

19 Deutsche Bahn AG hält Gewinne zurück: Hoher Millionenbetrag fehlt für den Erhalt des Schienennetzes

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 891 11)

Zusammenfassung

Die Deutsche Bahn AG (DB AG) zahlte die Gewinne ihrer Eisenbahninfrastrukturunternehmen dem Eigentümer Bund nicht in jedem Jahr vollständig als Dividende aus, obwohl sie dazu vertraglich verpflichtet war. Da die Gewinne für Ersatzinvestitionen vorgesehen waren, fehlte ein hoher Millionenbetrag für den Erhalt des Schienennetzes.

Der Bund investiert jedes Jahr Milliarden Euro in den Erhalt und die Verbesserung des Schienennetzes. Die Mittel fließen an die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, welche die Schienenwege des Bundes bauen, unterhalten sowie betreiben und damit Gewinne erwirtschaften. Die Gewinne führen sie an die Muttergesellschaft DB AG ab. Diese muss die Gewinne vereinbarungsgemäß als Dividende vollständig an den Bund ausschütten. Der stellt sie umgehend den Eisenbahninfrastrukturunternehmen wieder zweckgebunden für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz zur Verfügung.

Die DB AG hat die an sie abgeführten Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen allerdings nicht jedes Jahr vollständig ausgezahlt. Das widerspricht der Vereinbarung. Auch nach dem Eisenbahnregulierungsgesetz darf die DB AG Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen nicht in anderen Konzernbereichen verwenden. Das BMVI unternahm jedoch nichts, da es das Vorgehen der DB AG für vereinbarungsgemäß hält.

Das BMVI sollte bisher vertragswidrig nicht an den Bund abgeführte Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen von der DB AG nachfordern, um sie für das Schienennetz einzusetzen. Es sollte sicherstellen, dass die DB AG künftig jährlich mindestens die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Vorjahr vollständig als Dividende an den Bund auszahlt.

19.1 Prüfungsfeststellungen

Der Bund investiert aufgrund seiner verfassungsrechtlichen und gemeinwohlorientierten Gewährleistungsverantwortung jedes Jahr mehrere Milliarden Euro in den Ausbau und den Erhalt des Schienennetzes. Er ist Alleineigentümer der DB AG und mittelbarer Eigentümer von DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH. Diese Eisenbahninfrastrukturunternehmen sind verantwortlich für den Bau, die Unterhaltung und das Betreiben der Schienenwege des Bundes. Dazu gehören das Streckennetz, die Bahnhöfe und die Energieversorgung.

Bund finanziert Erhalt des Schienennetzes

Seit dem Jahr 2009 fördert der Bund den Erhalt und die Verbesserung der Schienenwege des Bundes auf Grundlage der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV). Diese öffentlich-rechtlichen Zuwendungsverträge schließt das BMVI mit der DB AG und den Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Mit der LuFV II verpflichtete sich der Bund, den Eisenbahninfrastrukturunternehmen für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz jährlich Zuwendungen von 3,1 bis 3,5 Mrd. Euro zur Verfügung zu stellen. In den Jahren von 2015 bis 2019 waren das insgesamt 16,6 Mrd. Euro. Die Vertragsparteien hatten erstmals in der LuFV II vereinbart, dass die DB AG die Nachsteuerergebnisse (Gewinne) ihrer Eisenbahninfrastrukturunternehmen vollständig als sogenannte zusätzliche Dividende (Dividende) über eine Grunddividende hinaus an den Bund ausschüttet. Er hat die Dividende umgehend ebenfalls für Ersatzinvestitionen bereitzustellen. Nach den Annahmen der Vertragsparteien sollten diese Dividenden in den Jahren 2015 bis 2019 insgesamt 2,2 Mrd. Euro betragen. Dafür verringerten sie den jährlichen Eigenmittelanteil der Eisenbahninfrastrukturunternehmen für Ersatzinvestitionen gegenüber der LuFV I von 500 auf 100 Mio. Euro. Im Gegenzug verpflichteten sich die Eisenbahninfrastrukturunternehmen, das Schienennetz in einem hochwertigen Zustand zu erhalten und weiter zu verbessern.

Finanzierungskreislauf für das Schienennetz

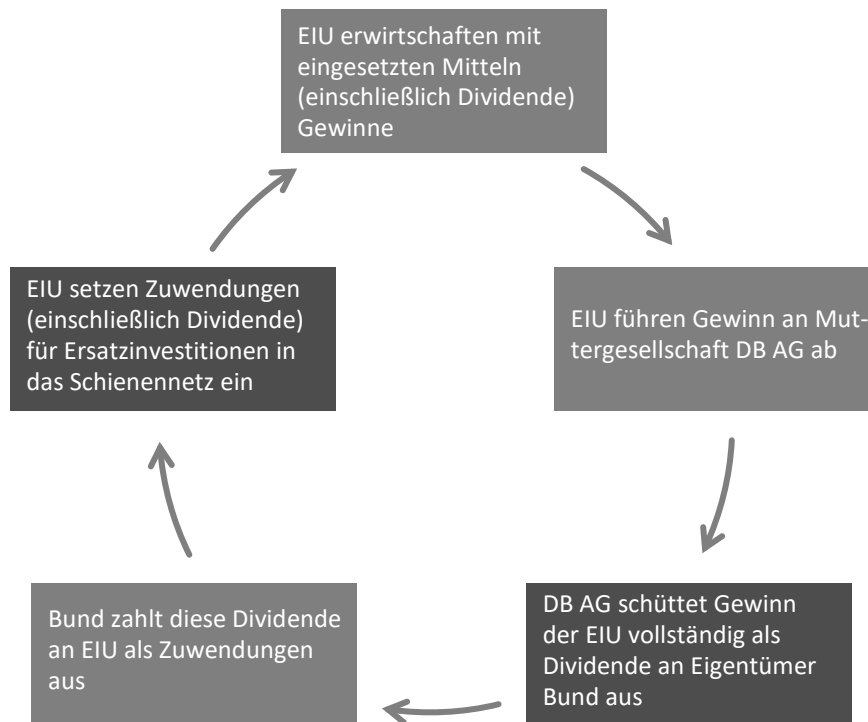
Zunächst führen die Eisenbahninfrastrukturunternehmen aufgrund der Gewinn- und Ergebnisabführungsverträge ihre Gewinne jeweils an die Muttergesellschaft DB AG ab. Sie fließen in das Ergebnis des Jahresabschlusses der DB AG ein. Im Folgejahr schüttet die DB AG nach Feststellung des Jahresabschlusses die Dividende an den Eigentümer Bund aus. Der Bund stellt diese den Eisenbahninfrastrukturunternehmen im gleichen Jahr für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz zur Verfügung.

Mit diesem Finanzierungskreislauf sollen die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Schienennetz des Bundes wieder vollständig dorthin zurückfließen (vgl. Abbildung 19.1).

Abbildung 19.1

Gewinne sind für den Erhalt des Schienennetzes vorgesehen

Der Finanzierungskreislauf der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen II und III (LuFV II und III) regelt, dass die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) vollständig an den Eigentümer Bund ausgeschüttet werden und wieder als Zuwendungen für Ersatzinvestitionen in das Schienennetz des Bundes zurückfließen.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: LuFV II und III.

Mit den Änderungen des Eisenbahnregulierungsgesetzes im Jahr 2019 setzte der Bund unionsrechtliche Vorgaben aus dem Jahr 2016 um. Sie zielten auf größere Unabhängigkeit der Betreiber von Schienenwegen und mehr finanzielle Transparenz innerhalb eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums. Den Finanzierungskreislauf sicherte der Gesetzgeber dabei ab. Danach ist eine Gewinnabführung der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an die DB AG zulässig, soweit die DB AG den Gewinn an den Eigentümer Bund weiterleitet. Sie darf diese Gewinne nicht für andere Bereiche des DB-Konzerns verwenden.

Abweichung der gezahlten Dividenden von den Gewinnen

Da die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen erst zum jeweiligen Jahresabschluss feststehen, hatten die Vertragsparteien in der LuFV II lediglich Annahmen über die Höhe der jährlichen Dividenden getroffen. Die in der Geltungsdauer der LuFV II von der

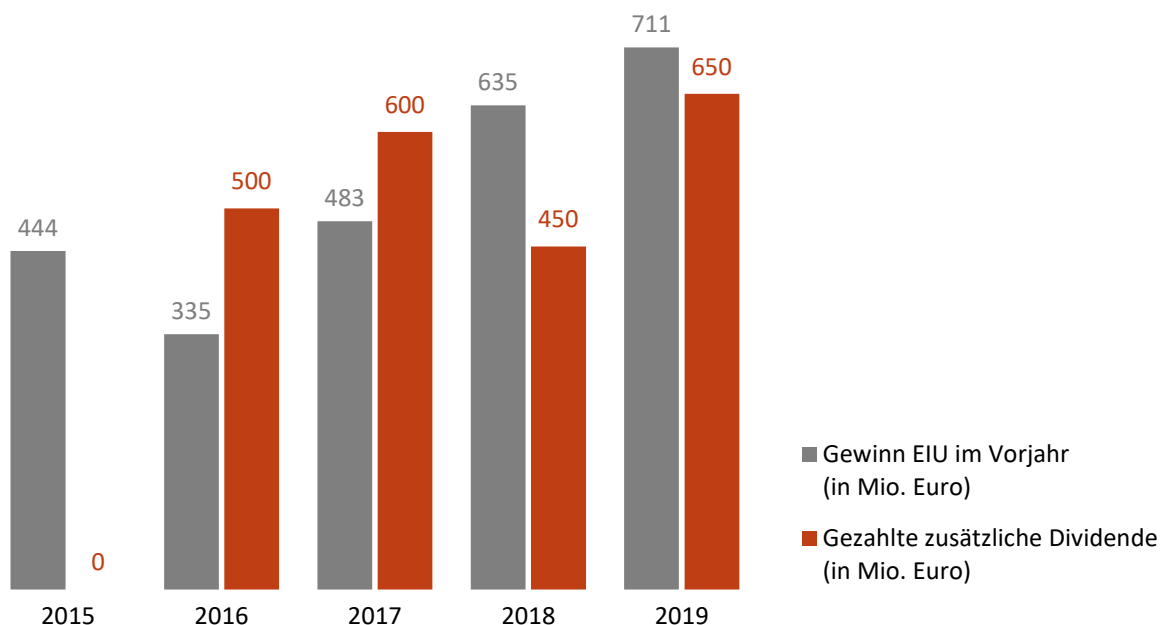
DB AG gezahlten Dividenden entsprachen exakt diesen Annahmen; sie wichen jedoch von den tatsächlichen Gewinnen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen ab (vgl. Abbildung 19.2).

In den Jahren 2015, 2018 und 2019 waren die gezahlten Dividenden geringer als die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen im jeweiligen Vorjahr. In den Jahren 2016 und 2017 übertrafen sie dagegen die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen.

Abbildung 19.2

Dividenden entsprachen nicht den Gewinnen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Vorjahres

Entgegen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung II (LuFV II) schüttete die DB AG in den Jahren 2015 bis 2019 nicht die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) aus den jeweiligen Vorjahren aus. Sie zahlte stattdessen Dividenden auf Grundlage der Annahmen in der LuFV II.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: Bundeshaushaltspläne für die Jahre 2017 bis 2021 (Kapitel 1202 Titel 121 01); die Ergebnisse der EIU sind den im Bundesanzeiger veröffentlichten Jahresabschlüssen entnommen.

Gestiegener Investitionsbedarf für den Erhalt des Schienennetzes des Bundes

Seit Beginn der LuFV stieg der Investitionsstau bei erneuerungsbedürftigen Eisenbahnanlagen an. Er erhöhte sich z. B. bei der DB Netz AG seit Anfang des Jahres 2009 bis zum Ende der LuFV II im Jahr 2019 von 27,4 auf 44,5 Mrd. Euro. Der Anstieg ist u. a. auf Eisenbahnanlagen zurückzuführen, die ihre technische Nutzungsdauer überschritten haben.

19.2 Würdigung

Die DB AG kam ihrer Verpflichtung aus der LuFV II nicht nach, in jedem Jahr die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Vorjahres vollständig als Dividende gemäß dem vereinbarten Finanzierungskreislauf an den Bund abzuführen. Die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen überstiegen die in den Jahren 2015, 2018 und 2019 gezahlten Beträge.

Zwar hatte die DB AG in den Jahren 2016 und 2017 eine Dividende gezahlt, welche die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen überstieg und dem Schienennetz des Bundes zugutekam. Die LuFV II sieht jedoch eine jährliche Betrachtung vor. Die DB AG schüttet die Dividende nach Feststellung des Jahresergebnisses im Folgejahr an den Bund aus. Sie ist somit jährlich mindestens in Höhe der Vorjahresgewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen auszuschütten.

Auch die seit dem Jahr 2019 bestehenden Vorgaben des Eisenbahnregulierungsgesetzes verpflichten die DB AG, die an sie abgeführten Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen in jedem Jahr vollständig als Dividende an den Eigentümer Bund weiterzureichen.

Das BMVI hat § 34 Absatz 1 BHO nicht beachtet. Danach sind Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erheben. Das BMVI hätte für jedes Jahr vertragsgemäß die vollständige Ausschüttung der Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an den Bund fordern müssen. Die zu wenig ausgeschütteten Gewinne waren für Investitionen in erneuerungsbedürftige Eisenbahnanlagen vorgesehen. Zu geringe Investitionen haben zu einem steigenden Investitionsbedarf für den Erhalt des Schienennetzes seit Beginn der LuFV geführt.

Die Vertragsüberwachung des BMVI war unzureichend, da es nicht jährlich prüfte, ob die Dividendenzahlung der DB AG der Höhe nach der LuFV II entsprach.

Der Bund muss gemäß seinem verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag und als Eigentümer der DB AG ein zwingendes Interesse daran haben, sein Schienennetz langfristig zu erhalten und zu verbessern. Gleichzeitig muss er dafür sorgen, dass die DB AG den gesetzlichen Vorgaben zur finanziellen Transparenz entspricht; sie darf nicht mit Gewinnen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen andere Bereiche des DB-Konzerns finanzieren.

Das BMVI sollte bisher nicht an den Bund abgeführte Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit Zinsen von der DB AG nachfordern, um sie wieder für das Schienennetz einzusetzen.

19.3 Stellungnahme

Das BMVI hält das Vorgehen der DB AG für vertragsgemäß. Zahlungsansprüche des Bundes bestünden nicht. Das BMVI habe die BHO beachtet.

Die LuFV II und III enthielten nach Auffassung des BMVI verbindliche Jahresbeträge für die Dividenden. Die DB AG habe diese Dividenden jeweils in der vereinbarten Höhe an den Bund gezahlt. Daher stimmten sie nicht mit den tatsächlich erwirtschafteten Jahresergebnissen der Eisenbahninfrastrukturunternehmen überein. Nach der LuFV II seien Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Jahr 2014 nicht auszuschütten gewesen.

Ungeachtet dessen seien die Vertragsparteien der Auffassung, dass die Dividendenzahlungen der DB AG bezogen auf die gesamte Geltungsdauer der LuFV II zu betrachten seien. Die Jahresergebnisse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen hätten für die Jahre 2015 bis 2018 insgesamt 2,16 Mrd. Euro betragen. Die DB AG habe in den Jahren 2016 bis 2019 Dividenden von 2,2 Mrd. Euro gezahlt. Folglich habe sie insgesamt mehr als die vereinbarten Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen an den Bund ausgeschüttet. Vielmehr habe der restliche DB-Konzern dazu beigetragen, über die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen hinaus die in der LuFV II vereinbarten Dividenden vollständig zu erfüllen.

Die überjährige Betrachtung der Dividendenzahlungen widerspreche auch nicht dem Eisenbahnregulierungsgesetz. Dieses schreibe „lediglich“ den in der LuFV vertraglich festgelegten Finanzierungskreislauf gesetzlich fest.

In einzelnen Jahren hätten die Ergebnisse der Eisenbahninfrastrukturunternehmen unter den gezahlten Dividenden gelegen. Wären nur die Gewinne ausgeschüttet worden, hätte sich das nach Ansicht des BMVI wegen der fehlenden Planungssicherheit negativ auf den Finanzierungskreislauf ausgewirkt.

19.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof widerspricht der Auffassung des BMVI, dass die DB AG den vertraglichen Verpflichtungen nachgekommen ist.

Nach dem eindeutigen Wortlaut der LuFV II und III ist die DB AG verpflichtet, die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Vorjahr jährlich an den Bund abzuführen. Die Verträge sehen keine Betrachtung über die Gesamtlaufzeit der Vereinbarungen vor. Eine abweichende Handhabung des BMVI in Abstimmung mit der DB AG wäre nach dem Verwaltungsverfahrensgesetz nur mit einer schriftlichen Vertragsänderung gültig. Das BMVI darf

nach den haushaltsrechtlichen Bestimmungen Verträge jedoch nicht eigenmächtig zum Nachteil des Bundes ändern.

In der LuFV II und III sind keine verbindlichen Jahresbeträge der Dividenden vereinbart. Die Vertragsparteien haben lediglich Annahmen über deren Höhe getroffen. Die LuFV II schließt nicht aus, dass die DB AG im Jahr 2015 die Gewinne des Vorjahres als Dividende an den Bund zahlt. Diese Möglichkeit ist sogar ausdrücklich vorgesehen.

Das BMVI ist haushaltsrechtlich verpflichtet, Einnahmen rechtzeitig und vollständig zu erzielen. Es hat jedoch zugelassen, dass die DB AG vertragswidrig Gewinne nicht vollständig auszahlte und beachtete somit das Haushaltsrecht nicht. Das BMVI nimmt es hin, dass mehrere Millionen Euro für wichtige Investitionen in den Erhalt des Schienennetzes fehlen. Dies widerspricht dem Bundesinteresse.

Das vom BMVI vorgebrachte Argument der Planungssicherheit überzeugt ebenfalls nicht. Dividendenzahlungen sind abhängig von der wirtschaftlichen Tätigkeit des Unternehmens und von nicht beeinflussbaren Rahmenbedingungen. Sie sind nicht vorhersehbar.

Die Argumentation des BMVI widerspricht auch dem Eisenbahnregulierungsgesetz: Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen dürfen andere Teile des DB-Konzerns nicht mitfinanzieren. Auch das schließt eine überjährige Betrachtung aus. Entgegen der Auffassung des BMVI schreibt das Eisenbahnregulierungsgesetz nicht „lediglich“ den in der LuFV II vertraglich festgelegten Finanzierungskreislauf gesetzlich fest, sondern setzt unionsrechtliche Vorgaben für einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum um.

Der Bundesrechnungshof sieht zudem das parlamentarische Budgetrecht beeinträchtigt: Auf der Grundlage der LuFV stellt der Haushaltsgesetzgeber dem BMVI jährlich Ausgabeermächtigungen in Milliardenhöhe zur Verfügung. Die jeweilige LuFV ist die Geschäftsgrundlage für die Veranschlagung der Bundesmittel. An diese Regelungen ist das BMVI gebunden; es darf sie nicht vom Wortlaut abweichend auslegen.

Der Bundesrechnungshof hält es unverändert für erforderlich, vertragswidrig bisher nicht an den Bund abgeführte Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen mit Zinsen von der DB AG nachzufordern, um sie für das Schienennetz einzusetzen. Das BMVI sollte umgehend die Ansprüche des Bundes prüfen und geltend machen. Es sollte zudem sicherstellen, dass die DB AG künftig jährlich mindestens die Gewinne der Eisenbahninfrastrukturunternehmen aus dem Vorjahr vollständig als Dividende gemäß dem Finanzierungskreislauf an den Bund auszahlt.