



Die AEG-Novelle – mehr Wettbewerb auf der Schiene?

Das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG)

Mit der 1993 fast einstimmig im Bundestag beschlossenen Bahnreform wurde das Allgemeine Eisenbahngesetz, welches bis dahin nur einige wenige Vorschriften zu nicht im Bundesbahngesetz geregelten Materien enthielt, völlig neu gefasst und erheblich erweitert. Mehr Wettbewerb, mehr Verkehr auf der Schiene und eine dauerhafte Entlastung des Haushalts waren die prägenden Ziele der Bahnstrukturreform. Seitdem ist das Schienennetz der Bundesrepublik ein offenes System – jeder, der die Bedingungen erfüllt, kann Eisenbahnverkehr betreiben. Das Allgemeine Eisenbahngesetz gewährt für den Schienenverkehrssektor den freien Wettbewerb. Es unterscheidet zwischen den **Eisenbahninfrastruktur-** sowie den **Eisenbahnverkehrsunternehmen** und trennt das **Netz** (Gleise) und den **Betrieb** (rollendes Material). Die staatliche Kontrolle nimmt das 1993 geschaffene Eisenbahnbundesamt wahr.

Die Praxis

Der vom Gesetzgeber gewollte freie Wettbewerb auf und mit der Schiene ist jedoch nicht sehr weit fortgeschritten. Die Deutsche Bahn AG und ihre Töchter beherrschen nach wie vor den Markt. Der Anteil ihrer Verkehrsleistungen beträgt rund 95 Prozent. Neue Unternehmen treten kaum am Markt auf. Und wenn doch, dann nur im Bereich der Schienenverkehrsleistungen. Die Ziele der Bahnreform 1993 (Stärkung der Schiene, Haushaltsentlastung) sind nach Aussage nahezu aller Experten nicht erreicht worden - auch nicht mit der am 1. Januar 1999 in Kraft getretenen zweiten Bahnreform-Stufe. Dabei wurde die Deutsche Bahn in rechtlich selbständige Aktiengesellschaften gegliedert (**Betrieb** = DB Reise & Touristik AG, DB Regio AG, DB Cargo AG jetzt Railion AG; **Netz** = DB Netz AG; DB Station & Service AG).

Anlass der AEG-Novelle – europarechtliche Vorgaben

Drei Richtlinien¹ verpflichten den deutschen Gesetzgeber (eigentlich bis zum 15. März 2003), den **Zugang** zur Eisenbahninfrastruktur und die **Struktur** der Eisenbahnen neu zu regeln und damit die Voraussetzungen für einen umfassenden Wettbewerb sicherzustellen. Entscheidungen über die Trassenzuweisung müssen Stellen übertragen werden, die keine Eisenbahnverkehrsleistungen erbringen. Sie müssen auch rechtlich, organisatorisch und in ihren Entscheidungen von Eisenbahnverkehrsunternehmen unabhängig sein.

Das bedeutet: **Eine unabhängige Stelle** muss die Vergabe und die Preise für die Nutzung der Schienen festlegen. Sie muss bestimmen: Wer darf wann und wo die Schienen nutzen? Nach der gegenwärtigen Struktur des AEG von 1993 und der Konzernstruktur der Deutschen

¹ **Richtlinie 2001/12/EG** zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft; **Richtlinie 2001/13/EG** zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen; **Richtlinie 2001/14/EG** über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn, die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur und die Sicherheitsbescheinigung.

Bahn AG ist das noch nicht der Fall. Die derzeitige Trennung von Deutsche Bahn AG und DB Netz AG reicht so nicht mehr. Entweder müssen diese Konzernteile der Deutschen Bahn AG ganz getrennt werden oder es muss eine Stelle geschaffen werden, die selbst den Zugang auf die Schienen bestimmt.

Lösung der Koalitionsfraktionen im vorgelegten Gesetzentwurf

Die Koalitionsfraktionen SPD und Bündnis90/Die Grünen haben sich für einen Mittelweg entschieden. Die Deutsche Bahn AG bleibt zusammen mit der DB Netz AG in einem Konzern verbunden. Die Unabhängigkeit der DB Netz AG innerhalb des Konzerns soll unter anderem durch so genannte **Chinese Walls** in der Kommunikation gesichert werden. Chinese Walls, ein Begriff aus dem Kapitalmarktrecht, sind zum einen Informations-Barrieren innerhalb eines Unternehmens. Sie erreichen, dass verschiedene Abteilungen von der Tätigkeit der anderen nichts wissen. Zum anderen sind es Barrieren, die Interessenskonflikte vermeiden. Weiter soll die DB Netz AG „**entherrscht**“ werden. Der Konzern Deutsche Bahn AG soll seiner Konzerntochter keine Weisungen mehr erteilen dürfen.

Zusätzlich zu den Chinese Walls und der Entherrschung wird eine **unabhängige Kontrollstelle** eingerichtet. Sie überwacht, dass die Deutsche Bahn beispielsweise die Zeiten auf den Schienen an alle Unternehmen gleichberechtigt vergibt. Diese Kontrollstelle, die so genannte **Trassen-Agentur**, wird beim Eisenbahn-Bundesamt angegliedert. Sie kann der Deutschen Bahn AG unter anderem „aufgeben“, Unternehmen auf die Schienen der DB Netz AG zu lassen. Lehnt die DB Netz AG einen Antrag auf Nutzung der Schienen ab, muss sie diesen Vorgang der Trassenagentur vorlegen. Die Agentur kann der Entscheidung der DB Netz AG widersprechen. Folge: Die DB Netz AG muss unter Beachtung der Auffassung der Trassenagentur neu entscheiden.

Ansatz der Opposition

Die Oppositionsfraktionen CDU/CSU und FDP fordern eine stärkere Trennung von Netz und Betrieb. Sie meinen, so seien die europarechtlichen Vorgaben besser zu verwirklichen, nur so seien die 93er Ziele der Bahnreform erreichbar - nämlich mehr Wettbewerb zu schaffen und mehr Verkehr auf die Schiene zu bringen.

Offene rechtliche Fragestellungen

Das Problem im jetzigen Regierungs-Vorschlag sehen Juristen unabhängig vom Streit der Parteien in vielen ungeklärten Fragen, die diese Regelung aufwirft: Gestattet es das Aktienrecht überhaupt, dass der Deutschen Bahn AG als Holding der Durchgriff auf ihre Tochter DB Netz AG beschränkt wird? Erlaubt das Aktienrecht, dass der Gesetzgeber so genannte Doppelmandate verbietet? Dass also ein Aufsichtsrat der Deutsche Bahn AG Holding nicht im Aufsichtsrat der DB Netz AG sitzen darf? Würde dieses Verbot den Vorgaben der Europa-Richtlinien reichen? Oder muss dieses Verbot auch auf die unteren Ebenen ausgedehnt werden, auf die Organe? Im Detail sind diese Fragen juristisch umstritten. Eine rechtlich weniger risikoreiche Konstruktion beschrieb der Sachverständige Professor Klaus Hopt, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg, in der Anhörung des Verkehrsausschusses: „Der ganz klare Weg, der wäre in der Tat die Auslagerung der Entscheidung ‚Preis und Zugang‘ an die Trassenagentur. Wenn sie das machen, haben sie kein Problem.“

Quellen:

- Anhörung „Bahnreform – Bilanz und Perspektiven“ vom 29. März 2004 im Ausschuss für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.
- Anhörung zum „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung eisenbahnrechtlicher Vorschriften“ vom 29. September 2004 im Ausschuss für Verkehr, Bau und Wohnungswesen.
- Foos, Christoph Roland (Hrsg.): Eisenbahnrecht und Bahnreform, 3. Auflage, 2003.
- Frotscher, Werner/Kramer, Urs: Sechs Jahre nach der Bahnreform – Das Allgemeine Eisenbahngesetz auf dem Prüfstand, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2001, S. 24 ff.

Verfasser: RR z. A. Christof Keuter, RRef. Markus Waitschies,
Sekretariat des Ausschusses für Verkehr, Bau und Wohnungswesen