzeit eines der weltweit größten Logistikunternehmen. Die Schenker AG ist u. a. im Straßen-güterverkehr sowie im Luftfracht- und im Schifffahrtssektor aktiv. Sie beschäftigt heute an mehr als 2 100 Standorten in über 140 Ländern rund 72 000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im Jahr 2017 erwirtschaftete sie einen Umsatz von 16,4 Mrd. Euro.<sup>11</sup>

Im Zuge ihrer Internationalisierungs- und Wachstumsstrategie erwarb die DB AG überdies im Jahr 2010 den größten europäischen Busverkehrsanbieter, das britische Unternehmen Arriva plc. Über diese ausländische Konzerntochter betreibt die DB AG vielfältige Nahverkehrsangebote, z. B. Busverkehre in Südosteuropa sowie Wassertaxen in Amsterdam und Kopenhagen. Die Arriva plc. beschäftigt außerhalb Deutschlands rund 55 600 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Im Jahr 2017 erzielte sie einen Umsatz von 5,3 Mrd. Euro.<sup>12</sup> Anders als bei den übrigen großen Konzerntöchtern ist der Bund im Überwachungsorgan von Arriva plc. nicht vertreten.

Die wirtschaftlichen Risiken dieser weltweiten Ausrichtung der DB AG trägt letztlich der Bund. Folgende Abbildung aus dem Jahr 2015 verdeutlicht das Ausmaß der Internationalisierung der DB AG (seinerzeit erstreckten sich die Aktivitäten noch auf gut 130 Länder, heute sind es mehr als 140):

<sup>10</sup> Siehe Anteilsbesitzliste nach § 313 Absatz 2 Handelsgesetzbuch; Integrierter Bericht 2017 der DB AG, S. 172 und 222 ff.

<sup>11</sup> Siehe Integrierter Bericht 2017 der DB AG, S. 126 ff.

<sup>12</sup> Siehe Integrierter Bericht 2017 der DB AG, S. 112 ff.

Weltweite Geschäftstätigkeiten der DB AG (rot hinterlegt)

Abbildung 2



Quelle: Integrierter Bericht 2015 der DB AG.

Der Auslandsanteil des Umsatzes der DB AG beträgt inzwischen mehr als 43 % (18,6 von 42,7 Mrd. Euro). Nahezu vier von zehn Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern sind im Ausland beschäftigt.

Die DB AG setzt ihre Internationalisierungsstrategie mit Genehmigung des Eigentümers Bund unverändert fort. Der Bund lässt weiterhin Investitionen der DB AG in den Erwerb neuer Anteile oder in die Erhöhung bestehender Anteile an mittelbaren Bundesbeteiligungen mit Sitz im Ausland zu.

**Zwischenfazit:**

Das mit der Bahnreform angestrebte Ziel, „mehr Verkehr auf die Schiene“ zu verlagern, ist bislang nicht erreicht worden. Auch beim Wettbewerb innerhalb des Segments Schienenverkehr hat die DB AG in Deutschland Marktanteile verloren, insbesondere im Schienenpersonennahverkehr (DB Regio AG) und im Schienengüterverkehr (DB Cargo AG).

Stattdessen hat die DB AG ihre Geschäftstätigkeiten in den letzten 15 bis 20 Jahren insbesondere international ausgeweitet und in vielfältige Verkehrsegmente ausgedehnt. Die Geschäftstätigkeiten, die keine Bundesaufgaben darstellen, werden heute vom Vorstand des DB AG-Konzerns gleichrangig neben der Eisenbahn in Deutschland ausgeführt. Diese Strategie steht jedoch nach Auffassung des Bundesrechnungshofes weder im Einklang mit der Intention des Gesetzgebers zur Bahnreform noch mit dem wichtigen Bundesinteresse, das der Bund mit seinem Unternehmen DB AG verfolgen sollte. Dieses Vorgehen ist zudem nicht vom Gewährleistungsauftrag des Grundgesetzes gedeckt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

### 3 Kernziel „Haushaltsbelastungen begrenzen“ nicht erreicht

Der Haushaltsausschuss hat im November 2016 festgestellt, dass die DB AG nicht nachhaltig ohne neue Schulden auskommt und damit ein wesentliches Ziel der Bahnreform verfehlt worden ist. Bis Ende 2016 stieg die Verschuldung der DB AG auf 17,6 Mrd. Euro.

Der DB AG fließen in erheblichem Umfang öffentliche Mittel zu. Sie ist der größte Zuwendungsempfänger des Bundes. Im Jahr 2017 erhielt sie Investitionszuschüsse für die Eisenbahninfrastruktur von mehr als 6,7 Mrd. Euro. Darüber hinaus wird die DB AG in weiten Teilen in stark subventionierten Geschäftsfeldern tätig. So erhält sie öffentliche Betriebsmittelzuschüsse für den Nahverkehr, um diesen auskömmlich betreiben zu können. Allein aus Bestellerentgelten (Regionalisierungsmittel) flossen der DB Regio AG im Jahr 2017 insgesamt 4,7 Mrd. Euro zu. Hinzu kamen etwa 2 Mrd. Euro weitere staatliche Zuschüsse für die Arriva plc. und ihre Tochterunternehmen. Von den gesamten Erträgen des DB AG-Konzerns waren nahezu 15 % staatlicher Herkunft.

Darüber hinaus gewährte der Haushaltsgesetzgeber der DB AG im Jahr 2017 eine Kapitalhilfe von 1 Mrd. Euro und verzichtete für vier Jahre auf insgesamt 1,4 Mrd. Euro Dividenden des DB AG-Konzerns.

Ungeachtet dieser „quasi-institutionellen“ Förderung wuchsen die Netto-Finanzschulden der DB AG im Jahr 2017 weiter um 1 Mrd. auf 18,6 Mrd. Euro. Bis Mitte 2018 erreichten sie 19,7 Mrd. Euro. Der Haushaltsausschuss forderte das BMVI auf, zu verhindern, dass die adjustierten Netto-Finanzschulden<sup>13</sup> ohne vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses in den kommenden Jahren über die jeweiligen Werte der Finanzplanung des Jahres 2016 ansteigen.

Der Konzern kündigte an, dass die Netto-Finanzschulden zum Jahresende 2018 auf bis zu 20 Mrd. Euro anwachsen und damit „spürbar über dem Niveau“ des Jahres 2017 liegen werden. Sie würden sich dann nahe der für das Jahr 2018 vorgesehenen Obergrenze von 20,7 Mrd. Euro befinden.

Der Haushaltsausschuss setzte das Ziel, diese Obergrenze auf Grundlage der Mittelfristplanung schrittweise auf 19,3 Mrd. Euro im Jahr 2021 abzusenken. Die DB AG ist daher gefordert, ihre Schulden nicht nur zu begrenzen, sondern auch rechtzeitig zurückzuführen. Beides wird sie nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes jedoch nicht erreichen, wenn sie nicht zusätzliche Eigenmittel aufbringt. Seit dem Geschäftsjahr 2017 reicht bereits der Zufluss liquider Mittel aus dem operativen Geschäft nicht mehr aus, um betriebsnotwendige Investitionen zu finanzieren.

<sup>13</sup> Die adjustierten Netto-Finanzschulden setzen sich aus der Verschuldung zuzüglich dem Barwert für die operativen Leasingverpflichtungen zusammen.

**Zwischenfazit:**

Auch das finanzielle Kernziel der Bahnreform wurde nicht erreicht. Obwohl die öffentliche Hand die DB AG fortlaufend mit Milliardenbeträgen unterstützt, ist der Schuldenstand des Konzerns bedenklich hoch. Der enorme Finanzbedarf und die begrenzten Eigenfinanzierungsmöglichkeiten liegen so weit auseinander, dass sich die DB AG veranlasst sehen könnte, weitere Schulden aufzunehmen oder die Unterstützung des Bundes für ihre betriebsnotwendigen Investitionen zu fordern.

## 4 Position der Bundesregierung zur strukturellen Weiterentwicklung der DB AG

Mit Blick auf die Verschuldung der DB AG hat der Haushaltsausschuss die Bundesregierung im November 2016 aufgefordert, einen Vorschlag für eine strukturelle Weiterentwicklung der DB AG vorzulegen. Dieser Vorschlag sollte das Ziel haben, die Einnahmen des Konzerns langfristig mit seinen Ausgaben in Einklang zu bringen. Die Bundesregierung hat mit ihrem Bericht vom Oktober 2017 dem Haushaltsausschuss mehrere Handlungsoptionen aufgezeigt. Aus diesen Optionen hat die Bundesregierung jedoch weder einen konkreten Vorschlag noch eine übergreifende Strategie für ihr weiteres Vorgehen entwickelt.

Im Folgenden bewertet der Bundesrechnungshof die einzelnen Handlungsmöglichkeiten (Tz. 4.1). Er berücksichtigt dabei auch die Position der Bundesregierung, die ihm diese im Oktober 2018 in einer Stellungnahme übersandt hat. Anschließend weist der Bundesrechnungshof auf besondere Gesichtspunkte hin, die bislang nicht umfassend berücksichtigt wurden (Tz. 4.2).

### 4.1 Von der Bundesregierung dargestellte Handlungsoptionen

#### 4.1.1 Verbesserung der Ertragslage des operativen Geschäfts

Die Bundesregierung erläuterte in ihrem Bericht an den Haushaltsausschuss, dass die DB AG mit ihrem im Jahr 2016 aufgelegten Programm „Zukunft Bahn“ die Qualität, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit des operativen Geschäfts – und damit mittelfristig auch die Ertragslage – verbessern wolle. Zu berücksichtigen sei jedoch auch, dass in Deutschland der Wettbewerbsdruck für den schienengebundenen Fern-, Regional- und Güterverkehr zunehme. Da der DB AG im Inland weiterhin Marktanteile verloren gehen, sei es aus Sicht der Bundesregierung konsequent, Geschäftschancen im Ausland wahrzunehmen.



Die DB AG bemüht sich, die Qualität ihres Schienenverkehrs zu verbessern. Durchgreifende Verbesserungen – etwa im Hinblick auf Pünktlichkeit und Zugausfälle – hat sie bislang jedoch nicht erreicht. Angesichts des von der Bundesregierung angesprochenen Wettbewerbsdrucks kann die DB AG vom konkurrierenden Straßen- und Luftverkehr nur mit großem Aufwand Kunden gewinnen. Eine wesentlich verbesserte Ertragslage der Eisenbahn in Deutschland ist auf absehbare Zeit nicht zu erwarten. Zunächst ist die Angebotsqualität der DB AG durch eine intensivere Instandhaltung oder durch Investitionen in neue Züge zu verbessern. Dies verschlechtert zumindest vorübergehend die Ertragslage.

Nach den Prüfungserkenntnissen des Bundesrechnungshofes ergeben sich aus der globalen Geschäftstätigkeit der DB AG keine positiven Effekte für die Ertrags- und Finanzlage der Eisenbahn in Deutschland. Etwaige auf den internationalen Märkten generierte Gewinne finden zwar in der Ertragslage des gesamten Konzerns Berücksichtigung, werden aber nicht zur Finanzierung der Eisenbahn in Deutschland verwendet. Sie verbleiben vielmehr im Ausland und werden dort reinvestiert. So schüttet die Arriva plc. seit ihrem Erwerb im Jahr 2010 bislang keine Dividende an die DB AG aus. Auch die Schenker AG hat über Jahre keine oder nur geringe Gewinne an die DB AG abgeführt. So führte die Schenker AG im Jahr 2017 nur 12 Mio. Euro an die DB AG ab. Dies hat die Bundesregierung im Oktober 2018 bestätigt.

Der Bundesrechnungshof sieht es kritisch, dass die Eisenbahn in Deutschland einerseits von Gewinnen im Ausland nicht profitiert, andererseits Risiken des internationalen unternehmerischen Handelns sich aber zulasten der Eisenbahn in Deutschland oder des Bundes auswirken.

#### 4.1.2 Verzicht auf Investitionen

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht vom Oktober 2017 betont, dass in den kommenden Jahren hohe Investitionen der DB AG anstehen, die in weiten Teilen bereits vertraglich gebunden seien. Der Konzern bezeichnet dies als „die größte Investitionsoffensive in der Geschichte der DB AG“. Mittelfristig wirke sich diese positiv auf die Ertragslage aus. Vor dem Hintergrund aktueller verkehrs-, umwelt- und Klimaschutzpolitischer Ziele sei ein Investitionsverzicht aus Sicht der Bundesregierung keine Option.

Der Bundesrechnungshof stellt klar, dass die DB AG zu ihrer „Offensive“ auch folgende Investitionen zählt:

- Sie erwirbt regelmäßig zusätzliche Anteile an Speditions-, Logistik-, Nahverkehrs- u. ä. Unternehmen im Ausland. Die Bundesregierung unterstützt es bislang, dass die hierfür erforderlichen finanziellen Mittel nicht zur Modernisierung der Eisenbahn in Deutschland eingesetzt werden.
- Die DB AG baut den Tiefbahnhof Stuttgart 21 für (nach derzeitigem Planungsstand) insgesamt 8 Mrd. Euro. Sie räumt inzwischen ein, dass dieses Projekt für sie nicht wirtschaftlich ist. Es ist ungewiss, ob es dem Konzern gelingen wird, das Land Baden-Württemberg und die Stadt Stuttgart zu einer anteiligen

Übernahme der gravierenden Kostensteigerungen zu bewegen. Sollte die DB AG sämtliche Mehrkosten selbst tragen müssen, hätte sie nach den aktuellen Kostenprognosen über 5,2 Mrd. Euro aufzubringen – mehr als dreimal so viel wie ursprünglich geplant.

Der Bundesrechnungshof bezweifelt, dass derartige Investitionen zum Erreichen der verkehrs-, umwelt- und Klimaschutzpolitischen Ziele der Bundesregierung beitragen. Im Gegenteil: Für falsche Schwerpunkte verwendete oder unwirtschaftlich eingesetzte Investitionsmittel fehlen der DB AG bei betriebsnotwendigen Vorhaben und beeinträchtigen die gewünschten Fortschritte bei der Eisenbahn in Deutschland.

#### 4.1.3 Höhere Zuschüsse durch den Bund und Effekte aus der Zuweisung von Regionalisierungsmitteln an die Länder

Die Bundesregierung hat in ihrem Bericht vom Oktober 2017 die Bundesmittel in Form von Zuwendungen für die Schienenwege und die Regionalisierungsmittel für den Nahverkehr erwähnt. Beide Finanzierungsquellen wurden mit Zustimmung des Gesetzgebers in den vergangenen Jahren verstärkt; die Bundesregierung geht von einer weiter steigenden Tendenz aus.

Für volkswirtschaftlich sinnvolle Schienenwegeinvestitionen der DB AG können Zuwendungen ein geeignetes Förderinstrument sein, sofern die zwischen dem Bund und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen abgeschlossenen Zuwendungsverträge sicherstellen, dass die Mittel zweckentsprechend und effizient verwendet werden.

Faktisch profitiert die DB AG auch von den Regionalisierungsmitteln des Bundes. Die Zuweisungen des Bundes an die Länder sind im Regionalisierungsgesetz bis zum Jahr 2031 festgeschrieben und werden jährlich um 1,8 % dynamisiert. Sie erreichen im Jahr 2031 mit 10,7 Mrd. Euro ihren Höchststand. Die Länder verwenden die Mittel eigenverantwortlich, u. a. auch für die Bestellung von Zugleistungen im Nahverkehr bei der DB AG, die auf diesem Wege mittelbar beträchtliche Mittel aus dem Bundeshaushalt erhält.

Beide Konstellationen sind insoweit finanz- und verkehrspolitische Handlungsmöglichkeiten für den Bund. Um die DB AG strukturell weiter zu entwickeln bzw. um sie stärker am Bundesinteresse auszurichten, sind höhere Zuwendungen oder steigende Anteile aus Regionalisierungsmitteln alleine aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht zweckmäßig. Denn dies verändert weder die bestehende Konzernstruktur noch die Art der Geschäftstätigkeiten.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

#### 4.1.4 Aufnahme von Fremdkapital

Im Herbst 2017 bewertete die Bundesregierung die Netto-Finanzschulden der DB AG als „bereits relativ hoch“. Zielwerte für das Wertmanagement, die die DB AG zur Stabilisierung ihrer Finanzsituation erreichen wollte, wurden schon zu dieser Zeit „klar verfehlt“. Das BMVI überwache aber, dass die vom Haushaltsausschuss definierte Obergrenze der Schulden nicht ohne vorherige Zustimmung des Haushaltsausschusses überschritten werde. Nach Angaben der Bundesregierung könne die hohe Verschuldung der DB AG ferner problematisch werden, sobald das Zinsniveau steige.

Vor diesem Hintergrund scheidet nach Auffassung des Bundesrechnungshofes eine weitere Aufnahme von Fremdkapital für die DB AG aus. Auf eine Auskunftsbite des Bundesrechnungshofes vom August 2018 ließ die Bundesregierung nicht erkennen, wie sie einem fortwährenden Schuldenaufwuchs aktiv entgegenwirken will. Der fortlaufende Erwerb von Unternehmensanteilen insbesondere auch im Ausland hat zur hohen Verschuldung der DB AG beigetragen. Beispielsweise zahlte die DB AG im Jahr 2002 für den Erwerb der Stinnes AG und des Tochterunternehmens Schenker rund 2,5 Mrd. Euro. Im Jahr 2010 erwarb die DB AG das Unternehmen Arriva plc. für etwa 1,8 Mrd. Euro und übernahm dessen Schulden von 1,1 Mrd. Euro. Zudem hat die DB AG international zahlreiche weitere Eisenbahn-, Speditions- und Logistikunternehmen erworben bzw. sich daran beteiligt. Selbst nach dem Beschluss des Haushaltsausschusses zur Schuldenbegrenzung der DB AG (November 2016) hat der Konzern in mehr als 20 Fällen und mit einem geplanten Kapitaleinsatz von über 250 Mio. Euro weitere Anteile an Gesellschaften mit Sitz im Ausland erworben. Die Bundesregierung hat diese Unternehmenserwerbe stets genehmigt. Damit hat sie eine der bekannten Ursachen für den weiteren Schuldenaufwuchs gesetzt.

#### 4.1.5 Zuführung von Eigenkapital bzw. Verzicht auf Dividenden

Wie die Bundesregierung dem Haushaltsausschuss im Oktober 2017 berichtete, könnte der Bund der DB AG weitere Mittel zur Verfügung stellen, um das Eigenkapital zu erhöhen. Es würde dem Konzern jedoch keinen Spielraum verschaffen, wenn die DB AG die Dividenden an den Bund reduziert oder ganz darauf verzichtet. Denn der Kreislauf aus Dividenden und im Gegenzug wieder an die DB AG ausgezahlten höheren Zuwendungen für Schienenwegeinvestitionen würde damit durchbrochen.

Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass mit der Bahnreform die Haushaltsbelastung des Bundes zurückgeführt werden sollte. Eine erneute, vom Bund getragene Eigenkapitalerhöhung liefe diesem Ziel zuwider. Im Übrigen könnte ein solcher Schritt auch für den Wettbewerb auf dem deutschen Schienenverkehrsmarkt problematisch sein, da der Bund mit der DB AG nur eins von etwa 400 Eisenbahnverkehrsunternehmen fördern würde. Dies kann bereits aus ordnungspolitischen Gründen nicht im Interesse des Bundes liegen.

#### 4.1.6 Veräußerung von Unternehmensteilen

Obwohl die DB AG noch im Jahr 2015 erwogen hatte, bis zu 45 % der Anteile der Arriva plc. und der Schenker AG zu veräußern, teilte die Bundesregierung in ihrem Bericht vom Oktober 2017 mit, dass der Konzernvorstand zwischenzeitlich keine Kapitalprivatisierungspläne mehr habe. Dem Bericht war seinerzeit bereits zu entnehmen, dass zu dieser Frage innerhalb der Regierung keine einheitliche Position bestand. Im Oktober 2018 teilte die Bundesregierung mit, dass die politische Meinungsbildung zu den möglichen Handlungsalternativen noch andauere.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sind hierzu folgende Aspekte zu berücksichtigen:

- Für eine Veräußerung kommen nur ausgewählte Verkehrsunternehmen in Betracht, da die Eisenbahninfrastrukturunternehmen nach dem Grundgesetz mehrheitlich im Bundeseigentum verbleiben müssen (Tz. 1.4). Da die DB AG selbst nicht mehr an die Börse gebracht werden soll, ist der damalige Grund für den Erwerb der Arriva plc. und der Schenker AG inzwischen entfallen. Es ist nicht mehr notwendig, den DB AG-Konzern vorwiegend an den Interessen potenzieller Investoren international auszurichten.
- Durch den Verkauf ausgewählter Verkehrsunternehmen könnte die DB AG voraussichtlich Erlöse von mehreren Milliarden Euro erzielen. Damit würde ihre eigene Finanzierungskraft erheblich gestärkt. Zudem würde der Steuerungsaufwand im Konzern deutlich verringert.<sup>14</sup> Die DB AG könnte sich verstärkt auf ihre Kernaufgaben konzentrieren.
- Eine vollständige Veräußerung bestimmter Unternehmen hat Vorteile gegenüber einem Teilverkauf. Im Falle einer nur anteiligen Veräußerung bliebe es bei der organisatorischen Komplexität für Bund und DB AG. Bei einem Teilverkauf könnten nur geringere Veräußerungserlöse erzielt werden.

**Zwischenfazit:**

Einige der von der Bundesregierung beschriebenen Handlungsoptionen sind nicht ausreichend erfolgversprechend (Verbesserung der Ertragslage des operativen Geschäfts, Aufnahme von Fremdkapital) oder wären für den Bund selbst mit Haushaltsbelastungen verbunden (höhere Bundeszuschüsse, Zuführung von Eigenkapital). Obwohl der Entscheidungsspielraum damit bereits deutlich eingeschränkt ist, hat die Bundesregierung hierzu nach wie vor keine adäquate Handlungsstrategie entwickelt.

#### 4.2 Elementare Fragen bislang offen

Um die DB AG zielgerichtet strukturell weiter zu entwickeln, muss sich der Bund zunächst selbst grundsätzlich positionieren. Dies gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes insbesondere für die nachfolgenden Fragestellungen:

<sup>14</sup> Siehe sog. Brandbrief des Vorstandsvorsitzenden an die Führungskräfte des DB AG-Konzerns vom 7. September 2018; Fundstelle: [www.handelsblatt.com](http://www.handelsblatt.com) (abgerufen am 9. September 2018).

#### 4.2.1 Wie kann der Bund seiner Eigentümerrolle gerecht werden?

Die bisherige Entwicklung der DB AG ist dadurch geprägt, dass die Bundesregierung es dem Konzernvorstand fast vollständig überließ, über Struktur und unternehmerische Ausrichtung zu entscheiden. Vor etwa zehn Jahren wurde der geplante Börsengang der DB AG aufgegeben. Seitdem erstellten die zuständigen Bundesministerien kein übergreifendes Konzept, das dem Bund als Richtschnur in seiner Eigentümerfunktion dienen könnte. Es ist deshalb auch nach der aktuellen Stellungnahme der Bundesregierung vom Oktober 2018 nicht erkennbar, welche Entwicklung die Bundesregierung künftig von der DB AG erwartet. Bei der Sondersitzung des Aufsichtsrats am 22. und 23. November 2018 hat der Bund erneut auf steuernde Impulse verzichtet. Der Bund wird damit seiner Eigentümerrolle nicht gerecht.

**Der Aufsichtsrat** der DB AG hat – wie in anderen Unternehmen – die Rolle eines Überwachungsorgans. Er umfasst 20 Sitze, von denen jeweils zehn dem Bund (Anteilseignerseite) und der Arbeitnehmerseite zur Verfügung stehen. In den letzten Jahren endeten auf der Anteilseignerseite mehrere Mandate. Der Bund besetzte die frei gewordenen Sitze nicht immer umgehend nach, sodass die Anteilseignerseite zeitweise unterrepräsentiert war. Soweit die Anteilseignerseite durch weniger Mandatsträger vertreten war als die Arbeitnehmerseite, bestand die Möglichkeit, dass der Bund im Plenum des Aufsichtsrats von der Arbeitnehmerseite überstimmt werden konnte. Grundsätzlich bergen wiederholte Neubesetzungen von Aufsichtsratsmandaten das Risiko, dass dem Aufsichtsrat aufgebautes Fachwissen und entsprechende Erfahrungen verloren gehen. Hierdurch kann die Überwachung durch den Aufsichtsrat geschwächt werden.

Es ist erforderlich, dass die vom Bund in das Gremium entsandten Vertreter die Pläne, Tätigkeiten und Vorschläge des Vorstands hinterfragen, ggf. Alternativen einfordern, den Vorstand entsprechend beraten und dabei das mit der Beteiligung des Bundes an der DB AG verfolgte „wichtige Bundesinteresse“ berücksichtigen. Soweit dies unterbleibt, laufen die haushaltsrechtlichen Pflichten, für einen angemessenen Einfluss des Bundes im Überwachungsorgan zu sorgen und die besonderen Interessen des Bundes zu berücksichtigen (§ 65 Absätze 1 und 6 BHO), faktisch ins Leere.

**Der Bund als Eigentümer** hat die mit seinem Bundesunternehmen DB AG verfolgten Ziele festzulegen und zu beschreiben. Wesentliche Aufgaben des Eigentümers sind:

- dem Bundesunternehmen konkrete Ziele bzw. ein Zielsystem für die öffentliche Aufgabenerfüllung vorzugeben,
- die Einhaltung der Zielvorgaben durch das Bundesunternehmen zu überwachen und aktiv zu steuern sowie
- die für die gebotene Einflussnahme geeignete Unternehmensform (z. B. GmbH) zu bestimmen.

#### 4.2.2 Was sind die strategischen Ziele des Bundes zur Wahrnehmung seines Gewährleistungsauftrages?

Das Grundgesetz (Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz) bezieht den Gewährleistungsauftrag des Bundes auf das Wohl der Allgemeinheit bei

- dem Ausbau und Erhalt des Schienennetzes sowie
- den Verkehrsangeboten der Eisenbahnen des Bundes auf diesem Schienennetz.

Obwohl das zentrale Ziel des Bundes für den Eisenbahnbereich damit hinreichend umrissen ist, leitete die Bundesregierung seit der Bahnreform hieraus kaum Vorgaben zur Umsetzung der Ziele oder konkrete Handlungsansätze ab. Offen bleibt, „was für eine Bahn“ und „wieviel Bahn“ der Bund haben möchte. Welche Tochterunternehmen die selbst nicht operativ tätige DB AG zur Umsetzung der Ziele benötigt, beantwortete die Bundesregierung bisher ebenso wenig.

#### 4.2.3 Welches ist das am besten geeignete Organisationsmodell?

Der verfassungsmäßige Gewährleistungsauftrag kann mithilfe unterschiedlicher Organisationsmodelle umgesetzt werden. Bei dem jetzigen Modell der DB AG, dem integrierten Vertragskonzern, werden Eisenbahninfrastruktur- und Eisenbahnverkehrsunternehmen „unter einem Dach“ geführt (sogenannte Einheit von Netz und Betrieb). Im Zusammenhang mit dem seinerzeit geplanten Börsengang ließ der Bund im Jahr 2005 Alternativen zu diesem Modell untersuchen.

Trotz der sich durch Liberalisierung und Internationalisierung der Verkehrsmärkte wandelnden Rahmenbedingungen erörterte die Bundesregierung in den letzten zehn Jahren nicht mehr, inwieweit das bisherige Modell noch zur Aufgabenwahrnehmung geeignet ist. Die Monopolkommission und Wettbewerber der DB AG haben dieses Modell wiederholt kritisiert, weil es der DB AG Anreize biete, konzernfremde Eisenbahnverkehrsunternehmen zu diskriminieren. Dies könnte beispielsweise geschehen, falls ein Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG Fahrpläne so gestaltet, dass diese die Eisenbahnverkehrsunternehmen des DB AG-Konzerns gegenüber den Wettbewerbern einseitig bevorzugen. Auch eine etwaige Konzentration der Schienenwegeinvestitionen auf nur von Verkehrsunternehmen der DB AG befahrene Teilnetze würde hierzu zählen. Mit Blick auf verkehrs-, markt-, umwelt- und Klimaschutzpolitische Ziele muss der Bund aber ein Interesse haben, den Verkehrsträger Eisenbahn als Ganzes zu stärken, nicht lediglich den DB AG-Konzern.

#### 4.2.4 Wozu benötigt der Bund das Auslandsgeschäft der DB AG?

Die Bundesregierung erklärte gegenüber dem Bundesrechnungshof, das wichtige Bundesinteresse an der Arriva plc. sowie der Schenker AG leite sich aus dem Ge-

schäftszweck des Mutterkonzerns DB AG ab, der auch von den Töchtern im Ausland unmittelbar verfolgt bzw. unterstützt werde.

Das BMVI und das BMF billigen deshalb, dass die DB AG ihr Auslandsengagement laufend erweitert. So befürworteten beide Ressorts beispielsweise noch im November 2018 den Erwerb aller Anteile eines großen privaten Busunternehmens in einem europäischen Land für über 60 Mio. Euro durch die Arriva plc. Aus Sicht des BMVI bestehe an diesem Vorhaben ein wichtiges Bundesinteresse und es sei unter den in der Satzung der DB AG geregelten Unternehmensgegenstand zu subsumieren. Dem widersprach das BMF nicht. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes blieb dabei unberücksichtigt, dass

- aus dem Gewährleistungsauftrag des Bundes für die Eisenbahn in Deutschland kein wichtiges Bundesinteresse am Betrieb regionaler Busverkehre außerhalb Deutschlands abgeleitet werden kann,
- daran auch der Umstand nichts ändert, dass die sehr weit gefasste Satzung der DB AG einen solchen Unternehmenserwerb möglicherweise zulässt,
- solche nicht-betriebsnotwendige Ausgaben dem Schuldenabbau des Konzerns zuwiderlaufen und zulasten der erforderlichen Investitionen in Deutschland gehen und
- die Bundesregierung noch damit befasst ist, sich zur Ausrichtung der DB AG zu positionieren. Dieser Prozess muss jedoch beendet sein, bevor das BMVI zusätzliche internationale Geschäftstätigkeiten der DB AG genehmigt.

Die noch im Sommer 2018 vom BMVI gegenüber dem Parlament vertretene Ansicht, die Auslandsaktivitäten der DB AG seien „wichtige Ertragsbringer“, überzeugt nicht. Selbst wenn die Auslandstöchter der DB AG wirtschaftlich erfolgreich sind, profitiert die Eisenbahn in Deutschland finanziell bislang nicht davon (Tz. 4.1.1).

Aufgrund dessen wird die Bundesregierung die elementare Frage neu bewerten müssen, wozu der Bund das Auslandsgeschäft der DB AG tatsächlich benötigt. Vorrangig ist der grundgesetzliche Auftrag des Bundes, verlässliche Schienenmobilität für die Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft zu gewährleisten.

#### 4.2.5 Welche Geschäftsfelder der Eisenbahn in Deutschland liegen noch im Bundesinteresse?

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass die aktuell ausgeübten Aktivitäten des DB AG-Konzerns von der Satzung gedeckt seien. Angesichts des seit der Bahnreform stark gewandelten Markt- und Wettbewerbsumfeldes gehöre es dazu, Geschäfte auch verkehrsträgerübergreifend wahrzunehmen. Durch Liberalisierung und Digitalisierung habe sich die Anbieterseite auf den Verkehrsmärkten erheblich erweitert.

Wenngleich die Bundesregierung den Wandel der Verkehrsmärkte zutreffend beobachtet, hat sie daraus bisher nicht die notwendigen Schlüsse gezogen, in welchen Geschäftsfeldern die DB AG tätig sein sollte. So sieht der Bundesrech-



nungshof z. B. die in Deutschland zunehmende Anzahl von konzernfremden Eisenbahnverkehrsunternehmen und ihren wachsenden Verkehrsanteil als Anhaltspunkte dafür, dass der Bund immer weniger selbst als Verkehrsunternehmer über die DB AG tätig werden muss.

Mit der Schenker AG ist die DB AG führend im europäischen Straßengüterverkehr. Die Schenker AG steht damit potenziell in Konkurrenz zum bahneigenen Schienengüterverkehr (DB Cargo AG). Dabei hat die Schenker AG das Ziel, die Effizienz des Straßengüterverkehrs noch weiter zu steigern. So setzt sie seit dem Jahr 2016 versuchsweise besonders lange und schwere Lastkraftwagen (sogenannte Lang-Lkw oder Gigaliner) ein. Zudem praktiziert sie mit mehreren täglichen Fahrten auf der Autobahn zwischen München und Nürnberg das rechnerunterstützte, engere Kolonnenfahren von Lkw (sogenanntes Platooning). Diese Fahrten finden mit realen Stückgutladungen statt. Noch ist offen, in welchem Umfang die Schenker AG diese Techniken künftig einsetzen wird. Wenn die von der Bundesregierung angesprochene Satzung der DB AG diese Aktivitäten zulässt, bedeutet dies nicht, dass sie auch im Interesse des Bundes liegen, das er mit seiner Beteiligung an der DB AG verfolgt. Vielmehr begründet dies Zweifel, ob die Satzung durchgängig mit dem Gewährleistungsauftrag des Bundes in Einklang steht. Genau dies hat der Bund regelmäßig zu untersuchen. Er muss in diesem Zusammenhang auch klären, inwieweit die Angebote der DB AG zum Gütertransport auf der Straße und auf der Schiene in Konkurrenz zueinander stehen und ob sich dieses Konkurrenzverhältnis nachteilig auf die gewünschte Verkehrsverlagerung auswirkt.

**Zwischenfazit:**

Die Bundesregierung hat es bisher versäumt, wesentliche Fragen zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der DB AG zu klären. Es fehlen ihr damit die Grundlagen, um die DB AG konsequent am Bundesinteresse auszurichten. Die unterbliebene Positionierung der Bundesregierung ermöglicht es der DB AG weiterhin, umfangreich internationale und bahnfremde Geschäftstätigkeiten aufzubauen und damit in Konkurrenz zu ihrem eigenen Kerngeschäft zu treten.

## 5 Zusammenfassende Würdigung

Es ist unbefriedigend, wie sich die Verkehrsanteile der Eisenbahn in Deutschland und die finanzielle Lage der DB AG entwickelt haben. Dies erschwert das Erreichen haushalts-, verkehrs-, umwelt- und Klimaschutzpolitischer Ziele und damit letztlich die erfolgreiche Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung.

Indem der DB AG-Konzern stetige Marktanteilsverluste der Eisenbahn in Deutschland durch verstärktes Engagement auf internationalen Märkten und durch bahnfremde Geschäfte zu kompensieren versucht (Tz. 4.1.1), wird anhand

der jährlichen Konzernergebnisse die Lage der DB AG in ihrem eigentlichen Kerngeschäft immer weniger transparent.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat der Bund zu dieser Entwicklung beigetragen. Zum einen hat er die Rahmenbedingungen der unterschiedlichen Verkehrsträger bis heute so ausgestaltet, dass sich die Eisenbahn im Wettbewerb nur schwer behaupten kann. Zum anderen hat die Bundesregierung gebilligt, dass die Satzung den Unternehmensgegenstand des DB AG-Konzerns sehr weit fasst: Durch „Logistik-, [...] Beratungs- und Dienstleistungen aller Art [...] im In- und Ausland“ kann die DB AG als Universalkonzern agieren. Dies steht jedoch im Widerspruch zur mit der Bahnreform angestrebten Fokussierung der DB AG auf die Eisenbahn in Deutschland. Zudem überlässt die Bundesregierung den Konzern weitgehend der Selbststeuerung durch den Vorstand, anstatt die vom Bundesverfassungsgericht unterstrichene Verantwortung für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG wahrzunehmen.

Der Bundesrechnungshof hält dies für nicht länger hinnehmbar und sieht auf mehreren Ebenen Handlungsbedarf für die Bundesregierung.

## 6 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

### 6.1 Bundesziele auf Grundlage des Gewährleistungsauftrages definieren

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte die Bundesregierung eine Strategie entwickeln, in der sie ihre verkehrsträgerübergreifenden und bahnpolitischen Leitlinien bestimmt. Sie muss den abstrakten Gewährleistungsauftrag des Bundes „mit Leben füllen“, d. h. den Bund in grundlegenden Fragen klar positionieren (Tzn. 4.2.1 und 4.2.2). Zunächst hat die Bundesregierung ihre Ziele zu bestimmen und durch transparente Indikatoren zu operationalisieren. Darauf aufbauend kann sie die Eignung ihrer bisherigen Handlungsansätze überprüfen, den künftigen Handlungsbedarf bestimmen und das Bundesunternehmen zielführend steuern.

In diesem Zusammenhang sollte die Bundesregierung die Wettbewerbssituation zwischen den Verkehrsträgern analysieren und schlussfolgern, inwieweit sie die ordnungs- und fiskalpolitischen Rahmenbedingungen mit Blick auf die gewünschte Stärkung des Schienenverkehrs anzupassen hat. So hat der Bundesrechnungshof bezüglich der Umsetzung der Energiewende bereits im September 2018

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

angeregt zu erwägen, den Ausstoß des klimaschädlichen Gases CO<sub>2</sub> zu bepreisen<sup>15</sup> und damit ein Anreizinstrument für energieeffizientes Handeln, d. h. auch für Verkehrsverlagerungen auf die Schiene, zu schaffen.

## 6.2 Strukturmodell für die künftige Eisenbahn in Deutschland entwickeln

Die Bundesregierung sollte mehrere mögliche Rechtsformen und Strukturmodelle vergleichend dahingehend untersuchen, wie sie die vorgenannten Ziele des Bundes am besten unterstützen. Das Modell des integrierten Vertragskonzerns, das zum Zeitpunkt der Bahnreform zunächst als „natürliche“ Organisationsform der DB AG erschien, ist vor dem Hintergrund des inzwischen erreichten Wettbewerbsniveaus auf dem deutschen Schienenverkehrsmarkt 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.

## 6.3 Interesse als Eigentümer der DB AG bestimmen und nicht benötigte Unternehmensteile vollständig verkaufen

Solange der Bund sich nicht für eine andere Organisationsform entschieden hat, hat er das wichtige Interesse an seinem DB AG-Konzern näher darzulegen. Im Koalitionsvertrag für die 19. Legislaturperiode haben sich die Koalitionsparteien darauf verständigt, dass für den Bund als Eigentümer „nicht die Maximierung des Gewinns, sondern eine sinnvolle Maximierung des Verkehrs auf der Schiene im Vordergrund“ steht. Deshalb erwartet der Bundesrechnungshof von der Beteiligungsverwaltung und von den anderen zuständigen Bundesministerien, zu definieren, welche Geschäftstätigkeiten und Bestandteile der DB AG (Länder, Sparten) einem öffentlichen Zweck dienen und noch bundesnotwendig sind, um diese auf die Eisenbahn in Deutschland zu konzentrieren. Im Ergebnis wird der Bund auf die DB AG einwirken müssen, dass sich diese zumindest mittelfristig von Unternehmensbeteiligungen trennt, die nicht mehr im Bundesinteresse stehen. Am offenkundigsten trifft dies nach Auffassung des Bundesrechnungshofes auf die Arriva plc. und die Schenker AG zu. Der Bund sollte ferner auf die DB AG Einfluss ausüben, dass vor einer Entscheidung über die Neuausrichtung des

15 Bericht nach § 99 BHO über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie vom 28. September 2018 (abrufbar unter: <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/sonderberichte/energiewende/2018-sonderbericht-energiewende>)

DB AG-Konzerns nicht weitere Anteile an Gesellschaften mit Sitz im Ausland oder an Unternehmen mit bahnfremder Geschäftstätigkeit erworben werden.

Ob darüber hinaus schrittweise weitere Verkehrsunternehmen des Konzerns zu veräußern wären, z. B. in den Geschäftsfeldern DB Fernverkehr, DB Regio oder DB Cargo, sollte der Bund bei der Festlegung seiner Beteiligungsziele berücksichtigen.

Ziel des Bundes muss es sein, die DB AG besser steuern zu können. Dies schließt auch ein, dass der Bund die Wahrnehmung seiner Rechte als Eigentümer der DB AG im Aufsichtsrat künftig stärker als bislang an seiner Allgemeinwohlverpflichtung nach Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz ausrichtet. Darüber hinaus ist es notwendig, die starke Aufsplitterung des DB AG-Konzerns in eine Vielzahl von Unternehmenstöchtern zu beseitigen, damit sich das Unternehmen auf das Kerngeschäft, die Eisenbahn in Deutschland, konzentrieren kann.

## 6.4 Für angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss sorgen

Bei den Unternehmen, die auf Grundlage des wichtigen Bundesinteresses weiterhin zum Konzern gehören sollen, hat der Bund künftig für die nötigen gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten zu sorgen.

Deshalb empfiehlt der Bundesrechnungshof der Bundesregierung,

- für die Konzern-Holding eine geeignete Rechtsform zu bestimmen (z. B. GmbH),
- den jeweiligen Unternehmenszweck aller Konzernunternehmen aus den übergeordneten Zielen des Bundes abzuleiten und diesen im Regelwerk klar zu bestimmen,
- die Überwachungsorgane sowie Beiräte angemessen mit Bundesvertretern zu besetzen,
- Regelungen zu schaffen, die eine dem Alleineigentum des Bundes entsprechende Einflussnahme ermöglichen und
- dafür zu sorgen, dass das Unternehmen und das Aufsichtsgremium dem Bund regelmäßig und hinreichend transparent Bericht erstatten.

Damit wird der Bund in die Lage versetzt, zu überprüfen, ob die Geschäftstätigkeit des Konzerns seinen zuvor definierten Zielen (Tz. 6.1) gerecht wird. Sollte dies nur unzureichend der Fall sein, kann und muss der Bund hierauf korrigierend Einfluss nehmen. Diese Rolle haben die Bundesvertreter in den Aufsichtsgremien in enger Abstimmung mit der Beteiligungsverwaltung im BMVI wahrzunehmen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am  
13. Dezember 2018 beschlossen.

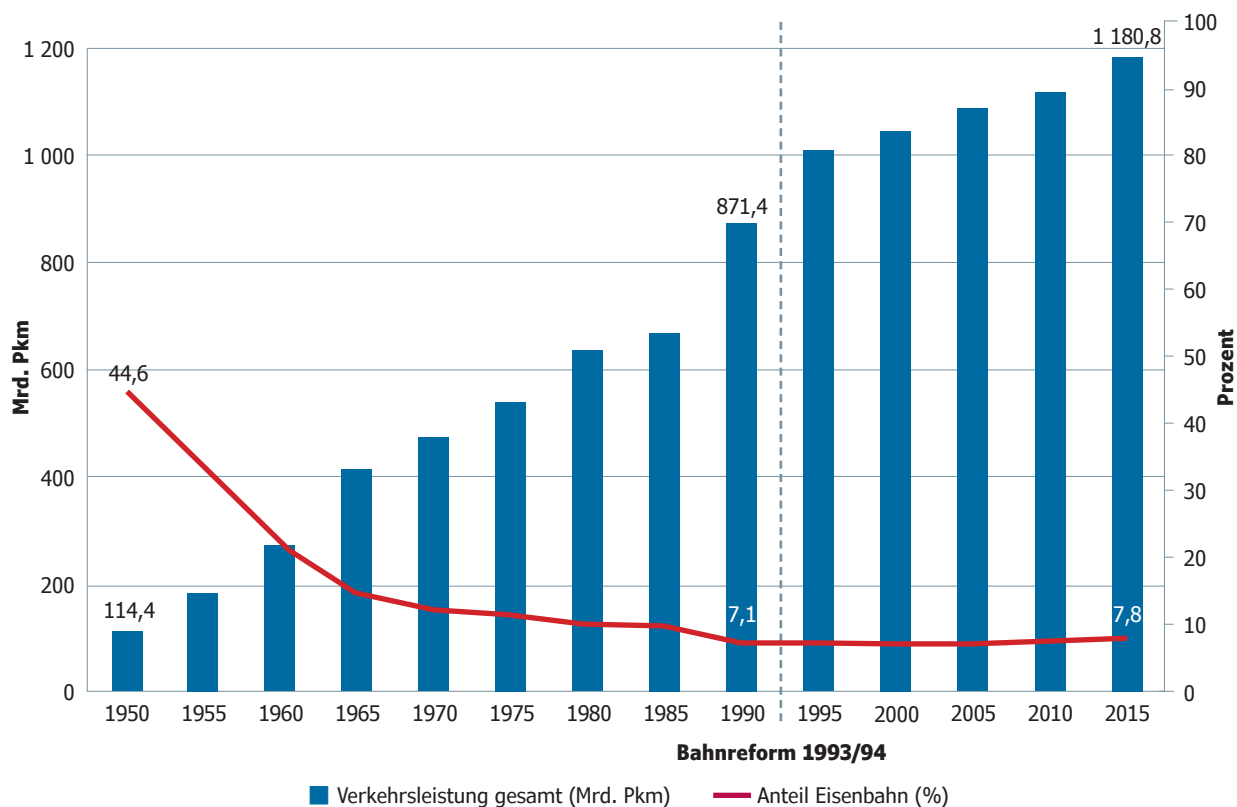
Bonn, den 17. Januar 2019

Kay Scheller  
Präsident

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

## Anlage 1

### Verkehrsleistung im Personenverkehr und Anteil der Eisenbahn daran

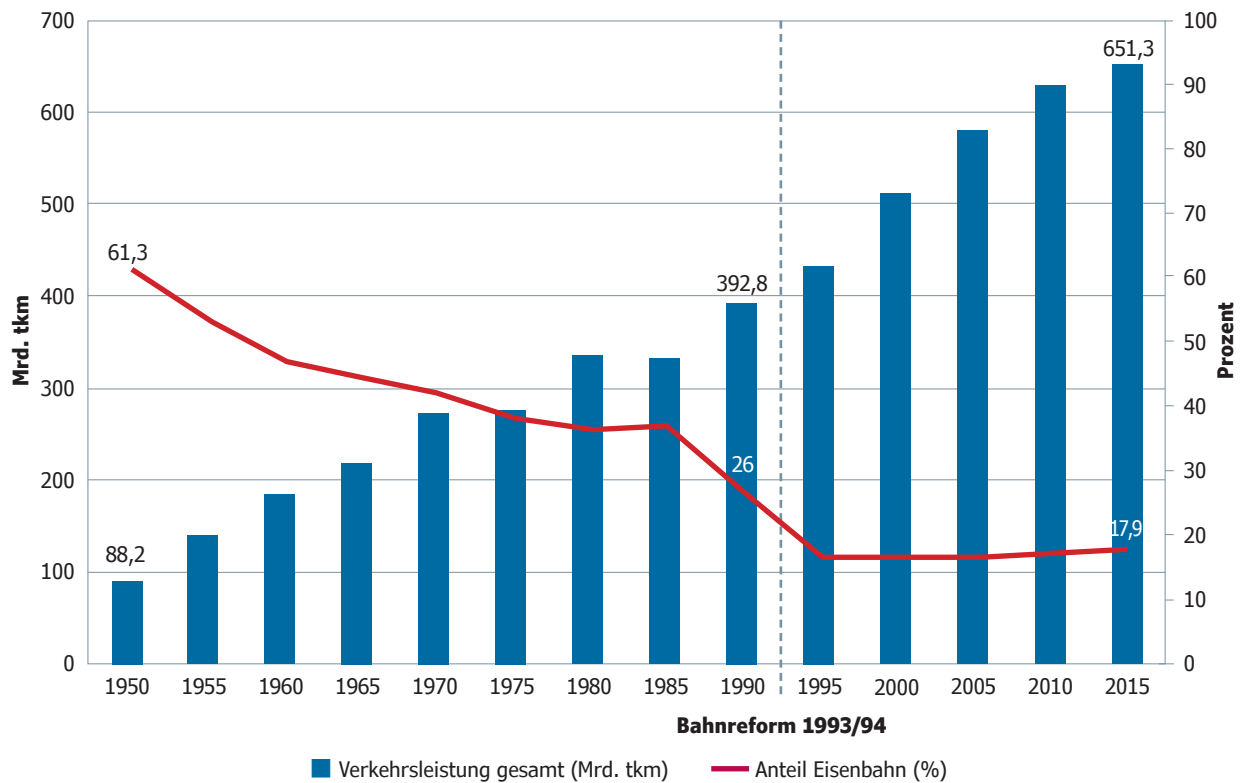


Quelle: BMVI (Hrsg.), Verkehr in Zahlen; Darstellung: Bundesrechnungshof.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

## Anlage 2

### Verkehrsleistung im Güterverkehr und Anteil der Eisenbahn daran



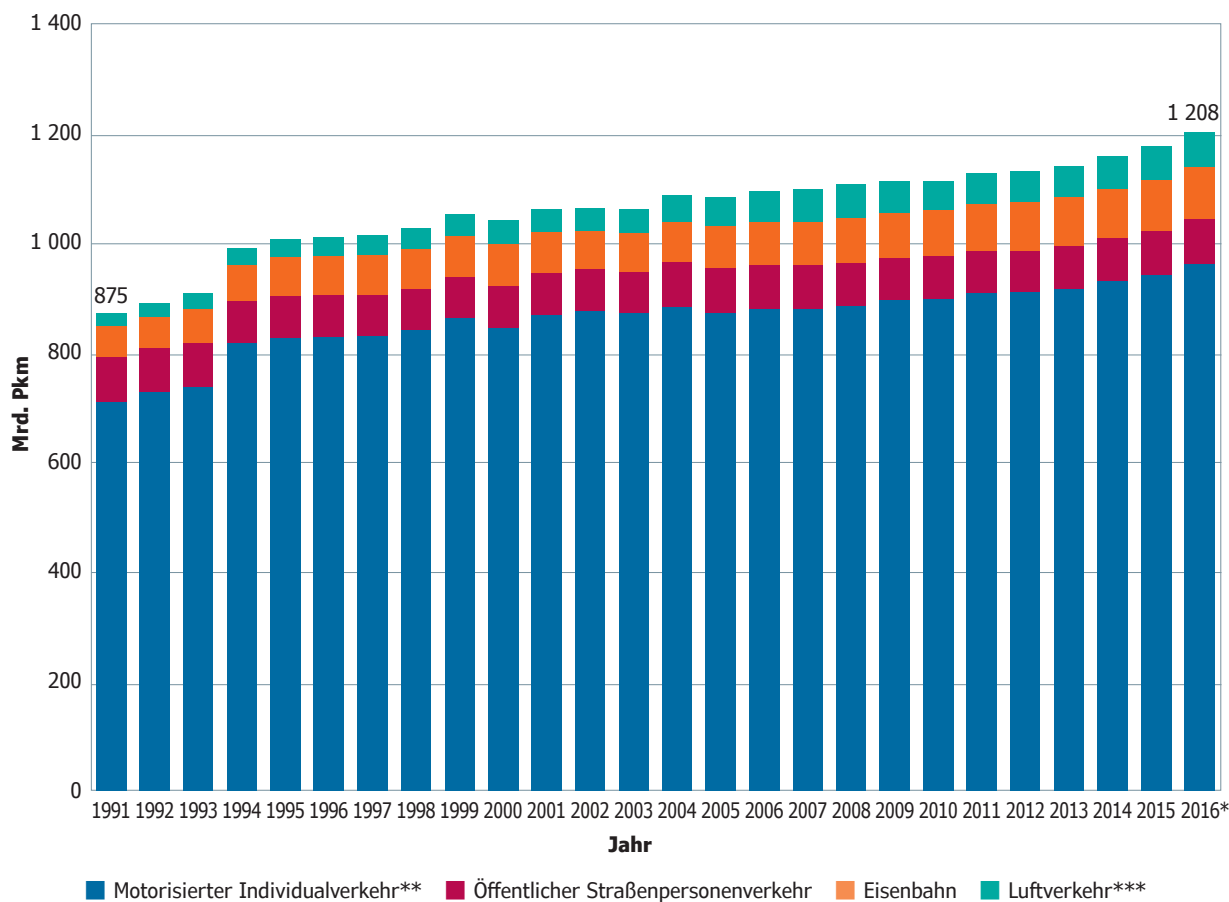
Quelle: BMVI (Hrsg.), Verkehr in Zahlen; Darstellung: Bundesrechnungshof.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.



## Anlage 3

### Motorisierter Personenverkehrsaufwand nach Verkehrsträgern



Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 2017/2018.

\* zum Teil vorläufige Werte

\*\* Motor. Individualverkehr: ab 1994 veränderte Methodik, die zu einem höheren Verkehrsaufwand führt

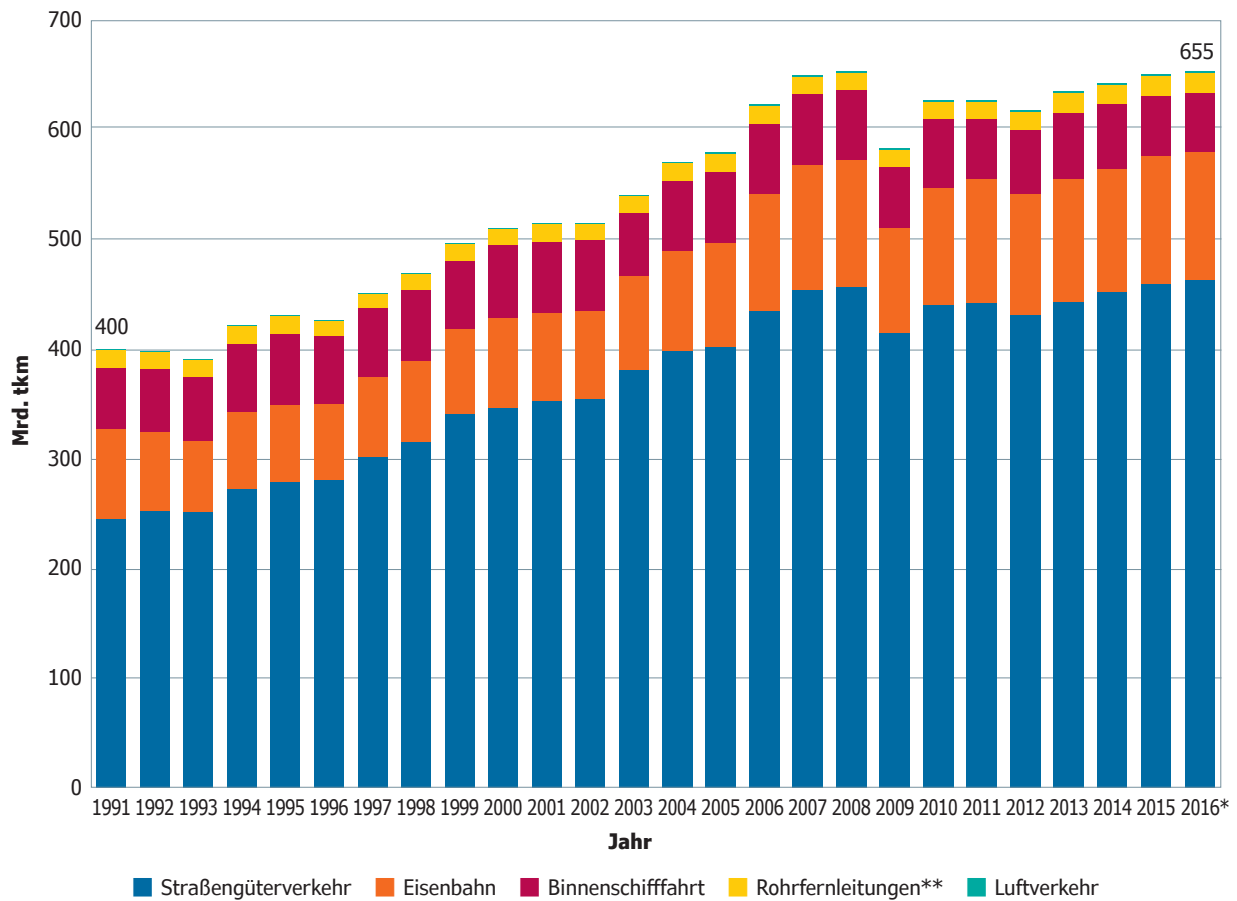
\*\*\* Luftverkehr: ab 2010 geänderte Erfassungsmethode

Quelle: [www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#textpart-3](http://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#textpart-3)  
(abgerufen am 31. Oktober 2018).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

## Anlage 4

### Güterverkehrsaufwand nach Verkehrsträgern



Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.), Verkehr in Zahlen 2017/2018.

\* zum Teil vorläufige Werte

\*\* ab 1996 nur Rohöl

Quelle: [www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#textpart-3](http://www.umweltbundesamt.de/daten/verkehr/fahrleistungen-verkehrsaufwand-modal-split#textpart-3)  
(abgerufen am 31. Oktober 2018).

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.