

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)

(Einzelplan 12)

18 Bund bleibt untätig bei Einstieg der DB Energie GmbH in das Privatstromgeschäft

(Kapitel 1202 Titel 121 01 und 831 01)

Zusammenfassung

Das BMVI und das Bundesministerium der Finanzen (BMF) haben kritiklos hingenommen, dass die Deutsche Bahn AG-Tochter DB Energie GmbH (DB Energie) nun auch Privatkunden mit Strom beliefert. Sie prüften weder das Bundesinteresse noch beteiligten sie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). Zudem nahmen sie es hin, dass der Vorstand der DB Energie den Aufsichtsrat nicht eingebunden hat.

Beide Ressorts betrachteten den Markteintritt im Nachgang lediglich als ein Ausweiten des Kundenkreises. Sie sahen in dem neuen Geschäftsfeld einen möglichen wirtschaftlichen Erfolg. Dieser ist nicht ansatzweise wie erwartet eingetreten. Es ist nicht im Bundesinteresse, wenn ein bundeseigenes Unternehmen in einen bereits bestehenden wettbewerblichen Markt eintritt, um Strom an Privatkunden zu vertreiben.

BMVI und BMF müssen künftig die Ausweitung der Geschäftstätigkeit der Deutschen Bahn AG (DB AG) und ihrer Tochterunternehmen kritisch hinterfragen. Hierzu haben sie den Einfluss des Bundes als Alleineigentümer auszuüben und seine Interessen gegenüber der DB AG zu vertreten.

18.1 Prüfungsfeststellungen

DB Energie steigt in den Markt für private Stromkunden ein

Die Eisenbahnen des Bundes werden gemäß Artikel 87e Absatz 3 Grundgesetz als Wirtschaftsunternehmen in privatrechtlicher Form geführt. Das Bundesverfassungsgericht stellte im November 2017 klar, dass die Bundesregierung nicht nur Eigentümerin der DB AG ist, sondern auch deren unternehmerische Tätigkeit verantwortet. Das BMVI ist federführend für die Beteiligung des Bundes an der DB AG zuständig (Beteiligungsführung). Seine Aufgabe ist es u. a., die Bundesvertreterinnen und -vertreter dabei zu unterstützen, ihr Aufsichtsratsmandat wahrzunehmen, und sie auf Sitzungen vorzubereiten.

Die DB AG hat über 600 Tochterunternehmen, die Güter- oder Personenverkehr und ergänzende Logistikdienstleistungen anbieten. Die DB Energie ist ein 100-prozentiges Tochterunternehmen der DB AG. Laut Gesellschaftsvertrag ist Gegenstand des Unternehmens das Betreiben einer öffentlichen Eisenbahninfrastruktur inklusive der Beschaffung, Erzeugung, Übertragung und Vermarktung von Energien. Das BMF stellt den Bundesvertreter im Aufsichtsrat der DB Energie. BMVI und BMF bereiten den Bundesvertreter auf die Aufsichtsrats-sitzungen vor.

Im Jahr 2012 befasste sich die DB Energie erstmals mit dem Eintritt in den Markt für private Stromkunden. Sie sah darin ein attraktives Wachstumsfeld und wollte das Geschäft im Jahr 2014 starten. Sie erwartete bereits nach drei bis fünf Jahren eine sechsstelligen Kunden-zahl, die für hohe Umsätze sorgen sollte. Das neue Geschäftsfeld startete nicht wie geplant im Jahr 2014. Im selben Jahr musste die DB Energie ihr Bahnstromnetz für den Wettbewerb öffnen. Sie verlor innerhalb eines Jahres etwa die Hälfte ihrer externen Kunden unter den Ei-senbahnverkehrsunternehmen. Der Vorstand plante nun den Markteintritt für das Privat-kundengeschäft für das Jahr 2016. Dabei senkte er das zuvor erwartete wirtschaftliche Er-gebnis deutlich. Gründe dafür nannte er nicht. Die DB Energie bewertete inzwischen das Geschäft mit privaten Stromkunden als reines Handelsgeschäft mit geringen Margen, aber auch geringem Risiko. Letztlich startete die DB Energie das Geschäft mit den privaten Strom-kunden im Sommer 2017. Unmittelbar zuvor hatte sich der Wettbewerb auf dem privaten Strommarkt noch einmal deutlich verschärft.

Genehmigung des Aufsichtsrates und Prüfung des Bundesinteresses fehlen

Das Geschäft mit privaten Stromkunden thematisierte der Vorstand der DB Energie in meh-reren Aufsichtsratssitzungen. Der Vorstand holte für den Eintritt in das Privatkundengeschäft beim Aufsichtsrat jedoch keine Genehmigung ein. Dessen Zustimmung ist nach der Ge-schäftsordnung u. a. für die Aufnahme wesentlicher neuer Tätigkeitsfelder vorgesehen.

BMVI und BMF befassten sich mit dem neuen Geschäftsmodell der DB Energie erst kurz vor dem tatsächlichen Markteintritt. So stellte das BMVI beispielsweise im November 2016 fest, die DB Energie habe über den geplanten Einstieg in das Privatkundengeschäft nicht nachvoll-ziehbar berichtet. Die beiden Ressorts hinterfragten aber nicht, ob hierfür die Zustimmung des Aufsichtsrates erforderlich sei. Sie prüften auch nicht, ob das Geschäft mit den privaten Stromkunden im Bundesinteresse ist. Diese Verpflichtung beruht auf § 65 Absatz 1 BHO.

Sowohl das BMVI als auch das BMF vertraten die Auffassung, dass mit dem neuen Geschäft lediglich der bisherige Kundenkreis erweitert werde. Dies sei vom Unternehmensgegenstand gedeckt und das Bundesinteresse würde durch ein ggf. verbessertes Ergebnis der DB Energie mittelbar gefördert. Beide Ressorts ließen aber auch erkennen, dass sie bisher das Bundesin-teresse nicht geprüft hätten. Trotzdem hielt die Beteiligungsführung an ihrer Bewertung fest. Grundlage für ihre Bewertung sei der geringe Anteil des Privatkundengeschäfts am Ge-samtumsatz der DB Energie.

BMVI und BMF beachten Geschäftsordnung nicht

Gemäß § 19 Absatz 1 Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) arbeiten Bundesministerien in Angelegenheiten zusammen, die die Geschäftsbereiche mehrerer Bundesministerien berühren. Die GGO soll damit sicherstellen, dass die Bundesregierung einheitlich handelt.

Das Geschäft mit privaten Stromkunden berührt den Geschäftsbereich des BMWi, weil es für Energie und Wettbewerbsfragen zuständig ist. BMVI und BMF informierten das BMWi nicht über den geplanten Markteintritt der DB Energie in das Privatkundengeschäft. Sie vertraten die Auffassung, die Aktivitäten der DB Energie seien hierfür zu gering und bedeutungslos.

Privatkundengeschäft verfehlt deutlich die wirtschaftlichen Erwartungen

Die DB Energie berichtete nach dem Marktstart regelmäßig im Aufsichtsrat über das neue Privatkundengeschäft. Sie nannte dabei verschiedene Kennzahlen und erklärte, das Geschäft entwickle sich grundsätzlich wie erwartet. Dabei erreichten die Kennzahlen nur etwa 20 % der vor dem Markteintritt erwarteten Werte. Zudem gab der Vorstand an, die DB Energie könne Strom aus erneuerbaren Energien günstiger anbieten als Grundversorger herkömmlichen Strom. In einem einschlägigen Vergleichsportal belegten die Tarife der DB Energie sowohl im Juni 2017 als auch im September 2020 jedoch nur etwa Platz 45.

Der Bundesrechnungshof hatte im Zusammenhang mit einer Prüfung im Jahr 2019 Fragen zum Eintritt der DB Energie in den Markt mit privaten Stromkunden. Die entsprechenden Informationen erhielt er erst, nachdem er in den Bemerkungen 2019 hierüber berichtet hatte (Bundestagsdrucksache 19/15700 Nr. 13). Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages nahm diese Bemerkung zustimmend zur Kenntnis.

18.2 Würdigung

BMVI und BMF haben ihre Pflichten, die sich aus der Beteiligungsführung an der DB AG und dem Aufsichtsratsmandat bei der DB Energie ergeben, nur unzureichend wahrgenommen. Sie haben nicht geprüft, ob die Ausweitung des Stromgeschäfts auf Privatkunden überhaupt im Bundesinteresse liegt. Darüber hinaus haben sie nicht hinterfragt, ob der Aufsichtsrat dem Geschäft zustimmen muss. Da es sich um die Aufnahme eines neuen Geschäftsfeldes handelte, wäre nach der Geschäftsordnung die Zustimmung des Aufsichtsrates erforderlich gewesen. Dem Bund wurde daher die Möglichkeit genommen, seinen angemessenen Einfluss im Aufsichtsrat auszuüben, der ihm gesetzlich zusteht (§ 65 Absatz 1 Nummer 3 BHO).

Aus wirtschaftlicher Sicht ist es nachvollziehbar und verständlich, wenn ein Unternehmen Verluste, die in seinem Kernbereich bestehen, durch ein neues Geschäftsfeld ausgleichen will. Allerdings ist die DB Energie ein Tochterunternehmen der DB AG, die zu 100 % dem Bund gehört. Ihr Kerngeschäft ist es, die Eisenbahnen in Deutschland mit Fahrstrom zu

versorgen. Privatkunden Haushaltsstrom anzubieten, kann nicht als ein reines Ausweiten des Kundenkreises verstanden werden. Vielmehr hat die DB Energie mit diesem neuen Geschäftsmodell in einen bereits bestehenden und hart umkämpften Markt eingegriffen. Die Versorgung von Privatkunden mit Strom ist hierüber bereits ausreichend und umfassend gesichert. Es bedarf daher keines zusätzlichen Eingriffs durch ein Bundesunternehmen. Im Nachgang des Markteintritts auf einen möglichen wirtschaftlichen Erfolg abzustellen und damit ein mittelbares Bundesinteresse zu begründen, reicht nicht aus. Das wichtige Bundesinteresse ist regelmäßig ein fachpolitisches Interesse. Es liegt vor, wenn durch das Unternehmen wichtige Aufgaben des Bundes im Sinne der Kompetenzordnung des Grundgesetzes erfüllt werden sollen. An dieser Voraussetzung fehlt es, wenn z. B. lediglich Einnahmen erzielt werden sollen (vgl. hierzu auch Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung).

Die beiden Ressorts haben nicht geprüft, ob die Annahmen der DB Energie realistisch waren. Den Aspekt, warum die DB Energie ihre Annahmen kurz vor dem Markteintritt absenkte, verfolgten sie nicht. Auch nach dem Marktstart haben sie das Vorgehen der DB Energie nicht systematisch und konsequent genug hinterfragt. Drei Jahre nach dem Eintritt in den privaten Strommarkt stand fest, dass die DB Energie selbst die im Jahr 2015 stark reduzierten Ziele deutlich verfehlt hat. BMVI und BMF sind damit ihren Pflichten nicht nachgekommen.

Nach Einschätzung des Bundesrechnungshofes wird es der DB Energie nur schwerlich gelingen, das Privatkundengeschäft wirtschaftlich zu betreiben. Dagegen sprechen die Marktentwicklung, der angebotene Strompreis, die geringe Kundenzahl und der sich noch weiter verschärfende Wettbewerb. Für das wirtschaftliche Risiko haftet dabei letztlich der Bund als mittelbarer Eigentümer. Zudem besteht die Gefahr, dass die DB AG mit dem Bund als alleinigem Eigentümer und de facto staatlichem Marktteilnehmer den Wettbewerb verzerrt. Sie verfügt über weit mehr Ressourcen als die anderen Marktteilnehmer. Die Bundesregierung sollte darauf hinwirken, dass die DB Energie sich auf ihr Kerngeschäft konzentriert.

Die beiden Ressorts hätten bei der Bewertung des geplanten Markteintritts der DB Energie in das Privatkundengeschäft das BMWi als Fachressort beteiligen müssen. Der konkrete Umfang der Aktivitäten ist nicht ausschlaggebend für die Beteiligung gemäß GGO.

18.3 Stellungnahme

BMVI und BMF haben dargelegt, dass der Einstieg in das Privatkundengeschäft nicht der Zustimmung des Aufsichtsrates der DB Energie bedurfte. Der Energiehandel gehöre zum Kerngeschäft und sei vom Gesellschaftszweck der DB Energie gedeckt. Das Privatkundengeschäft stelle lediglich eine Erweiterung des Kundenkreises dar und sei kein wesentliches neues Tätigkeitsgebiet. Nur die Aufnahme und Aufgabe wesentlicher Tätigkeitsgebiete bedürften der Zustimmung nach der Geschäftsordnung für die Geschäftsführung der DB Energie.

Die geringfügige Bedeutung des Privatkundengeschäfts werde deutlich durch die im Vergleich zum Gesamtumsatz der DB Energie niedrigen Umsätze (0,28 % im Jahr 2019).

BMVI und BMF haben zugestimmt, dass die wirtschaftliche Entwicklung des Segmentes Privatkundenstrom nicht den Erwartungen im Vorfeld des Markteintritts entspreche. Allerdings sei die Geschäftsführung dafür zuständig, die mit dem operativen Geschäft verbundenen geschäftlichen Entscheidungen zu treffen und Marktanalysen durchzuführen. Diese habe zudem gegenüber dem Aufsichtsrat eine informatorische Bringschuld, der durch die Berichterstattung genüge getan werde. Es gehöre nicht zu den Aufgaben des Aufsichtsrates, tagesaktuell Finanzkennzahlen abzurufen.

Die im Verhältnis zur Bahnstrom-Versorgung geringfügige Belieferung von Privatkunden würde keinerlei Anhaltspunkte ergeben, das Bundesinteresse an der DB Energie in Zweifel zu ziehen. Nach den Grundsätzen guter Unternehmens- und aktiver Beteiligungsführung des Bundes sei nur zu prüfen, ob geschäftliche Aktivitäten des Beteiligungsunternehmens dem Geschäftszweck und Unternehmensgegenstand entsprechen. Nicht erforderlich sei, dass einzelne geschäftliche Aktivitäten im Bundesinteresse sind. Der Geschäftszweck der DB Energie sei der Energiehandel, welcher den Privatkundenbereich erschließe.

Die beiden Bundesministerien hätten es nicht für notwendig erachtet, dass BMWi wegen des Engagements der DB Energie im Segment Privatkundenstrom einzubeziehen. Die Aktivitäten der DB Energie in diesem Segment seien hierfür nicht ausreichend gewichtig.

18.4 Abschließende Würdigung

Die Argumentation von BMVI und BMF hinsichtlich der Pflicht, die Zustimmung des Aufsichtsrates einzuholen, überzeugt nicht. Der Einstieg in das Stromgeschäft mit Privatkunden ist nicht nur eine Ausweitung des Kundenkreises, sondern ein neues Tätigkeitsfeld. Es weist keinen Bezug zu dem im Gesellschaftsvertrag verankerten Unternehmensgegenstand „Betreiben einer öffentlichen Eisenbahninfrastruktur“ auf. Auch die Beschaffung, Erzeugung, Übertragung und Vermarktung von Energien ist im Kontext dieses Geschäftszwecks zu sehen. Dass der Anteil des Privatkundengeschäfts am Gesamtumsatz der DB Energie gering ist, ist ebenfalls kein überzeugendes Argument. Die DB Energie hatte zunächst deutlich höhere Umsätze erwartet.

Der Einstieg der DB Energie in das Privatkundengeschäft zeigt, dass sich die Beteiligungsführung möglichst früh über neue Geschäftsvorhaben informieren sollte. Hätte die Beteiligungsführung vor dem Markteintritt der DB Energie mehr Informationen eingeholt, wäre ihr eine belastbare eigene Bewertung des Privatkundengeschäfts möglich gewesen. Notfalls muss die Beteiligungsführung über die Bundesvertreter Informationen und Unterlagen anfordern. Sie hätte zumindest prüfen müssen, ob es sich um ein zustimmungspflichtiges Geschäft handeln könnte.

Ein tägliches Abrufen von Finanzkennzahlen ist nicht erforderlich, um frühzeitig zu erkennen, dass ein Unternehmen seine Ziele verfehlt. Auch hier ist es nicht hinnehmbar, dass die Beteiligungsführung so passiv agiert.

Darüber hinaus hätte die Beteiligungsführung vor Aufnahme des Geschäfts mit privaten Stromkunden prüfen müssen, ob der Eintritt in einen neuen Markt dem Geschäftszweck dient. Dabei hätte sie auch klären müssen, ob das neue Tätigkeitsgebiet im Bundesinteresse liegt. Der Bundesrechnungshof hält dies für nicht gegeben. Dieses Geschäft steht nicht im Einklang mit dem grundgesetzlich verankerten Gewährleistungsauftrag des Bundes für den Schienenverkehr in Deutschland.

Über ein neues Geschäftsmodell zusätzliche Einnahmen zu generieren, ist aus unternehmerischer Sicht nachvollziehbar. Ein ausschließlich finanzieller Beitrag reicht jedoch nicht aus, um ein wichtiges Bundesinteresse an einer Beteiligung zu begründen. Hierzu bedarf es eines fachpolitischen Interesses (vgl. Richtlinien für eine aktive Beteiligungsführung bei Unternehmen mit Bundesbeteiligung, Randnummer 20).

Die Beteiligungsführung hätte gemäß der GGO die Einschätzung des zuständigen BMWi einholen müssen. Möglicherweise hätte das BMWi wertvolle Hinweise geben können. Diese könnten sowohl das Bundesinteresse, die Notwendigkeit zu einem Markteintritt als auch mögliche Erfolgsaussichten in diesem hart umkämpften Markt betreffen.

Die Beteiligungsführung muss in vergleichbaren Fällen

- rechtzeitig Informationen und Unterlagen einfordern,
- Angaben der DB AG kritisch hinterfragen und so
- aktiv den angemessenen Einfluss des Bundes ausüben und
- seine Interessen vertreten.

Die DB AG verfolgt mit ihren vielfältigen Beteiligungen unterschiedliche Geschäftstätigkeiten. Die Beteiligungsführung muss das Bundesinteresse dieser Aktivitäten des Konzerns insgesamt überprüfen. Darüber hinaus sollte sie die Tätigkeiten der DB AG auf den Gewährleistungsauftrag für den Schienenverkehr in Deutschland konzentrieren.