



Bericht

an den
Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

nach § 88 Abs. 2 BHO

über den Corona-bedingten Finanzbedarf des DB AG-Konzerns und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes
(Stand 23. November 2020)

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

Gz.: III 6 - 2020 - 0608/2

Bonn, den 24. November 2020

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Hintergrund	3
2	Corona-bedingte Verschlechterungen der finanziellen Lage	3
3	Drei-Säulen-Modell	4
3.1	Gegensteuerung der DB AG	5
3.2	Eigenkapitalmaßnahme durch den Bund als Eigentümer	5
3.3	Verschuldungsanstieg	6
4	Wettbewerbsauswirkung des Drei-Säulen-Modells	6
5	Stellungnahme der Bundesregierung	7
6	Empfehlungen des Bundesrechnungshofes	7

0 Zusammenfassung

Mit vorliegendem Bericht empfiehlt der Bundesrechnungshof, Hilfen für die Deutsche Bahn AG (DB AG) nur schrittweise und auf Nachweis der Höhe und der unmittelbaren Verursachung durch die Corona-Pandemie auszahlend. Die entsprechenden Mittel sollten bis zu einem Nachweis qualifiziert gesperrt werden. Hiermit verbunden sollten vom DB AG-Konzern verstärkte Gegensteuerungsmaßnahmen im operativen und strukturellen Bereich eingefordert und sichergestellt werden. Der Bund sollte auch prüfen, ob die bisherige Entwicklung eine grundsätzliche Überarbeitung des sogenannten Drei-Säulen-Modells erfordert.

1 Hintergrund

Die Corona-Pandemie führte ab März 2020 zu erheblichen negativen Auswirkungen auf die DB AG. Im Mai 2020 erläuterte die Bundesregierung dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) auf „sehr unsicherer Grundlage“ die von der DB AG erwartete Corona-bedingte Verschlechterung ihrer finanziellen Lage. Sie ging von finanziellen Nachteilen von 11,0 bis 13,5 Mrd. Euro aus (Tz. 2). Die Bundesregierung stellte zugleich das sogenannte „Drei-Säulen-Modell“ (Tz. 3) vor, um diese Verschlechterungen auszugleichen.

Im Mai 2020 und im Oktober 2020 berichtete der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss kritisch sowohl zur Ermittlung der Corona-bedingten Verschlechterungen als auch zum Drei-Säulen-Modell.¹ Angesichts der bevorstehenden Bereinigungssitzung informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss mit vorliegendem Kurzbericht über seinen aktuellen Erkenntnisstand.

2 Corona-bedingte Verschlechterungen der finanziellen Lage

Bei den prognostizierten finanziellen Schäden der DB AG handelt es sich insbesondere um Mindereinnahmen bei den Eisenbahnverkehrs- und -infrastruktur-

¹ Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über aktuelle Erkenntnisse zur wirtschaftlichen Lage und zum Corona-bedingten zusätzlichen Finanzierungsbedarf des DB AG-Konzerns, 25. Mai 2020, Haushaltsausschussdrucksache 19/5837 und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO über den Sachstand zum 31. August 2020 betreffend die aktuelle Entwicklung der wirtschaftlichen Lage und des Corona-bedingten zusätzlichen Finanzierungsbedarfs des DB AG-Konzerns, 5. Oktober 2020, Haushaltsausschussdrucksache 19/6233.

unternehmen, die gegenüber der bisherigen Planung im Zeitraum 2020 – 2024 erwartet wurden. Der Bundesrechnungshof wies in früheren Berichten darauf hin, dass die Abschätzung Corona-unabhängige Effekte enthielt und auch nicht aufzeigte, zu welchem Zeitpunkt ein Bedarf in welcher Höhe besteht. Da Verschlechterungen bis zum Jahr 2024 berücksichtigt waren, unterlag die Abschätzung zudem fortlaufenden Änderungen durch künftig mögliche Hilfsprogramme und eine abweichende Geschäftsentwicklung. Eine kurzfristige vollständige Auszahlung der im zweiten Nachtragshaushalt 2020 veranschlagten Eigenkapitalhilfen von 5 Mrd. Euro für den Schaden im Gesamtzeitraum hielt der Bundesrechnungshof daher für nicht gerechtfertigt.

Im Auftrag der DB AG überprüfte inzwischen eine Wirtschaftsprüfungsgesellschaft die Aufstellung der DB AG zu Corona-bedingten Verschlechterungen. Sie betrachtete allerdings nicht die Schäden im Gesamtzeitraum, sondern beschränkte sich auf Ist-Daten des Zeitraums März – September 2020. Die Prüfung dieser bereits eingetretenen Verschlechterungen legt nahe, dass die Effekte für das Jahr 2020 geringer ausfallen als ehemals prognostiziert, da beispielsweise noch nicht alle branchenweiten Hilfsprogramme vollständig einbezogen wurden, die auch die DB AG entlasten. In mehreren Fällen ist zudem der unmittelbare (inhaltliche und zeitliche) Zusammenhang zwischen Pandemie und den Verschlechterungen offen. Diese Kausalität hat die Wirtschaftsprüfungsgesellschaft auftragsgemäß nicht beurteilt.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist die Untersuchung der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft daher nicht geeignet, die bisherigen Kritikpunkte zu entkräften.

3 Drei-Säulen-Modell

Das Modell sah vor, die Planunterschreitungen und die sich ergebenden Finanzierungsbedarfe auszugleichen über:

- Gegensteuerungsmaßnahmen der DB AG im Umfang von 50 % der Minderumsätze/Mehrkosten im Systemverbund Bahn (4,1 – 5,1 Mrd. Euro),
- Eigenkapitalerhöhung in Höhe von 80 % des verbleibenden Schadens durch den Bund als Eigentümer (5,5 – 6,7 Mrd. Euro) und
- zusätzliche Kreditaufnahme der DB AG für den verbleibenden Finanzierungsbedarf.

Die EU-Kommission prüft gegenwärtig die geplanten Eigenkapitalhilfen für die DB AG. Aktuelle Erkenntnisse aus diesem Prozess liegen dem Bundesrechnungshof nicht vor.

3.1 Gegensteuerung der DB AG

Gegensteuerungsmaßnahmen der DB AG haben im ersten Halbjahr 2020 nicht die betrieblichen Kosten gesenkt. Sie stiegen lediglich geringer als geplant an. Besonders in den Phasen stark eingeschränkten öffentlichen Lebens („Shutdown“) ist fraglich, ob der Konzern alle Möglichkeiten der Gegensteuerung und Schadensminimierung ausschöpfte (beispielsweise Reduktion des Fernverkehrs auf ein angemessenes Grundangebot und Erlösstabilisierung durch Anpassungen im Preissystem).

Für die kommenden Jahre liegen dem Bundesrechnungshof bisher keine konkreten und quantifizierten Maßnahmen vor. Es ist damit unklar, ob und wie die zugesagten Effekte insgesamt erreicht werden sollen und ob die DB AG damit alle Einsparpotenziale nutzt.

Die Bundesregierung verzichtet auch darauf, wesentliche Eigenbeiträge des Konzerns durch Veräußerung von bahnfremden und internationalen Beteiligungen einzufordern beziehungsweise künftige Investitionen in diesen Bereichen deutlich zu begrenzen. Auch im Schienenverkehr wurden die Wachstumsinvestitionen in Fahrzeuge und Personalaufbau bisher ohne wesentliche Einschränkung fortgesetzt, obwohl die langfristigen Pandemie-Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten offen sind und auch die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme von nachhaltigen Veränderungen ausgeht. Vor diesem Hintergrund hält der Bundesrechnungshof ein Moratorium für notwendig, um die Wachstumsziele zu überprüfen. Im Ergebnis könnten so signifikante Mittel freigesetzt und das Risiko von Fehlallokationen verringert werden.

Erkennbar hat die Forderung nach Gegensteuerung bisher keine tiefgreifenden Bemühungen ausgelöst, den Schaden zu minimieren und Kosten zu senken. Damit steigt letztlich das Risiko für den Bund, in unnötiger Höhe mit Haushaltsmitteln für den Schadensausgleich herangezogen zu werden.

3.2 Eigenkapitalmaßnahme durch den Bund als Eigentümer

Die Bundesregierung hat bisher nicht dargelegt, dass die geplanten Eigenkapitalhilfen überhaupt erforderlich sind und nicht andere, den Bundeshaushalt

weniger belastende Maßnahmen ausreichen, um eine Gefährdung des Konzerns zu vermeiden (Subsidiaritätsprinzip).

Würde das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die im Bundeshaushalt 2020 veranschlagten und für den Haushaltsentwurf 2021 kürzlich nachveranschlagten Eigenkapitalhilfen² von 5 Mrd. Euro kurzfristig vollständig auszahlen, besteht das Risiko einer Überkompensation des bisher eingetretenen Schadens der DB AG. Die so entstehenden finanziellen Spielräume könnten im integrierten Konzern mit weitgehendem Cashpooling letztlich ohne Einschränkung konzernweit genutzt werden. Dieses Risiko kann der Bund durch eine schrittweise Auszahlung senken.

Es ist zudem möglich, dass künftige branchenweite Hilfsprogramme oder eine schnellere wirtschaftliche Erholung zu geringeren Schäden für die DB AG führen als bisher geschätzt. Auch deshalb ist eine schrittweise, jeweils auf Grundlage eines nachgewiesenen Schadens errechnete Auszahlung sachgerecht und zu bevorzugen.

3.3 Verschuldungsanstieg

Der kontinuierliche Anstieg der Konzernverschuldung auf bis zu 30 Mrd. Euro zum 31. Dezember 2020 (Verschuldungsgrenze gemäß Beschluss des Haushaltsausschusses vom 27. Mai 2020) verdeutlicht, wie wichtig es ist, eine geeignete Maßgabe für die künftige Verschuldungsgrenze zu entwickeln. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, dass aktuell noch kein diskussionsfähiger Vorschlag des BMVI für eine langfristige Neuregelung vorliegt.

4 Wettbewerbsauswirkung des Drei-Säulen-Modells

Bereits im Bericht vom 5. Oktober 2020 wies der Bundesrechnungshof auf die Gefahr hin, dass die Ausgestaltung des Hilfsprogramms umfassende Gegensteuerungsmaßnahmen der DB AG nicht sicherstellt und der Konzern Mittel zum Nachteil des Wettbewerbs einsetzen könnte. Aktuelle Entwicklungen im Fernverkehr deuten auf eine solche Entwicklung hin. Der Bundesrechnungshof empfahl vor diesem Hintergrund, die Verwendung branchenweiter Unterstützungsprogramme zu prüfen.

² Ausschussdrucksache 19/6300, S. 125 zu Kapitel 1202 Titel 831 01.

Auch der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur merkte zwischenzeitlich an, dass „unternehmensspezifische Rettungsmaßnahmen [...] nicht wettbewerbsneutral“ sind und bezog dies explizit auf den Schienengüterverkehr und Personenfernverkehr.³

Die Bundesregierung hat bisher nicht dargelegt, welche branchenweiten Hilfsprogramme sie geprüft hat.

5 Stellungnahme der Bundesregierung

In einer gemeinsamen Stellungnahme vom 23. November 2020 haben das BMVI, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie zum Entwurf dieses Berichts Stellung genommen. Sie führten aus, dass die Corona-bedingten Verschlechterungen für das Jahr 2020 „eher höher ausfallen [dürften] als ursprünglich erwartet.“ Aus den von der Bundesregierung beigefügten Unterlagen ergibt sich dies nicht. Sowohl bezüglich einer Aufstellung von Gegensteuerungsmaßnahmen als auch eines Vorschlages zum Schuldenbegrenzungsmechanismus verweist die Stellungnahme auf einen geplanten Bericht der Bundesregierung, der dem Bundesrechnungshof nicht bereitgestellt wurde. Zudem führt die Bundesregierung an, dass keine „belastbaren Alternativen“ zur geplanten Eigenkapitalerhöhung bestünden, um günstige Finanzierungsbedingungen des Konzerns sicherzustellen.

6 Empfehlungen des Bundesrechnungshofes

Die Stellungnahme der Bundesregierung bestätigt insbesondere, dass eine Gesamtaberschätzung der Corona-bedingten Verschlechterungen für den Gesamtzeitraum bislang nur grob möglich ist und auch für das Jahr 2020 nicht gutachterlich bestätigt ist. Die vorliegenden Daten weisen darauf hin, dass die Verschlechterung für 2020 geringer als ursprünglich erwartet ist. Aus der Stellungnahme ist zudem ersichtlich, dass der dynamische Verlauf der Pandemie und Veränderungen im Mobilitätsverhalten die Prognosen erheblich erschweren, wann und in welcher Höhe die DB AG Corona-bedingte Schäden zu verzeichnen hat.

³ Vgl. Folgerungen für die zukünftige Verkehrspolitik nach den Erfahrungen und dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur, S. 15, September 2020.

Vor diesem Hintergrund ist die sofortige und vollständige Auszahlung der Eigenkapitalhilfe von 5 Mrd. Euro nicht zu rechtfertigen. Bei einer schrittweisen Auszahlung auf Grundlage bereits eingetretener Schäden muss der Bund als Eigentümer des DB AG Konzerns prüfen, wie die vom DB AG-Konzern zugesagten Gegensteuerungsmaßnahmen berücksichtigt werden und deren Umsetzung sichergestellt werden kann. Sofern in den Bundeshaushalt 2021 noch Corona-bedingte Hilfen für die DB AG aufgenommen werden, sollten diese Mittel qualifiziert gesperrt werden (§ 22 Satz 3 BHO). Der Haushaltsausschuss wird damit in die Lage versetzt, die Mittel schrittweise und am tatsächlichen Bedarf orientiert freizugeben.

Darüber hinaus behalten die weiteren Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aus dem Bericht vom 5. Oktober 2020 ihre Gültigkeit, insbesondere

- Gefahren für den Wettbewerb zu minimieren und möglichst Branchenlösungen den Vorzug vor einseitigen Hilfen zu geben,
- vor Eigenkapitalerhöhungen andere Maßnahmen auf ihre Eignung zu prüfen, die den Bundeshaushalt weniger belasten. Diese müssen geeignet sein, eine Gefährdung des Konzerns zu verhindern, nicht jedoch „günstige Finanzierungsbedingungen“ gewährleisten.
- die Dachstrategie „Starke Schiene“ und darauf basierende Investitionsbedarfe auf veränderte Rahmenbedingungen zu überprüfen.