Bundesrechnungshof

Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Digitales und Verkehr

über die Prüfung

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

Teil 2: Fehlende Eigentümerstrategie des Bundes

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 4 - 0001959 / II

11. Dezember 2024

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen/Ausgangslage	5
2	Eigentümerstrategie des Bundes für die Beteiligung an der DB AG	6
2.1	Sachverhalt	6
2.2	Würdigung	6
2.3	Stellungnahme des BMDV	7
2.4	Abschließende Würdigung und Empfehlung	8
3	Ausblick	8

0 Zusammenfassung

0.1 Der Bund ist Eigentümer der Deutschen Bahn AG (DB AG). Das Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) führt diese Beteiligung des Bundes. Der Bundesrechnungshof hat die im Jahr 2022 eingerichtete „Steuerungsgruppe Transformation Deutsche Bahn AG“ (Steuerungsgruppe) geprüft. Teil 1 der wesentlichen Feststellungen legte der Bundesrechnungshof in einem Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO dar, den er am 8. Oktober 2024 dem Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) übersandte. Seine Feststellungen zur fehlenden Eigentümerstrategie des Bundes für die DB AG legt der Bundesrechnungshof als Teil 2 hier dar (Tz. 1). Er hat unter Berücksichtigung der Stellungnahme des BMDV abschließend festgestellt:

0.2 Gemäß den Grundsätzen guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes (Grundsätze) haben die Beteiligungsführungen für ihre Bundesbeteiligungen jeweils eine Eigentümerstrategie zu entwickeln. Sie müssen darauf achten, dass die Unternehmensstrategie an der Eigentümerstrategie ausgerichtet ist. Das BMDV hat im Jahr 2022 begonnen, eine Eigentümerstrategie für die DB AG zu entwickeln. Es beabsichtigte, diese im Jahr 2022 fertigzustellen, aber der Prozess verzögerte sich. Obwohl das Bundesministerium der Finanzen (BMF) zwischenzeitlich Druck auf das BMDV ausübte und die Eigentümerstrategie einforderte, ist diese im Dezember 2024 noch nicht fertiggestellt und ressortübergreifend abgestimmt (Tz. 2.1).

0.3 Es ist nicht hinnehmbar, dass der Bund 30 Jahre nach der Bahnreform von 1994 immer noch keine Eigentümerstrategie für die DB AG hat. Der Verstoß gegen die Grundsätze ist bereits aus formalen Gründen nicht vertretbar. Er ist aber auch inhaltlich problematisch. Ohne Eigentümerstrategie hat das BMDV keinen Maßstab, an dem es die Unternehmensstrategie der DB AG beurteilen kann. Zudem hat das schleppende Erarbeiten der Strategie zu Bearbeitungsproblemen des BMDV und des BMF bei beabsichtigten Unternehmensgründungen der DB AG im Ausland und ähnlichen Vorhaben geführt. Das BMDV hätte die zu langsame Strategie-Entwicklung und den anhaltenden Mangel seitens des Eigentümers der DB AG nicht hinnehmen dürfen (Tz. 2.2).

0.4 Das BMDV hat erklärt, das Erarbeiten der Eigentümerstrategie des Bundes für die DB AG „als zentrale Aufgabe aufgenommen“ zu haben. Es habe entschieden, die DB AG auf den Schienenverkehr und das Schienennetz in Deutschland zu fokussieren. Einen Zeitplan für das weitere Vorgehen hat das BMDV nicht dargelegt (Tz. 2.3).

0.5 Angesichts der nach wie vor fehlenden Eigentümerstrategie überzeugt die Einlassung des BMDV nicht, dass es das Erarbeiten der Strategie als zentrale Aufgabe aufgenommen hat. Sofern sich die DB AG auf den Schienenverkehr und das Schienennetz in Deutschland konzentrieren soll, sollte das BMDV dies endlich in einer ressortübergreifend abgestimmten Eigentümerstrategie des Bundes dokumentieren und anschließend die Strategie der DB AG zur Kenntnis geben. Der Bundesrechnungshof hat

wegen des zu langsamen und unzureichenden Vorgehens des BMDV hierzu einen Beitrag in seine Bemerkungen 2024 aufgenommen (Tz. 2.4 und 3).

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 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 (Rechnungsprüfungsausschuss) im Mai 2021 von der Leitung Ihres Hauses, dass sie die Beteiligungsführung mit einem starken Mandat ausstattet, damit diese die Interessen des Eigentümers Bund gegenüber der DB AG aktiv wahrnehmen kann.[1]

In diesen Beschlüssen kommt der parlamentarische Anspruch an eine aktive Beteiligungsführung des BMDV zum Ausdruck.

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 er an, die Interessen des Bundes künftig stärker durchsetzen zu wollen.[2] In dem Zusammenhang richteten Sie im September 2022 ressortintern eine neue Steuerungsgruppe ein.

Wir haben geprüft, wie diese Steuerungsgruppe inzwischen tätig ist und wie Sie damit die Beteiligung des Bundes an der DB AG führen. Den überwiegenden Teil unserer Feststellungen haben wir bereits dem Haushaltsausschuss und Ihnen mitgeteilt.[3] Ergänzend dazu geben wir Ihnen mit der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung Hinweise zu der bislang nicht vorhandenen Eigentümerstrategie des Bundes für die DB AG.

---

1 Beschluss des Rechnungsprüfungsausschusses am 7. Mai 2021 (TOP 12a). https://dserver.bundestag.de/btd/19/306/1930639.pdf (Datum des Aufrufes: 4. Dezember 2024).

2 BMDV, Eckpunkte zur Zukunft der DB und der Schiene, 22. Juni 2022.

3 Bericht an den Haushaltsausschuss nach § 88 Absatz 2 BHO über die Operative Tätigkeit der „Steuerungsgruppe Transformation Deutsche Bahn AG“ des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr, Gz.: III 4 - 0001959, 8. Oktober 2024. https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2024/db-steuerungsgruppe-volltext.html?nn=23102 (Datum des Aufrufes: 4. Dezember 2024).

2 Eigentümerstrategie des Bundes für die Beteiligung an der DB AG

2.1 Sachverhalt

Gemäß den Richtlinien haben die Beteiligungsführungen für ihre Bundesbeteiligungen jeweils eine Eigentümerstrategie zu entwickeln. Sie müssen darauf achten, dass die Unternehmensstrategie an der Eigentümerstrategie ausgerichtet ist. Sie haben Wirkungsziele als messbare oder zumindest feststellbare, zu erreichende Sollzustände zu definieren und angemessen zu terminieren.[4]

Im Jahr 2022 bestimmten Sie das Erarbeiten und Umsetzen der Eigentümerstrategie des Bundes für die DB AG als eine der wesentlichen Aufgaben des in der Steuerungsgruppe angesiedelten „Büro Aufsichtsrat“. Ziel war es zunächst, die Strategie noch im Jahr 2022 fertigzustellen. Jedoch gehörte gemäß einer Übersicht vom September 2023 die Eigentümerstrategie bei keinem Referat der Steuerungsgruppe mehr zu den wesentlichen definierten Aufgaben. Im Februar 2024 übertrug der Leiter der Steuerungsgruppe die Zuständigkeit für die Eigentümerstrategie dem Referat „Beteiligungen DB AG Tochtergesellschaften“.

Das Erarbeiten der Eigentümerstrategie verzögerte sich. Weil die Strategie ausstand, wandte sich das BMF im März 2023 an Sie. Sie hielten fest, das BMF habe sich „ziemlich insistierend […] gemeldet und [die Strategie] angemahnt. Das BMF könne keine § 65-BHO-Anträge mehr ohne diese Eigentümerstrategie genehmigen.“ Die damalige Leiterin der Steuerungsgruppe gab dies intern weiter: „Das BMF macht Druck.“ Im Januar 2024 gab es keinen belastbaren Zeitplan im BMDV für die Fertigstellung. Derzeit ist die Eigentümerstrategie immer noch nicht fertig und innerhalb der Bundesregierung abgestimmt, wie Sie gegenüber dem Deutschen Bundestag wiederholt erklärten.

Das Fehlen der Eigentümerstrategie erschwerte es Ihnen, zu handeln. Dies trug zum „mühsamen Bearbeitungsweg der vergangenen BHO-Verfahren mit Auslandsbezug“ bei, machten Sie intern deutlich.

2.2 Würdigung

Wir haben die zeitweilige formale Unzuständigkeit für die Eigentümerstrategie angesichts der Bedeutung des Themas für nicht hinnehmbar gehalten. Auch 30 Jahre nach der Bahnreform haben Sie immer noch keine Eigentümerstrategie für die DB AG. Dieses grundsätzliche Scheitern hat gegen die Richtlinien[5] verstoßen und ist deshalb bereits aus formalen Gründen

[4] Ziffer 3.2, Randnummer 53 der Richtlinien.
[5] Ziffer 3.2, Randnummer 53 der Richtlinien.

inakzeptabel gewesen. Dass das BMF Sie erst dazu anhalten musste, die Eigentümerstrategie für die größte Bundesbeteiligung voranzutreiben, hat belegt, dass Sie die Steuerungsgruppe nicht zügig mit der nötigen Wirkkraft etabliert haben.

Doch auch inhaltlich hat dies Probleme nach sich gezogen. Zum einen haben Sie ohne Eigentümerstrategie keinen eigenen Maßstab gehabt, anhand dessen Sie die Unternehmensstrategie der DB AG beurteilen konnten. Zum anderen hat das nur träge Erarbeiten der Strategie zu offenkundigen Bearbeitungsproblemen seitens Ihres Hauses und des BMF bei beabsichtigten Unternehmensgründungen der DB AG mit Auslandsbezug und ähnlichen Anträgen nach § 65 BHO geführt. Sie haben sich unnötig das eigene Handeln beeinträchtigt. Die Leitungsebene Ihres Hauses hätte die zu langsame Strategie-Entwicklung und den damit anhaltenden Mangel seitens des Eigentümers der DB AG nicht hinnehmen dürfen.

Ohne Eigentümerstrategie hat Ihnen im Übrigen eine Grundlage gefehlt, um die erforderlichen Wirkungsziele für die DB AG und wesentliche Tochterunternehmen zu entwickeln. In der Folge hat das der Beteiligungsführung auch erschwert, sinnvolle – das Bundesinteresse widerspiegelnde – variable Vergütungsbestandteile der Vorstände zu bestimmen.

2.3 Stellungnahme des BMDV

Sie haben erklärt, mit der Einrichtung der Steuerungsgruppe auch das Erarbeiten der Eigentümerstrategie des Bundes für die DB AG „als zentrale Aufgabe aufgenommen“ zu haben. Dafür sei das Referat „Beteiligungen DB AG Tochtergesellschaften“ zuständig. Ein „fortgeschriebener Arbeitsstand“ sei mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) und dem BMF diskutiert worden.

Das Ausgestalten der Eigentümerstrategie haben Sie als dynamischen Prozess bezeichnet. Dabei seien im Koalitionsvertrag etablierte Aufgaben in die strategische Ausgestaltung der Wirkungsziele und Erfolgskontrolle zu überführen. Auch die bereits entschiedenen Verkäufe der Arriva plc. und der Schenker AG seien zu berücksichtigen. Diese stellten weitreichende Entwicklungen dar.

Hierin zeige sich auch, dass die Beteiligungsführung „ihre operativen Umsetzungsmaßnahmen stets an den impliziten strategischen Zielen des Bundes“ ausrichte. Daher treffe unsere Auffassung nicht zu, dass Sie ohne Eigentümerstrategie keinen Maßstab haben, um die Unternehmensstrategie der DB AG beurteilen zu können. Auch entspreche dies nicht der „tatsächlichen Aufgabenwahrnehmung der aktiven Beteiligungsführung“ in Ihrem Hause.

In Bezug auf die genannten Bearbeitungsprobleme bei Anträgen nach § 65 BHO haben Sie die Ansicht vertreten, wir ließen Ihre Grundsatzentscheidung und strategische Zielsetzung zur Fokussierung der DB AG auf den Schienenverkehr und das Schienennetz in Deutschland außer Acht. Mit den Verkäufen der Arriva plc. und der Schenker AG werde diese Fokussierung konsequent vorangetrieben.

Einen Zeitplan für Ihr weiteres Vorgehen in Sachen Eigentümerstrategie haben Sie nicht dargelegt.

2.4 Abschließende Würdigung und Empfehlung

Das Erstellen und Weiterentwickeln einer Eigentümerstrategie ist eine Pflichtaufgabe. Dass Sie weder seit 30 Jahren eine Eigentümerstrategie für die größte Bundesbeteiligung noch aktuell einen Zeitplan dafür haben, spricht für sich. Beides ist nicht akzeptabel.

Vor diesem Hintergrund überzeugt Ihre Einlassung nicht, dass Sie das Erarbeiten der Eigentümerstrategie als zentrale Aufgabe aufgenommen haben. Es reicht nicht, Entwürfe mit dem BMWK und dem BMF zu diskutieren. Erforderlich ist vielmehr, dass Sie eine ressortübergreifend abgestimmte Fassung der Eigentümerstrategie vorlegen.

Dass das Ausgestalten der Strategie ein dynamischer Prozess sei, ändert an unserer Bewertung ebenso wenig wie Ihre Ausführungen zu den Verkäufen der Arriva plc. und der Schenker AG. Wir befürworten diese Verkäufe – aber sie machen das Erstellen einer Eigentümerstrategie nicht entbehrlich. Diese muss an die Stelle der von Ihnen so bezeichneten „impliziten strategischen Ziele“ treten. Dabei darf die Eigentümerstrategie nicht bloß bestimmten tatsächlichen Entwicklungen folgen, sondern sie muss Ausgangspunkt sein, um die Entwicklung des DB AG-Konzerns zu steuern. Insofern halten wir auch an unserer Bewertung fest, dass Sie ohne Eigentümerstrategie keinen Maßstab haben, an dem sie die Unternehmensstrategie der DB AG beurteilen können.

Soweit Sie das strategische Ziel verfolgen, die DB AG auf den Schienenverkehr und das Schienennetz in Deutschland zu fokussieren, sollten Sie dies endlich in einer ressortübergreifend abgestimmten Eigentümerstrategie des Bundes unmissverständlich dokumentieren und anschließend die Strategie der DB AG zur Kenntnis geben. Erneute Hintertüren für ausufernde, internationale und bahnfremde Geschäftstätigkeiten der DB AG darf es nicht geben. Mit planvollem, auf eine Eigentümerstrategie gestütztem Handeln können Sie auch etwaigen Bearbeitungsproblemen Ihres Hauses und des BMF bei künftigen Anträgen nach § 65 BHO von vornherein die Grundlage entziehen.

Die Eigentümerstrategie bildet die Grundlage für spätere Erfolgskontrollen. Auch hierzu sind die Beteiligungsführungen durch die Grundsätze verpflichtet. Wir erwarten daher, dass Sie endlich eine ressortübergreifend abgestimmte Eigentümerstrategie für die DB AG vorlegen. Darin sind Ziele festzulegen, die auf das wichtige Bundesinteresse abstellen und anhand derer Sie den Beteiligungserfolg kontrollieren müssen.

3 Ausblick

Wegen der aufgezeigten Mängel tragen Sie dem parlamentarischen Anspruch an eine aktive Beteiligungsführung des BMDV (Tz. 1) unzureichend Rechnung. Eine ressortübergreifend

abgestimmte Eigentümerstrategie des Bundes für die DB AG ist trotz Ihrer Ausführungen nicht in Sicht. Wir halten es für geboten, dass das Parlament hierüber informiert ist. Die weitere Erörterung bleibt dem parlamentarischen Bemerkungsverfahren vorbehalten.

Die der vorliegenden Abschließenden Prüfungsmitteilung zugrundeliegende Prüfung schließen wir ab.

Ehmann Klabunn

Beglaubigt: Daniels, Amtsinspektorin

Wegen elektronischer Bearbeitung ohne Unterschrift und Dienstsiegelabdruck.