Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)
(Einzelplan 12)

24 Verantwortung als Eigentümer der Deutschen Bahn AG wahrnehmen – BMVI muss Beteiligungsführung deutlich verbessern
(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Der Bund nimmt seine Verantwortung als Eigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG) nur unzureichend wahr. Dadurch sind ihm bereits erhebliche Nachteile entstanden. Das zuständige BMVI ist daher dringend gefordert, die Beteiligungsführung zu verbessern.

Der Bund hat als Eigentümer seine Interessen zu vertreten und Einfluss auf die strategische Ausrichtung der DB AG zu nehmen. So ist er u. a. für die unternehmerische Tätigkeit verantwortlich. Er hat den Unternehmensgegenstand und Gesellschaftszweck der DB AG festzulegen, auf dessen Grundlage der Vorstand die Geschäfte leitet. Das BMVI ist dafür zuständig, die Beteiligung des Bundes an der DB AG zu führen. Hierzu hat es auch die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB AG zu unterstützen.

Bisher gibt es jedoch keine Strategie, die der Beteiligung des Bundes an der DB AG zugrunde liegt. Das BMVI hat die Risiken, die sich aus der Geschäftstätigkeit der DB AG für den Bund ergeben, weder näher untersucht noch festgelegt, wie ihnen zu begegnen ist. Auch hat es versäumt, die Aufgaben des Bundes als Eigentümer der DB AG eindeutig zu bestimmen und den dafür erforderlichen Personalbedarf zu ermitteln. Aus diesen Mängeln ergeben sich Risiken für den Bund, die sich teilweise bereits realisiert haben. Im Ergebnis wird das BMVI den aktuellen eisenbahnpolitischen Herausforderungen und der Gemeinwohlverantwortung für die Eisenbahn in Deutschland nicht gerecht.

Das BMVI muss sich mit strategischen Grundsatzfragen zur DB AG befassen und Risiken für den Bund identifizieren. Auch hat es die Aufgaben der Beteiligungsführung zu analysieren und den Personalbedarf entsprechend zu bestimmen.

24.1 Prüfungsfeststellungen

Verantwortung des Bundes als Eigentümer der DB AG

Der Bund ist Alleineigentümer des DB AG-Konzerns und mittelbarer Eigentümer der weltweit rund 700 Tochterunternehmen. Die DB AG ist das Mutterunternehmen und hat im Wesentlichen nur eine Holding-Funktion für den Gesamtkonzern. Die Tochterunternehmen üben hingegen die operativen Geschäfte aus.

Der Bund nimmt seine Eigentümerrechte in erster Linie über die Bundesvertreterinnen und -vertreter im Aufsichtsrat der DB AG wahr. Das BMVI, das Bundesministerium der Finanzen und das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie entsenden je eine Person in den Aufsichtsrat der DB AG, teilweise auch in die Aufsichtsräte der Tochterunternehmen. Das BMVI ist federführend für die Beteiligung des Bundes an der DB AG zuständig; das betreffende Referat ist die Beteiligungsführung. Das Referat unterstützt die Bundesvertreterinnen und -vertreter dabei, ihr Aufsichtsratsmandat wahrzunehmen und bereitet sie beispielsweise auf Sitzungen vor. Der Bundesrechnungshof hat die Beteiligungsführung im BMVI vertieft geprüft.

Der Aufsichtsrat ist verantwortlich, die Geschäftstätigkeit der DB AG zu begleiten und zu überwachen. Er muss beratend auf das Unternehmen und den Vorstand einwirken. Die übergreifenden Interessen des Bundes und die unternehmerischen Interessen der DB AG sind nicht immer identisch. Im Einzelfall kann ein Spannungsverhältnis zwischen den verschiedenen Zielvorstellungen auftreten. Deshalb muss das BMVI den Bund so vertreten, dass die Bundesinteressen weitestgehend berücksichtigt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat im Jahr 2017 klargestellt, dass die Bundesregierung für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG verantwortlich ist. Der Bund ist damit nicht nur formal Eigentümer der DB AG, sondern hat seinen Interessen entsprechend Einfluss auf die Geschäftstätigkeit zu nehmen. Dazu muss das BMVI z. B. den Unternehmensgegenstand und Gesellschaftszweck der DB AG bestimmen. Zudem hat es im Interesse des Bundes den strategischen Handlungsrahmen festzulegen, auf dessen Grundlage der Vorstand die Geschäfte führt.

Darüber hinaus muss das BMVI etwaigen Risiken für den Bund vorbeugen, die sich aus der Geschäftstätigkeit der DB AG ergeben können. Risiken können u. a. für den Bundeshaushalt, die politische Steuerung oder das Ansehen des Bundes bestehen.

Eigentümeraufgaben unzureichend wahrgenommen

Das BMVI setzte der DB AG bislang keinen strategischen Handlungsrahmen. Es erstellte auch keine strukturierte Analyse der Risiken, die für den Bund bei den Tätigkeiten der DB AG eintreten können. Das BMVI gab an, sich lediglich anlassbezogen mit konkreten Risiken im

Zusammenhang mit parlamentarischen Forderungen oder dem laufenden Geschäft zu befassen. Bisher nahm das BMVI eine zu passive Position ein oder blieb untätig.

So verhinderte das BMVI beispielsweise nicht, dass die Nettofinanzschulden des Konzerns bereits vor der Corona-Pandemie auf über 24 Mrd. Euro anstiegen. Der Bund hat sich im Jahr 2020 damit einverstanden erklärt, dass die DB AG ihre Schulden weiter erhöhen darf. Darüber hinaus hat die DB AG wegen ihrer instabilen wirtschaftlichen Lage finanzielle Hilfen aus dem Bundeshaushalt gefordert. Auch beim Aufklären rechtswidrig abgeschlossener Beraterverträge der DB AG handelte das BMVI nicht aktiv. Obwohl die sogenannte „Berateraffäre“ mehrfach zu medialer Aufmerksamkeit führte, sind wesentliche Fragen immer noch offen.

Zudem sieht der aktuelle Koalitionsvertrag vor, in den Satzungen der DB AG und ausgewählter Tochterunternehmen volkswirtschaftliche Ziele festzuschreiben und die Vorstände der Unternehmen auf die Ziele zu verpflichten. Die Satzungen sind auch knapp drei Jahre nach Inkrafttreten des Koalitionsvertrages immer noch unverändert. Die bislang vorliegenden Änderungsentwürfe enthalten lediglich weiche und offene Formulierungsvorschläge, die effektiv keine Änderungen bewirken würden.

Darüber hinaus ließ das BMVI bei der Überarbeitung der Satzungen unberücksichtigt, in welcher Rechtsform der Konzern künftig geführt werden soll. Bisher ist die Rechtsform „AG“ gesetzlich vorgegeben. Das BMVI hat jedoch nicht untersucht, welche Unternehmensform (z. B. GmbH) für eine bessere Einflussnahme im Interesse des Bundes geeignet wäre. Bei einer GmbH haben die Gesellschafter beispielsweise die Möglichkeit, der Geschäftsführung verbindliche Weisungen zu erteilen.

Beteiligungsführung des BMVI für die DB AG ohne Aufgabenanalyse

Der Arbeitsaufwand der Beteiligungsführung nahm in den vergangenen Jahren zu, etwa wegen vermehrter Anfragen des Parlaments oder der Presse. Auch muss die Beteiligungsführung Aufsichtsratsunterlagen der DB AG mit teilweise über 1 000 Seiten pro Sitzung innerhalb weniger Tage auswerten.

Das BMVI analysierte nicht, welche konkreten Aufgaben und Pflichten sich aus den Themen ergaben, für die die Beteiligungsführung zuständig ist. Unklar war etwa, welcher Zeitaufwand für die jeweilige Aufgabe nötig war. Zudem definierte es für die Beschäftigten der Beteiligungsführung keine Maßstäbe, nach denen sie die Aufgaben erfüllen sollen. Auch war das Referat unterbesetzt und durch häufige Zu- und Abgänge gekennzeichnet. Während der Erhebungen des Bundesrechnungshofes waren die Dienstposten in dem Referat zwischen 63 und 70 % besetzt. Zum Vergleich: Im gesamten BMVI lag der Besetzungsgrad bei etwa 94 %. Die Beteiligungsführung hielt es für unmöglich, sämtlichen Aufgaben vollumfänglich nachzukommen, selbst wenn alle seinerzeit vorhandenen Dienstposten besetzt wären. Dennoch erstellte das BMVI bis zum Sommer 2020 keine aktuelle Analyse des Personalbedarfs der Beteiligungsführung.

24.2 Würdigung

Das BMVI hat es seit Jahren versäumt, die Eigentümerrolle des Bundes inhaltlich zu konkretisieren und ausreichend wahrzunehmen. Eine Strategie, die der Beteiligung des Bundes an der DB AG zugrunde liegen sollte, ist nicht vorhanden. Eckpfeiler für die strategische Ausrichtung der DB AG fehlen ebenso wie handhabbare, aus dem Bundesinteresse abgeleitete Ziele und eine angemessene Kontrolle.

Es reicht nicht aus, lediglich festzulegen, welche Themen in die Zuständigkeit der Beteiligungsführung fallen. Die Beteiligungsführung kann ihrer Funktion nicht ausreichend gerecht werden, solange ihr

- klare Leitlinien und Ziele,
- eine aus Bundessicht erstellte Risikoanalyse sowie
- eine nähere Definition der eigenen Aufgaben

fehlen.

Die angespannte personelle Ausstattung der Beteiligungsführung verschärft die Situation. Das BMVI ist so nicht in der Lage, über die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten der DB AG und der Tochterunternehmen beratend Einfluss auf den Konzern und seine strategische Ausrichtung zu nehmen. Der Eigentümer Bund agiert damit nicht auf Augenhöhe mit dem Vorstand der DB AG, sondern reagiert in der Regel lediglich auf externe Ereignisse.

Daraus ergeben sich zahlreiche Risiken für den Bund; zum Teil haben sie sich bereits verwirklicht:

- Die sehr hohen Nettofinanzschulden des Konzerns bergen Haushaltsrisiken. Es ist fraglich, ob die DB AG künftig in der Lage sein wird, ihre hohen Schulden zu tilgen und fällige Zinsen zu zahlen.
- Die DB AG hat wegen ihrer instabilen wirtschaftlichen Lage finanzielle Hilfen aus dem Bundeshaushalt gefordert.
- Die „Berateraffäre“ hat das Ansehen sowohl auf Seiten des Konzerns als auch des Bundes geschädigt. Das BMVI ist als Vertreter des Eigentümers für ihre schleppende Aufklärung verantwortlich.
- Solange die Satzung nicht in zentralen Punkten geändert wird, ermöglicht sie der DB AG jenseits des Kerngeschäfts – der Eisenbahn in Deutschland – vielfältige weltweite Geschäftstätigkeiten. Diese weisen umfangreiche Investitionsbedarfe und unternehmerische Risiken auf. Der zu weit gefasste Unternehmensgegenstand birgt für den Bund sowohl

erhebliche finanzielle Gefahren als auch Steuerungsrisiken. Denn so kann die DB AG ein „Eigenleben“ führen, das ihre unternehmerischen Ziele vor die Interessen des Eigentümers stellt.

- Ohne ein Hinterfragen der Rechtsform des Konzerns droht jegliche Satzungsänderung ins Leere zu laufen. Wird der Konzern weiterhin als AG geführt, bleiben die Einflussmöglichkeiten des Bundes begrenzt. Das erschwert es dem Bund, volkswirtschaftlichen Zielen ein größeres Gewicht zu verschaffen und dem Gemeinwohlauftrag des Bundes genügend nachzukommen. Andere Rechtsformen (z. B. die GmbH) dürfen deshalb nicht länger unberücksichtigt bleiben, um dem Bund mehr Einfluss zu ermöglichen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI auf diese Mängel aufmerksam gemacht. Mit Blick auf die eisenbahnpolitischen Herausforderungen des Bundes ist die skizzierte Lage der Beteiligungsführung nicht hinnehmbar. Deshalb hat der Bundesrechnungshof betont, dass es eine wichtige Aufgabe der Leitung des BMVI ist, diese Probleme umgehend zu lösen.

Er hat dem BMVI empfohlen, sich mit den grundsätzlichen strategischen Fragen zum DB AG-Konzern auseinanderzusetzen. Es muss klar werden, auf welcher Grundlage der Vorstand die Geschäfte im Interesse des Bundes zu führen hat. Zudem hat der Bundesrechnungshof geraten, die Risiken für den Bund zu analysieren. Überdies hat er dem BMVI empfohlen, eine geeignete Aufgabenanalyse für die Beteiligungsführung zu erstellen und die Aufgaben nach Aufwand und Notwendigkeit zum Erreichen der Bundesziele zu gewichten. Daran anknüpfend sollte das BMVI den Personalbedarf der Beteiligungsführung bemessen, benötigte Dienstposten bereitstellen und diese besetzen.

24.3 Stellungnahme

Das BMVI hat erklärt, dass die im Koalitionsvertrag vorgesehenen Satzungsänderungen die Ziele der DB AG betreffen. Statt des Gewinns solle der Verkehr auf der Schiene sinnvoll maximiert werden. Der Konzern solle auch volkswirtschaftliche Ziele verfolgen und den Marktanteil der Schiene gegenüber anderen Verkehrsträgern steigern. Die Satzung werde jedoch nicht mit dem Ziel geändert, eine Tätigkeit der DB AG außerhalb des Kerngeschäfts zu verhindern.

Zu den übrigen Themen hat sich das BMVI nicht im Einzelnen geäußert. Es hat jedoch gegenüber dem Parlament eingeräumt, dass die Beteiligungsführung nicht hinreichend besetzt sei und ein „Ressourcenmangel“ bestehe.

Das BMVI hat betont, dass es zum Dezember 2020 eine neue Unterabteilung eingerichtet habe. Damit werde die Beteiligungsführung des BMVI insgesamt ausgebaut und gestärkt. Ziel sei es, ihre strategische Ausrichtung zu optimieren. In der Unterabteilung sollen zwei Referate für die Beteiligung an der DB AG zuständig sein – je eines für die Konzernebene und für die Tochterunternehmen. Ein weiteres Referat nehme Koordinierungs- und Grundsatzangelegenheiten der gesamten Beteiligungsführung des BMVI wahr.

Der Personalbedarf der neuen Unterabteilung werde zunächst abgeschätzt und künftig mit einer umfassenden Personalbedarfsermittlung weitergeführt.

24.4 Abschließende Würdigung

Das BMVI hat im Ergebnis die Mängel seiner Betätigung bei der DB AG bestätigt. Die notwendigen Schlüsse und Konsequenzen hat es jedoch erst ansatzweise gezogen.

Das BMVI will mit den Satzungsänderungen zwar formal dem Koalitionsvertrag gerecht werden. Der Bundesrechnungshof bleibt aber dabei, dass die bislang diskutierten Satzungsänderungen inhaltlich kaum bedeutsam sind. Die Rechtsform des Konzerns muss endlich hinterfragt werden, damit der Bund dem Gemeinwohlauftrag und volkswirtschaftlichen Zielen besser nachkommen kann. Nur mit einem starken Mandat und entsprechendem Rückhalt der Leitung des BMVI vermag die Beteiligungsführung die nötigen Impulse zu setzen. Für den gebotenen übergreifenden Einfluss des Bundes auf den Konzern und seine Geschäftsfelder muss die Beteiligungsführung angemessen mit Ressourcen ausgestattet sein.

Im Übrigen muss das BMVI für eine bessere Risikovorsorge definieren, welche Risiken für den Bund mit der Geschäftstätigkeit der DB AG verbunden sind. Das BMVI muss zudem festlegen, wie die Beteiligungsführung künftig risikoorientiert auf die DB AG einwirken will. Auch hierfür fehlen noch konkrete Handlungsansätze.

Positiv ist, dass das BMVI die Beteiligungsführung organisatorisch und personell stärken will. Dies kann nur ein erster, längst überfälliger Schritt sein, um die skizzierten Mängel abzustellen. Diese werden jedoch nicht bereits dadurch beseitigt, dass inzwischen ein zusätzliches Referat im BMVI eingerichtet wurde. Mit Blick darauf, dass die Tochterunternehmen der DB AG die operativen Geschäftstätigkeiten des gesamten Konzerns ausüben, ist fraglich, ob die gewählte Zweiteilung der Referate sinnvoll ist.

Es kommt unverändert darauf an, die Aufgaben und Prozesse der Beteiligungsführung hinreichend genau zu bestimmen. Anschließend muss das BMVI die Tätigkeiten hinsichtlich Aufwand und Priorität bewerten. Es hat jedoch offengelassen, ob es die Aufgaben der Beteiligungsführung künftig systematisch analysieren wird. Unklar bleibt auch, was das BMVI neben dem zusätzlich eingerichteten Referat inhaltlich verbessern will. Erst wenn das BMVI den aufgezeigten Pflichten nachgekommen ist, kann es den Personalbedarf der Beteiligungsführung sachgerecht bemessen.

Wie das Bundesverfassungsgericht im November 2017 klargestellt hat, ist die Bundesregierung für die DB AG verantwortlich. Das BMVI muss für die skizzierten Mängel unverzüglich Lösungen entwickeln und sich damit für die eisenbahnpolitischen Herausforderungen besser aufstellen.