



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr,
das Bundesministerium der Finanzen und
das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
über die Prüfung

**Betätigung des Bundes bei der Deutschen Bahn AG
(DB AG) im Hinblick auf die Umsetzung der
Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie; Schwerpunkte
Energie/Klimaschutz und Barrierefreiheit**

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 4 (III 6) - 2020 - 0929

16. Januar 2023

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	9
1.1	Bund als Eigentümer der DB AG	9
1.2	Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sowie Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes	9
1.3	Prüfungsgegenstand	11
2	Bezugspunkte der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zur Geschäftstätigkeit der DB AG	11
2.1	Keine Zusammenarbeit der Bundesministerien untereinander und mit der DB AG im Hinblick auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie	11
2.2	Individuelle Handlungsanreize: Vorstandsvergütung der DB AG nicht an Deutscher Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichtet	14
2.3	Strukturelle Handlungsanreize: Hemmnisse bei der beabsichtigten Stärkung des Schienenverkehrs	16
2.4	Keine Überwachung bezüglich der Unterstützung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durch die DB AG	19
3	Themenschwerpunkt Energie/Klimaschutz	22
3.1	Treibhausgasausstoß der DB AG überwiegend in Geschäftsfeldern ohne Bundesinteresse – offene Fragen auch bei den Minderungszielen	22
3.2	Anteil erneuerbarer Energieträger im SPfV nur rein rechnerisch bei 100 %	25
3.3	Berechnung des Treibhausgasausstoßes der DB AG – Eisenbahninfrastruktur bleibt unberücksichtigt	27
4	Themenschwerpunkt Barrierefreiheit im Schienenpersonenverkehr	29

4.1	Barrierefreie Bahnhöfe – Zielzustand wird erst in ferner Zukunft erreicht	30
4.2	Bahnsteighöhen und Einstiegsbereiche der Fernverkehrszüge – BMDV hat das beklagte „bunte Sammelsurium“ selbst mit verursacht	33
4.3	Hilfeleistungen der DB Station&Service AG für das Ein-, Aus- und Umsteigen an Bahnhöfen – teils geringer Nutzen für Reisende	38
5	Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung	41

Abkürzungsverzeichnis

B

BGG *Behindertengleichstellungsgesetz*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

E

EBO *Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung*

ERegG *Eisenbahnregulierungsgesetz*

G

Grundsätze *Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes*

P

PCGK *Public Corporate Governance Kodex des Bundes*

R

Rechnungsprüfungsausschuss *Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages*

Richtlinien *Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung*

S

SDG *Sustainable Development Goal - Nachhaltigkeitsziel*

SPFV *Schienenpersonenfernverkehr*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bundesrechnungshof hat die Betätigung des Bundes bei der Deutschen Bahn AG (DB AG) im Hinblick auf die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie geprüft. Für die vorliegende Abschließende Prüfungsmitteilung hat der Bundesrechnungshof eine Stellungnahme des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) berücksichtigt.

Eine nachhaltige Entwicklung ist das politisch bestimmte Leitprinzip, das konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen angewandt werden soll.

Die Nachhaltigkeit und die darauf ausgerichteten Aktivitäten der Bundesregierung sind seit mehreren Jahren übergreifendes Prüfungsthema des Bundesrechnungshofes. Er hat unter anderem darauf hingewiesen, dass Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, eine Vorbildfunktion übernehmen und über ihre Aktivitäten berichten sollen.

Die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) verlangen, dass die Vorstände bzw. Geschäftsführungen der Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, für eine nachhaltige Unternehmensführung sorgen sollen, wie sie in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie formuliert ist. Den Grundsätzen entsprechend berichtet die DB AG jedes Jahr in ihrem Integrierten Bericht über die Nachhaltigkeitsaktivitäten. Dies haben die Aufsichtsräte und die von den Bundesministerien entsandten Aufsichtsratsmitglieder bei ihrer Überwachung zu berücksichtigen (Tz. 1.2).

- 0.2 Die Beteiligungsführung im BMDV hat der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Zuge der Betätigung beim DB AG-Konzern bislang noch nicht die nötige Bedeutung beigemessen:
- Weder ressortübergreifend noch gegenüber der DB AG und ihren Überwachungsorganen gab es systematische Ansätze, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und die Geschäftstätigkeit des Konzerns miteinander zu verknüpfen. Deshalb hat der Bundesrechnungshof dem BMDV empfohlen, darauf hinzuwirken, dass die Geschäftstätigkeit der DB AG künftig die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie unterstützt (Tz. 2.1).
 - Die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Ziele des Bundes spielte im Vergütungssystem der Vorstände der DB AG bis zum Jahr 2021 keine nennenswerte Rolle. Damit bestanden für die Vorstandsmitglieder zu wenige Anreize, ihr Handeln an der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie auszurichten. Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass sich die Beteiligungsführung über die Aufsichtsräte der DB AG und ihrer Tochterunternehmen dafür einsetzt, geeignete Aspekte der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im System der Vorstandsvergütung zu berücksichtigen (Tz. 2.2).

- Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie benennt Wachstumsziele für den Schienenverkehr. Das BMDV hat jedoch die Rahmenbedingungen der Verkehrsmärkte noch nicht ausreichend gestaltet, um in absehbarer Zeit nennenswerte Verkehrsanteile auf die Schiene zu verlagern. Eine bestehende Regelung führt sogar dazu, dass das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung den Schienenverkehr schwächt statt ihn zu stärken. Das BMDV sollte die bestehenden Rahmenbedingungen umgehend einer kritischen Bestandsaufnahme unterziehen und so verändern, dass die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie erreicht werden können (Tz. 2.3).
- Die Beteiligungsführung hat nicht überwacht, ob die DB AG in ihrem Bereich Nachhaltigkeitserfolge erreichte. Obwohl dem BMDV bewusst war, dass Zielgrößen und Zeitpläne des Bundes und der DB AG nicht miteinander harmonisiert waren, hat es dies nicht zum Anlass genommen, die gemeinsamen Aktivitäten besser zu koordinieren. Der Bundesrechnungshof hat es für dringend geboten gehalten, die identifizierte Erkenntnislücke alsbald zu schließen. Es muss transparent werden, welche Beiträge die Geschäftstätigkeit der DB AG zum Erfüllen der Nachhaltigkeitsziele des Bundes leistet (Tz. 2.4).

0.3 Auch beim ersten untersuchten Themenschwerpunkt Energie/Klimaschutz hat der Bundesrechnungshof Schwachstellen festgestellt:

- Die Beteiligungsführung hat hingenommen, dass der überwiegende Teil (70 %) des errechneten Treibhausgasausstoßes der DB AG in Geschäftsfeldern entsteht, die außerhalb des Kerngeschäfts liegen und an denen kein Bundesinteresse besteht. Der Bundesrechnungshof hat deshalb seine Forderung untermauert, dass der Bund die Tätigkeiten der DB AG im Wesentlichen auf die Eisenbahn in Deutschland konzentrieren sollte. Diese Fokussierung steht im Einklang mit den Beteiligungszielen des Bundes und könnte den Treibhausgasausstoß des Konzerns erheblich reduzieren (Tz. 3.1).
- Die von der DB AG perspektivisch angenommenen Verkehrsverlagerungen auf die Schiene reichen allein noch nicht aus, um der vom Gesetzgeber angestrebten Treibhausgasminde rung im gesamten Verkehrssektor zu genügen. Das heißt, es sind ambitioniertere Handlungsansätze der Bundesregierung und der DB AG zur Verlagerung erforderlich und/oder es müssen in weiteren Handlungsfeldern Maßnahmen ergriffen werden. Mit wesentlichen Fragen hat sich das BMDV bislang noch nicht adäquat auseinandergesetzt. Das BMDV muss in einem ersten Schritt darlegen, in welchem Maße es den Treibhausgasausstoß mittels Verkehrsverlagerungen auf die Schiene senken will und welche Schritte es als Vertreter des Eigentümers der DB AG dazu einleiten wird. Ziel muss es sein, die gesetzlich normierte Obergrenze an Treibhausgasen des gesamten Verkehrssektors im Jahr 2030 einzuhalten (Tz. 3.1).
- Die DB AG wirbt damit, ihre Züge des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV) seien auf elektrifizierten Strecken zu 100 % mit erneuerbaren Energieträgern unterwegs. Tatsächlich ist dies jedoch nicht der Fall. Diese Verfahrensweise, sich als besonders umweltbewusst und umweltfreundlich darzustellen (sogenanntes Greenwashing), lässt zweifeln, wie glaubwürdig der Konzern um den Klimaschutz bemüht ist, und darf durch den Eigentümer nicht hingenommen werden. Der Bundesrechnungshof

hat vom BMDV erwartet, darauf hinzuwirken, dass die DB AG relevante Sachverhalte stets zutreffend darstellt – auch damit Beteiligungsführung und Aufsichtsratsmitglieder ihre Aufgaben auf Grundlage zutreffender Sachverhalte und belastbarer Fakten ausüben können (Tz. 3.2).

- Beim errechneten Treibhausgasausstoß der DB AG bleibt bislang unberücksichtigt, in welchem Umfang Treibhausgase beim Bau und bei der Erneuerung des Schienennetzes, der Bahnhöfe und aller weiteren Eisenbahninfrastrukturen entstehen. Dies verschärft die Intransparenz über den tatsächlichen Treibhausgasausstoß und darüber, wie weit der Konzern bei Maßnahmen zum Klimaschutz überhaupt gekommen ist. Der Bundesrechnungshof hat der Beteiligungsführung empfohlen, über den Konzernaufsichtsrat darauf hinzuwirken, dass die DB AG ihr Erfassungssystem zum infrastrukturbedingten Treibhausgasausstoß vervollständigt, weiterentwickelt und alsbald in der Praxis anwendet. Es muss deutlich werden, wie hoch der Treibhausgasausstoß der DB AG wirklich ist (Tz. 3.3).

0.4 Auch bei dem zweiten untersuchten Themenschwerpunkt Barrierefreiheit im Schienenpersonenverkehr hat der Bundesrechnungshof deutlichen Verbesserungsbedarf festgestellt:

- Obwohl Bund und DB AG stets betonen, wie wichtig es ist, Bahnhöfe barrierefrei umzubauen, war bundesweit bis zum Jahr 2020 nur jeder vierte Bahnsteig der DB AG vollständig barrierefrei. Das Ziel barrierefreier Bahnhöfe liegt offenbar in weiter Ferne, da die Bundesregierung nicht annähernd abschätzen kann, wann es erreicht sein wird. Damit Menschen mit Behinderungen den Schienenverkehr einfacher nutzen können, hat der Bundesrechnungshof dem BMDV empfohlen, sich für einen erheblich schnelleren flächendeckenden barrierefreien Ausbau der Bahnhöfe einzusetzen. Dabei sind sowohl der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als auch die einschlägigen Regelwerke zu beachten. Die Beteiligungsführung sollte untersuchen, wie Aspekte der Barrierefreiheit künftig in den Vereinbarungen zur Vorstandsvergütung berücksichtigt werden können (Tz. 4.1).
- Langjährige Versäumnisse der DB AG und ihrer Überwachungsorgane wirken sich auch an der Schnittstelle Bahnsteigkante/Zug aus. Die Bahnsteige haben oftmals nicht die seit fast 120 Jahren festgelegte Regelhöhe von 76 cm. Wegen der vielfältigen vorhandenen Bahnsteighöhen fehlen einheitliche Voraussetzungen für ein stufenfreies, zügiges Ein- und Aussteigen der Reisenden. Der Umstand, dass keiner der mehr als 500 Züge der DB Fernverkehr AG über einen stufenfreien Einstieg auf der Regelhöhe der Bahnsteige verfügt, verdeutlicht die bisher völlig ungenügende Überwachung durch die Beteiligungsführung und die Aufsichtsräte. Das BMDV sollte seine Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG, der DB Station&Service AG und der DB Fernverkehr AG dafür sensibilisieren, dass an der Schnittstelle Bahnsteigkante/Zug erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Ein möglichst stufenfreier Einstieg muss künftig ein wesentliches Auswahlkriterium bei der Beschaffung weiterer Fernverkehrszüge werden (Tz. 4.2).
- Die DB Station&Service AG bietet zwar an etwa 260 Bahnhöfen an, Menschen mit Behinderungen beim Ein-, Aus- und Umsteigen zu helfen. Jedoch ist nicht nachvollziehbar, weshalb die Bahnhöfe mehrerer Großstädte – also aufkommensstarke

Stationen – hiervon ausgenommen sind. Zudem sind die Servicezeiten für diese Hilfen bundesweit so uneinheitlich und an einem Teil der Bahnhöfe so eingeschränkt, dass sie nicht dem praktischen Bedarf der hilfebedürftigen Reisenden entsprechen können. Der Bundesrechnungshof hat vom BMDV erwartet, sich mit den Hilfen der DB Station&Service AG zum Ein-, Aus- und Umsteigen kritisch auseinanderzusetzen. Anhand klarer und nachvollziehbarer Maßstäbe sollten diese Hilfen so in Einklang gebracht werden, dass sie sowohl den Zielen des Bundes als auch den Bedürfnissen der Reisenden Rechnung tragen (Tz. 4.3).

- 0.5 Die Prüfung hat eine Reihe von Schwachstellen im Hinblick auf die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Bereich des Bundesunternehmens DB AG offengelegt. Deshalb hat der Bundesrechnungshof der Beteiligungsführung empfohlen, die von den Bundesministerien entsandten Aufsichtsratsmitglieder stärker für dieses Themenfeld zu sensibilisieren und ihnen zu verdeutlichen, dass die Grundsätze eine nachhaltige Unternehmensführung verlangen (Tz. 5).
- 0.6 Das BMDV hat in seiner Stellungnahme die festgestellten Sachverhalte im Wesentlichen bestätigt (Tz. 2.1 bis 4.3) und teils auf aktuelle Entwicklungen hingewiesen. So hat es im Hinblick auf Nachhaltigkeitsaspekte bei der Vorstandsvergütung der DB AG erläutert, das Vergütungssystem werde inzwischen neu ausgerichtet. Dabei erlangten auch langfristige verkehrs- und klimapolitische Aspekte eine Rolle. Sobald das BMDV die angewandte neue Systematik überprüfe, wolle es berücksichtigen, inwieweit weitere Nachhaltigkeitsziele einbezogen werden können (Tz. 2.2).

Zum Treibhausgasausstoß des DB AG-Konzerns hat das BMDV in Aussicht gestellt, dieser werde künftig als „Nebeneffekt“ deutlich sinken, wenn die DB AG ihre Tochterunternehmen Schenker und Arriva veräußere. Denn an diesen beiden außerhalb des Kerngeschäfts tätigen Unternehmen bestehe inzwischen kein fachpolitisches Bundesinteresse mehr (Tz. 3.1).

Bei allen anderen angesprochenen Teilthemen hat das BMDV eine vom Bundesrechnungshof abweichende Auffassung vertreten und keine ausreichende Bereitschaft erkennen lassen, die Empfehlungen umzusetzen. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) haben mitgeteilt, dass ihnen keine eigenen Erkenntnisse zum Prüfungsthema vorliegen.

- 0.7 Der Bundesrechnungshof stellt abschließend fest, dass das BMDV nur ansatzweise bereit ist, im Zuge der Betätigung bei der DB AG künftig der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie mehr Gewicht zu verschaffen. Beim überwiegenden Teil der geprüften Aspekte zeigt das BMDV unverändert nicht das erforderliche Problembewusstsein. Dies wird der hohen Bedeutung der Nachhaltigkeit nicht gerecht. Auch das BMF und das BMWK vernachlässigen die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bei der Betätigung des Bundes bei der DB AG. Der Bundesrechnungshof behält sich deshalb vor, die unzureichende Handlungsbereitschaft mit den Folgen einer defizitären Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durch die Bundesregierung an anderer Stelle weiterzuverfolgen (Tz. 5).

1 Vorbemerkungen

1.1 Bund als Eigentümer der DB AG

Der Bund ist Alleineigentümer des DB AG-Konzerns und mittelbarer Eigentümer der weltweit über 500 Tochterunternehmen. Das BMDV ist federführend für die Beteiligung des Bundes an der DB AG; die zuständigen Fachreferate sind die Beteiligungsführung.

Der Bund nimmt seine Eigentümerrechte in erster Linie über die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB AG wahr. Das BMDV, das BMF und das BMWK entsenden je eine Person in den Aufsichtsrat der DB AG. Diese Ressorts senden teilweise auch Personen in die Aufsichtsräte der Tochterunternehmen.

Der Aufsichtsrat ist dafür verantwortlich, die Geschäftsführung der DB AG zu überwachen.¹ Er muss beratend auf das Unternehmen und den Vorstand einwirken.

1.2 Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sowie Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie gibt es bereits seit dem Jahr 2002. Zuletzt wurde sie im Jahr 2021 weiterentwickelt. Demnach soll eine „*nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen*“ angewendet werden.² Das Leitprinzip der Nachhaltigkeit erfordert es von Politik und Gesellschaft, darauf hinzuarbeiten, den Bedürfnissen der heutigen sowie künftiger Generationen gerecht zu werden.

Es wird eine

- wirtschaftlich leistungsfähige,
- sozial ausgewogene und
- ökologisch verträgliche

Entwicklung angestrebt (drei Dimensionen der Nachhaltigkeit). Dieses Oberziel wird durch 17 weitere Ziele – sogenannte Sustainable Development Goals (SDGs) – konkretisiert.

Wegen der umfassenden Bedeutung der Nachhaltigkeit spielt diese auch eine Rolle im Zusammenhang mit der Betätigung des Bundes bei Unternehmen. Vor diesem Hintergrund enthalten die Grundsätze seit ihrer Neufassung im Jahr 2020 entsprechende Regelungen. Die

¹ § 111 Absatz 1 Aktiengesetz (AktG).

² Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 13.

Grundsätze bestehen aus zwei Teilen. Teil I – der Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) – ist an die Unternehmen und ihre Organe gerichtet. Teil II – die Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung (Richtlinien) – ist hingegen an die Beteiligungsführung gerichtet. Der PCGK gibt vor, dass die Vorstände bzw. Geschäftsführungen der Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, für eine nachhaltige Unternehmensführung sorgen sollen, wie sie in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und den SDGs formuliert sind.³

Gemäß PCGK⁴ sollen Unternehmen mit mehrheitlicher Beteiligung des Bundes, die mehr als 500 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben und mehr als 500 Mio. Euro Umsatzerlöse pro Jahr erzielen, eine nichtfinanzielle Erklärung abgeben. Dementsprechend berichtet die DB AG jedes Jahr in ihrem Integrierten Bericht über die Nachhaltigkeitsaktivitäten. Die DB AG hat erklärt, sie fühle sich der Nachhaltigkeit und den SDGs verpflichtet. Der Vorstandsvorsitzende des Konzerns nimmt auch die Funktion des sogenannten Chief Sustainability Officers wahr.⁵ Die Aufsichtsräte des DB AG-Konzerns und der Tochterunternehmen haben bei der Überwachung auch die Nachhaltigkeitsaktivitäten bzw. die nachhaltige Unternehmensführung zu berücksichtigen. Damit bestehen Bezugspunkte zwischen dem unternehmerischen Handeln und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.

Nachhaltigkeit und die darauf gerichteten Aktivitäten der Bundesregierung sind seit mehreren Jahren übergreifendes Prüfungsthema des Bundesrechnungshofes:

- Der Bundesrechnungshof hat unter anderem darauf hingewiesen, dass Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist, eine Vorbildfunktion übernehmen und transparent über ihre Aktivitäten berichten sollen. Um ein sogenanntes Greenwashing zu vermeiden, müssen Informationen in der Nachhaltigkeitsberichterstattung aktuell, vollständig und wahrheitsgemäß sein.⁶
- Zudem hat der Bundesrechnungshof in einer querschnittlichen Prüfung festgestellt, dass die Bundesregierung Nachhaltigkeit zwar zum Ziel und Maßstab des Regierungshandelns erklärt hat, aber Nachhaltigkeitsaspekte vielfach bewusst vernachlässigt oder nicht angemessen berücksichtigt wurden.⁷

³ PCGK, Ziffern 5.5.1 und 6.1.1.

⁴ PCGK, Ziffer 8.1.3.

⁵ DB AG, Integrierter Bericht 2017, S. 32 und 36.

⁶ Leitsatz 07/09 des Bundesrechnungshofes – Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen mit Bundesbeteiligung, Datum: 29. Januar 2021: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Leitsatz/07/unternehmensbeteiligungen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁷ Bemerkungen 2020 des Bundesrechnungshofes – Ergänzungsband, Beitrag Nummer 22, Bundestagsdrucksache 19/28690, Datum: 13. April 2021: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/verwaltungspraxis-im-bundestagskanzleramt-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

1.3 Prüfungsgegenstand

Der Bundesrechnungshof prüft gemäß § 92 BHO die Betätigung des Bundes bei der DB AG und ihren Tochterunternehmen. In diesem Zusammenhang hat der Bundesrechnungshof geprüft, wie insbesondere das BMDV die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie (vgl. Tz. 1.2) berücksichtigt. Neben grundsätzlichen Aspekten hat er die Schwerpunkte Energie/Klimaschutz und Barrierefreiheit untersucht.

2 Bezugspunkte der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zur Geschäftstätigkeit der DB AG

2.1 Keine Zusammenarbeit der Bundesministerien untereinander und mit der DB AG im Hinblick auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie

(1) Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen ist eine Aufgabe, an der zahlreiche Akteure mitwirken müssen. Nachhaltiges Handeln erfordert Kooperation und gegenseitigen Austausch.⁸ Der Bundesrechnungshof hat geprüft, inwieweit das BMDV, das BMF und das BMWK untereinander sowie mit der DB AG im Hinblick auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie zusammenarbeiteten.

Das BMDV hat einen Beauftragten für Nachhaltigkeit im Ressort. Zu seinen Aufgaben gehört es unter anderem,

- sich um Grundsatzangelegenheiten zu kümmern und Nachhaltigkeitsstrategien (national und international) zu koordinieren,
- die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sowie ihre Ziele im BMDV umzusetzen,
- dazu beizutragen, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie weiterzuentwickeln sowie
- Ressortstrategien, -programme und -vorhaben darauf zu prüfen, ob sie mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie übereinstimmen.⁹

Es fand zwischen dem Beauftragten für Nachhaltigkeit und der Beteiligungsführung keine systematische Zusammenarbeit zu der Frage statt, wie die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bei der DB AG umgesetzt wird. Das BMDV erklärte mit Blick auf die eigene

⁸ Bemerkungen 2020 des Bundesrechnungshofes – Ergänzungsband, Beitrag Nummer 22, insbesondere Tz. 22.2, Bundestagsdrucksache 19/28690, Datum: 13. April 2021.

⁹ Geschäftsverteilungsplan BMDV, Juni 2020.

Beteiligungsführung, diese habe „*nicht die Aufgabe, die Nachhaltigkeit bei der DB AG umzusetzen*“.¹⁰ Auch zwischen dem BMDV, dem BMF und dem BMWK fand hierzu kein übergreifender Austausch statt. Aus Sicht des BMDV praktiziere der DB AG-Konzern die Prinzipien der Nachhaltigkeit bereits seit Langem. Zudem trage seine Geschäftstätigkeit zu den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung bei.

Der Beauftragte des BMDV für Nachhaltigkeit hob hervor, dass er im Jahr 2020 bei der DB AG und anderen Bundesunternehmen angefragt hatte, ob bzw. wie diese ihre Verwaltungstätigkeit möglichst klimaneutral wahrnehmen.¹¹ Er sei zu dem Schluss gekommen, dass die DB AG hierbei auf einem guten Weg sei.¹² Weitere Bestandteile der Geschäftstätigkeit der DB AG umfasste die Anfrage nicht.

Dem BMDV und dem BMWK waren keine Aktivitäten des Vorstands und des Aufsichtsrates des DB AG-Konzerns bekannt, um die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und die Geschäftstätigkeit der DB AG miteinander zu verknüpfen.¹³ In diesem Sinne bestätigte das BMF, dass das Thema Nachhaltigkeit in den Überwachungsorganen der DB AG in den letzten Jahren eher eine nachrangige Rolle spielte.¹⁴ Auch bei der Beteiligungsführung des BMF stehe die Nachhaltigkeit im Vergleich zu anderen Themen im Hintergrund. Im Fokus stünden Problemfelder wie die finanzielle Lage der DB AG oder Folgen der COVID-19-Pandemie.

Die Konzernstrategie „Starke Schiene“ knüpfe aus Sicht des BMF allerdings an die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie an und diene insoweit dazu, die Nachhaltigkeitsziele des Bundes zu erreichen. Einzelne Themen mit Nachhaltigkeitsbezug diskutierte der Aufsichtsrat der DB AG in seinen jährlichen Strategiesitzungen, z. B. den Einsatz erneuerbarer Energien oder die Reduzierung des Unkrautbekämpfungsmittels Glyphosat.

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Das BMDV, das BMF und das BMWK haben es versäumt zu hinterfragen, inwieweit die Geschäftstätigkeiten der DB AG mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im Einklang standen und wo gegebenenfalls nachzusteuern war. Wegen dieses Kontrolldefizits ist unklar geblieben, ob der Konzern im Sinne der Ziele des Bundes handelte. Ein eventuell nicht ausreichend nachhaltiges Agieren der DB AG konnte so nicht vom Eigentümer Bund bemerkt werden.

Die Ressorts und der Aufsichtsrat der DB AG haben sich zwar punktuell mit Nachhaltigkeitsaspekten befasst. Jedoch hat es sich dabei – wie bei der Anfrage zur klimaneutralen Verwaltungstätigkeit – lediglich um kleinere Teilausschnitte gehandelt, nicht um den notwendigen übergreifenden Ansatz. Obwohl der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und ihrer praktischen Umsetzung hohe Bedeutung zukommen sollte, haben die Beteiligungsführungen im BMDV, im BMF und im BMWK sie im Hinblick auf die DB AG mit viel zu niedriger Priorität

¹⁰ Eröffnungsgespräch mit dem BMDV am 12. November 2020 (Telefonkonferenz).

¹¹ Schreiben des BMDV an die DB AG und andere Unternehmen, Datum: 13. Februar 2020, Gz.: BfNa-392.1/2.

¹² Eröffnungsgespräch mit dem BMDV am 12. November 2020 (Telefonkonferenz).

¹³ Eröffnungsgespräche mit dem BMDV am 12. November 2020 und dem BMWK am 16. Oktober 2020 (Telefonkonferenzen).

¹⁴ Eröffnungsgespräch mit dem BMF am 12. November 2020 (Telefonkonferenz).

behandelt. Insbesondere beim BMDV ist deutlich geworden, dass es die Bedeutung dieses Themenfeldes für die Beteiligungsführung bislang völlig verkannt hat. Zwar hat die Beteiligungsführung nicht die Aufgabe, die Nachhaltigkeit in der DB AG umzusetzen. Aber der PCGK fordert sowohl eine nachhaltige Unternehmensführung entsprechend der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie als auch, dass der Aufsichtsrat sich regelmäßig über die diesbezüglichen Maßnahmen des Vorstands sowie die Umsetzung und die erzielten Ergebnisse berichten lässt.¹⁵ Vor diesem Hintergrund obliegt es dem beteiligungsführenden Bundesministerium, darauf hinzuwirken, dass das Unternehmen über seine Nachhaltigkeitsaktivitäten berichtet.¹⁶ Folglich muss sich auch die Beteiligungsführung mit den Nachhaltigkeitsaktivitäten auseinandersetzen. Ansonsten kann sie die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG nicht sachgerecht zu diesem wichtigen Themenfeld beraten. Es muss deshalb bereits im eigenen Interesse der Beteiligungsführung liegen, Anknüpfungspunkte zwischen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Geschäftstätigkeit der DB AG herzustellen. Es hat diesen Anforderungen widersprochen, dass sich die Beteiligungsführung bislang erst punktuell mit Nachhaltigkeitsaspekten befasst hat.

(3) Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass das BMDV, das BMF und das BMWK bei der Zusammenarbeit untereinander und mit der DB AG den Nachhaltigkeitsthemen endlich die angemessene höhere Priorität einräumen. Sie sollten gemeinsam systematische Handlungsschritte mit dem Ziel entwickeln, die Geschäftstätigkeit der DB AG so auszurichten, dass diese die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie unterstützt. Erste Ansätze – wie das Vorhandensein eines Beauftragten für Nachhaltigkeit oder das für grundsätzliche Themen geeignete Format der Strategiesitzungen des Aufsichtsrates – sollten in dieser Hinsicht aufgegriffen und ausgebaut werden.

(4) Das BMDV hat hierzu Stellung genommen und erläutert, dass es sich bei der aktiven Beteiligungsführung den zunehmenden Anforderungen der Nachhaltigkeit widme. Nachhaltigkeitsaspekte entwickelten sich umfangreich weiter, ohne dass die dafür erforderlichen personellen Kapazitäten in der Beteiligungsführung geschaffen worden seien. Grundsätzlich seien die DB AG und ihre Tochterunternehmen mit der bestehenden Konzernstrategie im Hinblick auf die Nachhaltigkeit „*insgesamt gut aufgestellt*“. In besonderem Maße trage die DB Fernverkehr AG dazu bei, Nachhaltigkeitsziele zu erreichen, weil durch erweiterte Angebote die Fahrgastzahlen auf 260 Millionen Reisende pro Jahr verdoppelt werden sollen. Dies unterstütze es wesentlich, Verkehre auf die Schiene zu verlagern und den Klimawandel zu bewältigen. Konkrete Bemühungen, sich in Zukunft bei der Beteiligungsführung stärker mit Nachhaltigkeitsaspekten auseinanderzusetzen und die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten dazu besser zu beraten, hat das BMDV nicht in Aussicht gestellt. Ebenso wenig hat das BMDV sich zu dem fehlenden ressortübergreifenden Austausch mit dem BMF und dem BMWK geäußert. Das BMF und das BMWK haben mitgeteilt, dass ihnen keine eigenen Erkenntnisse zum Prüfungsthema vorliegen.

¹⁵ PCGK, Ziffer 6.1.1.

¹⁶ Richtlinien, Rn. 99.

(5) Die Stellungnahmen bestätigen, dass alle drei Ressorts dem Thema Nachhaltigkeit im Zuge der Beteiligungsführung bei der DB AG nach wie vor lediglich nachrangige Bedeutung beimessen. Es reicht nicht aus, die DB AG nur formelhaft als gut aufgestellt zu bezeichnen. Dass dem BMF und dem BMWK keine eigenen Erkenntnisse zum Prüfungsthema vorliegen, spricht für sich. Der Bundesrechnungshof untermauert seine Forderung an das BMDV, das BMF und das BMWK, Nachhaltigkeitsthemen bei der Beteiligungsführung endlich in den Blick zu nehmen. Es besteht erheblicher Nachholbedarf für die drei Ressorts, um die identifizierten Defizite auszuräumen.

2.2 Individuelle Handlungsanreize: Vorstandsvergütung der DB AG nicht an Deutscher Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichtet

(1) Mit Blick auf die DB AG erläuterte die Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag, dass Vergütungsvereinbarungen ein wesentliches Steuerungsinstrument des Aufsichtsrates darstellen.¹⁷ Zudem sollen gemäß den Richtlinien variable Vergütungsbestandteile als Anreiz in Betracht gezogen werden, um insbesondere die nachhaltige und wirtschaftliche Verfolgung des wichtigen Bundesinteresses zu fördern.¹⁸ Vergütungsziele sollten auch konkrete Nachhaltigkeitsziele enthalten.¹⁹

Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, inwieweit die Beteiligungsführung und der Aufsichtsrat dafür gesorgt haben, dass diese Vergütungsvereinbarungen den Vorständen Anreize setzen, im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu handeln:

- Das BMDV erklärte, dass ihm im bisherigen Vergütungssystem zumindest keine Fehlanreize o. ä. bekannt seien, die es den Vorständen erschweren würden, auf das Erreichen der Nachhaltigkeitsziele des Bundes hinzuarbeiten.
- Dem BMF lagen keine Erkenntnisse vor, ob die Vorstände der DB AG und ihrer Tochterunternehmen in dieser Hinsicht geeignete Handlungsanreize haben. Aus Sicht des BMF sei dieses Thema jedoch eine vertiefte Diskussion wert.
- Auch das BMWK hatte keine näheren Erkenntnisse hierzu.

Die Vereinbarungen, nach denen die Vorstände der DB AG, der DB Netz AG und der DB Fernverkehr AG in den letzten Jahren vergütet wurden, knüpften nicht an die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie an. Zwar berücksichtigte die Berechnungsmethode für die Erfolgsbeteiligung von Führungskräften einen sogenannten Nachhaltigkeitsfaktor, in den Kenngrößen der Mitarbeiterzufriedenheit und des Treibhausgasausstoßes der Eisenbahn in Deutschland einfließen. Aber weder deckte dieser Faktor die gesamte thematische Bandbreite der

¹⁷ Bundestagsdrucksache 19/32693, Datum: 21. Oktober 2021, Antwort zu Frage 11.

¹⁸ Richtlinien, Rn. 90.

¹⁹ BMF, Handreichung „Erfolgskontrolle bei Bundesbeteiligungen“, Stand: 30. November 2021, S. 33, mit Schreiben vom 3. Dezember 2021 an alle beteiligungsführenden Stellen der Ressorts versandt.

Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ab noch waren die Zielwerte systematisch aus der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie abgeleitet. Das heißt, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und das Erreichen der Ziele des Bundes waren praktisch nicht vergütungsrelevant für die Vorstände.

(2) Obwohl die Bundesregierung Vergütungsvereinbarungen als ein wesentliches Steuerungsinstrument angesehen hat und die Richtlinien die Anreizfunktion variabler Vergütungsbestandteile hervorheben, haben das BMDV, das BMF und das BMWK dieses Instrument nicht zielgerichtet genug eingesetzt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hat die Beteiligungsführung es unterlassen, die vom BMF grundsätzlich befürwortete Diskussion über finanzielle Handlungsanreize tatsächlich zu führen. Sie hat es versäumt, darauf hinzuwirken, dass die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Ziele des Bundes im Vergütungssystem der DB AG eine angemessene Rolle spielt. Dass auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie ausgerichtetes Handeln der Vorstände nicht belohnt wurde, schaffte Fehlankreize. Damit bestand das Risiko, dass wichtige Bundesziele verfehlt werden. Das weitgehende Ignorieren dieses Themenfeldes hat belegt, dass sich das BMDV, das BMF und das BMWK unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten unzureichend mit den finanziellen Steuerungsmöglichkeiten des Bundes und des Aufsichtsrates auseinandergesetzt haben. Die diesbezügliche Regelung in den Richtlinien haben die Ressorts missachtet.

(3) Der Bundesrechnungshof hat erwartet, dass sich die Beteiligungsführung über die Aufsichtsräte der DB AG und ihrer Tochterunternehmen dafür einsetzt, geeignete Aspekte der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie im System der Vorstandsvergütung zu berücksichtigen. Das BMDV, das BMF und das BMWK sollten zu diesem Zweck sachgerechte, messbare Kriterien entwickeln und dafür ambitionierte Zielwerte vorschlagen. Die vom BMF herausgegebene Handreichung für Zielvereinbarungen mit Geschäftsleitungen in Bundesunternehmen sollte dabei mit herangezogen werden.

(4) Das Vergütungssystem für Vorstandsmitglieder der DB AG werde – unabhängig von dieser Prüfungsmitteilung – neu ausgerichtet, hat das BMDV mitgeteilt. Dabei spielten auch langfristige verkehrs- und klimapolitische Aspekte eine Rolle. Die neue Systematik wende die DB AG erstmals für das Geschäftsjahr 2022 an. Sobald das BMDV diese Systematik überprüfe, wolle es berücksichtigen, inwieweit weitere Nachhaltigkeitsziele einbezogen werden können.

(5) Der Bundesrechnungshof sieht es als ersten Schritt an, dass im Vergütungssystem der DB AG auch verkehrs- und klimapolitische Ziele eine Rolle spielen sollen. Inwieweit die neue Systematik dies bereits in geeigneter Weise umsetzt, ist derzeit noch nicht beurteilbar. Der Bundesrechnungshof wird dies zu gegebener Zeit prüfen.

2.3 Strukturelle Handlungsanreize: Hemmnisse bei der beabsichtigten Stärkung des Schienenverkehrs

(1) Ziel der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie ist es unter anderem, bis zum Jahr 2030 die Zahl der Reisenden im SPFV zu verdoppeln und den Anteil der Schiene an der gesamten Güterverkehrsleistung auf 25 % zu steigern. Dies soll zu einer „*Beschleunigung des Verkehrsträgerwechsels*“ beitragen und gehört zu den sogenannten zentralen Maßnahmen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie.²⁰ Auch in der Energieeffizienzstrategie 2050 bekräftigte die Bundesregierung, den Schienenpersonen- und den Schienengüterverkehr zu unterstützen.²¹

Um die Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern zu stärken,²² sind Handlungsschritte nicht nur auf Unternehmensebene (DB AG) erforderlich, sondern auch in struktureller Hinsicht. Ansatzpunkte bestehen für den Bund beispielsweise bei folgenden Themen:

- Der Bund beabsichtigte in der 19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages, die Attraktivität und Wettbewerbsfähigkeit des Schienenverkehrs zu stärken. In dem Zusammenhang sollte der Schienenverkehr von Kosten entlastet und die Trassenentgelte gesenkt werden. Der Bundesrechnungshof machte jedoch bereits im April 2021 mit einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO darauf aufmerksam, dass die Regelungen des im Jahr 2021 geänderten Eisenbahnregulierungsgesetzes (ERegG) einen gegenteiligen Effekt bewirken. Eigenkapitalzuführungen des Bundes für die Infrastrukturunternehmen der DB AG – wie sie bei dem sogenannten Klimaschutzprogramm 2030 und auch gemäß Energieeffizienzstrategie 2050 der Bundesregierung vorgesehen sind – machen die Finanzierungsstruktur der DB Netz AG eigenkapitallastiger. Nach den gesetzlichen Regelungen hat die DB Netz AG in der Folge einen höheren Gewinnanspruch und darf höhere Trassenentgelte von den Eisenbahnverkehrsunternehmen verlangen. Dadurch werden insbesondere der SPFV sowie der Schienengüterverkehr teurer und somit weniger wettbewerbsfähig. Im Ergebnis besteht das Risiko, dass Verkehre durch das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung auf klimaschädlichere Verkehrsträger verlagert werden.²³ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) nahm den Bericht im Mai 2021 zustimmend zur Kenntnis und forderte das BMDV unter anderem dazu auf, die Kapitalkostenregelung im ERegG anzupassen.²⁴
- Das im Schienenverkehr bis zum Jahr 2030 angestrebte Wachstum wird Neu- oder Ausbauten wichtiger Strecken und Knotenbahnhöfe erfordern. Nach den

²⁰ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 59, 62 und 63.

²¹ Energieeffizienzstrategie 2050 der Bundesregierung, Bundestagsdrucksache 19/16065, S. 22, 53 und 56.

²² So strebt die Regierungskoalition gemäß dem Koalitionsvertrag für die aktuelle Legislaturperiode (Abschnitt Mobilität, S. 48 ff.) an, den Schienengüter- und den -personenverkehr zu stärken.

²³ Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Absatz 2 BHO über den Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, Datum: 6. April 2021, Gz.: III 4 - 2021 - 0665, Haushaltsausschussdrucksache 19/8524, Tz. 2.2:
https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/weiterentwicklung-des-eisenbahnregulierungsrechts-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1

²⁴ Beschluss zu TOP 15 der Sitzung des Rechnungsprüfungsausschusses am 7. Mai 2021.

Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes werden aber bis dahin noch nicht alle erforderlichen Neu- und Ausbauprojekte realisiert sein. In diesem Zusammenhang sind auch wesentliche Finanzierungsaspekte bisher nicht quantifiziert, wie der Bundesrechnungshof dem BMDV, dem BMF und dem BMWK bereits berichtete. So überstiegen die von der DB AG unterstellten Bundesmittel über das Jahr 2030 hinaus das aktuelle Niveau bereits um ein Mehrfaches, das heißt um mehrere Milliarden Euro pro Jahr. Diese Mittel sind bisher auch nur zu einem Teil in der Finanzplanung des Bundes hinterlegt. Ungeklärt ist zudem, ob sich der DB AG-Konzern in ausreichendem Umfang mit eigenen Mitteln in die Gesamtfinanzierung einbringen wird. Mithin stehen die finanziellen Voraussetzungen noch nicht im Einklang mit den genannten verkehrspolitischen Zielen, sodass der Bund diese voraussichtlich verfehlen wird.

- Der Bund hat wesentlichen Einfluss auf die finanziellen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen der einzelnen Verkehrsträger. So hat der Bund Anreize geschaffen, den Straßengüterverkehr auf die Schiene zu verlagern, indem er den Schadstoffausstoß bei der Bemessung der Lkw-Maut berücksichtigt und eine CO₂-Abgabe auf fossile Kraftstoffe wie Diesel erhebt. Dennoch stagniert der Anteil des Schienengüterverkehrs seit Jahren bei 18 bis 19 % und liegt damit deutlich niedriger als vor der Bahnreform des Jahres 1994 (1980 = 36 %, 1990 = 26 %).²⁵ Die im Schienenverkehr tätigen Wettbewerber der DB AG kritisierten deshalb, dass die vom Bund initiierten Preiseffekte im Verkehr „zu gering für relevante Verlagerungsimpulse“ seien.²⁶

(2) Der Bundesrechnungshof hat es als nicht hinnehmbar bezeichnet, dass das ERegG in Verbindung mit dem Klimaschutzprogramm 2030 und der Energieeffizienzstrategie 2050 der Bundesregierung den Schienenverkehr schwächt statt ihn zu stärken. Dieser Handlungsansatz der Bundesregierung war offenkundig nicht durchdacht – er ist kontraproduktiv zu den verkehrspolitischen und den Nachhaltigkeitszielen und dringend änderungsbedürftig. Der Rechnungsprüfungsausschuss hat mit seinem Beschluss diese Auffassung bestätigt.

Auch dass die für das angestrebte Wachstum erforderlichen Neu- oder Ausbauten der Infrastruktur bisher weder planerisch noch finanziell ausreichend abgesichert sind, hat das nicht genügend zielgerichtete Vorgehen des BMDV belegt. Für die von der Bundesregierung in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie angesprochene „Verkehrswende“²⁷ hat das BMDV noch keine hinreichenden Rahmenbedingungen geschaffen.

Das BMDV hat die politischen Rahmenbedingungen für die Schiene bislang nicht ausreichend in ein verkehrsträgerübergreifendes, an das Bundes-Klimaschutzgesetz angepasstes Gesamtkonzept eingebettet. Ein als zu teuer wahrgenommener und kapazitätsmäßig nicht genügend leistungsfähiger Schienenverkehr setzt den Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmern

²⁵ Bericht nach § 99 BHO zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der DB AG am Bundesinteresse, Datum: 17. Januar 2019, S. 27: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2019/db-ag-und-bundesinteresse-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1

²⁶ Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V. und Mofair: Wettbewerber-Report Eisenbahnen 2021/22, S. 19: <https://mofair.de/positionen/positionen-kategorie/wettbewerber-report/#positionen/positionen/07-wettbewerber-report-eisenbahnen-2021-2022/> (aufgerufen am 15. Dezember 2022).

²⁷ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 56.

zu wenig Anreize, öfter die Bahn statt des Pkw/Lkw oder des Flugzeugs zu nutzen. Die Handlungsschritte des BMDV sind noch zu schwach gewesen, um auch den Anteil des Schienen Güterverkehrs spürbar anzuheben. Es hat nicht ausgereicht, verkehrspolitische Steuerungsinstrumente einzuführen, bei ausbleibender Wirkung jedoch nicht nachzusteuern. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes ist es beim BMDV unterblieben, die Wirkungen seines Handelns zu hinterfragen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat vom BMDV gefordert – ergänzend zur Betätigung bei der DB AG –, den strukturellen Handlungsanreizen mehr Beachtung zu schenken. Dies hat wie dargelegt die Regelungen im ERegG betroffen, die rechtzeitige Planung sowie die Finanzierung der Neu- und Ausbauten, aber auch den verkehrsträgerübergreifenden Instrumentenmix. Der Bundesrechnungshof hat deshalb eine bereits im Jahr 2019 ausgesprochene Empfehlung untermauert: Seinerzeit hatte der Bundesrechnungshof betont, dass es notwendig ist, die Wettbewerbssituation zwischen den Verkehrsträgern zu analysieren und abzuleiten, wie ordnungs- und fiskalpolitische Rahmenbedingungen mit Blick auf die Stärkung des Schienenverkehrs anzupassen sind.²⁸

Das BMDV sollte die bestehenden Rahmenbedingungen im Verkehrswesen umgehend einer kritischen Bestandsaufnahme unterziehen und bewerten, inwieweit die Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und die Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes damit erreicht werden können. Darauf aufbauend sollte das BMDV ein schlüssiges Handlungskonzept für den Schienenverkehr und daran anknüpfend auch für die DB AG entwickeln sowie dessen Erfolg regelmäßig nach § 7 BHO kontrollieren.

(4) In seiner Stellungnahme hat das BMDV betont, es stärke den Schienenverkehr neben Eigenkapitalzuführungen des Bundes auch mit verschiedenen anderen Instrumenten. So habe es den Umsatzsteuersatz für Fahrkarten des SPNV ermäßigt, die Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz abgesenkt und die Reduzierung der Trassenentgelte finanziell gefördert. Ausdrücklich bestätigt hat das BMDV, dass die Eigenkapitalzuführungen für die Infrastrukturunternehmen der DB AG in Verbindung mit den Regelungen des ERegG „*absehbar zu höheren Trassenpreisen führen*“ werden. Gleichwohl sehe das BMDV keinen Änderungsbedarf am ERegG.

(5) Das BMDV nimmt das Problem hausgemacht steigender Trassenpreise – und damit die Schwächung des Schienenverkehrs im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern – tatenlos hin. Obwohl ihm bewusst ist, dass die geltenden Regelungen in dieser Hinsicht kontraproduktiv sind, bemüht sich das BMDV nicht um Abhilfe. Es unterläuft damit seine erklärte Absicht, den Schienenverkehr stärken zu wollen. Letztlich schwächt das auch die Wirksamkeit der anderen vom BMDV zugunsten der Schiene ergriffenen Instrumente. Der Bundesrechnungshof vermisst weiterhin ein schlüssiges Handlungskonzept des BMDV für den Schienenverkehr und daran anknüpfend auch für die DB AG.

²⁸ Bericht nach § 99 BHO zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der DB AG am Bundesinteresse, Datum: 17. Januar 2019, S. 22.

2.4 Keine Überwachung bezüglich der Unterstützung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durch die DB AG

(1) Der Aufsichtsrat ist dafür verantwortlich, die Geschäftsführung der DB AG zu überwachen.²⁹ Die im Dezember 2021 vom BMF herausgegebene Handreichung zur Erfolgskontrolle bei Bundesbeteiligungen gibt Hinweise, wie das Nachhaltigkeitsengagement von Unternehmen durch die Beteiligungsführung berücksichtigt werden kann, etwa bei Vergütungsfragen.³⁰ Mit Blick auf die vom PCGK geforderte nachhaltige Unternehmensführung ist auch zu untersuchen, inwieweit die Geschäftstätigkeit der DB AG zum Erfüllen der Nachhaltigkeitsziele des Bundes beiträgt oder diesen möglicherweise zuwiderläuft. Der Bundesrechnungshof hat festgestellt, ob und wie die Beteiligungsführung sowie die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat dies überwachen:

- Das BMDV erklärte, bei den zwei angesprochenen Themenschwerpunkten Energie/Klimaschutz und Barrierefreiheit stünden die Ziele des Bundes und der DB AG miteinander in Einklang. Das BMDV räumte allerdings ein, dass Zielgrößen und Zeithorizonte nicht systematisch zwischen Bund und DB AG abgestimmt seien. Die an Vorstände bzw. Geschäftsführungen gerichtete Forderung der Grundsätze, für eine nachhaltige Unternehmensführung im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Nachhaltigkeitsziele zu sorgen, sei erst mit der Neufassung der Grundsätze im Jahr 2020 erhoben worden. Aus Sicht der Beteiligungsführung bestand diese Anforderung zuvor nicht. Deshalb habe sie dies weder selbst überwacht noch über den Aufsichtsrat angestoßen.
- Auch das BMF überwachte dies nicht. Es habe sich hierum nicht gekümmert, weil wichtige Nachhaltigkeitsziele erst im Jahr 2030 oder später erreicht werden sollen. Das BMF verwies darauf, dass der Konzern in seinen Integrierten Berichten auch Nachhaltigkeitsthemen anspreche (Pflichtberichterstattung gemäß PCGK, siehe Tz. 1.2) und dass der Jahresabschlussprüfer der DB AG diese Berichte prüfe und bestätige. Insgesamt habe das BMF keine Bedenken im Hinblick auf den Erfolg der Nachhaltigkeitsbemühungen des Konzerns.
- Das BMWK betonte, dass die Konzernstrategie „Starke Schiene“ ambitionierte Wachstums- und Klimaziele vorsehe. Die DB AG bemühe sich nach Einschätzung des BMWK bei einigen Nachhaltigkeitsthemen. Ob dieses Engagement bereits ausreicht, sei offen; das Ressort habe dies ebenfalls nicht systematisch überwacht.

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Auch bei der Überwachung hat sich bestätigt, dass die Beteiligungsführung die Nachhaltigkeitsziele des Bundes nicht mit Nachdruck verfolgt hat. Obwohl dem BMDV bewusst war, dass Zielgrößen und Zeitpläne des Bundes und der DB AG nicht harmonisiert waren, hat es dies nicht zum Anlass genommen, die gemeinsamen Aktivitäten besser zu koordinieren.

²⁹ § 111 Absatz 1 AktG.

³⁰ BMF, Handreichung „Erfolgskontrolle bei Bundesbeteiligungen“, Stand: 30. November 2021, mit Schreiben vom 3. Dezember 2021 an alle beteiligungsführenden Stellen der Ressorts versandt.

Wenngleich Nachhaltigkeitsaspekte erst mit der Neufassung im Jahr 2020 ausdrücklich in die Grundsätze aufgenommen wurden, hätte die Beteiligungsführung über den Aufsichtsrat bereits deutlich früher einen Bezug zwischen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Geschäftstätigkeit der DB AG herstellen müssen. Schließlich existiert die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie schon seit dem Jahr 2002. Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes ist in den bisherigen Versäumnissen zum Ausdruck gekommen, dass die Beteiligungsführung des BMDV jahrelang unzureichend aufgestellt war, um ihren wichtigen Aufgaben sachgerecht nachzukommen.³¹ Mit der zum Jahresende 2020 begonnenen Reorganisation der Beteiligungsführung sollte das BMDV diese Defizite jedoch abbauen können. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich zum Beispiel bei dem Bericht der Beteiligungsführung nach § 69 Satz 2 BHO zum Geschäftsjahr 2021 der DB AG eine Gelegenheit bietet, verstärkt auf Erkenntnisse zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie einzugehen.

Die Einlassung des BMF, wichtige Nachhaltigkeitsziele müssten erst im Jahr 2030 oder später erreicht werden, hat der Bundesrechnungshof als Argument für ein weiteres Zögern nicht anerkannt. Denn diese Ziele sind nur durch schrittweise Annäherungen erreichbar, sodass bereits weit vor dem Jahr 2030 systematisch darauf hingearbeitet werden muss. Der Jahresabschlussprüfer der DB AG geht diesen Fragen nicht im Einzelnen nach, weil dies nicht sein Auftrag ist. Ohne frühzeitige (Zwischen-) Kontrollen ist die Beteiligungsführung nicht in der Lage zu beurteilen, ob die Nachhaltigkeitsbemühungen des Konzerns tatsächlich geeignet und ausreichend sind. Die bloße Vermutung des BMF zum diesbezüglichen Erfolg der DB AG hat bisher einer fundierten Grundlage entbehrt.

(3) Der Bundesrechnungshof hat es für dringend geboten gehalten, dass die Beteiligungsführung die identifizierte Erkenntnislücke alsbald schließt und hierbei die vom BMF herausgegebene Handreichung zur Erfolgskontrolle bei Bundesbeteiligungen heranzieht. Es muss transparent werden, welche Beiträge die Geschäftstätigkeit der DB AG zum Erfüllen der Nachhaltigkeitsziele des Bundes leistet. Die Beteiligungsführung sollte hierauf gerichtete Kontrollen entweder selbst durchführen oder über den Aufsichtsrat der DB AG darauf hinwirken, dass ein externer Dritter dies eng mit dem Bund abgestimmt evaluiert. Keinesfalls reicht es aus, sich allein auf die – stets positiven – Selbstauskünfte des Konzerns zu stützen.

(4) Das BMDV hat erläutert, die Beteiligungsführung leite derzeit aus dem Bundesinteresse mittelfristige Wirkungsziele zur DB AG ab und konkretisiere diese, um künftig eine Erfolgskontrolle vorzunehmen. Nachhaltigkeits- und Umweltaspekte seien dabei integriert. Den Hinweis des Bundesrechnungshofes, bei dem Bericht nach § 69 Satz 2 BHO zum Geschäftsjahr 2021 der DB AG auf Erkenntnisse zur Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie einzugehen, hat das BMDV aufgegriffen. Im Wesentlichen hat es in seinem Bericht vom November 2022 auf 1,5 Seiten solche Nachhaltigkeitsaktivitäten der DB AG erwähnt,

³¹ Hierüber hat der Bundesrechnungshof bereits berichtet, siehe Bemerkungen 2020 – Ergänzungsband, Beitrag Nummer 24, Bundestagsdrucksache 19/28690, Datum: 13. April 2021: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/beteiligungsfuehrung-an-db-ag-verbessern-voll-text.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

die der Konzern bereits zuvor in seinen jährlichen Integrierten Berichten selbst dargelegt hatte. Eigene, darüber hinausgehende Erkenntnisse hat das BMDV darin nicht dokumentiert.

(5) Der Bundesrechnungshof unterstützt die Bemühungen des BMDV, eine Erfolgskontrolle für die Beteiligung an der DB AG einzuführen. Belastbare eigene Erkenntnisse im Hinblick auf die Nachhaltigkeitsaktivitäten der DB AG hat das BMDV jedoch damit bisher offenkundig nicht gewonnen, wie der jüngste Bericht nach § 69 Satz 2 BHO belegt. Somit ist die Beteiligungsführung immer noch nicht in der Lage einzuschätzen, ob die Nachhaltigkeitsbemühungen des Konzerns sich eignen und ausreichen. Die in der Prüfung des Bundesrechnungshofes festgestellten Erkenntnislücken bestehen fort. Der Bundesrechnungshof hält es für überfällig, dass das BMDV seine Bemühungen wesentlich intensiviert, um diese Lücken alsbald zu schließen.

Zwischenfazit zu den Bezugspunkten zwischen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und der Geschäftstätigkeit der DB AG:

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie hat bisher im Zusammenhang mit der Betätigung des Bundes bei der DB AG einen zu geringen Stellenwert bekommen. Die Beteiligungsführung hat es unterlassen, gezielt dafür zu sorgen, dass der Konzern im Sinne der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie handelt. Die Ressorts werden sowohl untereinander als auch im Zusammenwirken mit der DB AG dieses Themenfeld eingehender in den Blick nehmen müssen.

Die Beteiligungsführung sollte ihre Einwirkungsmöglichkeiten systematisch dazu nutzen, die Geschäftstätigkeit der DB AG und ihrer Tochterunternehmen stärker an den SDGs und den daraus abgeleiteten Zielen für Deutschland auszurichten. Durch die mit den Vorstandsmitgliedern abzuschließenden Vergütungsvereinbarungen muss der Aufsichtsrat dem Konzern entsprechende Handlungsanreize setzen.

Daneben ist es unverzichtbar, strukturelle Hemmnisse aus dem Weg zu räumen, die der Stärkung des Schienenverkehrs und der nachhaltigeren Ausgestaltung des gesamten Verkehrssektors noch entgegenstehen.

Ob und in welchem Umfang die DB AG – und letztlich der Bund – im Zeitverlauf Fortschritte beim Umsetzen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie macht, ist systematisch zu überwachen und offenzulegen. Die Beteiligungsführung muss die in dieser Hinsicht noch bestehende Intransparenz beseitigen und sich eigene, belastbare Erkenntnisse verschaffen.

3 Themenschwerpunkt Energie/Klimaschutz

Der Themenschwerpunkt Energie/Klimaschutz hat Bezugspunkte insbesondere zu den SDG Nummer 7 „bezahlbare und saubere Energie“, Nummer 11 „nachhaltige Städte und Gemeinden“ sowie Nummer 13 „Maßnahmen zum Klimaschutz“. Die Aspekte Energie und Klimaschutz berühren zahlreiche Geschäftstätigkeiten und betreffen alle Konzernsegmente der DB AG.

3.1 Treibhausgasausstoß der DB AG überwiegend in Geschäftsfeldern ohne Bundesinteresse – offene Fragen auch bei den Minderungszielen

(1a) Geschäftstätigkeiten der DB AG weltweit

Die DB AG bezeichnete sich als „grüner“ Konzern und als „Vorreiter beim Klimaschutz“;³² sie will im Jahr 2040 klimaneutral sein.³³

Im letzten Jahr vor der COVID-19-Pandemie (2019) stieß die DB AG nach eigenen Angaben weltweit insgesamt etwa 20 Millionen Tonnen Treibhausgase aus. Davon wurden 70 % durch Geschäftsfelder jenseits des Kerngeschäfts – der Eisenbahn in Deutschland – verursacht:

- öffentlicher Verkehr im Ausland,
- Straßengüterverkehr,
- Luftfracht und
- Seefracht.³⁴

Der Bundesrechnungshof hat bereits darauf hingewiesen, dass an diesen vier Geschäftsfeldern der DB AG kein wichtiges Bundesinteresse besteht. Denn sie tragen nicht zu dem grundgesetzlichen Gewährleistungsauftrag des Bundes für den Schienenverkehr in Deutschland bei.³⁵

Die Beteiligungsführung setzte sich bislang nicht mit dem hohen Anteil der bahnfremden Geschäftsfelder am Treibhausgasausstoß des Konzerns auseinander. Das BMDV und das BMF

³² Internetseite der DB AG: https://www.deutschebahn.com/de/presse/suche_Medienpakete/medienpaket_klimaschutzziel-1201550 (aufgerufen am 15. Dezember 2022).

³³ Pressemitteilung der DB AG vom 16. Juni 2021.

³⁴ DB AG, Integrierter Bericht 2020, S. 260 und Integrierter Bericht 2021, S. 261. Im Zusammenhang mit der Pandemie gingen die Transporte zwar zurück und der Treibhausgasausstoß der DB AG lag in den Jahren 2020 und 2021 unterhalb des Niveaus von 2019. Aber der Anteil, den die Geschäftsfelder jenseits des Kerngeschäfts am konzernweiten Treibhausgasausstoß hatten, blieb mit etwa 68 % (im Jahr 2020) bzw. rund 71 % (2021) nahezu unverändert.

³⁵ Siehe unter anderem Bericht nach § 99 BHO zur strukturellen Weiterentwicklung und Ausrichtung der DB AG am Bundesinteresse, Datum: 17. Januar 2019, S. 19 bis 21.

erklärten auf Nachfrage, dass diese Geschäftsfelder lediglich am Markt bestehende Transportbedarfe abdeckten. Luftfracht beispielsweise sei kaum durch klimafreundlichere Verkehrsträger zu ersetzen, so die Ressorts. Falls die DB AG in den genannten Geschäftsfeldern nicht tätig wäre, würden die entsprechenden Transporte durch andere Unternehmen angeboten. Der weltweite Treibhausgasausstoß bliebe davon unberührt.

(1b) Verkehrssektor in Deutschland

Die DB AG prognostizierte, dass im gesamten Verkehrssektor in Deutschland ab dem Jahr 2030 bis zu 10,5 Millionen Tonnen Treibhausgase pro Jahr eingespart werden könnten, wenn mehr Verkehr auf die Schiene verlagert würde.³⁶

Das Bundesverfassungsgericht fasste im März 2021 einen Beschluss zum Klimaschutz in Deutschland. Es betonte, dass die Schonung künftiger Freiheit verlange, den Übergang zur Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten.³⁷ Demnach muss der Bund seine Klimaschutzbemühungen bereits in der Gegenwart verstärken. In Folge des Beschlusses änderte der Gesetzgeber das Bundes-Klimaschutzgesetz. Er legte für den Treibhausgasausstoß in Deutschland ambitioniertere Minderungsziele als ursprünglich fest. So muss der gesamte Verkehrssektor nun seinen jährlichen Treibhausgasausstoß bis zum Jahr 2030 um mindestens 65 Millionen Tonnen reduzieren (von 150 Millionen Tonnen im Jahr 2020 auf höchstens 85 Millionen Tonnen im Jahr 2030).³⁸ Neben Verkehrsverlagerungen auf die Schiene kommen hierzu weitere Schritte in Betracht, etwa zur Verkehrsvermeidung oder zur höheren Effizienz von Antrieben.

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Zur angestrebten Vorreiterrolle im Klimaschutz passt es nicht, dass die DB AG umfangreiche weltweite Geschäftstätigkeiten im Straßengüterverkehr und in der Luftfracht ausübt. Diese gelten als besonders klimaschädlich, weil sie erheblich weniger energieeffizient sind als der Schienenverkehr. Dass 70 % des konzernweiten Treibhausgasausstoßes von Geschäftsfeldern ohne Bundesinteresse verursacht wurden, hat zudem die Fehlentwicklung der DB AG zum globalen Universal-Logistiker belegt. Da der sogenannte Nachhaltigkeitsfaktor bei der Berechnung der Erfolgsbeteiligung von Führungskräften den Treibhausgasausstoß der bahnfremden und internationalen Geschäftsfelder nicht berücksichtigt (Tz. 2.2), bestanden zu geringe Anreize für die Führungskräfte, den Treibhausgasausstoß in diesen Geschäftsfeldern zu reduzieren. Die Beteiligungsführung hätte sich hiermit kritisch auseinandersetzen müssen. Der Hinweis des BMDV und des BMF, dass ohne die DB AG andere Unternehmen die bahnfremden Geschäftstätigkeiten ausüben würden, ist zwar nachvollziehbar. Aber genau das bestätigt, dass an der Wahrnehmung dieser Geschäftsfelder durch ein Bundesunternehmen kein wichtiges Interesse des Bundes im Sinne des § 65 BHO vorliegen kann.

³⁶ DB AG, Integrierter Bericht 2020, S. 82.

³⁷ Beschluss vom 24. März 2021, Aktenzeichen 1 BvR 2656/18, 1 BvR 78/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 288/20, Leitsatz 4, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/03/rs20210324_1bvr265618.html (aufgerufen am 15. Dezember 2022).

³⁸ Anlage 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes.

Dass die DB AG in gewissem Rahmen eigene Klimaschutzbemühungen unternimmt, ist positiv. Sie geht jedoch perspektivisch in Deutschland von Verkehrsverlagerungen zur Schiene aus, die ab dem Jahr 2030 bis zu 10,5 Millionen Tonnen Treibhausgase pro Jahr einsparen würden, und orientiert sich bei ihrer Geschäftstätigkeit hieran. Das liegt aber deutlich unterhalb der vom Gesetzgeber angestrebten Treibhausgasminderung im Verkehrssektor von jährlich mindestens 65 Millionen Tonnen. Das heißt, es werden ambitioniertere Bemühungen zur Verkehrsverlagerung und/oder Handlungsansätze des Bundes zur Verkehrsvermeidung sowie zur Effizienzsteigerung erforderlich sein, um die Anforderung des Gesetzgebers zu erfüllen. Dies korrespondiert mit den Prüfungsfeststellungen in Tz. 2.3: Sowohl die Handlungsansätze des Bundes als auch die Planungen der DB AG allein haben noch nicht ausgereicht, um den Erfordernissen eines ambitionierten Klimaschutzes zu genügen.³⁹

Es haben Vorgaben und klare Aussagen zu folgenden Fragen gefehlt:

- a) In welchem Ausmaß müssen in Deutschland Verkehrsleistungen (Personen- bzw. Tonnenkilometer) bis zum Jahr 2030 vermieden oder vom Straßen- und vom Luftverkehr auf die Schiene verlagert werden? Wieviel Millionen Tonnen Treibhausgase sollen dadurch eingespart werden? Welche finanziellen und ordnungspolitischen Maßnahmen plant das BMDV zu ergreifen, um dies sicherzustellen?
- b) In welchem Maße wird der Schienenverkehr in Deutschland (DB AG und andere Unternehmen) in diesem Zusammenhang anwachsen?
- c) Inwieweit müssen Eisenbahninfrastrukturen und Zugflotten hierzu erweitert werden? Welcher Anpassungsbedarf besteht deshalb für die bisherigen Planungen des Bundes, der DB AG und ihrer Tochterunternehmen?
- d) Ist wegen der Verkehrsverlagerungen zur Schiene und der damit ausgeweiteten Geschäftstätigkeiten der DB AG perspektivisch ein Mehrausstoß von Treibhausgasen bei dem Konzern hinzunehmen und wenn ja, wieviel?
- e) Kann der Konzern unter diesen Prämissen sein eigenes Klimaziel des Jahres 2040 noch halten? Oder erwartet der Bund von der DB AG, ihren eigenen Treibhausgasausstoß „um jeden Preis“ zu reduzieren?

(3) Der Bundesrechnungshof hat seine wiederholt geäußerte Forderung untermauert, dass der Bund die Tätigkeiten der DB AG im Wesentlichen auf die Eisenbahn in Deutschland konzentrieren sollte. Diese Fokussierung steht im Einklang mit den Beteiligungszielen des Bundes und könnte den Treibhausgasausstoß des Konzerns erheblich reduzieren.

Darüber hinaus muss das BMDV geeignete Handlungsansätze entwickeln, um die gesetzlich normierte Obergrenze an Treibhausgasen des gesamten Verkehrssektors im Jahr 2030 einzuhalten. Auch wenn die dargelegten Fragen a) bis e) nicht einfach zu beantworten sind, müssen diese alsbald durch das BMDV geklärt werden. Denn davon hängen für die Folgejahre

³⁹ Der Bundesrechnungshof hat auch in einem Sonderbericht im Frühjahr 2022 darauf hingewiesen, dass Deutschland Gefahr läuft, das eigene Klimaschutzziel für das Jahr 2030 deutlich zu verfehlen. Bericht nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland, Datum: 24. März 2022, S. 6 und 17: https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/steuerung-klimaschutz-deutschland-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

wichtige weitere Handlungsschritte des Bundes als Gestalter der Verkehrsmärkte und als Zuwendungsgeber für die Schienenwege ab. Auch für die Rolle des Bundes als Eigentümer der DB AG sind die Antworten bedeutsam. Sie wirken sich wesentlich darauf aus, wie sich der Bund künftig bei der DB AG betätigt und wie er über die verschiedenen Aufsichtsräte die Geschäftstätigkeiten zu überwachen hat. Der Bundesrechnungshof hat vom BMDV erwartet, in einem ersten Schritt darzulegen, in welchem Maße es den Treibhausgasausstoß mittels Verkehrsverlagerungen auf die Schiene senken will und welche Schritte es als Vertreter des Eigentümers der DB AG dazu einleiten wird.

(4) Das BMDV hat erläutert, dass es das Bundesinteresse an den Tochterunternehmen Schenker und Arriva neu bewertet habe. An diesen beiden außerhalb des Kerngeschäfts tätigen Unternehmen bestehe inzwischen kein fachpolitisches Bundesinteresse mehr. Wenn die DB AG diese Tochterunternehmen veräußert, werde als „Nebeneffekt“ der Treibhausgasausstoß des DB AG-Konzerns deutlich sinken.

Das BMDV will den Treibhausgasausstoß des gesamten Verkehrssektors nicht allein durch Verkehrsverlagerungen auf die Schiene vermindern, hat es mitgeteilt. Daneben wolle es beispielsweise auch den Straßenverkehr elektrifizieren und damit Treibhausgase reduzieren. Deshalb sehe das BMDV keinen Widerspruch zwischen den Einsparprognosen der DB AG und den Vorgaben des Bundes-Klimaschutzgesetzes.

(5) Der Bundesrechnungshof befürwortet, dass das BMDV das Bundesinteresse an Schenker und Arriva neu bewertet und verneint hat. Sofern es gelingt, diese beiden Unternehmen zu veräußern, begrenzt das die zuvor weit ausgeübten Geschäftstätigkeiten der DB AG und verbessert die Treibhausgasbilanz des Konzerns. Allerdings dokumentiert der langsame, sich schon über Jahre hinziehende Verkaufsprozess von Arriva, dass es von der Entscheidung bis zur Realisierung des Verkaufs zahlreicher Schritte bedarf, die die Beteiligungsführung eng zu begleiten hat.

Auch wenn das BMDV für den Klimaschutz nicht nur Verkehre auf die Schiene verlagern will, sondern daneben weitere Handlungsansätze verfolgt, bleibt es bei dem Widerspruch, dass die DB AG erst ab dem Jahr 2030 die genannten Treibhausgasreduzierungen erwartet, das Bundes-Klimaschutzgesetz jedoch bereits bis zum Jahr 2030 fordert, ambitionierte Zielwerte einzuhalten. Die erst mittel- bis langfristig auflösbaren Kapazitätsengpässe im Schienennetz erschweren es zudem der DB AG, ihre Wachstums- und Verlagerungsziele zu erreichen. Vor diesem Hintergrund sieht der Bundesrechnungshof die unter a) bis e) aufgeworfenen Fragen als unverändert dringlich an. Das BMDV sollte sich alsbald damit auseinandersetzen, um daraus geeignete weitere Handlungsansätze abzuleiten.

3.2 Anteil erneuerbarer Energieträger im SPFV nur rein rechnerisch bei 100 %

(1) Gemäß den Grundsätzen sollen Bundesunternehmen eine Vorbildrolle einnehmen. Diese verlangt nicht allein ein gesetzeskonformes Handeln, sondern auch ethisch fundiertes,

verantwortliches Verhalten. Die Grundsätze beziehen sich in diesem Zusammenhang auf das Leitbild des „*ehrbaren Kaufmanns*“.⁴⁰

Die DB AG speist in die Oberleitungen ihrer elektrifizierten Eisenbahnstrecken sogenannten Bahnstrom ein, der durch verschiedene Energieträger erzeugt wird. Im Jahr 2020 hatten erneuerbare Energien (insbesondere Wind, Wasser und Sonne) beim Bahnstrom einen Anteil von 61 %, die restlichen 39 % stammten aus Kernenergie, Kohle, Erdgas und sonstigen Quellen.⁴¹

Der Konzern wirbt damit, sein SPfV sei auf elektrifizierten Strecken bereits seit dem Jahr 2018 zu 100 % mit erneuerbaren Energieträgern unterwegs.⁴²

Physikalisch nutzen alle Züge auf elektrifizierten Strecken jedoch denselben Strom. Es ist technisch nicht möglich, z. B. einen Fernverkehrszug ausschließlich mit erneuerbaren Energieträgern zu versorgen und im selben Stromnetz einen weiteren Zug mit einem anderen Energieträgermix.

(2) Die DB AG hat versucht, ihren SPfV lediglich „auf dem Papier“ als klimaneutral darzustellen. Tatsächlich ist der Energieträgermix des SPfV der gleiche wie im übrigen elektrifizierten Schienenverkehr. Wenn die DB AG behauptet hat, ihr SPfV werde zu 100 % mit erneuerbaren Energieträgern versorgt, hat sie diesem rein rechnerisch entsprechende Strommengen zugewiesen. Die betreffenden Strommengen haben dann dem Nah- und Güterverkehr jedoch nicht zur Verfügung gestanden, sodass diese Verkehrsarten (rechnerisch) einen überdurchschnittlich höheren Anteil aus Kernenergie, Kohle oder Erdgas bezogen hätten. Dies hat die DB AG in ihren Werbeaussagen jedoch verschwiegen.

Das Vorgehen des Konzerns hat nichts darüber ausgesagt, wie hoch der Anteil erneuerbarer Energieträger im SPfV der DB AG tatsächlich ist. Sie hat versucht, ihrem SPfV ein möglichst klimafreundliches Image zu geben, hat dabei aber für Intransparenz gesorgt. Dieses sogenannte Greenwashing hat nicht mit den Grundsätzen und der angestrebten Vorbildrolle der Bundesunternehmen im Einklang gestanden. Der Ansatz, Fakten unangemessen zu interpretieren und mit dem so erzielten Ergebnis zu werben, hat ferner die Reputation der DB AG beeinträchtigt.

(3) Der Bundesrechnungshof hat vom BMDV erwartet, über die Aufsichtsräte auf die DB AG und ihre Tochterunternehmen einzuwirken, das Greenwashing einzustellen. Der Konzern muss relevante Sachverhalte stets zutreffend darstellen, auch damit Beteiligungsführung und Aufsichtsratsmitglieder ihre Tätigkeiten auf Grundlage belastbarer Fakten ausüben können.

⁴⁰ Grundsätze, Präambel, S. 6.

⁴¹ DB AG, Integrierter Bericht 2020, S. 83. Das Umweltbundesamt stellt verkehrsbezogene Emissionsdaten auf seiner Internetseite zur Verfügung:
<https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsdaten#hbefa>.

⁴² DB AG, Integrierter Bericht 2020, S. 82.

(4) Das BMDV hat erwidert, es sei aus seiner Sicht statthaft, dass die DB AG den Anteil der erneuerbaren Energieträger „auf dem Papier“ für die DB Fernverkehr AG bündelt. Die Werbemaßnahmen der DB Fernverkehr AG unterlägen der unternehmerischen Freiheit und stünden gemäß Aktiengesetz in der Verantwortung des Vorstands. Zwar widerspreche das BMDV nicht den physikalischen Betrachtungen des Bundesrechnungshofes. Aber das Vorgehen des Unternehmens berühre die Glaubwürdigkeit um das Bemühen des DB AG-Konzerns um den Klimaschutz nicht. Die Kehrseite dieses Vorgehens sei allerdings, dass es sich zu Lasten anderer Eisenbahnverkehrsunternehmen des Konzerns auswirke. Diese Unternehmen nutzen rechnerisch nur geringere Anteile erneuerbarer Energieträger. Bis zum Jahr 2038 wolle die DB AG Bahnstrom zu 100 % aus erneuerbaren Energien nutzen.

(5) Das BMDV hat mit seiner Erwiderung die Feststellungen zum Greenwashing bestätigt. Der Bundesrechnungshof teilt nicht die Auffassung des BMDV, dass diese Handlungsweise durch die Eigenverantwortlichkeit von Vorständen nach dem Aktiengesetz legitimiert ist. Die Verfahrensweise führt vielmehr zu Intransparenz und irreführenden Werbeaussagen und widerspricht dem von einem Unternehmen im Eigentum des Bundes in besonderer Weise zu erwartenden ethisch fundierten und vorbildlichen Verhalten. Dies darf das BMDV nicht widerspruchlos hinnehmen, denn es wird so dem Anspruch der aktiven Beteiligungsführung nicht gerecht. Es ist völlig unzureichend, dass das BMDV noch nicht einmal versucht hat, über seine Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG oder der DB Fernverkehr AG gegenzusteuern. Das BMDV bleibt deshalb gefordert, gegenüber dem Konzern darauf hinzuwirken, das Greenwashing einzustellen.

3.3 Berechnung des Treibhausgasausstoßes der DB AG – Eisenbahninfrastruktur bleibt unberücksichtigt

(1) Die DB AG berechnete die Menge ihres Treibhausgasausstoßes auf Grundlage der von ihr verantworteten Fahrten und Transporte im Schienen-, Straßen-, Luft- und Schiffsverkehr. Zudem berücksichtigt sie, was stationäre Anlagen wie Bahnhöfe oder Werkstätten im laufenden Betrieb emittieren.⁴³ Auch das erklärte Ziel des Konzerns, langfristig klimaneutral zu werden, bezieht sich auf den so definierten Treibhausgasausstoß.

Die DB AG berücksichtigte dabei nicht, wieviele Treibhausgase beim Bau und bei der Erneuerung des Schienennetzes, der Bahnhöfe und aller weiteren Eisenbahninfrastrukturen ausgestoßen wurden. Die Bundesregierung räumte im Juli 2021 ein, dass genauere Angaben bzw. eine Aufschlüsselung bislang nicht möglich gewesen seien; die DB AG habe jedoch ein Erfassungssystem geplant.⁴⁴ Das heißt, der tatsächliche Treibhausgasausstoß des Konzerns übersteigt die von ihm bisher veröffentlichten Angaben.

⁴³ DB AG, Integrierter Bericht 2020, S. 260.

⁴⁴ Bundestagsdrucksache 19/31556, Datum: 15. Juli 2021, Antwort zu Frage 18.

Der Anteil der Infrastrukturen am Treibhausgasausstoß der einzelnen Verkehrsträger ist unterschiedlich hoch. Beim Verkehrsträger Schiene ist dieser Anteil am höchsten, ergab ein Forschungsvorhaben im Auftrag des Umweltbundesamtes. Demnach stammt beispielsweise etwa ein Viertel der Treibhausgase des SPfV aus dem Bereich der Eisenbahninfrastrukturen.⁴⁵

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Auch wenn die Eisenbahn nach wie vor ein vergleichsweise energieeffizientes und klimafreundliches Verkehrsmittel ist, verdeutlichen die Forschungsergebnisse des Umweltbundesamtes, dass die Berechnungsmethode der DB AG einen nicht unwesentlichen Anteil ihres tatsächlichen Treibhausgasausstoßes außer Acht gelassen hat. Das hat die Aussagekraft der durch die DB AG veröffentlichten Angaben eingeschränkt.

Diese methodische Ungenauigkeit hat in Verbindung mit den bisher unterbliebenen Erfolgskontrollen der Beteiligungsführung (Tz. 2.4) und dem bewussten Greenwashing der DB AG (Tz. 3.2) die Intransparenz darüber verschärft, wie weit der Konzern bei seinen Klimaschutz- und Nachhaltigkeitsbemühungen überhaupt gekommen ist. Solange die DB AG ihre Eisenbahninfrastrukturen bei der Berechnung des Treibhausgasausstoßes ausblendet, bleibt zweifelhaft, ob sie im Ergebnis im Jahr 2040 wie angekündigt vollständig klimaneutral sein wird.

(3) Deswegen hat der Bundesrechnungshof empfohlen, die Beteiligungsführung sollte über den Konzernaufsichtsrat darauf hinwirken, dass die DB AG ihr Erfassungssystem zum infrastrukturbedingten Treibhausgasausstoß alsbald in der Praxis anwendet. Das Umweltbundesamt hat bereits dargelegt, dass diese Daten grundsätzlich quantifizierbar sind. Es muss deutlich werden, wie hoch der Treibhausgasausstoß des Konzerns tatsächlich ist. Der Bundesrechnungshof hat angeregt, dass die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat von der DB AG verlangen sollten zu erläutern, inwieweit sie vor diesem Hintergrund an ihrem Ziel „Klimaneutralität im Jahr 2040“ festhalten kann.

(4) Das BMDV sieht die Umweltziele der DB AG durch ein konzernweites Umweltmanagementsystem unterstützt. Aus Sicht der Beteiligungsführung könne von Seiten der Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und der Infrastrukturunternehmen eine Nachfrage und Berichtsbitte dazu gestellt werden, wie Treibhausgase beim Infrastrukturbau im Umweltmanagementsystem erfasst werden. Ob das BMDV von der skizzierten möglichen Nachfrage bzw. Berichtsbitte tatsächlich Gebrauch machen wird, hat es nicht erklärt.

(5) Das reine Beschreiben von Nachfragemöglichkeiten reicht nicht aus, solange diese nicht auch genutzt und umgesetzt werden. Das BMDV hat nicht zu erkennen gegeben, dass es sich dafür einsetzen wird, den vollständigen Treibhausgasausstoß des Konzerns transparent zu machen. Ohne diese Transparenz wird es ihm jedoch auch in Zukunft nicht gelingen zu beurteilen, wie treibhauswirksam die Geschäftstätigkeiten der DB AG in Gänze sind und

⁴⁵ Umweltbundesamt, Ökologische Bewertung von Verkehrsarten – Abschlussbericht, Text 156/2020, S. 122, 123 und 128.

wo das BMDV über die Aufsichtsräte ggf. nachsteuern muss. Der Bundesrechnungshof untermauert deshalb seine Erwartung an das BMDV, darauf hinzuwirken, dass das Erfassungssystem zum infrastrukturbedingten Treibhausgasausstoß der DB AG alsbald in der Praxis angewandt wird.

Zwischenfazit zum Themenschwerpunkt Energie/Klimaschutz:

Wenngleich der Schienenverkehr ein vergleichsweise energieeffizienter und damit relativ klimafreundlicher Verkehrsträger ist, kann der DB AG-Konzern als Ganzes bislang nicht per se eine Vorreiterrolle einnehmen. Weitreichende globale Geschäftstätigkeiten im Straßengüterverkehr und in der Luftfracht sprechen dagegen.

Nachdem das Bundesverfassungsgericht im Jahr 2021 dem Bund erheblich stärkere Klimaschutzbemühungen in der Gegenwart und der nahen Zukunft auferlegt hat, hat die Bundesregierung für den Verkehrssektor und damit auch für den Bereich der DB AG noch zahlreiche Fragen offen gelassen. Dringend klärungsbedürftig ist unter anderem, in welchem Ausmaß Verkehre auf die Schiene verlagert werden müssen, welche Instrumente der Bund dafür anzuwenden hat und inwieweit die bisherigen Planungen des Bundes und der DB AG in dem Zusammenhang angepasst werden müssen.

Für das erforderliche und zielgerichtete Umsteuern müssen die Beteiligungsführung sowie die DB AG jedoch auch die nötigen Transparenz Voraussetzungen schaffen. Denn weder die Behauptungen der DB AG über die Klimaneutralität ihres SPFV noch das Außerachtlassen des Treibhausgasausstoßes der Eisenbahninfrastrukturen ermöglichen bisher ein zutreffendes Bild über die Klimabilanz des Konzerns.

4 Themenschwerpunkt Barrierefreiheit im Schienenpersonenverkehr

Der Themenschwerpunkt Barrierefreiheit hat Bezugspunkte zum SDG Nummer 10 „weniger Ungleichheiten“. Er knüpft aber auch an SDG Nummer 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ an, weil die Bundesregierung im Zusammenhang mit diesem SDG erklärte, dass Barrierefreiheit den Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben, gesellschaftliche Teilhabe und die Entfaltung des eigenen Potenzials ermöglichen soll.⁴⁶ Bezogen auf die Geschäftstätigkeiten der DB AG sind diese Aspekte insbesondere im Schienenpersonenverkehr bedeutsam.

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) ist im Jahr 2002 in Kraft getreten. In § 4 wird Barrierefreiheit wie folgt definiert: „*Barrierefrei sind bauliche und sonstige Anlagen, Verkehrsmittel, [...], wenn sie für Menschen mit Behinderungen in der allgemein üblichen Weise,*

⁴⁶ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie, Weiterentwicklung 2021, S. 340.

ohne besondere Erschwerung und grundsätzlich ohne fremde Hilfe auffindbar, zugänglich und nutzbar sind. Hierbei ist die Nutzung behinderungsbedingt notwendiger Hilfsmittel zulässig.“

Analog dazu erhebt § 2 Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) den Anspruch, dass *„die Benutzung der Bahnanlagen und Fahrzeuge durch behinderte Menschen und alte Menschen sowie Kinder und sonstige Personen mit Nutzungsschwierigkeiten ohne besondere Erschwerung ermöglicht wird.“* Es besteht das *„[...] Ziel, eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit für deren Nutzung zu erreichen.“*

Die DB AG geht davon aus, dass mit dem demografischen Wandel der Anteil mobilitätseingeschränkter Reisender im Laufe der Zeit zunehmen wird.⁴⁷ Demnach wird auch der Bedarf an möglichst barrierefreien Mobilitätslösungen noch zunehmen.

Der Bundesrechnungshof hat sich vor diesem Hintergrund bereits wiederholt mit der Barrierefreiheit im Schienenpersonenverkehr befasst⁴⁸ und erweitert hiermit seine Prüfungsfeststellungen.

4.1 Barrierefreie Bahnhöfe – Zielzustand wird erst in ferner Zukunft erreicht

(1) Der Bundesregierung ist es nach eigenen Angaben *„ein wichtiges Anliegen“*, dass Bahnhöfe barrierefrei sind.⁴⁹ Das BMDV erläuterte, es unterstütze die Barrierefreiheit im Schienenverkehr unter anderem, indem es die Verbände der Menschen mit Behinderungen bei Gesetzesvorhaben beteilige. Zudem finanziere das BMDV Bauvorhaben, mit denen die DB AG ihre Bahnhöfe barrierefrei ausbaut.

In ihrem Integrierten Bericht 2020 hob die DB AG hervor, dass

- sie ihre *„Modernisierungsoffensive für Bahnhöfe [...] 2020 erfolgreich weiter vorangetrieben [und] in den barrierefreien Ausbau, die Modernisierung“* sowie weitere Vorhaben investiert habe⁵⁰ und
- *„mehr als 90 % der Reisenden [...] schon heute stufenlos zum Bahnsteig“* gelangen.⁵¹

⁴⁷ DB AG, Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2020, S. 251.

⁴⁸ Vgl. unter anderem gemeinsamer Bericht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesrechnungshofes über Erfahrungen der ersten zwei Vertragsjahre 2009 und 2010 und Verbesserungspotenziale der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Erhaltung der Bundesschienenwege, Datum: 27. September 2012:

https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2012/lufv-fuer-bundesschienenwege-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

⁴⁹ Bundestagsdrucksache 19/18841, Datum: 24. April 2020, Antwort zu Fragen 6 und 56.

⁵⁰ DB AG, Integrierter Bericht 2020, S. 31.

⁵¹ DB AG, Integrierter Bericht 2020, S. 144.

Die DB AG erweckt damit den Eindruck, dass die von ihr betriebenen Bahnhöfe bereits weitgehend barrierefrei nutzbar seien.

Damit Bahnsteige als barrierefrei gelten, müssen sie acht Kriterien erfüllen.⁵² Zum Beispiel müssen sie dafür stufenfrei zugänglich sein, ein taktils Leitsystem sowie eine Lautsprecheranlage haben. Im Jahr 2020 waren 2 347 der 9 562 Bahnsteige der DB AG barrierefrei gestaltet; das waren 24,5 %.⁵³ Regional schwankt der Anteil der barrierefreien Ausstattung. So erfüllten beispielsweise im Vorjahr im bevölkerungsreichsten Bundesland Nordrhein-Westfalen lediglich 91 von 701 Bahnhöfen der DB AG alle Merkmale der Barrierefreiheit; dies entsprach 13,0 %.⁵⁴

Weder der Bundesregierung noch der DB AG war bekannt, in welcher Höhe jährlich finanzielle Mittel in den barrierefreien Umbau der Bahnhöfe investiert wurden.⁵⁵ Überdies war der Bundesregierung *„eine belastbare Aussage, zu welchem Zeitpunkt alle Verkehrsstationen barrierefrei gestaltet sein werden, [...] nicht möglich.“*⁵⁶

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Die euphemistische Darstellung der DB AG, dass mehr als 90 % der Reisenden stufenlos zum Bahnsteig gelangen können, hat nur auf einen Teilausschnitt der Barrierefreiheit fokussiert. Denn der stufenfreie Zugang ist lediglich eines von acht Kriterien. Dass bundesweit noch nicht einmal jeder vierte Bahnsteig der DB AG vollständig barrierefrei war, kann angesichts des bereits seit Langem bestehenden Wunsches nach Barrierefreiheit keinesfalls als *„erfolgreich“* bezeichnet werden.

Dabei liegt dieses Ziel offenbar in weiter Ferne, da die Bundesregierung nicht annähernd abschätzen konnte, wann es erreicht sein wird. Obwohl der Bund Zuwendungen mit dem Ziel des barrierefreien Ausbaus der Bahnhöfe gewährt, hat sich das BMDV nicht ausreichend darum gekümmert, dieses Ziel alsbald zu erreichen. Das hat Zweifel begründet, wie wichtig dieses Anliegen dem Ressort tatsächlich gewesen ist. Es hat aber auch belegt, dass es der Beteiligungsführung über die Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und der DB Station&Service AG nicht gelungen war, dem flächendeckenden barrierefreien Ausbau der Bahnhöfe eine hohe Priorität einzuräumen. Durch dieses Versäumnis ist insbesondere das BMDV dem eigenen und gesellschaftlichen Anspruch an einen möglichst barrierefreien Schienenverkehr nicht gerecht geworden.

(3) Es hat nicht ausgereicht, dass das BMDV bei Gesetzesvorhaben Verbände beteiligte und dass es Bauvorhaben für mehr Barrierefreiheit mitfinanzierte. Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV geraten, sich für einen erheblich schnelleren flächendeckenden barrierefreien Ausbau der Bahnhöfe einzusetzen, damit Menschen mit Behinderungen den

⁵² Die DB AG berücksichtigt in Abstimmung mit dem BMDV im jährlichen Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht acht Kriterien zur Barrierefreiheit von Bahnsteigen.

⁵³ DB AG, Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht 2020, S. 31. Die Angaben umfassen 9 229 Bahnsteige der DB Station&Service AG und 333 Bahnsteige der DB RegioNetz Infrastruktur GmbH.

⁵⁴ Bundestagsdrucksache 19/25583, Datum: 21. Dezember 2020, Antwort zu Fragen 1 und 5.

⁵⁵ Bundestagsdrucksache 19/23201, Datum: 8. Oktober 2020, Antwort zu Fragen 1 und 2.

⁵⁶ Bundestagsdrucksache 19/18841, Datum: 24. April 2020, Antwort zu Frage 6.

Schienenverkehr einfacher nutzen können. Dabei sind sowohl der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als auch die einschlägigen Regelwerke zu beachten. Es sollte über die Aufsichtsräte der DB AG und der DB Station&Service AG hierauf hinwirken und sich regelmäßig Erkenntnisse darüber verschaffen, wann der Zielzustand voraussichtlich erreicht sein wird.

Da die Bundesregierung in den Vergütungsvereinbarungen mit den Vorständen ein wesentliches Steuerungsinstrument sieht (Tz. 2.2), sollte die Beteiligungsführung untersuchen, wie Aspekte der Barrierefreiheit künftig in diesen Vereinbarungen berücksichtigt werden können.

(4) Der Bund finanziere den Umbau von Bahnhöfen auf Grundlage mehrerer Vereinbarungen und Förderprogramme, hat das BMDV betont. Da Bahnsteige eine durchschnittliche technische Lebensdauer von 70 Jahren haben, werde die Barrierefreiheit sukzessive hergestellt. Überdies habe sich die DB AG mit einem Programm zur schrittweisen Herstellung von Barrierefreiheit selbst verpflichtet, dies voranzutreiben. Die Anzahl der Bahnsteigmodernisierungen sei auf derzeit rund 250 Bahnsteige pro Jahr wesentlich gesteigert worden. Trotz der Verbesserungen sei es auch aus Sicht der Beteiligungsführung „sinnvoll“, dass die Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und der DB Station&Service AG dieses Thema regelmäßig gegenüber den Vorständen aufgreifen, nachfragen und Verbesserungen anmahnen. Ob das BMDV neben dieser Erklärung konkrete Handlungsschritte veranlassen wird, hat es nicht dargelegt. Gleichfalls hat sich das BMDV nicht zu einer gezielteren Steuerung bzw. zu positiven Anreizen durch Vergütungsvereinbarungen mit den Vorständen geäußert. Mit seiner Stellungnahme hat das BMDV auch nicht abgeschätzt, zu welchem Zeitpunkt alle Verkehrsstationen barrierefrei gestaltet sein werden.

(5) Der Bundesrechnungshof hält die Einlassungen des BMDV für ungenügend. Es beschränkt sich nach wie vor weitgehend auf die Rolle des Geldgebers, ohne konkreter beziffern zu können, wann es mit den Fördermitteln welche (Zwischen-) Ziele erreichen will. Es ist nicht nur „sinnvoll“, sondern unentbehrlich, dass die Aufsichtsratsmitglieder mit den Vorständen beraten und Verbesserungen bei der Barrierefreiheit anmahnen. Doch ob dies geschieht, ist offen. Dass das BMDV auch hier in jeder Hinsicht unkonkret geblieben ist, bestätigt seine fehlende Handlungsbereitschaft. Der Bundesrechnungshof erwartet daher weiterhin vom BMDV,

- endlich eine aktive Rolle einzunehmen,
- gegenüber der DB AG und der DB Station&Service AG systematisch auf den sukzessiven barrierefreien Ausbau der Bahnhöfe hinzuwirken und
- sich regelmäßig Erkenntnisse über die Fortschritte zu verschaffen.

4.2 Bahnsteighöhen und Einstiegsbereiche der Fernverkehrszüge – BMDV hat das beklagte „bunte Sammelsurium“ selbst mit verursacht

(1) Die in Tz. 4.1 wiedergegebenen Aussagen der DB AG zu ihrer Modernisierungsoffensive beziehen sich auf die Eisenbahninfrastruktur und umfassen den Weg der Reisenden bis zur Bahnsteigkante. Dabei ist nicht berücksichtigt, ob auch der Einstieg vom Bahnsteig in den Zug stufenfrei ist.

Die in Deutschland vorhandenen Bahnsteige sind historisch bedingt unterschiedlich hoch. Obwohl eine Bahnsteighöhe von 76 cm (über Schienenoberkante) bereits seit dem Jahr 1904 als Regelhöhe verankert ist,⁵⁷ sind derzeit weit verbreitete Höhenmaße

- 96 cm,
- 76 cm,
- 55 cm,
- 38 cm und
- weniger als 38 cm.⁵⁸

Gemäß dem aktuellen Bahnsteighöhenkonzept der DB AG werden für den SPfV bevorzugt 76 cm hohe Bahnsteige verwendet, in Einzelfällen auch 55-cm-Bahnsteige.

Auch die Einstiegsbereiche und die Fußböden der in Deutschland verkehrenden Züge sind nicht einheitlich hoch. Sie unterscheiden sich je nach Zugtyp, teilweise auch innerhalb eines Zuges von Waggon zu Waggon. Ob Reisende einen Zug betreten können, ohne dabei Stufen überwinden zu müssen, hängt deshalb davon ab, welche Kombination von Bahnsteig und Waggon im jeweiligen Fall vorliegt. Dementsprechend fasste ein Vertreter eines Verbandes von Menschen mit Behinderung in einer Anhörung des Deutschen Bundestages zusammen, dass es oft an der Schnittstelle Bahnsteig/Zug zu Problemen komme.⁵⁹

Der derzeitige Erwerb von mehr als 130 Zügen des Typs ICE 4 ist die bislang größte Fahrzeuginvestition der DB AG. Der vom BMDV in den Aufsichtsrat der DB Fernverkehr AG entsandte Vertreter wies im Jahr 2018 zwar auf das Thema Barrierefreiheit hin. Aber er äußerte weder konkrete Bedenken gegen die Beschaffung der vorgesehenen Züge noch brachte er nähere Anforderungen des Bundes an die Barrierefreiheit dieser Züge zum Ausdruck. Dieser BMDV-Vertreter hat sein Aufsichtsratsmandat zum Jahresende 2022 niedergelegt. Ab Januar 2023

⁵⁷ DB AG, 4. Programm zur Barrierefreiheit (Mai 2021), S. 50; vgl. § 13 EBO.

⁵⁸ Im Jahr 2019 waren 8,4 % der Bahnsteige der DB Station&Service AG mehr als 76 cm hoch, 29,6 % waren 76 cm hoch, 26,4 % waren 55 cm hoch und 35,6 % hatten eine Höhe von maximal 38 cm. DB AG, 4. Programm zur Barrierefreiheit (Mai 2021), S. 51.

⁵⁹ Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 15. Oktober 2018, S. 13.

entsendet das BMDV einen anderen Bediensteten in den Aufsichtsrat der DB Fernverkehr AG.

Die DB Fernverkehr AG besaß im Jahr 2021 insgesamt 512 Züge verschiedener Typen.⁶⁰ Davon hat kein Zug einen stufenfreien Einstieg auf 76 cm Höhe:

- Die meisten Züge der DB Fernverkehr AG haben einen mehrstufigen Einstiegsbereich, da sich ihr Fußboden mehr als 120 cm über Schienenoberkante befindet. Das gilt auch für den derzeit beschafften ICE 3 neo und den ICE 4 (Abbildung 1), der in Zukunft das Rückgrat der Fernverkehrsflotte bilden soll.
- Bei 71 Zügen (13,9 %) gab es stufenfreie Einstiegsbereiche – entweder an einem Waggon (Zugtyp IC 2) oder an allen (Zugtyp KISS). Diese stufenfreien Einstiege befinden sich jedoch auf 55 cm Höhe und sind daher nicht identisch mit der Regel-Bahnsteighöhe von 76 cm.

Menschen, die einen Rollstuhl nutzen müssen, können damit in der Regel nicht eigenständig in einen Zug der DB Fernverkehr AG gelangen. Sie sind auf eine bahnsteig- oder fahrzeuggebundene Einstieghilfe und auf helfende Personen angewiesen. Auch für Reisende mit Kinderwagen, schwerem Gepäck o. ä. ist der Einstieg in diese Züge mit Schwierigkeiten verbunden.

Ein ehemaliger Parlamentarischer Staatssekretär des BMDV konstatierte zu den verschiedenen Bahnsteighöhen und Einstiegsbereichen in einer Ausschusssitzung des Deutschen Bundestages, *„heute finde man ein buntes Sammelsurium“* und es bestehe Vereinheitlichungsbedarf.⁶¹

⁶⁰ DB AG, Integrierter Bericht 2021, S. 56.

⁶¹ Protokoll der Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 25. April 2018, S. 33.

Abbildung 1

Mehrstufiger Einstieg beim ICE 4 an einem 76 cm hohen Bahnsteig (Bonn Hbf)

Obwohl der Schienenverkehr weitreichend barrierefrei nutzbar sein soll, hat kein Zug der DB Fernverkehr AG einen stufenfreien Einstiegsbereich auf der Regel-Bahnsteighöhe.



Quelle: Bundesrechnungshof.

Bis zum Jahr 2026 will die DB Fernverkehr AG auch 23 Züge des Typs ICE L erwerben (L für Low Floor).⁶² Dies werden die ersten Züge des Unternehmens mit stufenfreiem 76-cm-Einstieg sein. An der geplanten Fernverkehrsflotte des Jahres 2026 werden sie einen Anteil von etwa 4,4 % haben.⁶³

(2) Die positiven Selbstauskünfte der DB AG zur Barrierefreiheit sind nicht aussagekräftig gewesen, solange sie sich nur auf den Weg bis zur Bahnsteigkante bezogen und den Einstieg in den Zug unberücksichtigt gelassen haben. Offenkundig haben der Konzern bzw. die DB Station&Service AG die vor fast 120 Jahren bestimmte Regelhöhe der Bahnsteige nicht konsequent umgesetzt. Eine bundesweit möglichst einheitliche Bahnsteighöhe ist jedoch eine zentrale Voraussetzung, um ein stufenfreies und zügiges Ein- und Aussteigen zu ermöglichen.

Dass bisher kein Zug der DB Fernverkehr AG einen stufenfreien Einstiegsbereich auf 76 cm Höhe aufweist, widerspricht den Anforderungen an die Barrierefreiheit im BGG. Wenngleich

⁶² DB AG, Integrierter Bericht 2020, S. 76. Ursprünglich wurde der Zugtyp als ECx bezeichnet.

⁶³ 23 von dann insgesamt 524 Zügen.

die vorhandenen Züge den einschlägigen technischen Zulassungsnormen entsprechen mögen, sind in vielen Fällen Zugang und Nutzung für Menschen mit Behinderung nicht wie im Gesetz umschrieben „ohne besondere Erschwernis und grundsätzlich ohne fremde Hilfe“ möglich. Auch vom Ziel der EBO, eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit zu erreichen, ist die DB Fernverkehr AG weit entfernt. Zwar wird der ICE L in dieser Hinsicht ein Fortschritt sein. Aber er wird nur einen kleinen Anteil an der Zugflotte des Jahres 2026 haben, denn parallel beschafft die DB Fernverkehr AG weiterhin zahlreiche Züge mit Stufen in den Einstiegsbereichen. Das heißt, der insgesamt unbefriedigende Zustand wird – geduldet durch das BMDV – aktuell mit der größten Fahrzeuginvestition der DB AG auf Jahrzehnte hinaus verfestigt.

Das bisherige Nebeneinander unterschiedlicher Bahnsteighöhen und Einstiegsbereiche steht einem nachvollziehbar gestalteten und leicht nutzbaren Eisenbahnsystem entgegen. Im Übrigen führen Barrieren beim Ein- und Aussteigen zu unnötig langen Haltezeiten der Züge; das kann die Pünktlichkeit und die Betriebsqualität des Schienenverkehrs beeinträchtigen.⁶⁴ Die schlechte Abstimmung von Bahnsteig- und Einstiegshöhe bei der DB AG begründet erhebliche Zweifel daran, dass der integrierte Konzern die von ihm propagierte „Einheit von Rad und Schiene“ sicherstellt.

Der Eigentümer Bund hat zwar die unbefriedigende Situation beklagt, aber das BMDV selbst ist diesen Fehlentwicklungen nicht frühzeitig entgegengetreten. Das Interesse des Bundes und der Reisenden an einem möglichst barrierefreien Schienenverkehr besteht bereits seit Langem – seit inzwischen 20 Jahren ist es ausdrücklich im BGG verankert. Dem wird auf absehbare Zeit kaum Rechnung getragen, da das BMDV unterschiedliche Bahnsteighöhen viel zu lange hingenommen hat und der bisherigen Beschaffungspolitik der DB Fernverkehr AG nicht entgegengetreten ist. Es reicht nicht, das Thema Barrierefreiheit lediglich in allgemeiner Form anzusprechen. Das BMDV hätte die Anforderungen an einen möglichst barrierefreien Schienenverkehr wesentlich eher, konkreter und entschiedener vertreten müssen. Den angemessenen Einfluss des Bundes im Sinne des § 65 Absatz 1 BHO übte es jedoch nicht aus. Ziel des Ressorts hätte es sein müssen, mit der aktuellen Beschaffungswelle die Flotte der DB Fernverkehr AG Jahr für Jahr barriereärmer und damit leichter zugänglich zu machen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat hervorgehoben, dass das BMDV das Interesse des Bundes und der Reisenden im Sinne der aktiven Beteiligungsführung konsequent vertreten muss. Es sollte seine Vertreterinnen und Vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG, der DB Station&Service AG und der DB Fernverkehr AG dafür sensibilisieren, dass an der Schnittstelle von der Bahnsteigkante zum Einstieg in die Fernverkehrszüge erheblicher Verbesserungsbedarf besteht. Überdies hat der Bundesrechnungshof vom BMDV gefordert, darauf hinzuwirken, dass ein möglichst stufenfreier Einstieg künftig ein wesentliches Auswahlkriterium bei der Beschaffung weiterer Fernverkehrszüge sein wird.

⁶⁴ Die DB AG hat dies bei Untersuchungen im Regionalverkehr selbst festgestellt. DB AG, Infrastrukturstands- und -entwicklungsbericht 2020, S. 251.

Da die Barrierefreiheit ein wichtiges Anliegen der Bundesregierung ist, hat der Bundesrechnungshof von der Beteiligungsführung zudem erwartet, darauf hinzuwirken, dass sich die Aufsichtsräte berichten lassen, wie die DB AG die dargelegten Mängel abstellen will und welche Fortschritte sie im Zeitverlauf erzielt.

(4) In der Stellungnahme hat das BMDV geäußert, dass die unterschiedlichen Bahnsteighöhen gemäß EBO zulässig seien. Die großen Bahnknoten seien überwiegend mit 76 cm hohen Bahnsteigen ausgestattet. Die DB Fernverkehr AG habe beim Ausbau ihrer Flotte in den letzten Jahren zahlreiche Fortschritte erzielt. So beschaffe die DB Fernverkehr AG neue Züge mit einer fahrzeuggebundenen Einstiegshilfe, etwa einem Hublift oder einer mobilen Rampe. Zudem befinde sich eine Generation von neuen Hochgeschwindigkeitszügen in der Vorprojektphase (Arbeitstitel HGV 3.0). Bei dieser sei beabsichtigt, für den Zustieg von Rollstuhlfahrerinnen und -fahrern eine niveaugleiche und autonom nutzbare Lösung für 76 cm hohe Bahnsteige zu erreichen. Die Beteiligungsführung des BMDV halte es auch hier für „*sinnvoll*“, das Thema Barrierefreiheit bei der DB Station&Service AG und der DB Fernverkehr AG „*weiterhin konstruktiv zu begleiten*“.

(5) Der Bundesrechnungshof sieht, dass unterschiedliche Bahnsteighöhen rechtlich zulässig sind. Aber dies hat in Verbindung mit dem mangelnden Gestaltungswillen des BMDV zu dem kritisierten „*bunten Sammelsurium*“ und vielfältigen Barrieren in der Praxis geführt. Dass derzeit in Betrieb gehende neue Züge der DB Fernverkehr AG einen Hublift oder eine mobile Rampe an einem Waggon haben, stellt keine überzeugende Lösung dar. Zum einen sind an allen anderen Waggonen immer noch mehrstufige Einstiege Barrieren für alle Reisenden. Zum anderen müssen Hublifte sowie mobile Rampen in der Regel durch das Personal der DB AG bedient werden – diese Züge sind also für einige Nutzergruppen nur mit fremder Hilfe zugänglich und nutzbar. Das wird den Zielen des BGG und der EBO nicht gerecht. Statt seine bisherigen Versäumnisse nachträglich schön zu reden, hätte sich das BMDV vorab dafür stark machen müssen, dass die DB Fernverkehr AG nicht in dreistelliger Stückzahl neue Züge erwirbt, die über unzureichende Hilfsmittel verfügen. Absehbar ist, dass sich diese Situation nun erst über Jahrzehnte substanziell verbessern kann, indem die Flotte sukzessive durch andere als die bisher üblichen Zugtypen erneuert wird. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV und seinem neuen Vertreter im Aufsichtsrat der DB Fernverkehr AG, dass sich die Fehler bei der nächsten Generation von Hochgeschwindigkeitszügen (HGV 3.0) nicht wiederholen.

Der Bundesrechnungshof untermauert deshalb, dass es Ziel sein muss, möglichst stufenfreie Einstiege künftig zu einem wesentlichen Auswahlkriterium für weitere Fernverkehrszüge zu machen. Er erwartet weiterhin von der Beteiligungsführung darauf hinzuwirken, dass sich die Aufsichtsräte berichten lassen, wie die DB AG die Mängel abstellen will und welche Fortschritte sie im Zeitverlauf erzielt.

4.3 Hilfeleistungen der DB Station&Service AG für das Ein-, Aus- und Umsteigen an Bahnhöfen – teils geringer Nutzen für Reisende

(1) An etwa 260 der 5 642 Bahnhöfe (4,6 %) bot die DB Station&Service AG an, Menschen mit Behinderungen oder anderen mobilitätseingeschränkten Personen beim Ein-, Aus- und Umsteigen zu helfen (Stand: Mai 2022). An den Bahnhöfen mehrerer Großstädte⁶⁵ wurden diese Hilfen jedoch nicht angeboten, beispielsweise in Krefeld, Recklinghausen, Remscheid, Reutlingen und Salzgitter.

Reisende müssen ihren Bedarf an diesen Hilfen mindestens 24 Stunden im Voraus anmelden. Die Zeiten, zu denen die DB Station&Service AG Ein-, Aus- und Umsteigegehilfen gewährte, waren nicht an allen Bahnhöfen gleich. Sie reichten von täglich dreimal 30 Minuten (Bahnhof Lindau-Reutin) bis zum Rund-um-die-Uhr-Service (etwa am Berliner Hauptbahnhof). Tabelle 1 dokumentiert auszugsweise die Bandbreite der Servicezeiten.

Teilweise unterschieden sich die Zeiten von Wochentag zu Wochentag, z. B. in Görlitz, Homburg (Saar) und Worms. An einer Reihe von Bahnhöfen wurden die möglichen Ankunfts- und Abfahrtszeiten der Reisenden, die diese Hilfen in Anspruch nehmen wollen, faktisch auf bestimmte Zeitfenster eingeschränkt. Teilweise hat die DB Station&Service AG die Zeitfenster so gewählt, dass sie nicht am tatsächlichen, vielfältigen Bedarf der hilfebedürftigen Reisenden ausgerichtet sein können. Dies war beispielsweise der Fall, wenn die Hilfen stets erst um 9:30 Uhr begannen (Eckernförde), bereits um 14:00 Uhr wieder eingestellt und am Wochenende gar nicht gewährt wurden (beides in Rendsburg).

Im Aufsichtsrat der DB Station&Service AG hinterfragte das BMDV die Systematik dieser Hilfeleistungen nicht. Obwohl die Frage offensichtlich ist, weshalb das Unternehmen sie zwar in einigen Kleinstädten gewährte, aber nicht in mehreren Großstädten, blieb diese bisher offen. Auch setzte sich das Ressort nicht damit auseinander, inwieweit die Servicezeiten geeignet waren, Reisende angemessen zu unterstützen.

⁶⁵ Großstädte sind Städte mit mindestens 100 000 Einwohnern.

Tabelle 1

Servicezeiten für Hilfen beim Ein-, Aus- und Umsteigen an ausgewählten Bahnhöfen

Bahnhof	Uhrzeit
Aalen	Mo – Fr: 07:50 – 12:00 und 12:45 – 18:10 Sa: 08:50 – 13:40 und 14:25 – 19:10 So: 08:50 – 13:45 und 14:45 – 21:10
Berlin Hbf	Mo – So: 00:00 – 24:00
Düsseldorf Flughafen	Mo – So: 06:45 – 13:30 und 14:15 – 22:00
Eckernförde	Mo, Fr: 9:30 – 13:30 Di: 9:30 – 17:30 Mi, Do: 9:30 – 15:30
Gießen	Mo – So: 06:10 – 22:20
Görlitz	Mo: 06:00 – 19:00 Di – Do: 08:00 – 18:00 Fr: 06:00 – 19:00 Sa, So: 08:00 – 18:00
Homburg (Saar) Hbf	Di – Do, Sa, So: 08:50 – 18:50 Mo, Fr: 08:05 – 19:50
Limburg (Lahn)	Mo – So: 06:40 – 12:15 und 14:45 – 21:15
Lindau-Reutin	Mo – So: 08:45 – 09:15, 10:45 – 11:15 und 18:45 – 19:15
Plochingen	Mo – Fr: 06:15 – 10:00 und 10:30 – 20:00 Sa: 08:15 – 12:00 und 12:30 – 19:00 So: 09:15 – 12:00 und 12:30 – 20:00
Rendsburg	Mo – Fr: 08:20 – 14:00
Siegburg/Bonn	Mo – So: 08:00 – 20:00
Waren (Müritz)	Mo – So: 07:40 – 11:00 und 14:45 – 20:00
Worms	Mo: 08:00 – 20:00 Di – So: 08:00 – 13:45 und 14:30 – 20:00

Quelle: DB AG, Stand Mai 2022.

Der Beauftragte der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen fasste die Bemühungen der DB AG, den Schienenverkehr barrierefrei zu gestalten, im Jahr 2019 wie folgt zusammen: *„Die Rechtsansprüche auf Barrierefreiheit oder ersatzweise auf angemessene Vorkehrungen [...] sind nicht in ausreichendem Maße umgesetzt. Dadurch können Passagiere mit Behinderungen die Eisenbahnen nicht gleichberechtigt wie Menschen ohne Behinderungen nutzen: Sie können nicht an allen Bahnhöfen und nicht zu allen Zeiten ein-, aus- oder umsteigen, sie müssen ihre Reisepläne vorher anmelden und es kann ihnen*

trotzdem passieren, dass die erforderlichen Hilfen nicht bereitstehen. [...] In besonderem Maße steht hier auch die DB AG in der Kritik [...].“⁶⁶

(2) Auch wenn es grundsätzlich zwar plausibel sein mag, dass die DB Station&Service AG die Ein-, Aus- und Umsteigegehilfen nicht flächendeckend als Rund-um-die-Uhr-Service anbietet, hat es der Bundesrechnungshof jedoch als nicht nachvollziehbar bewertet, dass dies an den Bahnhöfen mehrerer Großstädte gar nicht der Fall ist.

Der Bundesrechnungshof hat zudem festgehalten, dass die in Tabelle 1 genannten Servicezeiten stark uneinheitlich und deshalb für Reisende kaum einprägnant waren. Insbesondere dort, wo die Servicezeiten große Lücken aufwiesen, ist der praktische Nutzen für die Reisenden zweifelhaft gering gewesen.

Die Hilfen der DB Station&Service AG haben in der angebotenen Form die Reisenden nur unzureichend dabei unterstützt, bestehende Barrieren beim Ein-, Aus- und Umsteigen zu überwinden. Dem Ziel, den Schienenverkehr für alle Nutzergruppen zugänglich und nutzbar zu machen, ist das Vorgehen des Unternehmens nicht ausreichend gerecht geworden. Das hat auch die Ziele der Bundesregierung beeinträchtigt, Ungleichheiten abzubauen und Menschen mit Behinderungen ein selbstbestimmtes Leben sowie eine bessere gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Auch in der Kritik des Beauftragten der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen sind die Probleme offen zum Ausdruck gekommen.

Das BMDV hätte diese Problemfelder im Zuge der Betätigung des Bundes bei der DB Station&Service AG längst angehen müssen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat vom BMDV erwartet, sich mit den Hilfen der DB Station&Service AG zum Ein-, Aus- und Umsteigen kritisch auseinanderzusetzen. Das BMDV sollte über den Aufsichtsrat des Unternehmens darauf hinwirken, dass dieses klare und nachvollziehbare Maßstäbe entwickelt, wo und wann es die Hilfen in Zukunft anbietet. Die Neuregelung muss sowohl an den Zielen der Bundesregierung ausgerichtet sein als auch den Bedürfnissen der Reisenden Rechnung tragen.

(4) Das BMDV hat ausgeführt, es teile die Kritik des Bundesrechnungshofes in der geäußerten Breite nicht. Das Modell, über eine Mobilitätsservice-Zentrale Hilfen zu erbringen, habe sich bewährt. Woran es diese Einschätzung festmacht, hat das BMDV nicht erläutert. Sofern durch bauliche Maßnahmen keine vollständige Barrierefreiheit sichergestellt ist, seien nach dem BGG angemessene Vorkehrungen zu treffen. Dies entspreche dem allgemeinen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Hervorgehoben hat das BMDV, dass von 16 Standorten aus mobile Teams an rund 40 kleineren und mittleren Bahnhöfen den Reisenden helfen, in Züge ein- oder auszusteigen. An den Bahnhöfen mit eingeschränkten Servicezeiten „wäre

⁶⁶ Beauftragter der Bundesregierung für die Belange von Menschen mit Behinderungen: EU-Fahrgastreue und die Beförderungssituation von Menschen mit Behinderungen im deutschen Bahnverkehr, Dezember 2019, Zusammenfassung.

eine Ausweitung der Hilfeleistung – unter Berücksichtigung wirtschaftlicher Erwägungen – zu betrachten“. Konkrete beabsichtigte Handlungsschritte hat das BMDV nicht angekündigt.

(5) Erneut hat das BMDV vieles offen gelassen. Mit Blick auf die Prüfungsfeststellungen zu erklären, dass sich der Ansatz der DB Station&Service AG bewährt habe, ignoriert das beschriebene Problem weitgehend. Das BMDV lässt auch hier eine aktive Beteiligungsführung vermissen. Dass gezielt an bestimmten kleineren und mittleren Bahnhöfen Ein-, Aus- und Umsteigegehilfen gewährt werden, aber nach wie vor nicht in allen Großstädten, bleibt nicht nachvollziehbar. Das System der DB Station&Service AG wirkt willkürlich; dem muss das BMDV entgegenreten. Der Bundesrechnungshof fordert es mit Nachdruck dazu auf, über den Aufsichtsrat darauf hinzuwirken, dass die DB Station&Service AG die Ein-, Aus- und Umsteigegehilfen anhand nachvollziehbarer Maßstäbe gewährt.

Zwischenfazit zum Themenschwerpunkt Barrierefreiheit im Schienenverkehr:

Zwar sind die DB AG und ihre Tochterunternehmen bei ausgewählten Vorhaben bemüht, Barrieren für die Reisenden abzubauen. Jedoch hat die Bestandsaufnahme im Wesentlichen gezeigt: Gemessen an dem, was erforderlich und bereits möglich war, sind die tatsächlichen Fortschritte des Konzerns deutlich zu gering. Dass nicht absehbar ist, wann alle Bahnhöfe barrierefrei umgestaltet sein werden, ist eine unbefriedigende Perspektive.

Die bestehende Vielfalt der Bahnsteighöhen und die damit einhergehende Verletzung der seit fast 120 Jahren bestehenden Norm verdeutlicht, dass der Konzern und das BMDV bisher nicht ernsthaft bestrebt waren, einheitliche Voraussetzungen an den Bahnsteigen zu schaffen. Ein stufenfreies, zügiges Ein- und Aussteigen ist damit oft nicht möglich. Die fortdauernde Beschaffung einer großen Stückzahl von Zügen mit Stufen in den Einstiegsbereichen verschärft dieses Problem insbesondere im SPfV.

Zudem sind die Hilfen der DB Station&Service AG beim Ein-, Aus- und Umsteigen örtlich und zeitlich so eingeschränkt, dass dies den Belangen der Menschen mit Behinderungen oder anderen mobilitätseingeschränkten Personen nicht ausreichend gerecht wird.

Das BMDV hätte mit Blick auf die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und ihre Ziele den Versäumnissen der DB AG erheblich früher und entschiedener entgegenreten müssen. Doch statt regelmäßig auf eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit im Schienenverkehr zu dringen, nimmt insbesondere das BMDV immer noch eine zu passive Haltung ein.

5 Zusammenfassende Würdigung und Empfehlung

Die aufgezeigten Schwachstellen verdeutlichen, dass die Anforderungen und Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie für die Betätigung des Bundes bei der DB AG bisher eine nur völlig untergeordnete Rolle gespielt haben. Die Beteiligungsführung ist damit den in der

Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und in den Grundsätzen festgelegten Ansprüchen nicht gerecht geworden.

Dies deckt sich im Wesentlichen mit bereits veröffentlichten Feststellungen des Bundesrechnungshofes, siehe Tz. 1.2.

Sowohl die Beteiligungsführung als auch die von den Bundesministerien entsandten Aufsichtsratsmitglieder müssen sich künftig wesentlich stärker dafür einsetzen, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und die Geschäftstätigkeiten der DB AG angemessen miteinander zu verknüpfen. Die Beteiligungsführung sollte die Aufsichtsratsmitglieder für dieses Themenfeld sensibilisieren und verdeutlichen, dass die Grundsätze eine nachhaltige Unternehmensführung verlangen. Dabei sollten sie die ausgesprochenen Handlungsempfehlungen umsetzen. Dies gilt auch, damit die Verkehrsangebote der Eisenbahn des Bundes dem Wohl der Allgemeinheit Rechnung tragen können.

Der Bundesrechnungshof behält sich vor, die völlig unzureichende Handlungsbereitschaft mit den Folgen einer defizitären Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie durch die Bundesregierung an anderer Stelle weiterzuverfolgen.

Ehmann

Klabunn

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.