

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

10 Wintereinbrüche legen Zugverkehr der Deutschen Bahn AG lahm – BMVI bleibt untätig (Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Der Eisenbahnbetrieb der Deutschen Bahn AG (DB AG) wird jedes Jahr durch Winterwetter erheblich beeinträchtigt. Das BMVI nimmt dies hin, obwohl der Bund als Eigentümer auch für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG verantwortlich ist.

Immer wieder sind Strecken nicht oder zu spät geräumt, Reisende auf den Bahnsteigen Unfallrisiken ausgesetzt sowie Züge durch Schnee und Eis beschädigt. Dem Bund ist bekannt, dass die DB AG auf Wintereinbrüche nur unzureichend vorbereitet ist. Dennoch hat das BMVI sich nicht dafür eingesetzt, dass die Aufsichtsräte der DB AG und ihrer Tochterunternehmen den Ursachen dieser Schwierigkeiten nachgehen. Über die von ihm entsandten Bundesvertreterinnen und -vertreter sollte es im Aufsichtsrat auf eine systematische Analyse hinwirken. Diese muss Klarheit schaffen, inwieweit die DB AG angemessene Vorkehrungen gegen die Winterauswirkungen getroffen hat und welche Schwachstellen bestehen. Auf dieser Grundlage sollte sich das BMVI in den Aufsichtsräten dafür einsetzen, dass die festgestellten Defizite abgestellt und anschließend die Fortschritte kontrolliert werden.

10.1 Prüfungsfeststellungen

Rechte und Pflichten des Bundes als Eigentümer der DB AG

Der Bund ist Alleineigentümer der DB AG und mittelbarer Eigentümer ihrer Tochterunternehmen. Darunter sind die Eisenbahninfrastrukturunternehmen DB Netz AG, DB Station&Service AG und DB Energie GmbH, die für das Streckennetz, die Bahnhöfe und die Energieversorgung zuständig sind. Zum Konzern zählen auch die Eisenbahnverkehrsunternehmen DB Fernverkehr AG, DB Regio AG und DB Cargo AG, die Züge betreiben.

Der Bund nimmt seine Eigentümerrechte bei der DB AG über drei Bundesvertreterinnen und -vertreter wahr. Diese entsendet er aus dem BMVI, dem Bundesministerium der Finanzen und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie in den Aufsichtsrat. Ebenso ist er zum Teil in den Aufsichtsräten der Infrastruktur-, der Verkehrs- und einiger weiterer Tochterunternehmen vertreten.

Das BMVI verwaltet die Beteiligung des Bundes an der DB AG. Die Beteiligungsverwaltung unterstützt die vom Bund entsandten Aufsichtsratsmitglieder darin, ihr Mandat wahrzunehmen. Dazu gehört es, ihnen das jeweilige Bundesinteresse aufzuzeigen und darauf hinzuwirken, dass sie es durchsetzen.

Das Grundgesetz verpflichtet den Bund, das Schienennetz und die Verkehrsangebote seiner Eisenbahnen am Wohl der Allgemeinheit auszurichten. Das Bundesverfassungsgericht hat Ende des Jahres 2017 klargestellt, dass die Bundesregierung auch für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG verantwortlich ist.

Umfang der Wintervorkehrungen an Infrastrukturen und Zügen

Wesentliche Bestandteile der Eisenbahninfrastruktur der DB AG sind das 33 400 km lange Streckennetz und die 5 700 Bahnhöfe. Die Eisenbahninfrastrukturunternehmen müssen es allen Eisenbahnverkehrsunternehmen ermöglichen, das Streckennetz zu nutzen. Der Konzern ist gesetzlich verpflichtet, die Infrastrukturen sowie den Eisenbahnbetrieb sicher zu führen. So muss die DB AG im Winter die Strecken, Bahnsteige und Züge ausreichend von Schnee und Eis freihalten. Für sämtliche Wintervorkehrungen wendet sie derzeit etwa 70 Mio. Euro jährlich auf. Insgesamt sind im Winterdienst 18 000 eigene Beschäftigte und externe Kräfte für die DB AG tätig. Gegenüber dem Bundesrechnungshof erklärte das BMVI, dass der Konzern den Personalbedarf fortlaufend den aktuellen Erfordernissen anpasse.

Verteilte Zuständigkeiten – konzernweit bedeutsames Thema

Die Tochterunternehmen der DB AG treffen die Wintervorkehrungen teils selbst und schließen dafür untereinander Verträge ab.

Einige Leistungen schreiben die Tochterunternehmen regelmäßig aus und vergeben sie an externe Dienstleister, wie z. B. den Winterdienst an Weichen, auf Bahnsteigen und Treppen.

Wesentliches Zuschlagskriterium ist der Angebotspreis. Nach Angaben der DB AG werden auch die Standorte der Dienstleister berücksichtigt. Trotzdem sind die Dienstleister nicht immer rechtzeitig vor Ort, um Störungen zu beseitigen.

Wintervorkehrungen sind nicht nur für Tochterunternehmen der DB AG ein wichtiges Thema, sondern wegen ihrer grundsätzlichen und übergreifenden Bedeutung auch für den

Konzern als Ganzes. Folglich sind sowohl die Aufsichtsräte der Tochterunternehmen als auch der Konzernaufsichtsrat in das Thema eingebunden.

Wintervorkehrungen werden allenfalls anlassbezogen erörtert

Der strenge Winter 2009/2010 beeinträchtigte den Eisenbahnbetrieb in zahlreichen Regionen Deutschlands. Die DB AG stellte daraufhin bessere Wintervorkehrungen in Aussicht. Seitdem rüstete sie zwar mehr Weichen mit Heizungen aus und beschaffte zusätzliche schienegebundene Räumfahrzeuge. Zugleich wollte sie jedoch ihre Ausgaben für den Winterdienst deutlich reduzieren. Das BMVI fragte nicht nach, wie sich die Ausgabenkürzung auf den Winterdienst auswirken würde.

Der Bundesgerichtshof entschied im Jahr 2012 zur Verkehrssicherungspflicht auf Bahnsteigen. Danach sind die Eisenbahnverkehrsunternehmen wie die DB Fernverkehr AG für einen angemessenen Winterdienst beim Zu- und Abgang zu den Zügen verantwortlich. Dies gilt auch für die Bahnsteige, die im Eigentum der Eisenbahninfrastrukturunternehmen stehen. Unerheblich ist auch, ob andere Unternehmen mit dem Winterdienst beauftragt wurden. Die Aufsichtsräte der Unternehmen des DB AG-Konzerns beschäftigten sich weder mit diesem Urteil noch mit dessen Konsequenzen für die übergreifende Organisation und Kontrolle des Winterdienstes.

Ein Wintereinbruch sorgte im Dezember 2017 für bundesweite Störungen im Eisenbahnbetrieb. Züge verspäteten sich oder fielen aus, auch weil die DB AG Strecken sperrte. Allein an einem Wochenende wurden 19 ICE-Züge durch Schnee und Eis so beschädigt, dass sie für mehrere Tage nicht einsatzfähig waren. Das Thema war so bedeutsam, dass sich der Konzernaufsichtsrat damit befasste. Der Konzern räumte ein, dass die Vorbereitungen auf den Wintereinbruch unzureichend waren. So sei ein Teil der für den Winter angeforderten Reinigungs- und Sicherungskräfte nicht von den Dienstleistern bereitgestellt worden. Die Beteiligungsverwaltung des BMVI erhielt durch die Niederschrift der Aufsichtsratssitzung Kenntnis über die kritischen Erörterungen. Sie reagierte darauf aber nicht. Insbesondere regte sie nicht an, bei der DB AG nachzufragen, was diese in der Folge unternommen habe oder welche Fortschritte es gebe.

Probleme der DB AG bei Winterwetter halten an

In den letzten Jahren berichteten verschiedene Stellen über betriebliche Probleme bei Wintereinbruch. Unter anderem antwortete die Bundesregierung im März 2018 auf eine parlamentarische Anfrage, dass durch winterliches Wetter etwa 1 400 Weichenstörungen pro Jahr bei der DB AG auftraten. Im Dezember 2019 wies die DB AG darauf hin, dass der Klimawandel künftig nicht nur in verstärktem Maße Hitzeperioden und Stürme hervorrufen wird, sondern auch Frost und Schneefall.

10.2 Würdigung

Obwohl die DB AG vor zehn Jahren Verbesserungen angekündigt hatte, treten Betriebsprobleme bei Winterwetter weiterhin regelmäßig auf. Dies deutet auf strukturelle Schwachstellen hin, unter denen die Qualität des Eisenbahnsystems leidet. Angesichts ihrer eigenen Prognose zum Klimawandel muss die DB AG nun dringend handeln.

Die Vorkehrungen des Konzerns für den Winter waren bisher unzureichend. Der Bund muss im Sinne des Grundgesetzes für einen möglichst störungsfreien Bahnverkehr sorgen. Deswegen darf er nicht hinnehmen, dass Eisenbahnstrecken immer wieder länger als nötig gesperrt wurden und Reisende sich nicht sicher auf den Bahnsteigen bewegen konnten. In diesen Fällen ist die DB AG insbesondere ihrer Verkehrssicherungspflicht nicht nachgekommen. Sie hat den Netzzugang und die Netznutzung nicht gewährleistet. Zudem ist die DB AG als Bundesunternehmen von Reputationsschäden sowie finanziellen Nachteilen betroffen. All dies läuft dem Bundesinteresse zuwider.

Dem Aufsichtsrat und der Bundesregierung sind die Probleme bekannt. Dennoch hat das BMVI als Vertreter des Eigentümers Bund bislang nicht auf geeignete Ursachenanalysen und Lösungen hingewirkt. Es ist damit seiner Verantwortung für die unternehmerische Tätigkeit der DB AG nicht genügend nachgekommen. Überwachungsorgane sind verpflichtet, die Geschäftsführungstätigkeit der Unternehmensvorstände kritisch zu beobachten und darauf hinzuwirken, dass gesetzliche Vorgaben eingehalten werden. Statt nur Beratungsergebnisse aus den Überwachungsorganen hinzunehmen, hätte das BMVI sowohl auf Konzernebene als auch bei den Tochterunternehmen eine aktivere Rolle mit dem Ziel der Prävention einnehmen müssen. Die Beteiligungsverwaltung des BMVI hätte über die entsandten Aufsichtsratsmitglieder den Schwachstellen bei der Organisation des Winterdienstes nachgehen sollen. Sie hätte sich für angemessene Vorkehrungen einsetzen und deren Erfolg überwachen müssen.

10.3 Stellungnahme

Das BMVI hat die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes anders bewertet. Es hat zahlreiche von der DB AG eingeholte Einzelinformationen zu den Wintervorkehrungen mitgeteilt. Darunter waren auch statistische Angaben über die Verfügbarkeit der Schneeräumtechnik. Hervorgehoben hat das BMVI, dass die DB Netz AG ihre Ausgaben für den Winterdienst seit dem Jahr 2017 erhöht habe. Die DB Station&Service AG verbessere sich kontinuierlich und erreiche bei konstanten Kosten eine höhere Qualität.

Das BMVI ist der Ansicht, dass die DB AG die Einsparungen bei ihren Wintervorkehrungen nicht zulasten der Funktionsfähigkeit des Eisenbahnbetriebs und des Fahrgastkomforts vorgenommen habe. Um Züge winterfest zu machen, würden diese bereits Monate im Voraus umfangreich überprüft. An strengen Wintertagen seien die Werkstätten länger geöffnet und die Schichten des Personals würden flexibel umgeplant.

Bei den Dienstleistern sei nicht nur die Personalstärke ein wichtiges Kriterium, sondern auch die Leistungsstärke. Diese werde bundesweit in Winterübungen überprüft. Nach Schlechtleistungen einzelner Dienstleister habe die DB AG diesen gekündigt und die Leistungen neu vergeben. Die DB AG überprüfe die Personal- und Gerätekapazitäten für den Winterdienst jährlich. Um Kapazitätsengpässen vorzubeugen, werde konzerneigenes Personal für Winterdienste eingeplant; zusätzliches konzerneigenes Personal sei nicht erforderlich.

Die DB Netz AG habe Strecken nur in Ausnahmefällen und bei extremen Ereignissen gesperrt, z. B. als im Januar 2019 im Alpenvorland der Katastrophenfall ausgerufen wurde. In der Regel seien die Sperrungen nach Angaben der DB AG nach einigen Stunden behoben worden. Gehäufte Ausfälle von Zugfahrten widersprächen den Zielen Pünktlichkeit und Qualität sowie den Vorstellungen des BMVI. Die DB AG habe erklärt, dass sie „generell die Verkehrssicherungspflichten umfassend eingehalten“ habe. Die Sicherheit der Fahrgäste und der Eisenbahnverkehrsunternehmen werde nicht vernachlässigt.

Mit Blick auf die bisherigen Bemühungen der DB AG hat das BMVI keine betriebswirtschaftlichen Fehlanreize für unzureichende Wintervorkehrungen gesehen.

Es geht davon aus, dass auch einmalige oder unregelmäßige Befassungen im Aufsichtsrat die Unternehmensführung veranlassen dürften, die Qualität der Wintervorkehrungen zu steigern. Es werde sich aber dafür einsetzen, dass die DB AG ihrem Aufsichtsrat künftig im ersten Halbjahr jedes Jahres einen Bericht über den zurückliegenden Winter vorlegt.

Eigene Erkenntnisse darüber, ob die Wintervorkehrungen der DB AG bedarfsgerecht sind, hat das BMVI nicht mitgeteilt.

10.4 Abschließende Würdigung

Die DB AG hat ihre Wintervorkehrungen bereits verbessert. Die Auskünfte der DB AG und auch das seit dem Jahr 2017 erhöhte Budget sagen aber nichts darüber aus, ob die Vorkehrungen des Konzerns dem Bedarf entsprechen. Offen ist auch, ob die Vorkehrungen insgesamt ausreichend und im Einzelfall wirksam sind. So gibt auch eine Statistik über die hohe Verfügbarkeit der Schneeräumtechnik keine Auskunft, ob die DB AG diese zum entscheidenden Zeitpunkt auf den richtigen Strecken einsetzt. Das BMVI muss selbst bestimmen, welche Angaben die DB AG offenzulegen hat. Nur so kann es untersuchen, inwieweit die Wintervorkehrungen geeignet sind.

Selbst als die DB AG einräumte, unzureichende Vorkehrungen für den Wintereinbruch getroffen zu haben und nicht zuverlässig von Dienstleistern unterstützt zu werden, hat das BMVI dies weder aufgeklärt noch hat es auf Abhilfe gedrungen. Anlassbezogen haben die Bundesvertreterinnen und -vertreter in den Aufsichtsräten die Winterthematik in der Regel erst aufgegriffen, wenn der Bahnbetrieb massiv eingeschränkt war und die Medien darüber berichteten. Indes lässt das BMVI ein vorbeugendes Vorgehen vermissen. Seine Stellungnahme macht zudem deutlich, dass ihm kaum eigene Erkenntnisse über die Winterprobleme

der DB AG vorliegen. Das BMVI hat lediglich Auskünfte des Konzerns wiedergegeben, diese bisher jedoch unzureichend hinterfragt.

Ohne nähere Analyse kann der Eigentümer Bund aber nicht erkennen, welche Defizite bei den Wintervorkehrungen im Einzelnen bestehen. Dementsprechend kann er nicht zielgerichtet auf die DB AG einwirken. Dass der Konzern auch nach dem Jahr 2017 Schwierigkeiten mit dem winterlichen Betrieb von Strecken, Bahnhöfen und Zügen hatte, spricht dafür, dass immer noch Schwachstellen bestehen. Im Übrigen kann ein Katastrophenfall im Alpenvorland nicht die regelmäßig wiederkehrenden bundesweiten Probleme erklären.

Die Absicht des BMVI, die DB AG jährlich dem Aufsichtsrat über den jeweils zurückliegenden Winter berichten zu lassen, ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Er ist seit Langem überfällig, allein aber noch nicht ausreichend. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass die DB AG dabei eigene Versäumnisse und Mängel vollständig offenlegen wird.

Der Bundesrechnungshof erwartet vom BMVI, tätig zu werden. Hierzu gehört,

- a) zu untersuchen, ob die Wintervorkehrungen der DB AG angemessen sind und
- b) darauf hinzuwirken, dass die DB AG die Defizite alsbald ausräumt.