



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Operative Tätigkeit der „Steuerungsgruppe Transformation Deutsche Bahn AG“ des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr

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

Gz.: III 4 - 0001959

8. Oktober 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bundesverkehrsministerium scheitert beim Steuern der Deutschen Bahn AG

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) hatte im Jahr 2022 angekündigt, die Deutsche Bahn AG (DB AG) besser steuern und sie stärker an den Bundesinteressen ausrichten zu wollen. Dies ist nicht gelungen. Entscheidungen der Leitungsebene des BMDV haben wesentlich dazu beigetragen, dass eine ressortinterne Steuerungsgruppe nicht die nötige Wirkkraft entfaltet.

Worum geht es?

Eine Steuerungsgruppe und andere Organisationseinheiten im BMDV entwickelten grundlegende, sachgerechte Vorschläge, um die Rolle des Bundes als Eigentümer der DB AG zu stärken. Die mangelnde Unterstützung durch die Hausleitung des BMDV hindert jedoch die Umsetzung. So konnte sich die DB AG beispielsweise im Hinblick auf ihre Neustrukturierung und auch in finanziellen Fragen erfolgreich gegen das von der Steuerungsgruppe vertretene Bundesinteresse durchsetzen.

Was ist zu tun?

Das BMDV muss seine öffentliche Ankündigung, die DB AG besser steuern zu wollen, endlich umsetzen. Es sollte der Steuerungsgruppe ein starkes fachliches Mandat erteilen und diese wirksam aufstellen. Angesichts der anhaltenden Reformverweigerung der DB AG ist das BMDV insbesondere auf Leitungsebene gefordert, fachliche und politische Hemmnisse abzubauen.

Was ist das Ziel?

Ziel ist es, die Interessen des Bundes als Eigentümer der DB AG besser durchzusetzen. Der Bund lässt die DB AG nicht weitgehend ungesteuert agieren. Er stellt die DB AG so auf, dass er sie wirksam steuern kann und das System Eisenbahn sich besser für das Gemeinwohl entfalten kann.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	4
1	Vorbemerkungen/Ausgangslage	9
2	Trotz Leitungsnähe der Steuerungsgruppe bleibt Rolle des „Büro Aufsichtsrat“ wesentlich hinter Planung und Anspruch zurück	10
3	Fachliche Impulse nicht aufgegriffen – Chancen für stärkeren Eigentümer Einfluss und Wettbewerb vertan	13
4	Errichtung der DB InfraGO AG und Finanzierung mittels Eigenkapitalerhöhungen	15
4.1	BMDV-Leitung gibt bei Errichtung der DB InfraGO AG und in Verhandlungen wichtige Bundesinteressen auf	15
4.2	Eigenkapitalerhöhungen im Bundeshaushalt – rechtlich riskant, intransparent und für Bund kaum steuerbar	19
5	Verflechtungen der DB AG mit BMDV und Parlament erschweren klares Vertreten der Bundesinteressen	24
6	Verhandlungen über zentrale Fragen – Handeln des BMDV nicht nachvollziehbar	30
7	Zusammenfassende Würdigung	32

0 Zusammenfassung

Der Bund ist Alleineigentümer der DB AG. Angesichts der seit langem bestehenden und offenkundigen Problemen im deutschen Schienenverkehr kündigte der Bundesminister für Digitales und Verkehr (Bundesminister) im Juni 2022 an, mehr Verantwortung zu übernehmen. Das BMDV hat hierzu im September 2022 die „Steuerungsgruppe Transformation DB AG“ (Steuerungsgruppe) eingerichtet. Diese bereitete beispielsweise die Errichtung einer gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte innerhalb der DB AG – die inzwischen geschaffene DB InfraGO AG – vor. Der Steuerungsgruppe obliegt es auch, zu einer engeren Zusammenarbeit zwischen dem BMDV und dem Vorsitzenden des Aufsichtsrates der DB AG beizutragen. Zudem soll die Steuerungsgruppe darauf hinwirken, die Eigentümerinteressen des Bundes besser durchzusetzen. Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Steuerungsgruppe tätig ist, wie sie durch die Hausleitung unterstützt wird und wie das BMDV mit ihr die Beteiligung des Bundes an der DB AG führt (Tz. 1). Er hat eine Stellungnahme des BMDV zu einem Entwurf dieses Berichts berücksichtigt und im Wesentlichen Folgendes festgestellt:

- 0.1 Zur Steuerungsgruppe gehört das Referat „Büro Aufsichtsrat“. Im Hinblick auf dessen Rolle und den Einfluss des BMDV auf den Aufsichtsratsvorsitzenden der DB AG musste das BMDV Abstriche hinnehmen. Der Aufsichtsratsvorsitzende zog es vor, sich federführend vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) unterstützen zu lassen und nicht vom „Büro Aufsichtsrat“ des BMDV. Überdies hat das „Büro Aufsichtsrat“ immer noch keine Referatsleitung, weil das BMDV hinnahm, dass keine Planstelle verfügbar ist. Das BMDV hat zu diesen Punkten keine Stellung bezogen. Der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) sollte auf Fortschritte des BMDV dringen und sich dazu berichten lassen (Tz. 2).
- 0.2 Zwei Fachabteilungen wiesen im BMDV darauf hin, dass der gewünschte höhere Bundeseinfluss im Falle der Beibehaltung der integrierten Konzernstruktur der DB AG die „Quadratur des Kreises“ bedeute. Dennoch lehnte ein Staatssekretär den Vorschlag ab, im Koalitionsausschuss eine strukturelle Weiterentwicklung der DB AG zu erörtern. Durch diese Leitungsentscheidung wurden grundsätzliche Reformüberlegungen zur Konzernstruktur so frühzeitig verhindert, dass die Steuerungsgruppe nur noch eingeschränkte Handlungsoptionen entwickeln konnte. Das BMDV versäumte zudem die Gelegenheit, den Wettbewerb auf der Schiene zu fördern. Die Leitungsebene ließ diesen wichtigen Aspekt bei der Planung der DB InfraGO AG unberücksichtigt.

Das BMDV ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen, dass ein Staatssekretär es gegen den Rat der Arbeitsebene unterband, die DB AG strukturell weiterzuentwickeln. Der Bundesrechnungshof sieht eine vertane Chance; dies läuft der Ankündigung zuwider, die Bundesinteressen besser durchzusetzen. Der Haushaltsausschuss sollte vom BMDV einfordern, dass es seiner Ankündigung Taten folgen lässt.

Das BMDV hat zum Wettbewerb auf der Schiene erklärt, dass der Bund diesen gewährleiste; er habe „unmittelbaren Einfluss auf die Eisenbahninfrastruktur“ der DB InfraGO AG. Der Bundesrechnungshof stellt klar, dass der Bund bei der

DB InfraGO AG nur eingeschränkten Einfluss hat. Denn ihre Eigentümerin ist die DB AG. Das BMDV beschönigt die in der bisherigen Struktur begrenzten Handlungsspielräume der Steuerungsgruppe. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, sich für einen unmittelbaren und weitreichenden Einfluss der Bundesregierung auf die Eisenbahninfrastrukturunternehmen stark zu machen (Tz. 3).

- 0.3 Im Zuge der Errichtung der DB InfraGO AG erkannte die Arbeitsebene des BMDV früh das Interesse der DB AG: Der Konzern habe das „Ziel, mehr Bundesgeld mit weniger Kontrolle zu erlangen“. Trotz dieser identifizierten Interessenlage der DB AG gelang es dem BMDV nicht, die Interessen des Bundes wie gewünscht zu stärken. Hierfür waren Versäumnisse bei Leitungsentscheidungen maßgebend. So konnte das BMDV vor Errichtung der DB InfraGO AG keine im Interesse des Bundes wirksamen Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente mehr entwickeln. Obwohl die Steuerungsgruppe deutlich machte, dass sie zum Etablieren der Instrumente mehr Zeit benötigte, hielt ein Staatssekretär an dem Termin fest, die DB InfraGO AG zum Jahresbeginn 2024 zu errichten. Gescheitert ist das BMDV auch damit, die DB InfraGO AG von Konzerninteressen zu entflechten und personell unabhängig zu machen. Es kann die Anzahl der Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG und den Aufsichtsratsvorsitzenden nicht selbst bestimmen. Vielmehr ist das BMDV in diesen wichtigen Fragen vom Entgegenkommen der DB AG abhängig. Trotz eines Spitzengesprächs zwischen dem Bundesminister und dem Konzernvorstandsvorsitzenden hat das BMDV seine Ziele nicht durchgesetzt. Das BMDV nahm damit hin, dass wichtige Verbesserungsvorschläge der Steuerungsgruppe auf der Strecke blieben.

Beim Errichten der DB InfraGO AG bereits zum Jahresbeginn 2024 hat das BMDV erklärt, es habe das Zieldatum abgewogen. Ohne Zieldatum sei der Veränderungsdruck zu gering gewesen. Transformationen seien in begrenztem Zeitraum zielsicherer umsetzbar. Diese Ansicht überzeugt nicht. Wirksame Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente hat das BMDV selbst bis Herbst 2024 nicht entwickelt.

Das BMDV hat sich nicht dazu geäußert, dass es wichtige Fortschritte gegenüber der DB AG nicht verwirklichen konnte. Der Bundesrechnungshof hält fest: Die Bemühungen der Steuerungsgruppe, den Einfluss des Bundes zu stärken, sind am Widerstand des Konzerns und der mangelnden Durchsetzung des BMDV gescheitert. Der Haushaltsausschuss sollte das BMDV auffordern, sich nicht länger den unternehmerischen Interessen unterzuordnen und Handlungsvorschläge des BMDV einfordern (Tz. 4.1).

- 0.4 Bei der Konzeption der DB InfraGO AG sprach sich das BMDV im Juni 2022 grundsätzlich noch dagegen aus, die Eisenbahninfrastruktur mittels Eigenkapitalhilfen des Bundes zu finanzieren. Das BMDV sah bei Eigenkapitalhilfen schwerwiegende Nachteile für den Bund, etwa im Hinblick auf Steuerbarkeit und Transparenz. Es hielt fest, Eigenkapitalhilfen widersprächen den mit der Steuerungsgruppe angekündigten Zielen. Ziel der DB AG war es aber, einen hohen Zuwachs an Bundesmitteln zu erreichen. Damit dem eine eventuell zu hohe Neuverschuldung des Bundes nicht entgegensteht, schlug die DB AG dem BMDV vor, ihr statt der üblichen Zuwendungen (Baukostenzuschüsse) nun „außerhalb der Schuldenbremse“ Eigenkapitalhilfen zu gewähren.

Deshalb entschied das BMDV sich trotz der erkannten Nachteile für den Bund, die Eisenbahninfrastruktur nun doch auch mittels Eigenkapitalhilfen zu finanzieren. In den Jahren 2024 bis 2027 will es der DB AG hierfür insgesamt 24,4 Mrd. Euro bereitstellen. Das BMDV unterläuft damit die Schuldenregel systematisch. Absehbar ist, dass dies die von den Eisenbahnverkehrsunternehmen zu entrichtenden Nutzungsentgelte für die Infrastruktur erhöhen wird – obwohl gemäß dem aktuellen Koalitionsvertrag die Nutzung der Schiene günstiger werden soll. Überdies werden die Eigenkapitalhilfen den Wettbewerb auf der Schiene schwächen, wie der Bundesrechnungshof bereits im Jahr 2021 darlegte. Den Nachteilen für den Bund stehen einseitige finanzielle und wettbewerbliche Vorteile der DB AG gegenüber.

Das BMDV hat betont, es halte das Gewähren von Eigenkapitalhilfen für nicht gesetzeswidrig. Es erwarte eine wirtschaftliche Amortisation; einen Zeitraum nannte es dafür nicht. Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass das BMDV die Nachteile der Eigenkapitalhilfen im Hinblick auf Steuerbarkeit und Transparenz nicht entkräftet hat. Der Etikettenwechsel von Zuwendungen auf Eigenkapitalhilfen beeinträchtigt die Haushaltsklarheit und widerspricht dem Grundgedanken von § 17 Absatz 4 BHO.

Weiter hat das BMDV dargelegt, es prüfe, wie Nutzungsentgelte für die Infrastruktur gesenkt werden könnten. Der Haushaltsgesetzgeber habe über das Finanzierungsregime zu entscheiden. Der Bundesrechnungshof warnt: Das BMDV läuft Gefahr, hohe Nutzungsentgelte durch zusätzliche Fördermittel für die Eisenbahnverkehrsunternehmen zu kompensieren und damit für die Nebenwirkungen der Eigenkapitalhilfen nochmals zu bezahlen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt, die Eisenbahninfrastruktur über Zuwendungen statt Eigenkapitalhilfen zu finanzieren (Tz. 4.2).

- 0.5 Der Bundesrechnungshof hatte in den letzten Jahren wiederholt auf mögliche Interessenkollisionen von Aufsichtsratsmitgliedern der DB AG und ihrer Tochterunternehmen hingewiesen. Folgerichtig war, dass die Leiterin der neu etablierten Steuerungsgruppe im September 2022 sowie ihr Nachfolger im September 2023 ihr jeweiliges Aufsichtsratsmandat bei Tochterunternehmen der DB AG niederlegten. Sie erkannten, dass die Tätigkeit in der Steuerungsgruppe mit den Aufgaben des Aufsichtsratsmandates kollidieren konnte. Jedoch ist weder nachvollziehbar noch hinnehmbar, dass die Staatssekretärin, in deren Verantwortung die Steuerungsgruppe steht, unverändert an ihrem Aufsichtsratsmandat bei der DB AG festhält. Durch diese Doppelfunktion bestehen Risiken für Interessenkollisionen fort, was es dem BMDV erschwert, seine Interessen wie angekündigt stärker durchzusetzen. Auch Abgeordnete des Deutschen Bundestages nehmen Aufsichtsratsmandate bei der DB AG und der DB InfraGO AG wahr. Die Steuerungsgruppe hat nicht verhindern können, dass damit erneut eine personelle Verflechtung zwischen dem Geldgeber Bund und dem Geld empfangenden Unternehmen entsteht. Parlamentsdebatten z. B. zur Eisenbahnpolitik oder zur Bundesfinanzierung der DB AG werden so durch Personen beeinflusst, die Aufsichtsratsvergütungen von der DB AG oder der DB InfraGO AG erhalten. Dabei sieht das Abgeordnetengesetz (AbgG) vor, dass Abgeordnete vor Wortmeldungen im Deutschen Bundestag ihre Interessenverknüpfung offenlegen.

Hinsichtlich der Staatssekretärin hat das BMDV erläutert, dass diese von Verwaltungsverfahren gemäß Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) auszuschließen sei, die die DB AG bzw. deren Wettbewerber betreffen. Entscheidungen und Mitzeichnungen seien dann auf andere befugte Personen zu delegieren. Der Bundesrechnungshof sieht darin einen ersten Schritt, der aber nicht ausreicht. Denn die Staatssekretärin ist mit zahlreichen Vorgängen zur Steuerung der DB AG befasst, bei denen es sich nicht um Verfahren im Sinne des VwVfG handelt. Das BMDV muss weitergehende Schritte einleiten: Die Staatssekretärin sollte ihr Aufsichtsratsmandat bei der DB AG niederlegen, damit sie und die Steuerungsgruppe endlich unbefangen agieren können. Bezüglich der Abgeordneten hat das BMDV darauf hingewiesen, dass die Regelungen für deren Aufsichtsratsmandate möglicherweise durch das BMF geändert würden. Hierzu hat der Bundesrechnungshof dem BMF bereits Empfehlungen übermittelt. Betroffene Abgeordnete hat der Bundesrechnungshof angehört. Sie haben weder Risiken für Interessenkollisionen noch Verstöße gegen die Offenlegungspflicht gemäß AbgG gesehen. Hervorgehoben haben sie, dass eine effektive parlamentarische Kontrolle der DB AG erforderlich sei. Der Bundesrechnungshof hält eine solche Kontrolle ebenfalls für unabdingbar. Aber dafür und mit Blick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz (Bundesunternehmen und -verwaltung auf der einen Seite, Parlament auf der anderen Seite) müssen Verflechtungen zwischen beiden Seiten vermieden werden. Die bisher von den Betroffenen übersehenen Risiken für Interessenkollisionen und mögliche Verstöße gegen das AbgG sprechen dafür, dass die Steuerungsgruppe die Abgeordneten wesentlich besser über die mit einem Aufsichtsratsmandat verbundenen Pflichten, Konsequenzen und mögliche Lösungen informieren sollte (Tz. 5).

- 0.6 Bei den vorbereitenden Arbeiten zur DB InfraGO AG führten Mitglieder der Leitung des BMDV wiederholt Gespräche mit Vorstandsmitgliedern der DB AG. Der Bundesminister sprach auf Wunsch der Arbeitnehmervertreter der DB AG auch mindestens einmal mit diesen. Im Kern forderte die Arbeitnehmerseite vom BMDV, den integrierten DB AG-Konzern beizubehalten, diesen auskömmlich zu finanzieren und bestehende Organisationsstrukturen zu erhalten. Bei den Gesprächen mit Vorstandsmitgliedern und Arbeitnehmervertretern handelte es sich um wichtige Verhandlungen zur Konzernstruktur und zum Bundeseinfluss. Über diese Gespräche erstellte das BMDV anschließend keine Zusammenfassungen. Damit sind weder der tatsächliche Verlauf der Verhandlungen noch deren Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert. Durch diese systematische Intransparenz ist unklar geblieben, wie das BMDV die Eigentümerinteressen vertrat und warum es Abstriche an seinem Steuerungsanspruch machte. Weitere Dokumentationsmängel betrafen von der Steuerungsgruppe erstellte Unterlagen: Teilweise hat das BMDV Vorgaben zur Aktenführung nicht eingehalten und damit weitere Intransparenz im Verwaltungshandeln begünstigt.

Das BMDV hat erklärt, es sehe sich den rechtlichen Vorgaben verpflichtet und werde Unterlagen zeitnah verakten. Es hat jedoch offen gelassen, ob es künftig wichtige Gespräche der Leitungsebene mit Externen dokumentieren wird. Der Bundesrechnungshof vermisst eine klare Zusage des BMDV. Er empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMDV auf die nötige Transparenz zu verpflichten (Tz. 6).

- 0.7 Zusammenfassend stellt der Bundesrechnungshof fest, dass Entscheidungen insbesondere der Leitungsebene des BMDV es mehrmals verhindert haben, die Eigentümerinteressen des Bundes gegenüber der DB AG besser durchzusetzen. Die Arbeitsebene des BMDV hatte zwar wiederholt sachgerechte Hinweise gegeben und Vorschläge erarbeitet. Angesichts der Entscheidungen der Leitungsebene konnte die Steuerungsgruppe aber bisher keine ausreichende Wirkkraft entfalten. Damit bleibt das BMDV hinter der eigenen Ankündigung und parlamentarischen Forderungen zur Stärkung der Eigentümerfunktion zurück (Tz. 7).

1 Vorbemerkungen/Ausgangslage

Der Bund ist alleiniger Eigentümer der DB AG. Der Bundesrechnungshof prüft gemäß § 92 BHO die Betätigung des Bundes bei der DB AG und ihren Tochterunternehmen. Für die Betätigung des Bundes bei seinen Unternehmen enthalten die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) wesentliche Vorgaben. Sie sind unterteilt in den Public Corporate Governance Kodex des Bundes (PCGK) und die Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung (Richtlinien).

Mit Blick auf die DB AG forderte der Haushaltsausschuss das BMDV im Oktober 2019 dazu auf, die Eigentümerfunktion des Bundes bei der Steuerung und Kontrolle des Konzerns stärker wahrzunehmen. Zudem erwartete der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss) im Mai 2021 von der Leitung des BMDV, dass sie die Beteiligungsführung mit einem starken Mandat ausstattet, damit diese die Interessen des Eigentümers Bund gegenüber der DB AG aktiv wahrnehmen kann.¹

Angesichts einer begonnenen Neuorganisation der Beteiligungsführung des BMDV im Bereich DB AG forderte der Rechnungsprüfungsausschuss das BMDV im Juni 2022 auf, diese schnellstmöglich fortzusetzen. Der Rechnungsprüfungsausschuss bat den Bundesrechnungshof, ihm zu berichten, falls das BMDV bei der Weiterentwicklung seiner Beteiligungsführung keine ausreichenden Fortschritte erzielen sollte. In diesen Beschlüssen kommt der parlamentarische Anspruch an eine aktive Beteiligungsführung des BMDV zum Ausdruck.

Die Beteiligungsführung und andere Organisationseinheiten des BMDV haben sich seit Dezember 2021 auf Grundlage des seinerzeit beschlossenen Koalitionsvertrages der Regierungsfractionen² mit der Schaffung einer gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte innerhalb der DB AG befasst. Das BMDV hielt intern dazu fest, dass es selbst „Verfahrensführer“ sei, aber dass auch die DB AG eigene Ideen präsentieren und sich in die Rolle der Verfahrensführerin begeben wolle. Im Juni 2022 räumte der Bundesminister öffentlich ein, dass politische Versäumnisse das System Eisenbahn an seine Grenzen gebracht hätten. Hierzu habe auch die Art beigetragen, wie der Bund die Eigentümerrolle bei der DB AG zuvor wahrgenommen hatte. Mit Blick auf die besondere Bedeutung der DB AG kündigte der Bundesminister an, die Interessen des Bundes künftig stärker durchsetzen zu wollen.³ Später betonte das BMDV auch, dass ein Kompetenz- und Ressourcenaufbau beim Bund für eine bessere strategische Steuerung der DB AG durch den Bund stattfinden solle.

¹ Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses am 7. Mai 2021 (TOP 12a).
<https://dserver.bundestag.de/btd/19/306/1930639.pdf>.

² Koalitionsvertrag 2021 – 2025 der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, III. Mobilität.

³ BMDV, Eckpunkte zur Zukunft der DB und der Schiene, 22. Juni 2022. Darin sah das BMDV den Verkehrsträger Schiene auch als unterfinanziert an.

In dem Zusammenhang richtete das BMDV im September 2022 ressortintern eine neue Steuerungsgruppe ein. Im März 2023 veröffentlichte der Bundesrechnungshof einen Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der DB AG.⁴ Als Zwischenstand der Steuerungsgruppe hielt der Bundesrechnungshof fest, dass ihr Aufbau erst langsam voranschritt. Zu der vom Bundesminister als „Chefsache“ erklärten Problemlösung bei der DB AG konnte die Steuerungsgruppe so noch nicht ausreichend beitragen. Der Bundesrechnungshof hatte empfohlen, die Steuerungsgruppe wirkkräftig aufzustellen, um grundsätzliche Reformen angehen zu können. Im Sinne der erforderlichen „aktiven“ Beteiligungsführung sollte sich diese Organisationseinheit mit den unterschiedlichen Herausforderungen im Konzern vertieft auseinandersetzen und auf eine operative Verbesserung hinwirken.

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie diese Steuerungsgruppe inzwischen tätig ist, wie sie durch die Leitung des BMDV unterstützt wird und wie das BMDV damit die Beteiligung des Bundes an der DB AG führt. Mit dem vorliegenden Bericht informiert der Bundesrechnungshof den Haushaltsausschuss und gibt Hinweise, wie das BMDV die weitere Tätigkeit der Steuerungsgruppe verbessern und ihre Wirkkraft erhöhen kann.

2 Trotz Leitungsnähe der Steuerungsgruppe bleibt Rolle des „Büro Aufsichtsrat“ wesentlich hinter Planung und Anspruch zurück

(1) Organisatorisch hat das BMDV die Steuerungsgruppe leitungsnah angeordnet. Sie ist nicht Bestandteil der Fachabteilungen, sondern steht in der Verantwortung einer Staatssekretärin und eines Staatssekretärs. Die Staatssekretärin ist zugleich zuständig für die Abteilung Eisenbahnen und Mitglied im Aufsichtsrat der DB AG. Die Steuerungsgruppe besteht aus einer Leitung sowie fünf Organisationseinheiten:

- Die Referate „Steuerung der DB AG“ und „Beteiligungen DB AG Tochtergesellschaften“ sollen die Beteiligung an der DB AG und den Tochtergesellschaften führen. Diese Referate bestanden bereits zuvor in einer Fachabteilung und wurden lediglich in die Steuerungsgruppe umgesiedelt.
- Die „Projektgruppe Aufbau Infrastrukturgesellschaft“ (inzwischen: „Projektgruppe Entwicklung Infraplan, Deutschlandtakt“) und das Referat „Steuerung Infrastruktur“ begleiten insbesondere den Aufbau und die Steuerung der gemeinwohlorientierten Infrastruktursparte sowie die Generalsanierung der Eisenbahninfrastruktur.
- Das Referat „Büro Aufsichtsrat“ sollte der Zusammenarbeit des BMDV mit dem Aufsichtsratsvorsitzenden des DB AG-Konzerns dienen.

⁴ Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der DB AG – Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung, 15. März 2023.
<https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2023/db-dauerkrise/db-dauerkrise.html>.

Eine dem „Büro Aufsichtsrat“ vergleichbare Organisationseinheit bestand zuvor im BMDV nicht. Es strebte an, dass dieses neue Referat als Stabsstelle („Family-office“) für Aufsichtsratsangelegenheiten errichtet wird. Folgende Aufgaben sah das BMDV ursprünglich dafür im Wesentlichen vor:

- Vorbereitung und stärkere Unterstützung des Aufsichtsratsvorsitzenden,
- Betreuung der Aufsichtsratsmitglieder auf der Eigentümerseite,
- Erarbeitung und Umsetzung der Eigentümer- und Auslandsstrategie des Bundes für die DB AG,
- Angelegenheiten des Personalausschusses der DB AG.

Bisher hat das BMDV diese Pläne jedoch nicht vollständig umgesetzt. Seit September 2022 hat der Aufsichtsrat der DB AG einen neuen Vorsitzenden. Seinerzeit war er Bediensteter im BMF. Zwar ist er inzwischen aus dem BMF ausgeschieden, aber er gehört weiterhin als Bundesvertreter des BMF dem Aufsichtsrat der DB AG an und hat dessen Vorsitz inne. Anders als geplant bereitet nicht das „Büro Aufsichtsrat“ den neuen Aufsichtsratsvorsitzenden der DB AG inhaltlich auf die Sitzungen vor, und es ist auch nicht die federführende Stelle, um ihn zu unterstützen. Vielmehr greift der Aufsichtsratsvorsitzende hierfür auf eigenen Wunsch – und entgegen der Intention des BMDV – allein auf die Beteiligungsführung im BMF zurück. Neben der Sitzungsvorbereitung koordiniert das BMF auch das Erarbeiten von Bundespositionen zwischen den Ressorts zu Themen, die im Aufsichtsrat behandelt werden. Auch zwischen den Sitzungen wird der Aufsichtsratsvorsitzende durch die Beteiligungsführung im BMF beraten. Diese habe eine Scharnier- und Koordinierungsfunktion, wie das BMDV erläuterte. Durch einen regelmäßigen Jour-fixe und gemeinsame vom BMDV so bezeichnete „De-Briefings“ nach Aufsichtsratssitzungen sei dennoch zwischen dem BMDV und dem Aufsichtsratsvorsitzenden „ein hinreichender Austausch gegeben“.

Es gibt auch nach zwei Jahren noch keine Referatsleitung beim „Büro Aufsichtsrat“. Erst frühestens im Jahr 2025 wird das BMDV den Dienstposten mit einer Planstelle unterlegen; sein Ziel sei, diese in den laufenden Haushaltsverhandlungen zu erhalten.

Zu der dem „Büro Aufsichtsrat“ zugeordneten inhaltlichen Fachaufgabe, eine Eigentümerstrategie des Bundes für die DB AG zu erarbeiten, behält der Bundesrechnungshof sich vor, gesondert zu berichten.

(2) Zur organisatorischen Aufstellung hat der Bundesrechnungshof angemerkt: Die leitungsnahe Position der Steuerungsgruppe mag dazu beitragen, dass Entscheidungswege im BMDV verkürzt wurden und Bahn-Themen auf Leitungsebene inzwischen stärker präsent sind.

Jedoch musste das BMDV im Hinblick auf die Rolle des „Büros Aufsichtsrat“ und seinen Einfluss auf den Aufsichtsratsvorsitzenden der DB AG Abstriche hinnehmen. Der Bundesrechnungshof hält es für beachtlich, dass der Aufsichtsratsvorsitzende entschieden hat, sich nicht vom BMDV federführend unterstützen zu lassen. So obliegt dem BMDV zwar die Beteiligungsführung für die DB AG. Die Scharnier- und Koordinierungsfunktion des BMF bedeutet

aber, dass dort alle Fäden mit Bezug zum Aufsichtsratsvorsitzenden zusammenlaufen und nicht bei der Steuerungsgruppe des BMDV. In dieser Hinsicht ist das BMDV somit kein „Verfahrensführer“ geworden. Der Abstand zwischen der fachlichen Verkehrs-Expertise des BMDV und dem Aufsichtsratsvorsitzenden ist damit größer als vom BMDV vorgesehen.

Erschwerend ist hinzugekommen, dass eine Referatsleitung beim „Büro Aufsichtsrat“ fehlt. Das hat dessen Handlungsfähigkeit begrenzt. Die vom BMDV im Jahr 2022 geweckte hohe Erwartungshaltung an die Wirkkraft der Steuerungsgruppe ist so nicht erfüllt worden. Die Leitung des BMDV hätte nicht hinnehmen dürfen, dass die betreffende Planstelle längere Zeit nicht verfügbar ist. Selbst wenn diese, wie beabsichtigt, zum Jahresbeginn 2025 zur Verfügung stünde, werden dann seit der Schaffung des „Büro Aufsichtsrat“ bereits mehr als zweieinviertel Jahre vergangen sein. Der Anspruch der Hausleitung und die Realität sind hier erheblich auseinandergefallen.

(3) Das BMDV sollte die Leitungsposition beim „Büro Aufsichtsrat“ umgehend besetzen. Hierzu sollte das BMDV nicht allein auf den unsicheren Ausgang der Haushaltsverhandlungen setzen, sondern eine geeignete Planstelle aus seinem Bestand heranziehen. Das BMDV sollte umgehend sicherstellen, im Zusammenwirken mit dem BMF den Abstand zwischen der fachlichen Verkehrs-Expertise seines Hauses und dem Aufsichtsratsvorsitzenden wieder zu verringern. Der Bundesrechnungshof hat darauf hingewiesen, dass sich andernfalls die Frage stellt, ob das „Büro Aufsichtsrat“ im BMDV perspektivisch noch benötigt wird. Die verbliebenen Restaufgaben und die Bediensteten des Referates könnten stattdessen zum Beispiel innerhalb der Steuerungsgruppe in die Referate „Steuerung der DB AG“ und „Beteiligungen DB AG Tochtergesellschaften“ wechseln.

(4) Das BMDV ist in seiner Stellungnahme weder auf die fehlende Referatsleitung noch auf die Bevorzugung des BMF durch den Aufsichtsratsvorsitzenden eingegangen. Es hat lediglich erklärt, die Steuerungsgruppe habe ein „neues Austauschformat“ für Aufsichtsratsmitglieder der Eigentümerseite etabliert. Es prüfe fortlaufend mögliche weitere Austauschinstrumente.

(5) Der Bundesrechnungshof befürwortet zwar das Prüfen neuer Austauschinstrumente durch das BMDV. Festzuhalten ist jedoch die derzeit fehlende Perspektive: Wann das BMDV die Leitungsposition des „Büro Aufsichtsrat“ besetzt, ist genauso unklar geblieben wie ein greifbarer Fortschritt bei der Zusammenarbeit zwischen dem BMDV und dem Aufsichtsratsvorsitzenden der DB AG.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, gegenüber dem BMDV darauf hinzuwirken, dass dieses innerhalb der Steuerungsgruppe die Leitungsposition im „Büro Aufsichtsrat“ alsbald besetzt. Darüber hinaus sollte das BMDV verpflichtet werden, dem Haushaltsausschuss nachvollziehbar zu berichten, wie die Steuerungsgruppe in der aktuellen Konstellation den Aufsichtsratsvorsitzenden der DB AG unterstützt und worin es dabei Fortschritte sieht.

3 Fachliche Impulse nicht aufgegriffen – Chancen für stärkeren Eigentümer Einfluss und Wettbewerb vertan

(1) Die Abteilungen Haushalt/Beteiligungen und Eisenbahnen des BMDV entwickelten Anfang Juni 2022 für die Staatssekretärebene Eckpunkte zur Gemeinwohlorientierung der Infrastruktursparte. Dabei wiesen die beiden Fachabteilungen darauf hin, dass der Bundeseinfluss unter den Vorgaben des geltenden Koalitionsvertrages „weiterhin sehr begrenzt sein“ wird. Der gewünschte höhere Bundeseinfluss bedeute im Falle der Beibehaltung der integrierten Konzernstruktur der DB AG die „Quadratur des Kreises“. Eine klare Verbesserung sei nur zu erreichen, indem die Infrastruktursparte aus dem DB AG-Konzern herausgelöst und in die Rechtsform einer GmbH überführt werde. Damit griffen die Fachabteilungen eine vorherige ähnliche Empfehlung des Bundesrechnungshofes auf.⁵ Die Fachabteilungen schlugen vor, eine derartige Strukturreform im Koalitionsausschuss als „große Chance“ zu erörtern.

Bei einer anschließenden ressortinternen Klausursitzung erklärte ein Staatssekretär dazu zwar, es gebe kein Denkverbot, dies sei „ggfs. aber erst der übernächste Schritt“. Damit verfolgte das BMDV grundsätzliche Überlegungen zum Herauslösen der Infrastruktursparte und zur Struktur des gesamten DB AG-Konzerns nicht mehr weiter. Dementsprechend befasste das BMDV den Koalitionsausschuss damit nicht; das BMDV hält am integrierten DB AG-Konzern fest. Mit dieser Entscheidung des Staatssekretärs hatte das BMDV wesentliche Handlungsoptionen zur Stärkung des Bundeseinflusses bereits ausgeschlossen, noch bevor es im weiteren Verlauf des Juni 2022 öffentlich ankündigte, die Interessen des Bundes künftig stärker durchsetzen zu wollen. Später band das BMDV den Koalitionsausschuss lediglich dazu ein, einen um 45 Mrd. Euro erhöhten Finanzbedarf der DB AG festzustellen.

Innerhalb des BMDV wies das Referat „Eisenbahnpolitik und Grundsatzfragen“ auf einen Zielkonflikt beim Bund hin. So erklärte es im April 2023, dass der Bund einerseits Wettbewerb im Eisenbahnmarkt fördern wolle, andererseits aber mit den bisherigen Plänen die marktbeherrschende Stellung der DB AG weiter erhalten bliebe. Die Steuerungsgruppe erhielt jedoch keinen Auftrag, bei diesem Konfliktfeld im Zusammenhang mit der Eigentümerrolle des Bundes auf eine Lösung hinzuwirken.

Im Juni 2023 wies die Steuerungsgruppe die Leitungsebene des BMDV darauf hin, dass eine „Neutralität des Netzes bei der Trassenvergabe wichtig“ sei. Das bedeutet, dass das Schienennetz so bereitzustellen ist, dass alle Eisenbahnverkehrsunternehmen bei der Vergabe von Fahrplantrassen wettbewerbsneutral berücksichtigt werden. Insbesondere die Wettbewerber der DB-eigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen sähen hier Handlungsbedarf.

⁵ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Sicherstellung des Infrastrukturzugangs für Eisenbahnverkehrsunternehmen, Gz.: III 6 - 2019 - 0842, 22. Juni 2020, Tz. 5.5.
https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2020/infrastrukturzugangs-fuer-eisenbahnverkehrsunternehmen-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Dennoch hat die Leitungsebene des BMDV dies bei der weiteren Planung zur DB InfraGO AG nicht zum Anlass genommen, grundlegende strukturelle Reformen vorzusehen oder die DB InfraGO AG zum Beispiel einer engmaschigeren Regulierung der Bundesnetzagentur zu unterwerfen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Die Staatssekretärssebene des BMDV hätte im Juni 2022 den sachgerechten Verbesserungsvorschlag der Fachabteilungen zur Konzernstruktur der DB AG nicht übergehen dürfen. Denn es wurde offensichtlich, dass das Festhalten an der bisherigen Konzernstruktur einem stärkeren Bundeseinfluss systematisch entgegensteht. Diesen Systemmangel hat das BMDV zementiert. Wenngleich der Koalitionsvertrag eine wichtige politische Richtschnur ist, stand der Leitungsebene des BMDV durchaus die Möglichkeit offen, mit Blick auf wesentlich bessere Steuerungsmöglichkeiten für den Bund ein punktuelles Abweichen vom Koalitionsvertrag politisch auszuloten. Indem das BMDV Überlegungen zur wirksamen strukturellen Weiterentwicklung der DB AG aber nicht an den Koalitionsausschuss herangetragen hat, hat es eine wesentliche Möglichkeit für den Bund ungenutzt gelassen. Mit dieser Richtungsentscheidung fehlte der kurz darauf vom Bundesminister öffentlich angekündigten Stärkung der Bundesinteressen von vornherein die Substanz. Ohne das nötige starke Mandat der Hausleitung konnte die Steuerungsgruppe in der Folgezeit nur noch eingeschränkte Handlungsoptionen für den Eigentümer Bund entwickeln.

Mit seiner Selbstbeschränkung, den Koalitionsausschuss lediglich wegen mehr Haushaltsmitteln für die DB AG einzubinden, hat das BMDV sich zum beinahe bedingungslosen Finanzier der DB AG gemacht.

Erschwerend ist hinzugekommen, dass das BMDV den Konflikt des Bundes zwischen Wettbewerbsförderung einerseits und Schutz des Bundesunternehmens DB AG andererseits zwar erkannt, aber nichts unternommen hat, um ihn aufzulösen. Das BMDV hat sowohl grundlegende Reformen des Konzerns als auch eine engmaschigere Regulierung der DB InfraGO AG gescheut. So besteht das Risiko fort, dass das BMDV vorrangig die DB AG vor einem stärkeren Wettbewerb auf der Schiene schützt. Das hemmt ein weiteres Entfalten des gesamten Systems Eisenbahn und erschwert damit das Erreichen der eisenbahnpolitischen Wachstumsziele des Bundes.

(3) Der Bundesrechnungshof hat vom BMDV erwartet, dass es der öffentlich angekündigten Stärkung der Bundesinteressen im Kontext DB AG endlich Taten folgen lassen sollte. Nachdem es die Steuerungsgruppe organisatorisch leitungsnah angeordnet hat, muss es ihr noch das vom Rechnungsprüfungsausschuss geforderte starke Mandat erteilen. Die DB InfraGO AG ist zwar seit Jahresende 2023 als konzerninterne Infrastruktursparte tätig. Da aber weitergehende Steuerungsansätze noch ausstehen (Tz. 4) und strategische Vorgaben des BMDV noch fehlen, sollte es bei den weiteren Handlungsschritten auch grundlegende strukturelle Reformen nicht länger unbeachtet lassen.

(4) Das BMDV ist in seiner Stellungnahme nicht darauf eingegangen, dass ein Staatssekretär es gegen den Rat der Arbeitsebene unterband, die DB AG strukturell weiterzuentwickeln. Zu dem Konflikt zwischen Wettbewerbsförderung und Schutz der DB AG hat das BMDV

erklärt, bei der Eigentümerrolle des Bundes sei „ein wettbewerbskonformer Ausgleich [...] ein wesentliches Element“. Das Eigentümerinteresse richte „sich an den regulatorischen und wettbewerbskonformen Bestimmungen aus“. Der Bund gewährleiste Wettbewerb auf der Schiene; er habe unmittelbaren Einfluss auf die Eisenbahninfrastruktur der DB InfraGO AG.

(5) Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung, dass die Leitungsebene eine wesentliche Handlungsoption für bessere Steuerungsmöglichkeiten des Bundes vertan hat. Dies läuft der Ankündigung zuwider, die Interessen des Bundes stärker durchzusetzen. Überdies stellt der Bundesrechnungshof klar, dass der Bund bei der DB InfraGO AG nach wie vor nur eingeschränkten Einfluss hat (vgl. auch Tz. 4). Denn ihre Eigentümerin ist die DB AG. Das BMDV beschönigt mit seiner Stellungnahme die in der bisherigen Struktur begrenzten Handlungsspielräume der Steuerungsgruppe. Im Übrigen widerspricht das BMDV damit seiner früheren internen Bewertung (Bundeseinfluss „sehr begrenzt“, „Quadratur des Kreises“).

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss darauf hinzuwirken, dass das BMDV seiner Ankündigung zum Stärken des Bundeseinflusses bei der DB AG endlich mit geeigneten Handlungsschritten nachzukommen hat. Dazu darf die Leitungsebene die im Interesse des Bundes entwickelten Hinweise der Arbeitsebene nicht länger übergehen. Deshalb sollte der Haushaltsausschuss das BMDV nach Auffassung des Bundesrechnungshofes dazu auffordern,

1. Handlungsvorschläge zu entwickeln, mit denen die Bundesregierung unmittelbaren und weitreichenden Einfluss insbesondere auf die Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG erhält,
2. dem Wettbewerb auf der Schiene wirksame Impulse zu verleihen, sodass das System Eisenbahn als Ganzes profitiert und
3. dem Haushaltsausschuss hierüber zu berichten, sodass dieser über weitere bahnpolitische Maßgaben entscheiden kann.

4 Errichtung der DB InfraGO AG und Finanzierung mittels Eigenkapitalerhöhungen

4.1 BMDV-Leitung gibt bei Errichtung der DB InfraGO AG und in Verhandlungen wichtige Bundesinteressen auf

(1) Im Zuge der Errichtung der DB InfraGO AG erkannte die Arbeitsebene des BMDV frühzeitig die Interessenlage der DB AG. Die Abteilung Eisenbahnen hob im April 2022 gegenüber der Hausleitung hervor, der Konzern habe das „Ziel, mehr Bundesgeld mit weniger Kontrolle zu erlangen“. Die Vorzugsvariante der DB AG war, lediglich die DB Netz AG und die DB Station&Service AG zu verschmelzen. Auch die Steuerungsgruppe benannte die Motivation der DB AG klar: „Im Fokus der DB AG steht erhoffter Mittelzuwachs. Steuerungsmöglichkeiten

für Bund sind zweitrangig“. In Kenntnis dieses unternehmerischen Interesses gab die Leitungsebene der Steuerungsgruppe dennoch kein stärkeres fachliches Mandat.

Der aktuelle Koalitionsvertrag gibt keinen Zeitpunkt vor, zu dem die DB InfraGO AG errichtet werden soll. Die Steuerungsgruppe wies die Leitung ihres Hauses im Oktober 2022 auf einen hohen Zeitbedarf und die Komplexität hin. So seien Festlegungen in den drei eng miteinander zusammenhängenden Bereichen

- Gesellschaftsrecht,
- Finanzierungsinstrumente und
- Steuerungsinstrumente

zu treffen. Vor diesem Hintergrund prognostizierte die Steuerungsgruppe in einer Vorlage für den Bundesminister, einschließlich Umsetzungsphase könne die DB InfraGO AG voraussichtlich ab dem Jahresbeginn 2025 tätig werden. Ein Staatssekretär lehnte dies jedoch ab und gab die für den Bundesminister vorgesehene Vorlage nicht an diesen weiter. Der Staatssekretär entschied, die DB InfraGO AG sei bereits bis Anfang 2024 zu errichten: Aus seiner Sicht sei alles andere nicht vermittelbar. Zwar wurde Ende Dezember 2023 die DB Station&Service AG auf die DB Netz AG verschmolzen, und die daraus hervorgegangene DB InfraGO AG nahm ihre Geschäftstätigkeit auf. Wesentliche Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente sind aber noch zu entwickeln.

Eines der Ziele des BMDV war ursprünglich, die DB InfraGO AG von Konzerninteressen zu entflechten und eine personelle Unabhängigkeit sicherzustellen. Das BMDV ist bei wichtigen Fragen vom Entgegenkommen der DB AG als Eigentümerin der DB InfraGO AG abhängig. Dies gilt zum Beispiel für die Anzahl der Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG und für die Besetzung des Aufsichtsratsvorsitzes:

- Die Steuerungsgruppe forderte im Jahr 2023, dass 10 der 20 Mandate im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG durch den Bund besetzt werden sollten. Eine „Bundesbank [, die] nicht mehr überstimmt werden kann“, war das Ziel. Die DB AG hat dies jedoch nicht zugelassen; der Bund hat lediglich 5 von 20 Mandaten erhalten.⁶
- Die Steuerungsgruppe wollte auch, dass der Bund – und nicht die DB AG – den Vorsitz im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG erhält. Sie sah darin ein wichtiges Instrument für die Steuerung durch den Bund, aber es bestand ein „harter Dissens“ mit der DB AG. Die DB AG pochte darauf, dass der Konzernvorstand für Infrastruktur in Personalunion auch dem Aufsichtsrat der DB InfraGO AG vorsitzt. Trotz eines im September 2023 geführten Spitzengesprächs zwischen dem Bundesminister und dem Vorstandsvorsitzenden des

⁶ Der Bundesrechnungshof weist in einem gesonderten Bericht darauf hin, dass der Bund in den Aufsichtsräten mehrerer Tochterunternehmen der DB AG nur geringe Stimmenanteile hat und damit das Risiko besteht, überstimmt zu werden. Vgl. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss zum Einfluss des Bundes auf bedeutsame Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG, Gz.: III 4 - 0001955 / II, 4. Oktober 2024.

Konzerns hat das BMDV sein Ziel nicht durchgesetzt. Die Personalie wurde im Sinne der DB AG entschieden.

Anschließend bat das BMDV die verkehrspolitischen Sprecher der Regierungsfractionen, dem Verzicht des Bundes auf den Vorsitz des Aufsichtsrates der DB InfraGO AG zuzustimmen. Es führte in dem Zusammenhang an, der Aufsichtsrat sei „kein Steuerungsinstrument“ und habe „starken Ex-Post-Charakter“. Nachfolgend hat das BMDV im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages (Verkehrsausschuss) die Schaffung der DB InfraGO AG als „größte Bahnreform seit 1994“ bezeichnet.

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Obwohl dem BMDV die Interessenlage der DB AG bewusst war, ist es ihm bei der Errichtung der DB InfraGO AG in zentralen Fragen nicht gelungen, die Interessen des Bundes durchzusetzen. Zum einen hat sich hier das Fehlen eines starken fachlichen Mandates für die Steuerungsgruppe bemerkbar gemacht. Zum anderen ist durch Versäumnisse bei Leitungsentscheidungen nicht das BMDV, sondern die DB AG „Verfahrensführerin“ geworden. So ist die DB InfraGO AG weder von Konzerninteressen entflochten noch ist sie personell unabhängig geworden.

Das BMDV hat selbst dazu beigetragen, die Gestaltungsmöglichkeiten der Steuerungsgruppe unnötig einzuengen. Diese Entscheidung des Staatssekretärs hat die seitens des BMDV verkündete Absicht unterlaufen, die Eigentümerrolle bei der DB AG besser wahrzunehmen.

Darüber hinaus ist die Entscheidung aber auch formal kritisch zu sehen: Da der Staatssekretär die für den Bundesminister vorgesehene Vorlage nicht an diesen weitergab, erlangte der Bundesminister keine Kenntnis über die aufgetretene Komplexität beim Errichten der DB InfraGO AG und konnte folglich nicht selbst über das weitere Vorgehen des Hauses entscheiden. Sachgerecht wäre es gewesen, zunächst die miteinander zusammenhängenden Fragen in den Bereichen Gesellschaftsrecht, Finanzierungsinstrumente und Steuerungsinstrumente im Interesse des Bundes zu klären. Erst daraufhin hätte die DB InfraGO AG errichtet werden dürfen.

Mit dem formalen Errichten der DB InfraGO AG zum Jahresende 2023 hat sich im Wesentlichen der Name geändert – mehr nicht. Der Bundesrechnungshof machte den Haushaltsausschuss angesichts dieses Vorgehens⁷ des BMDV bereits darauf aufmerksam, dass es zweifelhaft ist, dass das BMDV im Laufe des Jahres 2024 noch nachträglich eine bessere Steuerung durch den Bund etablieren kann. Zentrale Steuerungsfragen entziehen sich systematisch dem Einfluss des Bundes. Die DB AG hat jedenfalls keinen Anlass, dem BMDV entgegenzukommen.

⁷ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur; Sachstand beim Start der DB InfraGO AG, Gz.: V 2 - 0001999/2, 26. April 2024, Tz. 4.
https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/schieneninfrastruktur-2-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Das Scheitern der Verhandlungen bei der Anzahl der Aufsichtsratsmandate und im Hinblick auf den Aufsichtsratsvorsitz der DB InfraGO AG hat das BMDV nachträglich herunterzuspielen versucht. Mit der Behauptung, die Schaffung der DB InfraGO AG sei die größte Bahnreform seit dem Jahr 1994, legte das BMDV gegenüber Parlament und Öffentlichkeit nicht offen, dass wichtige Verbesserungsvorschläge der Steuerungsgruppe auf der Strecke geblieben sind.

Der begrenzte Handlungsspielraum des BMDV hängt zusammen mit der früheren Entscheidung auf Staatssekretärebene, nicht auf den Koalitionsausschuss zuzugehen, um mit dessen Zustimmung die Infrastruktursparte aus dem DB AG-Konzern herauszulösen und in die Rechtsform einer GmbH zu überführen (Tz. 3). Die Bemühungen der Steuerungsgruppe, die Position des BMDV gegenüber der DB AG und der Infrastruktursparte zu stärken, sind am Widerstand des Konzerns gescheitert. Dass trotz eines Spitzengesprächs des Bundesministers die zur Chefsache erklärte Problemlösung nicht gelingt, hat dies in aller Deutlichkeit belegt. Es darf jedoch nicht sein, dass das Bundesunternehmen DB AG selbst über das Ausmaß des Bundeseinflusses bestimmt, dem es unterliegt. In dieser Konstellation gleicht die DB AG einem „Staat im Staate“. Anstatt dies endlich zu ändern, hat das BMDV es weiter hingenommen. Ein angemessener Bundeseinfluss ist aber haushaltsrechtlich vorgeschrieben.

(3) Wie bereits angesprochen, hat der Bundesrechnungshof dem BMDV empfohlen, umgehend Handlungsansätze zu entwickeln, die die Position des Bundes gegenüber der DB AG stärken. Ziel muss es sein, einen wirksamen Einfluss auf den Konzern und dessen Infrastrukturunternehmen sicherzustellen. In dem Zusammenhang darf das BMDV eine mögliche Änderung der Rechtsform des Konzerns und ausgewählter Tochterunternehmen nicht länger unberücksichtigt lassen.

Weiter hat der Bundesrechnungshof vom BMDV erwartet, zu gewährleisten, dass im hausinternen Verfahrensgang Vorlagen für den Bundesminister, die auf Entscheidungsbedarf in einem bedeutenden Problemfeld hinweisen, nicht auf Staatssekretärebene „abgefangen“ werden. Der Bundesrechnungshof hat das BMDV gebeten, zu erläutern, wie es dies in Zukunft sicherstellen wird.

Zudem hat er angeregt, dass das BMDV dem Vorstandsvorsitzenden der DB AG verdeutlichen sollte, dass der Bund Eigentümer des Konzerns ist und wesentliche Entscheidungen zu treffen hat. Anhaltender Widerstand des Vorstands gegen notwendige Reformen würde eine vertrauensvolle Zusammenarbeit mit dem Eigentümer beeinträchtigen.

(4) Das BMDV hat hierzu wie folgt Stellung genommen. Es hat die Auffassung des Bundesrechnungshofes nicht geteilt, dass die DB InfraGO AG verfrüht errichtet wurde. Es habe verschiedene Argumente abgewogen. Der Zustand der Schieneninfrastruktur habe es erfordert, nach außen zeitnahes Handeln zu kommunizieren. Kein Zieldatum für das Errichten der DB InfraGO AG festzulegen, hätte wenig Veränderungsdruck erzeugt. Elementare Transformationen seien in begrenztem Zeitraum zielsicherer umsetzbar als über eine lange Frist. Mit der Festlegung, den Start der Gesellschaft für den Jahresanfang 2024 anzustreben, sei die Pflicht verbunden gewesen, ausstehende Schritte in der anschließenden Phase umzusetzen.

Auf mögliche Änderungen der Rechtsform des Konzerns und ausgewählter Tochterunternehmen ist das BMDV nicht eingegangen. Ebenso wenig hat sich das BMDV dazu eingelassen,

- dass es ihm trotz eines Spitzengesprächs des Bundesministers nicht gelungen ist, die DB InfraGO AG von Konzerninteressen zu entflechten und eine personelle Unabhängigkeit sicherzustellen,
- zu gewährleisten, dass dem Bundesminister entscheidungsrelevante Vorlagen in Zukunft nicht mehr vorenthalten werden sollten und
- ob es dem Vorstandsvorsitzenden der DB AG verdeutlicht, dass dem Bund als Eigentümer die zentralen Entscheidungen zur Zukunft des Konzerns obliegen.

(5) Die Stellungnahme überzeugt nicht; das BMDV hat sein Vorgehen nicht zu Ende gedacht. Wenngleich die Absicht, Veränderungsdruck zu erzeugen, nachvollziehbar ist, verkennt das BMDV eine bedeutsame Konsequenz seines Handelns. Nachdem die DB InfraGO AG zum Jahresende 2023 formal errichtet wurde und sie mit dem Bundeshaushalt 2024 hohe Eigenkapitalhilfen und Zuwendungen des Bundes zugesagt bekam, besteht aus unternehmerischer Sicht kein Grund, dem Bund noch Zugeständnisse für wirksame Finanzierungs- und Steuerungsinstrumente zu machen. Insoweit überrascht es nicht, dass das BMDV solche Instrumente bis zum Herbst 2024 noch nicht entwickelt hat.

Der Bundesrechnungshof hält fest: Die Bemühungen der Steuerungsgruppe, den Einfluss des Bundes zu stärken, sind am Widerstand des Konzerns und der mangelnden Durchsetzung des BMDV gescheitert. Mit Blick auf die Punkte, auf die es nicht eingegangen ist, vermisst der Bundesrechnungshof die Bereitschaft des BMDV, auf Leitungsebene alles zu tun, um die Eigentümerrolle des Bundes zu stärken.

Der Haushaltsausschuss sollte an das BMDV die Erwartung richten, sich nicht länger den unternehmerischen Interessen unterzuordnen. Ebenso sollte der Haushaltsausschuss das BMDV dazu auffordern, dass es die von der Steuerungsgruppe entwickelten, aber in den Verhandlungen noch nicht durchgesetzten Verbesserungen zum Entflechten der DB InfraGO AG von Konzerninteressen weiterverfolgen wird. Über den Erfolg sollte das BMDV dem Haushaltsausschuss zu gegebener Zeit berichten.

4.2 Eigenkapitalerhöhungen im Bundeshaushalt – rechtlich riskant, intransparent und für Bund kaum steuerbar

(1) Für Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur gewährt der Bund den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG üblicherweise Zuwendungen als nicht-rückzahlbare Baukostenzuschüsse. Dafür enthält der Einzelplan 12 einige Haushaltstitel, die je nach Art des jeweiligen Vorhabens genutzt werden. Gemäß § 17 Absatz 4 BHO sollen Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für denselben Zweck nicht bei verschiedenen Titeln veranschlagt werden.

Im Zusammenhang mit den konzeptionellen Überlegungen des BMDV, die DB InfraGO AG zu errichten, forderte die DB AG zusätzliche Haushaltsmittel vom Bund. Die DB AG fürchtete jedoch, dass eine eventuell zu hohe Neuverschuldung des Bundes dem entgegenstehen könnte. Sie schlug dem BMDV deshalb vor, zumindest einen Teil der für die Eisenbahninfrastruktur vorgesehenen Bundesmittel nicht wie üblich über die Haushaltstitel für Zuwendungen auszus zahlen, sondern als Eigenkapitalhilfen. Damit sei der sehr hohe Zusatzbedarf der DB AG „außerhalb der Schuldenbremse“ finanzierbar. Denn bei der grundgesetzlichen Schuldenregel⁸ werden die Einnahmen und Ausgaben um finanzielle Transaktionen bereinigt. Anders als bei Zuwendungen erhöhen Ausgaben für finanzielle Transaktionen die Möglichkeit der Kreditaufnahme unter Wahrung der Schuldenregel. Nach § 3 des Gesetzes zur Ausführung von Artikel 115 des Grundgesetzes (G 115) fallen Ausgaben für den Erwerb von Beteiligungen unter den Begriff der finanziellen Transaktionen.⁹

Das BMDV prüfte diesen Vorschlag und sprach sich zunächst grundsätzlich dagegen aus. Bei etwaigen Eigenkapitalhilfen sah es „schwerwiegende Nachteile“, denn

- Einfluss- und Steuerungsmöglichkeiten des Bundes seien zweifelhaft,
- Planungs- und Investitionssicherheit würden verloren gehen,
- Eigenkapitalhilfen unterliegen nicht dem Zuwendungsrecht und so könnte „nur eher oberflächlich“ geprüft werden, wofür die DB AG bzw. die DB InfraGO AG die Mittel einsetzt.

Das BMDV hielt fest, Eigenkapitalhilfen zu gewähren, sei „gegenläufig zu der mit der Steuerungsgruppe angekündigten Zielsetzung, einer effektiveren strategischen Steuerung und Stärkung der Beteiligungsführung gegenüber der DB AG“.

Trotz der erkannten Nachteile für den Bund finanziert das BMDV das Ertüchtigen der Eisenbahninfrastruktur außer über Zuwendungen inzwischen, wie von der DB AG vorgeschlagen, auch über einen Haushaltstitel für Eigenkapitalhilfen. In den Jahren 2024 bis 2027 will das BMDV der DB AG für Eigenkapitalhilfen aus dem Bundeshaushalt insgesamt 24,4 Mrd. Euro bereitstellen.¹⁰

⁸ Artikel 115 Absatz 2 Satz 5 Grundgesetz.

⁹ Bislang ist nicht eindeutig geklärt, ob Eigenkapitalhilfen des Bundes für die DB AG als vermögensneutrale Transaktion anzusehen sind. Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages: Zur Frage der Berücksichtigung einer Eigenkapitalerhöhung der DB AG durch den Bund im Rahmen der Schuldenbremse, 29. November 2023.

¹⁰ Kapitel 1202 Titel 831 01 des Bundeshaushalts 2024 = 5,5 Mrd. Euro. Vorgesehen gemäß Regierungsentwurf vom 16. August 2024 (Bundestagsdrucksache 20/12400) für das Haushaltsjahr 2025 = Ausgaben von 10,4 Mrd. Euro sowie Verpflichtungsermächtigungen von 5,5 Mrd. Euro. Verpflichtungsermächtigungen für die Jahre 2026 = 1,5 Mrd. Euro und für 2027 = 1,5 Mrd. Euro. Der Bund und die DB AG haben im Juni 2024 vereinbart, dass die DB AG die Eigenkapitalhilfen an die DB InfraGO AG weiterreicht. Gemäß Regierungsentwurf vom 16. August 2024 sind darüber hinaus Darlehen des Bundes für Schienenwegeinvestitionen von 3 Mrd. Euro vorgesehen (Kapitel 1202 Titel 861 01).

Gemäß dem aktuellen Koalitionsvertrag der Regierungsfractionen soll die Nutzung der Schiene günstiger werden, um die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen zu stärken.¹¹ Durch das erhöhte Eigenkapital ist die DB InfraGO AG bei aktueller Systematik aber berechtigt, ihre Trassen- und Stationsentgelte anzuheben; es ist absehbar, dass das Unternehmen dies tun wird. Auf diese Systematik hat der Bundesrechnungshof bereits im April 2021 hingewiesen.¹²

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Es war von vornherein bereits im Jahr 2022 das Bestreben der DB AG, für zusätzliche Bundesmittel die Schuldenregel des Bundes gezielt zu unterlaufen. Wenngleich die zusätzlichen Schulden, die der Bund für Eigenkapitalhilfen aufnimmt, beim Bestimmen der höchstzulässigen Schuldenaufnahme rechnerisch nicht berücksichtigt werden, entstehen diese Schulden dem Bund doch.¹³ Der Grundgedanke der Nichtberücksichtigung von Ausgaben für finanzielle Transaktionen bei der Bemessung der Verschuldungshöchstgrenze nach der Schuldenregel ist, dass sie vermögensneutral wirken. Es kommt zu keinem Werteverzehr, sondern nur zu einer Vermögensumschichtung in eine andere Form.¹⁴ Die hier in Rede stehenden Eigenkapitalhilfen für die DB AG bzw. die DB InfraGO AG sind nach Auffassung des Bundesrechnungshofes keine vermögensneutrale Transaktion. Denn die damit finanzierten Eisenbahninfrastrukturen werden altern und durch Gebrauch verschleifen, sodass wie bei allen anderen Eisenbahninfrastrukturen auch ein mittel- bis langfristiger Vermögensverzehr stattfindet. Das Vorgehen des BMDV läuft der Absicht zuwider, die Neuverschuldung in den durch die Verfassung klar definierten Grenzen zu halten. Deshalb hätten weder das BMDV noch das BMF dem Wunsch der DB AG entsprechen dürfen.

Dieser Etikettenwechsel von Zuwendungen auf Eigenkapitalhilfen widerspricht auch dem Grundgedanken von § 17 Absatz 4 BHO. Denn die Eigenkapitalhilfen dienen demselben Zweck – dem Ertüchtigen des Schienennetzes – wie die auch weiterhin für Zuwendungen

¹¹ Koalitionsvertrag 2021 – 2025 der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, III. Mobilität.

¹² Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über den Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Weiterentwicklung des Eisenbahnregulierungsrechts, Gz.: III 4 - 2021 - 0665, 6. April 2021, Tz. 2.2. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/weiterentwicklung-des-eisenbahnregulierungsrechts-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

¹³ Im Jahr 2024 veräußerte der Bund zwar einen Teil seiner Aktien der Deutschen Post AG und der Deutschen Telekom AG, um damit die Eigenkapitalhilfen für die DB AG teilweise gegenzufinanzieren und die Aufnahme zusätzlicher Schulden zu dämpfen. Aber es ist bislang nicht geplant, die gesamten Eigenkapitalhilfen für die DB AG über Veräußerungserlöse zu finanzieren. Das heißt, absehbar wird der Bund dafür anteilig Schulden aufnehmen müssen. Zudem hätten die Verkaufserlöse auch dafür genutzt werden können, Schulden abzubauen.

¹⁴ Vgl. auch Stellungnahme des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung an das BMF zur Aufstellung des Bundeshaushalts 2025 und der Finanzplanung bis 2028: Risiken und Fluchten beenden – Rahmenbedingungen für eine durchgreifende Konsolidierung des Bundeshaushalts, Gz.: I 2 - 0002340, 16. April 2024, Tz. 8. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/BWV-Veroeffentlichung/bwv-haushalt-2025-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Vgl. auch Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO – Analyse zur Lage der Bundesfinanzen für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, Gz.: I 2 - 0002341, 6. September 2024, Tz. 4.2.

Vgl. auch Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO – Information über die Entwicklung des Einzelplanes 12 (BMDV) für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2025, Gz.: V 1 - 0002592, 9. September 2024, Tz. 2.1.2 und 3.2.2.

genutzten Haushaltstitel. Dieser Systembruch beeinträchtigt die Haushaltsklarheit. Wenn alle Ausgaben des Bundes für die DB AG transparent bei den Haushaltstiteln für Zuwendungen ausgewiesen werden, stehen sie in einem Spannungsverhältnis zu anderen Zielen und Ausgabezwecken des Bundes, weil ihre Finanzierung innerhalb der Höchstgrenze der Schuldenregel erreicht werden muss. Dies zwingt zur Haushaltsdisziplin, bei knappen Mitteln Prioritäten zu setzen und deren Bedarf zu begründen.

Zwar hat das BMDV schwerwiegende Nachteile der Eigenkapitalhilfen vorab zutreffend erkannt. Aber die Leitungsebene des Hauses hat diese Bedenken nicht aufgegriffen. Vielmehr hat das BMDV die Nachteile in Kauf genommen, um sich und der DB AG zusätzliche Finanzierungsspielräume zu verschaffen. Dass die Leitungsebene damit die eigene Zielsetzung für die Steuerungsgruppe untergraben hat, ist äußerst bedenklich. Die vom Bundesminister im Juni 2022 angekündigte Stärkung der Bundesinteressen setzt das BMDV nicht glaubwürdig um. Auch hier ist letztlich die DB AG zur „Verfahrensführerin“ geworden.

Den Nachteilen für den Bund stehen einseitige finanzielle und wettbewerbliche Vorteile der DB AG gegenüber. Denn es ist zu erwarten, dass die zusätzlichen Eigenkapitalhilfen den Wettbewerb innerhalb der Schienenverkehrsmärkte schwächen werden. So führen steigende Trassen- und Stationsentgelte bei den Wettbewerbern der DB AG zu Mehrkosten. Hingegen verbleiben höhere Trassen- und Stationsentgelte, die die DB-eigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen zu entrichten haben, im DB AG-Konzern und belasten diesen insgesamt nicht (Prinzip „linke Tasche, rechte Tasche“).¹⁵ Insoweit können steigende Trassen- und Stationsentgelte im Interesse der DB AG liegen. Da dies auch den Schienenverkehr insgesamt in Relation zu anderen Verkehrsträgern verteuert, trägt das BMDV dem Ziel des Koalitionsvertrages, die Nutzung der Schiene günstiger zu machen, nicht Rechnung. Diese Erschwernisse können nicht im wettbewerbspolitischen Interesse des Bundes liegen. Auffällig ist, dass das BMDV in diesem Punkt vom Koalitionsvertrag zugunsten der DB AG abgewichen ist, jedoch in einem anderen Punkt zugunsten des Bundes und seiner Steuerungsmöglichkeiten nicht dazu bereit war (Tz. 3).

(3) Angesichts der dargelegten Nachteile der für die DB AG bzw. DB InfraGO AG vorgesehenen Eigenkapitalhilfen und der mit ihnen verbundenen verfassungsrechtlichen Risiken im Hinblick auf die Schuldenregel hat der Bundesrechnungshof dem BMDV empfohlen, von dieser Finanzierungsart Abstand zu nehmen. Das BMDV kann über Zuwendungen eine rechtssichere, transparente, besser steuerbare und wettbewerbsneutrale Finanzierung sicherstellen. Dies wird auch dem eigentlich mit der Steuerungsgruppe verfolgten Ziel besser gerecht.

(4) Das BMDV hat in seiner Stellungnahme betont, mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes Ende des Jahres 2023 seien Unklarheiten und Zweifel entstanden, wie mit dem Finanzierungsbedarf der Eisenbahninfrastruktur umzugehen ist. Die Bundesregierung habe sich darauf verständigt, die Eisenbahninfrastruktur mit Eigenkapitalhilfen zu finanzieren. Das BMDV halte dies für nicht gesetzeswidrig.

¹⁵ Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Sicherstellung des Infrastrukturzugangs für die Eisenbahnverkehrsunternehmen, Gz.: III 6 - 2019 - 0842, 22. Juni 2020, Tz. 3.3.

Es erwarte eine wirtschaftliche Amortisation der Investitionen durch Einnahmen aus Trassen- und Stationsentgelten. Den Zeitpunkt der erwarteten Amortisation hat das BMDV offengelassen. Der Bund habe auch eine Renditeerwartung. So solle die DB InfraGO AG mit den Eigenkapitalhilfen einen Überschuss erzielen. Das spreche für eine vermögensneutrale Transaktion.

Weiter hat das BMDV dargelegt, es prüfe, wie Nutzungsentgelte für die Infrastruktur gesenkt werden könnten, etwa durch Absenken des Eigenkapitalzinssatzes der DB InfraGO AG.

Mit Blick auf hohe Nutzungsentgelte, die auch von DB-eigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen zu entrichten sind, hat das BMDV eingewandt, dass dies bei konzernweiter Betrachtung nicht irrelevant sei. Denn die Akzeptanz von Preissteigerungen sei bei DB-eigenen Eisenbahnverkehrsunternehmen „nicht unendlich gegeben“; Nutzer könnten auf andere Verkehrsträger ausweichen.

Das BMDV werde bei den Eigenkapitalhilfen eine angemessene Erfolgskontrolle und „stark transparenzfördernde Berichtsformate“ sicherstellen. Der Haushaltsgesetzgeber habe über das Finanzierungsregime zu entscheiden.

(5) Der Bundesrechnungshof hält fest, dass das BMDV sich in Bezug auf die Eigenkapitalhilfen widersprüchlich äußert, nur um sich und der DB AG durch das Unterlaufen der Schuldenregel größere Finanzierungsspielräume zu verschaffen.

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes Ende des Jahres 2023 hat gezeigt, welche gravierenden Folgen das Eingehen verfassungsrechtlicher Risiken im Umgang mit der Schuldenregel haben kann. Mit der Umetikettierung von Zuwendungen in Eigenkapitalhilfen geht die Bundesregierung erneut das Risiko eines verfassungsrechtlich angreifbaren Haushalts ein.

Dass das BMDV eine wirtschaftliche Amortisation und eine Rendite auf die Eigenkapitalhilfen erwarte, steht im Widerspruch zu seiner Absicht, die Nutzungsentgelte für die Infrastruktur zu senken. Dies würde die Amortisation erschweren, zumal die DB InfraGO AG gemeinwohlorientiert arbeiten soll und nicht mehr vorrangig gewinnorientiert. Es ist auch mit dem Entwurf des Bundeshaushalts 2025 beabsichtigt, hohe Nutzungsentgelte durch zusätzliche Fördermittel für die Eisenbahnverkehrsunternehmen zu kompensieren.¹⁶ Der Bundesrechnungshof warnt: Das BMDV läuft Gefahr, damit für die Nebenwirkungen der Eigenkapitalhilfen nochmals zu bezahlen.

Auch wenn DB-eigene Eisenbahnverkehrsunternehmen hohe Trassen- und Stationsentgelte kritisch sehen, übersieht das BMDV bei seinem Einwand, dass der DB AG-Konzern vielfältige interne Ausgleichs- und Unterstützungsmöglichkeiten für seine

¹⁶ Bisher sind im Regierungsentwurf vom 16. August 2024 für den Bundeshaushalt 2025 zum Reduzieren der Trassenpreise im Schienengüterverkehr 275 Mio. Euro vorgesehen (Kapitel 1210 Titel 682 52) und für den Personenfernverkehr 105 Mio. Euro (Titel 682 53).

Eisenbahnverkehrsunternehmen hat. Die Wettbewerber – konzernfremde Verkehrsunternehmen – können davon nicht profitieren und werden durch hohe Trassen- und Stationsentgelte besonders belastet.

Die bisher vom BMDV beabsichtigten Berichtsformate zur Verwendung der Eigenkapitalhilfen durch die DB InfraGO AG haben eine völlig unzureichende Aussagekraft. Der Bundesrechnungshof stellt fest, dass das BMDV die ursprünglich von ihm selbst benannten Nachteile der Eigenkapitalhilfen im Hinblick auf Steuerbarkeit und Transparenz nicht entkräftet hat. Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Empfehlung, die Eisenbahninfrastruktur über Zuwendungen statt Eigenkapitalhilfen zu finanzieren.

5 Verflechtungen der DB AG mit BMDV und Parlament erschweren klares Vertreten der Bundesinteressen

(1) Der Bund und die DB AG verfolgen teilweise gleiche oder ähnliche Interessen. Dies kann zum Beispiel angenommen werden für die grundsätzliche Frage, ob ein Schienennetz bereitgestellt und darauf Eisenbahnverkehrsleistungen angeboten werden sollten. Bei anderen Fragen können die Interessen des Bundes und der DB AG jedoch auseinanderfallen, wie etwa bei dem in Tz. 4.1 genannten Ziel der DB AG, mehr Bundesmittel mit weniger Kontrolle zu erlangen.

So wies der Bundesrechnungshof in den letzten Jahren wiederholt auf mögliche Interessenkollisionen von Aufsichtsratsmitgliedern der DB AG und ihrer Tochterunternehmen hin.¹⁷ Die betreffenden Personen nahmen in ihrem Hauptamt im BMDV oder im Deutschen Bundestag Funktionen für den Bund wahr. Im Aufsichtsrat des DB AG-Konzerns oder eines Tochterunternehmens hatten sie jedoch vorrangig Interessen des Unternehmens zu vertreten, die je nach Einzelfall von denen des Bundes abwichen.

Als die Steuerungsgruppe des BMDV im September 2022 etabliert wurde, legte deren Leiterin ihr Aufsichtsratsmandat bei der DB Netz AG umgehend nieder. Das BMDV hielt fest, dass die Tätigkeit in der Steuerungsgruppe mit den Aufgaben des Aufsichtsratsmandates kollidieren konnte. Dies konnte zum Beispiel wegen des Erarbeitens der Eigentümerstrategie zur DB AG sowie im Zusammenhang mit der Schaffung der DB InfraGO AG einschließlich deren Steuerung und Finanzierung geschehen. Auch ihr Nachfolger als Leiter der Steuerungsgruppe legte mit diesem Argument zum September 2023 sein Aufsichtsratsmandat bei der DB Station&Service AG nieder.

¹⁷ Unter anderem vgl. Bemerkungen 2021 Hauptband, Bundestagsdrucksache 20/180 Nummer 17.
https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2021/interessenkollision-bei-bahn-ag-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

Die Staatssekretärin, in deren Verantwortung die Steuerungsgruppe steht, hält jedoch unverändert an ihrem Aufsichtsratsmandat beim DB AG-Konzern fest. Sie ist im Zusammenhang mit der Steuerungsgruppe und mit Haushaltsentscheidungen zur DB AG regelmäßig mit Fragestellungen befasst, bei denen die Interessen des Bundes und der DB AG kollidieren:

- Die Steuerungsgruppe und andere Referate erstellten zahlreiche Vorlagen für die Leitungsebene des BMDV im Zusammenhang mit der Eigentümerrolle und der Schaffung der DB InfraGO AG. Wie in Tz. 3 und 4 dargelegt, ging es dabei auch darum, wie der Bund den Konzern und die DB InfraGO AG künftig besser steuern und enger an den Interessen des Bundes ausrichten könnte. Als Bedienstete des BMDV hatte die Staatssekretärin beim Entscheiden über diese Vorlagen die Bundesinteressen zu vertreten und die Rolle des Bundes zu stärken. Als Aufsichtsratsmitglied der DB AG musste sie jedoch vorrangig die unternehmerischen Belange der DB AG im Blick behalten, die auf weniger Bundeseinfluss und mehr unternehmerische Freiräume zielen.
- Auch an der Aufstellung des Bundeshaushalts 2024 und dem Gewähren von Eigenkapitalhilfen für die DB AG wirkte die Staatssekretärin mit. Als Bundesbedienstete hatte sie die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu beachten und sich für Haushaltstransparenz einzusetzen. Als Aufsichtsratsmitglied der DB AG war die Staatssekretärin hingegen gleichzeitig dem unternehmerischen Ziel verpflichtet, möglichst hohe Bundesmittel zu erhalten, die einer nur geringen Kontrolle des Bundes unterliegen, wie z. B. Eigenkapitalhilfen.¹⁸ So wirkte die Staatssekretärin im Januar 2024 daran mit, gegenüber Haushaltspolitikern des Deutschen Bundestages hervorzuheben, dass die DB AG Bedarf an Eigenkapitalhilfen des Bundes in Milliardenhöhe habe. Die Staatssekretärin legte bei diesen Erläuterungen den Beteiligten nicht offen, dass sie durch ihr Aufsichtsratsmandat den unternehmerischen und finanziellen Belangen der DB AG verpflichtet ist.
- Die Staatssekretärin ist im BMDV auch zuständig für die Abteilung Eisenbahnen und damit unter anderem für Fragen des Eisenbahnrechts und des Wettbewerbs auf der Schiene. Das Interesse des Bundes muss es sein, als Marktregulierer unternehmensneutral zu agieren und den Wettbewerb unter den Eisenbahnverkehrsunternehmen zu stärken. Als Aufsichtsratsmitglied der DB AG ist die Staatssekretärin jedoch einseitig dem Konzerninteresse an einem nur schwach ausgeprägten Wettbewerb mit wenig Marktregulierung verpflichtet.

Obwohl es in derartigen Entscheidungssituationen immer wieder gegenläufige Interessenlagen gibt, traf das BMDV dagegen keine Vorkehrungen. Deswegen empfahl der Bundesrechnungshof dem BMDV im April 2023, seine Hinweise auf Risiken für Interessenkollisionen bei der Staatssekretärin auch dem Bundesminister vorzulegen, damit dieser entscheiden kann, wie die ressortinternen Hemmnisse auszuräumen sind. Auf die dabei vom Bundesrechnungshof angeregte Lösung, das Aufsichtsratsmandat der Staatssekretärin bei der DB AG niederzulegen, ging das BMDV nicht ein. Es änderte ungeachtet der wiederholten Hinweise des Bundesrechnungshofes die Zuständigkeiten nicht so, dass die unterschiedlichen Interessen von vornherein nicht mehr kollidieren können. Bei der Erörterung führte das BMDV auch kein

¹⁸ Vgl. die in Tz. 4.1 dargelegte – vom BMDV selbst beschriebene – Motivation der DB AG.

Argument an, das ein unverändertes Beibehalten der Doppelfunktion der Staatssekretärin nahelegt.

Die Richtlinien regeln bisher, dass Abgeordnete des Deutschen Bundestages – soweit sie nicht die Funktion einer Parlamentarischen Staatssekretärin oder eines Parlamentarischen Staatssekretärs wahrnehmen – „zur Vorbeugung von Interessenkonflikten im Hinblick auf den Gewaltenteilungsgrundsatz“ in der Regel nicht in Überwachungsorgane von Unternehmen mit Bundesbeteiligung berufen werden sollten.

Im Aufsichtsrat des DB AG-Konzerns haben jedoch drei Abgeordnete jeweils ein Mandat; diese sind zudem ordentliches oder stellvertretendes Mitglied des Verkehrsausschusses. Darüber hinaus sind drei weitere Abgeordnete für Aufsichtsratsmandate bei der DB InfraGO AG vorgesehen;¹⁹ sie gehören dem Haushaltsausschuss oder dem Verkehrsausschuss an. Für ihre Aufsichtsrats Tätigkeit erhalten die Abgeordneten eine Vergütung der DB AG bzw. der DB InfraGO AG.

Gemäß § 49 AbgG haben Abgeordnete, die entgeltlich mit einem Gegenstand beschäftigt sind, der in einem Ausschuss des Bundestages zur Beratung ansteht, als Mitglied dieses Ausschusses vor einer Wortmeldung eine Interessenverknüpfung offenzulegen. Soweit die genannten Abgeordneten mit Aufsichtsratsmandaten an Ausschussdebatten z. B. zur Eisenbahnpolitik oder zur Bundesfinanzierung der DB AG teilnehmen, legen sie vor ihren Wortmeldungen eine Interessenverknüpfung in der Regel nicht offen. Nach § 51 AbgG kann die Präsidentin oder der Präsident des Deutschen Bundestages Anhaltspunkten auf Pflichtverstöße von Abgeordneten nachgehen.

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Die Interessen des Bundes und der DB AG sind nicht stets gleichgelagert. So war es folgerichtig, dass die (inzwischen ehemalige) Leiterin der Steuerungsgruppe sowie ihr im Jahr 2023 eingesetzter Nachfolger ihr jeweiliges Aufsichtsratsmandat bei der DB Netz AG bzw. der DB Station&Service AG niedergelegt haben. Damit haben diese beiden Amtsträger dafür gesorgt, Risiken für Interessenkollisionen zu identifizieren, offenzulegen und aufzulösen.

Umso weniger verständlich ist es deshalb gewesen, dass das BMDV im Fall der Staatssekretärin nicht analog dazu gehandelt hat. Die Argumente, die ressortintern für das Beenden der beiden Aufsichtsratsmandate der Steuerungsgruppen-Leitung dokumentiert wurden, gelten auch für die Staatssekretärin. Bei oben aufgezählten Aufgabenfeldern hat die Staatssekretärin als Bundesbedienstete immer wieder in bestimmten Situationen die Interessen des Bundes „gegen“ die DB AG zu vertreten und möglichst durchzusetzen. Sie muss in derartigen Fällen die Interessen der DB AG hintanstellen und kann damit ihrem Aufsichtsratsmandat nicht vollumfänglich pflichtgemäß nachkommen. Gleiches gilt umgekehrt, wenn die Staatssekretärin das Aufsichtsratsmandat im Sinne der DB AG ausübt. Die Leitung des BMDV hat versäumt, die Hinweise des Bundesrechnungshofes aufzugreifen und sicherzustellen, die regelmäßigen Risiken für Interessenkollisionen der Staatssekretärin aufzulösen, indem sie ihr

¹⁹ Zuvor nahmen sie Aufsichtsratsmandate bei der DB Netz AG oder der DB Station&Service AG wahr.

Aufsichtsratsmandat bei der DB AG niederlegt. Damit hat das BMDV gegen die einschlägigen Grundsätze verstoßen, die darauf abzielen, Interessenkollisionen zu vermeiden. Es darf nicht sein, dass es im Belieben einzelner Entscheiderinnen und Entscheider des BMDV steht, offenkundige Interessenkollisionen weiter hinzunehmen.

Dass die Steuerungsgruppe in der Verantwortung der Staatssekretärin steht, die (auch) die Interessen der DB AG zu vertreten hat, hat belegt, wie wenig überzeugend der mit der Steuerungsgruppe verfolgte Handlungsansatz ist. Damit hat das BMDV nicht die Interessen des Bundes gestärkt, sondern eher zur fortwährend unkontrollierten „Selbststeuerung“ der DB AG beigetragen.

Es mag im Interesse der Abgeordneten der Regierungsfractionen liegen, Aufsichtsratsmandate bei der DB AG und ausgewählten Tochterunternehmen wahrzunehmen. Die Richtlinien haben dies zwar nicht kategorisch ausgeschlossen. Das BMDV hat aber bisher nicht dargelegt, wie dies mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz und einer neutralen und wirksamen Kontrolle der DB AG vereinbar sein soll. Darüber hinaus sind die Doppelfunktionen der in Rede stehenden Abgeordneten deshalb problematisch, weil mehrere von ihnen im Haushalts- und im Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages politische Funktionen mit Bezug zur DB AG innehaben. Die Steuerungsgruppe hat nicht verhindern können, dass es damit nach wie vor systematische Verflechtungen auf politischer Ebene zwischen dem Bund (z. B. als Geldgeber) und der DB AG (z. B. als Mittelempfängerin) gibt. Parlamentsdebatten, die die DB AG oder ein Tochterunternehmen betreffen, sind somit durch Personen beeinflusst worden, die eine Vergütung von eben diesem Unternehmen erhalten haben. Damit hat das Risiko bestanden, dass die DB AG keiner ausreichend kritischen parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Auch kann diese Konstellation der Reputation der DB AG und der Abgeordneten abträglich sein.

Solange Abgeordnete mit Aufsichtsratsmandaten vor ihren Wortmeldungen im Haushalts- oder im Verkehrsausschuss eine Interessenverknüpfung nicht offengelegt haben, haben sie § 49 AbgG nicht Rechnung getragen. Dadurch sind die Interessenverknüpfungen intransparent geblieben.

Zusammenfassend hat der Bundesrechnungshof festgehalten, dass nach wie vor zentrale Entscheiderinnen und Entscheider im BMDV und im Deutschen Bundestag (auch) dem Unternehmensinteresse der DB AG verpflichtet sind. Die betroffenen Personen sind offenkundig unzureichend für die Risiken von Interessenkollisionen sensibilisiert worden. Unter diesen Bedingungen wird es der Steuerungsgruppe nicht gelingen können, die Bundesinteressen gegenüber der DB AG effektiv zu vertreten.

(3) Der Bundesrechnungshof hat gegenüber dem BMDV seine Empfehlung wiederholt, dass die Staatssekretärin ihr Aufsichtsratsmandat bei der DB AG niederlegen sollte, um die fortwährenden Interessenkollisionen aufzulösen. Das BMDV muss sicherstellen, dass die Steuerungsgruppe im Interesse des Bundes agieren kann, ohne durch der DB AG verpflichtete Personen gehemmt zu werden.

Auch im Hinblick auf die Doppelfunktionen von Abgeordneten hat der Bundesrechnungshof auf Handlungsbedarf hingewiesen. Wenngleich erkennbar ist, dass es keine Verwaltungsentcheidung, sondern ein politisches Bedürfnis ist, Aufsichtsratsmandate bei der DB AG und der DB InfraGO AG mit Abgeordneten zu besetzen, ist es nicht hinnehmbar, dass damit immer wieder Risiken für Interessenkollisionen hervorgerufen werden. Damit dies die Wirkkraft der Steuerungsgruppe nicht länger untergräbt, hat der Bundesrechnungshof vom BMDV erwartet, dass es seiner Beratungspflicht gegenüber dem Parlament nachkommt. Der Bundesrechnungshof hat dem BMDV empfohlen, es sollte

- die Abgeordneten und ihre Fraktionen über die Intention des Ausschlusses möglicher Interessenkollisionen informieren und verdeutlichen, dass das Wahrnehmen der genannten Doppelfunktionen den Gewaltenteilungsgrundsatz verletzen kann. Es kann die Neutralität sowie eine wirksame Kontrolle der DB AG erschweren,
- für die vom AbgG intendierte Transparenz über bestehende Interessenverknüpfungen werben, solange die Abgeordneten Aufsichtsratsmandate innehaben und
- gemeinsam Lösungsmöglichkeiten entwickeln, um anhaltende Risiken für Interessenkollisionen auszuschließen. Konsequenz wäre es, dass die Abgeordneten auf ihre Aufsichtsratsmandate bei der DB AG und der DB InfraGO AG verzichten. Sollte dies nicht infrage kommen, könnten Abgeordnete, die ein Aufsichtsratsmandat bei der DB AG oder einem Tochterunternehmen haben, ihre Mitgliedschaft im Haushalts- bzw. Verkehrsausschuss beenden. Auch dies wäre geeignet, um die dargelegten Doppelfunktionen zu vermeiden; etwaige Karenzzeiten wären zu berücksichtigen.

(4) Das BMDV hat angemerkt, dass die für den DB AG-Konzern angestoßenen Prozesse der Umstrukturierung und Generalsanierung wesentliche Weichen für dessen Zukunft stellen. Die Eigentümerinteressen seien in diesem Zusammenhang gleichgelagert mit den Unternehmensinteressen.

In Bezug auf die Staatssekretärin hat das BMDV erläutert, dass diese von jeglichen Verwaltungsverfahren gemäß VwVfG auszuschließen ist, welche die DB AG bzw. deren Wettbewerber betreffen. Entscheidungen und Mitzeichnungen seien dann auf andere befugte Personen zu delegieren; dies sei auch zu dokumentieren.

Bezüglich der Abgeordneten hat das BMDV darauf hingewiesen, dass die Richtlinien für deren Wahrnehmen von Aufsichtsratsmandaten möglicherweise durch das BMF geändert würden. Danach werde zu prüfen sein, inwieweit sich Handlungsbedarf ergebe. Zu der in Rede stehenden Änderung der Richtlinien hat der Bundesrechnungshof dem BMF bereits Empfehlungen übermittelt.

Die betroffenen Abgeordneten hat der Bundesrechnungshof als Drittbetroffene angehört. Einige haben Stellung genommen. Sie haben weder Risiken für Interessenkollisionen noch eigene Verstöße gegen die Offenlegungspflicht gemäß AbgG gesehen. In den betreffenden Ausschüssen seien die Mitglieder von Aufsichtsräten bekannt; auch auf der Internetseite des Deutschen Bundestages seien dazu Angaben vorhanden. Einzelne Abgeordnete haben erklärt, sie nähmen in dem jeweiligen Bundestagsausschuss keine Berichterstattung zu Bahn-

Themen wahr; andere Abgeordnete würden diese übernehmen. Die Höhe der Vergütung des Aufsichtsratsmandates lasse keine Abhängigkeit von der DB AG befürchten, erläuterte ein Abgeordneter. Ein anderer Abgeordneter hat angegeben, ohne Aufsichtsratsmandat erhalte er Informationen „sonst häufiger nur aus zweiter Hand“. Hervorgehoben haben die Abgeordneten, dass eine effektive parlamentarische Kontrolle der DB AG erforderlich sei.

(5) Abschließend stellt der Bundesrechnungshof fest: Es ist unbestritten, dass der Bund und die DB AG teilweise gleiche oder ähnliche Interessen verfolgen. Aber das ändert nichts daran, dass die Interessen in bestimmten Situationen auseinanderfallen oder gegenläufig sein können, vgl. beispielsweise Tz. 4.1.²⁰

Dass das BMDV die Staatssekretärin von einschlägigen Verwaltungsverfahren nach VwVfG mit DB AG-Bezug ausschließen will, sieht der Bundesrechnungshof als einen ersten Schritt in die richtige Richtung an. Dies ist überfällig. Bisher hat das BMDV den Schritt aber noch nicht umgesetzt. So ist die Staatssekretärin weiterhin regelmäßig in das Entwickeln einer neuen Finanzierungsarchitektur des Bundes für die DB AG eingebunden.

Vor allem aber ist der vom BMDV angekündigte Schritt unzureichend. Die vom BMDV benannte Vorkehrung deckt bei weitem nicht alle Vorgänge im Entscheidungsbereich der Staatssekretärin ab, die die DB AG und deren Wettbewerber betreffen. Denn die Staatssekretärin ist mit zahlreichen weiteren Vorgängen zur Steuerung der DB AG befasst, die gar keine Verfahren gemäß VwVfG sind.²¹ Dies betrifft zum Beispiel strategische Überlegungen des BMDV zur Wahrnehmung der Eigentümerrolle bei der DB AG oder Gesetzgebungsverfahren, die Einfluss auf den Wettbewerb auf der Schiene haben. Im Ergebnis bestehen in diesen Situationen die Risiken für Interessenkollisionen bei der Staatssekretärin unverändert fort. Das BMDV hat insoweit auch jenseits des VwVfG ein konsequentes Vorgehen gegen mögliche Interessenkollisionen der Staatssekretärin vermissen lassen. Es muss weitergehende Schritte einleiten: Die Staatssekretärin sollte ihr Aufsichtsratsmandat bei der DB AG niederlegen, damit sie und die Steuerungsgruppe endlich unbefangen agieren können.

Der Bundesrechnungshof unterstützt die Forderung der Abgeordneten, dass eine effektive parlamentarische Kontrolle der DB AG unabdingbar ist. Aber gerade deshalb müssen Personen diese Kontrolle ausüben, die nicht gleichzeitig durch Aufsichtsratsmandate den unternehmerischen Interessen der DB AG oder DB InfraGO AG verpflichtet sind. Am Sinn dieses Neutralitätsprinzips kann auch eine etwaige Änderung der Richtlinien nichts ändern.

Dass Mitglieder von Aufsichtsräten in den betreffenden Ausschüssen bekannt sein mögen, reicht genau so wenig aus wie der Hinweis auf die Internetseite des Deutschen Bundestages.

²⁰ Siehe Einschätzung des BMDV, dass der Konzern das Ziel habe, mehr Bundesgeld mit weniger Kontrolle zu erlangen. Zudem wurde in Tz. 3 bereits der Konflikt zwischen Wettbewerbsförderung einerseits und Schutz des Bundesunternehmens DB AG andererseits angesprochen.

²¹ Ein Verwaltungsverfahren ist gemäß § 9 VwVfG die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes oder auf den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrags gerichtet ist; es schließt den Erlass des Verwaltungsaktes oder den Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrags ein.

Der Gesetzgeber sieht bislang eine weiterreichende Transparenz vor – das AbgG verlangt in seiner bisherigen Fassung, darüber hinaus vor der Wortmeldung im Ausschuss eine Interessenverknüpfung offenzulegen.

Dass einzelne Abgeordnete im jeweiligen Bundestagsausschuss keine Berichterstattung zu Bahn-Themen wahrnehmen, ist ebenfalls keine umfassende Lösung. Es trifft auch nur eingeschränkt zu. Mehrere Abgeordnete waren oder sind parallel zu ihrem Aufsichtsratsmandat zum Beispiel verkehrspolitische Sprecher ihrer jeweiligen Fraktion und haben damit – auch in Parlamentsdebatten – maßgeblichen Einfluss auf bahnpolitische Festlegungen, die die DB AG betreffen. Im Übrigen: Auch falls eine andere Person im Ausschuss die Berichterstattung übernimmt, wirken dennoch alle Abgeordneten eines Bundestagsausschusses an den Entscheidungen mit.

Die tatsächliche Höhe der Vergütung eines Aufsichtsratsmandates bei einem Bundesunternehmen ist nicht maßgeblich. Es geht – im Interesse der einzelnen Abgeordneten und des Parlaments insgesamt – darum, bereits den Anschein einer möglichen Parteilichkeit auszuschließen.

Ob Abgeordnete ohne Mandat in einem Aufsichtsrat Informationen „nur aus zweiter Hand“ bekommen, können diese selbst beeinflussen. Sie müssen für weitreichende Informationen kein Aufsichtsratsmitglied sein. Über die etablierten parlamentarischen Gremien (beispielsweise den Haushaltsausschuss, den Rechnungsprüfungsausschuss, den Verkehrsausschuss oder das Bundesfinanzierungsgremium) bestehen umfangreiche Auskunft- und Kontrollrechte für die Abgeordneten. Regelmäßig laden diese Gremien in ihre Sitzungen auch Vorstandsmitglieder der DB AG ein, von denen die Abgeordneten Informationen aus „erster Hand“ einfordern können.

Die von den Betroffenen bisher übersehenen Risiken für Interessenkollisionen sowie Abweichungen vom AbgG sprechen unverändert dafür, dass die Steuerungsgruppe des BMDV die Abgeordneten wesentlich besser über die mit einem Aufsichtsratsmandat verbundenen Pflichten, Konsequenzen und mögliche Lösungsansätze für das weitere Vorgehen informieren sollte. Der Haushaltsausschuss sollte das BMDV diesbezüglich in die Pflicht nehmen.

6 Verhandlungen über zentrale Fragen – Handeln des BMDV nicht nachvollziehbar

(1) Mitglieder der Leitungsebene des BMDV führten wiederholt Gespräche mit Vorstandsmitgliedern der DB AG. Bei den vorbereitenden Arbeiten zur DB InfraGO AG führte der Bundesminister im Juni 2023 auf Wunsch der Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter der DB AG auch mindestens ein Gespräch mit diesen. Im Kern forderte die Arbeitnehmerseite vom BMDV, den integrierten DB AG-Konzern beizubehalten, diesen auskömmlich zu finanzieren und bestehende Organisationsstrukturen zu erhalten. Bei den Gesprächen mit Vorstandsmitgliedern und Arbeitnehmervertretern handelte es sich demnach um wichtige

Verhandlungen zur Konzernstruktur und zum Bundeseinfluss, die jenseits des Kontrollorgans Aufsichtsrat geführt wurden.

In den Akten des BMDV waren zu diesen Gesprächen zwar vorbereitende Unterlagen enthalten. Aber es erstellte über die Gespräche anschließend keine Niederschriften oder zusammenfassende Vermerke. Das BMDV erläuterte, dass dies sein übliches Vorgehen sei.

Gemäß § 12 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien müssen Stand und Entwicklung der Bearbeitung von Vorgängen jederzeit aus den Akten nachvollziehbar sein. § 2 der Registraturrichtlinie ergänzt dies: Demnach folgt die Geschäftstätigkeit der Verwaltung dem Grundsatz der Schriftlichkeit. Die Aktenführung sichert ein nachvollziehbares transparentes Verwaltungshandeln.

Soweit dem Bundesrechnungshof Unterlagen der Steuerungsgruppe zugänglich waren, trugen diese teilweise kein Aktenzeichen. Auch auf wiederholte Nachfrage konnte das BMDV dies nicht erläutern. Teilweise nahm es Unterlagen erst Monate, nachdem sie fertiggestellt waren, in die Akten auf.

(2) Der Bundesrechnungshof hat hierzu angemerkt: Deutlich geworden ist, dass Vertreter der unternehmerischen Interessen der DB AG regelmäßig auf Mitglieder der Leitungsebene des BMDV – das heißt auf Vertreter des Eigentümers – eingewirkt haben. Das ist legitim und trägt zum Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess bei.

Als inakzeptabel hat der Bundesrechnungshof es jedoch bezeichnet, dass das BMDV weder den tatsächlichen Verlauf dieser Verhandlungen noch die Ergebnisse nachvollziehbar dokumentiert hat. Insbesondere da es um zentrale Strukturentscheidungen und eine hohe finanzielle Unterstützung der DB AG und der DB InfraGO AG ging, ist das systematische Verschleiern der Gesprächsinhalte nicht hinnehmbar gewesen. Rückblickend ist lediglich erkennbar, dass im Wesentlichen die DB AG und ihre Arbeitnehmervertreter zentrale Positionen durchsetzen konnten. Im Ergebnis hat das BMDV erhebliche Abstriche bei seinem im Jahr 2022 verkündeten Steuerungsanspruch gemacht. Es ist unklar geblieben, wie das BMDV die Eigentümerinteressen vertreten hat und weshalb es zum Beispiel der DB AG in bestimmten Punkten entgegengekommen ist. Das BMDV hat dem Grundsatz der Schriftlichkeit sowie dem geforderten nachvollziehbaren und transparenten Verwaltungshandeln nicht entsprochen.

Das hat sich schlüssig eingefügt in die bereits dargelegten Einschätzungen des Bundesrechnungshofes über das Steuerungsdefizit des BMDV (Tz. 4.1) und über Entscheiderinnen und Entscheider auf Bundesseite, die (auch) dem Unternehmensinteresse der DB AG verpflichtet sind (Tz. 5).

Die Mängel haben sich bei den Unterlagen der Steuerungsgruppe fortgesetzt, soweit diese ohne Aktenzeichen waren und nur verzögert in die Akten aufgenommen wurden. Das hat den einschlägigen Vorgaben zur Aktenführung widersprochen und kann weitere Intransparenz begünstigen.

(3) Der Bundesrechnungshof hat vom BMDV erwartet, ein nachvollziehbares Verwaltungshandeln sicherzustellen und Verhandlungen o. ä. Gespräche der Leitungsebene des Hauses mit der DB AG künftig angemessen zu dokumentieren. Unterlagen der Steuerungsgruppe sollte das BMDV in Zukunft sachgerecht und zeitnah verakten.

(4) Das BMDV hat erklärt, es sehe sich den rechtlichen Vorgaben verpflichtet und werde Unterlagen möglichst zeitnah verakten. Ob es wichtige Gespräche der Leitungsebene mit Externen in Zukunft überhaupt dokumentieren wird, hat es indes offengelassen.

(5) Der Bundesrechnungshof vermisst eine klare Zusage des BMDV. Es ist geboten, dass das BMDV sein bisher „übliches Vorgehen“ ändert. Es muss für vollständige und nachvollziehbare Akten sorgen. Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Haushaltsausschuss, das BMDV auf die nötige Transparenz zu verpflichten.

7 Zusammenfassende Würdigung

Das Handeln des BMDV bleibt an wesentlichen Stellen deutlich hinter der öffentlichkeitswirksamen Ankündigung der Hausleitung vom Juni 2022 zur Stärkung der Bundesinteressen zurück. Der Anspruch des BMDV und die Wirklichkeit fallen nach wie vor auseinander. Die Leitungsebene des BMDV gab den Interessen der DB AG an wichtigen Stellen nach. Grundlegende, sachgerechte Hinweise sowie Verbesserungsvorschläge der Arbeitsebene des BMDV blieben zum Teil unberücksichtigt. Dies erschwerte die operative Arbeit der Steuerungsgruppe. Sie konnte deshalb bislang nicht die erforderliche Wirksamkeit entfalten.

Der Bundesrechnungshof hat bereits in anderem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass das strategische Vakuum auf Seiten des Bundes durch die DB AG ausgefüllt wird. Die aktuellen Feststellungen des Bundesrechnungshofes bestätigen dies. Nutznießer der Versäumnisse des BMDV sind die DB AG, deren Vorstand sowie deren Arbeitnehmerinnen- und Arbeitnehmervertreter. Verlierer sind hingegen der Bund, die Steuerzahlerinnen und -zahler sowie die Reisenden, denen weiterhin nur ein reformbedürftiges System Eisenbahn zur Verfügung steht.

Das BMDV hat hingenommen, dass sich die DB AG in Fragen ihrer Neustrukturierung erfolgreich gegen das BMDV durchgesetzt hat. Dies ist nicht akzeptabel. Damit ist das BMDV als Vertreter des Eigentümers Bund am Widerstand des Konzerns gescheitert. Es begründet Zweifel, ob das BMDV und die DB AG derzeit angemessen aufgestellt sind. So ist das BMDV den Forderungen des Haushaltsausschusses nach einer Stärkung der Eigentümerfunktion ebenso unzureichend nachgekommen wie dem Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses, die Beteiligungsführung mit einem starken Mandat auszustatten.

Der Bundesrechnungshof sieht erheblichen Verbesserungsbedarf; er verweist auf die obigen Empfehlungen.

Dr. Steuer

Klabunn

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.