

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

17 BMVI muss Interessenkollisionen bei Aufsichtsratsmitgliedern der Deutschen Bahn AG vermeiden

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Einige Abgeordnete des Deutschen Bundestages und Bundesbedienstete waren Aufsichtsratsmitglieder bei der Deutschen Bahn AG (DB AG). Das BMVI nahm bei mehreren Personen Doppelfunktionen hin, durch die Unternehmens- und Bundesinteressen kollidieren können.

Der Bund hat dafür zu sorgen, dass Mitglieder der Aufsichtsräte der DB AG und ihrer Tochterunternehmen ihre Mandate frei von Interessenkollisionen ausüben. Das verlangen die vom Bundeskabinett beschlossenen Grundsätze zur guten Unternehmensführung. Ziel ist, bereits dem Anschein einer möglichen Parteilichkeit bei Entscheidungen entgegenzuwirken. Schon bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten muss das BMVI dies sorgfältig untersuchen. Aufsichtsratsmitglieder dürfen keine Doppelfunktionen ausüben, bei denen die verschiedenen Ziele zueinander im Widerspruch stehen.

Bei mehreren Aufsichtsratsmitgliedern war dies jedoch der Fall. Sie nahmen beispielsweise konkurrierende Funktionen beim Mittelempfänger DB AG und beim Geldgeber Bund wahr. Oder sie mussten einerseits Wettbewerbsinteressen der DB AG vertreten, hatten andererseits aber auch Einfluss auf die Marktordnung und das Wettbewerbsgeschehen. Das BMVI hat dies weder vorbeugend geprüft, noch haben die betroffenen Aufsichtsratsmitglieder die widerstreitenden Interessen gemeldet. Auch die DB AG und ihre Gremien haben nicht für die nötige Transparenz gesorgt.

Das BMVI darf die Grundsätze guter Unternehmensführung nicht weiter missachten. Es muss bestehende Interessenkollisionen auflösen und derartige Fälle künftig ausschließen.

17.1 Prüfungsfeststellungen

Bund als Eigentümer der DB AG

Der Bund ist Alleineigentümer des DB AG-Konzerns und mittelbarer Eigentümer der über 600 Tochterunternehmen. Das BMVI ist federführend für die Beteiligung des Bundes an der DB AG zuständig. 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 entsenden sie auch Personen in die Aufsichtsräte der Tochterunternehmen. Zudem hatten mehrere Mitglieder des Deutschen Bundestages (Abgeordnete) Mandate im Aufsichtsrat der DB AG oder eines Tochterunternehmens inne. Sie waren dort als Anteilseignervertreter entweder des Bundes oder der DB AG tätig. Die genannten Aufsichtsratsmitglieder übten ihre Mandate neben ihren Aufgaben im Deutschen Bundestag oder in den Bundesministerien aus.

Die DB AG vergütete den Mitgliedern des Konzernaufsichtsrates im Jahr 2020 ihre Mandate mit insgesamt 746 000 Euro. Je nach Einzelfall haben Bundesbedienstete die Vergütung zumindest teilweise an den Dienstherrn abzuführen. Bei allen anderen Beteiligungen aus dem Bereich des BMVI erhalten die Aufsichtsratsmitglieder wesentlich niedrigere oder keine Vergütungen.

Mögliche Kollisionen zwischen Unternehmens- und Bundesinteressen

Es ist Aufgabe eines Aufsichtsrates, die Geschäftstätigkeit des betreffenden Unternehmens zu überwachen. Er muss beratend auf den Vorstand einwirken. Jedes Aufsichtsratsmitglied ist dem Unternehmensinteresse verpflichtet; dieses ist insbesondere durch den Unternehmensgegenstand und -zweck geprägt. Außerdem müssen Aufsichtsratsmitglieder Verschwiegenheit über vertrauliche Berichte und Beratungen wahren.

Die Abgeordneten sind in ihrer hauptamtlichen Tätigkeit hingegen den Bundesinteressen verpflichtet. Gleiches gilt für die von den Bundesministerien entsandten Aufsichtsratsmitglieder. Bei Personen in Doppelfunktionen können deshalb – je nach Fallkonstellation – Interessenkollisionen zwischen den verschiedenen Rollen auftreten.

Ziel: Interessenkollisionen vermeiden

Das Bundeskabinett verabschiedete im September 2020 die Neufassung der „Grundsätze guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung im Bereich des Bundes“ (Grundsätze). Sie zielen darauf ab, Interessenkollisionen zu vermeiden. Die Regelungen sollen ein objektives Handeln der Behörden sicherstellen und bereits dem Anschein einer möglichen Parteilichkeit entgegenwirken. Sollen Aufsichtsratsmandate neu besetzt werden, muss das

Bundesministerium, dem das Vorschlags- oder Entsenderecht zusteht, Folgendes prüfen: Liegen bei der Person mögliche Interessenkollisionen vor und wie können diese vermieden werden? Auch für den Fall, dass eine Person trotz erkannter Interessenkollision ein Aufsichtsratsmandat wahrnehmen soll, sehen die Grundsätze eine Lösung vor. Die Person darf in ihrer hauptamtlichen Tätigkeit dann keine Entscheidung in Bezug auf das Unternehmen treffen. Das zuständige Bundesministerium muss dies sicherstellen und eine andere Person mit der Aufgabe betrauen.

Jedes Aufsichtsratsmitglied soll auftretende Interessenkollisionen unverzüglich offenlegen. Das BMVI holt zu Beginn einer Aufsichtsratsperiode sogenannte Selbstverpflichtungsvereinbarungen ein, in denen die Abgeordneten und Bundesbediensteten im Aufsichtsrat diese Pflicht bestätigen. Bei wesentlichen und nicht nur vorübergehenden Interessenkollisionen soll das Mandat beendet werden.

Neben den allgemeinen Vorgaben enthalten die Grundsätze auch Regelungen für bestimmte Fallkonstellationen möglicher Interessenkollisionen:

- In den Aufsichtsrat soll nicht berufen werden, wer im öffentlichen Dienst dafür zuständig ist, dem Unternehmen Mittel für eine Erhöhung des Eigenkapitals bereitzustellen.
- In dem beteiligungsführenden Bundesministerium sollte die Wahrnehmung folgender Funktionen voneinander getrennt sein. Einerseits bestehen Funktionen, die den Eigentümerstatus des Unternehmens betreffen. Andererseits gibt es Funktionen, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen für die unternehmerische Tätigkeit des Bundes und insbesondere auf die Marktregulierung haben.
- Auch soll im Aufsichtsrat eines Unternehmens nicht tätig sein, wer ein Aufsichtsratsmandat bei einem konkurrierenden Unternehmen innehat.

Personalauswahl durch BMVI nicht dokumentiert

Das BMVI dokumentierte nicht, wie und mit welchem Ergebnis es Interessenkollisionen bei für Aufsichtsratsmandate vorgeschlagenen Personen prüfte. Bei der Auswahl spielten „politische Entscheidungen“ auf der Leitungsebene des BMVI eine wesentliche Rolle. Daneben setzte das BMVI auf die Eigenkontrolle der Aufsichtsratsmitglieder, um etwaige Interessenkollisionen zu vermeiden. Es untersuchte nicht, inwieweit die Aufsichtsratsmitglieder die Vereinbarungen einhielten.

Nach früheren Fällen derzeit weder beim BMVI noch bei der DB AG Interessenkollisionen bekannt

Der Bundesrechnungshof erörterte in den vergangenen Jahren wiederholt Fälle von möglichen Interessenkollisionen bei Bundesbediensteten, die in verschiedenen Aufsichtsräten Mandate wahrnahmen. Diese Fälle reichten von der Referatsleitungs- bis zur

Staatssekretärebene. Das BMVI erläuterte, inzwischen das Themenfeld Interessenkollisionen stärker in den Fokus genommen und die Zuständigkeiten einzelner Bediensteter angepasst zu haben.

Im Januar 2021 teilte das BMVI mit, ihm sei kein Fall einer Interessenkollision bekannt. Dies betreffe die Mitglieder der Aufsichtsräte sowohl der DB AG als auch der Tochterunternehmen. Auch auf Grundlage der Eigenkontrolle der Aufsichtsratsmitglieder habe es keine Hinweise erhalten. Entsprechend berichtete die DB AG seit dem Jahr 2018, dass dem Konzernaufsichtsrat kein Fall offengelegt worden sei.

Doppel- oder Mehrfachfunktionen bei Aufsichtsratsmitgliedern

Der Bundesrechnungshof prüfte, wie die Mandate in ausgewählten Aufsichtsräten des DB AG-Konzerns besetzt waren. Dabei stellte er fest, dass mehrere Abgeordnete (19. Wahlperiode des Deutschen Bundestages) und Bundesbedienstete Doppel- oder Mehrfachfunktionen jeweils mit Bezug zur DB AG ausübten. Der Bundesrechnungshof machte das BMVI u. a. auf folgende Fälle aufmerksam:

- a) Mitglieder des Aufsichtsrates der DB AG sind den finanziellen und anderen Konzerninteressen verpflichtet. Eines dieser Mitglieder war in der hauptamtlichen Tätigkeit auch damit beschäftigt, dem Konzern Bundesmittel für Erhöhungen des Eigenkapitals von mehreren Milliarden Euro bereitzustellen. Die Person führte ab September 2020 Gespräche für den Bund mit der EU-Kommission über diese Hilfen.
- b) Zwei Personen gehörten dem Aufsichtsrat jeweils eines Tochterunternehmens der DB AG an. Beide Personen hatten dabei die Interessen des betreffenden Unternehmens und des DB AG-Konzerns im Wettbewerb auf der Schiene zu vertreten. Beim Bund waren sie u. a. für die Eisenbahnregulierung verantwortlich. Das heißt, sie gestalteten z. B. den gesetzlichen Wettbewerbsrahmen für die Eisenbahnmärkte mit, in denen die beiden Unternehmen tätig sind.
- c) Mehrere andere Personen waren Aufsichtsratsmitglieder bei der DB AG oder solchen Tochterunternehmen, die regelmäßig Zuwendungen des Bundes erhalten. Diese Unternehmen unterliegen auch der Zugangs- und Entgeltregulierung der Bundesnetzagentur, um den Risiken einer marktbeherrschenden Stellung der Unternehmen entgegenzuwirken. Durch weitere Funktionen waren einzelne dieser Personen damit befasst,
 - Bundesmittel für die DB AG und die angesprochenen Tochterunternehmen zu bewilligen oder zu kontrollieren, wie diese Mittel verwendet werden,
 - über künftige Schwerpunkte der Zugangs- und Entgeltregulierung sowie über grundlegende Regulierungsentscheidungen bezüglich dieser Tochterunternehmen zu beraten oder
 - ein Aufsichtsratsmandat bei einem konkurrierenden Unternehmen auszuüben.

17.2 Würdigung

In den aufgezeigten Fällen sind verschiedene Unternehmens- und Bundesinteressen kollidiert. So müssen die DB AG und ihre Tochterunternehmen nach betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten handeln. Dazu gehört es auch, vom Bund Eigenkapitalerhöhungen oder Zuwendungen zu erhalten. Zudem verfolgen die Unternehmen das Ziel, sich im Wettbewerb gegen konkurrierende Unternehmen oder Verkehrsträger durchzusetzen und Marktanteile zu gewinnen. Der Bund hat jedoch als Mittelgeber der DB AG demgegenüber die Grundsätze wirtschaftlichen und sparsamen Handelns zu beachten. In Wettbewerbsfragen muss der Bund als Gestalter der Marktordnung ein Interesse an fairen Konkurrenzverhältnissen haben und neutral agieren.

Auch wenn es Argumente dafür gibt, Aufsichtsratsmandate mit fachnahen Personen zu besetzen, überwiegen jedoch die negativen Aspekte, wenn eine Person „auf beiden Seiten“ maßgeblich entscheidend oder beratend tätig ist. Sobald sie das Interesse in der einen Funktion stärker wahrnimmt, beeinträchtigt dies die Ziele in der anderen Funktion. Gleiches gilt, wenn jemand Aufsichtsratsmandate bei konkurrierenden Unternehmen innehat. Indem das BMVI dies immer wieder hingenommen hat, ist der Bund darin beeinträchtigt worden, seine Aufgaben sachgerecht und glaubwürdig wahrzunehmen. Dieses Verhalten hat den Zielen der Grundsätze diametral entgegengestanden. Widerstreitende Interessen der Aufsichtsratsmitglieder sind sowohl bereits bei der Auswahl als auch während der Ausübung der Mandate zu identifizieren und konsequent zu vermeiden.

Die aufgezeigten Fallkonstellationen entsprechen gerade den in den Grundsätzen genannten Fällen und hätten daher vermieden werden müssen. Daher ist es unverständlich, dass das BMVI und weitere Akteure offenkundig in mehreren Fällen die Grundsätze missachtet haben. Sie haben versäumt, sorgfältig zu prüfen, ob die für die Aufsichtsratsmandate vorgeschlagenen Personen den einschlägigen Vorgaben entsprechen. Dass das Ressort dies nicht dokumentiert hat, zeigt dessen nach wie vor oberflächliche und intransparente Herangehensweise.

Im Ergebnis haben der Leitungsebene des BMVI bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten die nötigen Entscheidungsgrundlagen gefehlt. Die Hausleitung ihrerseits hat es unterlassen, von der Beteiligungsführung solche Unterlagen und Auskünfte über Interessenkollisionen einzufordern. Wenngleich in die Auswahl von Aufsichtsratsmitgliedern politische Überlegungen einfließen mögen, so kann dies keine Sachgründe ersetzen. Die Auswahlentscheidung darf nicht losgelöst von den geltenden Regelungen getroffen werden.

Obwohl es in früheren Ämterkonstellationen zu möglichen Interessenkollisionen bei Bundesbediensteten kam, haben die Aufsichtsgremien der DB AG ihr Verhältnis dazu nicht angepasst. Weder haben sie ihre Mitglieder für dieses Thema sensibilisiert noch haben sie die dargelegten Fälle transparent dargestellt. Die DB AG hat keine Veranlassung, Interessenkollisionen der Aufsichtsratsmitglieder offenzulegen. Aus unternehmerischer Perspektive ist es offensichtlich vorteilhaft, wenn die Mandatsträgerinnen und -träger in ihrer hauptamtlichen Tätigkeit einen Bezug zum DB AG-Konzern haben. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den

erleichterten Zugang für das Einwerben von Bundesmitteln oder die Ausgestaltung der wettbewerblichen Rahmenbedingungen.

Die Annahme des BMVI, die Eigenkontrolle der Aufsichtsratsmitglieder werde Interessenkollisionen offenlegen, hat sich in den hier angesprochenen Fällen als realitätsfern herausgestellt. Dabei hätte das BMVI nicht untätig bleiben dürfen, sondern die Wirksamkeit der Eigenkontrolle zumindest stichprobenartig untersuchen müssen. Offenbar haben für die betreffenden Aufsichtsratsmitglieder keine ausreichenden Anreize bestanden, ihrer Selbstverpflichtung konsequent nachzukommen. Sollten sie ihr Mandat beenden, entfielen – je nach Einzelfall – ggf. die dafür gewährte Vergütung und der Einfluss auf die DB AG.

Der Bundesrechnungshof hat hierin ein Kontrollversagen auf allen Ebenen gesehen. So hat das BMVI im Ergebnis erneut Interessenkollisionen bei mehreren Abgeordneten und Bundesbediensteten in Kauf genommen. Eine ausreichende Sensibilität des BMVI ist nicht erkennbar gewesen. Mit dieser Vorgehensweise ist es dem Bund verwehrt geblieben, die Geschäftsführung der DB AG wirksam zu überwachen und im Interesse des Bundes Einfluss zu nehmen.

Der Bundesrechnungshof hat das BMVI aufgefordert, die bestehenden Interessenkollisionen aufzulösen. Es muss Vorkehrungen treffen, um weiteren Interessenkollisionen künftig wirksam entgegenzutreten. Das BMVI sollte untersuchen, inwieweit sich beteiligte Personen über die bekannten Regelungen hinweggesetzt und damit ihre Pflichten verletzt haben.

17.3 Stellungnahme

Das BMVI hat die Doppel- bzw. Mehrfachfunktionen von Abgeordneten und Bundesbediensteten nicht bestritten, diese aber i. d. R. anders bewertet als der Bundesrechnungshof. Es liege im Interesse des Bundes, Aufsichtsratsmandate mit fachnahen Personen zu besetzen. Dies stelle jedoch nicht per se eine Interessenkollision dar. Das beteiligungsführende Ressort habe mögliche Interessenkollisionen zu bewerten. Dass das BMVI diese Untersuchungen nicht schriftlich dokumentierte, lasse nicht den Schluss zu, dass sie nicht stattgefunden hätten. Das BMVI werde künftig auf eine genaue Dokumentation hinwirken. Dem Vorwurf eines Kontrollversagens trete das BMVI entschieden entgegen.

Die Selbstverpflichtungsvereinbarungen ließen erkennen, dass die Aufsichtsratsmitglieder dafür verantwortlich seien, Interessenkollisionen zu vermeiden.

Die vom Bundesrechnungshof benannten Fälle möglicher Interessenkollisionen habe das BMVI geprüft; der Anschein habe sich danach aus Sicht des Ressorts nicht erhärten können. Beispielsweise habe das Aufsichtsratsmitglied, das mit der EU-Kommission über Eigenkapitalhilfen für die DB AG verhandelte, nicht über das „Ob“ der Hilfen entschieden. Vielmehr habe diese beim Bund bedienstete Person Gespräche darüber geführt, wie die Eigenkapitalerhöhung beihilferechtlich ausgestaltet werden könnte. In Bezug auf weitere Fälle hat das BMVI erklärt, dass die betreffenden Personen nicht gegen ausgewählte Rechtsnormen – z. B.

das Verwaltungsverfahrensgesetz – verstoßen hätten. Im Übrigen seien einige der vom Bundesrechnungshof erwähnten Abgeordneten nicht als Vertreter des Bundes in den jeweiligen Aufsichtsrat entsandt worden, sondern als Anteilseignervertreter der DB AG. Für die Besetzung dieser Mandate sei das BMVI nicht verantwortlich.

Das BMVI hat dem Veröffentlichenden der Prüfungserkenntnisse in Form einer Bemerkung durch den Bundesrechnungshof widersprochen. Wären die Funktionen der Betroffenen genau beschrieben, könnten die Namen der handelnden natürlichen Personen ermittelt werden. Weil das die Rechte dieser Personen beeinträchtigen könne, habe das BMVI schon aus fürsorglichen Gründen einer Veröffentlichung widersprechen müssen.

17.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof beachtet schutzwürdige Belange der Betroffenen und veröffentlicht daher weder die Namen noch die genauen Funktionsbeschreibungen der handelnden Personen. Allerdings ist es die Aufgabe des Bundesrechnungshofes, über wesentliche Prüfungsfeststellungen zu berichten. Er sieht es als unerlässlich an, auf das anhaltend mangelhafte Problembewusstsein des BMVI hinzuweisen. Es besteht die Gefahr, dass Interessenkollisionen und mögliche Reputationsschäden sich zulasten der Ziele und Aufgaben des Bundes auswirken.

Zwar kann es für die Beratungen eines Aufsichtsrates durchaus vorteilhaft sein, wenn es sich bei seinen Mitgliedern um fachnahe Personen handelt. Die Nähe kann jedoch das Risiko von Interessenkollisionen steigern. Es kommt in jedem Einzelfall darauf an, wofür die Personen zuständig sind. Deshalb ist es umso bedeutender, dass das BMVI dies bereits bei der Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten fallspezifisch und nachvollziehbar untersucht. Dass das BMVI seine Dokumentationsmängel endlich abstellen will, ist ein längst überfälliger Schritt.

Indes darf das BMVI nicht allein die Aufsichtsratsmitglieder dafür verantwortlich machen, etwaige Interessenkollisionen zu vermeiden oder offenzulegen. Vielmehr ist es eine der Kernaufgaben des beteiligungsführenden Ressorts, auf das Einhalten der Grundsätze aktiv hinzuwirken. Als größtes Bundesunternehmen steht die DB AG besonders im Fokus des Parlaments und der Öffentlichkeit.

Das BMVI hat zwar im Bemerkungsverfahren mitgeteilt, die aufgezeigten Fälle – nach den Hinweisen des Bundesrechnungshofes – geprüft zu haben. Es ist jedoch auch dabei nicht mit der gebotenen Gründlichkeit vorgegangen. Es hat die im Einzelfall bestehenden Interessenlagen sowie die Selbsteinschätzungen der Betroffenen unzulänglich hinterfragt. Deshalb überzeugen die Schlussfolgerungen des BMVI nicht:

- Dass eine beim Bund bedienstete Person nicht über das „Ob“, sondern das „Wie“ der Eigenkapitalhilfen mit der EU-Kommission verhandelte, macht für die Bewertung keinen Unterschied. So ist für die DB AG auch von wesentlicher Bedeutung, wie diese Förderung

beihilferechtlich ausgestaltet werden könnte. Da die Person durch ihr Aufsichtsratsmandat diesbezüglich den Konzerninteressen verpflichtet war, durfte sie auf Seiten des Bundes in keiner Weise mit den Eigenkapitalhilfen befasst sein. Dies haben sowohl das BMVI als auch das Aufsichtsratsmitglied verkannt.

- Dass in weiteren Fällen nicht gegen das Verwaltungsverfahrensgesetz und vom BMVI ausgewählte andere Normen verstoßen wurde, besagt nichts. Genau diese Normen waren für die Fälle nicht einschlägig. Die betroffenen Personen waren in Wettbewerbsfragen sowohl für den Rechtsrahmen der Eisenbahnmärkte als auch für auf den Märkten tätige Eisenbahnunternehmen zuständig. Das verstößt gegen den Objektivitätsanspruch des Bundes und damit gegen ein zentrales Ziel der Grundsätze.
- Ob Abgeordnete als Vertreterinnen bzw. Vertreter des Bundes oder des Anteilseigners DB AG ein Aufsichtsratsmandat wahrnehmen, ist hier unerheblich. Denn im Aufsichtsrat sind sie immer den Unternehmensinteressen verpflichtet. Diese Interessen können gegenläufig zu denen des Bundes sein. Sobald die Betroffenen – wie in den geprüften Fällen – solche Doppel- oder Mehrfachfunktionen wahrnahmen, bestanden Risiken für Interessenkollisionen. Ebenso konnte die Reputation des Bundes darunter leiden. Das gilt analog für parallele Aufsichtsratsmandate bei konkurrierenden Unternehmen. Das BMVI hat es unterlassen, die Fallkonstellationen umsichtig genug zu analysieren und die Abgeordneten dabei zu unterstützen, mögliche Interessenkollisionen zu vermeiden.

Es ist deutlich geworden, dass das BMVI ungeeignete Maßstäbe angelegt hat. Deshalb ist es sowohl bei der ursprünglichen Auswahl der Kandidatinnen und Kandidaten als auch beim nachträglichen Untersuchen der Fälle zu falschen Schlussfolgerungen gelangt. Das BMVI ist immer noch unzureichend sensibilisiert, um mögliche Interessenkollisionen zu identifizieren, und missachtet dabei fortlaufend die von ihm zu beachtenden Grundsätze.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVI, die bestehenden Interessenkollisionen bei Aufsichtsratsmitgliedern der DB AG aufzulösen und geeignete Vorkehrungen für die Zukunft zu treffen.