

16.03.23

Unterrichtung

durch den Bundesrechnungshof

Bericht nach § 99 der Bundeshaushaltsordnung zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG - Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung -

Bundesrechnungshof
Der Präsident

Bonn, 15. März 2023

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ersten Bürgermeister
Dr. Peter Tschentscher

Sehr geehrter Herr Präsident,

mit diesem Schreiben leite ich dem Bundesrat einen Bericht nach § 99 Bundeshaushaltsordnung zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG – Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung – zu. Sie erhalten den Bericht in elektronischer Form und auf dem Postweg.

Gleichzeitig leite ich den Bericht auch dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zu. Er wird zudem auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht.

Mit freundlichen Grüßen
Kay Scheller



Bericht nach § 99 BHO

zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG

Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung

Die Prüfungsergebnisse auf einen Blick

Dauerkrise der Deutschen Bahn AG – bisherige Lösungsansätze greifen nicht

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) hat nach Jahren der Untätigkeit gravierende strukturelle, finanzielle und betriebliche Probleme bei der Deutschen Bahn AG (DB AG) anerkannt. Es hat jedoch keine ausreichenden Schritte eingeleitet, um die sich verschärfende Dauerkrise zu lösen. Es braucht grundsätzliche Reformen, damit das System Eisenbahn seine verkehrs- und klimapolitische Rolle erfüllen kann.

Worum geht es?

Seit Jahren verschlechtert sich die wirtschaftliche Lage der DB AG und sinkt die Zuverlässigkeit im gesamten System Eisenbahn. Die DB AG ist ein Sanierungsfall. Der seit langem identifizierte Handlungsdruck steigt weiter an. Die Struktur der DB AG und der passive Alleineigentümer Bund gefährden zunehmend wichtige Wachstumsziele für die Schiene. Erste Reaktionen des BMDV auf die Schieflage des Konzerns, die Unpünktlichkeit im Eisenbahnverkehr und die Kapazitätsengpässe betreffen nur Teilaspekte. Sie sind zudem zu zögerlich und greifen zu kurz.

Was ist zu tun?

Das BMDV muss die Ursachen der Probleme – ohne Denkverbote – angehen. Leitgedanke muss der verfassungsrechtliche Gewährleistungsauftrag des Bundes insbesondere für das Schienennetz sein. Das BMDV hat ambitionierte, aber auch realistische Ziele abzuleiten und eine konsistente Strategie für die DB AG umzusetzen. Die Konzernstruktur der DB AG ist auf den Prüfstand zu stellen, ihre Geschäftstätigkeiten sind neu auszurichten. Das BMDV muss die DB AG grundlegend reformieren und aktiv steuern. Dafür reichen eine neu eingerichtete Steuerungsgruppe und andere bisher angekündigte Maßnahmen nicht aus.

Was ist das Ziel?

Das System Eisenbahn – als Gesamtheit der Eisenbahnunternehmen und der für sie geltenden Rahmenbedingungen – deckt die Verkehrsbedürfnisse und trägt dazu bei, Verkehre zu verlagern und das Klima zu schützen. Dafür hat der Bund ein klares Zielbild und konkrete Etappenziele bestimmt. Dies gilt sowohl für das System Eisenbahn als auch für seine Beteiligung an der DB AG. Die DB AG ist so ausgerichtet, dass sie zum effizienten Umsetzen dieser Ziele beiträgt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkung	7
1.1	Die Rollen des Bundes im System Eisenbahn	7
1.2	Anlass des Berichts	9
2	Wirtschaftliche Lage der DB AG verschärft sich weiter	11
3	Wachstumsziele des Bundes außer Reichweite	17
4	Probleme von der Bundesregierung nicht angegangen	20
4.1	Eisenbahnpolitische Ziele des Bundes weiterhin unklar	21
4.2	Bund richtet die DB AG unzureichend auf seine Ziele aus	23
4.3	Bund als Alleineigentümer hinterfragt die Konzernstruktur der DB AG nicht	25
4.4	Bund nutzt seine Einflussmöglichkeiten für eine aktive Beteiligungsführung nicht	28
5	Zusammenfassende Bewertung	29
6	Handlungsbedarf	31
6.1	Bundesziele für das System Eisenbahn definieren	31
6.2	DB AG auf Eigentümerinteressen ausrichten	31
6.3	Strukturmodell für das System Eisenbahn weiterentwickeln	32
6.4	Endlich wirksamen Einfluss des Bundes sicherstellen	33

0 Zusammenfassung

0.1 Der Bund ist Gestalter der eisenbahnpolitischen Ziele und des wettbewerblichen Rahmens im Schienenverkehr. Er ist verpflichtet, insbesondere beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes das Allgemeinwohl zu beachten (Gewährleistungsauftrag). Zugleich ist er Alleineigentümer des größten Eisenbahnunternehmens in Deutschland – der DB AG. Die DB AG ist ein integrierter Konzern, der weite Teile der Eisenbahninfrastruktur in Deutschland betreibt. Zum Konzern gehören auch Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie zahlreiche weitere Töchter, die im wettbewerblichen Umfeld tätig sind. Bereits im Jahr 2016 hatte der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages es als erforderlich angesehen, die DB AG strukturell weiterzuentwickeln. Der Bundesrechnungshof hatte im Januar 2019 in einem Sonderbericht zur DB AG auf weiterhin bestehende grundlegende Missstände aufmerksam gemacht:

- Es war seit der Bahnreform im Jahr 1994 nicht gelungen, wesentliche Verkehrsanteile von anderen Verkehrsträgern auf die Schiene zu verlagern.
- Statt sich auf Schienennetz und -verkehr in Deutschland zu konzentrieren, weitete die DB AG ihre internationalen und bahnfremden Geschäftstätigkeiten immer weiter aus.
- Obwohl die DB AG bei der Bahnreform frei von Finanzschulden gestellt wurde, war sie im Jahr 2018 mit 20 Mrd. Euro verschuldet – Tendenz steigend.
- Der Bund nahm seine Rolle als Alleineigentümer zu passiv wahr; dem BMDV fehlte eine Strategie für das eigene Vorgehen und für die Geschäftstätigkeiten der DB AG.

Nach nunmehr vier weiteren Jahren beurteilt der Bundesrechnungshof den aktuellen Sachstand (Tz. 1).

0.2 In den letzten Jahren hat sich der Zustand der DB AG weiter verschlechtert. Die DB AG befindet sich in einer Dauerkrise. Als Alleineigentümer steht der Bund daher bei der DB AG vor operativen und finanziellen Problemen, die sich in Anzahl und Dringlichkeit verschärfen: Die DB AG verfehlt seit langem die Kundenansprüche an Pünktlichkeit und Verlässlichkeit. Im Jahr 2022 war mehr als jeder dritte Fernverkehrszug unpünktlich – ein Negativrekord. Im Nah- und im Güterverkehr hat sich die Lage ebenfalls wesentlich verschlimmert. DB Cargo weitet ihre Verluste seit Jahren aus und erbringt keinen messbaren Beitrag, Güterverkehre auf die Schiene zu verlagern. Auch im Personenverkehr nehmen die wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu. Die Eisenbahninfrastruktur ist in vielen Bereichen überaltert. Überdies erfordern die umfangreichen Geschäftstätigkeiten jenseits des deutschen Schienennetzes und -verkehrs ein Handeln: Beteiligungen der DB AG an Unternehmen in der ganzen Welt binden Management- und Finanzressourcen des Konzerns. DB Arriva ist im europäischen Ausland im Nahverkehr tätig und dortige Defizite belasten die DB AG. Der seit dem Jahr 2019 beschlossene Ausstieg ist nur in Ansätzen verwirklicht. Beim weltweit zu Lande, zu Wasser und in der Luft agierenden Logistikunternehmen DB Schenker verschlechtert sich die Marktposition. Die avisierte Fokussierung in der Konzernstrategie

„Starke Schiene“ ist – wie viele andere angekündigte Lösungsansätze – eine weitgehend wirkungslose Worthölse. Obwohl der Bund die DB AG immer stärker finanziell unterstützt, wuchs die Konzernverschuldung seit dem Jahr 2016 um 5 Mio. Euro pro Tag an. Die Nettofinanzschulden von inzwischen mehr als 30 Mrd. Euro schränken die Handlungsspielräume zunehmend ein. Der Vorstand der DB AG fordert immer mehr Geld aus dem Bundeshaushalt. Die DB AG entwickelt sich zu einem Fass ohne Boden. Der Alleineigentümer Bund gerät unter Druck, den Sanierungsfall DB AG immer stärker finanziell zu unterstützen (Tz. 2).

- 0.3 Diese Fehlentwicklungen darf der Bund nicht weiter hinnehmen, denn sie laufen seinen Interessen zuwider. Die vielfältigen Probleme führen dazu, dass der Bund seinen Gewährleistungsauftrag immer schlechter erfüllt. Kapazitätsengpässe im Netz hemmen auf Jahre hinaus den Schienenverkehr sowohl der DB AG als auch der anderen Eisenbahnunternehmen in Deutschland. So wird der Bund das ambitionierte Wachstumsziel, die Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr bis zum Jahr 2030 zu verdoppeln, verfehlen. Dieses für den Bund und die DB AG absehbare Scheitern betrifft auch den Schienengüterverkehr: Bis zum Jahr 2030 wird er den geplanten 25 %-Anteil am gesamten Gütertransport nicht erreichen. Zugleich sind auch die Gesamtkosten unklar, um ein solches Wachstum im Schienenverkehr erreichen zu können (Tz. 3).
- 0.4 Das BMDV kündigte im Juni 2022 an, die Interessen des Bundes stärker durchsetzen zu wollen. Nach den Feststellungen des Bundesrechnungshofes werden die bisher angestoßenen Handlungsansätze nicht ausreichen, um die Probleme grundlegend zu lösen und die notwendigen Reformen am System Eisenbahn durchzuführen:
- Die eisenbahnpolitischen Ziele des Bundes sind inhaltlich weiterhin nicht klar definiert – „was für eine Bahn“ und „wieviel Bahn“ der Bund „zu welchen Kosten“ künftig haben möchte, ist ungeklärt. Ohne klare Ziele kann das BMDV weder steuern noch etwaige Fortschritte messen (Tz. 4.1).
 - Dem BMDV fehlen nach wie vor eine überzeugende Eigentümerstrategie sowie darauf abgestimmte Etappenziele, um die Geschäftstätigkeiten der DB AG sukzessive auf die Interessen des Bundes auszurichten. Die DB AG nutzt dieses Steuerungsdefizit und expandiert weiterhin in internationale Geschäfte (Tz. 4.2).
 - Der Bund hinterfragt die integrierte Konzernstruktur der DB AG bisher nicht grundsätzlich. Er nimmt sowohl Hemmnisse für den eigenen Einfluss als auch für den Wettbewerb hin. Angesichts der Problemlage dürfen Politik und BMDV diese Stellschrauben bei den weiteren Überlegungen nicht weiter ignorieren (Tz. 4.3).
 - Die im Juni 2022 angekündigte neue Steuerungsgruppe im BMDV stärkt die gesellschaftsrechtlichen Einflussmöglichkeiten auf die DB AG nicht wie erforderlich – der langjährige Kontrollmangel des Bundes über den Konzern droht sich fortzusetzen (Tz. 4.4).
- 0.5 Die Dauerkrise ist nicht nur auf Entscheidungen der DB AG, sondern auch auf Versäumnisse des Bundes zurückzuführen. Auch wenn die Pandemie zeitweise den Kern der Probleme überdeckte, hat es die Bundesregierung unterlassen, die Ursachen zu

benennen und ein besseres Management der DB AG sicherzustellen. Daher haben sich die Problemfelder weiter verschärft. Der Bund darf hiervor nicht die Augen verschließen (Tz. 5).

- 0.6 Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme den Sachverhalt nicht widersprochen, diese aber teils anders bewertet als der Bundesrechnungshof. Die Bundesregierung muss ihren Ankündigungen nun Taten folgen lassen. Sie hat Reformen viel zu lange versäumt und muss den Konzern wirksamer, umfassender und schneller neu ausrichten als bisher geplant. Der Bundesrechnungshof erwartet nach weiteren verlorenen Jahren, dass der Bund den Umstrukturierungsprozess endlich entschlossen umsetzt. Hierfür sind folgende Schritte erforderlich (Tz. 6):
- a) Der Bund muss endlich den abstrakten grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag konkretisieren. Es gilt, nachvollziehbare Ziele für das System Eisenbahn zu entwickeln, Kosten vollumfänglich zu ermitteln und den Umsetzungszeitraum realistisch und zugleich ambitioniert abzuschätzen. Für ein solches Gesamtkonzept mit Etappenzielen muss auch feststehen, in welchem Umfang und Zeitraum der Bund weitere Haushaltsmittel hierfür einsetzen kann (Tz. 6.1).
 - b) Der Bund muss – auf ein solches Gesamtkonzept abgestimmt – die seit langem angekündigte Eigentümerstrategie festlegen. Hierzu ist die geschäftspolitische Frage zu beantworten, welche Konzernteile sich künftig noch in Bundeseigentum befinden müssen, damit der Bund seinen Gewährleistungsauftrag erfüllen kann. Er muss darauf hinwirken, dass Management- und Finanzressourcen endlich auf das Lösen der Probleme im Schienennetz und -verkehr konzentriert werden (Tz. 6.2).
 - c) Der Bund muss außerdem die Struktur des Systems Eisenbahn weiterentwickeln. Ziel muss es sein, das Bundesunternehmen DB AG so auszurichten, dass das System Eisenbahn als Ganzes profitiert. Die bisherige Organisation als integrierter Konzern hat die Dauerkrise der DB AG nicht verhindert. Damit der Bund seinen Gewährleistungsauftrag erfüllen kann, muss er die Kontrolle über ein leistungsfähig auszugestaltendes Schienennetz behalten. Hiermit kann er dem Wettbewerb auf der Schiene auch ohne eigene Eisenbahnverkehrsunternehmen die notwendigen neuen Impulse geben (Tz. 6.3).
 - d) Beim DB AG-Konzern und seinen Tochterunternehmen, bei denen ein wichtiges Bundesinteresse besteht, hat der Bund für angemessenen Einfluss zu sorgen. Er muss sowohl seine gesellschaftsrechtlichen als auch faktischen Handlungsmöglichkeiten im Sinne der aktiven Beteiligungsführung ausschöpfen. Dazu gehört es, auf grundsätzliche Reformen hinzuwirken. Er muss auch ein deutlich besseres Management bei der DB AG einfordern und bei Zielverfehlungen die notwendigen Entscheidungen treffen. Hierfür ist neben anderen Maßnahmen eine wirkkräftige Steuerungsgruppe im BMDV unabdingbar, die der Rolle des Bundes als Alleineigentümer gerecht wird (Tz. 6.4).

1 Vorbemerkung

Der Bund hat einen verfassungsrechtlich verankerten Gewährleistungsauftrag für das Schienennetz zu erfüllen. Diese Verpflichtung gilt auch für den Schienenpersonenfern- und den Güterverkehr auf dem Netz, falls bundeseigene Unternehmen solche Leistungen anbieten. Dabei hat der Bund neben der Rolle als Gestalter des Systems Eisenbahn auch die Rolle als Alleineigentümer des größten Eisenbahninfrastruktur- und -verkehrsunternehmens inne – der DB AG. Bereits vor Jahren hatten sowohl das Parlament als auch der Bundesrechnungshof auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Konzern strukturell weiterzuentwickeln. Nunmehr beurteilt der Bundesrechnungshof den aktuellen Sachstand. Die Hinweise und Empfehlungen sollen den Bund unterstützen, seine DB AG als Alleineigentümer besser zu steuern.

1.1 Die Rollen des Bundes im System Eisenbahn

Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz verpflichtet den Bund sicherzustellen, dass Ausbau und Erhalt des Schienennetzes dem Wohl der Allgemeinheit Rechnung tragen. Das gilt auch für die Verkehrsangebote, sofern der Bund eigene Eisenbahnverkehrsunternehmen besitzt.¹ Dabei hat der Bund aktuell unterschiedliche Rollen, er ist sowohl Marktgestalter als auch Marktteilnehmer.

In seiner Rolle als Gestalter des Eisenbahnmarktes gibt er wettbewerbliche Rahmenbedingungen für die Marktteilnehmenden vor, soll eisenbahnpolitische Ziele entwickeln und die hierfür erforderliche Infrastruktur gegebenenfalls mitfinanzieren. Dabei hat er neben eisenbahnpolitischen Interessen auch haushalterische und klimapolitische Aspekte zu berücksichtigen.

Zugleich hat der Bund als Alleineigentümer des DB AG-Konzerns indirekt die Rolle als Marktteilnehmer innerhalb des Systems Eisenbahn inne. Im vorliegenden Bericht werden als System Eisenbahn die Gesamtheit der Eisenbahninfrastruktur- und -verkehrsunternehmen und die für sie geltenden Rahmenbedingungen bezeichnet.

Infolge der Bahnreform im Jahr 1994 befinden sich unter dem Dach der DB AG die Eisenbahninfrastruktur- und -verkehrsunternehmen des Bundes (integrierter Konzern). Ein geplanter teilweiser Börsengang der DB AG wurde vor 15 Jahren abgebrochen und wird seither nicht mehr verfolgt. Die DB AG stellt heute wesentliche Teile der Eisenbahninfrastruktur in Deutschland. Sie ist größte Anbieterin im Personenfernverkehr, Personennahverkehr und Güterverkehr auf der Schiene.² Durch Unternehmenszukäufe ist der Konzern zudem weltweit zu Lande, zu Wasser und in der Luft als Logistiker (DB Schenker) und europaweit als

¹ Ausgenommen ist lediglich der Nahverkehr, weil dieser von den Ländern organisiert wird.

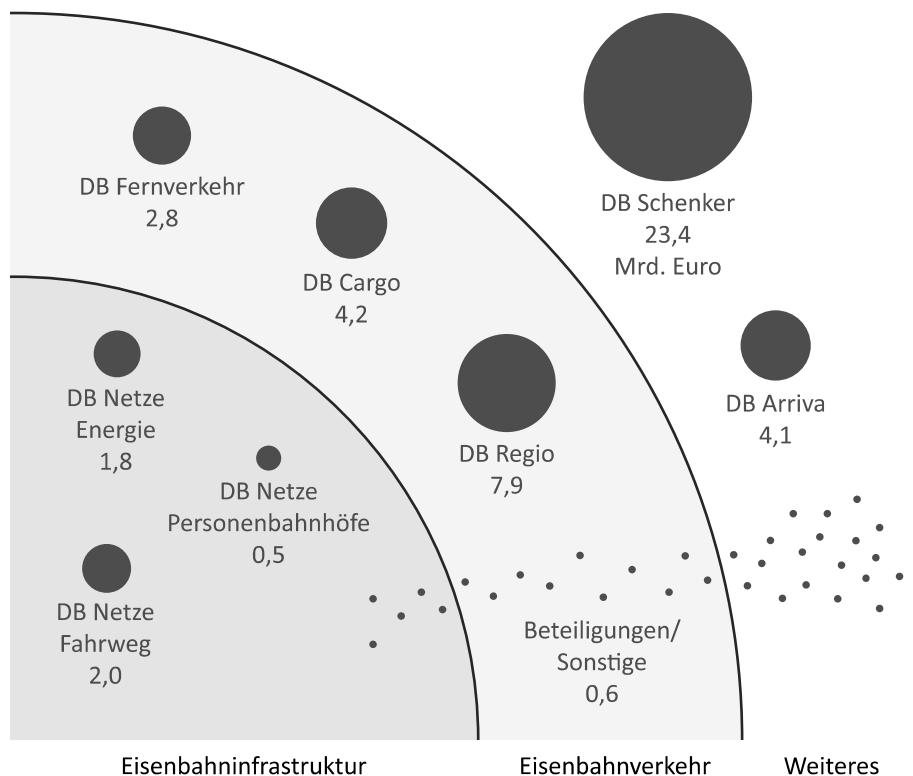
² Im Jahr 2021 waren 346 Eisenbahnverkehrsunternehmen aktiv am Markt tätig. Über eine Genehmigung hierzu verfügten 630 Eisenbahnverkehrsunternehmen. Bundesnetzagentur (2023), Marktuntersuchung Eisenbahnen 2022, S. 14.

Nahverkehrsanbieter (DB Arriva) tätig. Weitere Beteiligungen ergänzen das Portfolio. Die mehr als 600 Konzernunternehmen in diesen und weiteren Feldern werden dabei unter dem Dach der DB AG in neun Segmente eingeteilt und durch Führungsgesellschaften gesteuert (Abbildung 1).³ Dieser Mischkonzern erzielt mit über 300 000 Mitarbeitenden einen Umsatz von mehr als 40 Mrd. Euro pro Jahr, davon seit Jahren mehr als die Hälfte jenseits der Eisenbahngeschäfte in Deutschland.

Abbildung 1

DB AG-Konzern in vielfältigen Geschäftsfeldern tätig

Der Konzern ist in neun Segmenten aktiv. Die Umsätze des Logistikers DB Schenker stellen dabei im Jahr 2021 die Hälfte des Konzernumsatzes von 47 Mrd. Euro.



Grafik: Bundesrechnungshof. Hinweis: Externe Segmentumsätze in Mrd. Euro, Beteiligungen/Sonstige schematisch. Quelle: Integrierter Bericht 2021, DB AG.

Der Gesetzgeber hat Beteiligungen des Bundes an Voraussetzungen geknüpft: So erlaubt § 65 BHO dem Bund nur dann, sich an einem Unternehmen zu beteiligen, wenn dies durch ein wichtiges Interesse des Bundes gerechtfertigt ist und sich der Zweck nicht besser und wirtschaftlicher auf andere Weise erreichen lässt. Grundsätzlich sollten Privatunternehmen tätig sein. Daher muss die Betätigung des Staates als Unternehmer eng begrenzt bleiben.

³ Eisenbahninfrastruktursegmente: DB Netze Fahrweg, DB Netze Personenbahnhöfe, DB Netze Energie; Eisenbahnverkehrssegmente: DB Fernverkehr, DB Regio, DB Cargo; Großbeteiligungen: DB Schenker, DB Arriva; weitere Beteiligungen werden als Segment „Beteiligungen/Sonstige“ direkt von der DB AG geführt.

Der Staat sollte nur dann als Unternehmer eingreifen, wenn ansonsten über den Markt wichtige politische Ziele und Interessen nicht ausreichend erfüllt würden. In einem solchen Fall hat das beteiligungsführende Bundesministerium die Beteiligung „aktiv“ zu führen, um die Bundesinteressen durchzusetzen.⁴ Bei der DB AG ist dies das BMDV. Das bedeutet: Es vertritt den Bund als Alleineigentümer gegenüber dem Unternehmen sowie gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit.

Gegenüber dem Unternehmen stehen dem BMDV hierfür insbesondere die Vertreterinnen und Vertreter des Bundes in den Aufsichtsräten der DB AG und in 12 von mehr als 600 Konzernunternehmen zur Verfügung (Bundesvertreterinnen und -vertreter). Dazu hat der Bund noch weitere gesellschaftsrechtliche und faktische Möglichkeiten, um seine Interessen durchzusetzen.

1.2 Anlass des Berichts

Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages hatte es bereits im Jahr 2016 als notwendig angesehen, die DB AG „strukturell weiterzuentwickeln“. Im Januar 2019 hatte der Bundesrechnungshof in einem Sonderbericht nach § 99 BHO Zustand und Entwicklungsbedarf der DB AG und des Systems Eisenbahn dargestellt. Er hatte dabei auf grundlegende Herausforderungen für den Bund hingewiesen. Der Bundesrechnungshof hatte insbesondere folgende Problemfelder hervorgehoben:⁵

- Es war nicht gelungen, wesentliche Verkehrsanteile von anderen Verkehrsträgern auf die Schiene zu verlagern.
- Statt sich auf Schienennetz und -verkehr in Deutschland zu konzentrieren, weitete die DB AG ihre internationalen und bahnfremden Geschäftstätigkeiten immer weiter aus.
- Obwohl die DB AG bei der Bahnreform im Jahr 1994 frei von Finanzschulden gestellt wurde, war sie im Jahr 2018 mit 20 Mrd. Euro verschuldet – Tendenz steigend.
- Der Bund nahm seine Rolle als Alleineigentümer zu passiv wahr; ihm fehlte eine Strategie für das eigene Vorgehen und für die Geschäftstätigkeiten der DB AG.

Der Bundesrechnungshof hatte seinerzeit dem Bund empfohlen, auf mehreren Ebenen zu handeln:

- Die Bundesregierung sollte die Ziele des Bundes auf Grundlage des Gewährleistungsauftrages definieren und diesen damit „mit Leben füllen“.
- Der Bund sollte die Struktur des Systems Eisenbahn in Deutschland weiterentwickeln und dabei auch das derzeitige Modell des integrierten DB AG-Konzerns hinterfragen.

⁴ Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes. Stand: 16. September 2020.

⁵ Bericht nach § 99 BHO zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der DB AG am Bundesinteresse, 17. Januar 2019 (abrufbar unter [Link](#)).

- Die Bundesregierung sollte sodann das Bundesinteresse bei der DB AG bestimmen. Dafür nicht benötigte Unternehmensteile sollten vollständig veräußert werden.
- Schließlich sollte die Bundesregierung einen angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss des Bundes als Alleineigentümer der DB AG sicherstellen.

Seit dem Bericht des Bundesrechnungshofes im Jahr 2019 sind vier Jahre vergangen, in denen die frühere und die aktuelle Bundesregierung diese Empfehlungen umsetzen konnten. Der Bundesrechnungshof hat in diesem Zeitraum weitere Hinweise gegeben, um die Beteiligung DB AG aktiver zu führen.⁶ Die Herausforderungen nahmen in dieser Zeit in Anzahl und Dringlichkeit weiter zu (Abbildung 2).

Abbildung 2

Bund bei der DB AG mit Problemen überlastet

Die Probleme bei der DB AG betreffen fast alle Geschäftsbereiche und umfassen operative, wirtschaftliche und strategische Themen.



Grafik: Bundesrechnungshof. Details hierzu sind in Tz. 2 bis Tz. 4 dargestellt.

Das BMDV kündigte im Juni 2022 angesichts der Probleme im Eisenbahnverkehr an, künftig „mehr Verantwortung“ zu übernehmen und seine Beteiligungsführung zu stärken.

⁶ Zur Notwendigkeit, die Beteiligungsführung zu stärken, berichtete der Bundesrechnungshof beispielsweise in den Bemerkungen 2020 – Ergänzungsband – Bundestagsdrucksache 19/28690 Nummer 24: Verantwortung als Eigentümer der DB AG wahrnehmen – BMVI muss Beteiligungsführung deutlich verbessern. ([Link](#)) Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages forderte daraufhin im Mai 2021 das BMDV u. a. dazu auf, die Beteiligungsführung mit einem starken Mandat der Hausleitung auszustatten und die erforderlichen Aufgaben und Prozesse zu bestimmen – Bundestagsdrucksache 19/30639 Nummer 24 – Ergänzungsband. ([Link](#))

Der Bundesrechnungshof hat den Sachstand zum 31. Januar 2023 untersucht. Dabei hat er eine zwischen dem BMDV, dem Bundesministerium der Finanzen (BMF) und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) abgestimmte Stellungnahme berücksichtigt. Die Bundesregierung hat dem Bundesrechnungshof für seine Evaluierung und die aktuellen Hinweise gedankt.

2 Wirtschaftliche Lage der DB AG verschärft sich weiter

Die DB AG befindet sich in einer sich verschärfenden Dauerkrise: Die operativen Probleme bei Eisenbahninfrastruktur und -verkehr haben weiter zugenommen. Der Bund erfüllt seine Gewährleistungsverantwortung immer schlechter. Völlig unklar ist, ob und wann Gegenmaßnahmen dies merklich verbessern werden. Handlungsbedarf besteht auch in wirtschaftlicher Hinsicht, wie rückläufige Erträge und zum Teil massive Verluste in den bahnbezogenen Geschäftsfeldern der DB AG zeigen. Trotzdem führt der Konzernvorstand mit Zustimmung der Bundesregierung bisher seine vielfältigen Geschäftstätigkeiten fort. Er baut sie teilweise sogar aus, wie der geplante Betrieb außereuropäischer Eisenbahnen und die Entwicklung von Drohnenlandeplätzen zeigen. Damit werden Managementressourcen und finanzielle Mittel des Konzerns weiter außerhalb der Geschäftsfelder gebunden, für die der Bund einen Gewährleistungsauftrag hat.

Im Ergebnis steht der Konzern im Spannungsfeld einer geringen Ertragskraft und signifikanten Investitionsbedarfen in all diesen Geschäftsfeldern. Obwohl der Bund die DB AG erheblich finanziell unterstützt, nimmt seit Jahren die Konzernverschuldung weiter besorgniserregend zu. Seit dem Jahr 2016 ist sie im Schnitt um 5 Mio. Euro pro Tag gestiegen. Dies schränkt den Handlungsspielraum – insbesondere angesichts steigender Zinsen – zunehmend ein. Der Alleineigentümer Bund gerät damit weiter unter Druck, den Konzern finanziell zu unterstützen. Dies gilt umso mehr, wenn die Infrastrukturkapazität und -qualität mit noch weiter steigenden Investitionen deutlich angehoben werden sollen.

Seit Jahren sind erhebliche operative Probleme bei den Segmenten der Eisenbahninfrastruktur – etwa Anlagenausfälle durch Überalterung sowie Kapazitätsengpässe – und des Eisenbahnverkehrs – beispielsweise Schwächen in betrieblichen Abläufen und Personaleinsatz – der DB AG ungelöst. Aus Kundensicht manifestieren sich diese insbesondere in anhaltender Unzuverlässigkeit.⁷ So ist bereits seit dem Jahr 2011 mindestens jeder fünfte Fernverkehrszug verspätet.⁸ Seit Jahren ist auch mindestens jeder vierte Güterzug der DB AG verspätet.⁹

⁷ So berichtete der Bundesrechnungshof beispielsweise über die regelmäßigen Probleme der DB AG bei Wintereinbrüchen in den Bemerkungen 2020, Bundestagsdrucksache 19/25350 Nummer 10: Wintereinbrüche legen Zugverkehr der DB AG lahm – BMVI bleibt untätig. ([Link](#))

⁸ Bemerkungen 2021 – Ergänzungsband – Bundestagsdrucksache 20/1250 Nummer 47: Jeder vierte Zug im Fernverkehr der DB AG verspätet – keine Trendwende bei der Pünktlichkeit. ([Link](#))

⁹ Jeweiliger Jahresdurchschnitt, mit Ausnahme des Jahres 2020 mit pandemiebedingt geringer Auslastung.

Zudem fallen seit Jahren immer mehr Züge aus. Dadurch ist die Reputation der DB AG seit längerem erheblich beschädigt.

Der Konzernvorstand hat zwar immer wieder angekündigt, die Situation zu verbessern, dies aber bisher nicht erreichen können. Schon für das Jahr 2016 kündigte der Vorstand an, dass „Bahnkunden in Deutschland spürbare Fortschritte sehen“ würden. Und im Jahr 2017 bekräftigte er, dass man „so konsequent wie nie ... den Fokus auf die Qualität“ lege.¹⁰ Diesen Ankündigungen folgte aber keine nachhaltige Verbesserung. Der Vorstand war, obwohl es zu seinen Aufgaben gehört, nicht in der Lage, die operativen Schwachstellen in seinem Unternehmen zu erkennen, zu beseitigen und dafür den Mittelbedarf zu beziffern. Ganz offenkundig hat es der Bund über den Aufsichtsrat noch nicht erreicht, dass der Vorstand der DB AG sich auf das Lösen dieser Probleme fokussiert und entsprechende Prioritäten setzt.

Vielmehr hat sich die Lage insbesondere seit dem Herbst 2021 deutlich weiter verschlechtert: Im Jahr 2022 stieg der Anteil der unpünktlichen Fernverkehrszüge im Jahresdurchschnitt auf 35 % an, was einen Negativrekord darstellt. Über Monate war auch jeder zehnte Regionalverkehrszug der DB AG verspätet, im Güterverkehr häuften sich stehende Züge.

Diese Einschränkungen sind seither nicht behoben. Das BMDV und die DB AG führen als Ursache an, dass die Eisenbahninfrastruktur der zunehmenden Nachfrage nicht gewachsen sei. Auch würden Baumaßnahmen zu „Wachstumsschmerzen“ führen. Ab wann die inzwischen angekündigten Gegenmaßnahmen, zum Beispiel der Ausbau bestimmter Strecken oder ein verbesserter Personaleinsatz, eine für die Kundinnen und Kunden hinreichende Zuverlässigkeit ermöglichen, konkretisierten das BMDV und die DB AG bisher nicht. Nach früheren Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes wirkte das BMDV nicht ausreichend auf die DB AG ein, die operativen Probleme zu lösen.

Darüber hinaus stehen die Eisenbahnverkehrssegmente der DB AG vor wirtschaftlichen Herausforderungen, die an Anzahl und Dringlichkeit zunehmen:¹¹

- DB Cargo hat erhebliche operative Probleme und ist massiv defizitär, sodass die DB AG in den letzten zehn Jahren durchgängig Verluste ausgleichen musste (insgesamt 3 Mrd. Euro).
- DB Regio weist eine abnehmende Wettbewerbsfähigkeit auf, die sich in langfristig sinkenden Marktanteilen äußert. Im Busverkehr – d. h. jenseits des grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrages des Bundes – erwirtschaftet DB Regio seit Jahren deutliche Verluste.

¹⁰ Konzernabschluss 2015, S. 5 und 2016, S. 5. Weitere Beispiele sind die Vorstandsdarstellungen im Konzernabschluss 2017, S. 5 („2018 kämpfen wir daher mehr denn je für höhere Qualität, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit.“), 2018, S. 3 („Ziel ist es, für unsere Kunden Schritt für Schritt besser zu werden“), 2019, S. 36 („Wir kommen Stück für Stück voran“), 2020, S. 31 („Ganz intensiv und erfolgreich arbeiten wir an noch mehr Pünktlichkeit“).

¹¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMDV, das BMF und das BMWK zur Betätigung des Bundes bei der DB AG im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung des DB AG-Konzerns im Konzernabschluss 2021, 16. November 2022. ([Link](#))

- Die aktuell defizitäre DB Fernverkehr ist wegen ihrer anhaltenden Angebotserweiterungen künftig auf eine Nachfrage weit über dem Vorpandemie-Niveau angewiesen. Ob dies gelingen wird, hängt nicht nur von der Pünktlichkeit und Qualität ab, sondern auch davon, wie sich das Arbeits- und Mobilitätsverhalten künftig entwickelt.

Zusätzlich besteht bei den Geschäftsaktivitäten des DB AG-Konzerns jenseits der Eisenbahn weiterer Handlungsdruck:

- DB Arriva wurde durch die DB AG im Jahr 2010 für fast 3 Mrd. Euro übernommen, wurde aber bereits vor der Pandemie zur Belastung: Die dortigen Erträge gingen zurück, Qualitätsprobleme führten zu Auftragsverlusten und der im Jahr 2019 geplante Verkauf des gesamten Segments scheiterte. Die Sanierungs- und Verkaufsbemühungen werden nicht nur die Finanz-, sondern auch die Managementressourcen des Konzerns weiter binden.
- Auch bei DB Schenker hat sich die Wettbewerbsposition in den letzten Jahren verschlechtert. Hierüber können auch die zuletzt hohen Erträge nicht hinwegtäuschen, die im Wesentlichen auf der – inzwischen abnehmenden – pandemiebedingten Sonderkonjunktur in der gesamten Logistikbranche beruhen.
- Jenseits der Großbeteiligungen DB Arriva und DB Schenker birgt das Engagement der DB AG als Wagniskapitalgeber beispielsweise bei der Entwicklung von Satellitennetzwerken und Drohnenlandeplätzen finanzielle Risiken. Bei den sogenannten „New Mobility“-Aktivitäten¹² haben sich Risiken bereits in Millionenhöhe realisiert. Ein wichtiges Bundesinteresse, das solche finanziellen Risiken rechtfertigt, ist nicht erkennbar. Ebenso wenig ist ein wichtiges Bundesinteresse für den Betrieb und die Instandhaltung außereuropäischer Bahnnetze begründbar, die die DB International Operations zunehmend vermarktet.

In der im Juni 2019 vorgestellten Konzernstrategie „Starke Schiene“ hatte die DB AG zwar erklärt, Eisenbahninfrastruktur und -verkehr in Deutschland bildeten den Kern ihrer Tätigkeit. Unternehmensbeteiligungen seien „konsequent am Beitrag zur Starken Schiene“ zu messen. Dennoch hat sich der Konzern seither weder merklich fokussiert, noch konnte er seine bahnbezogenen Geschäfte spürbar verbessern. Der Bund und seine Aufsichtsratsmitglieder haben es zugelassen, dass sich die DB AG zum Sanierungsfall entwickelte.

Die Vielzahl an Problemfeldern hat erhebliche Folgen für die Ertragslage des Konzerns: Bereits vor der Pandemie verschlechterten sich die operativen Erträge mehrerer Segmente und auch des Konzerns.¹³ Seit Beginn der Pandemie erzielten alle Segmente bis auf das bahnfremde Logistikgeschäft (DB Schenker) und die regulierte Eisenbahninfrastruktur deutliche operative Verluste. Auch das Jahresergebnis des Konzerns (inklusive Zins- und Steueraufwand sowie Sondereffekten) war daher seit Jahren gering und zuletzt deutlich negativ. Diese

¹² Hierunter fasst die DB AG „Neue Mobilitätsangebote“ (Sharing- und On-Demand-Angebote), „Digitale Plattformen“ (für Zugang zu multimodalen Angeboten und Tickets) sowie „Analyse- und Steuerungssysteme“ (zur Planung und Steuerung von integrierten Mobilitätsangeboten).

¹³ Der DB AG-Konzern verwendet als Kennzahl der operativen Erträge das um Sondereffekte bereinigte Ergebnis vor Zinsen und Steuern (bereinigtes EBIT).

begrenzten Erträge reichen zur Finanzierung der hohen Investitionen nicht aus: DB Fernverkehr, DB Regio und DB Cargo investieren aktuell pro Jahr bereits mehr als 2 Mrd. Euro in Züge und Werke. Die Infrastrukturunternehmen des Konzerns investieren weitere 2 Mrd. Euro (ohne Bundesmittel). Schließlich wenden DB Arriva und DB Schenker mehr als 1 Mrd. Euro pro Jahr auf.

Da diese Investitionen nicht mit der Ertragskraft des Konzerns in Einklang standen, hat sich die DB AG in den letzten Jahren kontinuierlich weiter verschuldet. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages forderte bereits im Jahr 2016, die Konzernschulden zu begrenzen. Seither ist die vom DB AG-Konzern primär verwendete Verschuldungskennzahl (Nettofinanzschulden) auf über 30 Mrd. Euro gestiegen, bei Berücksichtigung von Hybridanleihen¹⁴ auf über 32 Mrd. Euro (Abbildung 3). Die Konzernschulden liegen damit mehr als 40 % über dem Wert des Jahres 2016.¹⁵ Seither sind sie somit im Schnitt um etwa 5 Mio. Euro pro Tag gestiegen. Trotz dieser Entwicklung besteht inzwischen keine Vorgabe des Bundes mehr, um die Schulden der DB AG zu begrenzen (Tz. 4.4). Der Bund nimmt damit hohe und weiter steigende Schulden ebenso hin wie den durch Zinslasten zunehmend eingeschränkten Spielraum des Konzerns.

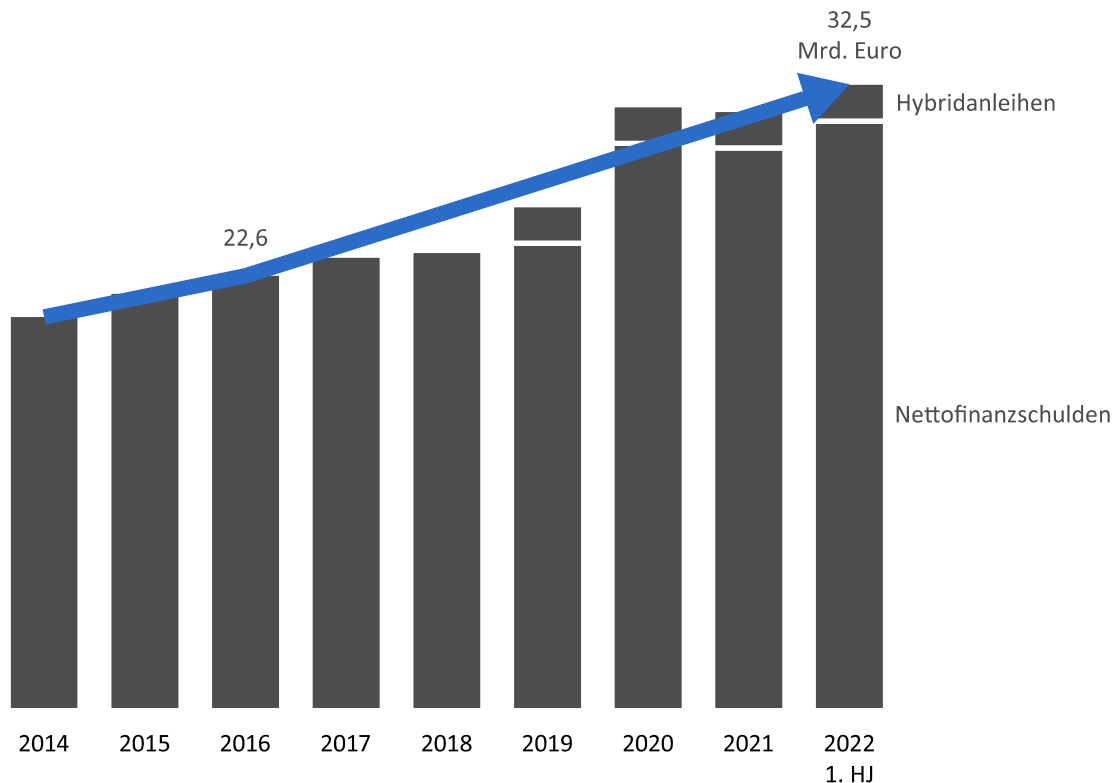
¹⁴ Hybridanleihen sind verzinsliche Schuldtitel zur externen Unternehmensfinanzierung. Sie werden aufgrund ihrer Laufzeit und ihrer Zinszahlungsklauseln für die Internationale Rechnungslegung wie Eigenkapital behandelt. Nach dem deutschen Handelsgesetzbuch sind sie als Verbindlichkeiten auszuweisen.

¹⁵ Hierzu u. a. bereits: Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMDV, das BMF und das BMWK zur Betätigung des Bundes bei der DB AG im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung des DB AG-Konzerns im Konzernabschluss 2020, 29. November 2021, S. 16 ([Link](#)) und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an das BMDV, das BMF und das BMWK zur Betätigung des Bundes bei der DB AG im Hinblick auf die wirtschaftliche Entwicklung des DB AG-Konzerns im Konzernabschluss 2021, 16. November 2022 ([Link](#)).

Abbildung 3

Schulden der DB AG seit 2016 um fast 10 Mrd. Euro gestiegen

Seit dem Beschluss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages zur Verschuldungsbegrenzung der DB AG sind die Nettofinanzschulden und Hybridanleihen des Konzerns um mehr als 40 % gestiegen. Bereits zuvor nahmen sie zu.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Integrierter Bericht 2021 und Vorjahre, Zwischenbericht 2022, DB AG.

Mit Blick auf die Konzernverschuldung hat die Bundesregierung hervorgehoben, dass diese durch den geplanten Infrastrukturausbau „nicht ungebremst“ ansteigen dürfe. Wie das BMDV die Konzernverschuldung konkret und langfristig in den Griff bekommen möchte, hat das BMDV indes offengelassen.

Die wirtschaftlichen Probleme bestehen, obwohl die öffentliche Hand erhebliche finanzielle Leistungen für das System Eisenbahn und die DB AG erbringt. So erhielt der DB AG-Konzern im Jahr 2021 insgesamt 9,5 Mrd. Euro für Infrastrukturmaßnahmen, im Wesentlichen vom Bund. Der Bund leistet darüber hinaus jährlich weitere Milliardenbeträge.¹⁶

Die Ausgaben des Bundes trugen wesentlich dazu bei, dass im Eisenbahngeschäft der DB AG die Geldzuflüsse von der öffentlichen Hand (insbesondere Investitionszuschüsse, Umsätze mit Aufgabenträgern im Regionalverkehr) zuletzt die Umsätze mit den übrigen Kundinnen

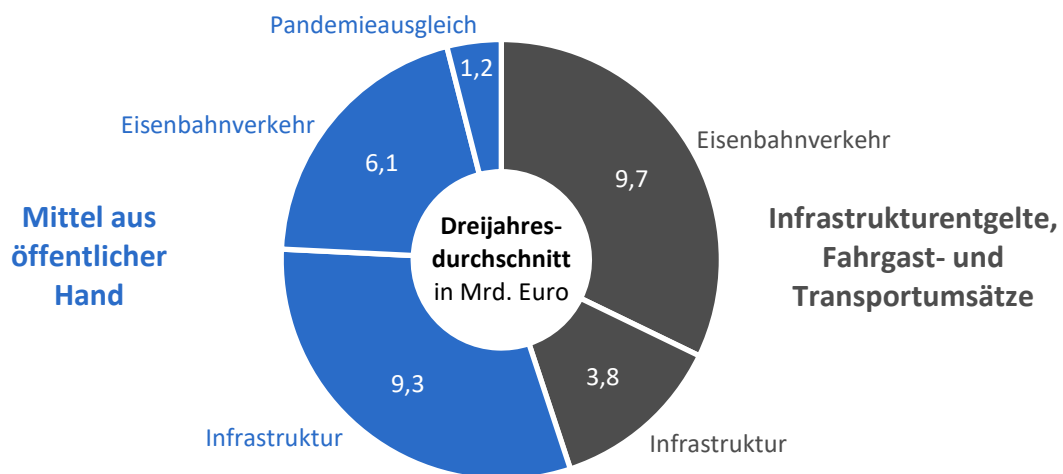
¹⁶ Beispielhaft: Schienengüterverkehr: Trassen- und Anlagenpreisförderung; Schienenpersonenfernverkehr: Trassenpreisförderung; Schienenpersonennahverkehr: Regionalisierungsmittel, ÖPNV-Rettungsschirm des Bundes und der Länder; darüber hinaus Eigenkapitalhilfen für die DB AG zur Abfederung der Pandemiefolgen (aber auch bereits vor der Pandemie), Dividendenverzicht.

und Kunden (im Eisenbahnverkehr und der Eisenbahninfrastruktur) deutlich überstiegen (Abbildung 4). Dies verdeutlicht, wie abhängig die DB AG von öffentlichen Mitteln ist.

Abbildung 4

Geldzuflüsse der DB AG im Eisenbahnbereich mehrheitlich von öffentlicher Hand

Im Durchschnitt der Jahre 2019 bis 2021 flossen der DB AG in Eisenbahninfrastruktur und -verkehr mehr Mittel aus der öffentlichen Hand zu, als sie mit Infrastrukturentgelten von Dritten, Fahrgast- und Transportumsätzen erzielte (Angaben in Mrd. Euro).



Grafik und Berechnung: Bundesrechnungshof.¹⁷

Für die Zukunft sind weiter steigende Bundesmittel für Ersatzinvestitionen in die Infrastruktur vereinbart. Auch zum Neu- und Ausbau von Strecken werden weiter ansteigende Ausgaben geltend gemacht. Deren Gesamthöhe ist noch nicht abschließend ermittelt.¹⁸ Der Vorstand der DB AG fordert immer mehr Geld aus dem Bundeshaushalt. Die Schere zwischen den finanziellen Forderungen der DB AG und der Qualität, in der sie ihre Leistungen erbringt, geht seit Jahren immer weiter auseinander.

Das BMDV hat hierzu nicht im Einzelnen Stellung genommen.

¹⁷ Umsatzerlöse ohne konzerninterne Umsätze, Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand an DB Regio und weitere sonstige betriebliche Erträge. Mittel der öffentlichen Hand beinhalten Eigenkapitalhilfen aus Klimaschutzpaket und Zuwendungen (Infrastruktur), Ausgleichszahlungen Regionalverkehr und Trassenpreisförderung Güterverkehr (Eisenbahnverkehr) und ÖPNV-Rettungsschirmmittel, weitere Trassenpreisförderungen und Eigenkapitalhilfen (Pandemieausgleich).

¹⁸ Daneben sind die bisher bekannten Kostenprognosen nach den jüngsten Projekterfahrungen und angesichts der allgemeinen Kostenentwicklung mit Unsicherheiten behaftet.

3 Wachstumsziele des Bundes außer Reichweite

Seit dem Jahr 1994 ist das Wachstum des Eisenbahnverkehrs als politisches Ziel formuliert. Dem Bund und der DB AG gelang es zwar, die Nutzung des Schienenpersonen- und -güterverkehrs (Verkehrsleistung) zu erhöhen. Aber bisher konnten sie aufgrund des Wachstums auch der übrigen Verkehrsträger keine wesentlichen Verkehrsanteile auf die Eisenbahn verlagern. In den letzten Jahren ist sogar ein Rückschritt feststellbar. Der Bund kann so seine ambitionierten Wachstumsziele bis zum Jahr 2030 nicht erreichen.

Die operativen und wirtschaftlichen Probleme der DB AG sind für den Bund nicht nur in seiner Rolle als Alleineigentümer des Konzerns bedeutsam. Sie wirken sich auf das gesamte System Eisenbahn in Deutschland aus und gefährden damit auch das Erreichen der Wachstumsziele des Bundes. Bereits bei der Bahnreform des Jahres 1994 strebte der Bund die „Leistungssteigerung im Schienenverkehr“ und einen „höheren Anteil an den Transportaufgaben“ an. Auch die aktuelle Bundesregierung will nach dem Koalitionsvertrag vom Herbst 2021 aus klimapolitischen Gründen Verkehre auf die Schiene verlagern. So will sie „den Schienengüterverkehr bis zum Jahr 2030 auf 25 % steigern und die Verkehrsleistung im Personenverkehr verdoppeln.“¹⁹ Sie führt damit ähnliche Ziele der vorangegangenen Bundesregierung aus dem Jahr 2018 fort.²⁰

Im deutschen Schienenpersonenfernverkehr (DB AG und weitere Anbieter) lag die Verkehrsleistung im Jahr 2019 bei 44,7 Milliarden Personenkilometern.²¹ Damit hat sie sich seit der Bahnreform im Zeitraum von 1994 bis 2019 um insgesamt 28 % erhöht. Für den deutlich kürzeren Zeitraum von 2019 bis 2030 möchte der Bund demgegenüber nun ein deutlich höheres Wachstum von 100 % erreichen (Abbildung 5).

¹⁹ In der Formulierung im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 bleibt unklar, gegenüber welchem Basisjahr die Verdopplung gemessen werden soll. Im Folgenden ist hierfür entsprechend Beschluss zu TOP 3 der Verkehrsministerkonferenz vom 19. September 2022 das letzte vorpandemische Jahr (2019) unterstellt.

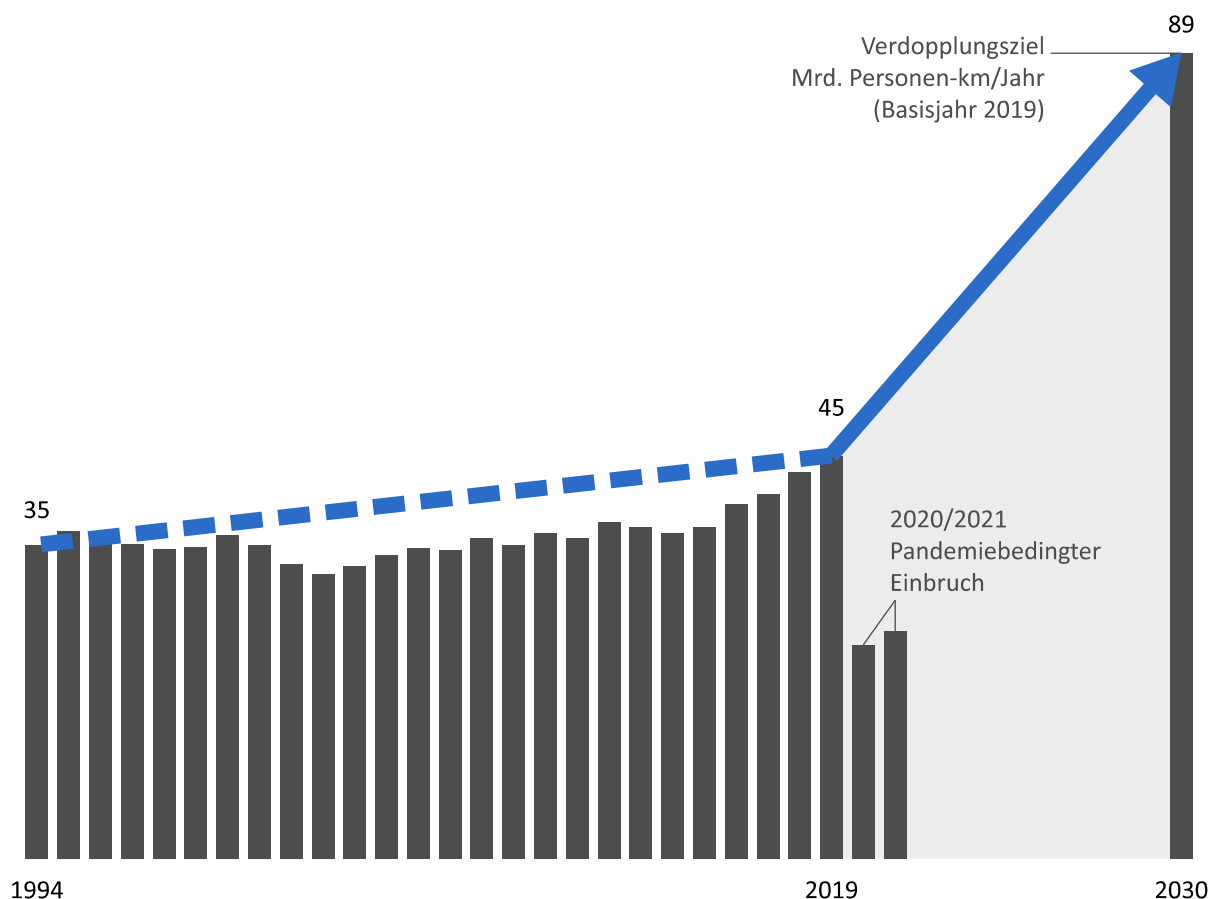
²⁰ Nach dem damaligen Koalitionsvertrag war das Ziel, „bis 2030 doppelt so viele Bahnkundinnen und Bahnkunden zu gewinnen und dabei u. a. mehr Güterverkehr auf die umweltfreundliche Schiene zu verlagern.“

²¹ Maximalwert im Jahr 2019. Pandemiebedingt lagen die Zahlen in den Jahren 2020 bis 2022 niedriger.

Abbildung 5

Fernverkehr: Wachstumsziel bis 2030 unrealistisch

Die angestrebte Verdopplung der Verkehrsleistung (Personen-km) bis zum Jahr 2030 steht einem deutlich geringeren Wachstum in der Vergangenheit gegenüber. Der pandemiebedingte Rückgang seit dem Jahr 2020 vergrößert die Lücke weiter.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Verkehr in Zahlen (für 1994 bis 2021, 2020/21 vorläufig).

Im Schienenpersonennahverkehr war das historische Wachstum von 80 % im Zeitraum 1994 bis 2019 höher. Es liegt aber ebenfalls unter dem angepeilten Wachstum von 100 % in den Jahren 2019 bis 2030. Durch den zwischenzeitlichen Rückgang des Schienenpersonenverkehrs während der Pandemie ist aktuell sowohl im Fern- als auch Nahverkehr ein noch höheres Wachstum nötig.²²

Der Anteil des Schienengüterverkehrs (DB AG und weitere Anbieter) am gesamten Gütertransport stieg von knapp 17 % im Jahr 1994 auf einen Maximalwert von 19 % im Jahr 2016. Seither ist dieser Anteil erneut leicht gesunken. Um bis zum Jahr 2030 den angestrebten

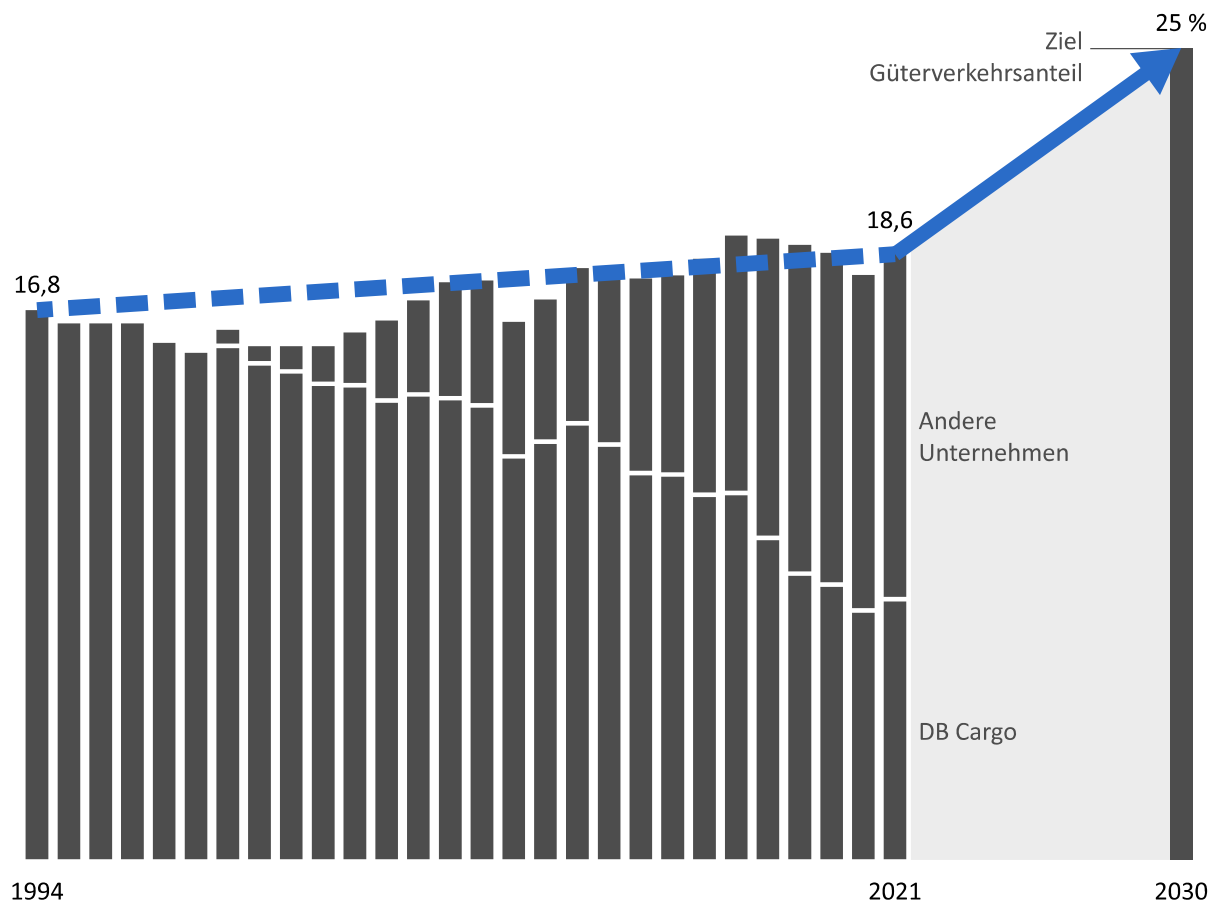
²² Aufgrund des allgemeinen Wachstums im Personenverkehr führte das Wachstum des Schienenpersonenfern- und -nahverkehrs allerdings nur dazu, dass der Verkehrsanteil von 6,6 % (1994) auf 8,7 % (2019) stieg. Im Jahr 2021 lag der Anteil pandemiebedingt bei 6,1 % und somit unter dem Wert des Jahres 1994.

Anteil von 25 % noch zu erreichen, müssten die Gütertransporte aller Anbieter auf der Schiene um knapp 40 % zunehmen²³ (Abbildung 6).

Abbildung 6

Schienengüterverkehr: Gemeinsame Anstrengung nötig

Die Marktanteile des Schienengüterverkehrs am gesamten Gütertransport sind seit dem Jahr 1994 leicht angestiegen, waren zuletzt aber rückläufig. Das Ziel bis zum Jahr 2030 setzt ein starkes Wachstum der gesamten Branche voraus.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Verkehr in Zahlen (für Gesamtschienengüterverkehr 1994 bis 2021, 2021 vorläufig), Wettbewerbsverteilung: Berechnung Bundesrechnungshof.

Angesichts der bisherigen Wachstumsraten im Personen- und Güterverkehr auf der Schiene werden die Wachstumsziele bis zum Jahr 2030 nicht erreicht. Zum einen ist ungeklärt, ob die entsprechende Nachfrage besteht bzw. welche Kosten anfallen, um hinreichende Anreize zu setzen. Zum anderen stehen bereits aktuell Netz-Engpässe einem entsprechenden

²³ Anstieg von 18 auf 25 % bei gleichbleibenden Gesamtgütertransporten. Bei insgesamt weiter zunehmenden Gütertransporten ist im Schienengüterverkehr ein entsprechendes stärkeres Wachstum erforderlich, um einen Anteil von 25 % an allen Gütertransporten zu erreichen. Signifikante Wachstumsraten wiesen in den vergangenen Jahren im Wesentlichen die Wettbewerber der DB Cargo auf, während DB Cargo deutlich Marktanteile verlor.

Wachstum entgegen. Wesentliche Infrastrukturmaßnahmen zum Kapazitätsausbau werden nach den Planungen erst nach dem Jahr 2030 abgeschlossen. Auch hierfür sind die Gesamtkosten nicht verlässlich bekannt. Auf Jahre hinaus ist das Wachstum des Schienenverkehrs sowohl der DB AG als auch der anderen Eisenbahnunternehmen in Deutschland gehemmt. Es handelt sich um ein Scheitern mit Ansage. Denn der Handlungsbedarf ist seit Jahren bekannt. Gleichwohl haben BMDV und DB AG bisher nicht nennenswert gegengesteuert oder die Wachstumsziele aktualisiert.

Die DB AG weist zwar darauf hin, sich die Wachstumsziele in ihrer Strategie des Jahres 2019 zu Eigen gemacht zu haben. In der öffentlichen Darstellung ihrer strategischen Ziele legt sich die DB AG allerdings nicht auf das Jahr 2030 als Umsetzungszeitpunkt fest. Auch das BMDV räumt inzwischen ein, dass man zumindest mit dem bisherigen System „unsere Ziele nicht erreichen“ werde.

Die Bundesregierung hat durch ihre Stellungnahme deutlich gemacht, dass es notwendig sei, die Verkehrswende mit politisch ambitionierten Zielen anzugehen. Sie fördere den Schienengüterverkehr gezielt; aus ihrer Sicht greifen diese Maßnahmen. Auch die jüngste Entwicklung des Schienenpersonenfernverkehrs zeige, dass dieser sich hin zum Niveau vor der Pandemie erhole. Eine „Vielzahl an Maßnahmen“ wirke bereits jetzt oder in den kommenden Jahren. Entscheidende Voraussetzung, um Verkehre auf die Schiene zu verlagern, sei letztlich die Steigerung der Kapazität der Eisenbahninfrastruktur.

Der Bundesrechnungshof sieht sich in seiner Einschätzung bestätigt, dass die genannten Ziele bis zum Jahr 2030 nicht erreichbar sind. Denn die Bundesregierung hat die überalterte Eisenbahninfrastruktur als den entscheidenden langfristigen Engpassfaktor bestätigt. Kurzzeitige Veränderungen der Verkehrsanteile oder eine Aufwärtsentwicklung zum Vorpandemie-Niveau darf sie nicht überbewerten.

4 Probleme von der Bundesregierung nicht angegangen

Das BMDV gestand im Juni 2022 angesichts massiver und akuter Pünktlichkeitsprobleme zu, dass politische Versäumnisse das System Eisenbahn an seine Grenzen gebracht hätten. Hierzu habe auch die Art beigetragen, wie der Bund die Eigentümerrolle bei der DB AG zuvor wahrgenommen hatte. Mit Blick auf die „besondere Bedeutung“ der DB AG kündigte das BMDV an, die Interessen des Bundes künftig stärker durchsetzen zu wollen. Hierfür richtete es im September 2022 im BMDV eine neue „Steuerungsgruppe Transformation DB AG“ (Steuerungsgruppe) ein.

Zugleich kündigte das BMDV mit der DB AG an, wichtige Eisenbahnstrecken schrittweise zu einem „Hochleistungsnetz“ zu modernisieren und Engpässe abzubauen. Ein neues Baukonzept solle dafür ab dem Jahr 2024 alle Maßnahmen an den jeweiligen Strecken bündeln, damit diese anschließend generalsaniert werden. Wann dies flächendeckend zu merklichen

Verbesserungen führen wird und ab wann das Hochleistungsnetz zur Verfügung steht, ist unklar. Daneben hat das BMDV im Sommer 2022 die Beschleunigungskommission Schiene eingesetzt, in der Branchenexperten Maßnahmen für eine bessere Infrastruktur entwickelten. Deren Vorschläge liegen dem BMDV inzwischen vor, sollen aber erst bis zum Sommer 2023 geprüft werden. Entsprechend der Vorgabe des Koalitionsvertrags bereitet das BMDV zugleich mit der DB AG die Zusammenlegung der Infrastruktursegmente für Fahrweg und Personenbahnhöfe unter dem Dach der DB AG vor.

4.1 Eisenbahnpolitische Ziele des Bundes weiterhin unklar

Der Bund hat es seit drei Jahrzehnten versäumt, wichtige eisenbahnpolitische Fragen zu beantworten. Zwar hat er eine quantitative Festlegung für das Jahr 2030 getroffen. In weiten Teilen ist aber inhaltlich immer noch nicht geklärt, „was für eine Bahn“ und „wieviel Bahn“ der Bund für notwendig und finanzierbar erachtet. Zudem ist unklar, welche Etappenziele er bis zum Jahr 2030 und darüber hinaus anstrebt. Der Konzeptionsmangel muss ein Ende haben. Sind keine kurz- und langfristigen Ziele definiert, kann auf deren Umsetzung nicht hingearbeitet werden.

Die Bundesregierung will die Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr bis zum Jahr 2030 verdoppeln und den Anteil des Schienengüterverkehrs auf 25 % steigern (Tz. 3). Ein wesentliches Mittel hierfür solle der sogenannte Deutschlandtakt sein. Dazu gehört ein Zielfahrplan mit dichteren Takten, kürzeren Reisezeiten und besseren Umsteigemöglichkeiten. Der Bund muss auch darüber hinaus verdeutlichen, wie sich das System Eisenbahn entwickeln soll. Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2019 empfohlen, dass die Bundesregierung sich strategisch klar positioniert. Er schlug vor, eisenbahnpolitische Leitlinien und Ziele zu bestimmen und diese durch Indikatoren zu operationalisieren. Nach weiteren vier Jahren gibt es dies nicht:

- Der Bund hat für seinen Gewährleistungsauftrag keine umfassenden Konzepte, keine konkreten Ziele und keine geeigneten qualitativen Mindestniveaus für die Schieneninfrastruktur und das Schienenverkehrsangebot bestimmt.
- Der Bund hat auch keine Zwischenziele definiert – weder für den Zeitraum bis zum Jahr 2030 noch für die Umsetzung wesentlicher Einzelprojekte. Ohne solche Zwischenziele sind aber eine Fortschrittskontrolle (Monitoring) und ein frühzeitiges Gegensteuern nicht möglich.
- Für das Eisenbahnnetz in Deutschland hat das BMDV immer noch nicht bestimmt, wie groß dieses sein soll und welche Fläche erschlossen werden soll. Das BMDV hat auch keine Kriterien hierzu bestimmt. Das BMDV überlässt dies der DB AG.
- Völlig offen bleibt, was das BMDV veranlassen wird, wenn die DB AG und andere Eisenbahnunternehmen die vorgegebenen quantitativen Ziele nicht erreichen.

Zudem bleibt unklar, ob die gewünschte klimapolitische Wirkung erzielt wird.

Ein leistungsfähigeres System Eisenbahn ist mit entsprechenden, höheren Kosten verbunden. Die Zielfestlegung muss folglich auch die damit einhergehenden Kosten in den Blick nehmen.

Erforderlich sind klare Vorgaben auch für den Bund in seiner Rolle als Alleineigentümer der DB AG, weil er erst auf dieser Basis zielgenauer auf den Konzern einwirken kann. Ohne Ziele fehlt dem BMDV zudem eine wesentliche Grundlage für die haushaltsrechtlich vorgeschriebene Erfolgskontrolle der Beteiligung an der DB AG.²⁴ Der Bund muss mittels transparenter Indikatoren die Fortschritte überwachen.

Im Übrigen werden die Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG – auch mit Blick auf ihre ausgeprägten operativen Probleme (Tz. 2) – allein nicht in der Lage sein, den Zielfahrplan des Deutschlandtakts „zu fahren“. So sollten auch Wettbewerber der DB AG von dem angestrebten Verkehrswachstum profitieren bzw. dieses überhaupt ermöglichen. Doch auf den Eisenbahnverkehrsmärkten bestehen noch nicht ausreichend attraktive Wettbewerbsbedingungen, insbesondere für den Schienenpersonenfernverkehr (Tz. 4.3).

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme den Deutschlandtakt als Gesamtstrategie des Bundes bezeichnet, um eisenbahnpolitische Ziele zu erreichen. Sie hat zugestanden, dass dies eine funktionierende Bestandsinfrastruktur voraussetze. Eine schonungslose Bestandsaufnahme des Sanierungsstaus sei dazu nötig. Der Deutschlandtakt werde alle fünf Jahre fortgeschrieben; ein Etappierungskonzept erarbeite das BMDV noch.

Es ist unverständlich, dass das BMDV erst jetzt eine Bestandsaufnahme des Sanierungsstaus plant und Zwischenziele des Deutschlandtaktes festlegen will. Der Zielfahrplan des Deutschlandtaktes kann keine Gesamtstrategie des Bundes sein. Solange der Bund keine eisenbahnpolitischen Leitlinien, realistische und präzise Ziele sowie Zwischenziele bestimmt, kann er sich nicht auf den Weg machen, diese zu erreichen.

Das BMDV will die Interessen des Bundes zwar stärker durchsetzen. Ohne den Auftrag, grundsätzliche Vorgaben zu entwickeln, drohen sich aber die bisherigen Fehlentwicklungen fortzusetzen. Die Hoffnung auf Verbesserungen und vage Ankündigungen reichen nicht.

²⁴ Nummer 91 der Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung: „Eine wesentliche Aufgabe der Beteiligungsführung ist die Kontrolle des Erfolgs der Beteiligung, die aus § 7 BHO folgt.“ Nummer 92: „Mit der Zielerreichungskontrolle ist durch einen Soll-Ist-Vergleich der geplanten Ziele [...] mit der [...] tatsächlich erreichten Zielrealisierung [...] festzustellen, ob die mit der Beteiligung verfolgten Ziele und die daraus abgeleiteten Wirkungsziele erreicht sind und welcher Zielerreichungsgrad gegeben ist.“

4.2 Bund richtet die DB AG unzureichend auf seine Ziele aus

Der Bund hat als Alleineigentümer weiterhin keine Strategie zur Entwicklung der DB AG, welche die Ziele des Bundes aufgreift. Damit fehlen Beschränkungen für die vielfältigen Engagements des Konzerns im In- und Ausland. Die Bundesregierung sollte nun endlich das Interesse des Bundes als Eigentümer der DB AG bestimmen. Nicht benötigte Unternehmensteile sind zu verkaufen. Sie hat damit die Frage zu beantworten: „Welche Interessen hat der Bund bei der DB AG und welche Geschäfte sollte die DB AG dafür betreiben?“ Nur mit einer solchen Eigentümerstrategie kann der Bund den Konzern auf seine Ziele ausrichten. Was die Schiene nicht stärkt, gehört nicht in den Konzern.²⁵

Nach den vom Bund aufgestellten Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung ist für Bundesbeteiligungen eine Eigentümerstrategie zu entwickeln. Dazu gehört auch, darauf hinzuwirken, nicht benötigte Unternehmensteile zu verkaufen. Der Gesetzgeber setzt in der BHO ein wichtiges Bundesinteresse bei Bundesbeteiligungen voraus (Tz. 1). Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2019 gefordert, dass der Bund das Bundesinteresse an der DB AG bestimmen und den Konzern daran neu ausrichten sollte und dabei die Bundesregierung aufgefordert, die Beteiligungen an DB Arriva und DB Schenker zu verkaufen.

Den Verkauf von DB Arriva hat die DB AG im Jahr 2019 begonnen; bisher wurden allerdings nur Aktivitäten in einzelnen Ländern veräußert. Die Hauptaktivitäten von DB Arriva²⁶ sollen nach wirtschaftlicher Stabilisierung in den kommenden Jahren verkauft werden. Am Logistikgeschäft von DB Schenker hat das BMDV inzwischen auch ein wichtiges Bundesinteresse verneint. Der Aufsichtsrat hat den Vorstand im Dezember 2022 beauftragt, einen möglichen Verkauf zu prüfen und vorzubereiten. Noch im Juni 2022 hatte das BMDV aber zugestimmt, dass DB Schenker ein nordamerikanisches Lkw-Logistikunternehmen für 435 Mio. US-Dollar übernimmt. Die beiden internationalen Großbeteiligungen DB Arriva und DB Schenker mit ihren mehr als 100 000 Beschäftigten belasten damit zunächst weiter die Managementressourcen. Überdies belasten sie die Treibhausgasbilanz²⁷ des Konzerns. Sie konkurrieren mit den Eisenbahnsegmenten zudem weiter um die begrenzten Investitionsmittel des Konzerns.

Eine Eigentümerstrategie ist überfällig. Sie liegt nunmehr seit Oktober 2022 als Entwurf dem Bundeskanzleramt und dem BMF vor. Ohne eine Eigentümerstrategie kann der Bund die DB AG nicht auf seine Ziele ausrichten.

²⁵ Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: 12 Impulse für Parlament und Regierung zur 20. Wahlperiode. ([Link](#))

²⁶ Insbesondere im Vereinigten Königreich, in Ungarn, Kroatien, Italien, in den Niederlanden.

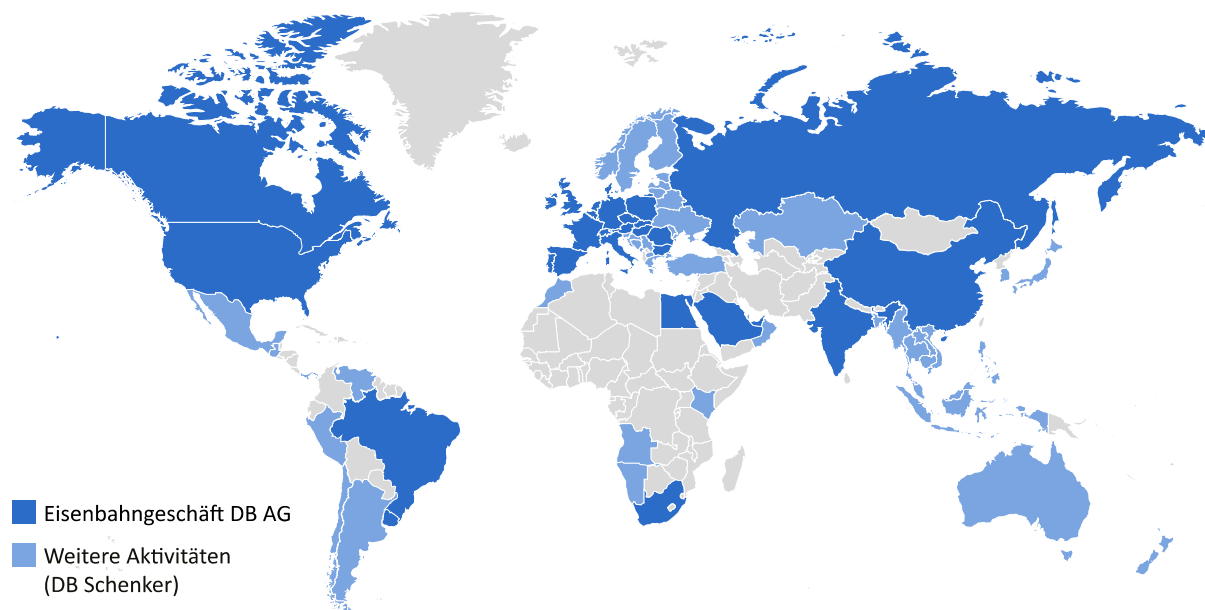
²⁷ Die Geschäftsfelder jenseits des Schienennetzes und -verkehrs in Deutschland tragen ganz wesentlich zum Treibhausgasausstoß des DB AG-Konzerns bei. So verursachte die DB AG in den Jahren 2019 bis 2021 etwa 70 % ihres Treibhausgasausstoßes durch den öffentlichen Verkehr im Ausland, den Straßengüterverkehr, die Luft- und Seefracht.

Nach dem Entwurf der Eigentümerstrategie ist es der DB AG weiterhin erlaubt, Beteiligungen geografisch und inhaltlich weit jenseits des Gewährleistungsauftrages des Bundes in Deutschland zu erwerben und zu halten. Es fehlen Leitplanken zur Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrages des Bundes. So expandiert die DB AG mit Zustimmung der Bundesregierung nach wie vor in internationale Eisenbahngeschäfte (Abbildung 7). So hat beispielsweise DB International Operations erst im Jahr 2022 Verträge zum Betrieb von Eisenbahnen u. a. in Kanada und Ägypten geschlossen, die die DB AG bis zu 25 Jahre binden. Somit werden bereits weitere Auslandsengagements eingegangen, ohne das erfolglose Engagement bei DB Arriva beendet und ohne eine eindeutige Strategie für ausländische Geschäfte der DB AG zu haben. Das BMDV hat diese Geschäftstätigkeiten mit dem Hinweis, die Verkehrswende und den Klimaschutz im Ausland zu unterstützen, genehmigt. Der Gewährleistungsauftrag des Bundes in Deutschland wird hiermit aber nicht unterstützt. Diese Auslandsgeschäfte sind mit finanziellen Risiken für den Konzern und den Bund verbunden und erhöhen die Komplexität weiter.

Abbildung 7

Globales Engagement der DB AG im Eisenbahngeschäft

Der DB AG-Konzern ist auch jenseits des Logistikgeschäfts (DB Schenker) weltweit im Eisenbahngeschäft mit eigenen Unternehmen engagiert.



Grafik: Bundesrechnungshof. Hinweis: Länder, in denen der DB AG-Konzern lokale Unternehmensbeteiligungen hält. „Eisenbahngeschäft DB AG“ umfasst DB Fernverkehr, DB Regio, DB Cargo, DB Netze und eisenbahnbezogene Unternehmen im Segment Beteiligungen/Sonstige. Quelle: Integrierter Bericht 2021 DB AG, zzgl. Neugründungen.

Das BMDV schränkt auch die Expansion der DB AG in Deutschland kaum ein (u. a. Büroarbeitsplätze in Bahnhofsnähe oder neue Mobilitätsangebote, wie individuelle Fahrdienste; Tz. 2).

In ihrer Stellungnahme verwies die Bundesregierung darauf, dass nach dem beabsichtigten Verkauf der Segmente DB Arriva und DB Schenker die Konzernstruktur gestrafft werde. Neuen Auslandsprojekten der DB AG habe das BMDV u. a. deshalb zugestimmt, weil damit neue Technologien erprobt werden. Dies komme der Eisenbahn in Deutschland zugute. Engagements bei neuen Mobilitätsangeboten ermöglichten verkehrsmittelübergreifende Fahrten und ergänzten so das eigene Angebot für Bahnkundinnen und -kunden.

Die Sichtweise des BMDV trägt nicht. Der Bundesrechnungshof erinnert daran, dass es haushaltsrechtlich nur dann zulässig ist, Beteiligungen einzugehen, wenn das Bundesinteresse nicht anders erreichbar ist (Tz. 1.1). An der DB AG ist der Bund beteiligt, um seinen Gewährleistungsauftrag insbesondere für den Ausbau und Erhalt des Schienennetzes in Deutschland zu erfüllen. Allgemeine Ziele wie Verkehrswende und Klimaschutz im Ausland können keine allumfassende und weltumspannende Expansion begründen. Auch lassen sich technologische Erfahrungen in weniger bindenden – und auch zielgenaueren – Formen erreichen als über Beteiligungen an privatrechtlichen Unternehmen im Ausland. Gleiches gilt für verkehrsmittelübergreifende Fahrten in Deutschland. Um diese zu ermöglichen, muss die DB AG nicht jedes Verkehrsmittel selbst betreiben. Vielfach werden diese Geschäfte auch bereits von privaten Unternehmen betrieben, sodass es keines zusätzlichen Angebotes durch ein Bundesunternehmen bedarf. Insbesondere konterkarieren weitere bahnfremde Engagements wie das Entwickeln von Drohnenlandeplätzen die Bemühungen, die DB AG auf das Lösen der Probleme im deutschen Schienennetz und -verkehr zu fokussieren.

4.3 Bund als Alleineigentümer hinterfragt die Konzernstruktur der DB AG nicht

Das Modell des integrierten Konzerns DB AG ist angesichts des inzwischen erreichten Wettbewerbsniveaus und der aktuellen Probleme zu hinterfragen. Der Bund muss die Struktur der DB AG anpassen, um zu besseren Ergebnissen für das System Eisenbahn zu kommen. Die Pläne des Bundes für eine konsolidierte Infrastruktursparte innerhalb des Konzerns blenden bisher wesentliche Stellschrauben aus. Sie ersetzen keine grundsätzliche Diskussion über eine Strukturreform.

Bisher werden die Eisenbahninfrastruktur- und die Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der DB AG „unter einem Dach“ geführt. Die Rechtsform einer Aktiengesellschaft hatte der Bund für einen ursprünglich geplanten Börsengang gewählt. Dieser wurde bereits im Jahr 2008 abgesagt. Der Bund hat die Rechtsform der DB AG seither nicht hinterfragt.

Der Bundesrechnungshof hatte im Jahr 2019 empfohlen, Struktur und Rechtsform der DB AG zu überprüfen. Er empfahl in der Folge auch, Netz und Betrieb der DB AG konsequent von-

einander zu trennen.²⁸ Laut Grundgesetz müssen sich lediglich die Eisenbahninfrastrukturunternehmen im (mittelbaren) Bundeseigentum befinden. Für die Eisenbahnverkehrsunternehmen ist dies hingegen nicht zwingend. Inzwischen sind vor allem im Schienengüterverkehr und im Schienenpersonennahverkehr viele Eisenbahnverkehrsunternehmen tätig, die nicht zur DB AG gehören. Gleichwohl hat der Bund seither nicht geprüft, ob und wie die DB AG sich von ihren Eisenbahnverkehrsunternehmen trennen und damit der Wettbewerb auf der Schiene belebt werden könnte.

Der Bundesrechnungshof hält es auch angesichts der sich verschärfenden Probleme bei der DB AG und im System Eisenbahn für erforderlich, dass der Bund sich grundsätzlich mit der Konzernstruktur befasst. Zu einem entschlossenen Handeln gehört es, alle verfügbaren Stellschrauben einzubeziehen. So ist die Struktur des integrierten Konzerns in Verbindung mit der Rechtsform Aktiengesellschaft mit Nachteilen verbunden:

- Die Monopolkommission verweist bereits seit Jahren auf die zahlreichen Diskriminierungspotenziale gegenüber konzernfremden Eisenbahnverkehrsunternehmen, die durch die integrierte Struktur der DB AG verursacht werden.²⁹ Dies kann auch das Eisenbahnregulierungsgesetz nicht gänzlich verhindern. Den Wettbewerbs-Schutzschirm für die DB AG³⁰ will der Bund weiter aufgespannt lassen. Dadurch schwächt er den Schienenverkehr in Deutschland als Ganzes.
- Mit der integrierten Struktur wollte der Bund ursprünglich Synergie- und Verbundvorteile realisieren. Belegt sind diese Vorteile nicht.³¹ Angesichts der Probleme der DB AG ist fraglich, inwieweit diese Vorteile tatsächlich bestehen. Die Struktur konnte zuletzt weder die massiven Verschlechterungen in der Zuverlässigkeit verhindern noch hat sie diese frühzeitig in ihrem Ausmaß erkennbar gemacht.
- Der Bund hat bei der gegenwärtigen Konzernstruktur nur einen begrenzten Einfluss auf seine Eisenbahnverkehrs- und vor allem seine Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Denn diese Tochterunternehmen der DB AG stehen durch die Holdingstruktur des Konzerns lediglich im mittelbaren Eigentum des Bundes. Ihr unmittelbarer Eigentümer – die DB AG – hat im Vergleich zum Bund stärkere Möglichkeiten, die eigenen Interessen durchzusetzen.
- Bei der Rechtsform der Aktiengesellschaft verfügen zudem weder die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB AG noch das beteiligungsführende BMDV über Weisungs- oder durchgreifende Steuerungsrechte. Dieses Problem hat das BMDV im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages ausdrücklich eingeräumt.

²⁸ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Sicherstellung des Infrastrukturzugangs für Eisenbahnverkehrsunternehmen, 22. Juni 2020, S. 33 ([Link](#)) sowie Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, 6. April 2021, S. 29. ([Link](#))

²⁹ Monopolkommission (2021), 8. Sektorgutachten, Bahn 2021: Wettbewerb in den Takt!, S. 39 ff. und Bericht nach § 88 Absatz BHO über den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, 6. April 2021, S. 24 ff. ([Link](#))

³⁰ Wettbewerbsvorteile der DB AG mögen zwar im Interesse des Bundes in seiner Eigentümerrolle liegen. Dieser einseitige Schutz zugunsten des DB AG-Konzerns verhindert aber ein attraktives Marktumfeld für neue und bestehende Eisenbahnverkehrsunternehmen, wie der Bundesrechnungshof festgestellt hat. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über die Sicherstellung des Infrastrukturzugangs für Eisenbahnverkehrsunternehmen, 22. Juni 2020, S. 39. ([Link](#))

³¹ Monopolkommission (2019), 7. Sektorgutachten, Mehr Qualität und Wettbewerb auf die Schiene, Tz. 21 ff.

- Anders als andere Aktiengesellschaften unterliegt die DB AG nicht vollständig der Kontrolle des Kapitalmarktes. Denn die DB AG ist bis heute weder börsennotiert noch hat sie neben dem Bund weitere Eigentümer. Diese Kontrolle wirkt bei Aktiengesellschaften zusätzlich regulierend auf den Vorstand – anders als bei der DB AG.

Der Bund plant aktuell eine konsolidierte Infrastruktursparte innerhalb des DB AG-Konzerns. Damit will er Effizienzen erhöhen, seine Steuerungsmöglichkeiten stärken und die Finanzierungsstruktur der Eisenbahninfrastruktur vereinfachen. Eine weitergehende Trennung von Netz und Betrieb lehnt die Bundesregierung ab, da der Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2021 dies nicht vorsehe.

Mit der geplanten konsolidierten Infrastruktursparte bleiben aber grundsätzliche Nachteile einer integrierten Konzernstruktur bestehen. Gleichzeitig ist nicht ersichtlich, ob die vom BMDV erhofften Vorteile der Konsolidierung überhaupt erreicht werden können:

- Es ist nicht bekannt, welche und in welcher Höhe Effizienzgewinne erreichbar sind.
- Solange die Infrastruktursparte Teil des DB AG-Konzerns ist, hat der Bund unverändert nur einen mittelbaren Einfluss. Es ist somit nicht gesichert, dass der Bund seine Steuerungsmöglichkeiten verbessert. Denn die Steuerbarkeit der Sparte hängt u. a. auch davon ab, welche Rechtsform für sie gewählt wird und wie die Gemeinwohlorientierung im Einzelnen ausgestaltet wird.
- Sollten die einzelnen Infrastrukturunternehmen künftig ihre Geschäftszahlen in einem gemeinsamen Finanzbericht veröffentlichen, hätte der Bund weniger differenzierte Informationen über seine Unternehmen.
- Überdies ist auch noch völlig offen, wie der Bund die Finanzierung der Bundesschienenwege weiterentwickelt und welche Vor- und Nachteile damit für den Bund einhergehen.

Die Bundesregierung hat in ihrer Stellungnahme erklärt, sie nehme die Hinweise des Bundesrechnungshofes zur Kenntnis. Mit Verweis auf die Vereinbarungen im Koalitionsvertrag stelle sie den integrierten DB AG-Konzern nicht in Frage. Für die gemeinwohlorientierte Infrastruktursparte seien Festlegungen in mehreren Bereichen zu treffen, etwa wie sie gesellschaftsrechtlich ausgestaltet und wie sie finanziert und gesteuert werde. Es stünden nicht mehr nur wirtschaftliche Ziele im Vordergrund, sondern eine qualitativ hochwertige und verlässliche Infrastruktur. Mögliche Umsetzungswege wolle das BMDV in den kommenden Monaten diskutieren.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes darf der Bund grundlegende Verbesserungspotenziale nicht außer Acht lassen. Die im Koalitionsvertrag skizzierte Anpassung des integrierten Konzerns läuft dem Ziel zuwider, die Bundesinteressen stärker durchsetzen zu wollen. So hat sich die Sachlage insbesondere angesichts der inzwischen weiteren offensichtlich gewordenen Mängel im System Eisenbahn deutlich verschlechtert. Um das System Eisenbahn mittel- und langfristig zu stärken, muss der Bund über eine Legislaturperiode hinaus agieren. Mit der Stellungnahme verdeutlicht die Bundesregierung erneut, dass sie keine ausgereiften Pläne für die künftige Konzernstruktur der DB AG und die Infrastruktursparte hat.

4.4 Bund nutzt seine Einflussmöglichkeiten für eine aktive Beteiligungsführung nicht

Der Bund muss endlich seinen gesellschaftsrechtlichen Einfluss angemessen nutzen, um die Bundesinteressen durchzusetzen. Dafür muss er seine Steuerungsgruppe wirkkräftig aufstellen – sowohl im Hinblick auf ihre Besetzung als auch ihre fachlichen Zuständigkeiten. Er hat zudem die Frage zu beantworten, ob er alle seine Rechte als Alleineigentümer der DB AG nutzt, um diese auf den Gewährleistungsauftrag auszurichten.

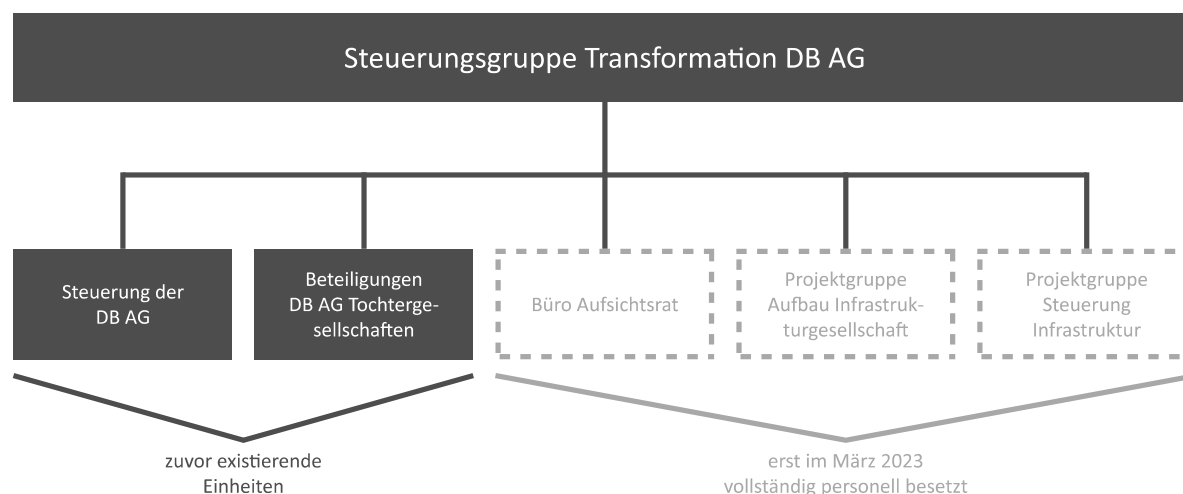
Der Bundesrechnungshof hatte die Bundesregierung bereits im Jahr 2019 aufgefordert, für einen angemessenen gesellschaftsrechtlichen Einfluss bei der DB AG zu sorgen. Dies ist bisher nur in Ansätzen erkennbar. Das BMDV wollte die Problemlösung bei der DB AG im Juni 2022 erstmals „zur Chefsache machen“. Dazu richtete es die Steuerungsgruppe mit insgesamt fünf Organisationseinheiten und den folgenden Aufgaben ein (Abbildung 8):

- Die Organisationseinheiten „Steuerung der DB AG“ und „Beteiligungen DB AG Tochtergesellschaften“ sollen die Beteiligung an der DB AG und den Tochtergesellschaften führen.
- Mit der Organisationseinheit „Büro Aufsichtsrat“ will das BMDV den Aufsichtsratsvorsitzenden des Konzerns bei seiner Tätigkeit unterstützen.
- Die temporären Projektgruppen „Aufbau Infrastrukturgesellschaft“ und „Steuerung Infrastruktur“ begleiten den Aufbau einer gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte und die Generalsanierung der Eisenbahninfrastruktur.

Abbildung 8

Steuerungsgruppe lange Zeit nicht arbeitsfähig

Erst nach acht Monaten sind die fünf Organisationseinheiten der Steuerungsgruppe personell besetzt. Dazu wurden zwei bereits schon zuvor existierende Referate vollständig in die Steuerungsgruppe verschoben. Diese wurden jedoch nicht neu ausgerichtet.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Die Referate „Steuerung der DB AG“ und „Beteiligungen DB AG Tochtergesellschaften“ bestanden bereits und wurden nur organisatorisch in die neue Steuerungsgruppe verschoben. Das BMDV hat diese Referate aber weder personell noch inhaltlich neu ausgerichtet. Inwiefern von den weiteren, neu eingerichteten Einheiten der Steuerungsgruppe neue Impulse ausgehen werden, ist erst zu beurteilen, wenn diese personell ausgestattet und auch inhaltlich arbeitsfähig sein werden.

Obwohl das BMDV die Steuerungsgruppe im Juni 2022 zur Chefsache erklärt hatte, werden gemäß der Stellungnahme der Bundesregierung die neuen Stellen erst bis zum Frühjahr 2023 vollständig besetzt werden können. Angesichts eines Stellenbestandes im Ministerium von 1 461 besetzten Stellen und eines Stellenzuwachses seit dem Jahr 2019 von 14 % (Stand 1. Oktober 2022) hätte das BMDV in der Lage sein müssen, die Steuerungsgruppe entsprechend der ihr zugewiesenen Bedeutung schneller mit Personal auszustatten.

Auch wenn die Steuerungsgruppe im BMDV direkt in der Verantwortung einer Staatssekretärin und eines Staatssekretärs steht, zielt sie nicht auf eine grundlegende Reform der DB AG ab. Insbesondere nimmt die Steuerungsgruppe gerade keine koordinierende, „steuernde“ Rolle aller eisenbahnrelevanten Themen wahr. Daher kann die Steuerungsgruppe nur ein erster Zwischenschritt des BMDV sein. Ein effektives Gegengewicht des Bundes zu den Unternehmensinteressen der DB AG und ihres Vorstandes ist darin nicht zu erkennen.

Auch abseits der neuen Steuerungsgruppe des BMDV ist weiterhin nicht erkennbar, dass der Bund seine bestehenden Einflussmöglichkeiten auf die DB AG hinreichend nutzen möchte. Dies belegen die bereits zuvor aufgezeigten Schwachstellen sowie die Passivität bei den folgenden Themenfeldern:

- Der Bund wirkt weder über die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat noch über das Parlament darauf hin, eine neue Verschuldungsgrenze für die DB AG zu konkretisieren (Tz. 2).
- Das BMDV nutzt in der Regel auch sein Recht nicht, Anträge der DB AG für Neugründungen von ausländischen und/oder bahnfremden Gesellschaften abzulehnen (Tz. 4.2).

Solange die Steuerungsgruppe noch nicht wirkkraftig genug aufgestellt ist, sind von ihr keine bedeutsamen Impulse zu erwarten. Aus Sicht des Bundesrechnungshofes konnte das BMDV hier keine zufriedenstellenden Perspektiven darstellen.

5 Zusammenfassende Bewertung

Der Bundesrechnungshof hatte bereits im Jahr 2019 auf den erheblichen und grundsätzlichen Handlungsbedarf bezüglich der DB AG und des Systems Eisenbahn hingewiesen. Das beteiligungsführende BMDV hat die damaligen Hinweise allerdings nicht oder nur bruchstückhaft umgesetzt. Der Bund hat weitere vier Jahre verstreichen lassen, ohne die vielfältigen strukturellen Probleme des Systems Eisenbahn und der DB AG wirksam anzugehen. So hat er – auch weil die Pandemie zeitweise den Kern der Probleme überdeckte – die

offensichtlichen Mängel nicht benannt. Die Dauerkrise ist neben Entscheidungen der DB AG auch auf Versäumnisse des Bundes zurückzuführen. Im Ergebnis hat sich die Krise der DB AG mit signifikanten Auswirkungen auf das System Eisenbahn weiter verschärft. Die DB AG ist inzwischen ein Sanierungsfall.

Seit Jahren wird der Bund vom Vorstand der DB AG mit dem „Prinzip Hoffnung“, Vertröstungen und Hinweisen auf nicht beeinflussbare Faktoren hingehalten. Zeitgleich hat die Zuverlässigkeit des Systems Eisenbahn weiter abgenommen, obwohl der Bund immer mehr Haushaltsmittel bereitstellt. Auch wenn die DB AG Verbesserungen plant, werden diese erst mittel- bis langfristig wirken. Die Wachstumsziele können für das Jahr 2030 so nicht erreicht werden. Der Bund darf hiervor nicht länger die Augen verschließen.

Bei der DB AG haben die wirtschaftlichen Probleme der meisten Segmente weiter zugenommen – unabhängig von der Pandemie. Die Verschuldung des Konzerns ist immens und schränkt den Handlungsspielraum ein.

Als Gestalter des Systems Eisenbahn und als Alleineigentümer der DB AG hat der Bund eine doppelte Rolle. Der Bund darf sich deshalb nicht mehr darauf beschränken, ständig steigende Haushaltsmittel bereitzustellen. Stattdessen muss er als Alleineigentümer klare Ziele entwickeln und wirksam verfolgen.

Trotz der Schwierigkeiten im deutschen Schienennetz und -verkehr investiert die DB AG weiter in internationale und bahnferne Geschäftsbereiche und will diese ausbauen. Dem Bund fällt es u. a. wegen der fehlenden Eigentümerstrategie zur DB AG schwer, die Geschäftstätigkeiten des Konzerns am Bundesinteresse auszurichten.

Dass das BMDV die Probleme bei der DB AG bisher nicht wirksam anging, ist nicht Folge eines Erkenntnis-, sondern eines Umsetzungsproblems. Der Bund läuft mit diesem Zögern Gefahr, die Kontrolle über die DB AG gänzlich zu verlieren.

Auch wenn das BMDV im Sommer 2022 ein Gegensteuern angekündigt hat, reichen seine bisher eingeleiteten Schritte nicht aus. Weiteres Abwarten wird die Probleme lediglich verschlimmern – das zeigen die vergangenen Jahre.

6 Handlungsbedarf

Der im Jahr 2019 aufgezeigte Handlungsbedarf besteht aktuell fort und hat an Dringlichkeit zugenommen. Der Bund benötigt ein Gesamtkonzept, das seine Ziele enthält und ein Drehbuch ist, um den Handlungsstau systematisch aufzulösen. Das setzt effiziente Strukturen und klare Verantwortlichkeiten voraus.³² Hierzu gibt der Bundesrechnungshof Empfehlungen zu folgenden vier Handlungsfeldern (Tz. 6.1 bis 6.4).

6.1 Bundesziele für das System Eisenbahn definieren

Der Bund muss nach weiteren Jahren der Untätigkeit den abstrakten grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag hinsichtlich des Systems Eisenbahn konkretisieren. In seinem Gesamtkonzept hat er zunächst zu beantworten, „wieviel Eisenbahn“ der Bund „bis wann“ und „zu welchen Kosten“ anstrebt.

Dazu hat der Bund zu überprüfen, ob seine bislang nur in Ansätzen vorhandenen Ziele im System Eisenbahn weiterhin umsetzbar sind. Gegebenenfalls hat er seine Ziele anzupassen. Er sollte auch ein aussagekräftiges Bündel geeigneter Zielgrößen entwickeln (Tz. 3 und 4.1). Überdies sind die Kosten möglichst vollumfänglich zu ermitteln und der erforderliche Umsetzungszeitraum ambitioniert, aber realistisch abzuschätzen. Die jüngeren Erfahrungen mit Infrastrukturgroßprojekten der DB AG können hierfür als warnende Anhaltspunkte dienen (Tz. 2). Der Bund sollte zudem Zwischenschritte und -ziele definieren, die ein konsequentes Monitoring ermöglichen, und bei Abweichungen ein frühzeitiges Gegensteuern nach sich ziehen.

Bei der Festlegung dieser Bundesziele muss der Bund abwägen und priorisieren, wie klimapolitische und haushalterische Aspekte in Einklang zu bringen sind.

6.2 DB AG auf Eigentümerinteressen ausrichten

Der Bund darf sich nur dann an einem Unternehmen beteiligen, wenn dies für ein wichtiges Interesse des Bundes erforderlich ist (Tz. 1.1). Bei der DB AG ist dies der grundgesetzliche Gewährleistungsauftrag insbesondere für Eisenbahninfrastruktur und bestimmte Verkehrsangebote. Deshalb muss der Bund in dem Gesamtkonzept auch festlegen, welche Geschäftstätigkeiten diesem Ziel (Tz. 6.1) dienen. Passend dazu sollte das BMDV die seit langem angekündigte, ressortübergreifend abgestimmte Eigentümerstrategie vorlegen, die klare Kriterien benennt und die bisherige Beliebigkeit nicht mehr zulässt (Tz. 2). Das BMDV muss auch klare Ziele und messbare Kriterien aufstellen und sicherstellen, dass die mit der

³² Der Bundesbeauftragte für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung: 12 Impulse für Parlament und Regierung zur 20. Wahlperiode. ([Link](#))

Beteiligung verfolgten Ziele erreicht werden. Es muss hierfür ein angemessenes System der Erfolgskontrolle etablieren.

Der Bund sollte auf dieser Basis klären, welche Konzernteile künftig mit Blick auf den Gewährleistungsauftrag des Bundes noch erforderlich sind. Er sollte dann auf den Konzern einwirken, nicht benötigte Unternehmen und Geschäftstätigkeiten zu veräußern bzw. einzustellen. Auch den Erwerb bzw. die Gründung neuer Geschäftstätigkeiten innerhalb des Konzerns sollte er anhand der Eigentümerstrategie kritisch prüfen und gegebenenfalls ablehnen. Dies ist auch erforderlich, um die Management- sowie Finanzressourcen zu fokussieren und die Probleme im deutschen Schienennetz und -verkehr konzentriert anzugehen.

Dies betrifft zum einen die beiden Großbeteiligungen der DB AG: Das BMDV sollte auf einen möglichst zügigen vollständigen Verkauf von DB Arriva hinwirken. Mit Blick auf DB Schenker sollte das BMDV den für den Verkauf eingeleiteten Prüf- und Vorbereitungsprozess eng begleiten. Darüber hinaus sollte der Bund das umfangreiche Beteiligungsportfolio der DB AG überprüfen. Offenkundig sind zum Beispiel weder der Betrieb von außereuropäischen Eisenbahnverkehren noch die Entwicklung von Drohnenlandeplätzen erforderlich, damit der Bund seinen Gewährleistungsauftrag erfüllen kann.

6.3 Strukturmodell für das System Eisenbahn weiterentwickeln

Die Bundesregierung sollte im Rahmen des Gesamtkonzepts das Strukturmodell für das System Eisenbahn in Deutschland weiterentwickeln. Sie hat dabei zu prüfen, welche anderen Organisationsformen geeignet sind, um den bisherigen integrierten DB AG-Konzern abzulösen. Ein weiteres unkontrolliertes Agieren der DB AG darf der Bund nicht zulassen.

Ziel muss sein, das Bundesunternehmen DB AG möglichst wettbewerbsneutral auszurichten, sodass das System Eisenbahn als Ganzes profitiert und an Leistungsfähigkeit gewinnt (Tz. 1.1 und 4.3). Der Bundesrechnungshof empfiehlt deshalb auch zu untersuchen, welche Optionen bestehen, perspektivisch auch Eisenbahnverkehrsunternehmen der DB AG abzugeben. Um den Gewährleistungsauftrag zu erfüllen, muss der Bund inzwischen nicht mehr mit eigenen Unternehmen als Marktteilnehmer auf der Schiene tätig sein. Seit der Bahnreform hat sich der Markt trotz Wettbewerbseinschränkungen entwickelt: Mehr als die Hälfte des Schienengüterverkehrs und ein Drittel des Schienenpersonennahverkehrs werden inzwischen nicht mehr von der DB AG erbracht. Die Wachstumsziele werden nur unter Beteiligung des gesamten Eisenbahnsektors – und nicht im bisher geplanten Zeitraum – erreichbar sein (Tz. 3).

6.4 Endlich wirksamen Einfluss des Bundes sicherstellen

Beim DB AG-Konzern muss der Bund wie bei allen Unternehmen, bei denen ein wichtiges Bundesinteresse besteht, für angemessene Einflussmöglichkeiten sorgen. Hierfür stehen ihm verschiedene Handlungsoptionen zur Verfügung. Die Bundesregierung sollte auf den strategischen Festlegungen des Gesamtkonzepts (Tz. 6.1 bis 6.3) aufbauend

- die Eignung verschiedener Rechtsformen prüfen,
- den Unternehmenszweck der Konzernunternehmen im Regelwerk (Satzung/Gesellschaftsvertrag) klar festlegen und eingrenzen,
- Aufsichtsräte angemessen mit Bundesvertreterinnen und -vertretern besetzen und
- darauf hinwirken, eine neue Verschuldungsgrenze für die DB AG zu bestimmen.

Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass die aktuelle Gestaltung (Aktiengesellschaft mit hohen satzungsmäßigen Freiheiten) letztlich noch auf der Idee einer Privatisierung basiert, die der Bund seit dem Jahr 2008 aufgegeben hat.

Um die grundsätzlichen Reformen angehen zu können, ist eine wirkkraftige Steuerungsgruppe im BMDV wichtig. Im Sinne der erforderlichen „aktiven“ Beteiligungsführung muss sich diese Organisationseinheit mit den unterschiedlichen Herausforderungen im Konzern vertieft auseinandersetzen und eine operative Verbesserung sicherstellen (Tz. 4.1 bis 4.4).

Der Bund muss als verkehrspolitischer Gestalter, Alleineigentümer und Geldgeber der DB AG die Weichen stellen. Er hat von der DB AG ein deutlich besseres Management der Problemfelder und wirksame Lösungen einzufordern. Wenn Ziele verfehlt werden, muss er daraus die richtigen Schlüsse ziehen und notwendige Entscheidungen fällen. Erst dadurch kann der Bund die vielfältigen Steuerungs-, Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten entschlossen ausüben, dem Kontrollmangel entgegenwirken und das Bundesinteresse durchsetzungsstark vertreten.

Der Große Senat des Bundesrechnungshofes hat diesen Bericht am 14. Februar 2023 beschlossen.

Bonn, den 15. März 2023

Kay Scheller

Präsident