

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)

(Einzelplan 12)

12 Nachhaltigkeit bei Deutscher Bahn AG vernachlässigt: BMDV muss Klimaschutz stärken und Barrieren abbauen

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Obwohl Nachhaltigkeit eines seiner Leitprinzipien ist, hat der Bund sie als Eigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG) seit Längerem vernachlässigt. Das BMDV hat nicht sichergestellt, dass die Geschäftstätigkeit der DB AG mit der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verknüpft ist.

Die DB AG will zwar „Vorreiter beim Klimaschutz“ sein, hat dieses Ziel aber bislang verfehlt. Sie übt weltweit klimaschädliche Geschäftstätigkeiten aus, die keinen Bezug zum Schienennetz und -verkehr in Deutschland haben. Außerdem ist intransparent, welchen Energiemix die DB AG beim Bahnstrom im Fernverkehr nutzt und wie viele Treibhausgase beim Bau von Eisenbahninfrastrukturen entstehen.

Neben dem Klimaschutz hat die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie auch das Ziel, alle Menschen zur Selbstbestimmung zu befähigen und soziale Ungleichheiten abzubauen. Wegen langjähriger Versäumnisse des BMDV und der DB AG bestehen jedoch vermeidbare Barrieren an der Schnittstelle Bahnsteigkante/Zug. Keiner der über 500 Fernverkehrszüge der DB AG ermöglicht einen stufenfreien Zugang auf der Regelhöhe der Bahnsteige. Die DB AG bietet Reisenden stattdessen an, beim Ein-, Aus- und Umsteigen zu helfen – aber nur bei einer begrenzten Auswahl an Bahnhöfen und nur zu unregelmäßigen bzw. eingeschränkten Servicezeiten.

Das BMDV muss die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie endlich konsequent anwenden. Es muss sich dafür einsetzen, dass sich die DB AG stärker an den Nachhaltigkeitszielen des Bundes für Klimaschutz und Barrierefreiheit ausrichtet. Dabei sind sowohl der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als auch die einschlägigen Regelwerke zu beachten.

12.1 Prüfungsfeststellungen

BMDV führt Bundesbeteiligung an der DB AG

Der Bund ist alleiniger Eigentümer der DB AG. Wie jede Bundesbeteiligung an privatrechtlichen Unternehmen erfordert die Beteiligung an der DB AG ein wichtiges Bundesinteresse. Im Sinne des Allgemeinwohls muss der Bund Schienennetz und -verkehre bereitstellen.

Das BMDV nimmt die Eigentümerrechte des Bundes wahr: Es vertritt den Bund gegenüber dem Unternehmen sowie gegenüber dem Parlament und der Öffentlichkeit. Dabei unterstützt es die Aufsichtsratsmitglieder, die der Bund als seine Vertreterinnen und Vertreter in die Aufsichtsräte der DB AG und ihrer Tochterunternehmen entsandt hat. Sie sollen sich dafür einsetzen, dass die DB AG den Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) anwendet. Der PCGK enthält Standards guter Unternehmensführung für Unternehmen, an denen der Bund beteiligt ist.

Unternehmen nachhaltig führen – ökologisch, sozial und ökonomisch

Nach dem PCGK sollen die Geschäftsführungen von Bundesunternehmen für eine nachhaltige Unternehmensführung sorgen. Maßgeblich ist die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Sie basiert auf der Agenda 2030 der Vereinten Nationen und ihren 17 Zielen für nachhaltige Entwicklung (Sustainable Development Goals – SDGs). Die SDGs umfassen u. a. einen stärkeren Klimaschutz und weniger Ungleichheiten. Die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit

- **ökologisch** tragfähig,
- **sozial** gerecht und
- **wirtschaftlich** zukunftsfähig

sind gleichberechtigt zu betrachten. Die Bundesregierung hat nachhaltiges Handeln als Leitprinzip in sämtlichen Politikbereichen verankert. Die Bundesministerien sind dafür verantwortlich, die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen.

Geschäftstätigkeit der DB AG nicht mit Nachhaltigkeitsstrategie verknüpft

Das BMDV verfolgte keine systematischen Ansätze, um die Geschäftstätigkeit der DB AG mit den SDGs und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verknüpfen. Es wirkte nicht darauf hin, dass die DB AG gemäß der im PCGK geforderten nachhaltigen Unternehmensführung handelt.

BMDV vernachlässigt ökologische Nachhaltigkeit: Logistikbereich der DB AG klimaschädlich und Treibhausgasbilanz unklar

Die DB AG warb damit, ein „grüner Konzern“ und „Vorreiter beim Klimaschutz“ zu sein. Tatsächlich verursachte sie im Jahr 2019 einen Treibhausgasausstoß von über 20 Millionen Tonnen. Mit 70 % entfiel der überwiegende Teil auf Geschäftsbereiche jenseits des Schienennetzes und -verkehrs in Deutschland. So gehört u. a. die Schenker AG zur DB AG. Die Schenker AG ist einer der weltweit größten Anbieter straßengebundener Logistik. Auch im Luftverkehr ist das Unternehmen tätig. Der Logistikbereich ist aber nicht mit dem wichtigen Bundesinteresse an der DB AG in Einklang zu bringen. So verneinte das BMDV im Februar 2022 ein Bundesinteresse an der Schenker AG.

Zum Energiemix beim Bahnstrom gab die DB AG an, dass ihre Züge im Fernverkehr zu 100 % mit erneuerbaren Energien fahren. Tatsächlich traf dies jedoch nur rein rechnerisch zu. Denn die DB AG wies den Anteil erneuerbarer Energien überproportional im Fernverkehr aus, so dass die fossilen Energieträger vollständig auf den Güter- und Regionalverkehr entfielen. Ebenso wenig berücksichtigte die DB AG Treibhausgase, die sie beim Bau von Eisenbahninfrastrukturen ausstieß. Ein Teil der tatsächlichen Treibhausgase bleibt deshalb in den Treibhausgasbilanzen der DB AG systematisch unerwähnt.

BMDV vernachlässigt soziale Nachhaltigkeit: Vermeidbare Barrieren beim Ein- und Aussteigen

Seit rund 120 Jahren gibt es für Bahnsteige eine Regelhöhe von 76 cm. Trotz dieser Vorgabe variieren die Höhen in der Praxis stark, sie reichen von 96 cm bis unter 38 cm. Ohne einheitliche Höhen der Bahnsteige sind die Reisenden seit Langem daran gehindert, stufenfrei ein- und aussteigen zu können. Keiner der über 500 Fernverkehrszüge der DB AG ermöglicht einen stufenfreien Zugang auf der Regelhöhe der Bahnsteige. Die meisten Fernverkehrszüge haben einen mehrstufigen Einstiegsbereich. So beklagte das BMDV im Jahr 2018 selbst, dass an der Schnittstelle Bahnsteigkante/Zug „ein buntes Sammelsurium“ vorzufinden sei.

An etwa 260 von 5 600 Bahnhöfen bot die DB AG stattdessen an, Menschen mit Einschränkungen beim Ein-, Aus- und Umsteigen zu unterstützen. Allerdings stellte die DB AG in einigen Großstädten entsprechende Hilfsangebote gar nicht bereit. Überdies waren die Servicezeiten uneinheitlich und an manchen Bahnhöfen stark eingeschränkt.

Beispiel:

Großstädte (mindestens 100 000 Einwohner), in denen die DB AG keine Hilfen beim Ein-, Aus- und Umsteigen gewährte, waren beispielsweise Recklinghausen, Remscheid und Salzgitter.

Innerhalb mehrerer Großstädte unterschieden sich die Servicezeiten von Bahnhof zu Bahnhof. Beispielsweise bot die DB AG an den Hauptbahnhöfen Berlin, München und Düsseldorf

einen Rund-um-die-Uhr-Service an. Hingegen war dies am Flughafenbahnhof der jeweiligen Stadt auf die Zeiten von 6:00 bis 22:30 Uhr (Berlin) bzw. von 7:00 bis 21:00 Uhr (München) sowie von 6:45 bis 13:30 Uhr und 14:15 bis 22:00 Uhr (Düsseldorf) begrenzt. Diese Einschränkungen bestanden, obwohl Ankunfts- und Abflugzeiten des Flugverkehrs häufig in den frühen Morgenstunden oder den späten Abendstunden liegen.

An kleineren Bahnhöfen waren die Servicezeiten ebenfalls uneinheitlich. So bot die DB AG ihre Hilfsleistungen in Lindau-Reutin täglich in drei 30-Minuten-Zeiträumen an: von 8:45 bis 9:15 Uhr, von 10:45 bis 11:15 Uhr und von 18:45 bis 19:15 Uhr. In Eckernförde waren die Servicezeiten montags und freitags von 9:30 bis 13:30 Uhr, dienstags von 9:30 bis 17:30 Uhr und mittwochs sowie donnerstags von 9:30 bis 15:30 Uhr. In Rendsburg bestand ein entsprechendes Angebot nur zwischen Montag und Freitag von 8:20 bis 14:00 Uhr.

12.2 Würdigung

Bei der Führung der Bundesbeteiligung an der DB AG hat das BMDV ökologische und soziale Nachhaltigkeitsziele größtenteils vernachlässigt. Es hat versäumt, die Geschäftstätigkeit der DB AG systematisch mit den SDGs und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verknüpfen. Ebenso wenig hat es auf die im PCGK geforderte nachhaltige Unternehmensführung hingewirkt. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes hätte das BMDV den festgestellten Mängeln wesentlich früher entgegenwirken können und müssen.

Das BMDV hätte den Auftritt der DB AG als klimafreundliches Unternehmen nicht hinnehmen dürfen: Zum einen widerspricht er den treibhausgasintensiven, weltweiten Logistiktätigkeiten der Schenker AG. Zum anderen blieb die tatsächliche Treibhausgasbilanz der DB AG unklar. Sie hat ihren Energiemix im Fernverkehr nicht transparent dargestellt und den Treibhausgasausstoß beim Infrastrukturbau nicht berücksichtigt. In ihren Bemühungen zum Klimaschutz sind die DB AG und der Bund nicht mehr glaubwürdig, wenn das BMDV dieses „Greenwashing“ weiterhin toleriert.

Das BMDV und die DB AG haben über viele Jahre versäumt, Barrieren beim Zugang zu den Fernverkehrszügen abzubauen: Den Reisenden ist es nicht möglich, die Züge an allen Bahnhöfen stufenfrei zu betreten und zu verlassen. Auch entsprechen die Hilfen der DB AG beim Ein-, Aus- und Umsteigen nicht dem praktischen Bedarf von Reisenden mit Einschränkungen. An Bahnhöfen einiger Großstädte gibt es diese Hilfen gar nicht und darüber hinaus teils nur zu eingeschränkten Servicezeiten. Das BMDV darf nicht länger zusehen, wie die DB AG die Bedürfnisse der Reisenden ignoriert.

12.3 Stellungnahme

Das BMDV hat die vom Bundesrechnungshof festgestellten Sachverhalte bestätigt, aber teilweise anders bewertet.

Die DB AG habe in ihrer Konzernstrategie „Starke Schiene“ Aspekte der Nachhaltigkeit handlungsleitend verankert. Die DB AG und ihre Tochterunternehmen seien damit „bereits gut aufgestellt“. Das BMDV strebe an, Nachhaltigkeitsziele bei der variablen Vorstandsvergütung zu berücksichtigen. Ob es seine Beteiligungsführung insgesamt nachhaltiger ausrichten wird, hat es offengelassen.

Das BMDV hat erklärt, die DB AG wolle bis zum Jahr 2040 klimaneutral agieren. Dies umfasse auch die Schenker AG. Alternative Kraftstoffe und Lkw-Flotten, die mit erneuerbaren Energien angetrieben werden, seien aber noch nicht stark verbreitet oder teuer.

Das BMDV kann die unternehmenspolitische Entscheidung der DB AG nachvollziehen, den Strom aus erneuerbaren Energien zu 100 % rechnerisch dem Fernverkehr zuzuordnen. Dafür zahle der Fernverkehr mehr als für Strom aus nicht erneuerbaren Energien. In ihrer Treibhausgasbilanz berücksichtige die DB AG zwar noch nicht, wie viele Treibhausgase beim Infrastrukturbau entstehen. Aber das BMDV begrüße, dass die DB AG prüfe, ob diese ausgewiesen werden könnten. Auf den Vorwurf des „Greenwashings“ ist das BMDV nicht eingegangen.

Das BMDV hat hervorgehoben, dass Menschen mit Einschränkungen für die DB AG eine bedeutende Kundengruppe seien. Das BMDV halte es für sinnvoll, das Thema Barrierefreiheit bei der DB AG „weiterhin konstruktiv zu begleiten“. Es könne künftig etwa auch bei der variablen Vorstandsvergütung berücksichtigt werden. Es setze sich „seit Jahrzehnten“ für einheitliche Bahnsteighöhen ein. Die DB AG habe sich verpflichtet, die Bahnsteighöhen möglichst weitgehend auf 76 cm zu vereinheitlichen. Bis wann dies umgesetzt sein soll, hat das BMDV offengelassen. Ab Herbst 2024 erhalte die DB AG erstmals Fernverkehrszüge mit stufenfreien Zugängen auf der Regelhöhe der Bahnsteige. Die DB AG und das BMDV erwarteten von den Fahrzeugherstellern künftig innovative Entwicklungskonzepte.

Die Hilfen der DB AG beim Ein-, Aus- und Umsteigen von Reisenden beruhten derzeit auf freiwilligen Vereinbarungen zwischen Bahnhofsbetreiber und Verkehrsunternehmen. An einigen Bahnhöfen sollen die Zugbegleiterinnen und -begleiter den Reisenden helfen. Es sei deshalb nicht sinnvoll, wenn Hilfeleistungen an allen Bahnhöfen in gleichem Umfang verlangt würden. Die Ausgestaltung der Servicezeiten unterliege der Planung der Bahnhofsbetreiber. Gründe für die örtlich und zeitlich stark variierenden Servicezeiten hat das BMDV nicht dargelegt. Es hat auch nicht aufgezeigt, ob und wie es in seiner Beteiligungsführung auf Fortschritte hinwirken will.

12.4 Abschließende Würdigung

Obwohl die Mängel offenkundig sind, will das BMDV sie nicht systematisch ausräumen. Es sieht weiterhin keine Notwendigkeit, die Geschäftstätigkeit der DB AG mit den SDGs und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie zu verknüpfen. Nachhaltigkeit muss vom BMDV ernsthaft eingefordert und umgesetzt werden. Wesentliche Aspekte nachhaltiger Unternehmensführung dürfen nicht ausschließlich der DB AG überlassen werden. Anders als vom BMDV

dargelegt, ist die DB AG hier nicht gut aufgestellt. Die Prüfungsfeststellungen belegen, dass der Handlungsbedarf beim Klimaschutz und beim Abbau vermeidbarer Barrieren erheblich ist.

Die unternehmerischen Absichten der DB AG korrespondieren nicht mit den Nachhaltigkeitszielen des Bundes. Dem Ziel der Treibhausgasminderung widerspricht es, dass die DB AG das treibhausgasintensive Logistikgeschäft der Schenker AG weiterhin in ihre Planungen mit einbezieht. Das BMDV duldet dies, obwohl es ein wichtiges Bundesinteresse an der Schenker AG selbst verneint hat. Der Bund sollte darauf hinwirken, dass die Schenker AG baldmöglichst veräußert wird.

Zudem muss sich das BMDV dafür einsetzen, den Energiemix und den Treibhausgasausstoß der DB AG zutreffend und transparent darzustellen. Es darf nicht länger hinnehmen, dass die DB AG dem Fernverkehr überproportional Strom aus erneuerbaren Energien zuordnet. Wie die wahre Treibhausgasbilanz der einzelnen Segmente des Schienenverkehrs ist, bleibt damit unklar. Unerheblich ist, dass der Fernverkehr mehr für seinen Bahnstrom bezahlt. Ebenso reicht es nicht, lediglich zu begrüßen, dass die DB AG nun prüfe, zum Treibhausgasausstoß beim Infrastrukturbau zu berichten.

Wenig überzeugend ist die Behauptung des BMDV, sich schon lange für einheitliche Bahnsteighöhen einzusetzen. Durch seinen Hinweis auf ein „Sammelsurium“ an der Schnittstelle Bahnsteigkante/Zug räumt das BMDV sein Scheitern selbst ein. Besonders fragwürdig ist der Vorschlag des BMDV, das Thema Barrierefreiheit bei der variablen Vorstandsvergütung zu berücksichtigen. Dies sollte ein selbstverständliches Handeln der DB AG sein und nicht speziell angereizt werden müssen. Das BMDV muss endlich erkennen, dass für einen stufenfreien Zugang nicht ausschließlich die DB AG und die Fahrzeughersteller verantwortlich sind.

Das BMDV unterschätzt die Probleme, die uneinheitliche und eingeschränkte Servicezeiten an Bahnhöfen verursachen. Menschen, die beim Ein-, Aus- und Umsteigen Hilfe benötigen, sind in ihrer Reiseplanung beeinträchtigt. Die freiwilligen Vereinbarungen zwischen Bahnhofsbetreiber und Verkehrsunternehmen können hier offensichtlich keine Abhilfe schaffen. Das BMDV sollte endlich auf eine verständliche und bedarfsgerechte Ausgestaltung der Serviceleistungen hinwirken. Die seit Langem in Kauf genommenen Erschwernisse lassen daran zweifeln, dass Reisende mit Einschränkungen eine bedeutende Kundengruppe für die DB AG darstellen. Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, die Bedürfnisse der Reisenden konsequenter zu berücksichtigen und auf substanzielle Fortschritte hinzuwirken. Dabei sind sowohl der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit als auch die einschlägigen Regelwerke zu beachten.

Der Bundesrechnungshof bekräftigt seine Auffassung, dass das BMDV erheblichen Nachholbedarf hat, bei der DB AG eine nachhaltige Unternehmensführung durchzusetzen. Das BMDV muss die Geschäftstätigkeit der DB AG endlich mit den SDGs und der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie in Einklang bringen.