

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

14 BMVI erschwert Prüfungen des Bundesrechnungshofes zur Deutschen Bahn

Zusammenfassung

Das BMVI versäumt seit Jahren, gegenüber dem Bundesrechnungshof rechtzeitig und lückenlos Rechenschaft über die Betätigung des Bundes bei der Deutschen Bahn AG (DB AG) abzulegen. Das BMVI ist gesetzlich verpflichtet, dem Bundesrechnungshof Aufsichtsratsunterlagen und eigene Berichte innerhalb von drei Monaten nach Feststellung des Jahresabschlusses zu übersenden. Das BMVI kommt dem nicht oder nur deutlich verspätet nach. Dies betrifft die Muttergesellschaft, große Tochterunternehmen wie die DB Fernverkehr AG und die DB Netz AG sowie Bundesbeteiligungen mit Sitz im Ausland.

Das BMVI erschwert es damit dem Bundesrechnungshof zu prüfen, wie sich der Bund bei der DB AG mit ihren 680 Tochterunternehmen in mehr als 140 Staaten der Welt betätigt. Er kann seine Beratungsaufgabe gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung so nicht vollständig erfüllen. Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, seinen Berichts- und Rechenschaftspflichten für die DB AG und ihre Tochterunternehmen fristgerecht nachzukommen.

14.1 Prüfungsfeststellungen

Betätigungsprüfung des Bundesrechnungshofes

Zu den Aufgaben des Bundesrechnungshofes gehört es, die Betätigung des Bundes bei Unternehmen zu prüfen, an denen der Bund unmittelbar oder mittelbar beteiligt ist (Betätigungsprüfung). Die Betätigungsprüfung soll ein Urteil darüber ermöglichen, ob die mit dem unternehmerischen Engagement verfolgten öffentlichen Zwecke erreicht werden. Sie soll dazu beitragen, Mängel und Schwachstellen in der Betätigung zu entdecken, damit der Bund darauf hinwirken kann, sie rasch zu beseitigen. Die Ergebnisse der Betätigungsprüfung sind außerdem Grundlage für die parlamentarische Kontrolle der Finanzwirtschaft des Bundes.

Die Bundesregierung erlangt ihre Informationen über ein Beteiligungsunternehmen des Bundes im Wesentlichen über ihre Vertreterinnen und Vertreter im Überwachungsorgan des Unternehmens. Sie sind verpflichtet, gegenüber dem beteiligungsführenden Bundesministerium (Beteiligungsverwaltung) Bericht zu erstatten. Außerdem müssen sie die ihnen vorliegenden Unterlagen über das Unternehmen an die Beteiligungsverwaltung weitergeben. Die Beteiligungsver-

waltung muss diese Berichte und Unterlagen auswerten. Sie muss einen Rechenschaftsbericht verfassen, in dem sie

- auf die Entwicklung und die Lage des Unternehmens eingeht,
- eine Einschätzung über die Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung abgibt,
- über die eigenen Aktivitäten berichtet und
- die Tätigkeit der Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Überwachungsorganen bewertet.

Die Beteiligungsverwaltung ist verpflichtet, dem Bundesrechnungshof diese Dokumente spätestens drei Monate nach Feststellung des Jahresabschlusses zu übersenden. Dies ist Grundlage seiner Betätigungsprüfung.

Weltweite Aktivitäten der Deutschen Bahn AG – Bund fehlt umfassender Einblick

Der Bund ist Alleineigentümer der DB AG. Die DB AG ist Konzernmuttergesellschaft von weltweit etwa 680 Tochterunternehmen. Sie erzielt mehr als 44 Mrd. Euro Umsatz in mehr als 140 Staaten der Erde und beschäftigt etwa 320 000 Mitarbeiter, davon 200 000 in Deutschland. Unterhalb der Konzernmuttergesellschaft bestehen acht große Gesellschaften, denen die operativen Tätigkeiten zugeordnet sind (Führungsgesellschaften). Die Bundesbeteiligungen an der DB AG und ihren Tochterunternehmen (DB AG-Konzern) sollen vom BMVI verwaltet werden.

Dem BMVI liegen für viele der mittelbaren Bundesbeteiligungen im DB AG-Konzern keine Unterlagen vor. Ein bedeutsames Beispiel ist die im Jahr 2010 erworbene britische Arriva plc. (Arriva). Arriva erzielte mit ihren Tochtergesellschaften im Jahr 2018 mit etwa 53 000 Beschäftigten einen Jahresumsatz von mehr als 5 Mrd. Euro. Das Bundesministerium der Finanzen hatte dem Erwerb mit Auflagen zugestimmt. Insbesondere hatte es verlangt, Bundesvertreterinnen oder -vertreter in das Überwachungsorgan der Arriva zu entsenden. Diese Auflage ist nie erfüllt worden. Der Bund erhält daher seit dem Erwerb keine Unterlagen von dieser Beteiligung. Nach einer weiteren Auflage sollte die jährliche Abschlussprüfung der Arriva um die Prüfung der Ordnungsmäßigkeit der Geschäftsführung und die wirtschaftliche Lage des Unternehmens erweitert werden. Um diese Auflage umzusetzen, ließ die DB AG für die Jahre 2011 bis 2014 Berichte über Arriva und ihre wichtigsten Tochtergesellschaften erstellen; danach verzichtete sie darauf. Das BMVI duldet dies.

Oft fehlen die Unterlagen auch bei Inlandsbeteiligungen, in deren Überwachungsorgan keine Bundesvertreterinnen oder -vertreter gewählt oder entsandt wurden. Unterlagen über weltweite Auslandsbeteiligungen sind i. d. R. in den Landessprachen abgefasst und werden für die Beteiligungsverwaltung nicht übersetzt.

BMVI kommt Rechenschaftspflicht verspätet oder gar nicht nach

Die Jahresabschlüsse der DB AG-Konzerngesellschaften werden i. d. R. im ersten Halbjahr des Folgejahres festgestellt. Das BMVI beachtet die Drei-Monats-Frist für die Rechenschaftsberichte seit Jahren nicht: Das Ergebnis seiner Prüfungen teilt es dem Bundesrechnungshof erst am Ende des Folgejahres oder im über-

nächsten Jahr mit. Beispielsweise hat es – mit Ausnahme von zwei Tochterunternehmen – die Rechenschaftsberichte für das Geschäftsjahr 2017 bis zum Juni 2019 nicht vorgelegt. Dies betrifft die DB AG selbst sowie wichtige Führungsgesellschaften des Konzerns wie die Eisenbahnverkehrsunternehmen DB Fernverkehr AG, DB Regio AG und DB Cargo AG sowie die Eisenbahninfrastrukturunternehmen DB Netz AG und DB Energie GmbH.

Der Bundesrechnungshof hat die verspäteten und fehlenden Unterrichtungen mehrfach bemängelt und eine rechtzeitige Abgabe der Rechenschaftsberichte gefordert.

14.2 Würdigung

Das BMVI muss die Eigentümerrolle wahrnehmen sowie einen angemessenen Bundeseinfluss in den Überwachungsorganen des DB AG-Konzerns geltend machen. Das BMVI ist verpflichtet, dem Bundesrechnungshof Rechenschaft über die Betätigung des Bundes bei der DB AG abzulegen. Es hat fristgerecht über das Ergebnis seiner Prüfungen zu berichten und alle erforderlichen Dokumente zu übersenden. Das BMVI verstößt nachhaltig gegen diese Verpflichtung. Unterlagen über Auslandsbeteiligungen kann es nicht prüfen und in seinen Rechenschaftsberichten nicht angemessen berücksichtigen, wenn sprachliche Hürden bestehen. Soweit es auf die Rechenschaftsberichte verzichtet, kommt es seiner gesetzlichen Verpflichtung überhaupt nicht nach.

Dem Bundesrechnungshof fehlt dadurch eine wesentliche Grundlage für die Betätigungsprüfung. Dies schränkt ihn erheblich ein, seinen verfassungsmäßigen Auftrag wahrzunehmen, den Deutschen Bundestag zu beraten und zu unterstützen. Die parlamentarische Kontrolle der Bundesregierung erstreckt sich auf die Frage, wie sie ihre Beteiligungen verwaltet und ihrer Verantwortung für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG nachkommt.

Der Bundesrechnungshof kann diesen Aufgaben aber nur begrenzt nachkommen, weil ihm wesentliche Unterlagen über die Bundesbeteiligungen und Berichte der Beteiligungsverwaltung über die Betätigung des Bundes seit Jahren zu spät oder gar nicht übersandt werden. Dies kann nicht länger hingenommen werden.

14.3 Stellungnahme

Das BMVI hat geltend gemacht, dass die DB AG vorbereite, die Arriva ganz oder teilweise zu verkaufen. Deshalb sei es nicht mehr zielführend, die fehlenden Rechenschaftsberichte anzumahnen.

Das BMVI hat weiter ausgeführt, dass es dem Bundesrechnungshof regelmäßig Unterlagen über die DB AG und ihre wesentlichen Konzernunternehmen übersende. Es stehe dem Bundesrechnungshof frei, ohne die Rechenschaftsberichte zu erheben und zu prüfen. Dies sei in den letzten beiden Jahren auch zunehmend

geschehen. Zudem habe der Bundesrechnungshof in jüngster Zeit die Anforderungen an die Rechenschaftsberichte erhöht. Sie zu erstellen, werde dadurch erschwert. Das BMVI verkenne nicht, dass die Rechenschaftsberichte für den Bundesrechnungshof wichtig seien. Es sehe allerdings in der verspäteten oder fehlenden Berichterstattung angesichts der steigenden Zahl der Prüfungen keine Einschränkung des Bundesrechnungshofes bei der Wahrnehmung seiner verfassungsmäßigen Aufgaben. Die fehlenden Berichte für das Geschäftsjahr 2017 habe es zwischenzeitlich übersandt.

14.4 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Kritik fest. Ein Verkauf von Arriva beseitigt allenfalls künftig Mängel im Hinblick auf dieses Unternehmen. Das BMVI hat zur Verletzung seiner Berichtspflicht in den übrigen Fällen nichts vorgetragen, was sein Fehlverhalten rechtfertigen könnte.

Jedenfalls entbindet eine steigende Zahl von Prüfungen des Bundesrechnungshofes das BMVI nicht davon, seinen gesetzlichen Rechenschaftspflichten nachzukommen. Sie ist kein Indiz dafür, dass der Bundesrechnungshof die Rechenschaftsberichte nicht benötigt, um seine verfassungsmäßigen Aufgaben wahrzunehmen. Im Gegenteil: Weil das BMVI den Bundesrechnungshof unzureichend informiert, musste er sich zuletzt vermehrt auf öffentlich zugängliche Daten zur DB AG stützen, um sich ein Bild von ihrer wirtschaftlichen Lage machen zu können.

Die Rechenschaftsberichte sind nicht nur Grundlage für die Betätigungsprüfung des Bundesrechnungshofes. Die Prüfung gibt dem BMVI auch Gelegenheit festzustellen, ob das Bundesinteresse wirksam wahrgenommen werden konnte, welche Ergebnisse seine Einflussnahmen haben und wie Mängel möglichst schnell behoben werden können. Dies dient dazu, die Arbeit der Beteiligungsverwaltung und die Tätigkeit der Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Überwachungsorganen zu verbessern.

Die Hinweise des Bundesrechnungshofes zu den Rechenschaftsberichten sollen deren Aussagekraft erhöhen und damit der Beteiligungsverwaltung zugute kommen. Dies rechtfertigt nicht, die gesetzlichen Fristen deutlich zu überschreiten oder die Rechenschaftspflicht zu missachten. Im Übrigen lagen dem Bundesrechnungshof wichtige Rechenschaftsberichte zum Geschäftsjahr 2017 entgegen der Behauptung des BMVI auch mehrere Wochen nach der Stellungnahme immer noch nicht vor.

Der Bundesrechnungshof fordert das BMVI auf, seinen Berichts- und Rechenschaftspflichten für den DB AG-Konzern fristgerecht nachzukommen. Die Ergebnisse seiner Prüfung sollte das BMVI auch nutzen, um die Betätigung des Bundes bei der DB AG zu verbessern und seine Aufsichtspflichten zu erfüllen.