

Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV)
(Einzelplan 12)

10 Seit über 30 Jahren keine Eigentümerstrategie – Bund in Dauerkrise der DB AG zielloos

(Kapitel 1202 Titel 831 01)

Zusammenfassung

Der Bund ist Alleineigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG). Das BMDV hat es versäumt, der DB AG mit einer Eigentümerstrategie Leitplanken vorzugeben. Damit hat es die gegenwärtigen Probleme begünstigt.

Die DB AG wurde mit der Bahnreform im Jahr 1994 gegründet; seitdem ist der Bund Alleineigentümer. Das BMDV vertritt den Bund in dieser Rolle. Es kündigte im Jahr 2022 angesichts sich verschärfender Probleme beim Schienennetz und -verkehr an, diese besser wahrnehmen zu wollen. Es wollte noch im selben Jahr eine Eigentümerstrategie entwickeln. Diese Strategie fehlt noch immer. Die eisenbahnpolitischen Ziele des Bundes sind weiterhin nicht klar definiert. Damit verstößt das BMDV fortwährend gegen die Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze).

Das BMDV verschleppt den Prozess – einen belastbaren Zeitplan gibt es nicht. Es hat keine ausreichende Grundlage für eine ressortübergreifend abgestimmte Eigentümerstrategie vorgelegt. Dies betrifft sowohl Geschäftstätigkeiten „jenseits der Schiene in Deutschland“ als auch die Frage, „wie viel Bahn zu welchen Kosten“ vom Bund gewünscht ist. Ohne Eigentümerstrategie kann der Bund die Beteiligung weder steuern noch den Beteiligungserfolg angemessen überwachen. Dem Parlament fehlt ohne diese Strategie eine wichtige Basis für Haushaltsentscheidungen. Ungeachtet des Steuerungsvakuums hat das BMDV bereits Entscheidungen zur Struktur des DB AG-Konzerns vorweggenommen und stellt ihm immer höhere Bundesmittel bereit.

Das BMDV muss sich mit den anderen Ressorts auf eine Eigentümerstrategie des Bundes für die DB AG einigen. Auf dieser Grundlage muss es regelmäßige Erfolgskontrollen durchführen.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Bund mit Gemeinwohlauftrag und Rolle als Eigentümer der DB AG

Die Bahnreform des Jahres 1994 führte die Staatsunternehmen Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn zur DB AG zusammen. Seitdem wird die DB AG als privatrechtliches Wirtschaftsunternehmen geführt. Alleiniger Eigentümer der DB AG ist der Bund. Das BMDV vertritt den Bund gegenüber dem Unternehmen sowie dem Parlament und der Öffentlichkeit. Die dafür zuständigen Fachreferate bilden die Beteiligungsführung.

Das Grundgesetz verpflichtet den Bund, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes sowie bei den Verkehrsangeboten das Allgemeinwohl zu beachten (Gemeinwohlauftrag). Die Geschäftstätigkeiten der DB AG dienen jedoch nicht nur dem Schienennetz und -verkehr in Deutschland. Vielmehr hat die DB AG ihre Aktivitäten auch in bahnfremde Bereiche und in mehr als 140 Länder ausgeweitet.

Grundsätze guter Unternehmensführung verlangen eine Eigentümerstrategie

Für die Beteiligungsführung und für Bundesunternehmen gelten die Grundsätze. Demnach soll der Bund seine Unternehmen aktiv führen. Die Beteiligungsführungen haben Eigentümerstrategien zu entwickeln. Dafür müssen sie für die Unternehmen Ziele festlegen. Diese bilden ab, welches wichtige Bundesinteresse erreicht werden soll. Ein solches liegt vor, wenn der Bund mit der Beteiligung Aufgaben des Grundgesetzes erfüllt. Im Fall der DB AG konzentriert es sich auf den Gemeinwohlauftrag. Die Ziele sind als messbare, zu erreichende Sollzustände zu definieren und angemessen zu terminieren. Die Unternehmensstrategie soll sich an einer Eigentümerstrategie ausrichten.

Die Eigentümerstrategie bildet die Grundlage für spätere Erfolgskontrollen. Auch hierzu sind die Beteiligungsführungen durch die Grundsätze verpflichtet. Sie haben regelmäßig zu überprüfen, ob und in welchem Maße die Ziele erreicht werden.

Bund ohne Eigentümerstrategie

Eine Eigentümerstrategie für die DB AG hat der Bund seit der Bahnreform nicht.

Der Bundesrechnungshof wies im Jahr 2019 darauf hin, dass sich die DB AG mangels Vorgaben des Bundes zum Universalkonzern entwickelte. Er erachtete dies als

strategisch nicht sinnvoll. Die bahnfremden und internationalen Expansionen waren zudem oft wirtschaftlich erfolglos. Zu einem Inbegriff der fehlgeleiteten Entwicklung wurde das Engagement der DB AG beim britischen Nahverkehrsanbieter Arriva. Diese Beteiligung führte zu milliardenschweren Verlusten und beeinträchtigte die wirtschaftliche Lage des Konzerns spürbar.

BMDV räumt Probleme ein und kündigt Eigentümerstrategie an

Politische und andere Versäumnisse haben das System Eisenbahn an seine Grenzen gebracht. Dies räumte das BMDV angesichts sich verschärfender bahnbetrieblicher und finanzieller Probleme der DB AG im Juni 2022 öffentlich ein. Hierzu habe auch die Art beigetragen, wie der Bund die Eigentümerrolle bei der DB AG zuvor wahrgenommen hatte. Das BMDV kündigte an, die Interessen des Bundes bei der DB AG künftig stärker durchsetzen zu wollen.

Im selben Jahr übte das Bundesministerium der Finanzen (BMF) Druck auf das BMDV aus, mit ihm endlich eine Eigentümerstrategie abzustimmen. Anlass hierfür war ein haushaltsrechtlicher Antrag der DB AG für eine Unternehmensgründung im Ausland. Das BMF erteilte zwar seine Einwilligung, knüpfte diese aber für künftige Anträge an eine mit ihm abgestimmte Eigentümerstrategie. In der Folge lehnte es dann einen Antrag der DB AG auf Gründung einer ausländischen Cargo-Gesellschaft ab. Es kritisierte, das BMDV habe die Eigentümerstrategie nicht vorangetrieben. Infolgedessen verständigten sich BMDV und BMF darauf, sich bis zum Jahresende 2022 auf eine „Eigentümer- und Auslandsstrategie“ festzulegen.

Erarbeitung der Eigentümerstrategie weiter verzögert und ohne belastbaren Zeitplan – BMDV und DB AG schaffen derweil Fakten

Im Frühjahr 2023 wies der Bundesrechnungshof in einem Sonderbericht zur Dauerkrise der DB AG darauf hin, dass eine Eigentümerstrategie überfällig ist. Zwar lag ein Entwurf vor, der aber nicht ressortübergreifend abgestimmt war. Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes war dieser auch inhaltlich nicht überzeugend. Das BMDV kündigte an, es wolle Wirkungsziele konkretisieren und im Wege einer Erfolgskontrolle überwachen.

Das BMF erklärte erneut, ohne abgestimmte Eigentümerstrategie könne es zu keinen haushaltsrechtlichen Anträgen der DB AG mehr einwilligen. Im Juni 2023 bestätigte das BMDV gegenüber dem Deutschen Bundestag, es erarbeite eine Eigentümerstrategie und stimme einen Entwurf innerhalb der Bundesregierung ab. Im Dezember 2023

wiederholte das BMDV auf eine parlamentarische Anfrage hin, eine Strategie befinde sich in der Ressortabstimmung.

Die dabei bisher vom BMDV erarbeiteten Entwürfe hatten einen Umfang von jeweils rund sieben Textseiten. Es verwendete darin Formulierungen wie „Gewährleistung hinreichender Trassenkapazität mittels ausreichender Netzgröße/Streckenlänge“ oder „Anbindung des ländlichen Raums“. Offen ließ es dabei, wie solche Ziele den Gemeinwohlaufrag und messbare Sollzustände abbilden.

Das BMDV sah die DB AG in einem früheren Entwurf der Eigentümerstrategie als Wegbereiterin an, um Auslandsmärkte für deutsche Unternehmen erschließen zu können. In einem späteren Entwurf hieß es zu Auslandsprojekten lediglich, dass diese dem Kerngeschäft im Inland nicht entgegenstehen dürfen.

Auch im Juni 2024 hatte das BMDV immer noch keinen Zeitplan für die Fertigstellung der Eigentümerstrategie.

Mittlerweile haben das BMDV und die DB AG wichtige Entscheidungen zur Struktur des Konzerns getroffen. So hat die DB AG zwei ihrer Infrastrukturgesellschaften verschmolzen und so die neue DB InfraGO AG geschaffen. Der Bund ist bei dieser – wie bei den Vorgängergesellschaften – nur mittelbarer Eigentümer mit entsprechend begrenzten Einflussmöglichkeiten. Zugleich hat er seine Zahlungen für die Eisenbahninfrastruktur spürbar erhöht. Beispielsweise sieht der Bundeshaushalt 2024 über ursprünglich vorgesehene Eigenkapitalhilfen von 1,1 Mrd. Euro hinaus weitere 4,4 Mrd. Euro vor.

10.2 Würdigung

Seit Langem hat das BMDV die Eigentümerrolle des Bundes bei der DB AG nicht angemessen wahrgenommen. Seit nunmehr 30 Jahren fehlen Ziele für die Bundesbeteiligung an der DB AG. Eine abgestimmte Eigentümerstrategie hat das BMDV bislang nicht vorgelegt. Die politischen Versäumnisse der Vergangenheit führt es fort.

Es verstößt damit gegen die verbindlichen Grundsätze. Das BMF musste das BMDV erst dazu anhalten, mit der Erarbeitung einer Eigentümerstrategie zu beginnen. Dies belegt den unzureichenden Willen der Beteiligungsführung. Ohne Eigentümerstrategie fehlen klare Vorgaben zur Ausrichtung des Konzerns. Ziele, die das wichtige Bundesinteresse widerspiegeln, sind nicht definiert. Das BMDV hat es versäumt, den Gemeinwohlaufrag des Bundes mit Leben zu füllen. Obwohl es sich um nur wenige Textseiten handelt, hat das BMDV die Entwicklung eines derart wesentlichen Dokuments über Jahre verschleppt. Mit Blick auf die finanzielle und politische Bedeutung der DB AG ist das nicht hinnehmbar.

Es fehlen nach wie vor die Leitplanken, die weiteren Fehlentwicklungen der DB AG vorbeugen sollten. Ohne ressortübergreifend abgestimmte Ziele für die DB AG und ihre Tochterunternehmen können keine systematischen Erfolgskontrollen stattfinden. Eine wichtige Basis für Haushaltsentscheidungen des Parlaments liegt nicht vor. Zudem haben BMDV und BMF keine Richtschnur, anhand derer sie die haushaltsrechtlichen Anträge der DB AG befürworten oder ablehnen könnten. Auch hinsichtlich der Konzernstruktur agiert der Bund ziel- und planlos. Die heutigen Probleme sind auch auf die unzureichende Ausrichtung auf den Gemeinwohlauflauf zurückzuführen. Es ist nicht nachvollziehbar, dass das BMDV in seinen Entwürfen Hintertüren für vielfältige internationale und bahnfremde Tätigkeiten offenlässt.

Das BMDV bleibt hinter seinen Ankündigungen gegenüber Parlament und Öffentlichkeit erheblich zurück. Es wollte die Bundesinteressen stärker durchsetzen. Das fortdauernde Steuerungsvakuum erschwert es dem Bund, Wege aus der Dauerkrise der DB AG zu finden. Damit kann die DB AG losgelöst von den Interessen des Bundes agieren. Solange eine Eigentümerstrategie fehlt, hat die DB AG auch keine verbindlichen Ziele, nach der sie ihre Unternehmensziele ausrichten soll.

10.3 Stellungnahme

Verneint hat das BMDV, dass für die DB AG und ihre Tochtergesellschaften im Ausland die Leitplanken bzw. eine „Richtschnur“ fehlen würden. Nach seiner Auffassung begrenze sich das wichtige Bundesinteresse nicht auf die Eisenbahn in Deutschland. Das Auslandsgeschäft der DB AG könne zielführend sein, um den Schienenverkehr in Deutschland markt- und kundenorientiert zu betreiben. Es hat dazu auf in der Vergangenheit von ihm definierte fachpolitische Interessen verwiesen. Zu diesen Bundesinteressen zählen neben dem oben genannten „Erschließen von Auslandsmärkten (unter Beachtung geopolitischer Interessen)“ u. a. auch „die Gewinnung von Fachkräften für Deutschland“, „Industriekooperationen“ oder „Klimaschutzaspekte“. Das BMDV habe damit Leitplanken für das Auslandsgeschäft der DB AG gesetzt. Die strategische Ausrichtung der DB AG solle sich aber auf das Kerngeschäft in Deutschland fokussieren, dem die Auslandsengagements nicht entgegenlaufen dürfen.

Die Leitplanken seien zudem beim Genehmigen von haushaltsrechtlichen Anträgen auszuloten. Dabei spielten strategische Aspekte der DB AG und politische Zielsetzungen eine Rolle. Für die DB AG würden sich neue Betätigungsfelder eröffnen, wie etwa bei neuen Mobilitätsformen. Die Beteiligungsführung berücksichtige dies. Bedenken des Bundesrechnungshofes, dass solche Engagements strategisch nicht zielführend sind, teile es nicht. Der Verkauf der Beteiligung an Arriva und des weltweit tätigen Logistikunternehmens Schenker trügen dazu bei, die Geschäftstätigkeiten auf die Eisenbahn in Deutschland zu fokussieren.

Hinsichtlich der Schaffung der DB InfraGO AG hat das BMDV darauf verwiesen, dass diese im letzten Koalitionsvertrag vorgesehen sei.

Inwieweit das BMDV ohne Eigentümerstrategie den Erfolg der Beteiligung an der DB AG kontrollieren will, hat es nicht dargelegt.

10.4 Abschließende Würdigung

Das BMDV hat zuletzt keine Angaben mehr zum Sachstand der Eigentümerstrategie gemacht. Es hat weder die inhaltliche Ausgestaltung noch den weiteren Zeitplan dargelegt. Stattdessen hat es sich in seiner Stellungnahme nur zum Auslandsgeschäft der DB AG und zu Entwicklungen bei der Konzernstruktur geäußert. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass es die Eigentümerstrategie seit Ende des Jahres 2023 vorangetrieben hat.

Der Bundesrechnungshof bleibt deshalb bei seiner Bewertung. Ohne Eigentümerstrategie wird das BMDV den Anforderungen an die aktive Beteiligungsführung nach wie vor nicht gerecht. Es verstößt gegen die Grundsätze, nach denen Ziele zu definieren sind. Inwieweit das BMDV Erfolgskontrollen sachgerecht durchführen möchte, bleibt offen.

Wenig überzeugen die bereits bekannten Einlassungen des BMDV zum Auslandsgeschäft der DB AG. Der Bundesrechnungshof hatte daran schon mehrfach im Zuge haushaltsrechtlicher Anträge der DB AG mit Auslandsbezug Kritik geübt. Insbesondere hat das BMDV seine „Leitplanken“ derart vage gehalten, dass der DB AG faktisch keine Grenzen gesetzt wären. Die Verkäufe von Arriva und Schenker reduzieren zwar die Geschäftstätigkeiten der DB AG in bahnfremden Bereichen und im Ausland. Dafür darf die DB AG aber nicht in andere Geschäftsbereiche jenseits des Schienennetzes und -verkehrs in Deutschland expandieren.

Zwar sieht der Koalitionsvertrag vor, eine „gemeinwohlorientierte Infrastruktursparte“ zu schaffen. Allerdings fehlen ohne Eigentümerstrategie auch hierfür klare Ziele. Dennoch stellte der Bund hohe Mittel für die Schieneninfrastruktur bereit. Die DB AG nutzte dieses Steuerungsvakuum und schaffte Fakten. Bei der DB InfraGO AG hat sie dem Bund – wie bei den Vorgängergesellschaften – ungenügende Kontroll- und Einflussmöglichkeiten eingeräumt.

Nach wie vor offen ist zudem, „wie viel Bahn“ der Bund „zu welchen Kosten“ will. Das BMDV sollte auch hierzu mit der Eigentümerstrategie Impulse geben.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMDV, dass es endlich eine ressortübergreifend abgestimmte Eigentümerstrategie für die DB AG vorlegt. Es hat darin Ziele

festzulegen, die auf das wichtige Bundesinteresse abstellen und anhand derer das BMDV den Beteiligungserfolg kontrollieren muss. Es darf nicht sein, dass das BMDV diesen Erfordernissen ausgerechnet für die größte Bundesbeteiligung nicht entspricht.