



Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO

an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages

Einfluss des Bundes auf bedeutsame Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG

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 - 0001955 / II

4. Oktober 2024

Dieser Bericht des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Bund muss angemessenen Einfluss auf bedeutsame Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG einfordern

Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) verzichtet in fast der Hälfte der Fälle auf die Wahrnehmung von Aufsichtsratsmandaten bei seinen mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern. Dadurch ist es nicht in der Lage, die Interessen des Bundes bei bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG durchzusetzen.

Worum geht es?

Der Bund ist Alleineigentümer des DB-Konzerns. Er kann seinen Einfluss auf die bedeutsamen operativ tätigen Tochter- und Enkelgesellschaften (z. B. DB Fernverkehr AG, DB InfraGO AG) vor allem über deren Aufsichtsräte geltend machen. Allerdings ist der Bund nur in der Hälfte der bedeutsamen Gesellschaften vertreten und immer mit einer deutlichen Stimmenminderheit. Aufgrund der Holdingstruktur überwiegen Aufsichtsratsmitglieder mit Funktionen im DB-Konzern. Damit bleibt dem Bund der Konzernaufsichtsrat, um Entscheidungen dieser Tochtergesellschaften zu beeinflussen. Angesichts der hohen Schwellenwerte für die Behandlung im Konzernaufsichtsrat und begrenzter Zeit ist fraglich, inwieweit dieser sich in der Praxis detailliert mit Belangen aller bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften befassen kann.

Was ist zu tun?

Das BMDV hat darauf hinzuwirken, dass alle bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG Aufsichtsräte einrichten. In diesen muss der Bund eine angemessene Zahl an Bundesmandaten besetzen. Zugleich ist sicherzustellen, dass der Konzernaufsichtsrat die Mitwirkungsrechte des Bundes in Bezug auf die Tochter- und Enkelgesellschaften wahrnehmen kann.

Was ist das Ziel?

Der Bund nimmt seine Rechte als Eigentümer des DB-Konzerns angemessen wahr. Dies umfasst die Einflussnahme über den Konzernaufsichtsrat und über die Aufsichtsräte der bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG, wie es § 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO und die Richtlinien für Bundesbeteiligungen vorsehen. So ist es dem Bund möglich, auch die operativ tätigen Gesellschaften im Sinne des Bundes zu beeinflussen.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Vorbemerkungen	8
2	Fast die Hälfte der Aufsichtsräte bedeutsamer Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG ohne Bundeseinfluss	12
3	Bund in den Aufsichtsräten der bedeutsamen DB-Tochtergesellschaften in der Stimmenminderheit	16
4	Bundeseinfluss über den Konzernaufsichtsrat auf DB-Tochtergesellschaften begrenzt	22
5	Abschließende Würdigung und Empfehlungen	25

Abkürzungsverzeichnis

A

AktG *Aktiengesetz*

B

BHO *Bundeshaushaltsordnung*

BMDV *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

Bundesmandate *Aufsichtsratsmandate des Bundes*

D

DB AG *Deutsche Bahn AG*

DB-Konzern *Deutsche Bahn-Konzern*

H

Haushaltsausschuss *Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages*

K

Konzernaufsichtsrat *Aufsichtsrat der DB AG*

R

Richtlinien *Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung*

0 Zusammenfassung

- 0.1 Der Bund, vertreten durch das beteiligungsführende BMDV, ist Alleineigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG). Mit dieser will er seinen verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag für die Eisenbahninfrastruktur erfüllen. Der Deutsche Bahn-Konzern (DB-Konzern) ist in einer Holdingstruktur organisiert. Das operative Geschäft wird auf der Ebene der rund 400 Tochter- und Enkelgesellschaften erbracht. Der Bund hat gemäß BHO und den Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung des Bundes (Richtlinien) seinen Einfluss über die Aufsichtsrats Tätigkeit sicherzustellen. Dies betrifft auch 16 Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG, die finanziell besonders bedeutsam sind (mehr als 500 Mio. Euro Umsatzerlöse pro Jahr). Dazu gehören insbesondere die Führungsgesellschaften der Geschäftsfelder (DB InfraGO AG, DB Fernverkehr AG, DB Regio AG, DB Cargo AG, DB Schenker AG und DB Energie GmbH). In die Aufsichtsräte dieser 16 Tochter- und Enkelgesellschaften hat das BMDV Bundesvertreterinnen und -vertreter zu entsenden.

Der Bundesrechnungshof hat die Betätigung des Bundes bei der DB AG hinsichtlich der Instrumente zur Durchsetzung des Bundesinteresses bei der DB AG und seinen mittelbaren Beteiligungen geprüft. Hierbei hat er die Stellungnahme des BMDV berücksichtigt. Angesichts der Dauerkrise und der massiven Mittel des Bundes an den DB-Konzern berichtet der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) über den Einfluss des Bundes auf die bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG (Tz. 1).

- 0.2 Voraussetzung für einen angemessenen Bundeseinfluss ist, dass in diesen Tochter- und Enkelgesellschaften Aufsichtsräte bestehen und der Bund entsprechende Aufsichtsratsmandate (Bundesmandate) hält. Aufsichtsräte sind auch dann einzurichten, wenn keine gesellschaftsrechtliche Pflicht dafür besteht. Bei fast der Hälfte der bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG hat der Bund kein Bundesmandat. Davon hatten zwei bedeutsame Gesellschaften überhaupt keinen Aufsichtsrat. Nach Aussage des BMDV konzentrierte es sich aus Gründen der „Konzern-Governance“ und seiner personellen Ressourcen auf die Führungsgesellschaften des DB-Konzerns.

Jedoch sind sechs bedeutsame Gesellschaften keiner Führungsgesellschaft zugeordnet. Folglich nimmt das BMDV in Kauf, dass relevante Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG wie die DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH oder DB Systel GmbH gänzlich ohne Bundeseinfluss bleiben. Das BMDV sollte fehlende Bundesmandate bei den restlichen bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG nachfordern, wie es die Richtlinien vorsehen (Tz. 2).

- 0.3 Ein angemessener Bundeseinfluss setzt einen ausreichenden Stimmenanteil in den vorhandenen Aufsichtsräten voraus. Vertragliche Dokumente, die die Bundesmandate in den Aufsichtsräten der Tochtergesellschaften absichern, gibt es nur in einem Fall. Die Bundesmandate werden weitgehend von Bundesvertreterinnen

und -vertreter aus den Ressorts wahrgenommen. Die Bundesvertreterinnen und -vertreter haben in den Aufsichtsräten der bedeutsamen Tochtergesellschaften einen Stimmenanteil von 8 bis 17 %. Die Vorstände und leitendes Personal der DB AG bilden regelmäßig die übrigen arbeitgeberseitigen Aufsichtsratsmitglieder der bedeutenden Tochtergesellschaften. Bei der DB InfraGO AG liegt der Stimmenanteil der Bundesvertreterinnen und -vertreter bei 10 %. Das BMDV gab an, es habe keine Kriterien, anhand derer sich die historisch gewachsene Zahl der Bundesmandate bemesse.

Der Bundesrechnungshof hatte kritisiert, dass es dem BMDV an einem System fehle, die Zahl der Bundesmandate festzulegen und vertraglich festzuhalten. Bei einem aktuellen Stimmenanteil der Bundesmandate von weniger als 20 % geht der Bundesrechnungshof nicht von einem angemessenen Bundeseinfluss auf die bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen aus.

Das BMDV erläuterte, dass eine Stimmenminderheit in den Aufsichtsräten für den Bundeseinfluss unproblematisch sei. Bei der DB Energie GmbH plane das BMDV dennoch zwei weitere Bundesmandate. Ein System für die Zahl der Bundesmandate lehne das BMDV ab. Zur vertraglichen Absicherung der Bundesmandate hat sich das BMDV nicht geäußert.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Einschätzung: Der Bund kann mit seinen geringen Stimmenanteilen kein Gegenwicht zu den Führungskräften der DB AG in den Aufsichtsräten der Tochtergesellschaften stellen. Der angemessene Bundeseinfluss ist damit bei mittelbaren Beteiligungen wie der DB InfraGO AG nicht gesichert. Der Bundesrechnungshof fordert das BMDV erneut auf, die Zahl der Bundesmandate anhand quantifizierbarer Kriterien festzulegen und vertraglich abzusichern (Tz. 3).

- 0.4 Das BMDV sieht die Mitwirkungsrechte des Bundes auf die Tochter- und Enkelgesellschaften über die Stimmenmehrheit im Aufsichtsrat der DB AG (Konzernaufsichtsrat) gewährleistet. Dort bereitet es vor allem die drei Bundesvertreterinnen und -vertreter der Ressorts von den insgesamt zehn arbeitgeberseitigen Aufsichtsratsmitgliedern mit einem Bundesmandat entsprechend der Bundesinteressen vor. Die BHO und die Richtlinien fordern jedoch vor den Aufsichtsratssitzungen eine Verständigung aller Aufsichtsratsmitglieder mit einem Bundesmandat zur einheitlichen Auffassung von wichtigen Entscheidungen. Dazu hat das BMDV im Dezember 2023 ein Austauschformat initiiert.

Das BMDV verwies in seiner Stellungnahme auf eine weitere Vorbesprechung mit allen Aufsichtsratsmitgliedern mit einem Bundesmandat. Der Bundesrechnungshof befürwortet die Austauschformate des BMDV. Die Vor- und Nachbereitung des BMDV zielt aber weiterhin auf die Bundesvertreterinnen und -vertreter ab. Daher bleibt abzuwarten, inwieweit allein die Austauschformate einen ausreichenden Einfluss des Bundes ermöglichen können.

Der Konzernaufsichtsrat kontrolliert und berät den Vorstand der DB AG. Zudem muss er Investitionsvorhaben der Tochter- und Enkelgesellschaften zustimmen, sobald der Schwellenwert von 500 Mio. Euro überschritten ist. Investitionsentscheidungen unterhalb dieses Schwellenwerts stimmt der Konzernaufsichtsrat als Bestandteil der Unternehmensplanung zu. Es kann bezweifelt werden, inwieweit sich der Konzernaufsichtsrat in der Praxis in vier jährlichen Sitzungen detailliert mit Vorhaben der 16 bedeutsamen Tochtergesellschaften befasst. Dies gilt umso mehr, da der Schwellenwert von 500 Mio. Euro sehr hoch bemessen ist. Für eine ausreichende Einflussnahme des Bundes hat der Bundesrechnungshof gefordert, dass der Konzernaufsichtsrat bei Investitionsentscheidungen der bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen seine Schwellenwerte nach Art und Umfang der jeweiligen Tochtergesellschaften differenzieren und niedriger ansetzen soll. Dieser Forderung hat das BMDV in seiner Stellungnahme zugestimmt.

Hinzu kommt, dass der Bund als Eigentümer der Konzernmutter DB AG aufgrund der gewählten Rechtsform der AG keine durchgreifenden Steuerungsrechte auf die Vorstände der DB AG oder deren Tochtergesellschaften hat. Die DB AG als unmittelbare Eigentümerin ist dagegen gegenüber den Vorständen und Geschäftsführungen der Tochtergesellschaften weisungsberechtigt. Sie hat damit stärkere Möglichkeiten als der Bund, ihre eigenen Interessen bei den operativ tätigen Tochter- und Enkelgesellschaften durchzusetzen. Durch die Personalunion von Konzernführungskräften und Aufsichtsratsmandaten bei den Tochtergesellschaften wird die Leitungsmacht des Konzernvorstands weiter gestärkt (Tz. 4).

- 0.5 Mit seinem bisherigen Vorgehen missachtet das BMDV die gesetzlichen Vorgaben nach § 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO und die Anforderungen der Richtlinien. Angesichts der Dauerkrise und den Milliardenverlusten der DB AG fordert der Bundesrechnungshof, dass sich der Bund beim DB-Konzern auf allen Ebenen verstärkt einbringt. Die zusätzlichen Personalressourcen, die das BMDV dafür bereitstellen müsste, sind minimal im Vergleich zu den wirtschaftlichen Risiken, die der Bund mit dem DB-Konzern übernimmt.

Das BMDV ist aufgefordert, einen stärkeren Bundeseinfluss auf seine mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern zu gewährleisten. Es sollte darauf hinwirken, bei allen bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften Aufsichtsräte einzurichten. Das BMDV sollte anhand quantifizierbarer Kriterien eine angemessene Zahl an Bundesmandaten in diesen Aufsichtsräten einfordern und diese vertraglich absichern. Des Weiteren sollte das BMDV seinen Einfluss auf die bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften über den Konzernaufsichtsrat stärker nutzen. Dazu hat es die Schwellenwerte für Zustimmungsvorbehalte nach Art und Umfang der jeweiligen Tochtergesellschaften niedriger anzusetzen. Zudem sollte das BMDV die Informationsrechte der Bundesvertreterinnen und -vertreter umfassend nutzen (Tz. 5).

1 Vorbemerkungen

Anlass der Berichterstattung

Der DB-Konzern befindet sich bereits seit Jahren in einer sich verschärfenden finanziellen und operativen Dauerkrise. Im ersten Halbjahr 2024 verzeichnete er einen Verlust von mehr als 1,2 Mrd. Euro.¹ Als Alleineigentümer trägt der Bund dieses wirtschaftliche Risiko. Zugleich hat er einen verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag insbesondere für das Schienennetz zu erfüllen.²

Das operative Geschäft des DB-Konzerns wird ausschließlich auf der Ebene der Tochter- und Enkelgesellschaften erbracht. Aktuell gibt es über 400 Gesellschaften im DB-Konzern.³ Diese gehören zum Teil zu sogenannten Führungsgesellschaften, die die Geschäftsfelder im DB-Konzern abbilden:⁴

- DB Fernverkehr AG (Marktführerin des deutschen Schienenpersonenfernverkehrs),
- DB Cargo AG (Marktführerin des deutschen Schienengüterverkehrs),
- DB Regio AG (Marktführerin des deutschen Schienenpersonennahverkehrs),
- DB InfraGO AG (Betrieb des bundeseigenen Eisenbahnnetzes und der Bahnhöfe),⁵
- DB Energie GmbH (Energieversorgung von Zügen, Bahnanlagen und Immobilien),
- DB Schenker AG⁶ (weltweite Logistikleistungen, Landverkehr, Luft- und Seefracht, Kontraktlogistik).

Die Beteiligungsführung für den DB-Konzern nimmt das BMDV wahr. Das BMDV, das Bundesministerium der Finanzen (BMF) und das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) entsenden Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Konzernaufsichtsrat und in Aufsichtsräte mehrerer Tochter- und Enkelgesellschaften. Als Mitglieder des Aufsichtsrats haben sie die Aufgabe, den Vorstand bzw. die Geschäftsführung zu überwachen und

¹ Im Geschäftsjahr 2023 verzeichnete der DB-Konzern bereits einen Verlust von mehr als 2 Mrd. Euro. Vgl. Deutsche Bahn AG, Integrierter Bericht 2023, S. 108, Deutsche Bahn AG, Integrierter Zwischenbericht 2024, S. 26.

² Vgl. Artikel 87e Absatz 3 Grundgesetz. Der Gewährleistungsauftrag des Bundes betrifft vor allem die Infrastrukturunternehmen der DB AG. Dazu gehörten DB Netz AG, DB Station & Service AG und die DB Energie GmbH. Ab dem Jahr 2024 sind die DB Netz AG und DB Station & Service AG in der DB InfraGO AG zusammengefasst.

³ Vgl. Deutsche Bahn AG, Integrierter Bericht 2023, S. 278 ff., (Angaben ohne Segment Arriva).

⁴ Ein weiteres Geschäftsfeld sind die Sonstigen Beteiligungen, die keine Führungsgesellschaft haben; vgl. DB AG, Integrierter Bericht 2023, S. 163 ff.

⁵ Mit Wirkung zum 1. Mai 2023 wurde die DB Station & Service AG (im Segment DB Netze Personbahnhöfe) auf die DB Netz AG (im Segment DB Netze Fahrwege) verschmolzen und zum 27. Dezember 2023 in DB InfraGO AG umbenannt. Damit sollte zum 1. Januar 2024 eine „gemeinwohlorientierte Infrastruktursparte“ geschaffen werden.

⁶ Der Bund und die DB AG beabsichtigen, DB Schenker zu verkaufen. Vgl. https://www.deutschebahn.com/de/presse/pressestart_zentrales_uebersicht/Deutsche-Bahn-startet-Verkaufsprozess-fuer-DB-Schenker-12589122

regelmäßig zu beraten.⁷ Der Aufsichtsrat hat zudem nach § 90 Absatz 3 Aktiengesetz (AktG) jederzeit das Recht, vom Vorstand einen Bericht über Angelegenheiten der Gesellschaft und Vorgänge von erheblichem Einfluss zu verlangen. Er kann nach § 111 Absatz 2 AktG die Unterlagen der Gesellschaft einsehen.

Der Bundesrechnungshof hatte in seinem Sonderbericht zur Dauerkrise der DB AG festgestellt, dass der Bund nur einen begrenzten Einfluss auf seine Eisenbahnverkehrs- und Eisenbahninfrastrukturunternehmen hat. Denn diese stehen durch die Holdingstruktur lediglich im mittelbaren Eigentum des Bundes. Ihre unmittelbare Eigentümerin – die DB AG – hat im Vergleich zum Bund stärkere Möglichkeiten, die eigenen Interessen durchzusetzen.⁸

Der Bundesrechnungshof hat die Betätigung des Bundes bei der DB AG hinsichtlich der Instrumente zur Durchsetzung des Bundesinteresses bei der DB AG und seinen mittelbaren Beteiligungen geprüft. Angesichts der Dauerkrise und der massiven Mittel des Bundes an den DB-Konzern berichtet der Bundesrechnungshof dem Haushaltsausschuss über den Einfluss des Bundes auf die bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG.

Rechtsgrundlagen und finanziell oder politisch bedeutsame Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG

Nach § 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO darf der Bund sich nur dann an Unternehmen beteiligen, wenn er einen angemessenen Einfluss insbesondere in den entsprechenden Überwachungsorganen (Aufsichtsrat) erhält.

Die Richtlinien richten sich als Verwaltungsvorschrift an die Beteiligungsführung. Sie sollen eine gute und aktive Führung der Bundesbeteiligungen nach einheitlichen Kriterien gewährleisten. Ziel ist, die Interessen des Bundes ordnungsgemäß wahrzunehmen.

Der nach § 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO für das Eingehen einer Beteiligung geforderte angemessene Einfluss des Bundes ist nach den Richtlinien gegeben, wenn er dem mit der Beteiligung verfolgten Zweck und der Höhe und Bedeutung der Beteiligung Rechnung trägt. Die Richtlinien fordern u. a. die Einrichtung eines Überwachungsorgans und die angemessene Besetzung mit Bundesmandaten bei Bundesbeteiligungen. Dies gilt auch für mittelbare

⁷ Dies gilt sowohl für die Aufsichtsräte einer AG wie auch einer GmbH. Vgl. § 111 Absatz 1 AktG, § 52 Absatz 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung.

⁸ Vgl. Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG – Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung, S. 26 f. und S. 33, 15. März 2023. Schon im Bericht nach § 99 BHO Strukturelle Weiterentwicklung und Ausrichtung der Deutschen Bahn AG am Bundesinteresse vom 17. Januar 2019 hatte der Bundesrechnungshof festgestellt, Ziel des Bundes muss sein, die DB AG besser steuern zu können. Dies schließt auch ein, dass der Bund die Wahrnehmung seiner Rechte als Eigentümer der DB AG im Aufsichtsrat künftig stärker als bislang an seiner Allgemeinwohlverpflichtung nach Artikel 87e Absatz 4 Grundgesetz ausrichtet. Gegenläufige Interessen des Bundes und der DB AG können sich z. B. auf die Höhe von Bundesmitteln oder die Ausweitung von Geschäftsbereichen beziehen.

Bundesbeteiligungen, wenn diese von besonderer politischer oder finanzieller Bedeutung für den Bund sind.⁹

Für das BMDV definieren die Richtlinien 16 Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG – mithin mittelbare Beteiligungen des Bundes – als politisch oder finanziell besonders bedeutsam.¹⁰ Jede dieser Tochter- und Enkelgesellschaften erbringt einen Jahresumsatz von mindestens 500 Mio. Euro (vgl. Abbildung 1).¹¹

⁹ Vgl. Nummer 14 und 15 der Richtlinien i. V. m. Anlage 9.

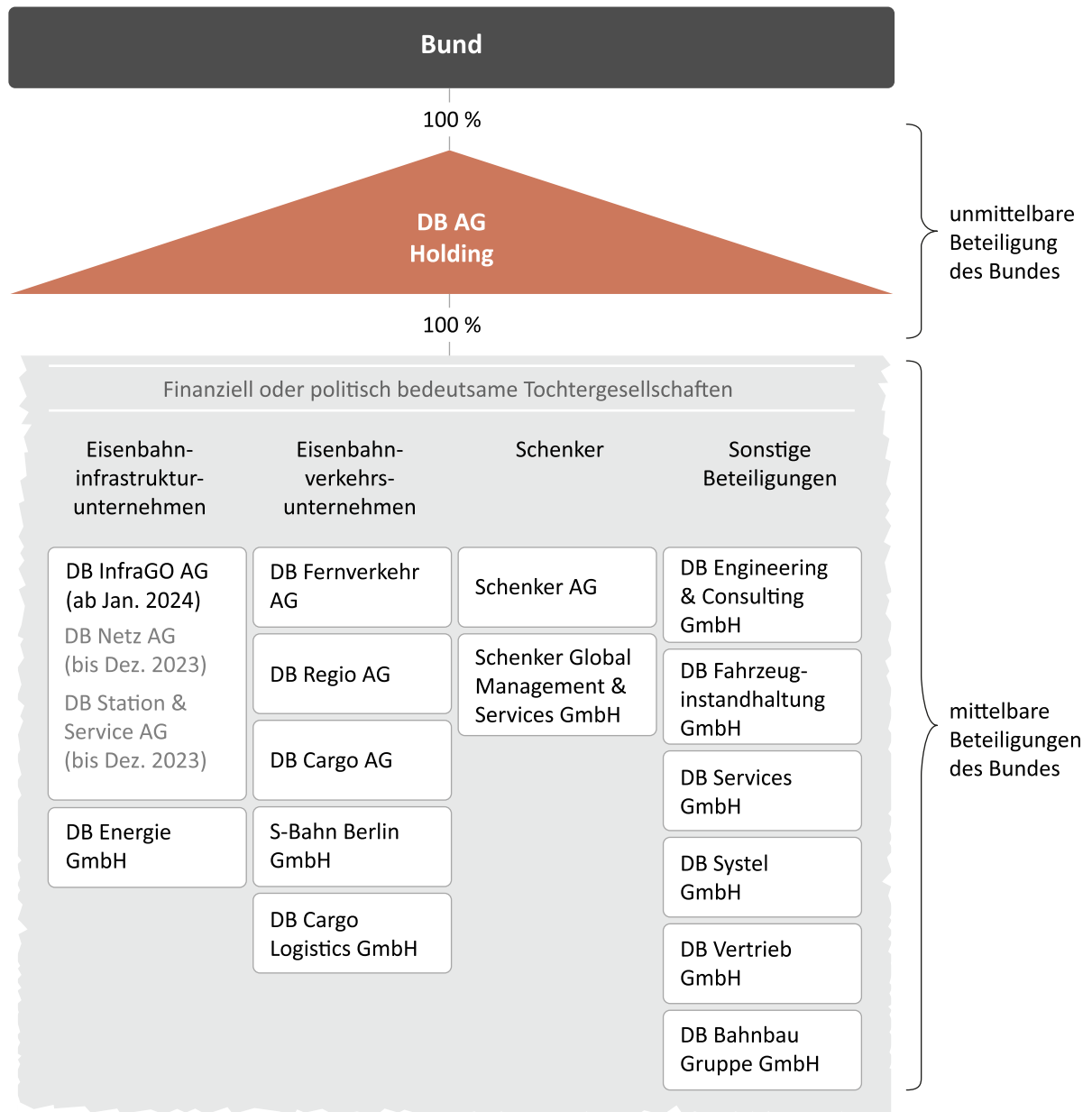
¹⁰ Die Anlage enthält weitere neun mittelbare bedeutsame Beteiligungen außerhalb der mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern.

¹¹ Die S-Bahn Berlin GmbH (100 % DB Regio AG), DB Cargo Logistics GmbH (100 % DB Cargo AG) und DB Schenker Global Management & Services GmbH (100 % Schenker AG) sind Enkelgesellschaften der DB AG. Bei den übrigen der bedeutsamen Gesellschaften handelt es sich um 100-prozentige Tochtergesellschaften der DB AG.

Abbildung 1

Besonders bedeutsame Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG

Die Richtlinien definieren 16 mittelbare Beteiligungen des Bundes im DB-Konzern als finanziell oder politisch besonders bedeutsam.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Anlage 9 der Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung.

2 Fast die Hälfte der Aufsichtsräte bedeutsamer Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG ohne Bundeseinfluss

Rechtsgrundlagen

Die bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG haben die Rechtsform einer AG oder einer GmbH. Eine AG ist nach dem AktG verpflichtet, einen Aufsichtsrat zu bilden. Bei einer GmbH muss die Gesellschaftsversammlung einen Aufsichtsrat erst ab 500 Mitarbeitenden verpflichtend einrichten.¹² Beschäftigt eine GmbH weniger als 500 Mitarbeitende, kann sie fakultativ einen Aufsichtsrat bilden, sofern der Gesellschaftsvertrag dies vorsieht. Bei mittelbaren Bundesbeteiligungen in der Rechtsform einer GmbH muss das BMDV auf die Einrichtung eines Aufsichtsrates hinwirken.¹³ Das BMDV hat anschließend in den Aufsichtsräten der bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften Bundesmandate einzufordern.¹⁴

Das BMDV hat außerdem die Möglichkeit, die besondere politische und finanzielle Bedeutung weiterer mittelbarer Beteiligungen festzustellen.¹⁵

Keine Bundesmandate in Aufsichtsräten bei fast der Hälfte der bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen

Bei fast der Hälfte der bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG hatte der Bund keine Bundesmandate in den Aufsichtsräten (vgl. Abbildung 2):

¹² Vgl. § 1 Absatz 1 Nummer 3 Satz 1 Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat. Beschäftigt eine Gesellschaft (GmbH und AG) mehr als 500 Arbeitnehmer/-innen, erhalten die Arbeitnehmervertreter/-innen ein Drittel der Aufsichtsratsstimmen. Ab einer Größe von 2 000 Arbeitnehmer/-innen erhalten die Arbeitnehmervertreter die Hälfte der Mandate im Aufsichtsrat. Die absolute Größe eines Aufsichtsrats richtet sich nach der Zahl der Mitarbeitenden. Vgl. § 4 Absatz 1 i. V. m. § 1 Absatz 1 Gesetz über die Drittelbeteiligung der Arbeitnehmer im Aufsichtsrat, § 7 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 Gesetz über die Mitbestimmung der Arbeitnehmer.

¹³ Dies gilt auch dann, wenn keine gesetzliche Pflicht dafür besteht. Vgl. Nummern 15 und 38, jeweils zweiter Absatz der Richtlinien.

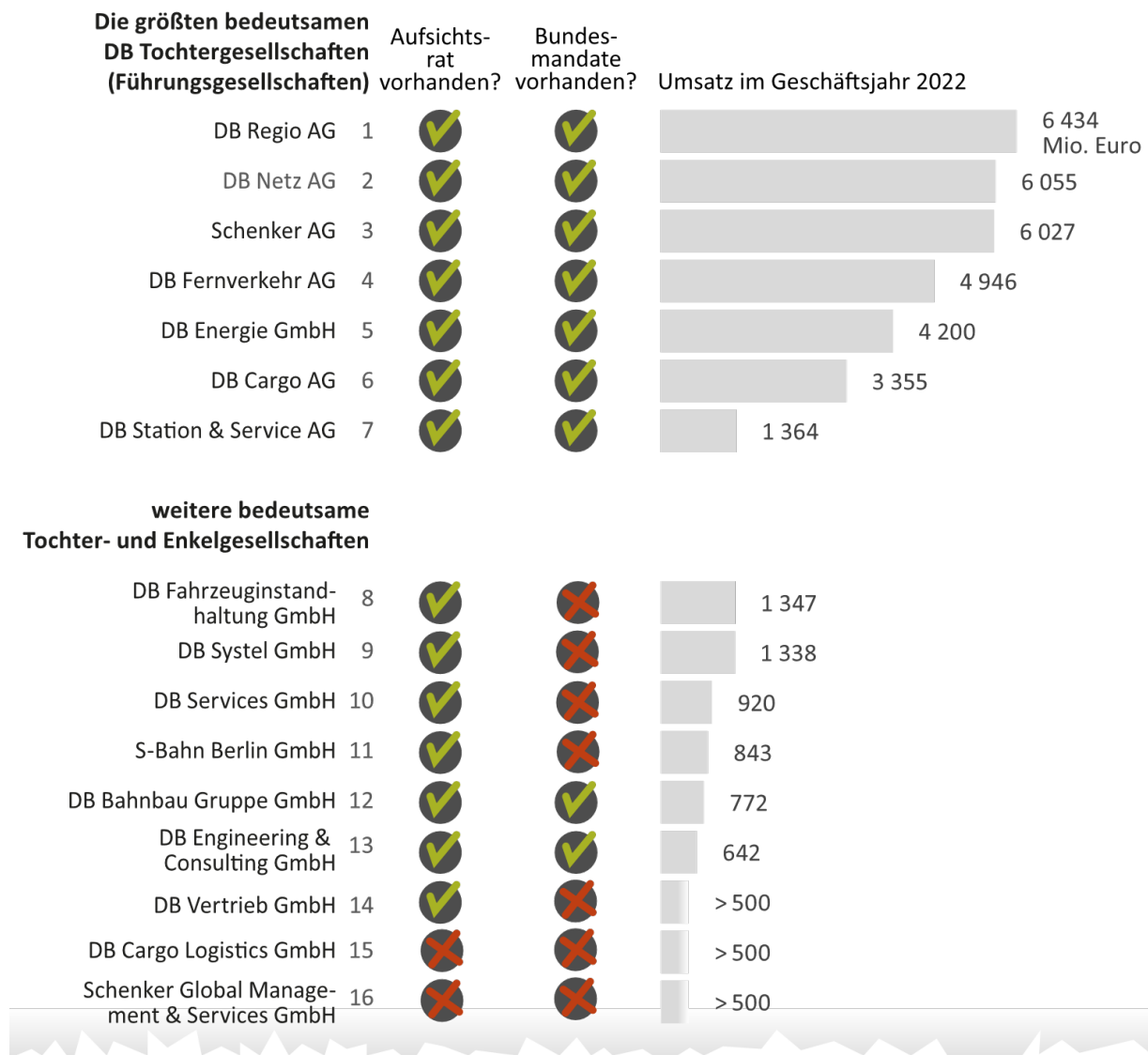
¹⁴ Vgl. Nummer 35 der Richtlinien.

¹⁵ Vgl. Nummer 15, zweiter Absatz der Richtlinien.

Abbildung 2

Häufig kein Bundesmandat bei bedeutsamen Gesellschaften

Das BMDV hat es bei fast der Hälfte der bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften im DB-Konzern unterlassen, darauf hinzuwirken, einen Aufsichtsrat einzurichten bzw. Bundesmandate zu sichern.



Erläuterung: für die DB Vertrieb GmbH, die DB Cargo Logistics GmbH und Schenker Global Management & Services GmbH ist der Jahresumsatz nicht öffentlich verfügbar. Die Angaben sind hier aus der Anlage 9 der Richtlinien abgeleitet.

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Anlage 9 der Richtlinien und Handelsregister (Stand April 2024) und Beteiligungsbericht des Bundes 2023, S. 173, 219.

Vereinbartes Bundesmandat nicht besetzt

Im Fall einer bedeutsamen Tochtergesellschaft hatte der Bund im Jahr 2016 mit der DB AG zwei Bundesmandate im Aufsichtsrat vereinbart. Von diesen zwei Mandaten sollte zunächst nur eines vom Bund besetzt werden. Das zweite Mandat sollte besetzt werden, sobald ein

bestehendes Aufsichtsratsmitglied ausschied. Bis heute entsendet der Bund aber nur einen Bundesvertreter. Das BMDV sah keinen Mehrwert durch einen weiteren Bundesvertreter; es entstünde lediglich zusätzlicher Bedarf an einer qualifizierten Person und vermehrter Zeitaufwand. Die Stimmenminderheit des Bundes wäre ohnehin nicht zu überwinden.

Bundesmandate bei weiteren mittelbaren Beteiligungen

Das BMDV hatte in den Aufsichtsräten zwei weiterer Enkelgesellschaften der DB AG Bundesmandate eingefordert und mit Bundesvertreterinnen oder -vertretern besetzt (vgl. Abbildung 3).¹⁶ Diese Gesellschaften waren deutlich umsatzschwächer und wurden in den Richtlinien nicht als bedeutsam aufgeführt.

Abbildung 3

Bund hält Bundesmandate in umsatzschwachen Enkelgesellschaften der DB AG

Das BMDV entsendet Bundesvertreterinnen und -vertreter in zwei nicht bedeutsame und zugleich umsatzschwache Enkelgesellschaften der DB AG.



weitere (nicht bedeutsame) Enkelgesellschaften	Aufsichtsrat vorhanden?	Bundesmandate vorhanden?	Umsatz im Geschäftsjahr 2022
Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße (DUSS) mbH	✓	✓	99
DB broadband GmbH	✓	✓	2

Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Anlage 9 der Richtlinien und Handelsregister (Stand April 2024) und Beteiligungsbericht des Bundes 2023, S. 173, 219.

Fokus des BMDV aussagegemäß auf Führungsgesellschaften

Nach Aussage des BMDV war die Auswahl der Gesellschaften mit Aufsichtsratsmandaten für den Bund „gelebte Praxis“ und „historisch gewachsen“. Das BMDV konzentrierte sich auf die Führungsgesellschaften des DB-Konzerns.¹⁷ Über diese Führungsgesellschaften könne es auch den Bundeseinfluss auf die zwei bedeutsamen Enkelgesellschaften ohne einen eigenen

¹⁶ Dabei handelt es sich um die Deutsche Umschlaggesellschaft Schiene-Straße mbH (DUSS). Sie betreibt Umschlagterminals im Kombinierten Verkehr (Schienengüterverkehr). Die zweite Gesellschaft ist die DB broadband GmbH. Sie vermarktet Telekommunikationsinfrastruktur. Die DB AG hatte die DB broadband GmbH im Jahr 2019 gegründet. Im Zuge der Gründung hatte das BMDV zwei Aufsichtsratsmandate für den Bund eingefordert (33 %). Diese Bundesmandate hatte die DB AG in der Satzung der DB broadband GmbH festgehalten, vgl. Handelsregister.

¹⁷ Zu diesen Führungsgesellschaften zählt das BMDV DB Fernverkehr AG, DB Regio AG, DB Cargo AG, DB InfraGO AG, DB Schenker AG, DB Energie GmbH und DB Arriva plc.

Aufsichtsrat ausüben. Nach Aussage des BMDV wäre die von den Richtlinien zugrunde gelegte abstrakte Umsatzschwelle von 500 Mio. Euro nicht zielführend für die Auswahl. Daraus ließen sich keine Rückschlüsse auf die Bedeutung der jeweiligen Gesellschaften für den Bund ableiten. Das BMDV beabsichtige daher nicht darauf hinzuwirken, künftig in allen 16 bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften einen Aufsichtsrat einzurichten und Bundesmandate einzufordern. Dazu hätten die personellen Ressourcen aufwachsen müssen. Die Bundesmandate im Aufsichtsrat der DB broadband GmbH begründete das BMDV mit der gesellschaftlichen Bedeutung dieses Unternehmens.

Zwischenfazit

Bei fast der Hälfte der bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften besteht kein Aufsichtsrat mit Bundesmandaten. Infolgedessen hatte das BMDV keinen angemessenen Bundeseinfluss auf diese Gesellschaften. Es verstößt damit gegen die gesetzlichen Vorgaben nach § 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO und die Richtlinien.

Die Aussage des BMDV, die Einrichtung von Aufsichtsräten und Bundesmandaten sei „historisch gewachsen“ und es fokussiere sich auf die Führungsgesellschaften, überzeugt nicht. Denn bedeutsame Tochtergesellschaften des Geschäftsfelds „Sonstige Beteiligungen“ (u. a. DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH und DB Systel GmbH) haben keine Führungsgesellschaften und sind damit gänzlich ohne Bundeseinfluss über ihre Aufsichtsräte.¹⁸

Der Umstand, dass das BMDV in zwei umsatzschwachen Enkelgesellschaften Bundesmandate gehalten hat, hat das BMDV nicht davon entbunden, die Forderung der Richtlinien für alle bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen zu erfüllen.

Mit seinem inkonsistenten Vorgehen hat das BMDV in Kauf genommen, dass bedeutsame Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG gänzlich ohne Bundeseinfluss im Aufsichtsrat geblieben sind. Das BMDV sollte gemäß den Richtlinien mindestens bei allen bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern auf die Einrichtung eines Aufsichtsrates hinwirken und entsprechend Bundesmandate sicherstellen.

Stellungnahme des BMDV

In seiner Stellungnahme hat das BMDV seinen Fokus auf die Führungsgesellschaften erneut bestätigt. Zu den fehlenden Führungsgesellschaften einiger bedeutsamer Tochtergesellschaften der DB AG hat sich das BMDV nicht geäußert.

¹⁸ Damit kann der Bund nur über den Konzernaufsichtsrat Einfluss nehmen, vgl. Tz. 4.

Das BMDV plane aber, bei weiteren (nicht bedeutsamen) Enkelgesellschaften (DB International Operations GmbH¹⁹ und DB Projekt Stuttgart–Ulm GmbH²⁰) einen Aufsichtsrat und Bundesmandate einzufordern. Dadurch könne das BMDV das internationale Geschäft und den Infrastrukturbereich besser steuern und überwachen. Woran das BMDV die Bedeutung dieser Gesellschaften festmache, hat es nicht erläutert.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung: Nach den Richtlinien hat das BMDV mindestens bei allen seinen bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern auf die Einrichtung eines Aufsichtsrats hinzuwirken und Bundesmandate sicherzustellen. Auch wenn das BMDV Bundesmandate in den Aufsichtsräten weiterer Enkelgesellschaften wie der DB International Operations GmbH besetzen will, rechtfertigt dies nicht, auf Mandate in den Aufsichtsräten der bedeutsamen mittelbaren Gesellschaften im DB-Konzern zu verzichten. Dazu hat das BMDV ausreichend personelle Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Vereinbarte Bundesmandate sollte das BMDV immer auch in Anspruch nehmen. Nur so kann das BMDV den Bundeseinfluss auch bei diesen DB-Tochtergesellschaften angemessen geltend machen, wie von den Richtlinien gefordert.

3 Bund in den Aufsichtsräten der bedeutsamen DB-Tochtergesellschaften in der Stimmenminderheit

Bund in den Aufsichtsräten der Tochtergesellschaften mit geringem Stimmenanteil

Ein angemessener Bundeseinfluss setzt voraus, dass der Bund über einen entsprechenden Stimmenanteil im Aufsichtsrat verfügt. Der Stimmenanteil sollte die Beteiligungsquote des Bundes am Grund- und Stammkapital widerspiegeln.

In den neun bedeutsamen Tochtergesellschaften des DB-Konzerns mit Aufsichtsrat hatten die Bundesvertreterinnen und -vertreter einen Stimmenanteil zwischen 8 und 17 %. Er ist damit regelmäßig deutlich in der Stimmenminderheit. Dies gilt sowohl für die größeren Eisenbahnverkehrs- und -infrastrukturgesellschaften des DB-Konzerns (10 bis 17 %) als auch

¹⁹ DB International Operations GmbH ist für den Betrieb und die Instandhaltung von Schieneninfrastruktur und Schienenfahrzeugen für den Personen- und Güterverkehr außerhalb Europas verantwortlich.

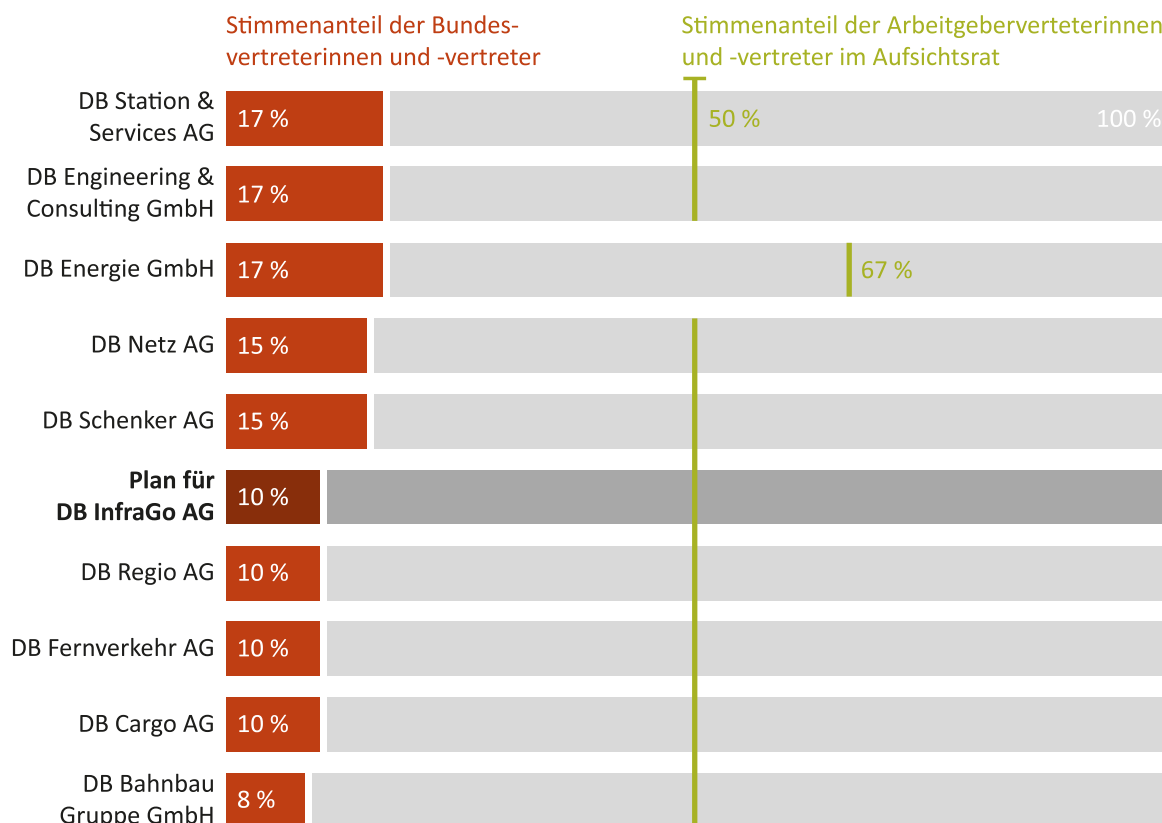
²⁰ DB Projekt Stuttgart–Ulm GmbH ist eine Projektgesellschaft für das Projekt Stuttgart–Ulm und steuert seit dem 1. September 2013 den Bau von Stuttgart 21.

für kleinere Gesellschaften wie die DB Bahnbaugruppe GmbH (8 %) (vgl. Abbildung 4). Dadurch können die Bundesvertreterinnen und -vertreter bei Entscheidungen durch die anderen Aufsichtsratsmitglieder überstimmt werden.

Abbildung 4

Ressorts mit geringem Stimmenanteil in den Aufsichtsräten

Die Bundesvertreterinnen und -vertreter haben auch bei den größten bedeutsamen DB-Tochtergesellschaften kaum Stimmenanteile in den Aufsichtsräten. Dies soll künftig auch für die DB InfraGO AG mit einem Stimmenanteil von 10 % gelten.



Grafik: Bundesrechnungshof. Quelle: Handelsregister, Drucksache 20/9960.

Bisher entsendet der Bund zwischen einem und drei Bundesvertreterinnen bzw. -vertreter in die Aufsichtsräte der bedeutsamen Tochtergesellschaften.

Der Bund wird bei der neu geschaffenen DB InfraGO AG voraussichtlich fünf Mandate im Aufsichtsrat besetzen (25 % der Stimmen). Davon sollen die Bundesvertreterinnen und -vertreter zwei Mandate erhalten. Die restlichen drei Mandate sollen Abgeordnete des Deutschen Bundestages erhalten.²¹ Damit läge der Stimmenanteil der Bundesvertreterinnen und -vertreter auch bei der DB InfraGO AG bei 10 %. Dieser wäre geringer, als er es noch im

²¹ Vgl. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU Aufsichtsrat der Deutschen Bahn AG, Drucksache 20/9960 vom 2. Januar 2024.

Aufsichtsrat der DB Netz AG und DB Station & Service AG (15 bzw. 17 %) war. Das BMDV hat erklärt, dass es seinen verringerten Stimmrechtsanteil im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG bedauere. Dies sei jedoch auf eine Entscheidung des Haushaltsausschusses zurückzuführen.

BMDV hat keine Kriterien, um Zahl der Bundesmandate im Aufsichtsrat festzulegen, und sieht geringen Stimmenanteil als unproblematisch an

Nach Angaben des BMDV sei die Zahl der Bundesmandate historisch gewachsen. Sie richte sich nach der Bedeutung und der Größe der Gesellschaft. Es bestünden aber keine eindeutigen Kriterien, an denen sich die Zahl der Bundesmandate orientiere. Das BMDV stelle mindestens eine Bundesvertreterin oder einen Bundesvertreter in den Führungsgesellschaften sicher. Damit sei eine qualitative Vorbereitung und eine effektive Durchsetzung der Bundesinteressen gewährleistet.

Bezüglich des Stimmenanteils hat das BMDV auf die Grundsätze der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit verwiesen. Es könne seine Bundesinteressen auch ohne eine Stimmenmehrheit durchsetzen. Dazu bringe es seine Interessen in den kollektiven Entscheidungs- und Beratungsprozess ein. Bisher seien die Bundesvertreterinnen und -vertreter selten von den anderen Aufsichtsratsmitgliedern überstimmt worden. Weitere Bundesmandate würden zusätzliche personelle Ressourcen erfordern.

Gegenteiliger Praxisfall

Obschon das BMDV über seine Bundesmandate die Möglichkeit hat, Informationen einzuholen,²² hatte das BMDV im Aufsichtsrat einer bedeutsamen Tochtergesellschaft der DB AG Schwierigkeiten, Informationen zu erhalten. Infolgedessen bat das BMDV im Juni 2024 beim Bundesrechnungshof um „Amtshilfe“. Der Bundesrechnungshof wurde gebeten, seine haushaltsrechtlichen Befugnisse nach § 54 Haushaltsgrundsätzegesetz auszuüben, um bei dieser Gesellschaft Unterlagen zu erheben und diese dann an das BMDV zu übermitteln. Unter den angeforderten Unterlagen befand sich u. a. ein Gesellschafterbeschluss zur Vergütungsstruktur sowie eine Aufschlüsselung der Einzelvergütung der Geschäftsführung. Letztere hatte die Gesellschaft dem BMDV trotz Aufforderung nicht übermittelt.²³

²² Dem Aufsichtsrat einer Gesellschaft als Ganzem stehen die Informationsrechte nach § 111 AktG i. V. m. § 72 Absatz 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung zu. Darüber hinaus kann auch ein einzelnes Aufsichtsratsmitglied nach § 90 Absatz 3 AktG i. V. m. § 52 Absatz 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung jederzeit einen Bericht über geschäftliche Vorgänge von erheblichem Einfluss verlangen.

²³ Der Bundesrechnungshof wies das BMDV auf seine eigenen Instrumente und Möglichkeiten hin.

BMDV sichert Bundesmandate nicht vertraglich ab

Das BMDV hat bisher nur bei der DB Engineering & Consulting GmbH seine Mandate in der Satzung niedergeschrieben. Für die restlichen acht Tochtergesellschaften ist dies in den Satzungen nicht verankert. Dies gilt bisher auch für die Satzung der DB InfraGo AG. Weitere vertragliche Dokumente, die die Zahl der Bundesmandate in den restlichen acht Tochtergesellschaften regeln, konnte das BMDV auf Nachfrage nicht vorlegen.

Führungskräfte des DB-Konzerns in den Aufsichtsräten der Tochtergesellschaften mit Stimmenmehrheit

Die DB AG hat als unmittelbare Eigentümerin der bedeutsamen Tochtergesellschaften und aufgrund der Beherrschungsverträge einen großen Einfluss: In deren Gesellschafterversammlung bzw. Hauptversammlungen²⁴ bestimmt sie die Mitglieder des Aufsichtsrates der Tochtergesellschaften.²⁵ In der Praxis sind die Vorstände und leitendes Personal der DB AG regelmäßig als arbeitgeberseitige Aufsichtsratsmitglieder bzw. als Aufsichtsratsvorsitzende der Tochtergesellschaften bestellt. Für die Führungsgesellschaften gilt das wie folgt:

- **DB Fernverkehr AG:**
Aufsichtsratsvorsitzender ist der Vorstandsvorsitzende der DB AG. Weitere Aufsichtsratsmitglieder sind sieben Leitungspersonen des Konzerns (für Bilanzen, Steuern und Versicherungen; Nachhaltigkeit und Umwelt; Kommunikation und Marketing; Konzernentwicklung DB AG; Steuern; Betrieb/Produktion Systemverbund DB AG; Personalgewinnung).
- **DB Cargo AG:**
Aufsichtsratsvorsitzender ist der Vorstandsvorsitzende der DB AG. Weitere Aufsichtsratsmitglieder sind der Konzernvorstand Personal und Recht, ein Vorstandsmitglied der DB Regio AG und fünf Leitungspersonen des Konzerns (für Personal, Konzerndatenschutz, Steuern, Steuerung Finanzen Systemverbund, Konzernbeauftragter Betrieb/Produktion Systemverbund).
- **DB Regio AG:**
Aufsichtsratsvorsitzender ist der Vorstandsvorsitzende der DB AG. Weitere Aufsichtsratsmitglieder sind sieben Leitungspersonen des Konzerns (Konzernbevollmächtigte für die Länder Baden-Württemberg und Hamburg, Schleswig-Holstein, Bremen und Niedersachsen; Recht; Beschaffung, DB Sicherheit GmbH; Kommunikation und Marketing; Konzernentwicklung).
- **DB InfraGO AG (Stand September 2024):**
Aufsichtsratsvorsitzender ist der Vorstand Infrastruktur der DB AG. Weitere Aufsichtsratsmitglieder sind der Konzernbeauftragte für die Gemeinwohlorientierte Infrastruktur und vier Leitungspersonen des Konzerns (für Energiebeschaffungs- und Risikomanagement;

²⁴ In einer AG wird die Gesellschafterversammlung Hauptversammlung genannt.

²⁵ Vgl. § 101 Absatz 1 Satz 1 AktG sowie § 52 Absatz 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung i. V. m. § 101 Absatz 1 Satz 1 AktG.

Beauftragter für Wirtschaft, Politik und Regulierung; Strategie und Transformation; Bereich Südost).

- DB Energie GmbH:

Aufsichtsratsvorsitzender ist der Vorstand Personal und Recht der DB AG. Weitere Aufsichtsratsmitglieder sind die Leiterin für Nachhaltigkeit und Umwelt und der Konzernbeauftragte für Steuerung Finanzen Systemverbund DB AG.

- DB Schenker AG:

Aufsichtsratsvorsitzender ist der Konzernvorstand Finanzen und Logistik. Weitere Aufsichtsratsmitglieder sind die Vorständin für Digitalisierung und Technik, der Vorstand für Personal und Recht der DB AG sowie vier Leitungspersonen des Konzerns (Beteiligungsmanagement, Mergers & Acquisitions/Corporate Venturing; Transformation, Organisation und Performance Management; Personal Konzernführungskräfte).

Zwischenfazit

Obwohl dem Bund als Alleineigentümer der DB AG mittelbar auch 100 % der operativ tätigen Tochtergesellschaften der DB AG gehören, liegt der Stimmenanteil der Bundesvertreterinnen und -vertreter in den vorhandenen Aufsichtsräten regelmäßig deutlich unter 20 %.

Als Beteiligungsführung obliegt einzig dem BMDV die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion des Bundes gegenüber der Gesellschaft, dem Parlament und der Öffentlichkeit.²⁶ Da das BMDV die Abgeordneten im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG nicht vorbereitet, hat es keinen Einfluss auf deren Stimmverhalten. Für einen größeren Bundeseinfluss hat das BMDV mehr Aufsichtsratsmandate für die Bundesvertreterinnen und -vertreter der Ressorts einzufordern und zu besetzen.

Das BMDV muss den Stimmenanteil des Bundes bei seinen mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern – auch bei begrenzten personellen Ressourcen – erhöhen, um seinen Bundeseinfluss auch bei diesen angemessen geltend zu machen, wie von den Richtlinien und der BHO gefordert. Dies gilt umso mehr, weil der verfassungsrechtliche Gewährleistungsauftrag auf Ebene der operativ tätigen Tochtergesellschaften des DB-Konzerns erbracht wird. Der geringe Stimmenanteil der Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB InfraGO AG wird auch die stärkere Ausrichtung der Geschäftstätigkeit der DB InfraGO AG am Gemeinwohl beeinträchtigen.

Der gegenwärtige Zustand ist darin begründet, dass das BMDV kein System hat, nach dem es bestimmt, in welchen Gesellschaften es wie viele Mandate einfordert. Bisher fehlt ihm dazu ein Katalog an quantifizierbaren Kriterien. Auch wenn das BMDV den geringen Stimmenanteil als unproblematisch einschätzt, zeigt beispielhaft die erbetene Amtshilfe betreffend Unterlagen einer bedeutsamen Tochtergesellschaft der DB AG, dass die effektive Durchsetzung von Bundesinteressen nicht immer gelingt. Dem Aufsichtsrat dieser Gesellschaft als Ganzem wie auch jedem einzelnen Aufsichtsratsmitglied stehen Informationsrechte zu. Diese sollten die Bundesvertreterinnen und -vertreter nutzen.

²⁶ Vgl. Nummer 2 der Richtlinien.

Aktuell sind nur bei einer bedeutsamen Tochtergesellschaft des Geschäftsfeldes „Sonstige Beteiligungen“ die Bundesmandate vertraglich gesichert. Die mangelnde vertragliche Grundlage birgt das Risiko, dass Bundesmandate überhaupt nicht bzw. nicht ausreichend besetzt werden und der Bundeseinfluss nicht angemessen geltend gemacht werden kann.

Die DB AG hat die Stimmenmehrheit in den Aufsichtsräten der bedeutsamen Tochtergesellschaften. Faktisch überwacht damit vornehmlich die DB AG als Holding ihre Tochtergesellschaften. Die Überwachung durch den Bund ist demgegenüber unzureichend. Die Vorschriften für eine aktive Beteiligungsführung des Bundes bei bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern laufen dadurch ins Leere.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV wiederholte seine Auffassung, dass es das Bundesinteresse auch ohne absolute Stimmenmehrheit des Bundes im Aufsichtsrat durchsetzen könne. Es plane, bei der DB Energie GmbH künftig bis zu drei Bundesmandate bei gleichzeitiger Vergrößerung des Aufsichtsrates einzufordern. Das BMDV lehne aber weiterhin quantifizierbare Kriterien hinsichtlich der Zahl der Aufsichtsratsmandate des Bundes in den bedeutsamen Tochtergesellschaften im DB-Konzern ab. Zur vertraglichen Absicherung der Bundesmandate hat das BMDV sich nicht geäußert.

Zu dem vom Bundesrechnungshof dargestellten gegenteiligen Praxisfall teilte das BMDV mit, dass der Bundesvertreter im Aufsichtsrat in Abstimmung mit der Beteiligungsführung einen Bericht nach § 90 Absatz 2 Satz 2 AktG bei der Geschäftsführung angefordert habe. Das Ergebnis stehe noch aus (Stand Mitte September 2024).

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof befürwortet den Plan des BMDV, die Zahl der Bundesmandate im Aufsichtsrat der DB Energie GmbH zu erhöhen. Aus der Stellungnahme geht aber weiterhin nicht hervor, an welchen Kriterien sich die Zahl der Bundesmandate bemisst und welchen Stimmenanteil das BMDV im Aufsichtsrat der DB Energie GmbH anstrebt.

In den anderen bedeutsamen Tochtergesellschaften wird der Bund weiterhin nur einen geringen Stimmenanteil halten. Einen Kriterienkatalog, an dem sich die Bundesmandate und damit der Stimmenanteil des Bundes orientiert, lehnt das BMDV weiter ab. Der Bundesrechnungshof bleibt daher bei seiner Einschätzung: Das bisherige Vorgehen des BMDV ist unsystematisch und nicht schlüssig. Bei der gegenwärtigen Stimmenminderheit stellt der Bund in den Aufsichtsräten der Tochtergesellschaften kein Gegengewicht zu den Konzernführungskräften der DB AG. Zudem verzichtet das BMDV weiterhin auf eine vertragliche Absicherung der Bundesmandate. Der angemessene Bundeseinfluss ist damit auch bei der DB InfraGO AG nicht gesichert.

Das BMDV mag zwischenzeitlich über sein Bundesmandat im Aufsichtsrat der im Praxisfall genannten bedeutsamen Tochtergesellschaft sein Informationsrecht eingefordert haben. Das Amtshilfegesuch des BMDV an den Bundesrechnungshof zeigt aber, dass die Durchsetzung des Bundeseinflusses auf die mittelbaren Tochtergesellschaften der DB AG nicht immer gelingt.

Der Bundesrechnungshof bleibt bei seiner Forderung: Das BMDV sollte anhand quantifizierbarer Kriterien die Zahl der Bundesmandate in den jeweiligen Aufsichtsräten bedeutsamer Beteiligungen festlegen und vertraglich sichern. Den Kriterienkatalog sollte das BMDV dokumentieren und Abweichungen begründen.

4 Bundeseinfluss über den Konzernaufsichtsrat auf DB-Tochtergesellschaften begrenzt

Besetzung des Konzernaufsichtsrats

Das BMDV gab an, dass die Mitwirkungsrechte des Bundes gerade durch die Holdingstruktur des DB-Konzerns gewährleistet würden. Insbesondere Investitionsvorhaben der Tochtergesellschaften würden regelmäßig im Konzernaufsichtsrat aufgegriffen werden.

Im Konzernaufsichtsrat verfügt der Bund mit zehn der insgesamt 20 Mandate über die Hälfte der Aufsichtsratsmandate.²⁷ Zusammen mit dem doppelten Stimmrecht des Aufsichtsratsvorsitzenden hat der Bund die Stimmenmehrheit im Konzernaufsichtsrat. Von den zehn Mandaten des Bundes entsenden das BMDV, BMF und BMWK jeweils eine Bundesvertreterin oder einen Bundesvertreter in den Konzernaufsichtsrat.²⁸ Sieben weitere Mitglieder wählt der Bund als alleiniger Anteilseigner in der Hauptversammlung der DB AG in den Konzernaufsichtsrat. Die Bundesministerien bereiten die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Konzernaufsichtsrat im Vorfeld vor.

Die BHO und die Richtlinien fordern eine Verständigung zwischen den Aufsichtsratsmitgliedern des Bundes zur einheitlichen Auffassung von wichtigen Entscheidungen.²⁹ Dazu hat das BMDV im Dezember 2023 ein Austauschformat für alle Aufsichtsratsmitglieder des Bundes bei der DB AG initiiert. Auf das Stimmverhalten der übrigen sieben Aufsichtsratsmitglieder des Bundes haben die Bundesministerien aussagegemäß dennoch nicht im gleichen Maße Einfluss wie auf die Bundesvertreterinnen und -vertreter.

²⁷ Die übrigen zehn Aufsichtsratsmandate setzen sich aus Arbeitnehmervertreterinnen/-vertretern zusammen. Vgl. § 9 Absatz 3 Satzung der DB AG.

²⁸ Vgl. § 65 Absatz 6 BHO und § 9 Absatz 2 Satzung der DB AG.

²⁹ Vgl. Nummer 70 der Richtlinien und Verwaltungsvorschriften zur BHO Nummer 3 zu § 65 BHO.

Zustimmungsvorbehalte des Konzernaufsichtsrats hinsichtlich Tochtergesellschaften

Der Konzernaufsichtsrat kontrolliert und berät den DB AG-Vorstand, vgl. Tz. 1. Ein wesentliches Einflussinstrument ist der Katalog zustimmungspflichtiger Geschäfte. Diesen gibt es sowohl auf Ebene der Muttergesellschaft DB AG wie auch für alle Tochtergesellschaften der DB AG. So hat der Konzernaufsichtsrat der kurz- und mittelfristigen Investitionsplanung als Bestandteil der Unternehmensplanung des Konzerns zuzustimmen.³⁰ Außerdem hat er Investitionen ab einem Eigenmittelbetrag von 500 Mio. Euro separat zuzustimmen.³¹ Weitere Geschäfte wie beispielsweise der Erwerb oder die Veräußerung von Grundstücken unterliegen ab 25 Mio. Euro der Zustimmungspflicht des Konzernaufsichtsrats.³²

Eine Erweiterung des zustimmungspflichtigen Katalogs des Aufsichtsrats der DB AG prüfe das BMDV derzeit. Dazu befinde es sich im Abstimmungsprozess mit den Ressorts.

Holdingstruktur schränkt Einflussnahme des Bundes auf die bedeutsamen Tochtergesellschaften ein

Der Bundesrechnungshof hat zuletzt in seinem Sonderbericht aus dem Jahr 2023 darauf hingewiesen, dass die Holdingstruktur des DB-Konzerns und die Rechtsform der DB AG die Einflussnahme des Bundes auf die operativ tätigen Tochtergesellschaften des DB-Konzerns einschränkt.³³ Die DB AG hat als unmittelbare Eigentümerin mit ihren Tochtergesellschaften Beherrschungsverträge geschlossen.³⁴ Damit ist sie gegenüber den Vorständen und Geschäftsführungen der Tochtergesellschaften weisungsbefugt.³⁵

Der Bund hat als Eigentümer der Konzernmutter DB AG aufgrund der gewählten Rechtsform der AG keine Weisungs- oder durchgreifenden Steuerungsrechte gegenüber dem Vorstand der DB AG.³⁶

³⁰ Vgl. § 6 Absatz 4 der Geschäftsordnung für den Vorstand der DB AG, Stand 20. März 2024.

³¹ Der Schwellenwert von 500 Mio. Euro gilt für Investitionen, die in der Unternehmensplanung enthalten sind. Investitionen, die nicht bereits in der Unternehmensplanung enthalten sind, unterliegen ab einem Eigenmittelbetrag von 50 Mio. Euro dem Zustimmungsvorbehalt des Konzernaufsichtsrats. Weitere Wertgrenzen bestehen für Projekte innerhalb von Clustern und bei Kostensteigerungen, vgl. Geschäftsordnung für den Vorstand der DB AG (Stand 20. März 2024), dort Anlage 2, Nummer 5 und 11.

³² Vgl. Geschäftsordnung für den Vorstand der DB AG, dort Anlage 2, Nummer 6.

³³ Vgl. Tz. 1: Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG – Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung vom 15. März 2023.

³⁴ Vgl. DB AG, Integrierter Bericht 2023, S. 193.

³⁵ Vgl. § 308 Absatz 1 und 2 AktG.

³⁶ Die Rechtsform einer GmbH auf der Ebene der Muttergesellschaft DB AG hätte dagegen direkte Zugriffsrechte des Bundes per Gesellschafterbeschluss zugelassen. Vgl. § 48 Absatz 1 Gesetz betreffend die Gesellschaften mit beschränkter Haftung und Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages, Sachstand, Möglichkeit des Bundes Ziele in bundeseigenen Unternehmen durchzusetzen. Gz. WD7-3000-022/19, S. 9 – 12.

Zwischenfazit

Der Bundesrechnungshof sieht – anders als das BMDV – nicht, dass der Bundeseinfluss auf die mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern über den Konzernaufsichtsrat gewährleistet ist. Trotz der Stimmenmehrheit des Bundes ist der Bundeseinfluss auf die mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern über den Konzernaufsichtsrat begrenzt:

Die zehn Aufsichtsratsmitglieder des Bundes im Konzernaufsichtsrat werden vom BMDV nicht gleichermaßen vorbereitet. Um den Bundeseinfluss sicherzustellen, ist die von der BHO und den Richtlinien geforderte Verständigung über wichtige Entscheidungen wesentlich. Es bleibt abzuwarten, inwieweit das vom BMDV neu eingerichtete Austauschformat dies ermöglichen kann.

Investitionen von Tochtergesellschaften stehen erst ab dem sehr hohen pauschalen Schwellenwert von 500 Mio. Euro unter dem Zustimmungsvorbehalt des Konzernaufsichtsrates. Zum Vergleich: Jede Rüstungsinvestition der Bundeswehr ab einem Investitionsvolumen von 25 Mio. Euro bedarf der gesonderten Zustimmung des Haushaltsausschusses.³⁷

Investitionsentscheidungen unter diesem Schwellenwert unterliegen formal zwar der Zustimmung des Konzernaufsichtsrats, wenn sie Bestandteil der Unternehmensplanung sind. Es ist aber zweifelhaft, inwieweit sich der Konzernaufsichtsrat in den vier Sitzungen pro Kalenderjahr ausreichend mit den Vorhaben aller bedeutsamen Tochtergesellschaften befassen kann. Dies gilt sowohl in Anbetracht der mehr als 400 Gesellschaften im DB-Konzern wie auch der Größe der bedeutsamen Tochtergesellschaften und deren Investitionsvolumina.³⁸

Eine ausreichende Einflussnahme des Bundes über den Konzernaufsichtsrat ist bei Investitionsentscheidungen der bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen unter 500 Mio. Euro derzeit nicht gegeben. Da der Bund in den Aufsichtsräten der Tochtergesellschaften in der Stimmenminderheit ist, kann er seinen Einfluss auch auf der Ebene der Tochtergesellschaften nicht angemessen geltend machen (vgl. Tz. 3). Damit kann der Bund Investitionsentscheidungen unter 500 Mio. Euro nicht beeinflussen. Der Konzernaufsichtsrat muss seine Schwellenwerte nach Art und Umfang der jeweiligen Tochtergesellschaften differenzieren und niedriger ansetzen. Dies sollte das BMDV bei seiner angekündigten Untersuchung zur Ausweitung des Katalogs berücksichtigen.

³⁷ Vgl. Bundesministerium der Verteidigung, Beschaffung. Die 25-Millionen-Euro-Vorlagen, <https://www.bmvg.de/de/beschaffung-25-millionen-euro-vorlagen>, aufgerufen am 3. Juli 2024. Bei der Lufthansa AG hat der Aufsichtsrat über Investitionen ab einem Einzelwert von mehr als 250 Mio. zuzustimmen; Vgl. Geschäftsordnung für den Vorstand der Deutschen Lufthansa AG (Fassung Mai 2018), § 5 Nummer 1c., <https://investor-relations.lufthansagroup.com/de/corporate-governance/satzung-und-geschaefts-ordnung.html>.

³⁸ So hatte bereits allein die DB Station & Service AG im Jahr 2022 einen höheren Umsatz als andere Beteiligungen des Bundes (DB Station & Service AG: 1 364 Mio. Euro; DFS Deutsche Flugsicherung GmbH: 1 382 Mio. Euro; Bundesdruckerei Gruppe GmbH: 907 Mio. Euro); vgl. BMF, Beteiligungsbericht des Bundes 2023, S. 49 und 180.

Hinzu kommt, dass die DB AG aufgrund der Holdingstruktur als unmittelbare Eigentümerin stärkere Möglichkeiten als der Bund hat, ihre eigenen Interessen bei den operativ tätigen Tochter- und Enkelgesellschaften durchzusetzen.³⁹ Denn der Bund verfügt bei den Tochter- und Enkelgesellschaften – wenn er überhaupt vertreten ist – regelmäßig nur über die Stimmenminderheit, vgl. Tz. 2 und 3. Durch die Personalunion von DB-Konzernvorstand und Aufsichtsratsmandat bei den Tochtergesellschaften wird die Leitungsmacht des Konzernvorstands weiter gestärkt.

Stellungnahme des BMDV

Das BMDV verwies in seiner Stellungnahme neben dem neu etablierten Austauschformat (eine Woche vor der Aufsichtsratssitzung) auch auf die Anteilseignervorbesprechung (einen Tag vor der Aufsichtsratssitzung). Die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu den Schwellenwerten zustimmungspflichtiger Geschäfte nehme das BMDV dankend auf.

Abschließende Bewertung

Der Bundesrechnungshof befürwortet die Austauschformate des BMDV mit allen Anteilseignervertreterinnen und -vertretern der DB AG. Die Vor- und Nachbereitung der Beteiligungsführung zielt aber weiterhin nur auf die drei Bundesvertreterinnen und -vertreter der Ressorts ab. Daher bleibt abzuwarten, inwieweit die Austauschformate ein einheitliches Stimmverhalten und einen ausreichenden Einfluss des Bundes ermöglichen können.

Der Bundesrechnungshof nimmt zur Kenntnis, dass das BMDV die Hinweise zu den Schwellenwerten zustimmungspflichtiger Kataloge umsetzen will. Es sollte die Schwellenwerte der zustimmungspflichtigen Entscheidungen nach Art und Umfang der jeweiligen Tochtergesellschaften überprüfen und niedriger ansetzen.

5 Abschließende Würdigung und Empfehlungen

Der DB-Konzern ist der größte Zuwendungsempfänger des Bundes. Nach einem Verlust von 2 Mrd. Euro im Jahr 2023 hat der DB-Konzern im ersten Halbjahr 2024 erneut einen Verlust von 1,2 Mrd. Euro erwirtschaftet.⁴⁰ Dieses wirtschaftliche Risiko trägt letztlich der Bund.

³⁹ Vgl. Bericht nach § 99 BHO zur Dauerkrise der Deutschen Bahn AG – Hinweise für eine strukturelle Weiterentwicklung, S. 26 f und S. 33 vom 15. März 2023 und Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss zur Neuausrichtung der Schienenverkehrsinfrastruktur; Sachstand beim Start der DB InfraGO AG, Gz. V 2 - 00001999/2 vom 26. April 2024.

⁴⁰ Vgl. Deutsche Bahn AG, Integrierter Bericht 2023, S. 108, Deutsche Bahn AG, Integrierter Zwischenbericht 2024, S. 26.

Der Bund kann auf den DB-Konzern aufgrund der Rechtsform der Konzernmutter und der Holdingstruktur vor allem über die Aufsichtsräte Einfluss nehmen. Als beteiligungsführendes Ministerium verzichtet das BMDV aber bei fast der Hälfte der finanziell besonders bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG auf diese Einflussmöglichkeiten für den Bund. Mit einem Jahresumsatz von jeweils zum Teil mehr als 1 Mrd. Euro gehören diese Gesellschaften zu den finanziell wichtigsten Beteiligungen des Bundes. Dennoch verlässt sich das BMDV in seiner Beteiligungsführung allein auf den Konzernaufsichtsrat und auf die Aufsichtsräte der Führungsgesellschaften. Vier bedeutsame Tochtergesellschaften des Geschäftsfelds „sonstige Beteiligungen“ (u. a. DB Fahrzeuginstandhaltung GmbH und DB Systel GmbH) ohne Bundesmandat sind keiner Führungsgesellschaft unterstellt. Damit nimmt das BMDV in Kauf, dass diese gänzlich ohne Bundeseinfluss sind. Der Konzernaufsichtsrat hat wiederum keine ausreichenden Kapazitäten, die Aufsichtsratsarbeit aller Tochter- und Enkelgesellschaften zu übernehmen.

Bei einem Stimmenanteil des Bundes von max. 17 % laufen die Vorschriften für eine aktive Beteiligungsführung des Bundes bei bedeutsamen mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern ins Leere. Dies betrifft auch den verfassungsrechtlichen Gewährleistungsauftrag des Bundes bei der DB InfraGO AG. Das BMDV lässt mit den geringen Stimmenanteilen des Bundes zu, dass faktisch die DB AG ihre Tochtergesellschaften überwacht – und nicht der Bund.

Mit seinem bisherigen Vorgehen missachtet das BMDV die gesetzlichen Vorgaben nach § 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO und die Richtlinien. Der Bundesrechnungshof fordert, dass sich der Bund beim DB-Konzern auf allen Ebenen verstärkt einbringt. Der finanzielle Bedarf für die zusätzlichen personellen Ressourcen, die das BMDV dafür bereitstellen müsste, ist minimal im Vergleich zu den wirtschaftlichen Risiken, die der Bund mit dem DB-Konzern übernimmt.

Der Bundesrechnungshof empfiehlt dem Parlament, das BMDV aufzufordern, auf einen stärkeren Bundeseinfluss in seinen mittelbaren Beteiligungen im DB-Konzern hinzuwirken. Im Einzelnen sollte das BMDV darauf hinwirken,

1. bei allen bedeutsamen Tochter- und Enkelgesellschaften der DB AG Aufsichtsräte einzurichten und Bundesmandate sicherzustellen;
2. anhand nachvollziehbarer Kriterien eine angemessene Zahl an Bundesmandaten in den Aufsichtsräten sicherzustellen und in Anspruch zu nehmen;
3. die Einflussmöglichkeiten des Bundes über alle Anteilseignervertreterinnen und -vertreter im Konzernaufsichtsrat gleichermaßen zu nutzen und Schwellenwerte von Zustimmungsvorbehalten zu prüfen;
4. die Informationsrechte der Bundesvertreterinnen und -vertreter vollständig zu nutzen.

Dr. Steuer

Klabunn

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.