



Sachstand

Mögliche Organisationsformen der Deutschen Bahn

Mögliche Organisationsformen der Deutschen Bahn

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 029/16
Abschluss der Arbeit: 22.02.2016
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht,
Umweltschutzrecht, Verkehr, Bau und Stadtentwicklung

Inhaltsverzeichnis

1.	Verschiedene Möglichkeiten der Organisation der Deutschen Bundesbahn und deren Vor- und Nachteile	4
2.	Darstellung der Möglichkeiten der Kontrolle durch Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung	7
3.	Auswirkung der jeweiligen Organisationsform auf den Gewinn beziehungsweise Verlust der Gesellschaft	7
4.	Wirtschaftliche Kontrollmöglichkeiten des Bundestages in Bezug auf seinen Anspruch auf wirtschaftliche Unternehmensführung	7

1. Verschiedene Möglichkeiten der Organisation der Deutschen Bundesbahn und deren Vor- und Nachteile

Die nachfolgende Darstellung beschränkt sich auf einen Überblick über verschiedene Rechtsformen der privat- und öffentlich rechtlichen Organisationsformen. Aufgrund der möglichen Vielzahl und Kombinationsmöglichkeiten sowie zwingend erforderlicher steuerlicher und wirtschaftlicher Aspekte, die bei der Wahl der Organisations- und Rechtsform zu berücksichtigen sind, kann kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben werden. Rechtsauskünfte werden im Einzelfall nicht erteilt.¹ Die Wissenschaftlichen Dienste fertigen ihrem Grundsatz nach keine Plenarvorlagen, Gesetzesentwürfe oder politische Konzeptionen.²

Grundsätzlich ist festzustellen, dass die Entscheidung, die Deutsche Bahn AG in privat-rechtlicher Unternehmensform zu führen, auf Art. 87e GG zurückzuführen ist.

Die Auswirkungen verschiedener privat-rechtlicher Rechtsformen wurden bereits in dem Gutachten „Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG ,mit und ohne Netz“ (sog. Primon-Gutachten)³ mit Ausnahme des Eigentummodells untersucht. Im Rahmen dieses Gutachtens wurden fünf Modelle, namentlich das integrierte Modell, das Eigentumsmodell, die Eigentumsmodell-Gestaltungsvariante, das Finanzholdingmodell und das getrennte Modell untersucht und verglichen.

Bestimmte Rechtsformen, seien sie auch rechtlich denkbar, würden voraussichtlich nicht zur Erlangung von mehr Kontroll- und Einflussmöglichkeiten seitens des Bundestages, des Bundesrates oder der Bundesregierung, dienen.

a) Privatwirtschaftliche Organisationsformen

aa) Ist-Zustand: Aktiengesellschaft (AG)

Die Deutsche Bahn AG ist in der Form einer Aktiengesellschaft strukturiert. Die Kontroll- und Mitbestimmungsrechte richten sich nach dem Aktiengesetz. Die Deutsche Bahn AG ist zu 100% in Besitz des Bundes.

Bei der Umwandlung der Deutschen Bundesbahn (DB) in die Deutsche Bahn AG ist zu beachten, dass die gewählte Rechtsform und deren einzelne Ausgestaltung nicht nur verfassungsgemäß, sondern auch europäischen Vorgaben im Rahmen der Bereitstellung von Dienstleistungen im Bereich der Daseinsfürsorge entsprechen muss.

bb) Eine weitere Möglichkeit einer rechtlichen Organisationsform bietet die Rechtsform der GmbH, einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung gemäß dem GmbHG. Zweck der

1 Leitfaden für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste, 1.8.

2 Leitfaden für die Unterabteilung Wissenschaftliche Dienste, 1.1.1.

3 http://deinebahn.de/PRIMON_Langfassung.pdf [zuletzt abgerufen am 19.02.2016].

GmbH ist die Verfolgung eines gesetzlich zulässigen Zweckes durch ein oder mehrere Personen. Nach § 13 Abs. 3 GmbHG haftet die Gesellschaft nur mit ihrem Gesellschaftsvermögen (mit beschränkter Haftung). Eine GmbH besteht aus Gesellschaftern und kann, einer Aktiengesellschaft vergleichbar, einen Aufsichtsrat bestellen. Im Gegensatz zu einer Aktiengesellschaft beträgt das Stammkapital bei der GmbH nicht 50.000€, sondern nur 25.000€, auch wenn eine höhere Einlage geleistet werden kann.

Fraglich ist allerdings, ob das Betreiben von Eisenbahnen als Zweck der staatlichen Daseinsfürsorge zweckmäßiger durch den Wechsel von einer AG hin zu einer GmbH betrieben werden kann.

Letztlich unterscheiden sich die Aktiengesellschaft und die GmbH nicht nur in ihren Transparenzvorschriften (GmbH: Vorlage einer Bilanz § 42 GmbHG, AG: §§ 150 AktG ff.) sondern auch in den Einwirkungsmöglichkeiten – Aufsichtsrat – Entlastung des Vorstandes etc., sodass im Ergebnis bei Wechsel der Rechtsform hin zu einer GmbH den rein gesetzlichen Vorgaben nach kein Zugewinn an Kontroll-, Überwachungs- und Einflussmöglichkeiten seitens der Gesellschafter zu erwarten ist.

cc) Daneben existieren weitere Rechtsformen, die jedoch aufgrund ihrer Voraussetzungen nicht auf die Organisation von Unternehmen in der Gestalt des zu Untersuchenden passen und sich daher nicht für ihre Rechtsform eignen. Aufgrund haftungsrechtlicher Gründe scheiden von vornherein die Unternehmergesellschaft (UG), aufgrund rechtlicher Gründe die Gesellschaft bürgerlichen Rechts (GbR), aus. Die Rechtsform der Offenen Handelsgesellschaft (OHG) und der Kommanditgesellschaft (KG) erweisen sich als ungeeignet, da es sich beim Bund um nur einen und nicht mehrere Gesellschafter handelt. Die Rechtsform des eingetragenen Kaufmanns (e.K.) passt schon aufgrund seiner tatbestandlichen Voraussetzung nicht, eine (privat-rechtliche) Stiftung scheidet ebenfalls aus.

dd) SE (Societas Europaea) Europäische Aktiengesellschaft

Die Gründung einer SE als Europäische Aktiengesellschaft begründet per se nicht mehr Kontroll-, Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse, als es die (deutsche) Aktiengesellschaft vermag. Eine dezidierte Überprüfung bedarf einer genauen Einzelfallprüfung.

b) Öffentlich-rechtliche Organisationsformen

Nach Art. 87e Abs. 3 S. 1 Grundgesetz (GG) werden Eisenbahnen des Bundes als Wirtschaftsunternehmen in privat-rechtlicher Form geführt. Würde eine öffentlich-rechtliche Organisationsform gewählt werden, entspricht dies nicht dem Erfordernis eines Wirtschaftsunternehmens in privat-rechtlicher Form und ist (zumindest derzeit) nicht mit dem Grundgesetz vereinbar. Zur Änderung des Art. 87e Abs. 3 bzw. Abs. 4 GG bedarf es gem. Art. 87e Abs. 5 S. 1 GG der Zustimmung des Bundesrates.

Vor der Umwandlung der Deutschen Bundesbahn (DB) in die handelsrechtliche Deutsche Bahn AG handelte es sich um nicht rechtsfähiges Sondervermögen des Bundes.

Grundsätzlich sind für die Organisation verschiedene öffentlich-rechtliche Rechtsformen denkbar:

aa) Eine Organisationsform der öffentlich-rechtlichen Art stellt die der öffentlich-rechtlichen Körperschaft dar. In Form einer juristischen Person des öffentlichen Rechts ist diese mit öffentlichen Aufgaben betraut, welche ihr durch Gesetz oder durch Satzung zugewiesen werden. Körperschaften des öffentlichen Rechts sind öffentlich-rechtlich organisiert und handeln öffentlich-rechtlich, während hingegen Körperschaften des Privatrechts (beispielsweise Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung) privatrechtlich handeln.

Körperschaften des öffentlichen Rechts können aufgrund ihrer Rechtsetzungshoheit Satzungen erlassen. In diesen Satzungen können sie ihre Organisationsstruktur und Kontrollfunktionen normieren.

bb) Eine weitere Organisationsform öffentlich-rechtlicher Art bildet die öffentlich-rechtliche Anstalt.

Eine Anstalt des öffentlichen Rechts ist eine mit einer öffentlichen Aufgabe betraute Institution, der durch Gesetz oder Satzung Aufgaben zugewiesen werden.

Im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften haben sie keine Mitglieder, sondern Benutzer. Sie dienen einem bestimmten Nutzungszweck und stellen eine Art der öffentlich-rechtlichen Verwaltungseinrichtung dar.

cc) Eine weitere Form öffentlich-rechtlicher Verwaltung stellt die öffentlich-rechtliche Stiftung dar. Die öffentlich-rechtliche Stiftung hat im Gegensatz zu öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts Begünstigte.

Grundsätzlich jedoch ist die Form der öffentlich-rechtlichen Stiftung ungeeignet zur Organisation eines Unternehmens der Deutschen Bahn.

dd) Öffentlich rechtlicher Vertrag – gem. § 57 VwVfg

Der öffentlich-rechtliche Vertrag stellt keine öffentlich-rechtliche Form der Organisation für Großunternehmen, wie der Deutschen Bahn, dar.

Im Ergebnis bleibt festzustellen, dass eine öffentlich-rechtliche Organisation der Deutschen Bahn aufgrund des im Grundgesetz in Art. 87 e Abs. 3 GG konstituierten privatrechtlichen Formerfordernisses derzeit nicht denkbar ist.

2. Darstellung der Möglichkeiten der Kontrolle durch Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung

a) Bundestag, Bundesrat, Bundesregierung

Im Hinblick auf die Möglichkeiten der Kontrolle sei insoweit auf die Ausführungen unter „2. Organe der Aktiengesellschaft“ der Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste⁴ verwiesen. Demnach handelt die Aktiengesellschaft durch ihre drei Organe: den Vorstand, den Aufsichtsrat und die Hauptversammlung. Der Vorstand wird durch den Aufsichtsrat auf fünf Jahre bestellt, dieser von der Hauptversammlung kontrolliert.⁵ Sollte eine öffentlich-rechtliche anstatt der grundgesetzlich vorgeschriebenen privat-rechtlichen Organisationsform, etwa die der öffentlich-rechtlichen Körperschaft oder Anstalt, gewählt werden, so können einerseits Kontroll- und Überwachungsrechte aber auch Einwirkungs- und Steuerungsrechte in einer Satzung normiert werden.

3. Auswirkung der jeweiligen Organisationsform auf den Gewinn beziehungsweise Verlust der Gesellschaft

Inwieweit die jeweilige Organisationsform Auswirkungen auf den Gewinn und Verlust der Gesellschaft haben könnte, kann unter rechtlichen Gesichtspunkten allein nicht hinreichend prognostiziert werden. Dies ist letztlich nur in der Gesamtschau unter Berücksichtigung einer Vielzahl von wirtschaftlichen, rechtlichen und steuerlichen Aspekten gemeinsam möglich. Hierfür erforderliche belastbare Zahlen liegen seitens der Deutschen Bahn AG nicht vor. Darüber hinaus handelt es sich hierbei um eine Rechtsauskunft im Einzelfall.

4. Wirtschaftliche Kontrollmöglichkeiten der Bundesregierung in Bezug auf seinen Anspruch auf wirtschaftliche Unternehmensführung

Im Rahmen der wirtschaftlichen Kontrollmöglichkeiten in Bezug auf wirtschaftliche Unternehmensführung sei insbesondere auf §§ 53, 54 HGrG verwiesen:

4 „Einwirkungsmöglichkeiten des öffentlich-rechtlichen Mehrheitsgesellschafters auf das operative Geschäft der Aktiengesellschaft“ WD 7 – 186/06 vom 29.08.2006.

5 A.a.O. Ziffern 2.1 – 2.3.

§ 53 Rechte gegenüber privatrechtlichen Unternehmen

(1) Gehört einer Gebietskörperschaft die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in einer Rechtsform des privaten Rechts oder gehört ihr mindestens der vierte Teil der Anteile und steht ihr zusammen mit anderen Gebietskörperschaften die Mehrheit der Anteile zu, so kann sie verlangen, daß das Unternehmen

1. im Rahmen der Abschlußprüfung auch die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen läßt;
 2. die Abschlußprüfer beauftragt, in ihrem Bericht auch darzustellen
 - a) die Entwicklung der Vermögens- und Ertragslage sowie die Liquidität und Rentabilität der Gesellschaft,
 - b) verlustbringende Geschäfte und die Ursachen der Verluste, wenn diese Geschäfte und die Ursachen für die Vermögens- und Ertragslage von Bedeutung waren,
 - c) die Ursachen eines in der Gewinn- und Verlustrechnung ausgewiesenen Jahresfehlbetrages;
 3. ihr den Prüfungsbericht der Abschlußprüfer und, wenn das Unternehmen einen Konzernabschluß aufzustellen hat, auch den Prüfungsbericht der Konzernabschlußprüfer unverzüglich nach Eingang übersendet.
- (2) Für die Anwendung des Absatzes 1 rechnen als Anteile der Gebietskörperschaft auch Anteile, die einem Sondervermögen der Gebietskörperschaft gehören. Als Anteile der Gebietskörperschaft gelten ferner Anteile, die Unternehmen gehören, bei denen die Rechte aus Absatz 1 der Gebietskörperschaft zustehen.

§ 54 Unterrichtung der Rechnungsprüfungsbehörde

- (1) In den Fällen des § 53 kann in der Satzung (im Gesellschaftsvertrag) mit Dreiviertelmehrheit des vertretenen Kapitals bestimmt werden, daß sich die Rechnungsprüfungsbehörde der Gebietskörperschaft zur Klärung von Fragen, die bei der Prüfung nach § 44 auftreten, unmittelbar unterrichten und zu diesem Zweck den Betrieb, die Bücher und die Schriften des Unternehmens einsehen kann.
- (2) Ein vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes begründetes Recht der Rechnungsprüfungsbehörde auf unmittelbare Unterrichtung bleibt unberührt.

Nach § 53 Abs. 1 HGrG haben Gebietskörperschaften, soweit ihnen die Mehrheit der Anteile eines Unternehmens in der Rechtsform des privaten Rechts gehören, das Recht, im Rahmen der Abschlussprüfung die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung prüfen zu lassen.

Eine Einwirkungsbefugnis auf den laufenden Betrieb des privat-rechtlich organisierten Unternehmens stellt diese Norm ausdrücklich nicht dar. Die Kontrolle auf die wirtschaftliche Unternehmensführung besteht somit ex post; dies steht im Einklang mit der im Aktiengesetz verbrieften Trennung von Führung des laufenden Geschäftsbetriebs durch den Vorstand und Kontrolle dessen durch Aufsichtsrat und Hauptversammlung.

Im Übrigen wird auf die Ausarbeitung und die darin dezidiert aufgeführten Kontrollmechanismen im Rahmen einer Aktiengesellschaft unter Berücksichtigung der Eigentümerstruktur der Deutschen Bahn AG verwiesen.⁶

Ende der Bearbeitung

6 A.a.O., S. 7 ff.