



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

Europäisierung auf Schiene –

Der österreichische Schienenpersonenverkehr zwischen
Gemeinwohlorientierung und Liberalisierung

verfasst von / submitted by

Felix Gasslitter, BA

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of

Master of Arts (MA)

Wien, 2020 / Vienna 2020

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

UA 066 824

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Masterstudium Politikwissenschaft

Betreut von / Supervisor:

Doz. Dr. Gernot Stimmer

Kurzfassung

Durch die voranschreitende Europäisierung des Eisenbahnmarktes bricht das Monopol der Staatsbahnen zusehends auf und Europas Bahnhöfe werden bunter. Bereits in einigen EU-Mitgliedsstaaten hat man sich zum Ziel gesetzt, mittels Liberalisierung mehr Konkurrenz unter den Betreibern zu schaffen, um effizientere Verkehrsleistungen anbieten zu können und mehr Kunden für die Bahn zu begeistern. In Österreich hat man sich noch nicht dazu durchgerungen, den Markt vollständig für den Wettbewerb zu öffnen. Im Gegenteil, die Republik setzte sich in der Vergangenheit sogar nach Kräften für die Beibehaltung der Direktvergabe an die Staatsbahn ein. Die EU-Vorgaben verringern aber zusehends die Möglichkeiten zur Vergabe von Verträgen ohne Ausschreibungswettbewerb. In der politischen Debatte des Landes sorgte dies für teilweise sehr heftige Auseinandersetzungen. Diese Arbeit veranschaulicht die Entwicklung von einem historisch gewachsenen und staatlich kontrollierten, gemeinwohlorientierten nationalen Eisenbahnwesen zu einem marktwirtschaftlich orientierten europäischen Schienenpersonenverkehr. Nach einer kurzen theoretischen Annäherung an den Begriff der Europäisierung erfolgt ein historischer Abriss und eine Analyse der Weiterentwicklung des europäischen und des nationalen österreichischen Rechtsrahmens. Dabei wird insbesondere untersucht, inwiefern ein aufs engste mit der staatlichen Daseinsvorsorge verknüpftes Eisenbahnsystem mit der fortschreitenden Liberalisierung kompatibel ist.

Abstract

As the Europeanisation of the railway market continues, the monopoly of the state railways is being broken up and Europe's railway stations are consequently becoming more diverse. In some EU member states it is already the goal to create more competition among operators by means of liberalization to offer more efficient transport services and to attract more customers to the railway. Austria has not yet made the decision to fully open the market to competition. On the contrary, in the past, the Republic even did its very best to maintain the direct award of contracts to the state railway. However, the EU requirements are increasingly reducing the opportunities for awarding contracts without tendering competition. In the country's political debate, this has led to some very intense discussions. This paper illustrates the development of the Austrian national railway system from a historically grown and state-controlled system, which was oriented towards the common good, to a system approaching the market-oriented European rail passenger transport system. Following a brief theoretical approach to the concept of Europeanisation, a historical outline, and an analysis of the development of the European and national Austrian legal framework is discussed. In particular, this study examines the question of how compatible the Austrian railway system, one which is closely linked to the provision of general interest services, is with the ongoing liberalization process?

Inhaltsverzeichnis

I.	Abkürzungsverzeichnis.....	V
II.	Tabellenverzeichnis.....	VIII
1	Einleitung.....	1
1.1	Forschungsfragen und Hypothesen.....	2
1.2	Methode und Ziele der Arbeit	3
2	Theoretische Annäherung	6
2.1	Europäische Integration.....	6
2.2	Europäisierung nationaler Politik	9
2.2.1	Top-Down- und Bottom-up-Ansatz.....	12
2.2.2	Misfit-Modell.....	15
2.2.3	Die Erweiterung von Misfit und neuere Ansätze in der EU-Implementationsforschung	17
3	Verkehrsdienstleistungen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung.....	21
3.1	Vom Motor der industriellen Revolution zum Gegenstand der Gemeinwirtschaft	21
3.2	Rechtliche Hintergründe und die Debatte um gemeinwirtschaftlichen Verkehr.....	25
3.3	Volkswirtschaftliche Grundannahmen zu staatlichen Monopolen.....	30
3.4	Die Beziehung der Europäischen Union zu staatlichen Unternehmungen ..	32
4	Entwicklungen, Grundsätze und Ziele in der EU-Eisenbahnpolitik	35
4.1	Entwicklung einer Europäischen Eisenbahnpolitik.....	35
4.2	In kleinen Schritten zum einheitlichen europäischen Eisenbahnraum	40
5	Europäischer Rechtsrahmen für diskriminierungsfreie Verkehrsdienstleistungen	46
5.1	Drittes Eisenbahnpaket und insbesondere Verordnung (EG) 1370/2007	47
5.2	Der „Recast“ – Eine Neufassung mit wenigen Neuerungen	52
5.3	Das vierte Eisenbahnpaket.....	53
5.3.1	Technische Säule – Verbesserung der Interoperabilität	55
5.3.2	Marktsäule – Wettbewerbliche Vergaben sollen zur Norm werden.....	57
5.3.2.1	Verordnung (EU) 2016/2338 – Marktöffnung im Schienenpersonenverkehr	57
5.4	ERA, Shift2Rail und die europäische Bahnindustrie.....	63
5.5	Europäisierungsinstrument EuGH	68
5.6	Der Rat und die Rationalisierung des EU-Beihilfenrechts	75

6	Das österreichische Eisenbahnsystem zwischen Gemeinwohlorientierung und Liberalisierung	82
6.1	Strategische Ausrichtungen in der österreichischen Eisenbahnpolitik.....	82
6.2	Ideologisches Tauziehen um die Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen?	88
6.3	Rechtlicher Rahmen für Vergaben im österreichischen Schienenpersonenverkehr	93
6.4	Der österreichische Schienenpersonenverkehrsmarkt – ein Monopol bricht auf	95
6.4.1	Lobbying von ÖBB und Westbahn in Brüssel	97
6.4.2	Steiniger Weg zu einem diskriminierungsfreien Wettbewerb am Beispiel der Eisenbahngesetzesnovelle 2015.....	99
7	Wettbewerbliche Vergabe vs. Direktvergabe.....	103
8	Resümee und Fazit	108
	Literaturverzeichnis	115

I. Abkürzungsverzeichnis

Art. – Artikel

Abs. – Absatz

AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

AGCM – Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

BEG – Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH

B-VG – Bundesverfassungsgesetz

CNR – China Northern Locomotive & Rolling Stock Industry (Group) Corporation

CSR – China South Locomotive and Rolling Stock Industry (Group) Corporation

CRRC – China Railway Rolling Stock Corporation

DAWI – Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse

DB – Deutsche Bahn

EFTA – European Free Trade Association

EG – Europäische Gemeinschaft

EGV – Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (auch EG-Vertrag)

EisG - Eisenbahngesetz

EJRC – East Japan Railway Company

ERA – European Union Agency for Railways

ERE – Europäische Rechnungseinheit

ERTMS – European Rail Traffic Management System

ETCS – European Train Control System

EU – Europäische Union

EuGH – Europäischer Gerichtshof

EVU – Eisenbahnverkehrsunternehmen

EWG – Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

FAG – Finanzausgleichsgesetz

FLAF – Familienlastenausgleichsfond

FPÖ – Freiheitliche Partei Österreichs

FS – Ferrovie Statale

GAP – Gemeinsame Agrarpolitik

GP – Gesetzgebungsperiode

GWL – Gemeinwirtschaftliche Leistungen

IRR – Internal Rate of Return

Mio. – Million

Mrd. – Milliarde

MTR – Mass Transit Railway Corporation

NEOS – Das Neue Österreich und Liberales Forum

NGO – Non Gouvernement Organisation

NATO – North Atlantic Treaty Organisation

ÖBB – Österreichische Bundesbahnen

ÖPNV – Öffentlicher Personennahverkehr

ÖPNRV – Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehr

ÖVP – Österreichische Volkspartei

ÖV – Öffentlicher Verkehr

ÖPNV – Öffentlicher Personennahverkehr

RENFE – Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles

RFI – Rete Ferroviaria Italiana

RL – Richtlinie

Rn. – Randnummer

ROCE – Return on Capital Employed

ROE – Return on Equity

R&D – Research and Development

SCHIG – Schieneninfrastruktur-Dienstleistungsgesellschaft mbH

SCK – Schienen-Control Kommission

SNCF – Société Nationale des Chemins de fer Français

SPNV - Schienenpersonennahverkehr

SPÖ – Sozialdemokratische Partei Österreichs

S. – Seite

TGV – Train à grande vitesse

TSI – Technische Spezifikationen für die Interoperabilität

UNIFE – Union des Industries Ferroviaires Européennes

URSF – Ufficio per la Regolazione dei Servizi Ferroviari

VDV – Verkehrsdienstevertrag

WEU – Westeuropäische Union

II. Tabellenverzeichnis

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Abgeltungs- betrag in EUR	613.229.868	642.748.489	656.398.802	671.377.119	688.418.097	699.081.924	715.331.688	742.683.867
Angebots- kilometer	-	77.124.561	77.087.728	76.974.642	77.480.448	77.684.792	77.673.343	78.276.480

Tabelle 1: Angebotskilometer und Abgeltungsbeträge im gemeinwirtschaftlichen Personenverkehr (Gemeinwirtschaftliche Leistungsberichte 2011-2017)..... 89

Tabelle 2: Freiwillige Meldungen der ÖBB Holding AG zum Lobbying in Brüssel an das Transparenz-Register der Europäischen Union und Lobbyfacts.eu 97

1 Einleitung

Historisch bedingt konzentriert sich der Schienenpersonenverkehr in den meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union zum Großteil noch auf die in der wohlfahrtsstaatlichen Daseinsvorsorge verwurzelten Staatsbahnen. In Anbetracht des globalen Wettbewerbs und dem Wandel vom allumfassenden Wohlfahrtsstaat zum modernen Gewährleistungsstaat, setzt die Europäische Union im Gegensatz dazu auf eine zunehmende Liberalisierung der ehemals staatlich-monopolistisch bedienten Sektoren. Infolgedessen bricht auch das Monopol der alten Staatsbahnen in den meisten Mitgliedsstaaten zusehends auf.

Durch die zeitweise sehr intensiv geführte öffentliche Debatte um die Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs entsteht zuweilen der Eindruck, dass einerseits die europäische Ebene seit Jahrzehnten darum bemüht ist, mehr Wettbewerb auf die Schiene zu bringen, andererseits jedoch ein großer Teil der Mitgliedsstaaten darauf erpicht ist, dem möglichst entgegen zu wirken. Wie auch in vielen anderen Bereichen erleben wir in dieser Frage ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten. Der österreichische Schienenmarkt ist zwar weitgehend liberalisiert, aber der letzte entscheidende Schritt – wettbewerbliche Vergaben im Schienenpersonenverkehr – steht noch aus.

Grundsätzlich soll der Eisenbahnsektor durch die Liberalisierung effizienter und vor allem günstiger werden, gleichzeitig jedoch seinen gemeinwirtschaftlichen Charakter beibehalten. Die klassische Betriebswirtschaftslehre liefert jedoch nur wenige Beispiele für ein profitables und gleichzeitig gemeinwohlorientiertes Wirtschaften. Die sogenannte Besonderheitenlehre des Verkehrs und damit die Idee der Gemeinwirtschaft tut ihr Übriges, um den Eindruck zu erwecken, dass in der Frage eines effizienten und wirtschaftlichen Öffentlichen Verkehrs mehr der politische Wunsch Vater des Gedankens ist und weniger realistisch gesteckte Ziele zur deutlichen Optimierung eines Verkehrsträgers im Interesse der gesamten Volkswirtschaft.

Da die öffentliche Hand sich dazu bekennt, im Sinne der Daseinsvorsorge unwirtschaftliche Strecken zu bedienen, bestellt sie bei verschiedenen Verkehrsunternehmen, die Busverkehre oder Eisenbahnverkehrsdienstleistungen

anbieten eine Leistung, die sie mit öffentlichen Mitteln abdeckt. Diese gemeinwirtschaftlichen Leistungen wurden im Großteil der Mitgliedsstaaten bisher direkt an ausgewählte, meist staatseigene Unternehmen vergeben. So auch in Österreich.

Auch heute noch ist es so, dass bei weitem der größte Teil des österreichischen Schienennetzes gemeinwirtschaftlich betrieben wird. Allein für das Jahr 2020 wurden 95 Mio. Fahrplankilometer von der öffentlichen Hand bei der ÖBB Personenverkehr AG bestellt. Nur einige wenige Strecken im Fernverkehr (Westbahn zwischen Salzburg und Wien, Nordbahn, Ostbahn, Brennerlinie und Rheintal) werden nicht bestellt und werden von den Eisenbahnverkehrsunternehmen eigenwirtschaftlich finanziert. Als gemeinwirtschaftlich finanzierte Strecken im Fernverkehr gelten Westbahn westlich von Salzburg, Südbahn und inneralpine Strecken, wie der Tauernlinie.

Beinahe alle Staatsbahnen in der Europäischen Union sind in einem historischen Kontext gewachsen, in dem sie dem jahrzehntelangen Zugriff der Politik als wirtschaftspolitischer – ja teilweise sogar innen- und lokalpolitischer – Spielball ausgesetzt waren. Nun scheint es von besonderem Interesse, wie sich dieser Paradigmenwechsel vom politisch instrumentalisierten Monopolisten zum effizienten markoliberalisierten Unternehmen vollzogen hat und wie weit dieser in Folge einer zunehmenden Europäisierung gediehen ist.

1.1 Forschungsfragen und Hypothesen

Im Zuge der Arbeit, soll nun aufbauend auf der theoretischen Analyse folgender Forschungsfrage nachgegangen werden:

Erscheint ein gemeinwirtschaftlich orientierter österreichischer Schienenpersonenverkehr auf Dauer mit der zunehmenden Europäisierung kompatibel?

Dabei soll insbesondere untersucht werden, inwiefern sich ein ordnungspolitischer Systemwandel von einem historisch gewachsenen und staatlich kontrollierten gemeinwohlorientierten nationalen Eisenbahnwesen zu einem europäisierten marktwirtschaftlich orientierten Schienenpersonenverkehr vollzogen hat. Wobei insbesondere hervorgehoben werden soll, welche regulatorischen Schritte diesen Wandel nachhaltig forciert haben.

Der Analyse dieses ordnungspolitischen Systemwandels wird folgende Hypothese zugrunde gelegt:

- *Staatliche Eisenbahnunternehmen versuchen anstehende Liberalisierungsschritte möglichst lange aufzuschieben, um bestehende Vorteile nutzen zu können und um ihre Marktmacht so gut wie möglich abzusichern. Die Mitgliedsstaaten unterstützen sie dabei, indem sie Rechtsstandpunkte einnehmen, die es ihnen ermöglichen, die Implementation hinauszuzögern.*

In der Annahme, dass die Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ihre Staatsbahnen im Europäisierungsprozess weitestgehend unterstützen und sich auf supranationaler Ebene für die Absicherung der marktbeherrschenden Position ihrer Eisenbahnen einsetzen, werden aufbauend auf die bereits formulierte Hypothese zwei Unterhypothesen artikuliert.

- *Die Europäische Kommission versucht den Wettbewerb durch ordnungspolitische top-down-Vorgaben zu forcieren und nutzt verschiedene Instrumente, um nationale Implementationsprozesse zu erzwingen.*
- *Österreich sieht sich durch die Europäisierung des Schienenpersonenverkehrs einer zunehmenden Liberalisierung ausgesetzt und versucht im Gesetzwerdungsprozess seine eigenen Präferenzen bottom-up induziert hochzuladen.*

Es kann nicht bestritten werden, dass die verschiedenen nationalen und supranationalen Akteure naturgemäß ihre Interessen vertreten. Mit Verweis auf die Hypothesen wird sich auch klären, ob vor allem Österreich eher versucht Sekundärrecht zu ändern bzw. zu blockieren oder das Beste aus bestehendem Sekundärrecht herauszuholen. Da es sich hierbei um ein breites Feld handelt, ist darauf Bedacht zu nehmen, sich im empirischen Teil einigermaßen einzugrenzen und sich zur Untermauerung der Hypothesen auf relevante Hintergründe, Entscheidungsfindungs- und Implementationsprozesse zu konzentrieren.

1.2 Methode und Ziele der Arbeit

Zur Klärung der Forschungsfrage soll in erster Linie bestehende wissenschaftliche Literatur, sowie wo immer möglich europäische und österreichische Parlaments-, Ministerial-, Kommissions-, Rats-, NGO-Korrespondenzen und EuGH-Urteile

herangezogen werden. Im empirischen Teil der vorliegenden Arbeit soll nationaler und supranationaler Primärliteratur der Vorzug gegeben werden, um darauf aufbauend und mit gelegentlichen Verweisen auf wissenschaftliche Sekundärliteratur möglichst deutliche Antworten zu finden, oder zumindest deutliche Tendenzen ablesen zu können.

Aus den empirischen Analysen bestehender Sekundärliteratur lassen sich für diese Arbeit hervorragend Tendenzen ablesen. Da das Sample jedoch durch die Konzentration auf ein Länderbeispiel und auf einen sehr speziellen Sektor reduziert wird, ist methodisch eher eine qualitative Analyse geeignet.

Wo immer möglich, sollen anschauliche Beispiele aus der kontroversen öffentlichen Debatte um die Ausgestaltung des Schienenpersonenverkehrs herangezogen werden. Diese finden sich hauptsächlich in Pressemeldungen und medialen Berichterstattung.

Von grundlegender Bedeutung für die Arbeit ist die theoretische Diskussion des Europäisierungsbegriffs, im Zuge dessen auch die für die Analyse wesentlichen Theoriemodelle aufgezeigt werden sollen. Um dem Leser ein besseres Verständnis für das gewachsene System der staatlich-monopolistischen Dienstleistungen zu vermitteln und diese in weiterer Folge mit den Liberalisierungsschritten in Verbindung setzen zu können, soll des Weiteren die gemeinwirtschaftliche Funktion des Schienenpersonenverkehrs im Sinne der Daseinsvorsorge in aller Kürze historisch, rechtlich und volkswirtschaftlich beleuchtet werden. Darauf aufbauend können dann die wichtigsten Europäisierungsschritte im Eisenbahnwesen und im Beihilfenrecht angeführt werden, wobei insbesondere die ordnungspolitischen Maßgaben der letzten 20 Jahre im Schienenpersonenverkehr hervorgehoben werden sollen. Im letzten Teil der Arbeit soll schließlich insbesondere der Konnex zur österreichischen wirtschafts- und innenpolitischen Debatte hergestellt werden.

Anhand der supranationalen Liberalisierungsschritte und anhand von EuGH-Urteilen soll den Hypothesen entsprechend eine top-down-induzierte Europäisierung nachgewiesen werden. Ebenso wie auf der anderen Seite durch nationale Manöver eine bottom-up-induzierte Europäisierung nachgewiesen werden soll. Die verwendeten Quellen sollen dabei ein möglichst unverfälschtes Bild der tatsächlichen Positionen im Europäisierungsprozess liefern. Auch wenn natürlich auch in Bezug auf die Sekundärliteratur und die mediale Berichterstattung nicht immer von rein objektiven

sozioökonomischen Standpunkten ausgegangen werden kann, wie dies bei offiziellen Dokumenten und Rechtssätzen der europäischen und nationalen Institutionen der Fall ist.

Da die Arbeit sich zum Ziel setzt auch die im Zuge der Europäisierung immer wieder aufflammende Polarisierung zwischen Gemeinwohlorientierung und Liberalisierung darzustellen, ist die Objektivität der Quellen eine besondere Herausforderung. Die Diskrepanz zwischen einem gesamtgesellschaftlichen Auftrag der Daseinsvorsorge und der fortschreitenden Ökonomisierung der Eisenbahnverkehrsdienstleistung sorgt in der politischen Debatte natürlich auch für eine ideologische Polarisierung. Arbeitgeberverbänden, industriellen Lobbygruppen und konservativ-liberalen politischen Kräften wird nachgesagt, dass sie sich besonders stark für weitere Liberalisierungsschritte einsetzen. Auf der anderen Seite scheinen Gewerkschaften, Non-Profit-Organisationen und sozialdemokratische bzw. links gerichtete politische Parteien gegen weitere Liberalisierungsschritte zu kampagnisieren. Auch wenn auf Österreich bezogen diese öffentliche Wahrnehmung weitgehend stimmen mag, so trifft diese Grundannahme im europäischen Kontext bei weitem nicht immer zu. Dies beweist z.B. ein Blick auf die „New Labour“-Bewegung in Großbritannien und das Schröder-Blair-Papier vom Juni 1999, welches das Bild einer durchaus wettbewerbsfreundlichen und wirtschaftsliberalen Sozialdemokratie birgt. Oder die quantitative Analyse Haupt's (2010, S. 5-27) zu den Reaktionen westeuropäischer Parteien auf die zunehmende wirtschaftliche Globalisierung. Ein jüngeres Beispiel war die gemeinsame Kampagne „Bahn in rot-weiß-rot“ des Fachverbands der Schienenbahnen der WKÖ und die Dienstleistungsgewerkschaft VIDA mitten im österreichischen Nationalratswahlkampf 2017, bei der sich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverband gemeinsam für eine Beibehaltung der Direktvergabe im öffentlichen Verkehr stark machten. Nichtsdestotrotz sind politisch oder ideologisch verdächtige Sekundärliteratur immer mit besonderer Vorsicht zu genießen. Auch wenn nicht ganz auf sie verzichtet werden kann, sollten ideologisch behaftete Quellen zumindest als solche gekennzeichnet werden, um den wissenschaftlich-objektiven Charakter der Arbeit zu bewahren.

2 Theoretische Annäherung

Im Zuge dieser Arbeit werden die durch Europäisierungsimpulse erfolgten Anpassungen des österreichischen Eisenbahnsystems analysiert. Dabei soll exemplarisch die Umsetzung einiger EU-Richtlinien und Verordnungen, sowie die Reaktionen auf die Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes genauer betrachtet werden. Da das Hauptaugenmerk dieser Arbeit auf der Europäisierung des nationalen Bahnwesens liegt, müssen zuallererst einige grundlegenden Begriffe und Ansätze der Europäisierungsforschung diskutiert werden. Mit der Herausarbeitung des Unterschiedes zwischen europäischer Integration und Europäisierung soll eine klare Begriffsdefinition erfolgen. Darauf aufbauend sollen die Top-Down- und Bottom-Up-Prozesse, der *Misfit* Ansatz und weitere Entwicklungen in der Europäisierungsforschung beleuchtet werden. Dieser grobe theoretische Überblick soll das passende Werkzeug liefern, um die europäischen Einflüsse auf nationale Politiken – und in diesem Fall auf das österreichische Eisenbahnsystem – besser verstehen zu können.

2.1 Europäische Integration

Bereits in der Präambel des Gründungsvertrages der Europäischen Union (1992, S. 4) zeigt man sich dazu „entschlossen, den mit der Gründung der Europäischen Gemeinschaften eingeleiteten Prozess der europäischen Integration auf eine neue Stufe zu heben“.

Im Laufe der Zeit haben sich im wissenschaftlichen Diskurs unzählige Integrationstheorien herausgebildet, um das breite Feld der Implementation von Kompetenzen und Regularien im Verhältnis zwischen nationaler und supranationaler Ebene zu beleuchten. Von den 1980ern bis in die Mitte der 1990er Jahre versuchte man in erster Linie Erklärungen für einen bottom-up-Prozess zu finden, also herauszuarbeiten, inwiefern eine Macht- und Kompetenzverschiebung von unten nach oben stattfand. Man beschäftigte sich in der integrationstheoretischen Debatte hauptsächlich damit zu klären, warum nationale Souveränität zugunsten von supranationalen Institutionen abgegeben wurde. Erst seit Mitte der 90er-Jahre bemüht sich die Politikwissenschaft auch vermehrt das Verhalten nationaler Akteure bei der Implementation europäischer Regularien, also die top-down Wirkung hervorzuheben.

Bei genauerer Betrachtung lässt sich die Europäische Integration aber nicht nur an der Europäischen Union festmachen, sondern muss auch in Zusammenhang mit anderen Institutionen gesehen werden, wie dem Europarat, der EFTA, der WEU, der OSZE oder der NATO. Trotzdem bezog sich der Großteil der Forschung in diesem Feld auf die Europäische Union, da diese durch ihren hohen Grad an Institutionalisierung und ihre weitreichenden Kompetenzen ein relativ ausgedehntes empirisches Forschungsfeld bietet.

Auf den ersten Blick mögen die Begriffe „Europäische Integration“ und „Europäisierung“ den interessierten Beobachter politischer Verhältnisse vermutlich keine großen Unterschiede in ihrer Bedeutung erkennen lassen. Aber letzten Endes sind sie Ausdrücke vergleichsweise unterschiedlicher Prozesse.

Die Europäische Integration beschreibt den noch nicht abgeschlossenen Prozess der europäischen Einigung seit der Gründung der Montanunion 1951 bis zur Europäischen Union wie wir sie heute kennen. „Das Wort Integration bezeichnet im politischen Sprachgebrauch sowohl ein Ziel als auch den zu diesem Ziel führenden Prozess“ (Piepenschneider, 2015, S. 538).

Die Europäisierung wiederum bezeichnet die Wechselwirkung zwischen einer zentralisierten europäischen Ebene und den heterogenen politischen Strukturen und Prozessen in den Nationalstaaten. Aber dazu mehr im folgenden Kapitel.

Um die Gründe für eine immer engere Zusammenarbeit und Verflechtung zwischen den Mitgliedsstaaten der EU erklären zu können, haben sich mehrere Theorien gebildet. Wobei die beiden „Großtheorien“ des Neo-Funktionalismus und der Intergouvernementalismus die politikwissenschaftliche Debatte lange beherrschten. Die Neofunktionalisten gehen davon aus, dass die wesentlichen Integrationsimpulse von nichtstaatlichen Akteuren auf europäischer und nationaler Ebene ausgelöst werden, z.B. durch Gewerkschaften und Unternehmerverbände.

Den Neofunktionalisten zufolge werden supranationale Akteure zwar primär von den Mitgliedsstaaten geschaffen und bevollmächtigt, agieren dann aber Großteils autonom. Diese Theorieschule nimmt an, dass Integration sich in Folge von Beschlüssen der Mitgliedsstaaten aus sogenannten spill-over-Effekten und unbeabsichtigten Konsequenzen entwickelt. Genauer, dass ein erfolgreicher Integrationsprozess in einem Politikbereich auf angrenzende Politikbereiche

„überschwappen“ kann (spill-over). Laut ihnen folgt die Schaffung der EU-Institutionen keinem fixen Bauplan, sondern ergibt sich aus den jeweiligen politischen Herausforderungen. Nach dem Grundsatz „form follows function“ erfolgt auch die freiwillige Abgabe von Souveränität an die supranationalen Institutionen zur Problemlösung (Morisse-Schilbach, 2012, S. 234).

Der Intergouvernementalismus gilt als zentraler Gegenpol zum Neofunktionalismus und betrachtet die nationalen Regierungen als wesentliche Akteure der europäischen Integration. Man geht davon aus, dass sich die (außen-)politischen Strategien einer Regierung rein aus den nationalen Interessen generieren. Nur wenn sich die Regierungen der (großen) Mitgliedsstaaten einig sind, kommt es zur Integration.

Durch die Übertragung nationaler Souveränität auf die supranationale Ebene, wird der Nationalstaat nicht geschwächt oder gar überwunden, sondern kann sogar gestärkt werden. Intergouvernementalisten, wie Stanley Hoffmann gehen davon aus, dass es sich bei der Übertragung von politischen Kompetenzen auf die supranationale Ebene um einen selektiven und interessensgeleiteten Prozess handelt, den die nationalen Regierungen kontrollieren (Bieling und Lerch, 2012, S. 22). Als klassisches Beispiel des Intergouvernementalismus wird immer wieder Charles de Gaulles „Politik des leeren Stuhls“ herangezogen, als Frankreich durch konsequentes Nichtverhandeln die Beschlussfähigkeit des Ministerrats der EWG verhinderte und damit faktisch die gesamte EWG lahmlegte. Diese taktische Blockadehaltung und Durchsetzung nationaler Interessen mündete schließlich im Luxemburger Kompromiss vom 26. Januar 1966. Seither muss der Rat weiterverhandeln, wenn ein Mitgliedsstaat „sehr wichtige Interessen“ geltend macht, auch wenn ein Beschluss durch qualifizierte Mehrheit möglich wäre.

Aber neben diesen beiden „Großtheorien“, wurde die Debatte um die europäische Integration seit den 1990er-Jahren um einige neuere theoretische Ansätze bereichert. Hervorzuheben sind dabei vor allem der Multi-Level Governance-Ansatz, welcher von einem verflochtenen Mehrebenensystem mit einer Vielzahl von Akteuren ausgeht. Dabei spielen neben Brüssel auch Akteure auf nationaler, regionaler und sogar kommunaler Ebene eine entscheidende Rolle und beeinflussen ebenso den politischen Entscheidungsfindungsprozess. Mitgliedsstaaten müssen Macht und Einfluss mit anderen eigenständigen Mitspielern teilen. Rechtssetzungsmaßnahmen bringen immer Verlierer und Gewinner mit sich und sind letztendlich

„Nullsummenspiele“ die auch großen Mitgliedsstaaten politische Niederlagen einbringen können (Knodtl und Große-Hüttmann, 2012, S. 191).

Mit Rückgriffen auf ältere Theoriemodelle und mithilfe interdisziplinärer Impulse verbreiterte sich die theoretische Debatte um die europäische Integration. Um jedoch die Folgen der Integration auf die Nationalstaaten – und in diesem Fall im Besonderen auf das österreichische Eisenbahnsystem – zu analysieren, scheint die Europäisierungsforschung besonders geeignet zu sein.

2.2 Europäisierung nationaler Politik

Zentraler Bestandteil europäischer Integration ist die Europäisierung nationalen Rechts. Welche auf den Transfer nationaler Souveränität auf die supranationale Ebene zurückzuführen ist (Slominski, 2002, S. 1). EU-Recht hat Vorrang vor nationalem Recht, es ist expansiv und betrifft nahezu alle Lebensbereiche von über 500 Mio. EU-Bürgern. Somit hat es in letzter Konsequenz auch entscheidenden Einfluss auf die Mobilität dieser.

Trotzdem umfasst Europäisierung mehr als nur die Umsetzung supranationaler rechtlicher Vorgaben durch die nationalen, föderalen und kommunalen Ebenen im Zuge der europäischen Einigung. Der Begriff wird in den unterschiedlichsten Zusammenhängen gesehen und kann durchaus breit ausgelegt werden. So ist die Europäisierung zum Beispiel für Olsen (1996, S. 264) und Featherstone (2003, S. 13) ein Begriff der Sozialwissenschaften, der sowohl im historischen, kulturellen, politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Kontext Verwendung findet.

Unabhängig davon wurde aber durchaus auch versucht den Begriff genauer einzuordnen und zu theoretisieren, wenngleich nicht immer mit durchschlagendem Erfolg.

Eine frühe konzeptionelle Analyse des Begriffes stammt von Robert Ladrech (1994, S. 69-71), welche auch Radaelli (2003, S. 30), einer der Pioniere der Europäisierungsforschung, in seiner Definition aufgreift. Er versucht Europäisierung folgendermaßen zu erklären: „Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, 'ways of doing things', and shared beliefs and norms which are first defined and

consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies."

Radaelli (2003, S. 33) zufolge ist Europäisierung nicht gleich politische Integration. Denn typischerweise stellen Integrationstheorien die Frage: „Why do different countries join forces and build up supranational institutions?“ Europäisierung würde zwar ohne Europäische Integration nicht existieren. Aber letzteres Konzept bezieht sich auf den ontologischen Teil der Forschung, welcher den Prozess in welchem Staaten ihre Souveränität konzentrieren beschreibt, während ersteres Konzept sich post-ontologisch mit dem befasst, was passiert, wenn EU-Institutionen sich konstituiert haben und ihre Wirkung zeigen (Caporaso, 1996, S. 30; Radaelli, 2003, S. 33).

Der analytische Fokus der Europäisierungsforschung liegt auf der dominanten Form der europäischen Politikgestaltung, genauer gesagt der EU-Ordnungspolitik. Demzufolge wurde die Europäisierungsforschung konzipiert, um den Einfluss dieser Ordnungspolitik auf die nationale Politik und nationale Institutionen analysieren zu können.

Aber obwohl man mittlerweile schon auf eine Vielzahl empirischer Studien zurückgreifen kann, findet sich noch keine klar definierte Theorie der Europäisierung, welche auf voller Breite der empirischen Felder und bisher publizierten Theorieansätze anwendbar wäre. Will man die Europäisierung theoretisieren, so wird das allein dadurch erschwert, dass Europäisierung selbst keine Theorie ist, sondern viel eher ein Phänomen, das eine Vielzahl von theoretischen Ansätzen zu erklären versucht (Bulmer, 2008, S. 47). Auch für Graziano und Vink (2008, S. 8) dient Europäisierung mehr als ein „background concept“, als ein „systematized concept“, welches alle Feinheiten und Unwägbarkeiten des Phänomens Europäisierung umgibt.

Olsen (2002, S. 923-924) meint, dass der Begriff Europäisierung am besten durch die Betrachtung verschiedener Prozesse verstanden werden kann. Wobei er dafür fünf Anwendungen fest macht:

- *Changes in external boundaries*: Beschreibt den territorialen Wirkungsbereich, in welchem aus dem europäischen Kontinent eine gemeinsame politische Sphäre wird.

- *Developing institutions at the European level*: Welche die Zentralisierung und kollektive Handlungskapazität mit der Durchsetzung von bindenden Beschlüssen bzw. Sanktionierung bei Nichteinhaltung betrifft.
- *Central penetration of national systems of governance*: Also die Aufteilung der Zuständigkeiten in einem politischen Mehrebenen-System und die Angleichung nationalen und subnationalen Regierungshandelns an das europäische politische Zentrum und an europäische Normen.
- *Exporting forms of political organization*: Europäisierung als Exportgut politischer Organisation und Führung und ein steigender Einfluss Europas in der Welt.
- *A political unification project*: Diese Erklärung für den Europäisierungsbegriff erfasst zwar alle oben genannten Implikationen, bedeutet aber nicht, dass diese immer in positiver Korrelation zueinander und einem politisch erstarkenden Europa stehen müssen.

Man ist sich also einig, dass Europäisierung nicht als neue Theorie verstanden werden kann, sondern vielmehr als Erklärungsmuster politischer Prozesse. Um diese Erklärungsmuster verstehen zu können, muss viel eher „auf etablierte Theorien und theoretische Ansätze zurückgegriffen werden, die in verschiedenen Subdisziplinen der Politikwissenschaft (vergleichende Politikwissenschaft, politische Ökonomie, Policyanalyse und Internationale Beziehungen) entwickelt wurden“ (Auel, 2012, S. 250). Die Europäisierungsforschung greift somit nicht nur auf diese Disziplinen zurück, sondern bietet ihnen auch theoretisches Feedback (Radaelli, 2003, S. 332).

Bedeutend für die weitere Analyse scheint zudem der Zugang zu den Mechanismen der Europäisierung nationaler Policy zu sein. Knill und Lehmkuhl (2000, S. 19) gehen von drei möglichen Mechanismen europäischer Politik aus: „Europäische Politik kann ein konkretes institutionelles Modell für die nationale Umsetzung vorschreiben; sie kann sich auf die Beeinflussung nationaler Opportunity Structures beschränken; oder sie kann primär über die Veränderung nationaler Ideen und Überzeugungen (Framing) wirken.“ Vor allem letzterer Mechanismus fand in der Eisenbahnpolitik der EU-Kommission immer wieder gerne Anwendung.

Radaelli (2003, S. 41) versucht die Europäisierungsprozesse noch etwas einfacher darzustellen und sieht dabei nur zwei grundsätzliche Mechanismen, die vertikale und die horizontale Europäisierung. Der vertikale Mechanismus demarkiert klar die

europäische Ebene (auf der Politik bestimmt wird) und die nationale Ebene, wo Politik umgesetzt werden muss. Im Gegensatz dazu lässt der horizontale Mechanismus die Europäisierung als Prozess erscheinen, wo keinerlei Druck zur Anpassung an das EU-Politik-Modell nötig ist. Das können zum Beispiel Veränderungen von Markt oder Verbrauchergewohnheiten sein, die rechtlicher Anpassungen bedürfen.

Beim vertikalen Mechanismus erfolgt somit eine klare top-down-Perspektive, da die Mitgliedsstaaten von den EU-Institutionen mittels wirksamer Instrumente zur Umsetzung ihrer politischen Vorgaben gezwungen werden können. Dieser Vorgang wird als negative Integration bezeichnet. Im Gegensatz dazu handelt es sich beim horizontalen Mechanismus um unverbindliche Vorgaben, Regelungen und Erklärungen. Das soll heißen primär in Bereichen, in denen die EU nur begrenzte gesetzgeberische Möglichkeiten hat. Was wiederum als positive Integration angesehen wird (Radaelli, 2003, S. 41-42).

Die angeführten Mechanismen müssen nun vertieft und durch weitere Ansätze erweitert werden, um ein möglichst brauchbares theoretisches Fundament für die spätere Analyse der Europäisierung des österreichischen Eisenbahnsystems zu finden.

2.2.1 Top-Down- und Bottom-up-Ansatz

Zur Analyse von Europäisierungsprozessen können unterschiedliche Konzepte herangezogen werden. Ähnlich breit wie der Begriff interpretiert werden kann, kommt er auch in der politikwissenschaftlichen Forschung zum Einsatz. Wie schon oben angemerkt, kam es über die Jahre zu unterschiedlichen Forschungsschwerpunkten, je nachdem welcher der beiden Ansätze in der Literatur gerade stärker diskutiert wurde. Schließlich hatten beide Gedankengänge durchaus ihre Berechtigung. So stellt Tanja Börzel (2002, S. 193) gleich am Beginn einer ihrer wichtigsten Arbeiten zur Europäisierungsforschung fest: "Europeanization is a two-way process. It entails a 'bottom-up' and a 'top-down' dimension. The former emphasizes the evolution of European institutions as a set of new norms, rules and practices, whereas the latter refers to the impact of these new institutions on political structures and processes of the Member States."

Wenn Europäisierung als Prozess angesehen wird, indem die Mitgliedsstaaten die EU-Vorgaben vielmehr „übernehmen“ als sie zu „adaptieren“, wird er hauptsächlich auf

seine top-down-Dimension reduziert. Aber wenn „EU-Vorgaben“ breiter interpretiert werden als informelle Verfahrensregeln zur Kooperation zwischen den Mitgliedsstaaten, kann die Definition sehr wohl auch für die horizontale Dimension von Europäisierung herangezogen werden. Das soll heißen, dass die Umsetzung von EU-Vorgaben nicht nur als „übernehmen“ selbiger verstanden werden kann, sondern dass Annahmefähigkeit oder auch Widerstand gegen die Regelungen auch als „adaptieren“ von EU-Vorgaben interpretiert werden kann (Horký, 2010, S. 4-5).

„Top-down Modelle folgen einer vereinfachten ‚Ursache-Wirkungs- Logik‘ und versuchen zu bestimmen, wie, wo, warum und in welchem Ausmaß europäische Politik zu Veränderungen auf nationaler Ebene führt. Damit wird aber schon im Vorhinein davon ausgegangen, dass a) europäisches Regieren tatsächlich Veränderungen auf der nationalen Ebene auslöst und b) dass Veränderungen, die beobachtet werden, sich auch auf einen europäischen Impuls zurückführen lassen.“ (Auel, 2012, S. 261)

Der vertikale Top-down-Ansatz geht von klaren EU-Regelwerken aus, die national umzusetzen sind. Auch wenn der Zugang sehr einfach erscheint, so wird bei genauerer Betrachtung schnell klar, dass dies bei weitem nicht in allen Politikfeldern stattfindet. In ihrer Analyse zur Europäisierung der Schienenpolitik verweisen Knill und Lehmkuhl (2000, S. 41) darauf, dass sogar zurückhaltende Vorschläge der EU-Kommission im politischen Beratungsprozess durch das EU-Parlament und den Rat (welche mitunter sehr starken Einflüssen der Mitgliedsstaaten unterworfen sind) verwässert wurden. Bis die Kommission schließlich ihre ambitionierten Ziele zur Reformierung des europäischen Eisenbahnmarktes nach unten schraubte und mit zurückhaltenden Reformvorschlägen um nationale Unterstützung warb. Für einen von ihnen nach Kerwer und Teutsch (2001, S. 32) zitierter Beamten der EU-Kommission wäre „ein eventueller Erfolg der Verordnung¹ nicht so sehr ein direkter, sondern eher ein indirekter Erfolg. Dieser besteht darin, einen neuen Denkprozess hinsichtlich der Eisenbahnen in Gang zu setzen und Anstoß für ein erneutes Nachdenken darüber zu geben, was man von den Eisenbahngesellschaften erwartet und wie sie betrieben werden sollen.“

Daraus wird ersichtlich, dass eine rein vertikale top-down EU-Ordnungspolitik bei weitem nicht in allen Politikbereichen durchsetzbar ist. Zumindest im Hinblick auf das

¹ Gemeint ist Richtlinie (EWG) 91/440.

Zusammenspiel zwischen supranationaler und nationaler Eisenbahnpolitik kann man sehr wohl auch von horizontalen Mechanismen ausgehen.

Nachdem eine top-down zentrierte Forschung den ursprünglich stark institutionalistisch geprägten bottom-up Ansätze kurzzeitig verdrängt hatte, hatten Europäisierungsforscher wie Pasquier (2005) um die Jahrtausendwende begonnen den bottom-up Ansatz wieder für sich zu entdecken. Pasquier konzentrierte sich beispielsweise vor allem auf lokale Akteure und untersuchte wie diese sich darum bemühten, europäische Regelungen nach ihren Gunsten zu interpretieren und von der EU gebotene Möglichkeiten ausschöpften.

Laut Börzel (2003, S. 3) besteht ein Weg die bottom-up mit der top-down Dimension zu verbinden darin, sich hinsichtlich der Beziehung zwischen der EU und ihren Mitgliedsstaaten auf die Rolle der nationalen Regierungen als Former und Mitspieler in Bezug auf die EU-Policies zu konzentrieren. Regierungen sind zwar nicht die einzigen nationalen Akteure mit Zugang zur Brüsseler Politarena, aber sie spielen eine Schlüsselrolle, sowohl bei der Entscheidungsfindung als auch bei der Implementation von EU-Policies. Dies beeinflusst natürlich auch die Art wie die Mitgliedsstaaten die EU-Policies und Institutionen gestalten und sich ihnen letztendlich angleichen. Aber natürlich sind auch Regierungen innenpolitischem Druck ausgesetzt. Haben lokale Akteure erst einmal gelernt die ihnen von der EU gebotenen Möglichkeiten auszuschöpfen, wird der Handlungsspielraum ihrer Regierung in Brüssel eingeschränkt, denn jeder Einschnitt in bisher liebgewonnene Benefits aus Brüssel muss kompensiert werden.

Die Wechselwirkung zwischen bottom-up und top-down Prozessen versuchten schließlich auch Graziano und Vink (2008, S. 9-10) zu theoretisieren und fassten das Phänomen unter dem Begriff des „bottom-up-down“ zusammen.

Ein typisches Beispiel für dieses Wechselwirkung von top-down und bottom-up ist die Weiterentwicklung des Subventionsregimes in der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU. So hat sich Brüssel über die letzten GAP-Finanzierungsperioden immer mehr von der Praxis der Direktzahlungen zur Förderung der agrarischen Produktion verabschiedet und die Mittel in die Förderung umweltpolitischer Anreize transferiert. Die Auflagen für letztere wurden betriebswirtschaftlich verträglich gestaltet und sukzessive vertieft, sodass sowohl den lokal stark verankerten Bauernverbänden halbwegs genüge getan

war als auch den umweltpolitischen Zielsetzungen der EU-Kommission. Für die Mitgliedstaaten ist und bleibt jede Verhandlung zur nächsten Finanzierungsperiode der GAP ein Seiltanz, bei dem penibel darauf geachtet werden muss die hervorragend organisierten Bauernverbände innenpolitisch nicht zu stark gegen sich aufzubringen.

2.2.2 Misfit-Modell

Auch die nationalen Eisenbahnsysteme mit ihrem gesamtgesellschaftlichen Auftrag und in großen Teilen getragen vom Gemeinwohlcharakter sind für viele Mitgliedsstaaten tragende Säulen ihrer Staatlichkeit. Änderungen an systemimmanenten nationalstaatlichen Strukturen durch europäische Rechtssetzungsverfahren bedingen naturgemäß oft einen erhöhten Anpassungsdruck und in weiterer Folge Anpassungskosten.

Ein Ansatz, der versucht beide Prozesse von Europäisierung – also top-down und bottom-up konzeptionell zu verbinden ist das *Misfit*-Modell oder auch *Goodness of Fit* Ansatz. Man konzentriert sich dabei sowohl darauf wie die Regierungen der Mitgliedsstaaten die europapolitischen Beschlüsse mitgestalten, als auch wie sie sie national adaptieren und umsetzen. Dabei wird argumentiert, dass nationale Eliten stets versuchen die Kosten, welche die Implementierung europäischer Normen und Regeln für die eigene Wählerschicht mit sich bringt, möglichst gering zu halten. Deshalb herrscht ein besonderer Reiz, möglichst die eigenen politischen und rechtlichen Blaupausen auch auf europäischer Ebene unterzubringen. Denn, je geringer der *Misfit* zwischen EU-Recht und nationalem Recht, desto geringer sind die Anpassungskosten und damit die Notwendigkeit zur Europäisierung auf nationaler Ebene. Deshalb herrscht auf europäischer Ebene ein steter Wettbewerb um eine Politik die am ehesten mit den eigenen Interessen und Ansätzen übereinstimmt (Börzel, 2002, S. 195-197; Börzel und Risse, 2000, S. 5, 10-11).

Natürlich bestimmt die Höhe des Anpassungsdrucks letztendlich auch die Reaktion des Mitgliedsstaates auf die Umsetzung bzw. Adaptierung der EU-Vorgaben. „Ob tatsächlich ein innerstaatlicher Wandel ausgelöst wird, hängt nicht nur vom Ausmaß des Anpassungsdrucks, sondern vor allem von weiteren institutionellen Faktoren ab, die eine Anpassung nationaler Politik erleichtern oder erschweren“ (Auel, 2012, S. 256). So bedeuten EU-Vorgaben zur Liberalisierung des Eisenbahnmarktes für Großbritannien, wo sich die öffentliche Hand bereits weitgehend zurückgezogen hat,

etwas völlig anderes, als für Österreich, wo eine erhebliche staatliche Dominanz im Eisenbahnsektor herrscht. Deshalb geht Börzel (2003, S. 3) davon aus, dass “the need to adapt domestically to European pressures may have significant return effects at the European level, where Member States seek to reduce the ‘misfit’ between European and domestic arrangements by shaping EU decisions.”

Das Misfit-Modell ist sehr stark von der vertikalen Dimension von Europäisierung geprägt. Aber die Mitgliedsstaaten üben über den EU-Ministerrat (Rat der Europäischen Union) bereits im Entscheidungsfindungsprozess ihren Einfluss aus. Letztendlich treten nationale Interessen nicht selten auch über die EU-Parlamentarier, welche unzählige Abänderungsanträge ins Gesetzgebungsverfahren einbringen, zutage. So hat Featherstone (2003, S. 18) durchaus richtig angemerkt, dass es sich hierbei auch um ein Henne-Ei-Problem handelt: „which comes first? Or who is affecting whome?“ Auch deshalb scheint das Misfit-Modell einen sehr vereinfachten Blick auf die Mechanismen von Europäisierung zu liefern. Problematisch ist dabei vor allem, dass nationale Vetoplayer ebenso wenig Berücksichtigung finden, wie die Vermittler im Entscheidungsfindungsprozess auf EU-Ebene und bei der Implementation auf nationaler Ebene.

An den neo-institutionalistischen Konzepte von Börzel (2003) und Radaelli (2003) wird kritisiert, dass die dargestellten Beziehungen von nationaler und supranationaler Ebene sehr einseitig, nämlich zugunsten der europäischen Ebene ausfallen. Deshalb sind akteurszentrierte und netzwerktheoretische Ansätze in puncto Europäisierung im Zuge einer möglichst objektiven Analyse durchaus mitzudenken (Drews, 2014, S. 35).

Parteien, NGO's, Gewerkschaften, Interessensverbände oder auch regionale Verwaltungseinheiten betrachten Europäisierungstendenzen aus den unterschiedlichsten Blickwinkeln, ihre Agitation in Bezug auf EU-Policy unterliegt nicht immer klar zuordenbaren Kausalitäten, sie ist vielmehr abhängig von sektorspezifischen Kontextfaktoren, sowie von ökonomischen, politischen, technischen und administrativen Rahmenbedingungen.

Das Misfit-Modell erscheint trotz seiner Einfachheit aber durchaus als nützlich, um einige Einflussmechanismen zu klären. Es riskiert aber gleichzeitig auch eine extrem vereinfachte Version des dynamischen Wandels und der multifaktoriell bedingten voranschreitenden Europäisierung. Es muss festgehalten werden, dass dieser Ansatz,

auch wenn er wie eine klassische Institutionenanalyse erscheint, ein sehr reduziertes und statisches Bild der Institutionen liefert, ohne systematisch die mehrdimensionale Natur dieser darzustellen.

2.2.3 Die Erweiterung von Misfit und neuere Ansätze in der EU-Implementationsforschung

Auch Treib (2003, S. 508; 2014, S. 9) betrachtet das Misfit-Modell kritisch und sieht eine Eigenlogik im Zuge nationaler politischer Prozessen bei der Umsetzung von EU-Richtlinien. Laut ihm steht und fällt sehr viel mit den parteipolitischen Präferenzen der jeweiligen Regierung. Selbst weitreichende Reformen lassen sich ohne größere nationale Widerstände umsetzen, wenn sie den parteipolitischen Vorstellungen der Regierungsfractionen entsprechen. Genauso können Minimalforderungen der EU-Ebene von der Regierung aus parteipolitischen Gründen abgelehnt werden. Er kommt zu dem Schluss, „dass parteipolitisch definierte Interessen von Regierungen neben dem strukturellen ‚fit‘ oder ‚misfit‘ mit in den Blick genommen werden müssen, wenn man Erfolg oder Scheitern der Umsetzung europäischer Richtlinien erklären will“ (Treib, 2003, S. 524). Aber auch er sieht eine Logik in den auf strukturellen Inkompatibilitäten abgestellten „fit oder „misfit“ Faktoren in der EU-Implementationsforschung.

Seit Mitte der 2000er Jahre beherrschten zwei wesentliche Methoden den Diskurs um die EU-Implementationsforschung. Zum einen wurde versucht über qualitative Ansätze den politischen Charakter der Umsetzung von EU-Vorgaben zu analysieren. Zum anderen versuchte man über die Auswertung von Rechtsakten (vor allem des EuGHs), mittels quantitativer Analyse, die bürokratischen Gegebenheiten bei der Umsetzung aufzuzeigen (Treib, 2014, S. 11). So wurde zum Beispiel untersucht, ob EU-Richtlinien welchen vom Rat nur mit qualifizierter Mehrheit zugestimmt wurde mehr Probleme bei der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten mit sich brachten, als weniger kontroverisierte bzw. jene die einstimmig beschlossen wurden (König und Luetgert, 2009, S. 179-180; Treib, 2014, S. 14). Mittels ihrer empirischen Analyse kamen König und Luetgert (2009, S. 190) zum Schluss, dass der Konflikt auf europäischer Ebene eher zum Scheitern einer Notifikation führt und innenpolitische Anpassungskosten eher zu einer verzögerten Umsetzung von Direktiven.

Einen relativ innovativen Ansatz verfolgten Versluis und Tarr (2013), sowie De Francesco und Castro (2016), indem sie anhand der European Railway Agency demonstrierten welche aktive Rolle die in den letzten Jahren verstärkt geschaffenen EU-Agenturen im nationalen Implementationsprozess spielen. Dabei übt die ERA nicht nur eine Kontrollfunktion aus, sie bietet auch Kooperationsmöglichkeiten und Workshops zum Informationsaustausch für Eisenbahnmitarbeiter und die Beamtenschaft der Mitgliedsstaaten.

Börzel et al. (2010) identifizierten in ihrer empirischen Analyse mit Enforcement (Macht), Management (Kapazitäten) und Legitimacy (Institutionen) drei weitere Einflussfaktoren auf den EU-induzierten Politikwandel in den Mitgliedsstaaten:

- Der Enforcement-Ansatz geht davon aus, dass Staaten EU-Recht gegebenenfalls nicht umsetzen, um Anpassungskosten zu verringern. Zwar kann die Union institutionalisierte Monitoring- und Sanktionsmechanismen nutzen, um den Mitgliedsstaaten bei Vertragsverletzungen immaterielle und materielle Kosten aufzubürden, aber dies schreckt nur bedingt ab. Schwächere Staaten reagieren sensibler hinsichtlich Renommee und materiellen Kosten, da sie stärker vom Wohlwollen und der Kooperation anderer abhängen. Große und mächtige Mitgliedsstaaten haben weniger Schwierigkeiten materielle und immaterielle Kosten zu kompensieren und riskieren daher eher eine Nonkonformität. In der empirischen Analyse konnte allerdings nicht nachgewiesen werden, dass mächtige Staaten durchsetzungsstärker sind. Zusätzlich gilt dieser Ansatz mittlerweile ohnehin als veraltet. Seit Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon gilt im EU-Ministerrat das Prinzip der doppelten Mehrheit. Dieses sieht vor, dass für eine Mehrheit die Zustimmung von 55% der Mitgliedsstaaten notwendig ist, wobei diese mindestens 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren müssen.
- Der Management-Ansatz wiederum geht davon aus, dass Staaten überhaupt erst die Möglichkeiten dazu haben müssen EU-Vorgaben umzusetzen. Es besteht auch das Potential zur unfreiwilligen Nichterfüllung, wenn die Regierung schlicht keine freien Kapazitäten zur Verfügung stehen. Auf vermehrte Nonkonformität haben finanzielle und personelle Ressourcen nur bedingt Auswirkungen, ebenso wenig wie eine föderalistische oder eine zentralistische Staatsverwaltung (Bsp. Italien und Frankreich). Institutionelle und

parteiliche Vetoplayer hemmen die staatliche Autonomie bei der Umsetzung von EU-Rechtsmaterie laut Börzel et al. (2010, S. 1380) ebenfalls kaum. Die Zahl der Verstöße fällt jedoch entschieden geringer aus, wenn Staaten die Möglichkeit zur effizienten Mobilisierung und Kanalisierung existierender Ressourcen in der Verwaltung haben.

- Der Legitimacy-Ansatz schließlich betrifft die nationale Rechtskultur des jeweiligen Mitgliedstaates. Allerdings lässt sich dies von Börzel et al. (2010) nicht ausreichend durch empirische Daten beweisen. Hier konnte nämlich nicht nachgewiesen werden, dass die grundsätzliche Befürwortung der europäischen Integration letztendlich auch von der Inklinaton für die Prinzipien des Rechtsstaates abhängig ist. Ebenso wenig hat sich die Hypothese bestätigen lassen, dass Mitgliedsstaaten mit verstärkter EU-skeptischer Öffentlichkeit die Umsetzung von EU-Vorgaben wesentlich öfter verweigern als andere. Länder wie Italien und Belgien, in denen die Bevölkerung (zum Erhebungszeitraum) die europäische Integration befürwortet, verletzen häufiger Rechtsakte als EU-skeptische Mitgliedstaaten wie Dänemark und das Vereinigte Königreich.

Letztendlich kommt es natürlich bei jedweder von der EU induzierten Anpassung im nationalen Recht darauf an, ob es sich um eine rein technische oder eine politische Rechtsmaterie handelt. Dies lassen Börzel et al. (2010) bei ihrem Management-Ansatz außen vor, da sich solche empirische Kategorien nur mit enormem Aufwand erstellen lassen. Die politische Salienz einer Materie bestimmt auch die Anzahl potenzieller Vetoplayer. Es kann einen großen Unterschied bedeuten, ob die Umsetzung in Form einer Ministerialverordnung oder im Zuge eines parlamentarischen Gesetzgebungsverfahrens zu erfolgen hat. Grundsätzlich gilt: „Je majoritärer ein politisches System ist, beziehungsweise je weniger Vetospieler es gibt, desto flexibler kann ein Staat auf EU-induzierten Politikwandel reagieren. Im Umkehrschluss ist es umso schwieriger, Politikwandel durchzuführen, je konsensualer ein politisches System ausgerichtet ist, beziehungsweise je mehr Vetopunkte es gibt. Hohe potenzielle politische Handlungsfähigkeit ist allerdings nicht gleichzusetzen mit tatsächlichem innerstaatlichem Politikwandel. Letzterer entsteht selbst bei hoher politischer Handlungsfähigkeit nur, wenn die jeweils mächtigen Akteure (Regierung, Ministerium) auch ein Interesse daran haben, europäische Politik (Primär- und Sekundärrecht, EuGH-Urteile, EZB-Maßnahmen, Kommissionsentscheidungen) in nationale Politik umzusetzen.“ (Börzel und Panke, 2015, S. 4)

Um die Validität, der eingangs artikulierte Hypothese und deren Subhypothesen, verifizieren zu können, wird in den folgenden Analysen besonders darauf bedacht genommen, inwiefern eine top-down induzierte Europäisierung der nationalen Eisenbahnpolitik stattfindet und ob nationale Akteure tatsächlich versuchen die Europäisierung der Schiene bottom-up zu beeinflussen. Letztendlich soll auch – im Sinne des Misfit-Ansatzes – hervorgehoben werden, inwiefern die Mitgliedsstaaten versuchen die Anpassungskosten für ihr nationales Eisenbahnsystem möglichst gering zu halten.

3 Verkehrsdienstleistungen als gemeinwirtschaftliche Verpflichtung

Um die Herausforderungen bei Weiterentwicklung des europäischen Rechtsrahmens für die Schiene besser zu verstehen, müssen zuerst kurz die historisch gewachsenen Begebenheiten illustriert werden. Dabei wird darauf Bezug genommen, wie das Eisenbahnwesen in Österreich zu seiner gemeinwohlorientierten Ausrichtung kam, was im Allgemeinen unter gemeinwirtschaftlichem Verkehr verstanden wird und inwiefern Verkehrsdienstleistungen der staatlichen Daseinsvorsorge dienen. Die Arbeit hat nicht den Anspruch eine detaillierte Analyse der Begrifflichkeiten oder gar eine volkswirtschaftliche Theoriediskussion darzulegen, aber es soll doch ein Eindruck davon entstehen, welcher Paradigmenwechsel sich in der Regulierung von Verkehrsdienstleistungen in den letzten beiden Jahrhunderten vollzogen hat.

3.1 Vom Motor der industriellen Revolution zum Gegenstand der Gemeinwirtschaft

In den meisten europäischen Staaten hat das Eisenbahnwesen eine lange Tradition und gilt als einer der ältesten noch heute genutzten Verkehrsträger. Seit jeher dient sie als Massentransportmittel für Personen und Güter.

Die ersten Eisenbahnen wurden anfänglich auch in Österreich, vor allem zur Erschließung peripherer Rohstoffvorkommen, privatwirtschaftlich finanziert und betrieben. Auf der Grundlage des Privilegiengesetzes von 1810, verlieh die Regierung Sonderrechte an Konzessionäre zum Bau und Betrieb von Eisenbahnlinien, sowie das Recht letztere über die Ausgabe von Aktien zu finanzieren (Dienes, 1987, S. 72). Nach anfänglicher Skepsis über das neue schnelle Fortbewegungsmittel stiegen die Passagierzahlen und die transportierte Gütermenge rasant an. So war die Kaiser-Ferdinands-Nordbahn von Wien nach Österreichisch-Schlesien ein voller ökonomischer Erfolg. Die k.k. Regierung sah keine Notwendigkeit für staatliche Beihilfen (Sax, 1922, S. 476), trotzdem wurde sie sich aber zusehends der Bedeutung des Eisenbahnwesens für die Monarchie bewusst. Aber nachdem die Profite sich mit zunehmendem Ausbau verringerten, schwand auch das privatwirtschaftliche Interesse zur Errichtung und zum Betrieb neuer Bahntrassen. Daraufhin setzte 1841 die erste Verstaatlichungswelle privater Bahnstrecken und Eisenbahnunternehmen ein und

man entschloss sich zur staatlichen Selbstausführung der Hauptbahnlinien (Sax, 1922, S. 476). Nachdem die Belastungen für den Staat innerhalb weniger Jahre stark gestiegen waren, erließ man 1854 ein Konzessionsgesetz zur erneuten Förderung von Privatbahnen. Diese stattete man mit Zinsgarantien für Bau und Errichtung der Bahntrassen aus. In nur vier Jahren wechselten so die Besitzverhältnisse im österreichischen Eisenbahnwesen erneut (Solvis, 1933, S. 7-9). Im Konkurrenzkampf zwischen den Eisenbahnlinien bildeten sich auf dem Wege geheimer Rückvergütungen alsbald Kartelle. So manche Finanziers verschätzten sich trotzdem in der Ertragsfähigkeit ihrer Projekte, sodass infolge des Börsenkrachs von 1873 – die Bahngesellschaften waren von der Investitionsfreudigkeit ihrer Aktionäre abhängig – und der darauffolgenden Wirtschaftskrise zahlreiche Notverstaatlichungen unausweichlich waren. Ein politischer Skandal, der in der staatlichen Sequestration der privaten Lemberg-Czernowitz-Bahn mündete, erschütterte das Vertrauen privater Investoren in den Staat nachhaltig. Private Finanziers für den Eisenbahnbau und -betrieb waren kaum noch zu finden. Daraufhin hatten zwar bei weitem nicht alle privaten Eisenbahnlinien mit finanziellen Problemen zu kämpfen, doch war es in letzter Konsequenz unausweichlich geworden, dass der Staat den Eisenbahngesellschaften unter die Arme griff (Klenner, 2002, S. 182-184). Das Garantiesystem erwies sich nicht als zielführend und die Annahme, dass es sich nur um vorübergehende Staatshilfen handle, erwies sich als illusorisch (Solvis, 1933, S. 9). In Folge dessen wurde mit dem Sequestrationsgesetz von 1877 dem Staat ein wirksames Instrument zum Ankauf von Bahnen in die Hand gegeben (Klenner, 2002, S.186; Sax, 1922, S. 498). Gleich zu Beginn der konservativen Regierung Taaffe wurde 1880 die Errichtung des privatwirtschaftlich uninteressanten Arlberg隧nells im Parlament beschlossen und kurz darauf die zweite Verstaatlichungsphase des österreichischen Bahnwesens eingeleitet. Die k. k. Staatsbahnen wurden eingerichtet und man versuchte nun verstärkt verkehrspolitische Gesamtkonzepte zu entwickeln (Klenner, 2002, S. 186; Sax, 1922, S. 498). Mit der Verstaatlichung entstand auch das Paradigma der Gemeinwirtschaftlichkeit der Eisenbahn, auch wenn der Begriff selbst erst später zur Anwendung kam. Die Verstaatlichung erfolgte sukzessive und planvoll nach ökonomischer oder ordnungspolitischer Dringlichkeit. Privatbahnen (später auch mit staatlicher Beteiligung) gab es weiterhin. So wurden zum Beispiel die Kaiser-Ferdinand-Nordbahn erst 1906, die Raaber-Bahn 1909 und die Südbahn erst 1923

verstaatlicht. Im Jahre 1905 hatte das Eisenbahnnetz eine Ausdehnung von 12.000km, davon waren aber nur rund zwei Drittel in Staatsbesitz (Klenner, 2002, S. 79).

Auch nach der Verstaatlichung finanzierte die k.k. Regierung den Ausbau des Netzes über Eisenbahnschuldverschreibungen und Aktionäre. Der Staat hielt sich dabei jedoch für den besseren Unternehmer als die gleichgültigen Aktionäre. Aber abgesehen von der leichteren Durchsetzung von tariflichen und technischen Standards, konnte man weder finanzielle noch ordnungspolitische Vorteile verzeichnen (Klenner, 2002, S. 187). In Österreich war die öffentliche Meinung zu Gunsten der Staatsbahn ausgerichtet. Die negative Haltung weiter Teile der Presse gegenüber den Privatbahnen – vor allem gegenüber der hochprofitablen Kaiser-Ferdinand-Nordbahn – war weniger gegen ihre Organisationsstruktur ausgerichtet, sie hatte viel eher antisemitische (Rothschild) Gründe. Aufgrund der De-Facto-Monopolstellung beim Kohletransport aus Schlesien und Mähren, wurde der Nordbahn die Schuld an den zu hohen Kohlepreisen in Wien zugeschrieben, obwohl das Transportpreisniveau durchaus dem nationalen Standard entsprach (Klenner, 2002, S. 187). Im Gegensatz zu den Privatbahnen, war die öffentliche Meinung zur Staatsbahn mittlerweile eher positiv gestimmt. Dies kann auf das Heben von Synergien durch verkehrliche Gesamtkonzepte und zum Teil auch unrentable, aber wichtige Lückenschlüsse und Nebenbahnen, sowie auf die massiven Beschäftigungseffekte im Zuge des Netzausbaues zurückgeführt werden.

Spätestens mit der Einrichtung des k.k. Eisenbahnministeriums 1896 wurde dem gemeinwirtschaftlichen Charakter der Bahn endgültig Rechnung getragen. Dadurch wurden die Hoheits- und Verwaltungsagenden weitgehend in einer Hand konzentriert, was sich nicht nur im späteren Krieg bewährte. Mit dem Ministerium und den Staatsbahnen wurde dem Staat ein Machtmittel in die Hand gegeben, das sich als wirksames Instrument zur Wahrung der Interessen der gesamten Volkswirtschaft herausstellte (Solvis, 1933, S. 16).

Bis zu den erneuten Umschwüngen mit dem Verfall der Donaumonarchie und der Gründung der Österreichischen Bundesbahn als eigenständigen Wirtschaftskörper mit dem Bundesbahngesetz 1923 kam es zu keinen wesentlichen ordnungspolitischen gesetzlichen Anpassungen mehr. Trotzdem war die Zahl der neuen Eisenbahngesetze und -vorschriften nach der Schaffung des Eisenbahnministeriums so hoch wie nie.

Dies lag jedoch hauptsächlich an Maßnahmen zur Erhöhung der Betriebssicherheit (Klenner, 2002, S. 190).

Bis zum Ausbruch des 1. Weltkrieges war das österreichische Eisenbahnsystem bei weitem nicht fertig entwickelt, trotzdem sah man sich nach dem Krieg plötzlich mit einem stark verkleinerten Schienennetz, einer geringeren wirtschaftlichen Inanspruchnahme und hohen Investitionssummen konfrontiert, sodass ein rein staatliches Engagement auf der Schiene im Sinne des Gemeinwohls als logische Konsequenz galt.

Schon lange vorher gewährte der Staat den Eisenbahnbetreibern ausschließliche Rechte und stellte schon früh Garantien bereit, sodass die Eisenbahnen bis zur Massentauglichkeit des Automobils in der Mitte des 20. Jahrhunderts überhaupt erst zum wichtigsten Verkehrsmittel werden konnten. Die Eisenbahn war der Motor der Industrialisierung, hatte eine Region keinen Eisenbahnanschluss drohte sie, wirtschaftlich und entwicklungspolitisch abzugleiten. Daraus resultierte auch das regional- und raumordnungspolitische Ziel des sich entwickelnden Sozialstaates, einheitliche Lebensverhältnisse zu schaffen (Grandjot und Bernecker, 2014, S. 58).

Wobei an dieser Stelle anzumerken ist, dass man davon ausgeht, dass die staatliche Wohlfahrt dem Ausgleich sozialer Ungleichheit innerhalb der Gesellschaftsstruktur zugerechnet wird und die Daseinsvorsorge dem Ausgleich innerhalb einer Fläche, einem Territorium. Denn räumliche Ungleichheit kann soziale Teilhabe derart verhindern, dass sie nachhaltige sozioökonomische Schäden verursacht. Man denke dabei nur an die Erreichbarkeit von meist im Zentralraum angesiedelten höheren Bildungseinrichtungen oder besser bezahlten Arbeitsverhältnissen (Barlösius, 2009, S. 26).

Dies vollzog sich in ganz Europa in relativ ähnlicher Art und Weise. Sogar in den von der Idee des freien Schienenmarktes äußerst überzeugten USA musste immer wieder regulativ eingegriffen werden. Da der Konkurrenz ausgesetzte Hauptbahnlinien zu Billigsttarifen unterhalb der Betriebskosten geführt wurden und diese von den Bahngesellschaften mit stark erhöhten Tarifen in periphere Regionen querfinanziert wurden, sah man sich dazu gezwungen Regulierungskommissionen einzusetzen. In den ländlichen Regionen setzen diese sogar Maximalpreise für die Verkehrsdienstleistung fest. Natürlich versuchten sich die Gesellschaften dessen zu

erwehren, bis 1877 ein Urteil des Obersten Gerichtshofes der Vereinigten Staaten entschied, dass „Staaten solche Regulierungsmaßnahmen setzen durften, da Eisenbahnen ihrem Wesen nach aufs engste mit dem Gemeinwohl verknüpft seien“ (Klenner, 2002, S. 36).

Wie damals im durch Private getragenen österreichischen Eisenbahnboom Mitte des 19. Jahrhunderts, begegnen wir in den USA auch heute noch privaten integrierten Eisenbahnunternehmen – also Unternehmen, die Bahnverkehre auf der eigenen Infrastruktur anbieten. Zwar kann man erst nach dem 1. Weltkrieg von einem staatlichen Eisenbahnmonopol in Österreich sprechen, aber auch die k.k. Staatsbahn war von Beginn an als integrierte Unternehmung konzipiert, um betriebliche Standards in einem kunterbunten Eisenbahnmarkt zu schaffen und im Sinne der Daseinsvorsorge bestmögliche Verkehrsdienstleistungen bereitstellen zu können.

3.2 Rechtliche Hintergründe und die Debatte um gemeinwirtschaftlichen Verkehr

Der österreichischen Nationalökonom Emil Sax (1845-1927) begründete in seinem dreibändigen Werk „Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswissenschaft“ (1918) die sogenannte Besonderheitenlehre des Verkehrs, welche zur zentralen verkehrswissenschaftlichen Doktrin in den deutschsprachigen Staaten wurde und die Ausnahmestellung des Verkehrs in der marktwirtschaftlichen Ordnung begründete. Einer der wesentlichsten Bestandteile der Besonderheitenlehre ist der Grundsatz der Daseinsfürsorge des Verkehrs. Diese öffentliche Verpflichtung, auch als Gemeinwirtschaftlichkeit des Verkehrs bezeichnet, dient den Anhängern der Besonderheitenlehre als wichtigstes Argument für eine starke, regulierende Rolle des Staates im Verkehrssektor (Grandjot und Bernecker, 2014, S. 49).

Ernst Forsthoff (1938) ein deutscher Staatsrechtler wiederum begründete den Begriff der Daseinsvorsorge, welcher auch Einzug in die deutsche Rechtssetzung hielt. Grundlage seiner Annahme war, dass in einer modernen zusehends arbeitsteiligen Gesellschaft, in der das Individuum bei weitem nicht mehr alle Güter und Leistungen selbst produzieren kann, die öffentliche Verwaltung diese Aufgaben erfüllen muss, um einen möglichst hohen Lebensstandard und eine entsprechende Lebensführung garantieren zu können.

In der österreichischen Rechtssetzung gibt es keine positivrechtliche Definition von Daseinsvorsorge (Pürgy, 2009, S. 389), man konzentriert sich begrifflich auf die Erbringung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (Eisenbahngesetz 1957, §24) und folgt damit der deutschen Fassung der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße, in der auch von Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse (DAWI) die Rede ist. Der Rechtsbegriff der „gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen“ kommt beispielsweise auch im Elektrizitätswirtschafts- und –organisationsgesetz 2010 und im Gaswirtschaftsgesetz 2011 zur Anwendung. Einen ähnlichen Hintergrund hat „die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen [...] zur Sicherstellung eines Grundangebots“ im Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999.

In der Bundesrepublik Deutschland ist hingegen vielmehr der Begriff der Daseinsvorsorge gebräuchlich. Zwar ist er auch dort nicht konkret rechtlich definiert, kommt aber in der verwaltungstechnischen Literatur und in kommentierten Rechtsakten vielfach zur Anwendung.

Auch wenn Daseinsvorsorge und Gemeinwirtschaft begrifflich unterschiedlichen Rechtstraditionen angehören, sind sie doch verwandt. Denn ein Verkehrsmittel hat dann einen gemeinwirtschaftlichen Charakter, wenn es zur Verwirklichung kollektivistischer Ziele dient. Das kann bedeuten, dass sie Schülern und Studierenden ermöglichen kostengünstig staatliche Bildungseinrichtungen zu erreichen, was letztlich einer staatlichen Daseinsvorsorge durch Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen gleichkommt. Erst recht, wenn den Schülern ein deutlich verbilligtes Tarifangebot bereitsteht wie in allen österreichischen Verkehrsverbünden. Wie schon oben angemerkt, hat diese staatliche Daseinsvorsorge den Ausgleich territorialer Ungleichheit zum Ziel.

Zwar kannte Sax (1918) den Begriff der Daseinsvorsorge noch nicht, trotzdem folgt seine Argumentation diesem Ansatz in erstaunlicher Klarheit. In weiterer Folge meinte er auch, dass durch den Einfluss vervollkommener Verkehrsmittel neben der Hebung des Bildungsstandes und der Förderung von Wissenschaft und Technik, auch ein gesteigerter Daseinskampf – mit Hast und Ruhelosigkeit – heraufbeschworen wird. Für ihn als Volkswirten war schon 1918 absehbar, dass durch „Anspannung aller Energien die Wirtschaft in weiten Kreisen zum herrschenden Lebensinhalt erhoben (wird), sodass sie für diese aus einem Mittel zum Zwecke beinahe zum Zwecke selbst

geworden ist. (...) Überblickt man derart in umfassender Rundschau die verwickelten und hochwichtigen Zusammenhänge, die sich vermittels des Verkehrs um die Wirtschaft und die verschiedenen Lebensbereiche schlingen, so ist uns damit von selbst die Erklärung dafür gegeben, dass der Staat, der in den Verkehrsmitteln ein Instrument seiner eigenen Tätigkeit besitzt, mit Rücksicht auf ihre Bedeutsamkeit für die Wirtschaft seiner Angehörigen sie zum Gegenstand seiner Obsorge und rechtlichen Regelung machen muss.“ (Sax, 1918, S. 51)

Deshalb erklärt er die Gemeinwirtschaft zu einem Ausnahmebereich in einem ansonsten weitgehend liberalisierten Markt. Denn Verkehrsunternehmen obliegen laut Sax (1918, S. 126) besonderen wirtschaftlichen Voraussetzungen, die sich beispielsweise aus tarifären und betrieblichen Verpflichtungen oder sogar einer Beförderungspflicht ergeben. Dies kann sich negativ auf den wirtschaftlichen Erfolg auswirken. Somit liegt es nahe, dass diese Aufgaben durch den Staat selbst erfüllt werden. Aber er ging auch davon aus, dass es durchaus möglich ist, dass privatwirtschaftliche Unternehmen im Verkehrssektor tätig sind, wenn sie eine entsprechende Leistungsabgeltung oder Subvention als Ausgleich für den wirtschaftlichen Minderertrag erhalten. Nur wären sie dann in seinen Augen keine rein privatwirtschaftlich tätigen Unternehmen mehr, sondern müssten zur Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben öffentlich reguliert werden.

Noch heute herrscht in weiten Teilen der Gesellschaft die Überzeugung, dass der moderne Staat in bestimmten Sektoren regulativ eingreifen muss, um das Recht Dritter bzw. des Gemeinwohls zu schützen. Neben dem Verkehrssektor werden in diesem Zusammenhang auch gerne die Landwirtschaft, der Energiesektor oder die Telekommunikationsdienste genannt (Engartner, 2008, S. 124).

Wie aus den vorhergehenden Ausführungen erkennbar ist, stammt die planwirtschaftlich anmutende Organisation des Verkehrswesens noch aus der Vorkriegszeit. Das Konzept der Daseinsvorsorge legitimierte lange Zeit staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen. Staatliches Wirtschaften fand seine Berechtigung in der Erbringung von Aufgaben im Sinne des Gemeinwohls (Karl, 2008, S. 21). Die Besonderheitenlehre des Verkehrs und damit die Idee der Gemeinwirtschaft spielt bis heute eine erhebliche Rolle im politischen Diskurs. So enthält zum Beispiel noch der Vertrag von Amsterdam (1997) im Artikel 71 die

Formulierung, dass der Rat im Bereich des Verkehrs gewisse Maßnahmen treffen könne, jedoch „unter der Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs.“

Grandjot und Bernecker (2014, S. 53) stellen in Frage, ob „durch die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben im Verkehrssektor überhaupt übergeordnete Ziele erreicht werden können und eine sinnvolle Sozial- oder Bildungspolitik erreicht werden kann.“ Für sie müssen die Argumente gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auch eine kritische Betrachtung finden. Denn die Besonderheit des Verkehrssektors kann nicht uneingeschränkt für den Ausschluss des Wettbewerbs herhalten. Viele Argumente dafür lassen sich auch auf andere Bereiche ummünzen, bzw. wirken sich die Ausnahmen im Verkehrssektor auch auf andere Wirtschaftsbereiche aus.

Andere – vor allem Wirtschaftswissenschaftler – unterstreichen ihren Standpunkt noch deutlicher: „Die Besonderheitentheorien des Verkehrs sind wirtschaftswissenschaftlich nicht haltbar. Bei Anwendung der Erkenntnisse der neueren Markt- und Preistheorie auf dem Sektor des Verkehrs zeigt sich, dass die angeblichen Besonderheiten des Verkehrs und die ihnen unterstellten Wirkungen, insbesondere eine zwangsläufige Tendenz zu ruinösem Wettbewerb, nicht zutreffen. Durchweg alle Wirtschaftsbereiche haben ihre besonderen Produktions-, Absatz- und Strukturanpassungsprobleme, woraus jedoch nicht gefolgert werden darf, dass den einzelnen Bereichen jeweils eine eigene Markt- und Wettbewerbsordnung geschneidert werden müsse“ (Peters, 1985, S. 86).

Die gesamte Nachkriegszeit hindurch wurden Verkehrsdienstleistungen als Leistungen im Rahmen der staatlichen Daseinsvorsorge verstanden. In Zeiten einer schwächelnden Konjunktur und insbesondere wenn sektorspezifische Sonderregelungen von weiten Teilen der Bevölkerung nicht mehr akzeptiert werden, verstärken sich jedoch Deregulierungsbestrebungen und der politische Impuls zu effizienzsteigernden Staatseingriffen (Schnitker, 2009, S. 91). Weniger was die kurzfristig kostenintensive Bereitstellung von Straßen- und Schieneninfrastruktur betrifft als deren langfristig kostenintensiven Betrieb und darauf stattfindenden Leistungen. Aber mittlerweile stellt sich auch die Frage, ob es weiterhin im gesamtgesellschaftlichen Interesse ist, durch öffentlich finanzierte Verkehrsinfrastruktur einer verstärkten Suburbanisierung Vorschub zu leisten. Wobei vor allem kritisiert wird, dass damit neben den verkehrlichen Erschließungskosten und dem enormen Flächenverbrauch auch weitere ökonomische und ökologische Kosten

verbunden sind (Schwedes, 2016, S. 11). Damit ist zwar in erster Linie die staatlich finanzierte Bereitstellung von Straßeninfrastruktur gemeint, aber natürlich erzeugt auch der Ausbau von Schieneninfrastruktur externe Kosten.

So bringt der Ausbau von Hochleistungsstrecken auf Kosten der Allgemeinheit beispielsweise positive Folgeeffekte für den Immobiliensektor mit sich. Gerät eine Region durch eine schnellere Anbindung ans Zentrum in Pendlerreichweite, steigen die Immobilienpreise durch den Siedlungsdruck meist sehr stark an. Der Flächenverbrauch steigt und die externen Kosten werden in die Höhe getrieben. Die Gewinne aus diesem raumordnungspolitischen Phänomen kommen primär Privaten zugute, in einem geringeren Maße profitiert aber auch die öffentliche Hand durch die rege Bautätigkeit und die erhöhten Einnahmen durch kommunale Abgaben (mehr dazu auf S. 106). Dieses Für und Wider zieht sich durch die gesamte verkehrspolitische Debatte. In einer freiheitlich-pluralistischen Demokratie hat eine allgemeingültige Wahrheit keinen Platz mehr und es bleibt der rechtsstaatlichen Ordnung und den demokratisch verfassten Entscheidungsprozessen überlassen, welche – durchaus auch von Eigeninteressen getriebenen – Gruppen ihre Vorstellungen von Gemeinwirtschaftlichkeit durchsetzen (Ambrosius, 2016, S. 450).

Die marktwirtschaftliche und die interventionistische Variante finden beide ihre Fürsprecher. Für den modernen Gewährleistungsstaat scheint eine Kombination beider Varianten naheliegend, sodass grundlegende staatliche Lenkungseffekte ihre gewünschte Wirkung erzielen können. Dies reicht von wettbewerblich induzierten Effizienz- und Qualitätssteigerungen, über besondere Tarifbestimmungen für einkommensschwache Schichten (Schüler, Pensionisten, Behinderte usw.) bis hin zur Erfüllung regional- und raumordnungspolitischer Ziele mittels staatlicher Zuschüsse für Verkehrsdienstleistungen (Schach et al., 2006, S. 306).

Hinzu kommt, dass sich bereits ein grundlegender Wandel in Gang gesetzt hat. Der Übergang vom umfassenden Wohlfahrtsstaat zum Gewährleistungsstaat mit verminderter Leistungstiefe führt dazu, dass die Wertschöpfungskette nicht mehr alleinig in der öffentlichen Hand liegt, sondern Leistungen von Privaten zugekauft werden. Dies trifft mittlerweile auf die meisten staatlichen und kommunalen Aufgabenbereiche zu. Aber immerhin geht die Idee des Gewährleistungsstaates ausdrücklich nicht davon aus, dass alle öffentlichen Aufgaben vom Markt erbracht werden sollen (Krummheuer, 2014, S. 63; Naschold et al., 2000, S. 40). Man ist heute

auch vielfach der Auffassung, dass gemeinwirtschaftlich agierende Unternehmen nicht zwingend staatliche Unternehmen sein müssen. Privatwirtschaftlich geführte Unternehmen übernehmen heute bereits in mehreren Sektoren gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und erhalten dafür eine finanzielle Kompensation (Ambrosius, 2016, S. 450).

3.3 Volkswirtschaftliche Grundannahmen zu staatlichen Monopolen

Die ursprüngliche Legitimation öffentlicher Unternehmen fußt auf der ökonomischen Theorie des Marktversagens bzw. der Marktunvollkommenheit. Man geht davon aus, dass im Normalfall jede Machtstellung eines Unternehmens am Markt durch Konkurrenten unterminiert wird, in Erwartung ebenfalls Profite erwirtschaften zu können. Nicht jedoch bei natürlichen Monopolen, in die ein Konkurrent allein aus rationalen Gründen nicht in den Markt einsteigt. So stellt heutzutage beispielsweise auch die Schieneninfrastruktur ein klassisches natürliches Monopol dar, da es aufgrund der extrem hohen Investitionskosten und der geringen variablen Betriebskosten rational völlig unsinnig wäre, neben eine bestehende Netzinfrastruktur eine parallele Infrastruktur hin zu bauen. In derartigen subadditiven Strukturen – wie dem Schienennetz – produziert ein monopolistisches Unternehmen kostengünstiger als mehrere Unternehmen, die sich den Markt teilen. Dies bezieht sich aber nur auf die Infrastruktur, nicht jedoch auf die darauf stattfindende Verkehrsdienstleistung (Roth, 2016, S. 190). Ein natürliches Monopol mit subadditiven Kosten, kann aber auch durch neue Innovationen substituiert werden, wie z.B. die Eisenbahn durch den motorisierten Individualverkehr.

Aus der historischen Entwicklung kann man ableiten, dass eine Verstaatlichung meist erfolgte, wenn sich nur mehr der Staat im Stande sah die Bereitstellung der Infrastruktur im Interesse des Gemeinwohles zu gewährleisten, also in Krisenzeiten. Die Volkswirtschaftslehre ging lange davon aus, dass ein Monopol staatlichen Regulierungen unterworfen werden muss, um den wohlfahrtsoptimalen Preis für die Nachfrage zu erzielen. Theoretisch bilden staatliche Versorgungsunternehmen somit ein natürliches Monopol, um die Vorteile niedriger Gesamtsystemkosten nutzen zu können. Um den Wohlfahrtsverlust auszugleichen kann der staatliche Regulator einen Preis vorgeben, der der Höhe der Grenzkosten entspricht. Der Staat muss dem Monopolisten aber die Verluste durch Subventionen abgelten (Schnitker, 2009, S. 25).

Dabei besteht aber auch das Grundproblem, dass der Monopolist immer einen Informationsvorsprung hinsichtlich der tatsächlichen Kosten gegenüber dem staatlichen Regulator hat. Der Monopolist hat also im Preissetzungsverfahren keinen Anreiz die Kosten zu senken und der Regulator hat keine Vergleichsgrößen (Premer, 2011, S. 406). Dieser Umstand wird auch als Hidden Information bezeichnet. Welche letztlich auch bei Direktvergaben von Verkehrsdienstleistungen zum Tragen kommen kann.

Hinzu kommt, dass der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie zufolge allen Monopolen sowohl eine dynamische Ineffizienz als auch eine statische Ineffizienz innewohnt. Begründet wird dies damit, dass Monopole aus ihrer komfortablen Marktstellung heraus keine Produktverbesserungen, Produktionsanpassungen oder Preisentscheidungen anstreben müssen. Dadurch entsteht ein Wohlfahrtsverlust (Roth, 2016, S. 180).

Öffentliche Monopolunternehmen haben sich in den meisten EU-Mitgliedsstaaten im 20. Jahrhundert entwickelt, wobei sie aber auch Aufgaben übernommen haben, die in andere Märkte hineinwirken. So gilt etwa der Betrieb eines Bahnhofes als subadditiv, nicht jedoch der Betrieb eines Bahnhofscafés, dasselbe gilt für die Schiene und den darauf stattfindenden Verkehrsdienstleistungen (Roth, 2016, S. 190). „Im Fall der internen Subventionierung und der deglomerativen Preisdifferenzierung besteht die Gefahr von gesamtwirtschaftlichen Effizienzeinbußen, da eine von der wohlfahrtsmaximierenden Preissetzung abweichende Preisgestaltung vorgenommen wird oder der Staat das regulierte Unternehmen aus Staatsmitteln entschädigt“ (Schnitker, 2009, S. 26). Auch den von der Europäischen Union entwickelten regulativen Ansätzen liegen diese wirtschaftswissenschaftlichen Überlegungen zugrunde.

Dazu ist festzuhalten, dass bei politischer Einmischung in wirtschaftliche Belange, in Ordnungspolitik und Prozesspolitik unterschieden wird. Durch ordnungspolitische Eingriffe erfolgt die Gestaltung der Wirtschaftsordnung, sprich die Festlegung allgemeiner Spielregeln auf dem Markt. Wohingegen prozesspolitische Eingriffe kurzfristige Eingriffe in Wirtschaftsprozesse darstellen, wie fiskal- und finanzpolitische Maßnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur (Roth, 2016, S. 222). Da die Steuerhoheit weitestgehend bei den Mitgliedsstaaten liegt, beschränkt sich die Union

ihren Kompetenzen gemäß fast nur auf die ordnungspolitische Gestaltung des Marktes.

3.4 Die Beziehung der Europäischen Union zu staatlichen Unternehmungen

Zu den ordnungspolitischen Maßgaben muss auch die Integration öffentlicher Unternehmen in den Binnenmarkt gezählt werden. Bis in die 1980er Jahre spielte die Marktliberalisierung von Staatsunternehmen kaum eine Rolle auf der politischen Agenda der EU. Seither erfolgte aber eine zunehmende marktliberale-wettbewerbsorientierte Reorganisation. Zwar wurden bereits im EWG-Vertrag (1957, Artikel 90 Abs. 2) „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“ thematisiert. Wirklich bestärkt zu weitreichendere gesetzgeberische Initiativen, sah man sich aber erst im Lichte der Privatisierungswellen in den USA und Großbritannien in den 80-er und 90-er Jahren (Krummheuer, 2014, S. 60).

In der frühen Phase der Europäischen Integration lag das politische Gewicht – und damit auch die Deutungshoheit über die wirtschaftspolitische Entwicklung des Binnenmarktes – noch beim Rat und somit bei den Mitgliedsstaaten. Erst durch einige wegweisende Urteile des EuGHs wurde die supranationale Ebene dahingehend aufgewertet, dass sie bereits vormals beschlossene Kompetenzzuweisungen im Bereich der Wettbewerbsregeln durchsetzen konnte (Drews, 2014, S. 116). Bereits mit der Transparenzrichtlinie (EWG) 80/723 wurde erstmals die Beziehung zwischen den Mitgliedsstaaten und öffentlichen Unternehmen ins Auge gefasst, indem die Offenlegung der Subventionsströme festgeschrieben wurde. Allerdings waren Energieunternehmen, das Post- und Fernmeldewesen, der Verkehr, öffentliche Kreditanstalten und Unternehmen mit einem Umsatz unter 40 Mio. ERE² von den Bestimmungen ausgenommen.

Der später konkretisierte Begriff der „Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse“ (DAWI) „bezeichnet marktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Mitgliedstaaten mit besonderen Gemeinwohlverpflichtungen verbunden werden. Gemeint sind insbesondere

² Stand 1980: 51.128.000 EURO; 1 ERE (Europäische Rechnungseinheit) = 2,50 Deutsche Mark = 1,2782 EURO.

Verkehrs-, Energieversorgungs- und Telekommunikationsdienste“ (Europäische Gemeinschaft, 1996, S. 3). Mehr dazu in Kapitel 5.6.

Bis heute gibt es weder eine klare primärrechtliche noch eine sekundärrechtliche Definition. Wodurch den Mitgliedsstaaten – ihrer Heterogenität Rechnung tragend – ein Interpretationsspielraum eingeräumt wird. Denn die nationalen Rechtsgrundlagen sind kaum auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen. In Österreich gilt Art. 17 B-VG als verfassungsrechtliche Grundlage für die staatliche Unternehmenstätigkeit. Dieser stellt klar, dass „über die Zuständigkeit in Gesetzgebung und Vollziehung die Stellung von Bund und Ländern als Träger von Privatrechten in keiner Weise berührt“ wird.

Aus der Transparenz-Richtlinie (EG) 2006/111 geht hervor, dass die europäischen Institutionen die tragende Rolle öffentlicher Unternehmen in den Volkswirtschaften der Mitgliedsstaaten durchaus anerkennen. Gleichzeitig stellen sie aber auch fest, dass diese Unternehmen sich häufig im Wettbewerb mit anderen Unternehmen befinden. Dies manifestiert sich auch darin, dass die europäische Regulierung der Daseinsvorsorge, die Steuerung und Planung – also die Gewährleistungsaufgabe – von Versorgungsleistungen zwar noch in der Verantwortung der öffentlichen Hand liegt, aber Finanzierungs- und Vollzugsverantwortung zusehends an private Träger abgegeben werden können (Krummheuer, 2014, S. 62).

So wird beispielsweise mit Art. 222 EG des Vertrages von Maastricht – welcher später wortgleich als Art. 345 in den Vertrag von Lissabon übernommen wurde – „die Eigentumsordnung in den Mitgliedstaaten unberührt [gelassen]“ (Europäischen Union, 2012, 92/c 224/75; 2007, C326/194). Der europäischen Ebene bleibt dadurch der direkte Eingriff zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen in den Mitgliedsstaaten verwehrt. Somit bleibt höchstens der indirekte Weg über die Schaffung ordnungspolitischer Rahmenbedingungen zur Ökonomisierung der öffentlichen Unternehmen bei gleichzeitiger Regulierung und langfristiger Abschaffung staatlicher Subventionen (Drews, 2014, S. 113).

Bedingt durch die bereits vorangeschrittene beharrliche Vergemeinschaftung der europäischen Verkehrspolitik, waren die mit dem Vertrag von Lissabon einhergehenden institutionellen Neuerungen für den Verkehrssektor weit weniger bedeutend, als für andere Politikfelder (Sack, 2016, S.191). Ausgenommen natürlich der grundlegenden Positionierung der Europäische Union im Art.106 AEUV (ex Art. 86

EGV) wobei für DAWI insbesondere die Wettbewerbsregeln nur gelten „soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert“ Art. 93 (ex Art. 73 EGV) des Vertrags von Lissabon erlaubt auch weiterhin ansonsten illegitime Beihilfen, wenn sie „den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter, mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes zusammenhängender Leistungen entsprechen“. Dass die Mitgliedsstaaten weiterhin gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen eingehen und damit DAWI erbringen sollen, wurde bisher auch von der EU-Kommission nie in Zweifel gezogen. Im Spannungsfeld zwischen Daseinsvorsorge und Wettbewerb kommt es aber immer wieder zu heftigen Debatten zwischen den ideologischen Lagern. Trotz, oder gerade wegen, des Versuchs der Daseinsvorsorge innerhalb des Wettbewerbsrechts Rechnung zu tragen (Waiz, 2009, S. 71).

Durch das Gemeinschaftsrecht wurden die traditionellen monopolistischen Gestaltungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand aufgebrochen (Pürgy, 2009, S. 412). In Anbetracht der europäischen Regulierungsmaßnahmen wird klar, dass sich die alte Doktrin der Daseinsvorsorge dem Primat der Ökonomie teilweise beugen muss – oder zumindest unter Druck gerät. Bis zum Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 scheint eine Wirtschaftsunion und damit auch eine Wertegemeinschaft nur möglich, wenn die Gemeinwirtschaft den Grundfreiheiten und dem Wettbewerb hintangestellt wird. Erst im Laufe der 2010er Jahre erfolgte teilweise ein Paradigmenwechsel, dazu jedoch mehr in Kapitel 5.6.

4 Entwicklungen, Grundsätze und Ziele in der EU-Eisenbahnpolitik

Betrachtet man die Entwicklung des Rechtsrahmens für den europäischen Eisenbahnsektor etwas eingehender wird schnell klar, wie stark die Interessen der Union und ihrer Mitgliedstaaten divergieren. Es ist nicht das Ziel dieser Arbeit die komplexe Gesamtheit der für den Schienenpersonenverkehr zuständigen europäischen Rechtsmaterien und Akteure darzustellen. In weiterer Folge soll aber zumindest der Einfluss der EU-Ordnungspolitik auf die nationalen Eisenbahnpolitiken einer eingehenderen Betrachtung unterzogen werden, indem den auf europäischer Ebene geschaffenen institutionellen Rahmenbedingungen und bahnpolitischen Entwicklungen etwas mehr Aufmerksamkeit geschenkt wird.

Die Hintergründe für die Europäisierungsbestrebungen der nationalen Eisenbahnpolitiken sind dabei ebenso vielschichtig, wie der europäische Wirtschaftsraum selbst. Allen Mitgliedsstaaten der Union gemein war aber, dass sie sich mit neuen wirtschaftspolitischen Herausforderungen konfrontiert sahen und ihre Beziehung zum Markt neu definieren mussten.

4.1 Entwicklung einer Europäischen Eisenbahnpolitik

Mit der zunehmenden Globalisierung und dem Wachstum des grenzüberschreitenden globalen Güter- und Personenverkehrs, konnte sich auch die Eisenbahnpolitik nicht mehr nur auf die nationale Ebene beschränken. Während Luft- und Schifffahrt schon wesentlich früher liberalisiert wurden, waren die nationalen Eisenbahnsysteme noch bis in die 1990er Jahre beinahe ausschließlich von staatlich geführten Monopolisten geprägt. Deutschland, Großbritannien, die Niederlande und Schweden, deren Bestrebungen zur Liberalisierung in Teile auch den Eisenbahnpaketen vorgriffen, gelten seither als Vorreiter.

Während bis in die Mitte des 20. Jahrhunderts die Eisenbahn der führende Verkehrsträger für Personen und Güter war, wurde er durch den motorisierten Individualverkehr als wichtigstes Transportmittel abgelöst. Bis heute ist die größte Herausforderung des Eisenbahnsektor seine Konkurrenz zu anderen Verkehrsträgern. Im Nahverkehr konkurriert er vor allem mit dem motorisierten Individualverkehr und

auf mittleren Entfernungen mit der Luftfahrt sowie teilweise auch mit der (Binnen-)Schifffahrt.

Darauf versucht auch die Europäische Union zu reagieren. Es ist erstaunlich, dass bereits im EWG-Vertrag (1957) Artikel 74 ff. die Ziele einer gemeinsamen Verkehrspolitik vereinbart wurden. Zwar wurden auch hier wieder explizit die Besonderheiten des Verkehrs angeführt, aber bereits damals war die Rede von notwendigen Anpassungen, die sich aus der Errichtung eines gemeinsamen Marktes und der damit einhergehenden wirtschaftlichen Entwicklung ergeben. Die Mitgliedsstaaten durften die mittelbaren und unmittelbaren Auswirkungen auf die Verkehrsteilnehmer anderer Mitgliedsstaaten nicht ungünstiger gestalten, es sei denn der Rat würde dies einstimmig beschließen. Beihilfen zur Koordinierung des öffentlichen Verkehrs waren ausdrücklich erlaubt. Schutzmaßnahmen ein oder mehrerer Unternehmen oder Industrien waren verboten, es sei denn es bestand eine Genehmigung der Kommission. Grundsätzlich sollten aber Diskriminierungen in den Beförderungsbedingungen beseitigt werden. Zwar galten diese Bestimmungen für Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr im Allgemeinen, aber bei genauerer Betrachtung wird doch relativ klar, dass bereits damals insbesondere auf den bisher am wenigsten liberalisierten Schienenverkehr abgezielt wurde. Eine grundlegende Ordnung der Rechte und Pflichten für die Sicherstellung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Verkehr erfolgte mit der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 bereits in der frühen Phase der Europäischen Gemeinschaft.

Trotz der frühen Initiativen und der hochgesteckten Ziele schaffte es die Gemeinschaft bis in die 1990er Jahre nicht ihre Ziele auch nur annähernd durchzusetzen. Dies lag in erster Linie am Rat und dessen Prinzip der Einstimmigkeit bei der Harmonisierung von Rechtsvorschriften (Karl, 2008, S. 142). Erst nach einer Klage des EU-Parlaments gegen den Rat, erfolgte ein richtungsweisendes EuGH-Urteil (1983), wodurch die Staatenkammer der jahrzehntelangen Untätigkeit überführt wurde und ein bis heute anhaltender Reformprozess eingeleitet wurde.

Es folgten ein Masterplan zur umfassenden Liberalisierung und Harmonisierung im Verkehr, zwei Weißbücher der Kommission („Vollendung des Binnenmarktes“ und „Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik“) und Novellierungen bisher vernachlässigter Rechtsakte (z.B. Verordnung (EWG) Nr. 1893/91).

Die EU-Kommission verfolgte stets die Strategie, zuerst mittels Grün- und Weißbüchern ihre Ziele zu präsentieren und durch die Möglichkeit der Stellungnahme die Disposition der Mitgliedsstaaten zu sondieren. Doch bis in die 1990er Jahre scheiterte sie bei der Durchsetzung markoliberaler Ziele mit ihrer soft-law-Politik stets im Rechtssetzungsprozess. Die Europäisierung der nationalen Eisenbahnsysteme erwies sich aus mehreren Gründen von Anfang an als schwierig. Zum einen machte die Heterogenität der Mitgliedstaaten jede Koordinierung zwecklos und zum anderen sahen die größeren Mitgliedsstaaten in ihren Eisenbahnen keine rein wirtschaftlichen Akteure, sondern politische Instrumente und öffentliche Dienstleister mit sozioökonomischen Verpflichtungen. Dadurch sorgte jede gemeinschaftliche Bestrebung, in die nationale Eisenbahnpolitik der Mitgliedsstaaten hinein zu intervenieren, von Anfang an für Widerstände. Deshalb verwarf die Kommission ihr ursprüngliches Ziel die Europäischen Eisenbahnsysteme zu integrieren über Jahre hinweg. Sie verlegte ihren politischen Schwerpunkt seit Anfang der 1980er Jahre auf organisatorische und regulatorische Reformen. (Knill und Lehmkuhl, 2000, S. 41).

Mit der Einheitlichen Europäischen Akte erfolgte schließlich die Realisierung des grenzenlosen Binnenmarktes, welche auch die Zurückdrängung nationaler Protektionismen für staatlich geförderte Monopole bedingte. Nun kam wieder neue Dynamik in die Reformbestrebungen des Eisenbahnmarktes. Denn ein grenzenloser Binnenmarkt war ohne eine umfassende europäische Integration der nationalen Verkehrsmärkte nicht denkbar. Denn „der Verkehr ist sowohl Gegenstand als auch Instrument der Integration.“ (Dambach, 2006, S. 6) Für jeden Wirtschaftsraum und dessen Wachstum und Beschäftigung ist eine funktionierende Verkehrswirtschaft und -infrastruktur unerlässlich. Diese Grundregel ist neben der modernen Staatlichkeit natürlich auch für den supranationalen europäischen Binnenmarkt gültig. Die EU als Wirtschaftsunion setzte es sich deshalb auch zum Ziel eine gemeinschaftliche Verkehrs- und Infrastrukturpolitik zu verfolgen. Durch den Abbau nationaler Protektionismen zur Nutzung der Infrastruktur für den Schienengüter- und Schienenpersonenverkehr, soll ein einheitlicher europäischer Eisenbahnraum geschaffen werden, um die grenzüberschreitende Mobilität von Menschen und Gütern zu erleichtern. Man spricht demzufolge auch von einer Liberalisierung des Eisenbahnmarktes, wodurch auch privaten Marktteilnehmern und anderen Staatsbahnen der Zugang zum nationalen Markt gewährt werden sollte. „Die Richtlinie 91/440 des EG-Ministerrates vom 29. Juli 1991, (...), empfiehlt den Mitgliedstaaten,

die Unabhängigkeit ihrer Bahn von staatlichen Einflüssen zu gewährleisten, durch geeignete Maßnahmen gesunde Finanzstrukturen für die Staatsbahnen zu schaffen sowie Fahrweg und Transport zumindest rechnerisch zu trennen, um eine Öffnung der Bahnnetze für Dritte zu gewährleisten.“ (Engartner, 2008, S. 109) In der Präambel der Richtlinie (EWG) 91/440 wurde festgeschrieben, dass die Leistungsfähigkeit des Eisenbahnnetzes unter Berücksichtigung seiner Besonderheiten verbessert werden muss, damit es sich in einen Wettbewerbsmarkt einfügt. Damit kann zumindest noch eine Anspielung auf die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen der Eisenbahn impliziert werden. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wurden nicht tangiert, aber eine Quersubventionierung zwischen Infrastruktur und Betrieb wurde explizit verboten. Die Richtlinie gab mit der Trennung von öffentlichen und privatwirtschaftlichen Aufgaben innerhalb der nationalen Eisenbahnsysteme zwar klar die Richtung vor, ließ aber noch weitreichende Verfügungsfreiheiten für den nationalen Implementationsprozess. Trotzdem kam die europäische Eisenbahnpolitik mit der Richtlinie (EWG) 91/440 langsam in die Gänge und erste größere Schritte zur Liberalisierung wurden gesetzt.

Österreich, das erst 1995 der Gemeinschaft beitrug, setzte die Richtlinie und ihre Präzisierungen (Richtlinie (EG) 95/18 und 95/19) mit der Eisenbahngesetznovelle 1999 um, wodurch auch die Einrichtung des Schienenregulators „Schiene Control GmbH“ geregelt wurde, welcher den diskriminierungsfreien Zugang zur staatlichen Schieneninfrastruktur sicherstellen sollte.

Mit dem Vertrag von Maastricht (1992) stiegen die marktregulierenden Kompetenzen der EU. Hinzu kam, dass im Rat nur mehr qualifizierte Mehrheitsentscheidungen nötig waren, sodass die Wettbewerbsdynamik in der gemeinsamen Verkehrspolitik sich leichter durchsetzen konnte. Des Weiteren wurden mit der Einführung der Währungsunion die EU-Konvergenzkriterien – besser bekannt als Maastricht-Kriterien – eingeführt, welche eine verstärkte Haushaltsdisziplin der Mitgliedsstaaten einfordert. In Art. 126 des AEUV wurde festgelegt, dass der staatliche Schuldenstand 60% des Bruttoinlandsprodukts nicht überschreiten darf und das jährliche Haushaltsdefizit bei maximal 3% zu liegen hat. Infolgedessen bildeten Privatisierungen und Kürzungen der Subventionen ein probates Mittel zur Haushaltskonsolidierung. Quantitativen Studien zufolge war die mittlere Privatisierungsintensität in den EU-Mitgliedsstaaten zwischen 1993 und 1997 deutlich höher als in 83 anderen Staaten (Zohlnhöfer et al., 2015, S.

581), genauso wie es zu stärkeren Subventionskürzungen in den EU-Mitgliedsstaaten kam (Franchino und Mainenti, 2013, S. 513). In diese Zeit fielen auch die Privatisierung in Großbritannien und die Bahnreform in Deutschland. Die zum Teil ambitionierten Reformprozesse in einzelnen Mitgliedsstaaten wurden ganz unterschiedlich aufgenommen. So sah die EU-Kommission in den Privatisierungen durchaus positive Resultate, während insbesondere in der deutschsprachigen öffentlichen Berichterstattung die negativen Argumente überwogen.

Die Regierungen beobachteten zwar die wirtschaftspolitischen Prozesse in anderen Mitgliedsstaaten und lernten voneinander, aber diese begrenzten Spill-over-Effekte reichten bei weitem nicht aus um tiefgreifende supranationale regulatorische Anpassungen zur Entwicklung eines integrierten europäischen Eisenbahnsystems erfolgreich von unten anzustoßen.

Auch Österreich reagierte vor dem EU-Beitritt mit einer ordnungspolitischen Reform seiner Staatsbahn. Mit dem Bundesbahngesetz (1992) wurde in sehr zeitnaher Reaktion auf die Richtlinie (EWG) 91/440 die rechnerische Trennung von Infrastruktur und Betrieb vollzogen. Mit der Ausgliederung der ÖBB aus der direkten Verwaltung des Bundes in ein selbständiges Unternehmen und der „Entwicklung zu einem nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführten Großunternehmen“ (Erläuterungen, Regierungsvorlage 652 der Beilagen XVIII. Gesetzgebungsperiode, 1992), sollte auch den Maastricht-Kriterien leichter entsprochen werden können. Längerfristig sollte „die bessere Nutzung der qualitativen und kostenmäßigen Leistungsfähigkeit zu einer Verbesserung der Produktivität der ÖBB und damit zu einer Entlastung des Bundeshaushaltes“ (Erläuterungen, Regierungsvorlage 652 der Beilagen XVIII Gesetzgebungsperiode, 1992) führen.

Die Schulden der Staatsbahn wurden aber ebenfalls in die neue Rechtsform übertragen. Art. 9 der Richtlinie (EWG) 91/440 gab den Mitgliedsstaaten die Möglichkeit ihre Staatsunternehmen in Vorbereitung auf den anstehenden Wettbewerb mit einem Schlag zu entschulden. Auch die Republik Österreich hätte die ÖBB damals entschulden können. Ähnlich wie in Frankreich mit der Gründung der Schieneninfrastrukturbehörde Réseau ferré de France (RFF), oder in Deutschland mit dem Bundeseisenbahnvermögen (BEV). In beiden Staaten wurden somit die Staatsbahnen entschuldet, bevor sie privatwirtschaftlich organisiert wurden. Auch wenn DB und SNCF seither wieder einen enormen Schuldenberg aufgebaut haben. In

Österreich entschied man sich dafür diese impliziten Schulden (Schattenverschuldung) in die neue ÖBB-Struktur zu überführen, da man nicht zuletzt eine zu starke Steigerung der Staatsschuldenquote verhindern wollte, – wodurch ein schlagend werden der EU-Konvergenzkriterien (Maastricht-Kriterien) gedroht hätte. Mit den Vorgaben des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung (ESVG) 2010 werden aber mittlerweile auch die Schulden ausgelagerter Betriebe wie der ÖBB Infrastruktur AG oder der ÖBB Personenverkehr AG in die Staatsschuldenquote mit einberechnet. Mit dieser Entwicklung hatten die österreichischen Verantwortungsträger in den 1990er und Anfang der 2000er Jahre wohl nicht gerechnet.

4.2 In kleinen Schritten zum einheitlichen europäischen Eisenbahnraum

Aufbauend auf der Richtlinie (EWG) 91/440 folgte das erste Eisenbahnpaketes (EG-Richtlinien 2001/12, 2001/13 und 2001/14) und die Union verschärfte ihre Gangart gegenüber den Mitgliedsstaaten, mit dem Argument den europäischen Eisenbahnmarkt revitalisieren zu wollen. Die rechtliche Konkretisierung brachte den Anstoß zu den bisher größten Umwälzungen auf dem europäischen Eisenbahnmarkt.

Mit dem verstärkten „Unbundling“³ sollte die Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers besser garantiert werden können. Personen- und Güterverkehr sollten rechnerisch getrennt werden und der Zugang zum europäischen Güterverkehrsnetz erleichtert werden. Die Zulassung von Eisenbahnunternehmen sollte vereinheitlicht werden und das Trassenmanagement war künftig transparent und diskriminierungsfrei zu gestalten. In der Richtlinie (EG) 2001/12 sollte künftig Artikel 9 Abs. 4 für eine transparentere Subventionspolitik sorgen: „Zuwendungen für gemeinwirtschaftliche Personenverkehrsleistungen sind in den entsprechenden Rechnungen getrennt auszuweisen und dürfen nicht auf Tätigkeitsbereiche übertragen werden, die andere Verkehrsleistungen oder sonstige Geschäfte betreffen.“ Ebenso wurde eine Trennung von Güter- und Personenverkehrssparte vorgeschrieben, wodurch für eine transparentere Darstellung staatlicher finanzieller

³ Der Begriff „Unbundling“ (deutsch Entflechtung) beschreibt die Herstellung der Unabhängigkeit von Geschäftsfeldern eines Unternehmens. Bei Energie-, Telekommunikations- und Eisenbahnunternehmen wird darunter auch die gesetzliche Verpflichtung zur Neutralstellung des Netzes verstanden, um auch anderen Marktteilnehmern den Zugang zu diesem zu gewähren.

Ausgleichszahlungen und Beihilfen gesorgt werden sollte. Ganz im Sinne einer gemeinwohlorientierten Verkehrspolitik sah die Richtlinie die Bereitstellung finanzieller Mittel für die Gewährleistung einer optimalen, effizienten Nutzung und Entwicklung der Infrastruktur als staatliche Aufgabe. Auch in späteren Zielsetzungen wurde zumindest die strategische Gewährleistung der Schieneninfrastruktur weitgehend als staatliche Aufgabe gesehen, wenn auch später die Option von öffentlich-privaten Partnerschaften zur Bereitstellung von Infrastruktur explizit eingeräumt wurde. Der damals ebenfalls in Verhandlung stehende Entwurf KOM(2000)7 hätte eine deutliche Liberalisierung von Vergaben gemeinwirtschaftlicher Leistungen bedeutet. Er wurde vom Parlament in erster Lesung abgeändert und drastisch entschärft, scheiterte letztlich aber an der Uneinigkeit im Rat.

Während die Kommission in ihren ersten Weißbüchern hinsichtlich des Eisenbahnmarktes noch ihren Fokus auf die Eliminierung von Marktzugangsbarrieren und eine gesteigerte Wettbewerbsdynamik legte, wollte man mit dem Weißbuch 2001 – das noch im selben Jahr wie das erste Eisenbahnpaket erschien – völlig neuen Herausforderungen begegnen (Sack, 2016, S. 191). Das „ungleiche Wachstum der verschiedenen Verkehrsträger“, die „Überlastung bestimmter Hauptverkehrsstraßen und -eisenbahnlinien“, sowie die „Belastungen für Umwelt und die Gesundheit der Bürger“ wurden zu elementaren Herausforderungen erhoben (Europäische Kommission, 2001, S. 12). Allmählich sollte eine Entkoppelung der Verkehrszunahme und des Wirtschaftswachstums, sowie ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern erreicht werden. Zentrales Element aller möglichen Lösungsansätze war dabei die höhere Tarifierung des Straßenverkehrs, um den rückläufigen Schienenverkehr wieder konkurrenzfähig zu machen.

Das Verkehrswachstum korrelierte stets mit dem Wirtschaftswachstum. Wobei der Personenverkehr bisher beständig mitwuchs und der grenzüberschreitende Güterverkehr sogar stärker als die Wirtschaftsleistung zunahm. Im Personenverkehr gelang die nachhaltige Entkopplung in den Folgejahren, nicht jedoch im Güterverkehr. Bereits 2006 musste die Kommission ihr teilweises scheitern in Bezug auf die Entkopplungsstrategie eingestehen und die Neuformulierung der europäischen Verkehrspolitik zu Gunsten einer Optimierung der spezifischen Potenziale der einzelnen Verkehrsträger ausrichten (Grandjot und Bernecker, 2014, S. 102; Sack, 2016, S. 191). Sie blieb aber dem Dogma treu, dass der Eisenbahnmarkt mit dem

Straßenverkehr erst wirklich konkurrieren kann, wenn die internen und externen Kosten bei der Nutzung der jeweiligen Infrastruktur vollständig mit eingerechnet werden. Die Verkehrsverlagerung und die Erhöhung des Modal Split blieben seither konstitutive Ziele der europäischen Verkehrspolitik, welche die Kommission auch in ihrer Mitteilung an das Parlament und den Rat „Ökologisierung des Verkehrs“ (2008 (2)) und dem Weißbuch 2011 erneut untermauerte.

Die singulären Interessen der Mitgliedsstaaten führten jedoch dazu, dass nach Ablauf der Implementationsfrist des ersten Eisenbahnpaketes im März 2003, kaum ein Mitgliedsstaat die Vorgaben umgesetzt hatte. Die strikte Top-Down-Politik zeigte nicht die gewünschten Effekte. Im Juni 2008 erging an 24 Mitgliedsstaaten ein förmliches Anforderungsschreiben zur ordnungsgemäßen Implementation des ersten Eisenbahnpaketes aufgrund von fehlerhafter oder falscher Umsetzung der Vorgaben (Europäische Kommission, 2008 (1)). Mit Österreich war die Kommission erst im November 2010 zufrieden, sodass das laufende Vertragsverletzungsverfahren aufgehoben werden konnte. Zur selben Zeit hatten zehn weitere Mitgliedsstaaten das erste Eisenbahnpaket aber immer noch nicht zur vollsten Zufriedenheit der Kommission umgesetzt (Europäische Kommission, 2010 (2)).

Das 2002 lancierte und 2004 angenommenen zweiten Eisenbahnpaket stieß auf ähnliche Gegenliebe in den Mitgliedsstaaten. Mit dem Entwurf KOM(2002)107 wurde – wie schon beim ersten Eisenbahnpaket – ein erneuter Versuch gestartet die uralten Maßstäbe der Verordnung (EWG) 1191/69 zur Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu ändern und konnte sich erneut nicht durchsetzen. Jedoch erschien es beinahe ebenso wichtig die Harmonisierung technischer Sicherheitsbestimmungen (Richtlinie (EG) 2004/49) voranzutreiben, da diese als nichttarifäre Handelshemmnisse und Bremsklotz für die Wettbewerbsdynamik wahrgenommen wurden. Neben der verbesserten Interoperabilität der Bahnsysteme (Richtlinie (EG) 2004/50), sollte der Güterverkehrsmarkt bis 2007 komplett geöffnet werden (Richtlinie (EG) 2004/51) und mit der Verordnung (EG) 881/2004 wurde die Europäische Eisenbahnagentur als Koordinierungsstelle ins Leben gerufen. Die beiden Direktiven (2004/49 und 2004/50) sollten bis 30. April 2006 umgesetzt sein. Schon im März 2007 leitete die Kommission Vertragsverletzungsverfahren gegen zehn Mitgliedsstaaten (Deutschland, Griechenland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Portugal, Schweden, Slowenien, die Slowakei und Spanien) ein (Europäische Kommission, 2007).

Die Kommission wurde ihrer Rolle als Motor der Integration durchaus gerecht und versuchte sich mit allen ihr zur Verfügung stehenden Mitteln durchzusetzen. Sie schritt in ihren Europäisierungsbestrebungen weiter voran, um ihrer Attitüde entsprechend die kollektiven verkehrspolitischen Handlungskapazitäten zu steigern. Dabei war auch das wegweisende und in der Literatur viel zitierte Altmark-Urteil (Europäischer Gerichtshof, 2003) sehr zweckdienlich. Nach der Osterweiterung und den Europawahlen 2004 ergab sich im Parlament eine deutliche konservativ-liberale Mehrheit, die den Liberalisierungsbestrebungen der Kommission gegenüber dem Rat zusätzlichen Auftrieb brachte. Nach fast 40 Jahren konnte man sich schließlich zu einer Überarbeitung der ordnungspolitischen Maßstäbe für gemeinwirtschaftliche Leistungen durchringen. Nach harten Verhandlungen sah das dritte Eisenbahnpaket mit der vielzitierten Public-Service-Obligation (PSO) Verordnung (EG) 1370/2007 Ausschreibungen für gemeinwirtschaftlich finanzierte öffentliche Verkehrsdienste vor. Sie ließ aber immerhin noch Ausnahmen für Direktvergaben zu (mehr dazu in Kapitel 5.1). Die Richtlinie (EG) 2007/58 sah, nach dem bereits liberalisierten Güterverkehr, auch die grenzüberschreitende Öffnung des Schienenpersonenverkehrs vor. Dafür mussten allerdings sowohl die Interoperabilität als auch ein diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur gewährleistet sein. Auf eine vom EU-Parlament in einer Abänderung⁴ angenommene und geforderte Öffnung des gesamten – und somit auch des nationalen – Schienenpersonenverkehrs, ging die Kommission auch in diesem Paket noch nicht ein. Man rang sich jedoch dazu durch mit der Richtlinie (EG) 2007/59 den Lokführerschein europaweite zu vereinheitlichen, um grenzüberschreitende Verkehre zu erleichtern. Wenngleich bis heute z.B. Sprachvorgaben auf französischen Strecken gelten, die fremdsprachige Triebfahrzeugführer nur in besonderen Fällen auf ihren Gleisen zulassen⁵ (Christoph Müller, 2017). Schließlich wurden auch die Rechte und Pflichten von Fahrgästen (Verordnung (EG) 1371/2007) vornehmlich mit klareren Regelungen für Entschädigungsleistungen ausgestattet.

⁴ Abstimmung im Plenum am 23. Oktober 2003 (P5_TA(2003)0453 - A5-0327/2003)

⁵ Nachdem eine der wichtigsten europäischen Güterverkehrsstrecke bei Rastatt im Rheintal aufgrund von schwerwiegenden Infrastrukturschäden mehrere Wochen lang gesperrt werden musste, wurden Ersatzkorridore über Frankreich und Österreich eingerichtet. Die Vorstandsvorsitzenden von DB, SBB, SNCF und ÖBB fassten daraufhin den Entschluss kurzfristig bestimmte Regelungen im grenzüberschreitenden Verkehr zu vereinfachen. Dies funktionierte allem Anschein nach ohne Zwischenfälle, die Ausnahmeregelungen wurde aber nach Aufhebung der Streckensperre rasch wieder zurückgenommen.

Die EU-Kommission sah sich trotz des Widerstandes aus den Mitgliedsstaaten in ihrer strategischen Ausrichtung bestätigt, nachdem Mitte der 2000er Jahre der europaweite Rückgang des Schienenverkehrsanteils gestoppt werden konnte. Deshalb knüpfte auch das neue Weißbuch Verkehr (Europäische Kommission, 2011) an vergangenen Bestrebungen an und erhob ein wettbewerbsorientiertes und gleichzeitig ressourcenschonendes europäisches Verkehrssystem zum mittelfristigen Ziel. Bis 2050 sollte das europäische Hochgeschwindigkeitsschienennetz fertiggestellt sein, um 50% des Güter- und Personenverkehrs über mittlere Entfernungen (mehr als 300km) zwischen Städten auf die Eisenbahn oder Schiffe verlagern zu können. Die Länge des Hochgeschwindigkeitsschienennetzes soll bis 2030 verdreifacht werden und mit einem voll funktionsfähiges EU-weiten multimodalen TEN-V-„Kernnetz“ sollen die Logistikketten energieeffizient optimiert werden. In puncto Gemeinwohlorientierung hebt das Papier vor allem eine sozialverträgliche Beschäftigungspolitik im Verkehr hervor, von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienstleistungen ist keine Rede, vielmehr wird auf die Kostenwahrheit im Verkehr abgezielt: „Umfassendere Anwendung des Prinzips der Kostentragung durch die Nutzer und Verursacher und größeres Engagement des Privatsektors zur Beseitigung von Verzerrungen (einschließlich schädlicher Subventionen), Generierung von Erträgen und Gewährleistung der Finanzierung künftiger Verkehrsinvestitionen“ (Europäische Kommission, 2011, S. 11). Des Weiteren sind für den ländlichen Raum und benachteiligte bevölkerungsschwache Regionen keinerlei Lösungsansätze enthalten. Die einzige damit korrelierende Aussage birgt wenig Hoffnung: „Die Schere zwischen zentralen Regionen und Randgebieten wird sich weiter öffnen, was die Zugänglichkeit angeht“ (Europäische Kommission, 2011, S. 9). Grundsätzlich konzentriert sich die EU-Kommission in der Ausarbeitung ihrer Strategiepapiere verstärkt auf die Vernetzung der Zentralräume.

Als elementare Herausforderungen für den europäischen Eisenbahnmarkt machte sie im Weißbuch und der ihm zugrundeliegenden Zukunftsstrategie folgende Punkte aus:

- Ein weiterhin unbefriedigendes Wachstum des Eisenbahnmarktes gegenüber der Luftfahrt und der Straße.
- Mangelnde Kundenzufriedenheit.
- Eine ausgeprägte Fragmentierung des Eisenbahnmarktes, mit verursacht durch die Vielfältigkeit der nationalen Standards.

- Eine geringe Profitabilität aufgrund von Produktanpassungen, kapitalintensiven Investitionen, langer Produkt-Lebenszyklen, sowie langer und kostenintensive Autorisierungsprozesse.
- Das Vertrauen auf öffentliche Subventionen vermindert Effizienz und Innovation.
- Trotz des steigenden globalen Wettbewerbs in der Eisenbahnindustrie, droht die Diminution des technischen Know-hows. Vor allem aufgrund der Pensionierung von 30% des Sektor-spezifischen Personals in den nächsten 10 Jahren. (Europäische Kommission, 2011)

Mit der Anpassung und Erweiterung der Weißbücher gibt die EU-Kommission seit jeher ihre grobe strategische Ausrichtung für die nächsten Jahre preis und bereitet die davon tangierten Akteure auf die Stoßrichtung der Richtlinienentwürfe vor. Da ein neues Weißbuch schon seit Jahren überfällig ist und aus den Brüsseler Institutionen bisher keinerlei Hinweise zur Ausarbeitung einer Neuauflage durchgesickert sind, ist es durchaus möglich, dass die Kommission diese Praxis nicht weiterverfolgt.

Mit Blick auf die Europäisierungsforschung wird deutlich, dass die Eisenbahnpakete und damit verbundenen Rechtsakte nicht als reine top-down-Vorgaben der supranationalen Ebene gesehen werden können. Vielmehr sind sie Verhandlungsergebnisse. Schließlich gingen den fertigen Regulierungsmaßnahmen langwierige Willensbildungs- und Entscheidungsfindungsprozesse voraus, welche eine Vielzahl von staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren beeinflusst haben. Umso erstaunlicher ist es, dass die Mitgliedsstaaten, die durch den Rat und das Parlament, in den Gesetzwerdungsprozess eingebunden sind, sich augenscheinlich gegen eine rasche und saubere rechtliche Implementation der ordnungspolitischen europäischen Vorgaben gestäubt haben. Ein Indikator dafür sind die von der Kommission angestrebten eisenbahnrechtlichen Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH, aber dazu später mehr.

5 Europäischer Rechtsrahmen für diskriminierungsfreie Verkehrsdienstleistungen

„Die Einigung Europas war (und ist) von Anfang an nicht nur eine ökonomische, sondern zugleich immer auch eine rechtliche. Binnenmarkt, Freiheitsrechte und unverfälschter Wettbewerb lassen sich nicht ohne staatliche bzw. rechtliche Intervention garantieren. Ohne rechtlichen Ordnungsrahmen wäre jegliche rationale ökonomische Aktivität unmöglich.“ (Slominski, 2002, S. 2)

Die gemeinschaftsrechtliche Implementationspflicht tritt in Verbindung mit der europäischen Rechtssetzung und – wie wir auch sehen werden – vor allem aufgrund der Rechtsprechung des EuGHs zutage. Dadurch werden die Mitgliedsstaaten regelrecht zur Europäisierung ihrer nationalen Regulierungsstrukturen und Traditionen gezwungen. Wobei „eine Verordnung angesichts ihrer unmittelbaren Geltung eine ungleich ‚vereinheitlichendere‘ Wirkung hat als die umsetzungspflichtige Richtlinie, die in der Regel nur ‚harmonisierend‘ wirkt.“ (Slominski, 2002, S. 3)

Europäisierung darf aber nicht notwendigerweise mit Harmonisierung gleichgesetzt werden, sie fördert zwar den innenpolitischen Wandel, aber das heißt nicht, dass alle Mitgliedsstaaten für dieselbe Art des Wandels optieren. Das Ergebnis von Europäisierung kann auch in regulatorischen Unterschieden, intensivem Wettbewerb, oder sogar Wettbewerbsverzerrung liegen (Montpetit, 2000, S. 590; Radaelli, 2003, S. 33). Wie sich dies in Bezug auf die Implementation der EU-Eisenbahnpolitik in Österreich verhält, wird in Kapitel 6 näher analysiert.

Infolge der ersten EU-Richtlinie 91/440 und mit den darauffolgenden Eisenbahnpaketen, starteten die Mitgliedsstaaten einen Reformprozess auf Basis teilweise weit auseinanderklaffender nationaler Vorgaben. Im Folgenden soll insbesondere auf die letzten Schritte der Europäisierung der nationalen Eisenbahnmärkte und dabei im speziellen auf die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Schienenpersonenverkehre Bezug genommen werden. Die PSO-Verordnung des dritten Eisenbahnpakets sollte mittlerweile in den meisten Mitgliedsstaaten umgesetzt sein.

5.1 Drittes Eisenbahnpaket und insbesondere Verordnung (EG) 1370/2007

In den vergangenen Jahren wurden Eisenbahnverkehrsleistungen sukzessive liberalisiert. Wie schon angeführt, wurde erst einmal versucht jeden Entwurf der EU-Kommission abzublocken oder zumindest zu entschärfen. Das heißt aber nicht, dass die Kommission ihr Ziel dadurch verfehlte. Vielmehr gelangen ihr Etappensiege, die den europäischen Eisenbahnmarkt Schritt für Schritt auf den Wettbewerb vorbereiteten.

Bereits 2004 wurde mit dem zweiten Eisenbahnpaket, sprich der Richtlinie (EG) 2004/51 die Öffnung des Schienengüterverkehrs erwirkt. Des Weiteren ordnete das zweite Eisenbahnpaket die Eisenbahnsicherheit (Richtlinie (EG) 2004/49) und die Interoperabilität (Richtlinie (EG) 2004/50) neu und schuf die Europäische Eisenbahnagentur ERA (Verordnung (EG) 881/2004).

Mit dem dritten Eisenbahnpaket folgte schließlich die Liberalisierung internationaler bzw. grenzüberschreitender Personenverkehre (Richtlinie (EG) 2007/58), die damit notwendig gewordene Einführung eines europäischen Lokführerscheins (Richtlinie (EG) 2007/59) und eine Stärkung der Fahrgastrechte (Verordnung (EG) 1371/2007) wurde vorangetrieben.

Aber eine der am härtesten umkämpften Neuerungen bildete die sogenannte PSO-Verordnung (EG) 1370/2007. Mit ihr sah die EU-Kommission die Zeit dafür gekommen, einen neuen Anlauf für die Liberalisierung der nationalen öffentlichen Schienenpersonenverkehre und Busdienste zu starten. Denn die aus den 1960er stammende Vorgänger-Verordnung (EWG) 1191/69 mit der die Verpflichtungen für die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen ursprünglich geregelt wurden, war insbesondere nach dem Altmark-Urteil (Europäischer Gerichtshof, 2003) nicht mehr zweckdienlich. Sodass mit dem dritten Eisenbahnpaket eine Anpassung forciert werden musste. Die Kommission setzte sich – gestärkt durch die im Urteil festgeschriebenen EuGH-Kriterien für öffentliche Zuschüsse an begünstigte Unternehmen zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen – erneut für eine Steigerung der Wettbewerbsdynamik ein. Ihr erklärtes Ziel bestand darin, öffentliche Verkehrsdienste nur mehr in Form von Ausschreibungsverfahren zu vergeben. Vor allem Städte, Gemeinden und Gewerkschaften lobbyierten massiv dafür weiterhin Direktvergaben zu ermöglichen (European Transport Workers Federation, 2005, S. 1-

8; VIDA, 2011, S. 1). Letztlich einigte man sich auf einen kontrollierten bzw. regulierten Wettbewerb, der weiterhin Direktvergaben im Schienenpersonenverkehr zuließ.

In Art. 2 lit. h ist die Direktvergabe genau definiert, als „die Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an einen bestimmten Betreiber eines öffentlichen Dienstes ohne Durchführung eines vorherigen wettbewerblichen Vergabeverfahrens;“ sie darf aber laut Art. 4 Abs. 3 weiterhin stattfinden, wenn die Laufzeit auf „höchstens zehn Jahre für Busverkehrsdienste und (...) höchstens 15 Jahre für Personenverkehrsdienste mit der Eisenbahn oder anderen schienengestützten Verkehrsträgern“ beschränkt bleibt.

In Art. 4 Abs. 1 ist die genaue Festlegung eines geographischen Geltungsbereiches für den Auftrag von Verkehrsdienstleistungen gefordert. Des Weiteren wird die objektive und transparente Darstellung der Parameter vorgeschrieben, nach denen Ausgleichsleistungen für die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsdienstleistungen abgegolten werden. Dies betrifft vor allem die Kosten für Energie, Infrastrukturnutzung, Personal, Wartung- und Instandhaltung, Kapitalkosten und Abschreibungen des Rollmaterials, einen Anteil am Overhead (Verwaltung und Management) sowie einen angemessenen Gewinn.

Art. 4 Abs. 4 erlaubt es sogar, dass die Laufzeit der Verkehrsdiensteverträge um weitere 50% zu verlängern, wenn der Markt und das ihn betreffende Netz nachweislich strukturellen und geografischen Merkmale aufweist, in Anbetracht derer die Direktvergabe zu einer Verbesserung der Qualität und/oder Kosteneffizienz im Vergleich zum Altvertrag führt. Laut Jürschik (2018, S. 88) sind hierbei jedoch vor allem „Verkehrsleistungen in Gebieten äußerster Randlage (i.s.d. Art. 349 AEUV) [gemeint], die sich durch besondere Abgelegenheit, große Entfernungen zu Ballungsgebieten sowie geringe Bevölkerungsdichte auszeichnen und die Verkehrsdienste deshalb mit besonderen Kosten verbunden sind.“ Dafür sind jedoch auch entsprechende Leistungsanforderungen (z.B.: Pünktlichkeit, Frequenz, Qualität des Rollmaterials und Kapazität) von der vergebenen Stelle im Detail zu definieren und spätestens alle 5 Jahre zu evaluieren. Werden Leistungs- bzw. Qualitätsanforderungen nicht erfüllt, ist die vergebenen Stelle verpflichtet, dem Betreiber wirksame und abschreckende Vertragsstrafen (Pönalen) aufzuerlegen. Darüber hinaus ist die vergebene Stelle befugt, den Vertrag jederzeit ganz oder teilweise auszusetzen oder zu kündigen. Da sich die jährlich anfallenden Kosten für Abschreibungen von Investitionen in

Rollmaterial und Infrastruktur (des EVU) infolge längerer Laufzeiten strecken lassen kann dies durchaus von großem Interesse für den Besteller sein – schließlich schlägt dieser Kostenblock neben den Personalkosten bei den jährlichen Abgeltungsbeträgen besonders zu Buche. Aber auch genau aus diesem Grund wurde in Art. 4 Abs. 4 auch vorgeschrieben, dass neben der Prüfung durch Wirtschaftsprüfer auch vor der EU-Kommission innerhalb eines Jahres Rechenschaft abgelegt werden muss.

Aus den Bestimmungen in Art 4. Abs. 3 und ergänzend Abs. 4 ergibt sich, dass Direktvergaben eine maximale Laufzeit von 15 Jahren (10 + 5) aufweisen können und wettbewerbliche Vergaben sogar 22,5 Jahre (15 + 7,5).

Des Weiteren kann laut Art. 4 Abs. 5 die zuständige Behörde unbeschadet des nationalen Rechts und des Gemeinschaftsrechts, den Betreiber eines öffentlichen Dienstes dazu verpflichten, gewisse Sozialstandards einzuhalten. Gleichzeitig kann die Behörde festlegen, ob Arbeitsverhältnisse nach einer Ausschreibung der Verkehrsdienste auch vom neuen Betreiber übernommen werden müssen. Dies kann sowohl bei Direktvergaben als auch bei wettbewerblichen Vergabeverfahren vorgeschrieben werden.

Der Artikel 5 bildet den vergaberechtlichen Kern der Verordnung (EG) 1370/2007 und gibt somit auch den Rahmen für den Besteller bei der Vergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages vor. Darin finden sich sowohl die nötigen Bestimmungen für eine direkte als auch eine wettbewerbliche Vergabe.

So wurde in Art. 5 Abs. 2 eine Option zur In-House-Vergabe an interne Betreiber geschaffen, d.h. wenn Gemeinden selbst Schienenpersonenverkehre und andere Verkehrsdienste betreiben, können diese auch weiterhin direkt vergeben werden:

- Voraussetzung dafür ist eine angemessene Kontrolle;
- Der interne Betreiber darf öffentliche Personenverkehrsdienste nur innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der örtlichen Behörde ausführen und muss die Leistungen weitgehend selbst erbringen.
- An einem anderen fairen wettbewerblichen Vergabeverfahren darf frühestens 2 Jahre vor Auslaufen der direkt vergebenen öffentlichen Dienstleistungsaufträge teilgenommen werden;

- Und bei Unterauftragsvergabe ist der interne Betreiber verpflichtet, „den überwiegenden Teil des öffentlichen Personenverkehrsdienstes selbst zu erbringen.“

Art. 5 Abs. 3 regelt den Rahmen für klassische wettbewerbliche Vergaben, wenn keiner der Direktvergabetatbestände in Art. 5 der Verordnung angewendet werden kann oder soll. Jedoch wird sogar in diesem Abschnitt zu den wettbewerblichen Vergabeverfahren eine Direktvergabemöglichkeit eingeräumt.

Art. 5 Abs. 4 sieht vor, dass „öffentliche Dienstleistungsaufträge, die entweder einen geschätzten Jahresdurchschnittswert von weniger als 1.000.000 EUR oder eine jährliche öffentliche Personenverkehrsleistung von weniger als 300.000 km aufweisen, direkt“ vergeben werden können, d.h. dafür kommen nur kleiner und mittlere Unternehmen in Frage. Wobei letztere nicht zu 100% im öffentlichen Eigentum stehen müssen, auch Public-Private-Partnerships (PPP) sind möglich, sofern die öffentliche Hand weiterhin einen beherrschenden Einfluss ausübt, „der der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht.“

Ganz entscheidend ist der Passus in Art. 5 Abs. 6, wo in aller Deutlichkeit die Möglichkeit eingeräumt wird, „öffentliche Dienstleistungsaufträge im Eisenbahnverkehr — mit Ausnahme anderer schienengestützter Verkehrsträger wie Untergrund- oder Straßenbahnen — direkt zu vergeben.“ Allerdings abweichend von Art. 4 Abs. 3, nur wenn die Höchstlaufzeit auf zehn Jahre begrenzt bleibt. Im Gegensatz dazu muss ein wettbewerblich ausgeschriebenes Vergabeverfahren laut Art. 5 Abs. 3, offen für alle Betreiber, fair, transparent und diskriminierungsfrei gestaltet sein. Ein etwaiger Verkehrsdienstevertrag muss mindestens mit einem Jahr Vorlaufzeit im EU-Amtsblatt veröffentlicht werden (Vorankündigung), um allen Marktinteressenten die Möglichkeit zu geben sich zu bewerben. Meist erfolgt eine einjährige Markterkundung durch den Besteller, woraufhin er die Direktvergabe im EU-Amtsblatt ankündigt, innerhalb eines Jahres – bis zum Inkrafttreten des neuen Fahrplanes (meist Anfang oder Mitte Dezember) – haben Besteller und Auftragnehmer dann Zeit einen Verkehrsdienstevertrag abzuschließen.

Hinzu kommt, dass zwischen Dienstleistungskonzessionen, bei welchen der Betreiber selbst das wirtschaftliche Risiko – hinsichtlich Einnahmen aus Ticketverkäufen und Nachfrage – trägt (Nettovertrag) und einem Dienstleistungsauftrag, bei dem das

wirtschaftliche Risiko beim Besteller liegt – der auch die Einnahmen des Betreibers erhält (Bruttovertrag) – unterscheiden werden muss.⁶

Liegt eine Direktvergabe vor, muss eine Überkompensationsprüfung des Angebotspreises erfolgen. Dabei muss durch einen Wirtschaftsprüfer nachgewiesen werden, dass der Gewinn in einem angemessenen Verhältnis zu den leistenden Abgeltungsbeträge steht, wodurch einer möglicherweise unzulässigen Querfinanzierung der Mitgliedsstaaten an die kommerziellen Bereiche ihrer Staatsunternehmen ein Riegel vorgeschoben wird. Auch in den Auslegungsleitlinien (2014/C 92/01) wird keine konkrete maximale Höhe eines angemessenen Gewinns definiert. Vielmehr sieht die Kommission vor im Einzelfall zu bewerten und die jeweiligen Besonderheiten des Unternehmens, marktübliche Rendite bei vergleichbaren Dienstleistungen, den internen Ertragssatz (IRR) bzw. Eigenkapitalrendite (ROE) und Rendite des eingesetzten Kapitals (ROCE) einer genaueren Betrachtung zu unterziehen. Wobei die Kommission als Wettbewerbshüterin insbesondere bei Direktvergaben die Schaffung von Effizienzanreize unterstützt. Defacto zielt diese Überkompensationsklausel auf die großen Staatsbahnen ab. Die EU-Kommission kann zwar auf einen großen Personalpool zurückgreifen, dieser reicht aber bei weitem nicht aus, um die ex-post Kalkulation eines jeden (auch kleineren) Verkehrsdienstevertrages im Detail zu prüfen.

Die Verordnung (EG) 1370/2007 ist zwar relativ detailliert ausgestaltet, um möglichst viel Wettbewerb – unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Öffentlichen Verkehrs in den einzelnen Mitgliedsstaaten – zuzulassen, allerdings liegt ihr auch ein entscheidender Widerspruch zugrunde (Catharin und Gürtlich, 2015, S. 176):

- „Artikel 16 des Vertrags [zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft] bestätigt den Stellenwert, den Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen.
- Artikel 86 Absatz 2 des Vertrags bestimmt, dass für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind, die

⁶ Bei Bruttoverträgen werden die Produktionskosten abgegolten und die Tarifeinnahmen gehen an den Besteller. Somit besteht kein Anreiz für das EVU die Fahrgastzahlen zu steigern, dies wäre aus wirtschaftlicher Sicht für das EVU ab einem bestimmten Punkt sogar kontraproduktiv. Ganz anders bei Nettoverträgen. Da das EVU die Tariferlöse für sich selbst lukriert, besteht ein erhebliches betriebswirtschaftliches Interesse darin die Fahrgastzahlen zu steigern.

Vorschriften des Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, gelten, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgaben rechtlich oder tatsächlich verhindert.“

In Anbetracht dessen wird auch mit der Verordnung (EG) 1370/2007 versucht einen politischen Kompromiss abzubilden, der den Interessen aller Mitgliedsstaaten gleichermaßen genügen soll. So kann die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen, zum einen als Verpflichtung aus volkswirtschaftlichem Interesse und mit Bezug auf die Einhaltung der Wettbewerbsregeln aus der betriebswirtschaftlichen Perspektive betrachtet werden (Catharin und Gürtlich, 2015, S. 176-177).

Obwohl die PSO-Verordnung keine Verkehrsdienstleistungen ausnimmt, verweisen Aicher und Lessiak (2009, S. 13) in ihrem Rechtsgutachten bezugnehmend auf Artikel 3 Abs. 3 auf eine „punktueller Öffnungsklausel“. Diese wird deutlich, indem den Mitgliedsstaaten explizit gestattet wird mittels allgemeiner Vorschrift zur Festlegung von Höchsttarifen für bestimmte Fahrgastgruppen (z.B. Schüler und Lehrlinge) die finanzielle Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen nicht dem Geltungsbereich der PSO zuzurechnen. Dadurch wird zumindest ein Teil der vom Aufgabenträger abzugeltenden Tarifsurrogate ganz klar dem gemeinwirtschaftlichen Interesse zugeordnet.

Betrachtet man die PSO-Verordnung unter dem Blickwinkel der Daseinsvorsorge, so hat sie für kleinere Vergaben (laut Art. 6 Abs.4), In-House-Vergaben (Art. 5 Abs. 2) und hinsichtlich sozial benachteiligter Fahrgastgruppen (Art. 3 Abs. 3) durchaus einen gemeinwohlorientierten Charakter. Sie lässt nicht nur Direktvergaben weiterhin zu, sondern lässt auch eine deutliche sozial- und gesellschaftspolitische Resonanz erkennen, indem sie zur Einhaltung sozialer Standards und zur Berücksichtigung benachteiligter sozialer Gruppen mahnt.

5.2 Der „Recast“ – Eine Neufassung mit wenigen Neuerungen

Als Recast wird im Brüsseler Jargon das Neufassungsverfahren von Rechtsakten bezeichnet. Bei einem Recast schlägt die EU-Kommission Änderungen einzelner Passagen vor. Im darauffolgenden Trilog mit dem EU-Parlament und dem Rat dürfen nur Änderungen an den auch von der Kommission vorgeschlagenen Passagen vorgenommen werden. Die restlichen Teile des Rechtsaktes sollen unberührt und damit geschützt bleiben. In einem einzigen Text werden somit substantielle

Änderungen und unveränderte Teile des Rechtsaktes zusammengefasst. Schließlich ersetzt der neue Rechtsakt den früheren Rechtsakt und hebt diesen auf.

Mit der Richtlinie (EU) 2012/34 wurde die drei Richtlinien des 1. Eisenbahnpaket im Sinne einer weiteren Stärkung des Wettbewerbs überarbeitet und gebündelt. Da die nationalen Interpretationen der Vorgaben des 1. Eisenbahnpaketes von Anfang an für ein Pingpong-Spiel zwischen den europäischen Institutionen und den Mitgliedsstaaten sorgten, sollte der Recast auch rechtliche Klarheit schaffen. Vor allem der diskriminierungsfreie Zugang zur Infrastruktur wurde klarer geregelt. Insbesondere die Rechte des Regulators wurden gestärkt, der von nun an „eine eigenständige Behörde [darstellt], die in Bezug auf ihre Organisation, Funktion, hierarchische Stellung und Entscheidungsfindung rechtlich getrennt und unabhängig von anderen öffentlichen oder privaten Stellen ist“ (Art. 55 Abs. 1, Europäische Union, 2012). Ein europäisches Netzwerk zur gegenseitigen Koordinierung und Unterstützung der Regulierungsstellen konnte seither für zusätzliche Spillover-Effekte sorgen und die nationale regulatorische Expertise schärfen. Neben der verschärften Separation von technischen Serviceeinrichtungen vom Infrastrukturbetreiber und der obligatorischen Internalisierung von Lärmkosten hielten sich die ordnungspolitischen Eingriffe aber in Grenzen.

5.3 Das vierte Eisenbahnpaket

Noch während sich der Recast im Gesetzwerdungsprozess befand, arbeitete die EU-Kommission bereits mit Hochdruck an einer möglichst tiefgreifenden Neuordnung des eisenbahnrechtlichen Rahmens. Im Jänner 2013 legte die EU-Kommission schließlich sechs Gesetzgebungsvorschläge vor, welche zusammen das sogenannte vierte Eisenbahnpaket darstellen. Dabei wird in eine Technische Säule und eine Marktsäule unterschieden.

Für die vorliegende Arbeit ist insbesondere die Verordnung (EU) 2016/2338 mit welcher die PSO-Verordnung entscheidend angepasst wurde von Interesse. Sie ist zentraler Bestandteil der Säule „Lenkung und Marktöffnung“⁷ und wurde am 14. Dezember 2016 im EU-Parlament beschlossen. Da für einige Bestimmungen

⁷ Dazu zählen die Verordnungen (EU) 2016/2338 und (EU) 2016/2337, sowie der Richtlinie (EU) 2016/2370.

Übergangsfristen von mehreren Jahren festgelegt wurden, kann ihre Auswirkung nur teilweise wissenschaftlich erfasst werden. Nichtsdestotrotz sollen hier zumindest die ersten dadurch induzierten Neuerungen auf dem europäischen Schienenpersonenverkehrsmarkt analysiert werden.

Die Verordnung (EU) 2016/2338 musste bis 03. Dezember 2019 durch die nationalen Gesetzgeber umgesetzt sein. Besonders spannend erwies sich hier der österreichische Fall der Direktvergabe eines Verkehrsdienstevertrages an die ÖBB in der Ostregion (Niederösterreich, Burgenland und Wien). Da das Verkehrsministerium die Vorankündigung des VDV erst am 28. November 2018 versandte und diese von den EU-Behörden erst am 4. Dezember 2018 im EU-Amtsblatt veröffentlicht wurde, entschied das österreichische Bundesverwaltungsgericht, dass eine Vergabe für 15 Jahre nicht wie geplant möglich ist, nur eine Direktvergabe für 10 Jahre sei noch möglich, da die Vorankündigung um einen Tag zu spät (!!!) publik gemacht wurde. Nachdem die Westbahn GmbH und die Bayerische Oberlandbahn GmbH einen Antrag auf Einstweilige Verfügung stellten, wurde dem Ministerium auch die Direktvergabe für 10 Jahre zu heiß und der Besteller entschied sich kurzerhand für eine einjährige Notvergabe mit erneuter Vorankündigung einer Direktvergabe für 9 Jahre. Zwar war durch die neue Verordnung eine Umsetzung in österreichisches Recht nicht nötig, aber die Verordnung (EU) 2016/2338 wird wohl – wie auch schon ihre Vorgängerin – die Gerichte noch länger beschäftigen. Zur einwandfreien Anwendbarkeit geht es für alle Beteiligten schlicht oft auch darum, dass ausreichend Präjudizien zur unmissverständlichen Auslegung des Rechts zur Verfügung stehen.

Ganz anders Richtlinie (EU) 2016/2370, welche sich vor allem auf die Unvereinbarkeitsregeln und die finanzielle Transparenz des Infrastrukturbetreibers konzentriert. Sie hätte von den Mitgliedsstaaten bis 25. Dezember 2018 umgesetzt werden müssen, bisher zeigte sich die EU-Kommission nur mit Dänemark, Estland, Italien, Portugal, Rumänien und Spanien vollends zufrieden⁸. Griechenland und Irland haben es bisher sogar unterlassen die Kommission darüber zu informieren, welche Maßnahmen sie zu ergreifen gedenken, um die Verordnung umzusetzen.

⁸Siehe dazu die Liste der laufenden Vertragsverletzungsverfahren zur VO (EU) 2016/2370 https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions (Stand 30.12.2019). Anm.: Malta wurde nicht angeführt, da es keine Eisenbahnstrecken besitzt.

Kaum Herausforderungen für die Mitgliedsstaaten brachte hingegen die Umsetzung der Verordnung (EU) 2016/2337 mit sich, da diese im Grunde nur die die Verordnung (EWG) 1192/69 über die Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen aufhebt. Schließlich wurde sie mit den neuen Wettbewerbsregeln obsolet.

Aus den vorliegenden Beschlüssen kann zwar grob herausgearbeitet werden welcher Rechtsrahmen von den Mitgliedsstaaten zu befolgen ist, die Arbeit hat aber nicht den Anspruch im Detail zu analysieren inwiefern bereits ein Implementationsprozess zur Umsetzung in die nationalen Rechtsmaterien aller Mitgliedsstaaten angestoßen wurde.

5.3.1 Technische Säule – Verbesserung der Interoperabilität

Die Technische Säule des 4. Eisenbahnpaketes wurde im politischen Entscheidungsfindungsprozess bei weitem nicht so kontrovers diskutiert, wie die Marktsäule. Sie diene vor allem dazu dem Prozess zur Vereinheitlichung der technischen Vorschriften innerhalb des europäischen Eisenbahnmarkt neuen Schwung zu verleihen. Zur Klärung der Forschungsfragen dient sie nur peripher, weshalb hier auch nur die wesentlichen Punkte angeschnitten werden sollen.

Die Technische Säule besteht aus Verordnung (EU) 2016/796, Richtlinie (EU) 2016/797 und Richtlinie (EU) 2016/798.

Die Verordnung (EU) 2016/796 – auch als „Agenturverordnung“ bekannt – diene vor allem dazu, die Kompetenzen der Europäischen Eisenbahnagentur zu stärken. Insbesondere um die Kosten und die Dauer von Zulassungsprozessen durch Optimierung und Harmonisierung zu verringern, die Interoperabilität des Eisenbahnsystems weiter zu verbessern und die verschiedenen nationalen Sicherheitssysteme in Einklang zu bringen. Mit dem Rechtsakt wird der ERA das Recht zuteil, als zentrale europäische Anlaufstelle gegen Gebühr alle Zulassungsverfahren für Fahrzeuge im grenzüberschreitenden Betrieb abzuwickeln, sowie Sicherheitsbescheinigungen für EVU auszustellen. Als Systembehörde für das ERTMS (European Rail Traffic Management Systems) hat sie des Weiteren ein Register zur Entwicklung von Telematikanwendungen zu erstellen, diese zu überwachen und deren Kompatibilität mit den einschlägigen TSI (Technischen Spezifikationen für die Interoperabilität) sicherzustellen. Schließlich müssen nationale Vorschriften künftig von der ERA begutachtet werden, wobei die Mitgliedsstaaten bei

einer negativen Bewertung auch eine Eskalation mittels Durchführungsbestimmung der EU-Kommission mit einer Verpflichtung zur nachträgliche Änderung fürchten müssen. Die Weiterentwicklung der ERA und ihre Nutzung als Instrument der Europäisierung wird in Kapitel 5.4. einer näheren Betrachtung unterzogen.

Mit der Richtlinie (EU) 2016/797 – oder „Interoperabilitätsrichtlinie“ – erfolgt eine Vertiefung der Schritte zu einem Interoperablen europäischen Eisenbahnmarkt. Hierin werden vor allem die Konformitätskriterien von Interoperabilitätskomponenten im Sinne der TSI genauer bestimmt. Dadurch soll sichergestellt werden, dass fahrzeug- und infrastrukturseitige technische Spezifikationen den Anforderungen des interoperablen ERTMS entsprechen. Im Grunde dient die Richtlinie somit als Rechtsgrundlage für die Aufgaben der ERA.

Ähnlich verhält es sich mit Richtlinie (EU) 2016/798 – bzw. „Sicherheitsrichtlinie“ – welche auf die Vereinheitlichung der Bestimmungen für die Eisenbahnsicherheit abzielt. Dadurch soll vor allem das Vertrauen in das Sicherheitsmanagement der Mitgliedsstaaten gestärkt werden. Schließlich war dies eines der Hauptthemnisse hinsichtlich eines besseren Marktzugang für Dienstleistungen auf der Schiene.

Die technische Säule sollte bis 16. Juni 2019 in nationales Recht gegossen werden, in Österreich sieht es derzeit jedoch eher danach aus, als würde das BMVIT die Option des Aufschubes um ein Jahr in Anspruch nehmen. Bisher war in Österreich die Zulassung von Fahrzeugen gratis bzw. nur minimal vergibt. Durch die nunmehr durch die ERA durchzuführende gebührenpflichtige Zulassung müssen die österreichischen EVU mit deutlichen Kostensteigerungen rechnen. Sollten aber Zulassungen für mehrere Länder benötigt werden, sollte die Novellierung allein schon durch die erhebliche Reduktion der Zulassungsdauer Kostenersparnisse mit sich bringen.

Die technische Säule des 4. Eisenbahnpaketes hatte somit zwar einen entscheidenden Einfluss auf die betroffenen EVU und die Steigerung der Interoperabilität, trotzdem war sie weit weniger umstritten, wie deren marktpolitisches Äquivalent.

5.3.2 Marktsäule – Wettbewerbliche Vergaben sollen zur Norm werden

Vor Beschlussfassung erwies sich die Marktsäule des 4. Eisenbahnpaketes mit der Richtlinie (EU) 2016/2370, Verordnung (EU) 2016/2337 und Verordnung (EU) 2016/2338, wie erwartet als wesentlicher Zankapfel zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten. Sie beinhaltet nämlich einige der bereits in der Vergangenheit besonders kritisch debattierten Liberalisierungsschritte – wie weiter oben angeführt.

Nachdem die Bestimmungen zur Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers zuletzt mit dem Recast (Richtlinie (EU) 2012/34) einigen Klarstellungen unterzogen wurden, wurden sie nun mit der Richtlinie (EU) 2016/2370 aufgehoben und durch tiefgreifendere Bestimmungen zur Governance ersetzt. So muss sichergestellt sein, dass innerhalb vertikal integrierter Eisenbahnunternehmen Aufsichtsräte, Vorstände und Führungskräfte nicht durch Doppelfunktionen oder andere Abhängigkeiten in Interessenskonflikte zwischen Infrastrukturbetreiber und Absatzgesellschaften geraten. Um die Unabhängigkeit und Diskriminierungsfreiheit des Infrastrukturbetreibers zu garantieren wurden des Weiteren klarere Regelungen zur Auslagerung von Funktionen, des Verkehrsmanagements und der Instandhaltungsplanung, sowie der finanziellen Transparenz eingeführt.

Mit der Verordnung (EU) 2016/2337 wurde hingegen nur die Verordnung (EWG) 1192/69 des Rates zur Normalisierung der Konten der Eisenbahnunternehmen aufgehoben. Insbesondere da mittlerweile davon ausgegangen werden konnte, dass alle Mitgliedsstaaten diese seit 1. Januar 1973 in Kraft getretenen Bestimmungen umgesetzt haben. Schließlich dauerte es auch einige Zeit, um die in der Nachkriegszeit gelebte Praxis wieder auszubügeln. Denn den Staatsbahnen wurden nicht nur besondere Subventionen gewährt, sie wurden auch dazu verpflichtet z.B. nicht-betriebsnotwendige Personalaufstockungen vorzunehmen oder Aufwände für Kriegsschäden zu leisten.

Nun jedoch zum strittigsten Punkt des 4. Eisenbahnpaketes, Verordnung (EU) 2016/2338, welche in erster Linie die vorher ausführlich dargelegte Verordnung (EG) 1370/2007 (PSO-Verordnung) novelliert.

5.3.2.1 Verordnung (EU) 2016/2338 – Marktöffnung im Schienenpersonenverkehr

Wie bereits mit Verordnung (EG) 1370/2007 setzte sich die EU-Kommission zum Ziel die Qualität, Effizienz und Leistungsfähigkeit der Verkehrsdienste weiter zu

verbessern. Wie schon die ursprüngliche Fassung, stützt sich natürlich auch die Verordnung (EU) 2016/2338 auf den primärrechtlichen Art. 91 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Übergeordnetes Ziel der Neufassung war erneut mehr Wettbewerb und besondere Leistungsziele für öffentliche Dienstleistungsaufträge festzulegen, um die Kosteneffizienz zu steigern und den europäischen Steuerzahlern mehr für ihr Geld zu bieten. Wettbewerbliche Vergaben sollten mit der Novelle ab 2023 zur Norm für Verkehrsdiensteverträge werden. Sollte sich ein Besteller trotzdem für eine Direktvergabe entscheiden, muss er strenge Kriterien einhalten. Dafür setzt die neue Rechtslage für Direktvergaben sehr konkrete Bedingungen fest.

Klar geregelt ist dies im neu eingefügten Absatz 4a: *„Sofern dies nicht nach nationalem Recht untersagt ist, kann die zuständige Behörde entscheiden, öffentliche Dienstleistungsaufträge für öffentliche Schienenpersonenverkehrsdienste direkt zu vergeben, wenn*

- a) ihres Erachtens die Direktvergabe aufgrund der jeweiligen strukturellen und geografischen Merkmale des Marktes und des betreffenden Netzes, und insbesondere der Größe, Nachfragemerkmale, Netzkomplexität, technischen und geografischen Abgeschnitten- bzw. Abgeschiedenheit sowie der von dem Auftrag abgedeckten Dienste gerechtfertigt ist und*
- b) ein derartiger Auftrag zu einer Verbesserung der Qualität der Dienste oder der Kosteneffizienz oder beidem im Vergleich zu dem zuvor vergebenen öffentlichen Dienstleistungsauftrag führen würde.*

Auf dieser Grundlage veröffentlicht die zuständige Behörde eine mit Gründen versehene Entscheidung und unterrichtet die Kommission innerhalb eines Monats nach der Veröffentlichung hiervon. Die zuständige Behörde kann die Vergabe des Auftrags fortsetzen.

Bei den Mitgliedstaaten, bei denen am 24. Dezember 2017 das maximale jährliche Verkehrsaufkommen weniger als 23 Mio. Zugkilometer beträgt und auf nationaler Ebene nur eine zuständige Behörde und nur ein Dienstleistungsauftrag für öffentliche Personenverkehrsdienste besteht, der das gesamte Netz umfasst, wird davon ausgegangen, dass sie die Bedingungen gemäß Buchstabe a erfüllen. Wenn eine zuständige Behörde aus einem dieser Mitgliedstaaten beschließt, einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag direkt zu vergeben, so unterrichtet der betreffende Mitgliedstaat

die Kommission hiervon. Das Vereinigte Königreich kann beschließen, diesen Unterabsatz auf Nordirland anzuwenden.

Wenn die zuständige Behörde beschließt, einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag direkt zu vergeben, legt sie messbare, transparente und überprüfbare Leistungsanforderungen fest. Diese Anforderungen werden in den Auftrag aufgenommen.

Die Leistungsanforderungen erstrecken sich insbesondere auf folgende Aspekte: Pünktlichkeit der Dienste, Frequenz des Zugbetriebs, Qualität des Rollmaterials und Personenbeförderungskapazität.

Der Auftrag muss spezifische Leistungsindikatoren beinhalten, die der zuständigen Behörde regelmäßige Bewertungen ermöglichen. Der Auftrag muss außerdem wirksame und abschreckende Maßnahmen beinhalten, die zu verhängen sind, wenn das Eisenbahnunternehmen die Leistungsanforderungen nicht erfüllt.

Die zuständige Behörde führt regelmäßig Bewertungen durch, ob das Eisenbahnunternehmen seine Ziele hinsichtlich der Erfüllung der im Auftrag festgelegten Leistungsanforderungen erreicht hat, und gibt ihre Erkenntnisse öffentlich bekannt. Diese regelmäßigen Bewertungen finden mindestens alle fünf Jahre statt. Die zuständige Behörde ergreift rechtzeitig angemessene Maßnahmen, einschließlich der Verhängung wirksamer und abschreckender Vertragsstrafen, falls die erforderlichen Verbesserungen bei der Qualität der Dienste oder der Kosteneffizienz oder beidem nicht verwirklicht werden. Die zuständige Behörde kann den nach dieser Bestimmung vergebenen Auftrag jederzeit ganz oder teilweise aussetzen oder kündigen, wenn der Betreiber die Leistungsanforderungen nicht erfüllt;“

Und der ebenfalls neu eingefügte Absatz 4b erlaubt es – sofern nicht durch nationales Recht untersagt und die Ausnahmeregelungen zutreffen –, dass die zuständige Behörde entscheiden kann, „*öffentliche Dienstleistungsaufträge für öffentliche Schienenpersonenverkehrsdienste direkt zu vergeben, wenn diese nur den Betrieb von Schienenpersonenverkehrsdiensten durch einen Betreiber betreffen, der gleichzeitig die gesamte Eisenbahninfrastruktur, auf der die Dienstleistungen erbracht werden, oder den größten Teil davon verwaltet (...).*“

Die Inhouse-Direktvergabe im Schienenpersonenverkehr wurde nach Art. 5 Abs. 2 deutlich beschränkt, um ausschließen zu können, dass größere Teile des nationalen Verkehrsmarktes zusammengefasst und direkt vergeben werden, sodass Mitbewerber

vom Markt indirekt ausgeschlossen werden können. Eine Unterschwellendirektvergabe (De-Minimis Regelung) ist nach Art. 5 Abs. 4 für den Schienenpersonenverkehr weiterhin möglich, wenn der Jahresdurchschnittswert 7,5 Mio. € nicht überschreitet (1 Mio. € bei anderen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen) oder wenn der Auftrag weniger als 500.000 km Schienenpersonenverkehrsdienste aufweist (bzw. 300.000 km bei anderen Dienstleistungsaufträgen).

Mit dem seit dem 4. Eisenbahnpaket (VO (EU) 2016/2338) neuen Art. 5 Abs. 3a wurde beim Eintreten „außergewöhnlicher Umstände“ die Möglichkeit der Direktvergabe sogar teilweise erweitert, indem „vorübergehend“ (max. 5 Jahre) direkt vergeben werden kann. „Derartige außergewöhnliche Umstände umfassen auch Fälle, in denen:

- eine Reihe wettbewerblicher Vergabeverfahren bereits von der zuständigen Behörde oder anderen zuständigen Behörden durchgeführt werden, die die Zahl und die Qualität der Angebote beeinträchtigen könnten, welche voraussichtlich eingehen, wenn der Auftrag im Wege eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens vergeben würde, oder
- Änderungen am Umfang eines oder mehrerer öffentlicher Dienstleistungsaufträge erforderlich sind, um die Erbringung öffentlicher Dienste zu optimieren.“

Wenn nur ein einziger Betreiber Interesse am zur Vergabe stehenden öffentlichen Dienstleistungsauftrages hat, wenn dieser in der Lage ist die Verkehre zu betreiben und die Parameter der Auftragsvergabe nachweislich nicht künstlich eingeschränkt wurden, kann nach Art. 5 Abs. 3b aufgrund des Mangels an Alternativen ohne weitere Veröffentlichung an diesen Betreiber vergeben werden. Das heißt jedoch, dass von der zuständigen Behörde grundsätzlich eine wettbewerbliche Vergabe vorgesehen sein muss, nur aufgrund eines Mangels an alternativen Betreibern kann das Verfahren als Direktvergabe interpretiert werden.

Ein weiterer Sonderfall zur Direktvergabe kann bezugnehmend auf Art. 5 Abs. 5 eintreten. Dieser ermöglicht der zuständigen Behörde Notmaßnahmen zu ergreifen, wenn die unmittelbare Gefahr einer Unterbrechung des Verkehrsdienstes droht. Allerdings sind Verkehrsdienste, die auf einer derartigen Direktvergabe fußen, auf eine Laufzeit von maximal 2 Jahren beschränkt.

Erfolgt eine Direktvergabe nach dem 3. Dezember 2019, dürfen die in der noch verbleibenden Übergangszeit direkt vergebenen Aufträge nur mehr eine maximale Laufzeit von 10 Jahren aufweisen. Die bis zu 50%ige Laufzeitverlängerung im Falle der Investition durch den Auftragnehmer in einen wesentlichen Anteil jener Wirtschaftsgüter, die für die Erbringung der vergebenen Personenverkehrsdienste erforderlich sind (wie z.B. neue Fahrzeuge), kann bei einer Direktvergabe über Art 5 Abs 6 nicht mehr in Anspruch genommen werden. Nichtsdestotrotz bleiben der europarechtliche Ausnahmefall einer Direktvergabe speziell für den Eisenbahnverkehr gegeben.

Bei Ausschreibungen im Wettbewerb kann mittels des neu eingefügten Art. 5 Abs. 6a eine Loslimitierung für EVU erfolgen, um den Wettbewerb auf dem nationalen Schienenverkehrsmarkt zu steigern. Damit kann die Zahl der Aufträge, die an ein und denselben Betreiber gehen limitiert werden.

Nach der Vergabe von Verkehrsdiensten an einen Betreiber hat ein Nachprüfungsverfahren zu erfolgen. Die Möglichkeiten dazu wurden in Art. 5 Abs. 7 deutlich ausgeweitet. Kommt es zu Beschwerden aufgrund von fehlerhafter Ausführung der Überprüfung oder gar rechtswidriger Handlungen der (vom Mitgliedsstaat zu ernennenden) unabhängigen Nachprüfungsstelle, obliegt es – von der Behörde und der Nachprüfungsstelle – unabhängigen Gerichten eine Überprüfung durchzuführen. Dies führt dazu, dass Verkehrsdiensteverträge auch wieder entzogen werden können, wie es beispielsweise beim deutschen Verkehrsverbund Rhein-Ruhr der Fall war, da Keolis vor dem regulären Start des Vertrages im Dezember 2019 nicht nachweisen konnte, dass ausreichend Triebfahrzeugführer zur Verfügung stehen.

Da die Lebensdauer von Eisenbahnrollmaterial mit rund 30 Jahren relativ hoch ist, kam es in der Vergangenheit immer wieder zu Diskussionen rund um die finanzielle Risikoabdeckung, wenn neues Rollmaterial für die Erfüllung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags angeschafft werden muss, aber die Vertragslaufzeit die Abschreibungszeit der Fahrzeuge wesentlich unterschreitet. Schließlich muss ein EVU das Risiko eines potenziell gegen null schwindenden Nutzungswertes der Fahrzeuge nach Ende der Vertragslaufzeit auch in die Kalkulation des abzugeltenden Verkehrsangebotes einfließen lassen. Auf der anderen Seite wünscht sich natürlich jeder Auftraggeber möglichst neue Fahrzeuge, um die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs zu steigern. Diesem Dilemma wurde versucht mit einem eigens dafür neu

hinzugefügten Art. 5a entgegenzutreten. In diesem werden der zuständigen Behörde mehrere Möglichkeiten eingeräumt, um dieser Herausforderung entgegenzuwirken:

- Die Behörde kann das Rollmaterial selbst beschaffen und zu Marktpreisen an den Auftragnehmer vermieten.
- Sie kann eine Bürgschaft zur Finanzierung und zur Abdeckung des Restwertrisikos des Rollmaterials übernehmen.
- Oder sie kann das Rollmaterial zu vorab definierten finanziellen Konditionen am Ende der Laufzeit zu Marktpreisen übernehmen.
- Sie kann aber auch mit anderen Behörden zusammenarbeiten, um einen größeren Fuhrpark zu beschaffen.

Wenn die Behörde einem neuen Betreiber die Fahrzeuge zur Verfügung stellt, müssen alle verfügbaren Informationen über Kosten, Instandhaltung und physischem Zustand sich auch in den Ausschreibungsunterlagen wiederfinden.

Aufgrund des Mangels an adäquaten Fahrzeugmaterial kommt es defacto auch im Ausschreibungswettbewerb immer wieder dazu, dass nur sehr wenige EVU ein Angebot für einen größeren VDV abgegeben können. Dies war beispielsweise auch beim Ausschreibungsverfahren für die S-Bahn München der Fall. Nachdem dort 253 Fahrzeuge benötigt werden, hatte nur die DB Regio AG eine Chance auf einen Zuschlag, da sie das Netz bereits betreibt und der Markt für Schienenfahrzeuge keinerlei kurzfristige Kapazitäten zur Verfügung stellen kann, um die entsprechende Anzahl an Fahrzeugen liefern zu können. Um dem entgegen zu treten fassen immer mehr Besteller – darunter auch die Bayerische Eisenbahngesellschaft (BEG) – ins Auge selbst als Eigentümer des Rollmaterials aufzutreten und den Betrieb und die Instandhaltung desselben getrennt auszuschreiben.

Die Zulässigkeit von Subvergaben im Rahmen einer Direktvergabe bleibt weiterhin rechtlich unklar. Die PSO-Verordnung enthält grundsätzlich Regelungen zur Unterauftragsvergabe von Schienenpersonenverkehrsdiensten, die Anwendung ist jedoch gemäß Art. 4 Abs. 7 auf wettbewerbliche Verfahren beschränkt. Prinzipiell könnte die Behörde Fragen der Unterbeauftragung im Rahmen der Direktvergabe mit dem Betreiber verhandeln, diesbezüglich sind jedoch – vermutlich auch aufgrund hoher rechtlicher Risiken – keine Präzedenzfälle bekannt.

Trotz weiterhin bestehender Herausforderungen auch im Ausschreibungswettbewerb, stellt die Verordnung (EU) 2016/2338 das vorläufige Zwischenergebnis rund um das

zähe Tauziehen hinsichtlich der wirtschaftspolitischen Ausrichtung des europäischen Eisenbahnmarktes dar. Man kann wohl davon ausgehen, dass mittelfristig neue Anläufe der EU-Kommission erfolgen werden, um den Binnenmarkt für Schienenverkehre zu vereinheitlichen und gegebenenfalls auch weiter zu liberalisieren.

Aber es ist in diesem Kontext auch anzumerken, dass sich die Verordnung (EU) 2338/2016 primärrechtlich ebenfalls auf Art. 91 Abs. 2 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union stützt, wodurch gewährleistet werden soll, dass „der Lebensstandard und die Beschäftigungslage in bestimmten Regionen, sowie der Betrieb der Verkehrseinrichtungen nicht über die Maßen beeinträchtigt werden kann“. Dies stellt eine klares Bekenntnis zum Gemeinwohlcharakter und den Besonderheiten des Verkehrs dar.

Zumindest in Österreich hat die öffentliche Debatte über die neuen Rechtsmaterien bereits kurz nach Veröffentlichung der ersten Entwürfe Fahrt aufgenommen und ist auch im Zuge der Novellierung des Bundesvergabegesetzes 2018 (siehe dazu Kapitel 6) wieder hochgekocht. Zwischen den damaligen Koalitionspartnern SPÖ und ÖVP kam es zu deutlichen Auseinandersetzungen um die Umsetzung des neuen EU-Regimes. Die SPÖ wollte auch über das Jahr 2023 hinaus Direktvergaben an die ÖBB ermöglichen. Im Gegensatz zur ÖVP, welche vor allem für Fernverkehrsverbindungen einen Ausschreibungswettbewerb vorsehen wollte (Jandrasits, 2017; Ungerböck, 2017b). Letztendlich einigte man sich aber darauf, innerhalb des nationalen Rechtsrahmens den Bestellern auch weiterhin die Wahlfreiheit zwischen Direktvergabe und Ausschreibungswettbewerb zuzulassen.

5.4 ERA, Shift2Rail und die europäische Bahnindustrie

Um dem vereinheitlichten wettbewerbsfähigen Eisenbahnbinnenmarkt näher zu kommen, mussten seitens der EU-Kommission auch weitere Maßnahmen – abseits der Debatte um reine Wettbewerbsfragen – gesetzt werden. Je näher man sich mit den Entwicklungen in der europäischen Eisenbahnpolitik auseinandersetzt, desto deutlicher wird klar, dass die supranationalen Institutionen die ihnen zur Verfügung stehenden Mittel wo immer möglich zu nutzen und zu erweitern versuchen, um ihre Ziele voranzutreiben. Mit der Europäischen Eisenbahnagentur und dem PPP-basierten Horizon 2020 Forschungsprogramm Shift2Rail schuf man sich neue Anreiz-

und Machthebel, um einen starken einheitlichen europäischen Schienenmarkt weiter zu forcieren. Ganz dem neofunktionalistischen Theoriemodell folgend, versuchte man somit durch die Abgabe von Souveränität an die supranationalen Institutionen Problemlösungen zu erwirken, wenngleich man sich vor allem auf Herausforderungen technischer Natur konzentrierte.

Dabei handelt es sich nicht um ein Spezifikum der Eisenbahnpolitik. Für spezielle Politikfelder hat die EU einige Agenturen zur Unterstützung von Kommission, Rat und Parlament, sowie zur Kontrolle der Umsetzung in den Mitgliedsstaaten ins Leben gerufen. Größere Bekanntheit erlangten beispielsweise das Europäische Polizeiamt (EUROPOL), die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (FRONTEX) oder die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA). Im Eisenbahnbereich sind insbesondere die European Union Agency for Railways (ERA), die Exekutivagentur für die transeuropäischen Netze (TEN-T EA), die Executive Agency for Competitiveness & Innovation (EACI) sowie im technischen Bereich die European Global Navigation Satellite Systems Agency (GSA) von Bedeutung. Wie bereits im Kapitel 5.3.1 angekündigt, lohnt es sich vor allem die ERA einer eingehenderen Betrachtung zu unterziehen, da sie einen beträchtlichen Anteil an der fortschreitenden europäischen Integration des Eisenbahnmarktes hat und ihre Rolle in den letzten Jahren stark gewachsen ist.

Ihre rechtlichen Wurzeln hat die damals noch als European Railway Agency bezeichnete Agentur im zweiten Eisenbahnpaket und der Verordnung (EG) 881/2004. Als sogenannte Agentur der dritten Generation (Hustedt et al., 2014, S. 170) fällt ihre Konstituierung in eine renitente Phase der eisenbahnpolitischen Gemeinschaftsarbeit. Ihre Hauptaufgaben bestand von Anfang an darin dem Wettbewerb Vorschub zu leisten, indem sie dafür sorgt die technischen Spezifikationen für die Interoperabilität zu verbessern. Dafür definiert sie einheitliche technische Bestimmungen und gemeinsame Sicherheitsziele. Allerdings hat sie kein Durchgriffsrecht und konzentriert sich auf ihre koordinierende und kontrollierende Rolle im technischen Bereich. Sie steht den nationalen Sicherheitsbehörden und der EU-Kommission vor allem in technischer Hinsicht beratend zur Seite und bereitet Beschlussvorlagen vor.

Die Europäisierungsforschung sieht in der Etablierung von Agenturen ein funktionales Vehikel zur Durchsetzung europäischer Regularien im nationalen Implementationsprozess. Wobei den Agenturen meist komplexe Aufgaben anvertraut

werden, welche in Verbindung mit der Akkumulation von Expertise zu einem hohen Grad an Glaubwürdigkeit führen. Obwohl sie in die traditionelle intergouvernementale Balance zwischen Kommission, Rat und Parlament eingebettet ist liegt ihr ein unparteiischer Charakter zugrunde (Hustedt et al., 2014, S. 192). Im Vergleich zu ihren Gegenübern in anderen Verkehrssektoren – der Europäischen Agentur für Flugsicherheit und der Europäischen Agentur für die Sicherheit des Seeverkehrs – hatte die ERA vor dem 4. Eisenbahnpaket weit weniger Kompetenzen (Groenleer et al., 2010, S. 1213; Versluis und Tarr, 2013, S. 318). Mit einem Haushalt von 26,3 Mio. EURO, sowie 157 Mitarbeitern gehört sie in puncto Ausstattung gerade mal zum unteren Mittelfeld der europäischen Agenturen (Europäischer Rechnungshof, 2016; Hustedt et al., 2014, S. 166). Trotzdem ist sie sehr stark in die nationalen Implementationsprozesse von EU-Vorgaben eingebunden (Versluis und Tarr, 2013, S. 316) und pflegt einen regen Austausch mit nationalen Eisenbahnexperten.

Mit dem letzten Weißbuch (Europäische Kommission, 2011, S. 80 und 125) wurde bereits eine erhebliche Stärkung der ERA angekündigt und – mit der technischen Säule des vierten Eisenbahnpaketes (insbesondere Verordnung (EU) 2016/796) vollzogen (siehe dazu Kapitel 5.3.1). Um Verwaltungsprozesse zu optimieren sollte die Agentur eine „one-stop-shop“-Funktion ausüben und als übergeordnete Instanz Behördenfunktionen der Mitgliedsstaaten übernehmen. Darunter fallen vor allem die Genehmigung von Zugsteuerungs- und Zugsicherungssystemen im Streckennetz, sowie die Signalgebung, Fahrzeugzulassungen und das Ausstellen von Sicherheitsbescheinigungen. Des Weiteren erfolgte eine Änderung der Bezeichnung in European Union Agency for Railways. Aber trotz der neuen Bezeichnung findet die alte Abkürzung „ERA“ auch weiterhin Verwendung.

In der Vergangenheit haben sich Sicherheitsbestimmungen und technische Anforderungen oft als nichttarifäre Handelshemmnisse in der EU-Wettbewerbspolitik herausgestellt. Bereits durch die Vernetzung und den Informationsaustausch der Agentur mit den Behörden der Mitgliedsstaaten, trug sie zur „bottom-up-down“ Europäisierung (Graziano und Vink 2008, S. 10) des Eisenbahnmarktes bei und erwies der Kommission als vorgelagerte Institution gute Dienste. Mit der Kompetenzerweiterung muss sie sich erst in eine neue Rolle einfügen. Ob sie dabei aus Sicht der Mitgliedsstaaten weiterhin ihren überparteilichen Nimbus beibehalten kann wird sich weisen. Aber auf jeden Fall wird sie der Kommission als Instrument zur

Verbesserung der Interoperabilität des europäischen Eisenbahnmarktes auch weiterhin dienlich sein.

Neben der Einrichtung von Agenturen versucht die EU-Kommission auch über andere Kanäle Expertise an sich zu binden und bediente sich dabei auch der europäischen Bahnindustrie. Im Rahmen der Zielsetzung die Verkehrsverlagerung auf die Schiene auch mittels der Entwicklung innovativer Technologien voranzutreiben, wurde Shift2Rail als sogenannte Joint Technologie Initiative (JTI) von der Kommission in Partnerschaft mit der europäischen Bahnindustrie ins Leben gerufen. Durch öffentlich-privat finanzierte Forschungsförderprogramme, nach den Kriterien von Horizon2020 – dem EU-Programm für Forschung und Innovation –, soll die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Bahnindustrie verbessert werden. Die ÖBB Infrastruktur AG ist im Rahmen des European Rail Operating community Consortium (EUROC) an Shift2Rail beteiligt und die sehr exportorientierte österreichische Bahnindustrie in Form des Virtual Vehicle Austria consortium+ (VVAC+). Die sehr exportorientierte europäische Bahnindustrie hat sich in ihrem Verband UNIFE (Union des Industries Ferroviaires Européennes) zusammengeschlossen und lobbyiert nicht ganz uneigennützig auch aktiv für die Europäisierung des Schienenmarktes. Wobei man sich der Probleme des eigenen Industriesektors sehr wohl bewusst ist.

Die im letzten Weißbuch (Europäische Kommission, 2011) formulierten Herausforderungen für den Eisenbahnsektor wurden bereits im Kapitel 4.2. angeschnitten. Diesen wird die Eisenbahn, in einem sich fundamental wandelnden Mobilitätsverhalten, nur durch Innovation begegnen können. Ein über 200 Jahre altes Produkt, wie die Schienenverkehrsdienstleistung, mit kapitalintensiven Investitionen und sehr langen Lebenszyklen, wird sich im Wettbewerb um Kunden, Aufträge und Nachwuchskräfte gegenüber anderen sehr viel dynamischeren Verkehrsträgern auch künftig nur durchsetzen, indem es sich weiterentwickelt. Bei einem, an eine eigene, starre und sehr spezielle Infrastruktur, gebundenen Produkt, gestaltet sich dies naturgemäß sehr schwierig. Digitalisierung, Automatisierung, Datenmanagement und der Wandel zum Full-Service-Dienstleister, stellen für die Eisenbahn vielfach weit größere Herausforderungen dar als für die Automobilindustrie.

Ein Expertenbericht der EU-Kommission schätzt den Umsatz der europäischen Bahnzuliefererindustrie auf rund 50 Mrd. Euro und beziffert geht davon aus, dass davon rund 3,5%, also 1,75 Mrd. Euro, in Forschung, Entwicklung und Innovation

fließen (Europäische Kommission, 2019, S. 4 und 20). Im Vergleich dazu investierte im Jahr 2019 allein der größte europäische Autobauer 6,7% seines Umsatzes, rund 14,3 Mrd. Euro (Volkswagen AG, 2020, S.1 und 140) in dieses Segment. Diese Diskrepanz wirkt sich natürlich auch auf die Attraktivität und Angebotsqualität des jeweiligen Verkehrsträgers im Modal Split aus. Fairer Weise muss angemerkt werden, dass die viel geringeren Umsätze der Bahnindustrie, natürlich auch auf den Lebenszyklus der systemrelevanten Produkte zurückzuführen sind. Eine Lokomotive kann bis zu 40 Jahre lang eingesetzt werden, im Vergleich dazu ist der typische Erneuerungszyklus beim Automobil mit 7 Jahren äußerst kurz (Europäische Kommission, 2013 (1)). Die hohe Lebensdauer bringt ein Investitionsrisiko mit, dass die Industrie nur bedingt bereit ist zu tragen.

Das bringt auch Wiesenthal et al. (2015, S. 92) zu ihrem Fazit: „The analysis points to the fact that especially actors that are well positioned to pursue cross-modal innovations and improvements in the supply chain, such as service companies or builders of infrastructure, have a low incentive to invest in R&D, which could imply that the potential of this type of innovation cannot fully be exploited by industry alone.”

Genau dem will die EU-Kommission mit Shift2Rail und den dafür budgetierten 920 Mio. EURO (für die Periode 2014-2020) begegnen. Dies soll die Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahn-Zulieferindustrie stärken, Eisenbahnverkehrsunternehmen und Infrastrukturbetreiber sollen niedrigere Infrastruktur- und Betriebskosten zugutekommen, und Fahrgäste und Gütertransport sollen von mehr Verlässlichkeit und Servicequalität profitieren.

Wie Finger et. al. (2015, S. 41) richtig anmerken, muss letztendlich auf europäischer Ebene aber auch darauf Bedacht genommen werden, dass der legislative Rahmen zum einen so gestaltet wird, dass Innovationen begünstigt und nicht behindert werden; und zum anderen, dass neue Rechtsvorschriften technologische Innovationen und damit zusammenhängende Standards forciert werden, um Wettbewerbsverzerrungen auf dem Eisenbahnmarkt weiter zu reduzieren.

Meist herrscht in der öffentlichen Berichterstattung Einigkeit darüber, dass die EU-Kommission als Hüterin der Verträge und als Motor des Binnenmarktes gilt. Es scheiden sich jedoch die Geister darüber, ob ihr eurozentrisches rechtspolitisches und sozioökonomisches Verständnis, den Blick auf globale Herausforderungen

versperren. 2019 untersagte Wettbewerbskommissarin Margrethe Vestager die Fusion der beiden großen europäischen Zughersteller Siemens und Alstom. Der deutsche und der französische Hersteller sehen sich auf dem globalen Markt, seit der Fusion der beiden großen chinesischen Hersteller CSR und CNR zum weitaus größten Bahntechnikkonzern der Welt CRRC, stark unter Druck gesetzt. Andererseits fürchten die großen staatlichen europäischen Eisenbahnunternehmen bei einer Fusion von Siemens und Alstom erhöhte Preise für Fahrzeuge und Signaltechnik, was wiederum an die Besteller von öffentlichen Schienenpersonenverkehrsdiensten – und somit an den Steuerzahler durchgereicht werden müsste. Diesen bedenken stimmte Vestager schlussendlich zu, obwohl Berlin und Paris massiv die Werbetrommel für die Fusion gerührt hatten. Nach diesem Veto im Sinne des Wettbewerbs scheint dieses Projekt zur Bildung eines starken Players auf dem globalen Eisenbahnparket zumindest vorerst begraben (Höpner et al., 2019). Vor kurzem erfolgte ein neuer Vorstoß des TGV-Herstellers Alstom, der nun eine Fusion mit dem stark angeschlagenen kanadischen Hersteller und gleichzeitig größten Zugbauer Europas Bombardier anstrebt. Ob sich dieses Mal die kartellrechtlichen Hürden einfacher nehmen lassen bleibt fraglich.

Wenn es um die Stärkung des Eisenbahnbinnenmarktes geht, steht die EU-Kommission gegenüber den Interessen der Mitgliedsstaaten und der Wirtschaft ganz und gar nicht allein dar, der EuGH hat ebenfalls ein Gutteil zur Europäisierung des selbigen beigetragen.

5.5 Europäisierungsinstrument EuGH

Das Europäisierung durch Recht stattfindet, wurde schon hinreichend erläutert. Aber welche tragende Rolle die oberste Instanz der europäischen Rechtsprechung bei der Europäisierung des Eisenbahnmarktes eingenommen hat, soll nun etwas deutlicher analysiert werden – insbesondere in Hinblick auf die Rolle Österreichs in den rechtlichen Auseinandersetzungen.

Dem Europäischen Gerichtshof kam bei der Schaffung des Binnenmarktes eine besondere Rolle zu. „Der EuGH hatte dem Europarecht in einer Reihe von Urteilen nicht nur Vorrang vor nationalem Recht gegeben, sondern auch unmittelbar Wirkung verliehen. Da sich die Mitgliedsstaaten bereits in den Gründungsverträgen im Grundsatz auf die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes verpflichtet hatten,

konnte der Gerichtshof dann unter Verweis auf die entsprechenden Vertragsartikel in einer Reihe von Fällen zugunsten eines ungehinderten Wettbewerbs und gegen nationale Vorbehalte verbindlich entschieden.“ (Wagner, 2012, S. 212)

Wenn ein Mitgliedsstaat gegen geltende Bestimmungen verstößt, kann die EU-Kommission beim EuGH nach Art. 258 bis 260 AEUV ein Vertragsverletzungsverfahren einleiten. Der EuGH ist aber keinesfalls nur als verlängerter Arm der Kommission zur Durchsetzung der europäischen Integration zu verstehen, denn auch die Mitgliedsstaaten nutzen das Tribunal, um sich in einem Verfahren gegen allzu marktliberale Interpretationen zu stemmen oder diese durchzusetzen, um nationale Lösungen zu justifizieren. Der EuGH dient als vollkommen unabhängiges Organ zur Auslegung des Gemeinschaftsrechts. In dieser Rolle kommt seiner Rechtsprechung auch im Zuge von Vorentscheidungsverfahren zum Tragen. Wobei Art. 267 AEUV die einzelstaatlichen Gerichte zur Anrufung des EuGH verpflichtet, um „(a) Fragen zur Auslegung der Verträge oder (b) Fragen über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union“ in einem schwebenden Verfahren zu klären.

In Anbetracht dessen war eine der wohl prominentesten Rechtsprechungen des EuGH in Sachen Schienenpersonenverkehr das Altmark Trans-Urteil vom 24. Juli 2003. Wie bereits in Kapitel 4.2 und 5.1 angeführt, führte dieses Urteil dazu, dass die Verordnung (EWG) 1191/69 als Rechtsgrundlage für die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen nicht mehr zweckdienlich war. Nach einem mehrjährigen Instanzenzug im Rechtsstreit zwischen der Altmark Trans GmbH und der Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, wandte sich das deutsche Bundesverwaltungsgericht an den EuGH, um die Frage zu klären, ob Beiträge, welche die Behörde zum Defizitausgleich an grundsätzlich eigenwirtschaftlich tätige Verkehrsunternehmen im ÖPNRV gewähren, als unzulässige Beihilfen im Sinne des Art. 87 EGV zu betrachten sind? Daraufhin hielt der Gerichtshof fest: „(...) dass eine staatliche Maßnahme nicht unter Artikel 92 Absatz 1 EG-Vertrag fällt, soweit sie als Ausgleich anzusehen ist, der die Gegenleistung für Leistungen bildet, die von den Unternehmen, denen sie zugutekommt, zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen erbracht werden, so dass diese Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen Vorteil erhalten und die genannte Maßnahme somit nicht bewirkt, dass sie gegenüber den mit ihnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen“ (Europäischer

Gerichtshof, 2003, S. I-7839). Zusätzlich legte der EuGH klar definierte Parameter fest, nach denen die Zuschüsse gewährt werden dürfen:

- „Erstens muss das begünstigte Unternehmen tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein. (...)“
- Zweitens sind die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, zuvor objektiv und transparent aufzustellen, um zu verhindern, dass der Ausgleich einen wirtschaftlichen Vorteil mit sich bringt, der das Unternehmen, dem er gewährt wird, gegenüber konkurrierenden Unternehmen begünstigt. (...)“
- Drittens darf der Ausgleich nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen ganz oder teilweise zu decken. (...)“
- Wenn viertens die Wahl des Unternehmens, das mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut werden soll, im konkreten Fall nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt, das die Auswahl desjenigen Bewerbers ermöglicht, der diese Dienste zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, so ist die Höhe des erforderlichen Ausgleichs auf der Grundlage einer Analyse der Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches, gut geführtes Unternehmen, das so angemessen mit Transportmitteln ausgestattet ist, dass es den gestellten gemeinwirtschaftlichen Anforderungen genügen kann, bei der Erfüllung der betreffenden Verpflichtungen hätte, wobei die dabei erzielten Einnahmen und ein angemessener Gewinn aus der Erfüllung dieser Verpflichtungen zu berücksichtigen sind.“ (Europäischer Gerichtshof, 2003, S. I-7839-7840)

Diese Kriterien dienen als Grundlage für vertiefende beihilfenrechtliche Vorgaben zur Finanzierung des ÖPNRV und in diesem Sinne auch als Grundlage für die Verordnung (EG) 1370/2007.

Auch im hauseigenen „Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse“ der EU-Kommission wird

klargestellt, dass der „wichtigste inhaltliche Unterschied zwischen dem (Altmark-)Urteil und dem DAWI-Paket die Höhe/Berechnung der Ausgleichsleistung betrifft.“ Und weiter wird festgehalten: „Solange die Behörde nachweisen kann, dass die Ausgleichsleistung den anhand der Parameter im Betrauungsakt geschätzten Nettokosten entspricht und keine Überkompensation vorliegt, wird der betreffende Ausgleich als staatliche Beihilfe betrachtet, die mit dem AEUV vereinbar ist“ (Europäische Kommission, 2013 (2), S. 68)

Auch gegen Österreich wurde seitens der EU-Kommission mehrfach Klage vor dem EuGH erhoben. In der Rechtssache C-555/10 reichte die Kommission am 26.11.2010 eine Klage ein und wirft der Republik Österreich einen Verstoß gegen Richtlinie (EWG) 91/440, Richtlinie (EG) 2001/12, Richtlinie (EG) 2001/14 und Richtlinie (EG) 2007/58 vor. Gemäß dieser muss die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Erhebung von Entgelten für die Nutzung von Eisenbahninfrastruktur diskriminierungsfrei zur Verfügung gestellt werden. Auch eine entsprechende Unabhängigkeit des Infrastrukturbetreibers von den Eisenbahnverkehrsleistungen erbringenden Unternehmen muss gegeben sein. Damit stellte die EU-Kommission die Organisation der ÖBB als integrierter Konzern unmissverständlich in Frage⁹. Der Gerichtshof stellte jedoch eine ausreichende rechtliche Unabhängigkeit zwischen ÖBB-Infrastruktur und ÖBB-Holding in Bezug auf die Modalitäten der Entscheidungsfindung fest und wies die Klage der Kommission ab (Europäischer Gerichtshof, 2013).

Anders in einem ähnlich gelagerten Fall von Unbundling. In der Rechtssache C-136/11, welchen die Schienen-Control Kommission (Österreich) an den EuGH weiterreichte, sollte die Klage der Westbahn Management GmbH gegen die ÖBB-Infrastruktur AG geklärt werden. Wobei der Klage schließlich stattgegeben wurde, indem der EuGH urteilte, dass Verordnung (EU) 1371/2007, Richtlinie (EG) 2001/14, Richtlinie (EG) 2004/49 und deren jeweilige Anhänge so auszulegen sind, „dass der Infrastrukturbetreiber verpflichtet ist, den Eisenbahnunternehmen in diskriminierungsfreier Weise Echtzeitdaten der von anderen Eisenbahnunternehmen betriebenen Züge zur Verfügung zu stellen, sofern es sich bei diesen Zügen um die

⁹ Die Deutsche Bahn, welche den größten integrierten Eisenbahnkonzern Europas darstellt, setzte die EU-Kommission mit der Rechtssache C-556/10 ähnlich unter Druck, scheiterte aber ebenso.

wichtigsten Anschlussverbindungen“ handelt (Europäischer Gerichtshof, 2012).

In der Rechtssache C-244/14 – eingereicht am 20.05.2014 – klagte die Kommission gegen Österreich, aufgrund mangelhafter Umsetzung der RL 2004/49/EG über Eisenbahnsicherheit in der Gemeinschaft. Erst nachdem die Republik eine Anpassung im Eisenbahngesetz und im Unfalluntersuchungsgesetz (BGBl I 2014/89) vorgenommen hatte, wurde die Klage zurückgezogen (Europäischer Gerichtshof, 2014).

In der Rechtssache C-347/15 – vom 07.08.2015 – klagte die EU-Kommission erneut gegen die Republik Österreich, indem sie ihr vorgeworfen hat, nach Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2012/34, sowie Artikel 6 Absatz 1 in Verbindung mit Nr. 5 des Anhangs der Verordnung (EG) 1370/2007, der Veröffentlichungspflicht von öffentlichen Aufträgen für die Erbringung von Personenverkehrsdiensten nicht in ausreichendem Maße nachgekommen zu sein. Laut Anklageschrift hatte die Republik die ÖBB Personenverkehr nicht verpflichtet, die öffentlichen Ausgleichszahlungen sowie die Kosten und Einnahmen für jeden öffentlichen Dienstleistungsauftrag zu veröffentlichen. Laut Verkehrsministerium sah man die Klage damals gelassen: „Von der umfangreichen Mängelliste der Kommission betreffend die Finanzströme zwischen öffentlicher Hand und ÖBB-Konzern sei nicht viel übriggeblieben. Die nun geforderte Offenlegung der Kalkulation pro Zugverbindung sei durch die EU-Richtlinie über die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nicht gedeckt, betonte der Generalsekretär im Verkehrsministerium, Herbert Kasser“ (Ungerböck, 2015 (1)). Kurze Zeit später veranlasste die EU-Wettbewerbskommission Ende November 2015 Hausdurchsuchungen bei den Verkehrsverbünden Oberösterreich, Salzburg und VOR (Burgenland/Niederösterreich/Wien), sowie bei diversen Teilkonzernen der ÖBB. Ob die Hausdurchsuchungen allerdings auf das laufende Verfahren zurückzuführen sind, konnte im Ministerium nicht bestätigt werden. Die ÖBB verwies auf einen schon länger schwellenden Rechtsstreit mit der Westbahn (Ungerböck, 2015 (2)). Letztendlich wurde die Klage von der Kommission am 29. August 2017 fallen gelassen da sich der Verdacht nicht erhärtete (Europäischer Gerichtshof, 2015)

Der EuGH zeichnet sich natürlich auch in Verfahren anderer Mitgliedsstaaten durch eine unabhängige Rechtsprechung, in Anbetracht der Debatte um die Konformität von Beihilfen im Rahmen der Daseinsvorsorge, aus. So auch in einem jüngeren Verfahren,

im Zuge dessen er den nationalen Behörden weitgehende Entscheidungsfreiheiten bei der Ankündigung und Angebotsberücksichtigung von Direktvergaben nach Art. 7 Abs. 2 der PSO Verordnung zugesteht. Nachdem ein Mitbewerber von Trenitalia eine Direktvergabe an letztere in der Autonomen Region Sardinien bemängelte, klagte die italienische Wettbewerbsbehörde AGCM die auftraggebende Behörde. Der Direktvergabe ging wie durch die PSO-Verordnung vorgesehen eine Vorankündigung voraus. Dem EuGH wurde der Fall im Rahmen eines Vorabentscheidungsverfahrens vom Verwaltungsgericht der Region Sardinien weitergereicht. AGCM brachte im Verfahren im Wesentlichen vor, dass

- die Vorinformation dazu diene, eventuellen Marktteilnehmern die Möglichkeit zu geben, auf die Veröffentlichung „zu reagieren und im Fall einer Direktvergabe eine größere Transparenz zu wahren“
- die Vorinformation den interessierten Unternehmen die Möglichkeit geben müsse, ein Angebot auszuarbeiten
- die Auftraggeberin vom Betreiber Informationen anfordern hätte müssen, die sie in weiterer Folge den Interessierten zur Verfügung hätte stellen müssen, damit anhand dieser Unterlagen ein wirtschaftliches Angebot erstellt werden kann und
- die Auftraggeberin Angebote, die nach Veröffentlichung der Vorinformation einlangen, und das Angebot des zukünftigen Auftragnehmers einer vergleichenden Analyse unterziehen hätte müssen.

Interessanterweise wohnte dem Verfahren auch ein Vertreter der österreichischen Regierung bei, welcher in einer schriftlichen Erklärung hervorhob, dass „der Unionsgesetzgeber einen im Rahmen der Vorarbeiten zur Verordnung Nr. 1370/2007 vorgelegten Kommissionsvorschlag (verwarf), der in Richtung einer größeren Öffnung für den Wettbewerb ging. Die Kommission hatte nämlich u. a. für die direkt vergebenen Aufträge beabsichtigt, dass binnen sechs Monaten nach Veröffentlichung der Vorinformation andere potenzielle Betreiber der zuständigen Behörde ein Alternativangebot unterbreiten können, indem sie die Ergebnisse bestreiten, die zuvor von dem Betreiber, an den der Auftrag direkt vergeben werden sollte, erzielt wurden. Laut diesem Vorschlag hätte die zuständige Behörde diese Angebote in Betracht zu ziehen und die Gründe bekannt zu geben gehabt, aus denen sie diese Angebote annimmt oder ablehnt“ (Europäischer Gerichtshof, 2019, Rn. 35)

Aufgrund dieses Hinweises der österreichischen Regierung hielt der EuGH fest, dass die Entstehungsgeschichte zu Art 7 Abs 2 und 4 der PSO-Verordnung gegen die Auslegung der AGCM spricht: Der Vorschlag der Kommission, dass (a) potenzielle Betreiber innerhalb von 6 Monaten nach Veröffentlichung der Vorinformation Alternativangebote legen können müssen, bzw. dass (b) der Auftraggeber die Alternativangebote prüfen und die Ablehnung derselben begründen muss, fand schließlich bereits bei ihrer Entstehung keinen Eingang in die PSO-Verordnung.

Ergänzend begründete der EuGH die Zurückweisung der Rechtsauslegung der italienischen Wettbewerbsbehörde wie folgt:

- Die in Art 7 Abs 2 PSO-VO festgelegten Informationen sind für sich genommen nicht ausreichend, ein Angebot zu erstellen, das einer vergleichenden Analyse zugänglich wäre.
- Würde man die Ansicht der AGCM teilen, dass ein Auftraggeber sämtliche Unterlagen zur Verfügung zu stellen hätte, um ein wirtschaftliches Angebot erstellen zu können und darüber hinaus ein Vergleich der Angebote vorzunehmen wäre, würde dies zu einer Gleichsetzung der Direktvergabe mit dem wettbewerblichen Vergabeverfahren führen. Der EuGH lehnt dies ab und hält dazu ausdrücklich fest: „Daher schließt die „Direktvergabe“ jedes vorherige wettbewerbliche Vergabeverfahren aus“ (Europäischer Gerichtshof, 2019, Rn. 26).
- Auch dem Erwägungsgrund 25 ist zu entnehmen, dass die PSO-Verordnung keine weitergehende Öffnung des Schienenverkehrsmarktes beabsichtigt.
- Art. 7 Abs. 2 der PSO-Verordnung müsse einem Unternehmen daher (nur) erlauben, prinzipielle Einwände gegen die von der zuständigen Behörde beabsichtigte Direktvergabe zu erheben. Daher ist nach dem EuGH zwar auf die Wirksamkeit eines solchen Anfechtungsrechts zu achten, doch kann ein prinzipieller Einwand gegen die Direktvergabe des öffentlichen Dienstleistungsauftrags von einem Wirtschaftsteilnehmer auch sachgerecht erhoben werden, ohne dass von der zuständigen Behörde im Vorfeld verlangt wird, alle erforderlichen Informationen zu veröffentlichen oder den betroffenen Wirtschaftsteilnehmern mitzuteilen, damit sie ein ernst zu nehmendes und angemessenes Angebot einreichen können.

Daher kommt der EuGH zum Ergebnis, dass Art. 7 Abs. 2 und 4 der PSO-Verordnung die zuständigen nationalen Behörden nicht dazu verpflichtet,

- alle erforderlichen Informationen zu veröffentlichen bzw. an interessierte Wirtschaftsteilnehmer zu übermitteln, damit diese ein Angebot erstellen können, das hinreichend detailliert ist und Gegenstand einer vergleichenden Bewertung sein kann und
- eine Bewertung aller nach der Veröffentlichung dieser Informationen eingegangenen Angebote vorzunehmen (Europäischer Gerichtshof, 2019)

Mit diesem Urteil wird auch nach Inkrafttreten des 4. Eisenbahnpaketes deutlich, dass für Direktvergaben durchwegs auch in Zukunft nicht dieselben Maßstäbe anzusetzen sind wie für wettbewerbliche Vergaben.

Die oben genannten Beispiele verdeutlichen, dass nicht nur Vertragsverletzungsverfahren als Instrumente der Europäisierung angesehen werden können, sondern auch Entscheidungen des Höchstgerichts in Bezug auf Vergaben für Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse. Verfahren, die an den Europäischen Gerichtshof weitergeleitet wurden, bieten zwar die Adaptabilität durch Rechtsprechung, um Liberalisierungsintentionen umzusetzen, sie folgen aber keinesfalls einem deterministischen Drang zur Liberalisierung des Binnenmarktes ohne Rücksicht auf die Besonderheiten eines Wirtschaftssektors. Der EuGH war der EU-Kommission somit durchaus als Europäisierungsinstrument dienlich, wenngleich er durchaus auch die Grenzen der Liberalisierung aufzeigte. Durch diesen Fall wird auch deutlich, dass die Europäisierung der Eisenbahnpolitik nicht ausschließlich mit der Liberalisierung dieser gleichzusetzen ist.

5.6 Der Rat und die Rationalisierung des EU-Beihilfenrechts

Wie bereits in Kapitel 4 dargelegt kam es immer wieder zu Unstimmigkeiten bezüglich der ordnungspolitischen Ausgestaltung der europäischen Verkehrspolitik zwischen dem Ministerrat und der Europäischen Kommission. Aber der Ministerrat ist bei weitem kein homogenes Exekutivorgan. Das Abstimmungsverhalten ist sehr stark davon abhängig, welche parteipolitische Zusammensetzung die Regierung eines Mitgliedsstaates hat und welcher „geographischen Fraktion“ die Mitgliedsstaaten angehören. Die nord- und mitteleuropäischen Staaten bilden oft ebenso einen Block, wie die südeuropäischen Staaten oder die sogenannte Visegrad-Gruppe und ihre

Nachbarn. Die nördlichen Mitgliedsstaaten sind eher markoliberal orientiert, während die Südeuropäer tendenziell eine stärkere Regulierung präferieren. Die alten nördlichen EU-Mitglieder neigen eher zu niedrigen Subventionen, während die neuen osteuropäischen Mitgliedsstaaten diese befürworten. Trotz dieser wirtschaftspolitischen Grundhaltung wird nur ein geringer Teil von den Ministern selbst kontrovers diskutiert, die große Mehrheit der Beschlüsse sind unstrittig und deren Annahme erfolgt nicht selten bereits im – die Ratssitzung vorbereitenden – Ausschuss der Ständigen Vertreter (Mattila, 2008, S.26; Thomson, 2009, S.757; Wonka und Lange, 2015, S. 161).

Wie bereits mehrfach ausgeführt handelte es sich beim Schienenverkehrsmarkt jedoch in keiner Phase der Europäischen Integration um einen unstrittiges Politikfeld. Auch in diesem Zusammenhang lassen sich teilweise die oben beschriebenen Blöcke ablesen. Man beachte, dass Großbritannien, Deutschland und Schweden ihren Schienenpersonenverkehrsmarkt bereits seit Jahrzehnten für den Wettbewerb geöffnet haben und Frankreich, Spanien und Italien sich noch zierten. Die Osteuropäer verhielten sich ambivalent, so treffen wir in Tschechien und der Slowakei auf Wettbewerb auf der Schiene, Ungarn und Slowenien präferieren hingegen noch Direktvergaben. Aber auch wenn der Ministerrat aufgrund der teilweise diametral auseinanderreichenden Interessen selten Einigkeit zeigen kann, bestand stets ein zentrales Interesse der Mitgliedsstaaten daran Rechtunsicherheiten aus der Welt zu schaffen.

So war der Ministerrat bereits vor dem wegweisenden Altmark-Urteil des EuGH darum bemüht der widersprüchlichen Auslegung des Europarechts in Bezug auf das Beihilfenrecht entgegenzuwirken. Als Grundlage dafür diente Art. 106 AEUV (ex-Art. 86 EGV), welcher die Aufrechterhaltung von Dienstleistungen im Sinne des Gemeinwohls auf dem Binnenmarkt garantieren sollte – siehe dazu auch Kapitel 3.4. Nachdem sich die Debatte um DAWI jedoch verschärfte beschäftigte sich der Rat nach der Jahrtausendwende mehrfach¹⁰ mit der Anwendung des Wettbewerbsrechts in Bezug auf Beihilfen im Rahmen der Daseinsvorsorge (Waiz, 2009, S. 51).

¹⁰Konkret beim Europäischen Rat von Nizza am 7, 8. und 9. September 2000 (Schlussfolgerung des Vorsitzenden Rn. 45), beim Rat von Laeken am 14. und 15. Dezember 2001 (Schlussfolgerung des Vorsitzenden Rn. 26) und schließlich beim Rat von Barcelona am 15. und 16. Dezember 2002 (Schlussfolgerung des Vorsitzenden Rn. 42).

Um Europa bis 2010 zum wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt zu machen, wurde im März 2000 der Prozess zur Verwirklichung der sogenannten „Lissabon-Strategie“ ins Leben gerufen. Wobei die wesentlichen Grundbedingungen am 24. und 25. März auf der Ratstagung in Lissabon fixiert wurden: „Der Europäische Rat ruft dementsprechend die Kommission, den Rat und die Mitgliedstaaten dazu auf, dass sie jeweils im Rahmen ihrer Befugnisse bis Ende des Jahres 2000 eine Strategie für die Beseitigung der Hemmnisse im Dienstleistungsbereich festlegen; (...) die Liberalisierung in Bereichen wie Gas, Strom, Postdienste und Beförderung zu beschleunigen. (...) ihre Anstrengungen zur Förderung des Wettbewerbs und zur Verringerung der allgemeinen Höhe staatlicher Beihilfen fortsetzen, indem der Nachdruck von der Förderung einzelner Unternehmen oder Sektoren auf Querschnittsaufgaben von gemeinschaftlichem Interesse, wie z.B. Beschäftigung, Regionalentwicklung, Umwelt und Ausbildung oder Forschung, verlagert wird“ (Europäischer Rat, 2000 (1), Rn. 17).

Beim Europäischen Rat in Nizza wurde schließlich eine Erklärung zu den gemeinwirtschaftlichen Diensten abgegeben in einen direkten Kontext zur neuen Gesamtstrategie gestellt: „Im März 2000 hat der Europäische Rat in Lissabon eine wirtschaftliche und soziale Gesamtstrategie für die Europäische Union festgelegt, um deren Einbeziehung in die neue, durch die rasche Entwicklung der Informationstechnologie eingeleitete Wirtschaftsepoche unter Wahrung des europäischen Sozialmodells zu gewährleisten. In unserer wettbewerbsoffenen Wirtschaft spielen die gemeinwirtschaftlichen Dienste eine unersetzliche Rolle, und zwar sowohl bei der Gewährleistung der globalen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft, die sich durch die Qualität ihrer Infrastruktur, den hohen Ausbildungsstand ihrer Arbeitnehmer, die Stärkung und die Entwicklung der Netze im gesamten Gebiet auszeichnet, als auch bei der Begleitung des sich vollziehenden Wandels durch die Aufrechterhaltung des sozialen und territorialen Zusammenhalts“ (Europäischer Rat, 2000 (2), Anhang II). Des Weiteren wurde in Nizza von den Mitgliedsstaaten deutlich artikuliert, dass „bei der Anwendung des Wettbewerbsrechts auch in Zusammenhang mit den Leistungen der Daseinsvorsorge für größere Vorhersehbarkeit und verstärkte Rechtssicherheit Sorge zu tragen ist“ (Europäischer Rat, 2000 (2), Rn. 45). „Darüber hinaus wurde eine Reihe von Anliegen geäußert: - Die Anwendung der Binnenmarktvorschriften und Wettbewerbsregeln muss es den gemeinwirtschaftlichen Diensten ermöglichen, ihren Aufgaben unter Wahrung der

Rechtssicherheit und der Wirtschaftlichkeit nachzukommen, die unter anderem die Grundsätze Gleichbehandlung, Qualität und Kontinuität garantieren. Hier muss insbesondere die Abstimmung der Finanzierungsmodi der gemeinwirtschaftlichen Dienste mit der Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen präzisiert werden. Insbesondere sollte die Vereinbarkeit der Beihilfen, mit denen die zusätzlichen Kosten der gemeinwirtschaftlichen Aufgaben ausgeglichen werden sollen, unter Beachtung des Artikels 86 Absatz 2, anerkannt werden. - Der Beitrag der gemeinwirtschaftlichen Dienste zum Wirtschaftswachstum und zum sozialen Wohlergehen rechtfertigt voll und ganz eine regelmäßige Bewertung der Art und Weise, wie diese Aufgaben bewältigt werden, insbesondere hinsichtlich der Qualität der Dienste, der Zugänglichkeit, der Sicherheit und des ausgewogenen und transparent gestalteten Preises“ (Europäischer Rat, 2000 (2), Anhang II)

Diese Anliegen des Rates mündeten im Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse der EU-Kommission. Darin konstatierte die Kommission ausdrücklich, dass sie davon überzeugt ist, „dass die Ziele eines offenen, wettbewerbsfähigen Binnenmarkts einerseits und die Entwicklung allgemein zugänglicher, hochwertiger Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erschwinglichen Preise miteinander vereinbar sind“ (Europäische Kommission, 2004 (1), S. 8) Gleichzeitig wird darin seitens der Kommission einer Stärkung des Subsidiaritätsprinzips zugestimmt, andererseits aber auch deutlich gemacht, dass noch für das selbe Jahr (2004) die Annahme des 2. und 3. Eisenbahnpaketes, sowie des Entwurfs der PSO-Verordnung erwartet wird (Europäische Kommission, 2004 (1), Anhang III S. 33). Wie oben angeführt, bedurfte letztere jedoch noch einige Zeit bis zur Annahme durch das Europäische Parlament und den Rat. Schließlich blieb es eine Gradwanderung die Daseinsvorsorge von allgemeinen wirtschaftlichen Interesse mit dem Wettbewerbszielen im gemeinsamen Binnenmarkt zu verzahnen.

Die Umsetzung der „Lissabon-Strategie“ erfolgte auch in Vorbereitung auf die anstehende EU-Osterweiterung. Für die neuen Mitgliedsstaaten stellte die Adaption des Beihilfenrechts an EU-Standards eine erhebliche Herausforderung dar. Vielfach rührte ihre Subventionspolitik für nationale Industrien noch aus der kommunistischen Planwirtschaft und teilweise fehlten sogar die Rechtsgrundlagen dafür (Hölscher et al., 2017, S. 780). Nachdem der Rat sich bereits in Barcelona (Europäischer Rat, 2002 (1), Rn. 18 und 42) darauf einigte die staatlichen Beihilfen im Verhältnis zum

Bruttoinlandsprodukt weiter zurückzufahren und die Kommission darum bat ihm auf seiner nächsten Tagung in Sevilla ihre Mitteilung zur Evaluierungsmethodik und den Stand der Arbeiten betreffend der Leitlinien für staatliche Beihilfen vorzulegen, veröffentlichte die Kommission schließlich im Oktober 2004 neue „Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten“ (Europäische Kommission, 2004 (2)). Dies nur wenige Monate nach Veröffentlichung des „Weißbuchs zu Dienstleistungen im allgemeinen Interesse“. Bereits ein Jahr später legte sie mit dem „Aktionsplan staatliche Beihilfen“ nach (Europäische Kommission, 2005). Um die Wirksamkeit der Durchsetzung der Beihilfevorschriften nicht zuletzt in den neuen Mitgliedstaaten zu verbessern, zielten die Reformen auf mehr Transparenz, eine intensivere Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden, sowie eine striktere Konzentration auf die Fälle mit den größten Auswirkungen auf den Wettbewerb ab. Eine direkte Folge der Diskussion um das Beihilfenrecht und wesentlicher Bestandteil der Lissabon Strategie war auch die Dienstleistungsrichtlinie (2006/123/EG), wohingegen Verkehrsdienstleistungen explizit davon ausgenommen wurden.

Die Mitgliedsstaaten sprachen sich im Allgemeinen für eine Senkung der staatlichen Beihilfen aus und diese gingen bereits Mitte der Nullerjahre zumindest in den neuen Mitgliedsstaaten auch deutlich auf das westeuropäische Niveau zurück. Allerdings wurden die von der EU-Kommission vermittelten Leitlinien nur bedingt konkretisiert und spätestens mit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 investierten insbesondere die alten Mitgliedsstaaten massiv in die in Mitleidenschaft gezogenen Industriesektoren. Mit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise hat die Europäische Kommission im Jahr 2008 22 Entscheidungen (2009 81 Entscheidungen) getroffen und diese meist ohne Einwände genehmigt. Im Zeitraum von 2008 bis 2014 genehmigte die Kommission Beihilfen allein für den Finanzsektor in Höhe von insgesamt 4,9 Billionen Euro (5 Prozent des BIP der EU), von denen rund 2 Billionen Euro tatsächlich verwendet wurden. Neben dem Finanzsektor waren jedoch auch andere Industrien betroffen und trotz der Krisensituation mussten die zuvor festgeschriebenen Wettbewerbsregeln weitgehend eingehalten werden. Beispielsweise in den sieben Fällen, die österreichische Stahlerzeuger anbelangten, betraf letztendlich nur ein Fall rechtswidrige Investitionsbeihilfen (welche von der österreichischen Regierung wieder zurückgefordert wurden). Die anderen Fälle

standen mit den EU-Vorschriften in Einklang, da die Hilfeleistungen als Umweltschutzbeihilfen definiert wurden (Hölscher et al., 2017, S. 794).

Auch die Nachfolgestrategie der „Lissabon-Strategie“ von 2010, „Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum“ stand noch ganz im Zeichen der Wirtschafts- und Finanzkrise. So unterstrich die Kommission, dass auf dem Gebiet der staatlichen Beihilfen wieder Disziplin einkehren, die Konjunktur- und Beschäftigungsprogramme infolge der Stabilisierung wieder zurückgeschraubt werden und die Konsolidierung der öffentlichen Haushalte angestrebt werden sollten (Europäische Kommission, 2010 (1), S. 29). Verkehrspolitisch strebte die Europa 2020-Strategie in erster Linie auf Infrastrukturmaßnahmen und eine stärkere Förderung nachhaltiger Mobilitätsformen ab – von staatlichen Beihilfen war aber kaum noch die Rede.

Mit der Wahl der neuen Kommission Ende 2019, kündigte die designierte Präsidentin Ursula von der Leyen den „European Green Deal“ als neue Wachstumsstrategie an. Bis Juni 2020 sollen erste Entwürfe auf Gesetzesebene dafür vorliegen. Dabei soll der Green Deal primär auf den Energie- und Verkehrsbereich abzielen. Natürlich inklusive wiederkehrender politischer Parolen, wie „Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene“. Aber wie schon im Zuge der vorhergegangenen Europa 2020-Strategie ist wohl davon auszugehen, dass verstärkte Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur und die Förderung alternativer Energieträger und Antriebstechnologie wesentliche Kernelemente der Gesamtstrategie darstellen werden. Die bisherigen Ankündigungen lesen sich wesentlich ambitionierter als die Maßnahmenpakete der Mitgliedsstaaten. Somit wird es wohl wieder spannend, ob der Rat in entsprechendem Maße mitzieht, um die Kommissionsziele zu erreichen. In diesem Zusammenhang ist jedoch auch hervorzuheben, dass die Europäische Union hinsichtlich der Erreichung ihrer Klimaziele sehr gut da steht, immerhin konnte sie ihre eigenen Ziele übertreffen und seit 1990 die CO₂-Emissionen in der Union um rund 23% senken (Götze, 2019).

Es zeichnet sich bereits ab, dass die Diskussion um staatliche Beihilfen erneut aufflammen wird: „Um den Strukturwandel in den anspruchsberechtigten Gebieten zu erleichtern, sollen zudem offenbar auch die Regeln für die Vergabe staatlicher Beihilfen angepasst werden. „Eine Überprüfung der Beihilferegeln wird sicherstellen, dass nationale Budgets eingreifen können, um die Einführung grüner Technologien zu

beschleunigen', heißt es. Eine Folge: Im Rahmen der neuen Regeln könnten dann beispielsweise auch Großunternehmen statt bislang nur kleine und mittlere Unternehmen von staatlichen Beihilfen profitieren, wenn sie zum Ziel des grünen Übergangs beitragen“ (Peter Müller, 2020).

Inwiefern dies auch das Beihilfenrecht im Schienenpersonenverkehr zutrifft, bleibt abzuwarten. Auf jeden Fall steht die Schaffung der Voraussetzungen für nachhaltige Investitionen durch einen geeigneten Beihilfenrahmen bereits auf der Agenda des Investitionsplans für den europäischen Green Deal. Allerdings wird auch eingemahnt, dass öffentliche Investitionen auf das Notwendige zu beschränken sind, um die Kosten für den Staat zu minimieren (Europäische Kommission, 2020, S. 13-18). Es ist wohl nicht davon auszugehen, dass das Vergaberecht im Schienenpersonenverkehr – und insbesondere die PSO-Verordnung – zu den angekündigten Gesetzesnovellen gezählt werden kann. Aber es könnte durchaus dazu kommen, dass Umweltstandards und Nachhaltigkeitskriterien im ÖPNRV-Ausschreibungswettbewerb für den Schienenpersonenverkehr nicht mehr nur der Freiwilligkeit unterliegen, sondern einen verpflichtender Charakter erhalten.

Ob der breit propagierte Green Deal den Folgen der Corona-Krise standhalten wird, wird sich noch weisen. Ebenso, wie es sich erst zeigen wird, inwiefern die unbürokratischen Hilfspakete der europäischen Regierungen im Einklang mit dem EU-Beihilfenrecht gestanden haben.

6 Das österreichische Eisenbahnsystem zwischen Gemeinwohlorientierung und Liberalisierung

Das österreichische Eisenbahnwesen hat eine lange Geschichte und hat die Zukunft der Republik schon mehrmals entscheidend mitgeprägt. Die ordnungspolitische Ausrichtung des Eisenbahnsystems sorgt seit jeher für politische und vor allem ideologische Kontroversen. In mehreren Wirtschaftskrisen dienten Investitionen in die Bahninfrastruktur als Beschäftigungs- und Wachstumsmotor. 1933 trug ein Eisenbahnerstreik zu dermaßen heißblütigen Debatten im Nationalrat bei, dass im Zuge einer Abstimmung aller drei Nationalratspräsidenten zurücktraten und mit der sogenannten „Selbstausschaltung des Parlaments“ das Ende der 1. Republik besiegelten.

Allein aufgrund ihrer langen Tradition als bedeutende Wirtschaftsfaktoren und Arbeitgeber haben öffentliche Unternehmen eine bedeutende Lobby. Als Staatsunternehmen, die in besonderem Maße dem Einfluss von Politik und Verwaltung ausgesetzt sind, haben sie auch eine besondere Beziehung zu selbigen. Trotz der Liberalisierung und privatwirtschaftlichen Organisation der Unternehmen, hat sich an diesem Konnex kaum etwas verändert (Schnitker, 2009, S. 77).

Bis heute bleibt die Eisenbahn eine entscheidende volkswirtschaftliche Größe und ist auch in Österreich zentraler Bestandteil des Wohlfahrtsstaates. Auch in der Alpenrepublik dienten Investitionen in die Schiene in periodischen Abständen als Instrument gegen eine schwächelnde Konjunktur. Eine längerfristige Strategie in der österreichischen Eisenbahnpolitik lässt sich jedoch nur sehr eingeschränkt festmachen.

6.1 Strategische Ausrichtungen in der österreichischen Eisenbahnpolitik

Seit dem EU-Beitritt Österreichs hielt die durchschnittliche Bundesregierung 816 Tage oder 2,24 Jahre. Im selben Zeitraum hatte die Alpenrepublik 16 Verkehrsminister, das heißt durchschnittlich alle 1,56 Jahre wechselte der oberste Verkehrsstrategie des Landes. Dies hatte zur Folge, dass kaum nachhaltige Strategien für die Verkehrspolitik formuliert wurden und selbst gesteckte Ziele kaum langfristig und konsistent verfolgt werden konnten. Immerhin wurde mit dem Gesamtverkehrsplan für Österreich (BMVIT, 2012b) vor einiger Zeit eine Gesamtstrategie für den Verkehrssektor

publiziert. Die Ziele wurden zwar bis 2025 festgeschrieben, aber 5 Jahre vor ihrem Auslaufen scheinen nur die vom Ministerium selbst steuerbaren Ziele, dank reger Investitionen greifbar zu sein. Darunter fallen beispielsweise die langfristigen Preissteigerungen im ÖV unterhalb der allgemeinen Inflation zu halten, die Verbesserung der Qualität des ÖV nach festgelegten Kriterien und die Erhöhung der Barrierefreiheit im ÖV. Nicht so rosig sieht es mit den Zielen aus, die hauptsächlich von externen Faktoren bedingt werden, wie der koordinierten Raumplanung, der Steigerung der Sicherheit im Schienenverkehr und der Umsetzung der Klimaschutzziele.

Neben dem bereits in die Jahre gekommenen Gesamtverkehrsplan für Österreich, lassen sich einige strategische Maßgaben auch aus den letzten Regierungsprogrammen ablesen. Denn auch wenn die durchschnittliche österreichische Bundesregierung nur selten eine ganze Gesetzgebungsperiode durchhält, versuchte sich zumindest jede neue Koalitionsregierung einen strategischen Rahmen zu geben, welcher Anhaltspunkte für die bahnpolitische Ausrichtung liefert.

Aus dem Regierungsprogramm 2007-2012 lassen sich noch kaum verstärkte Liberalisierungstendenzen herauslesen und Forderungen nach erhöhter Kosteneffizienz und Produktivität zielen auf den sparsamen Mitteleinsatz innerhalb des staatlichen ÖBB-Konzerns und nicht im speziellen auf den Schienenpersonenverkehr ab. Konkreter wird nur die „Weiterentwicklung eines effizienten und leistbaren Nahverkehrsfinanzierungssystems gemeinsam mit den Gebietskörperschaften“ gefordert. In Bezug auf die ländlichen Regionen wird jedoch deutlich darauf verwiesen, dass ein attraktives ÖV-Angebot der Daseinsvorsorge und sozialen Gerechtigkeit dient (SPÖ/ÖVP, 2007, S. 62).

Etwas deutlicher drücken sich die selben beiden Parteien im Regierungsprogramm 2008-2013 aus, wobei sie sich darauf fokussieren, in Bezug auf die staatliche ÖBB und deren Teilkonzerne, mehr Mittel für den Ausbau der Schieneninfrastruktur zur Verfügung zu stellen und gleichzeitig „die Struktur weiter zu entwickeln und verstärkte Anstrengungen zur Senkung der Kosten zu unternehmen. Ziel muss es sein, für den liberalisierten Güter- und Personenverkehrsmarkt wettbewerbsfähige Unternehmen zu schaffen. (...) Weiters sollen Ergebnisverbesserungen im ÖBB-Absatzbereich und die Steigerung von Drittverkehren zu einer erhöhten Eigenfinanzierung der ÖBB-

Infrastruktur beitragen.“ (SPÖ/ÖVP, 2008, S. 53). Dadurch ist zumindest die Intention ablesbar, die Wettbewerbsfähigkeit der ÖBB-Absatzbereiche – wozu auch die ÖBB Personenverkehr AG zählt – zu steigern und auf die EU-Liberalisierungsschritte zu reagieren.

Als das Regierungsprogramm erschien, war der Güter- und Busverkehr bereits liberalisiert und die ÖBB-Tochter Postbus GmbH spürte bereits deutliche Rückgänge ihrer Marktanteile im Ausschreibungswettbewerb aufgrund wesentlich höherer Personalkosten (v.a. Beamte). Auch deshalb sollte die Konkurrenzfähigkeit des Postbus durch die Schaffung fairer Rahmenbedingungen verbessert werden (SPÖ und ÖVP, 2008, S. 58), was jedoch bis heute nicht wirklich gelungen ist, schließlich hat die Postbus GmbH im Jahr 2020 nur mehr einen Marktanteil von knapp 46% und vor der Liberalisierung rund 90%.

Aus beihilfenrechtlicher Sicht war man auf der österreichischen nationalstaatlichen Ebene durchaus gewillt Maßnahmen zur Steigerung der Interoperabilität des europäischen Eisenbahnsystems, wie die Einführung des einheitlichen europäischen Zugsicherungssystem (ETCS), finanziell abzufedern, indem der ÖBB für die Nachrüstung von zahlreichen Lokomotiven, Trieb- und Steuerwagen finanzielle Zuschüsse in Aussicht gestellt wurden (SPÖ/ÖVP, 2008, S. 59).

Noch deutlicher wird das Abfärben der europäischen Maßgaben in puncto Liberalisierung und Ausschreibungswettbewerb im Regierungsprogramm 2013-2018 von SPÖ und ÖVP. Hierin wird schon wesentlich deutlicher hervorgehoben, dass der Wettbewerb Einzug in den nationalen Schienenpersonenverkehr halten soll. So heißt es unter dem Punkt „VDV-Bestellungen: Die Anwendung wettbewerblicher Verfahren wird weiter verfolgt. Dabei ist nach Maßgabe fairer und transparenter Wettbewerbsbedingungen und nach den Kriterien des Kundennutzens und der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit vorzugehen. Prioritär bleibt die Nutzung der Direktvergabe.“ Der Verweis auf die gemeinwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit und die prioritäre Nutzung der Direktvergabe lässt jedoch auf einen Kompromiss zwischen den beiden Koalitionspartnern schließen (SPÖ/ÖVP, 2013, S. 40).

Vier Jahre später verweisen ÖVP und FPÖ in ihrem Regierungsprogramm 2017-2022 direkt auf die anstehenden Herausforderungen, welche die EU-Eisenbahnpakete mit sich bringen: „Der Verkehrsträger Bahn mit seinem Leitbetrieb Österreichische

Bundesbahnen (ÖBB) befindet sich einerseits im Wettbewerb mit anderen Verkehrsträgern (Straße, Wasser, Luft) und andererseits muss er sich den Herausforderungen der Liberalisierung (EU-Eisenbahnpakete) stellen“ (ÖVP/FPÖ, 2017, S. 149). In Anbetracht der aus Brüssel geforderten Liberalisierungsschritte unterstreicht die rechtskonservative Koalition ihre strategischen Intentionen mit weiteren Maßgaben: „Vorbereitung auf den Wettbewerb bei überregionalen Schienen-Verbindungen: Entwicklung eines Maßnahmenplanes zur schrittweisen Einführung wettbewerblicher Vergabeverfahren für gemeinwirtschaftliche Personenverkehrsleistungen unter Berücksichtigung der optionalen Möglichkeit für Direktvergaben bei der Erbringung von regionalen und kommunalen Verkehrsdienstleistungen“ (ÖVP/FPÖ, 2017, S. 150). Des Weiteren wurde erneut auf die Attraktivierung des öffentlichen Verkehrs im ländlichen Raum Bezug genommen, wenngleich die Daseinsvorsorge nicht explizit als Begründung dafür erwähnt wurde, wie im vergangenen Regierungsprogramm. ÖVP und FPÖ stellten klar und deutlich die Forderung nach einer schrittweisen Einführung von wettbewerblichen Vergaben in den Raum. In diesem Zusammenhang ist aber interessant, dass sich die beiden Parteien beinahe im selben Atemzug um die Altersstruktur und den anstehenden Generationenwechsel in den ÖBB sorgten. In diesem Zusammenhang regten sie dazu an Maßnahmen zu ergreifen um die Produktivität nicht zu gefährden (ÖVP/FPÖ, 2017, S. 151).

Aber auch die ÖVP-FPÖ-Regierung hielt nicht lange und noch während die letzten 5 Verkehrsdiensteverträge in Direktvergabe zwischen ÖBB Personenverkehr AG, SCHIG mbH und BMVIT verhandelt wurden, zerbrach die Regierung an der Ibiza-Affäre. Die schrittweise Einführung von wettbewerblichen Vergaben musste vorerst auf Eis gelegt werden und unter der interimistisch eingesetzten „Experten-Regierung“ wurden die neuen direkt an die ÖBB vergebenen Verkehrsdiensteverträge für die nächsten 10 bzw. 15 Jahre unterschrieben. Die Verträge für Kärnten, die Steiermark und Vorarlberg wurden bereits vor Fahrplanwechsel 2018 unterzeichnet. Ende 2019 wurden die Verkehrsdiensteverträge für den Fernverkehr, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und eine einjährige Notvergabe für die Ostregion unterschrieben.

Die im Januar 2020 angelobte Bundesregierung aus ÖVP und Grünen legte in ihrem Regierungsprogramm einen sehr starken Fokus auf Klima- und Verkehrspolitik. Wobei es ihr ein besonderes Anliegen zu sein schien ausreichend Maßnahmen im

Verkehrssektor zu setzen, um die Pariser Klimaziele doch noch zu erreichen. Konkret sollen die Kapazitäten im ÖV stark ausgebaut werden, indem ein möglichst stündliches, ganztägiges ÖV-Angebot auch im ländlichen Raum durch sämtliche Mobilitätsservices¹¹ geschaffen wird; die nötige, kontinuierliche Bundes-Kofinanzierung sichergestellt wird; das Öffentlicher Personennah- und Regionalverkehrsgesetz (ÖPNRV-G) reformiert wird; und günstige Tarife angeboten werden sollen (ÖVP/Grüne, 2020, S. 122). Auch in diesem Regierungsprogramm wird in puncto Schienenpersonenverkehr nicht explizit auf dessen Gemeinwohlcharakter eingegangen. Jedoch wird die „Absicherung gemeinwohlorientierter Mobilitätsservices (Dorfbus, Anrufsammeltaxis etc.)“ auf der ‚letzten Meile‘ „durch klare und stabile Rahmenbedingungen“ vorgeschlagen (ÖVP/Grüne, 2020, S. 123). Weiters möchte man in den Verkehrsdienstverträgen mit den Ländern mehr Zugangebot verankern, Leistungsausweitungen im Nahverkehr durch den Bund zusätzlich bestellen und für die Fahrplan-Integration im Fernverkehr ebenfalls mehr bestellen. Um die Verkehrsdienstbestellung künftig effizienter abwickeln zu können, wird die „Etablierung einer gemeinsamen Bestellorganisation (angestrebt), die als Servicestelle für den Bund, die Bundesländer und die Verkehrsbünde zur Verfügung steht, um Synergien zu nutzen und Beschaffungskosten zu minimieren sowie zu einer abgestimmten Planung von Bahn- und Busverkehrsausschreibungen zu kommen“ (ÖVP/Grüne, 2020, S. 125). Allerdings ist hier anzumerken, dass die SCHIG mbH zumindest für den Schienenpersonenverkehr diese Aufgabe bereits sehr intensiv wahrnimmt und ihre personellen Ressourcen stetig ausbaut. Sie schließt alle Verkehrsdienstverträge mit den ÖBB und den kleineren Privatbahnen, wobei die Verkehrsverbünde der Länder keine direkten Vertragspartner darstellen, sondern nur die Bundesländer. Nur der Busverkehr wird meist direkt von den Verkehrsverbünden ohne Zutun der Bundesebene bestellt.

Die türkis-grüne Bundesregierung bekennt sich in ihrem Programm klar und deutlich „zur ÖBB als ein wichtiges Instrument zur Umsetzung der Verkehrspolitik, insbesondere im Sinne eines nachhaltigen, dekarbonisierten Verkehrssystems“ (ÖVP/Grüne, 2020, S.127). Weiter wird die ÖBB als Rückgrat des öffentlichen Verkehrs und zentraler Dienstleister für die Mobilität von Personen im Nah- und

¹¹ Bahn, Bus, Bim, Carsharing, Mikro-ÖV, Sammeltaxis, Ridesharing-Plattformen etc.

Fernverkehr bezeichnet. Wobei dem Staatsunternehmen auch klare Vorgaben gemacht werden: „Die Kernaufgabe der ÖBB ist die Weiterentwicklung und Optimierung des Systems Schiene und des öffentlichen Verkehrs im Zusammenwirken mit den anderen Verkehrsorganisationen. Die ÖBB als integrierter Konzern haben sich dazu im europäischen Rechtsrahmen so aufzustellen und zu organisieren, dass folgende Eckpunkte berücksichtigt werden:

- Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit insbesondere in den Marktsegmenten, indem Strukturkosten und Overhead abgebaut sowie vorgegebene Effizienzziele umgesetzt werden
- Zusammenführung von Führungs- und Steuerungsverantwortung und klare Strukturierung der Vorstandsagenden
- Optimierung interner Prozesse, Abbau von Doppelgleisigkeiten und die Steuerung des Konzerns mit klaren Ergebnisverantwortlichkeiten
- Sicherstellung des Vermögenswerts
- Vorbereitung auf die bevorstehende europaweite Liberalisierung des Bahnverkehrs und die damit verbundene wettbewerbliche Vergabe von Leistungen; noch mögliche Direktvergaben nur unter der Voraussetzung der Marktkonformität der Vergabebedingungen“ (ÖVP/Grüne, 2020, S. 128)

Diese Passage macht mit am stärksten den Einfluss der EU-Ordnungspolitik auf die nationale Bahnpolitik deutlich. Wobei ersichtlich wird, dass auch ein Framing nationaler Ideen und Überzeugungen stattgefunden hat, wie es Knill und Lehmkuhl (2000, S. 23 und 42ff) in ihren Mechanismen der Europäisierung beschreiben. Als Eigentümerversorger des Staatskonzerns ÖBB bekennt sich die Bundesregierung zwar zu ihrer Staatsbahn, fordert aber – wie schon ihre Vorgängerregierungen – deutlich mehr Wettbewerbsfähigkeit ein, wodurch auch der Vermögenswert sichergestellt werden soll. Man fordert zwar die Vorbereitung auf die Liberalisierung des Bahnverkehrs und die damit verbundenen wettbewerblichen Vergaben, aber gleichzeitig werden dem Unternehmen noch Direktvergaben zugestanden, was wiederum von einer gewissen Persistenz gegenüber der europäischen Reformpolitik zeugt. Auch von einer schrittweisen Einführung wettbewerblicher Vergaben, wie noch von der Vorgängerregierung geplant ist man zuletzt wieder abgewichen.

Durchaus erwähnenswert ist auch, dass in den beiden letzten Regierungsprogrammen hinsichtlich des regionalen Ausschreibungswettbewerbs im Busverkehr explizit die

Implementierung eines Bestbieterprinzips in den Raum gestellt wird, dadurch wird klar, dass alle Bestrebung der vergangenen 10 Jahre die Postbus GmbH von der historischen Last ihrer verbeamteten Personalstruktur zu befreien nicht gefruchtet hatten. Ob ein Bestbieterprinzip im regionalen Busverkehrsausschreibungen in den nächsten Jahren tatsächlich Platz greifen wird, bleibt offen. Für den Schienenpersonenverkehr könnte dies bedeuten, dass hier ebenfalls nach einer erfolgten Liberalisierung alle staatlich auferlegten Strukturkosten im Wettbewerb mit neuen Marktteilnehmern zu tragen sind und dabei nicht mit der ordnungspolitischen Unterstützung des staatlichen Eigentümers zu rechnen ist.

Bedauerlicherweise sind die Regierungsprogramme der vergangenen Jahre mit vielen Absichtserklärungen und angedachten Maßnahmen hinterlegt, die nie umgesetzt wurden. Dies ist zum einen der Tatsache geschuldet, dass Regierungsprogramme das Ergebnis von oftmals herausfordernden Koalitions- und Kompromissfindungen zwischen den Parteien darstellen und zum anderen im Zuge der oft verkürzten Regierungszeit keine gangbare Lösung zur zufriedenstellenden Umsetzung gefunden wurde.

6.2 Ideologisches Tauziehen um die Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen?

Wie oben beschrieben sind Regierungsprogramme immer das Ergebnis einer Kompromissfindung zwischen zwei Parteien. Dadurch kann zumindest teilweise auch die ideologische Ausrichtung der jeweiligen Bundesregierung abgelesen werden. Deshalb lohnt es sich in diesem Zusammenhang den zentralen Aussagen wesentlicher Akteure im bahnpolitischen Diskurs eingehender Betrachtung zu schenken. Als Basis für eine hieb- und stichfeste wissenschaftliche Analyse reichen diese alleine jedoch nicht aus.

In der Literatur finden sich mehrere ältere Analysen, wonach Liberalisierungstendenzen, wie die Privatisierung staatlicher Unternehmen, Subventionsausgaben oder Produktmarktregulierung parteipolitischen Präferenz folgen. Nach der klassischen Parteiendifferenzhypothese stehen sozialdemokratische und sozialistische Parteien staatlichem Interventionismus aufgeschlossener gegenüber als bürgerliche Parteien. Dies traf aber primär auf die 1980er Jahre zu, also die Frühphase der Liberalisierungspolitik, aber bereits in den 1990ern schwächten sich

diese Tendenzen deutlich ab. Die Gründe für die Einebnung der Parteipräferenzen sind jedoch nicht nur in der verstärkten Globalisierung zu suchen, vielmehr sind die Ergebnisse von mehreren Faktoren abhängig, wie z.B. den nationalen politisch-institutionellen Rahmenbedingungen (Verfassung, Wahlsystem, etc.), den Interessengruppen (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, etc.) und dem Kapitalismustyp des Staates (liberale oder koordinierte Marktwirtschaft). Deshalb lassen sich in der jüngeren quantitativen Literatur kaum noch einheitliche Ergebnisse nachweisen (Zohlnhöfer et al., 2015, S.582).

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Studie von Crössmann und Mause (2015, S. 489), in der diese zum Schluss kamen, dass zwischen 1998 und 2008 in den 25 EU-Mitgliedsstaaten Linksregierungen eine eindeutig geringere Subventionierungsbereitschaft für Eisenbahnverkehrsleistungen zeigten, als bürgerliche Regierungen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Abgeltungs- betrag in EUR	613.229.868	642.748.489	656.398.802	671.377.119	688.418.097	699.081.924	715.331.688	742.683.867
Angebots- kilometer	-	77.124.561	77.087.728	76.974.642	77.480.448	77.684.792	77.673.343	78.276.480

Tabelle 1: Angebotskilometer und Abgeltungsbeträge im gemeinwirtschaftlichen Personenverkehr (Gemeinwirtschaftliche Leistungsberichte 2011-2017)

Unterzieht man die Gemeinwirtschaftlichen Leistungsberichte (2012a; 2013; 2014; 2015; 2016; 2018; 2019) der letzten Jahre einer genaueren Betrachtung, werden keine oder nur sehr geringe Abweichungen ersichtlich. Weder der jährliche Abgeltungsbetrag noch die finanzierten Angebotskilometer weisen starke Schwankungen auf. Der Abgeltungsbetrag wurde jährlich valorisiert und somit der Inflation angepasst. Eine leichte Angebotsausweitung wird nur von 2016 auf 2017 ersichtlich. Dieser gesamte Zeitraum fällt unter eine rot-schwarze Regierungszeit. Dass es in dieser Zeit zu keinen großen Schwankungen gekommen ist, ist aber auch der Tatsache geschuldet, dass es sich um eine durchgängige Periode mit denselben Verkehrsdiensteverträgen handelt. Eine starke Ausweitung der Bestellung von Verkehrsleistungen wird erst in den jüngeren – noch nicht erschienen Gemeinwirtschaftlichen Leistungsberichten ersichtlich werden. Also mit den neuen Verkehrsdiensteverträgen, welche die SCHIG mbH und die ÖBB Personenverkehr AG unterzeichnet haben und welche mit Fahrplanwechsel 2018 bzw. 2019 in Kraft getreten sind. Durch sie kommt es zu einer massiven Ausweitung der Bestellung. Allein

2020 wird die ÖBB Personenverkehr AG rund 95 Mio. bestellte Angebotskilometer auf der Schiene abfahren. Die neuen Verträge ermöglichen des Weiteren eine 15%ige Atmungsgröße, d.h. die Verkehrsleistungen können im Rahmen der neuen Verträge um 15% verringert oder erhöht werden. Inwiefern dies jedoch mit den parteipolitischen Präferenzen zusammenhängt lässt sich aktuell noch nicht nachvollziehen, da es seit 2017 zu starken politischen Verwerfungen und häufig wechselnden Regierungen kam.

Während die ersten neuen Verkehrsdiensteverträge für Kärnten, die Steiermark und Vorarlberg verhandelt und kurz vor dem Fahrplanwechsel im Dezember 2018 unterschrieben wurden, war eine rechtskonservative Regierung aus ÖVP und FPÖ an der Macht. Die zweite Tranche der Verkehrsdiensteverträge (Fernverkehr, Oberösterreich, Ostregion, Salzburg und Tirol), wurde weitgehend nach dem Platzen dieser Koalition verhandelt und schließlich im Dezember 2019 – noch während die interimistisch eingesetzte Expertenregierung regierte – unterschrieben. Somit lässt sich die Parteiendifferenzhypothese anhand der Bestellung von Schienenpersonenverkehrsleistungen auch in Österreich anhand einer quantitativen Analyse nicht bestätigen.

Ein anderes Bild zeigt sich jedoch im Rahmen einer Auswertung von Presseaussendungen während des Nationalratswahlkampfes 2017, bei der die Divergenzen zwischen den Parteien offen zu Tage traten:

So unterstreicht beispielsweise der Grüne Verkehrssprecher Georg Willi mit Blick auf den Erhalt der Direktvergabe: „Noch in der Regierungsvereinbarung wurde fixiert, dass Bund, Länder und Gemeinden zwischen Direktvergabe und internationalen Ausschreibungsverfahren wählen dürfen. ‚Davon ist nun keine Rede mehr. Entgegen der Position von ÖVP-geführten Ländern oder des Städtebundes will die Kurz-ÖVP bei der Vergabe von Bahnleistungen zwingend das internationale Ausschreibungsverfahren durchsetzen. Dies läuft auf das Billigstbieterprinzip hinaus, das Qualität für die Fahrgäste und heimische Arbeitsplätze gleichermaßen gefährdet.‘ (...) Die maßgebliche Public Service Obligations Verordnung (PSO VO-1370/2007) der EU sieht die Direktvergabe bei einem leistungsbasierten Ansatz ausdrücklich vor. Ein Ansatz, der in Österreich realisiert ist und unter Grüner Federführung von den Ländern aus weiter präzisiert wird. ‚Wir sind damit in bester Gesellschaft mit 70 Prozent des in den EU-Ländern vergebenen Eisenbahnverkehrs. Auch in der Schweiz, dem Bahnland

Nr. 1 in Europa, wird direkt vergeben', erinnert Willi an den auch von der ÖVP hochgelobten Bahnnachbarn" (Grüner-Klub-im-Parlament, 2017)

Aber die Auseinandersetzungen werden noch deutlicher. Nach einem offenen Brief von ÖVP-Verkehrssprecher Andreas Ottenschläger an ÖBB Vorstandsvorsitzenden Andreas Matthä mit Vorwürfen zur unlauteren Wahlkampfunterstützung für die SPÖ, da diese auch politisch die Position des Konzerns zur Direktvergabe vertritt, sah sich der Bahnchef gezwungen zu reagieren: „Die ÖBB tritt – so wie die anderen zwölf betroffenen österreichischen Eisenbahnunternehmen – für die Beibehaltung der Möglichkeit der Direktvergabe für alle Gebietskörperschaften ein. Die Möglichkeit dafür ist von der Europäischen Union (EU) auch nach Beschluss des 4. Eisenbahnpakets bis 2023 explizit und uneingeschränkt vorgesehen worden. Auch nach 2023 sehen die Vorgaben der EU kein endgültiges Aus für die Direktvergabe vor, sondern räumen unter gewissen Bedingungen diese Möglichkeit auch weiterhin ein“ (Österreichische Bundesbahn Holding AG, 2017).

Dazu äußerte sich auch SPÖ Verkehrsminister Jörg Leichtfried, der in einer Presseaussendung „erläuterte, wie lange Österreich in Brüssel gegen das EU-Dogma gekämpft hat, dass auch der öffentliche Verkehr bedingungslos dem Wettbewerb unterworfen werden muss. Österreich hat dabei letztlich Erfolg gehabt. Das 4. Eisenbahnpaket erlaubt die Direktvergabe von Verkehrsdiensten weiterhin, ebenso natürlich auch Ausschreibungen. Leichtfried: ‚Die Wahlfreiheit bleibt erhalten. Wir können selbst entscheiden, ob wir ausschreiben oder direkt vergeben. Die ÖVP dagegen will Bund, Länder und Gemeinden entmündigen‘“ (SPÖ-Parlamentsklub, 2017)

Darauf reagierte wiederum ÖVP-Verkehrssprecher Ottenschläger klarstellend: „Ich sage es nochmals klar und deutlich: Weder plant die Volkspartei, österreichische Unternehmen von einer Vergabe auszuschließen, noch, alle Verkehrsanbieter wie die ÖBB oder die Wiener Linien zu privatisieren. Wir bekennen uns klar zum Ausbau des öffentlichen Verkehrs als zukunftsfähige und nachhaltige Mobilitätsform. Die Intention der Volkspartei liegt darin, die ÖBB wettbewerbsfit zu machen. Nur für den Erhalt des Status Quo zu sein, ist zu wenig“ (ÖVP-Parlamentsklub, 2017a) Bereits am nächsten Tag legte er wieder mit Verweis auf die vermuteten unlauteren Wahlkampfunterstützung des ÖBB-Konzerns für die SPÖ noch einmal nach: "Man muss sich fragen, ob die Position der Sozialdemokratie betreffend der Direktvergabe

möglicherweise auf die breite Unterstützung ihres Wahlkampfes seitens des Hauptprofiteurs ÖBB zurückzuführen ist" (ÖVP-Parlamentsklub, 2017b).

Das Bild, dass SPÖ und Grüne verstärkt für das Weiterbestehen von Direktvergaben im Schienenpersonenverkehr eintraten und ÖVP und NEOS zumindest teilweise Ausschreibungen präferieren, verschärfte sich auch bei der letzten Novellierung des Bundesvergabegesetzes. Um dem neuen Vergaberechtspaket zuzustimmen, machte es die ÖVP anfänglich zur Bedingung, dass öffentliche Verkehrsleistungen verpflichtend ausgeschrieben werden müssen. Allerdings konnte sie sich damit auch in den eigenen Reihen nicht durchsetzen (siehe dazu S. 96) und musste letztendlich die Bedingung zurückziehen, damit das neue Vergaberechtspaket den Ministerrat passieren konnte. Aber mittels einer Protokollanmerkung behielt sich der schwarze Parlamentsklub vor, im Zuge der Behandlung im parlamentarischen Verfassungsausschuss noch einmal über das Thema zu beraten (Ungerböck, 2017a). Allerdings blieben die Bestrebungen der ÖVP auch im Parlamentsausschuss ohne Erfolg und das Bundesvergabegesetz wurde in seiner neuen Fassung ohne die Pflicht zu Ausschreibungen von Verkehrsleistungen beschlossen. „Bedauern darüber, dass sich die ÖVP in Sachen Liberalisierung von Bahn-Dienstleistungen nicht durchgesetzt hat, äußerten hingegen die NEOS. Für (NEOS-Verkehrssprecher) Douglas Hoyos-Trauttmansdorff ist es nicht einsichtig, dass Jahr für Jahr bei den ÖBB Personenkilometer ohne Ausschreibungen bestellt werden. Zumindest im wettbewerbsfähigen Fernverkehr gelte es, möglichst bald mit kompetitiven Ausschreibungen zu starten und nicht erst 2023, wie von der EU gefordert, meinte er“ (Parlamentskorrespondenz, 2018).

Hier ist jedoch der Vollständigkeit halber anzumerken, dass in der öffentlichen Debatte nicht nur der SPÖ aufgrund von gewerkschaftlichen Verknüpfungen eine gewisse Nähe zur ÖBB vorgeworfen wird, sondern auch den NEOS ein gewisser Interessenskonflikt hinsichtlich Westbahn Management GmbH nachgesagt wird, da der Westbahn-Miteigentümer Hanspeter Haselsteiner gleichzeitig als größter Financier der NEOS auftritt (Austria Presse Agentur, 2019). Das in Österreich Politik und Wirtschaft oft sehr eng verwoben sind, ist jedoch nichts Neues.

Durch die öffentlich geführte Debatte mit deutlich divergierenden Standpunkten wird ersichtlich, dass die Parteiendifferenzhypothese zumindest hinsichtlich der Äußerungen der parteipolitischen Akteure zutrifft, an den nackten Zahlen können die

Parteien jedoch nicht gemessen werden. In diesem Kontext ist jedoch auch darauf hinzuweisen, dass sich in allen öffentlichen Debatten nur die FPÖ auf keine eindeutige Position festgelegt hat.

6.3 Rechtlicher Rahmen für Vergaben im österreichischen Schienenpersonenverkehr

Durch die in Kapitel 5 beschriebenen europäischen Rechtsrahmen und dem schrittweisen Versuch der Integration des Eisenbahnmarktes in den europäischen Binnenmarkt, hat die Europäische Union natürlich auch im österreichischen Eisenbahnsystem für grundlegende Veränderungen gesorgt. Für den Personenverkehr war dabei die Umsetzung der PSO-Verordnung der wohl wegweisendste ordnungspolitische Einschnitt.

Da EU-Verordnungen, im Gegensatz zu EU-Richtlinien, direkt Anwendung finden, muss nationales Recht nur soweit angepasst werden, um keinen Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht dazustellen. In Anbetracht dessen konzentriert sich der nationale rechtliche Rahmen für die Organisation des öffentlichen Schienenpersonenverkehrs auf das Öffentliche Personennah- und Regionalverkehrsgesetz 1999 (ÖPNRV-G) und das Bundesvergabegesetz 2018 (BVergG). In ersterem erfolgt vor allem die Festlegung bzw. Abgrenzung der Aufgabenbereiche zwischen Bund, Ländern, Gemeinden und Verkehrsverbünden, die Finanzierung der Verkehrsleistungen und Qualitätskriterien. Das BVergG 2018 verweist darauf, dass für Dienstleistungsaufträge über öffentliche Personenverkehrsdienste primär die PSO-Verordnung gilt, denn wie bereits durch die politische Debatte weiter oben ersichtlich wurde, lässt das BVergG 2018 die Wahlfreiheit für die Art der Vergaben im Schienenpersonenverkehr weiter zu.

Dass die ÖVP¹² im Zuge der Novellierung des Vergaberechts – wie im vorherigen Kapitel kurz angerissen – nicht bis zum bitteren Ende dafür eingetreten ist die Vergabekriterien für Dienstleistungsaufträge im Schienenpersonenverkehr dahingehend anzupassen, dass ein verpflichtender Ausschreibungswettbewerb zu erfolgen hat, liegt ein Stückweit auch daran, dass der Bund bei Änderungen am Vergaberecht auch von der Zustimmung der Länder abhängig ist. Ganz besonders

¹² Die ÖVP stellte zu diesem Zeitpunkt auch sechs von neun Landeshauptleuten in den Bundesländern und war in sieben von neun Landesregierungen vertreten.

interessant in diesem Zusammenhang Art. 14b B-VG Abs. 4: „Der Bund hat den Ländern Gelegenheit zu geben, an der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben in Angelegenheiten des Abs 1¹³ mitzuwirken. Nach Abs. 1 dürfen Bundesgesetze, die Angelegenheiten regeln, die in Vollziehung Ländersache sind, nur mit Zustimmung der Länder kundgemacht werden.“ Damit werden dem Bund laut Schäffer et. al. (2015, S. 28) zwei Fesseln angelegt: Zum einen „hat der Bund keine andere Wahl, als den Ländern weitreichende Mitsprache zu gewähren, ja er wird nicht umhin können, die Regelung mit den Ländern zu paktieren“. Zum anderen erfolgt die Zustimmung der Länder „nach der Staatspraxis durch die Landesregierungen. Damit ist für die vergabeverfahrensrechtliche Regelung des Bundesgesetzgebers, denn nur diese sind im Rahmen der Vergabekontrolle zu vollziehen, eine Ländermitwirkung obligatorisch, die – wie gesagt – nicht einmal für die Abschaffung des Bundesstaates erforderlich ist.“ Und letztendlich können „Durchführungsverordnungen des Bundes zu bundesvergabegesetzlichen Regelungen (...) nur nach Zustimmung aller Länder kundgemacht werden.“ Das heißt, der Bundespräsident dürfte eine Neufassung des Bundesvergabegesetzes, wenn Art. 14b Abs. 4 berührt wird, nicht unterschreiben, bevor er nicht sichergestellt hat, dass die Bundesländer zugestimmt haben. Nachdem im Nationalrat und im Bundesrat dem Gesetzesentwurf zugestimmt wurde, landet der Entwurf beim Bundeskanzler, nach Unterzeichnung beim Bundespräsidenten. Bevor der Entwurf letzterem vorgelegt wird, müssen auch die Länder eingebunden werden. Dabei stehen jedem Landeshauptmann einen Tag nach Einlangen des Gesetzesbeschlusses beim Amt der Landesregierung acht Wochen zu, um dem Bundeskanzler mitzuteilen, dass die Zustimmung des Landes verweigert wird. Sollte die Frist verstreichen, ist dies mit einer Zustimmung gleichzusetzen; sie kann aber auch Auslaufen der Frist ausdrücklich durch einen Landeshauptmann erteilt werden. In Anbetracht der verwaltungstechnischen und vor allem innenpolitischen Herausforderung einer wettbewerblichen Vergabe eines Verkehrsdienstvertrages, ist eine Novellierung des Vergaberechts für Verkehrsdienstleistungen auf der Schiene auch ein regelrechter Kraftakt mit den Bundesländern, den diese sich vom Bund höchstwahrscheinlich auch teuer abkaufen lassen. Ein rechtshistorisches Beispiel dazu findet sich im Zuge der Novellierung des Mineralrohstoffgesetzes Anfang der

¹³ Art. 14b Abs.1 Bundessache ist die Gesetzgebung in den Angelegenheiten des öffentlichen Auftragswesens, soweit diese nicht unter Abs.3 (Landessache) fallen.

2000er. Grundsätzlich ist diese Verfassungsbestimmung in Art. 14b B-VG Abs. 4, so wie sie formuliert ist, etwas verfehlt. Da dadurch dem föderalen Kuhhandel Tür und Tor geöffnet wird. Jedes einzelne Bundesland hat einen riesigen Trumpf in der Hand.

Wenngleich das Bundesvergabegesetz – in puncto Schienenpersonenverkehr – somit wohl auch in naher Zukunft eher unberührt bleiben wird, wurde im letzten Regierungsprogramm zumindest eine Reform des ÖPNRV-G 1999 angekündigt:

- „Änderung der Finanzierungsregelungen durch Zusammenfassung zu einer zweckgebundenen Zuweisung an die Bundesländer (FAG, FLAF, ÖPNRV-G)
- Zweckbindung der Verkehrsanschlussabgabe für ÖV-Finanzierung mit begleitenden Maßnahmen gegen negativen Standortwettbewerb
- Gesetzliche Festlegung der Gesamthöhe der Mittel und des Verteilungsschlüssels, orientiert an den ÖV-Mindeststandards (Beschlüsse 2014) sowie Zweckbindung für ÖPNV
- Prüfung einer Neuorganisation (Integration in die Linienverkehre etc.) des Schüler-Gelegenheitsverkehrs, um eine Steigerung der Planungseffizienz und eine faire Ausfinanzierung zu erreichen“ (ÖVP/Grüne, 2020, S. 122)

Wie bereits bei der letzten Novelle des ÖPNRV-G 1999 im Jahr 2015, würde dies vor allem zu einer transparenteren Darstellung der Finanzierung des ÖV in Österreich beitragen. Schließlich zielt auch die PSO-Verordnung auf eine deutliche Erhöhung der Transparenz von Finanzierungsflüssen ab.

6.4 Der österreichische Schienenpersonenverkehrsmarkt – ein Monopol bricht auf

Wie in den meisten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union, herrschte auch in Österreich beinahe über das gesamte 20. Jahrhundert hindurch das Monopol der Staatsbahnen. Erst Jahrzehnte nach der Herauslösung der Österreichischen Bundesbahnen aus der mittelbaren Bundesverwaltung lassen sich langsam Anzeichen für eine Marktliberalisierung erkennen. In diesem Abschnitt soll deshalb zum besseren Verständnis zumindest kurz die aktuelle Lage auf dem österreichischen Schienenpersonenverkehrsmarkt umrissen werden.

Seit der Wiederverstaatlichung und den darauffolgenden beiden Weltkriegen stellen die Österreichischen Bundesbahnen das marktbeherrschende Unternehmen auf dem

österreichischen Eisenbahnmarkt dar. Die ÖBB Infrastruktur AG – als größte ÖBB-Tochter für Bau und Instandhaltung des Bahnnetzes, sowie Bahnhöfe und Immobilien zuständig – nennt mit wenigen regionalen Ausnahmen beinahe das gesamte nationale Schienennetz ihr Eigen. Der Schienengüterverkehr wurde infolge des zweiten Eisenbahnpaketes liberalisiert und mittlerweile tummeln sich 35 Marktteilnehmer auf dem Markt. Laut dem Fachverband der Schienenbahnen (2019) kann die ÖBB-Gütertöchter Rail Cargo Group 2018 immerhin noch 66,7% der Verkehrsleistung (Nettotonnenkilometer) für sich verbuchen. Während die Leistungsmenge der Rail Cargo Group stabil blieb, konnten die Mitbewerber beinahe das gesamte Marktwachstum seit der Liberalisierung auf sich verbuchen. Ebenfalls voll im Wettbewerb steht die Postbus GmbH, welche als Bustochter der ÖBB vor allem im ländlichen Raum Nahverkehrsleistungen auf der Straße erbringt. Wie bereits mehrfach angeführt, ist die PSO-Verordnung (VO 1370/2007) zur Liberalisierung des Busmarktes auch in Österreich seit 2009 in Kraft. Die Postbus GmbH ist zwar immer noch das größte Busunternehmen der Republik, aber von den ehemals über 90% Marktanteil sind etwas über ein Jahrzehnt später nur noch 44% übrig (Postbus, 2018). Daher ist es verständlich, dass bei den ÖBB die Befürchtung besteht, dass auch der Postbusmutter – der ÖBB Personenverkehr AG – auf dem Schienenpersonenverkehrsmarkt dieses Schicksal blühen könnte. Den mit rund 95 Mio. direkt vergebenen und gemeinwirtschaftlich erbrachten Angebotskilometern im Fahrplanjahr 2020 ist die ÖBB Personenverkehr AG derzeit bei weitem der Platzhirsch auf dem österreichischen Schienenpersonenverkehrsmarkt.

Einer der größten Hemmschuhe für die Wettbewerbsfähigkeit der ÖBB und ihrer Tochterunternehmen sind die Beamten. Seit 1995 werden neue Mitarbeiter nur mehr auf Grundlage eines privatrechtlichen Vertrages eingestellt. Trotzdem hat das historische Beamtendienstrecht noch heute gewichtige Folgen in Bezug auf die Alters- und Personalkostenstruktur des Konzerns. Jüngere Mitarbeiter verdienen naturgemäß zu Beginn ihrer beruflichen Karriere am wenigsten und deren Fluktuation ist wesentlich höher. Ältere ÖBB-Mitarbeiter, die dem Beamtendienstrecht unterstellt sind, erhalten periodisch Biennalsprünge und waren so in den vergangenen Jahren ein automatisch steigender Kostenfaktor. In anderen EU-Mitgliedsstaaten, hat man vor Öffnung des Marktes für den Ausschreibungswettbewerb insofern eine Lösung für die personellen Altlasten gefunden, indem die Beamten pro Forma direkt in ein Sondervermögen des

Staates überführt wurden und die am Markt agierenden Unternehmen können die erfahrenen Mitarbeiter zu marktüblichen Konditionen vom Staat leasen.

Da die Republik „Open Access-Verkehre“ auf Österreichs Schienen zulässt, für die von jedem Marktteilnehmer nur eine entsprechendes Infrastrukturbenutzungsentgelt (Schienenmaut) zu entrichten ist, sieht sich der Staatskonzern bereits teilweise dem Wettbewerb ausgesetzt. Neben dem Güterverkehr verkehren private Betreiber – wie die Westbahn Management GmbH oder RegioJet a.s. – mittlerweile auch auf den profitablen Fernverkehrsstrecken des Schienenpersonenverkehrs.

Aufgrund der zunehmenden Wettbewerbsintensität im Heimatmarkt haben die ÖBB mit neuen Herausforderungen zu kämpfen. Open Access und intermodaler Wettbewerb bedrohen die Marktanteile der ÖBB Personenverkehr AG. Sie wirken sich direkt auf den eigenwirtschaftlichen Fernverkehr auf der Weststrecke aus und in letzter Konsequenz auch indirekt auf die gemeinwirtschaftlich bestellten Angebote. Aber nicht nur der steigende Kostendruck bringt Herausforderungen mit sich. Auch die zunehmende Fragmentierung der Tarif- und Vertriebslandschaft fordert eine engere Kooperation mit den Verkehrsverbünden und anderen Verkehrsunternehmen, um für die Kunden weiter attraktiv zu bleiben.

6.4.1 Lobbying von ÖBB und Westbahn in Brüssel

Im Zuge des EU-Beitrittes hat sich Österreich den top-down-induzierten Liberalisierungsschritten weitgehend hingegeben. 1997 gründete die ÖBB schließlich ein eigenes Lobbying-Büro in Brüssel und ab Mitte der 2000er gelang es sich mit anderen Staatsbahnen besser zu koordinieren, um die europäische Rechtssetzung über die bottom-up Dimension besser beeinflussen zu können.

An empty rectangular box with a thin black border, intended for the content of Table 2.

Tabelle 2: Freiwillige Meldungen der ÖBB Holding AG zum Lobbying in Brüssel an das Transparenz-Register der Europäischen Union und Lobbyfacts.eu

Betrachtet man die von der ÖBB Holding AG seit 2010 freiwillig gemeldeten Ausgaben und Personalzahlen des Brüsseler Büros an das Transparenz-Register der Europäischen Union, wird deutlich, dass in den Jahren 2014 und 2015 – während der Verhandlungen zum 4. Eisenbahnpaket – ein besonders geschäftiges Treiben

herrschte. Dagegen wurde die österreichische EU-Ratspräsidentschaft in der zweiten Jahreshälfte 2018 nur anhand der Personalzahlen deutlich. Dass die Ausgaben der ÖBB Holding AG für ihr Lobbying in den Jahren 2014 und 2015 stark nach oben schnellten, liegt mit sehr hoher Wahrscheinlichkeit auch daran, dass der damalige Vorstandsvorsitzende der ÖBB, Christian Kern, sich im September 2013 zum Präsidenten der Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) wählen ließ. Dieses Amt führte er bis zu seiner Bestellung als Bundeskanzler im Mai 2016 aus.

Die 1988 gegründete CER dient den europäischen Staatsbahnen, neben ihren eigenen Lobbyingbüros, als weiteres starkes Vehikel um ihre politischen Interessen in Brüssel anzubringen. Der Wirtschaftsverband hat dabei den klaren Auftrag eine starke Verbindung für seine mittlerweile rund 70 Mitglieder zu den EU-Institutionen herzustellen und unterstreicht seine zentrale Aufgabe auf seiner Website klar und deutlich: „CER, representing the vast majority of EU rail business, has always been at the forefront in helping shape rail regulation“ (CER, 2018).

Wie auch die meisten anderen Staatsbahnen, sind auch die ÖBB Mitglied bei einer Vielzahl von Verbänden und Interessensvertretungen, welche direkt oder indirekt in Brüssel vertreten sind. Darunter fallen z.B. die Wirtschaftskammer Österreich (Mitglied bei den European Chambers), die Österreichische Industriellenvereinigung (Mitglied bei Business Europe), der Verband der öffentlichen Wirtschaft und Gemeinwirtschaft Österreichs (Mitglied beim European Centre of Employers and Enterprises providing Public Services), das Rail Forum Europe (RFE) usw.

Aber nicht nur die ÖBB sind in Brüssel stark vertreten, auch ihr stärkster Konkurrent, die Westbahn ist dort mit ALLRAIL (Alliance of Passenger Rail New Entrants) präsent. Die 2017 gegründete ALLRAIL baut ebenfalls jährlich ihre Lobbying-Aktivitäten in Brüssel aus und dient vor allem den nicht-staatlichen Schienenpersonenverkehrsunternehmen und Ticketverkäufern als Sprachrohr. Wobei anzumerken ist, dass einige Mitglieder von ALLRAIL sehr wohl einen staatlichen Hintergrund aufweisen. So hält beispielsweise die französische Staatsbahn SNCF mit 25,1% eine Sperrminorität an der Rail Holding Austria – der Mutter der Westbahn Management GmbH und die ungleich größere Transdev Group S.A. wird zu 66% von der staatlichen französischen Caisse des Dépôts beherrscht.

Trotzdem dient ALLRAIL der Westbahn dazu sich mit gleichgesinnten Unternehmen zu verbünden, um als Newcomer die Marktmacht des ehemaligen Monopolisten weiter zu unterminieren. Im Gegensatz zu anderen zuvor geschützten Sektoren der Daseinsvorsorge (Energie, Post und Telekommunikation) formierte sich im Bahnsektor erst relativ spät ein Lobbyverband der „Privaten“. Dies ist auch insofern interessant, da die bisherigen Liberalisierungsschritte, ohne eine eigene Vertretung der privaten Wettbewerber in Brüssel erfolgten. Auch wenn die privatwirtschaftlichen Interessen auch von anderen Lobbyinstitutionen, wie z.B. Business Europe (2014), vertreten wurden, sah man sich augenscheinlich erst im Zuge der Verhandlungen zum 4. Eisenbahnpaket dazu gezwungen eine eigene Organisation ins Leben zu rufen.

6.4.2 Steiniger Weg zu einem diskriminierungsfreien Wettbewerb am Beispiel der Eisenbahngesetzesnovelle 2015

Für die Konkurrenten der Staatsbahnen ist das Lobbying in Brüssel nur eines von mehreren probaten Mitteln, um ihre Interessen durchzusetzen und sich Gehör zu verschaffen. Seit die Westbahn zum Fahrplanwechsel 2011 ihren Betrieb zwischen Salzburg und Wien aufnahm, musste sie sich ihr Recht durch eine Vielzahl von Klagen vor Gerichten und dem Infrastrukturregulator Schienen Control erkämpfen. Der juristischen Auseinandersetzungen und der harte Wettbewerb mit dem Incumbent¹⁴ ÖBB gefährdete dabei auch die wirtschaftliche Tragfähigkeit der Westbahn, sodass diese sich gezwungen sah ihre Flotte auszutauschen und das Angebot kurzfristig zurückzufahren, um die Kapitalkostenstruktur neu aufzustellen (Schmölz, 2019).

Wie bereits angeführt sorgte die Auseinandersetzung um die Direktvergaben an die ÖBB für einige Unstimmigkeiten zwischen den politischen Parteien. Als weiteres Beispiel für die Kontroversen zwischen ÖBB und Westbahn dienen auch die Verhandlungen rund um die Eisenbahngesetzesnovelle 2015, welche der Umsetzung des Recast zum 1. Eisenbahnpaket (Richtlinie (EU) 2012/34) und der rechtlichen Implementierung des österreichweiten Taktfahrplans diene. Bereits der erste Entwurf der Novelle sorgte für panische Interventionen der Westbahn, die dadurch mehrere Verstöße gegen Unionsrecht und die Diskriminierungsfreiheit ortete:

¹⁴ Als Incumbents (deutsch Amtsinhaber) werden etablierte Eisenbahnunternehmen bezeichnet.

„1) Es wird ermöglicht, dass das BMVIT, Entscheidungen der Schienencontrol-Kommission im Wege von Empfehlungen beeinflusst (§ 13 der Novelle). Damit wird die Unabhängigkeit der SCK aufgehoben und es stellt sich die Frage, inwieweit die Vorgaben der europarechtlichen Vorschriften hinsichtlich der Unabhängigkeit der Regulierungsstelle eingehalten werden.

2) Die getrennte Rechnungsführung zwischen Eisenbahnverkehr- und Infrastrukturunternehmen in integrierten Unternehmen soll künftig nur noch für die Verwendung öffentlicher Mittel gelten (§ 55 Abs 2 und 4 der Novelle). Damit wird ein Rückschritt gegenüber der aktuell gültigen Bestimmung des EibG gemacht. Diese sieht nämlich vor, dass diese getrennte Rechnungsführung für sämtliche Mittel gilt. Somit soll künftig eine Möglichkeit geschaffen werden, Mittel zwischen Absatz und Infrastrukturbereich verschieben zu können.

3) Der Ausschluss des Zuganges von grenzüberschreitenden Personenverkehren wird in der Novelle in § 57 Abs 2 weiter gefasst als in der RL 2012/34/EU vorgesehen. Laut Richtlinie dürfen nur solche grenzüberschreitenden Verkehre eingeschränkt werden, die das wirtschaftliche Gleichgewicht von gemeinwirtschaftlichen Verkehren beeinträchtigen. Die Novelle sieht jedoch vor, dass auch jene Verkehre, deren Trassen mit jenen von gemeinwirtschaftlichen Verkehren kollidieren, ausgeschlossen werden können. Damit wird der Zugang für grenzüberschreitende Verkehre weiter beschränkt als erlaubt“ (WESTbahn-Management-GmbH, 2015)

Nach einigen Reparaturen des Entwurfs auf parlamentarischer Ebene und einer Intervention der EU-Kommission äußerten sich auch die politischen Parteien zu den Vorwürfen: „Die neuen Bestimmungen wurden von den Abgeordneten Andreas Ottenschläger (ÖVP) und Hermann Lipitsch (SPÖ) ausdrücklich begrüßt und trafen auch auf ein grundsätzlich positives Echo bei den Oppositionsparteien, die allerdings einige kritische Einwände vorbrachten. So äußerten Michael Pock (NEOS), Gerhard Deimek (FPÖ) und Georg Willi (Grüne) Bedenken gegen die im Gesetz dem Ministerium eingeräumte Möglichkeit, Empfehlungen für die Entscheidung des Regulators abzugeben, und befürchteten dadurch einen Eingriff in dessen Unabhängigkeit. Die Novelle habe überdies einen starken "ÖBB-Anstrich", bemängelte Willi und meinte, wenn man Wettbewerb wolle, dann sollte man diskriminierungsfrei mit den Marktteilnehmern umgehen. NEOS-Verkehrssprecher Pock wiederum kritisierte zudem auch die Bestimmungen betreffend Aufschläge zum Wegentgelt, in

denen er eine Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Mitbewerber der ÖBB sah“ (Parlamentskorrespondenz, 2015).

Georg Willi von den Grünen wurde in seiner Rede im Nationalrat noch deutlicher: „Es bedurfte der Intervention der EU-Kommission, dass aus der ursprünglichen Vorlage nicht eine reine ÖBB-Vorlage wurde; das ist schon blamabel genug. Also ich sage noch immer: Das Gesetz – bei allem Respekt für die ÖBB – hat einen starken ÖBB-Anstrich“ (100. Sitzung des Nationalrates (XXV. GP), 2015, S. 243).

Derlei Vorwürfe bestätigen ein Stück weit die zu Beginn dieser Arbeit aufgestellte Hypothese, dass Staatsbahnen und ihre Eigentümer durchaus bestrebt sind anstehende Liberalisierungsschritte aufzuschieben. Die wiederholten juristischen Scharmützel der Westbahn mit den ÖBB wiederum bestätigen die Annahme, dass Incumbents dazu neigen Rechtsstandpunkte einzunehmen, welche die vollumfängliche Implementation des EU-Rechts zu ihren Gunsten auslegen. Wie es auch Pasquier (2005) in seinem bottom-up induzierte Ansatz beschreibt.

Ungeachtet ihrer innenpolitischen Agitation werden Staatsbahnen, wie die ÖBB und die DB, aber auch selbst manchmal Opfer von Protektionismus beim Eintritt in die Märkte anderer Mitgliedsstaaten: So kündigte die Trenitalia 2009 eine Kooperation mit der DB Fernverkehr AG und der ÖBB Personenverkehr AG. Daraufhin wurden die beiden mit deutlichen Benachteiligungen bei der Trassenvergabe, bei der Wahl des Zielbahnhofs und bei der Inanspruchnahme von Serviceleistungen konfrontiert. Infolgedessen wurde der italienische Regulator URSF von sich aus tätig und schob dem diskriminierenden Verhalten des italienischen Infrastrukturbetreibers RFI einen Riegel vor. Im nächsten Schritt behauptete die Absatzgesellschaft der italienischen Staatsbahn, Trenitalia, dass eine Gefährdung des wirtschaftlichen Gleichgewichts von gemeinwirtschaftlichen Verträgen bestehen würde. Dieser Argumentation folgte die URSF schließlich und sprach ein Bedienungsverbot, sodass ÖBB- und DB-Schnellzüge auf italienischem Staatsgebiet vom Grenzbahnhof bis zum Zielbahnhof ohne Stationsaufenthalt durchfahren mussten (Schienen Control, 2011, S. 33).

Diese Beispiele veranschaulichen, dass der Europäisierungsprozess auf dem Weg zu einem diskriminierungsfreien Schienenpersonenverkehr – wie in Kapitel 2.2.1 beschrieben – nicht nur durch eine rein vertikale top-down induzierte EU-

Ordnungspolitik erfolgt. Vielmehr geben sich die Mitgliedsstaaten bisweilen alle Mühe dem etwas entgegen zu setzen, um die Interessen ihrer Staatsbahnen zu schützen.

7 Wettbewerbliche Vergabe vs. Direktvergabe

Die Debatte um die wettbewerbliche Vergabe von gemeinwohlorientiertem Öffentlichen Verkehr, kreist naturgemäß primär um Fragen nach geringstmöglichen sozioökonomischen Kosten und höchstmöglichen Nutzeneffekten. Die europäische Eisenbahnindustrie hat in den letzten beiden Jahrzehnten – auch bedingt durch unionsrechtliche Vorgaben – wichtige Umstrukturierungs- und Deregulierungsmaßnahmen eingeleitet, um die Effizienz der Eisenbahnsysteme zu steigern. Die in der Literatur erzielten Ergebnisse sind nicht ganz schlüssig, da sie von der Methodik, dem Zeitraum und der Anzahl der analysierten Eisenbahnsysteme abhängen. Die meisten Studien scheinen jedoch darauf hinzudeuten, dass horizontale Reformen (wie die Einführung neuer Betreiber im Güterverkehrs- oder im Personenverkehrssektor) das Effizienzniveau der Branche verbessert haben. Weitgehend ungeklärt bleibt jedoch der Effekt der vertikalen Trennung von Infrastruktur und Betrieb (Cantos et al., 2012, S. 72).

Unabhängig davon propagieren manche Aufgabenträger, wie die Bayerische Eisenbahngesellschaft, eine stark gestiegene Effizienz im Wettbewerb auf ihrer Homepage: „Die BEG konnte die Verkehrsleistung (Zugkilometer) fast kontinuierlich steigern, obwohl die verfügbaren Finanzmittel für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) real geschrumpft sind. Denn die Infrastrukturgebühren für die Benutzung von Gleisen und Bahnhöfen sind deutlich schneller gestiegen als die Regionalisierungsmittel, die der Bund für die Finanzierung des SPNV zur Verfügung stellt. Möglich war die Ausweitung der Verkehrsleistung nur durch Vergaben im Wettbewerb, die zu günstigeren Angeboten der Eisenbahnverkehrsunternehmen geführt haben. 2017 wurden die Regionalisierungsmittel seit über zwei Jahrzehnten zum ersten Mal deutlich erhöht“ (Bayerische-Eisenbahngesellschaft-mbH, 2020)

Aber an den deutlichen Einsparungen und den etablierten Vergabeprozessen scheinen sich nicht alle zu erfreuen. Auf dem stark liberalisierten deutschen Eisenbahnmarkt wettern mittlerweile auch die privaten Betreiber über eine zu detaillierte und zu stark regulierte Auftragsvergabe durch die Aufgabenträger. „Die Aufgabenträger müssten aus der Schleife herauskommen, für immer weniger Geld, immer bessere Leistung zu erwarten. Inzwischen sei die Situation so, dass weniger Geld auch zu schlechten Leistungen führe“ (RailBusiness, 2019). Auch die zunehmende Übernahme großer Teile der Wertschöpfungskette durch den

Aufgabenträger senkt in Summe weder die Kosten, noch verbessert sich dadurch die Qualität der Verkehre. In der Corona-Krise zeigten sich auch deutlich die negativen Effekte des Preiskampfes auf den deutschen Schienen: „Das könnte jetzt vor allem den preisaggressiven Newcomern Kopf und Kragen kosten. Nach den letzten verfügbaren Zahlen der Bundesnetzagentur lag 2018 der Gewinn pro erlöstem Euro im Durchschnitt der Verkehrsunternehmen nur bei 0,1 Prozent. Die Jahre zuvor waren die Umsatzrenditen durchweg negativ. Mit anderen Worten: Im Regionalverkehr wird auf der Schiene kein Geld verdient“ (Fockenbrock, 2020, S. 22).

In dasselbe Horn stoßen Böttger und Berschin (2019, S. 30) indem sie unterstreichen, dass es mittlerweile kaum noch einem EVU gelingt auf dem deutschen Nahverkehrsmarkt seine Kapitalkosten zu erwirtschaften. Ausgenommen ist die DB Regio, welche aus Altverträgen immer noch Umsatzrendite von fünf Prozent und eine Kapitalverzinsung von zehn Prozent erzielt. „Die wenigen privat finanzierten EVU im deutschen Markt (Transdev, GoAhead, National Express, Benex) beteiligen sich nur sehr selektiv an Ausschreibungen. Es sind nur wenige privat finanzierte EVU im Markt aktiv, viele internationale Betreiber meiden den Markt in Deutschland (zum Beispiel FirstGroup, Stagecoach, MTR, EJRC).“ Die Gründe dafür sind vielschichtig. „In der Gesamtschau ziehen die Aufgabenträger zunehmend Entscheidungen an sich, die zuvor Teil der unternehmerischen Gestaltungsoptionen waren. Die Aufgabenträger legen faktisch Fahrzeugtypen, Fahrpläne und Serviceangebote fest. Auch bei der Preisfestsetzung haben die Betreiber kaum Spielräume. Bei Ausschreibungen mit Fahrzeugbereitstellung und abgespaltenem Vertrieb verbleibt den Betreibern kaum noch Gestaltungsspielraum. Inzwischen sind auch die Tarifverträge soweit harmonisiert, dass auch Lohnkosten oder Produktivitätsfaktoren kaum eine Differenzierung ermöglichen“ (Böttger und Berschin, 2019, S. 32). Damit die unternehmerische Freiheit, Qualität, Kundennutzen und Innovation wieder verstärkt in den Fokus der Betreiber rücken, muss die bisherige Vergabep Praxis ein Stück weit überdacht werden. Das heißt nicht, dass effiziente Kostenstrukturen dabei ins Hintertreffen geraten müssen. Es ist durchaus möglich Bruttoverträge nach der Hälfte der Laufzeit in Nettoverträge umzuwandeln oder Verlängerungsoptionen bei guter Qualität anzubieten, um mehr Anreize im Sinne der Kunden zu schaffen und zur Steigerung der Innovationskraft können durchaus mehr Freiheiten bei der Erbringung der Betriebsleistung zugelassen werden.

Für Vertreter der Kommunalwirtschaft, wie z.B. Klug und Pauritsch (2016, S. 115) greift eine rein betriebswirtschaftliche Kostenbetrachtung beispielsweise nach Euro pro Zugkilometer ohnehin zu kurz. Ihrer Meinung nach müssen die Gesamttransaktionskosten einer Liberalisierung des Öffentlichen Verkehrs betrachtet werden. Unter diesen „sozialen und volkswirtschaftlichen Kostenbestandteilen die vom öffentlichen Auftraggeber getragen werden“ subsumieren sie auch die „okkulten Transaktionskosten des Kapitals durch Übernahme von Altlasten und Schulden, von Kosten der Ruhestandsversorgung und Mehrkosten der übernommenen Beamteninnen und Beamten und von jenen Kosten der Behörde, die durch das Wettbewerbsregime entstehen und über die Kosten der Direktvergabe hinausgehen und letztendlich von der Allgemeinheit und den Steuerzahlern getragen werden.“

Vor allem die Vergaberichtlinien bereiten in erster Linie den Kommunen und kleineren Verkehrsverbünden, aufgrund ihrer begrenzten personellen und fachlichen Ressourcen, oft erhebliche Probleme. Eine besonders große Herausforderung stellt dabei die restriktive Judikatur des EuGH dar, der von einer rechtskonformen Anwendung des Gemeinschaftsrechts bei der Vergabe an Unternehmen mit privater Beteiligung ausgehen muss (Pürgy, 2009, S. 412).

Bei der Finanzierung des gemeinwohlorientierten Öffentlichen Verkehrs kreist die Debatte aber nicht immer nur um die Kosteneffizienz, Qualität und Vergabemodalitäten des jeweiligen mit der Dienstleistung im öffentlichen Interesse beauftragten Unternehmens. Vor allem in Deutschland und Frankreich werden immer öfter auch innovative neue Finanzierungsmodelle diskutiert, zum einen um der Allgemeinheit wenig Kosten aufzubürden und zum anderen um verstärkte raumordnungspolitische Lenkungseffekte zu erzielen. Insbesondere eine verstärkte Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Verkehrs wird wohl auch in Zukunft noch für einige Furore sorgen. So führen Boltze und Groer (2012, S.137-139) verschiedene Instrumente an um beispielsweise Autofahrer – welche vor allem in Ballungsräumen von der entlastenden Wirkung des ÖV profitieren – verstärkt an den Kosten zu beteiligen. Aber auch jene die von einer guten ÖV-Anbindung profitieren, wie Arbeitgeber – welche weniger PKW-Stellplätze für ihre Mitarbeiter zur Verfügung stellen müssen – oder den Handel – welcher von wesentlich höheren Umsätzen bei guter ÖV-Anbindung profitiert. Besonders interessant erscheint aber eine Kostenbeteiligung von Immobilienbesitzern, diese bezahlen schließlich bei der Erschließung durch Straßen

Erschließungsbeiträge an die Gemeinden, für einen ÖV-Anschluss fallen bisher keine direkten Kosten an, aber der Wert der Immobilie steigt aufgrund der erhöhten Lagegunst bzw. Erreichbarkeit stark an.

Wenngleich in Österreich bisher kein Ausschreibungswettbewerb im Schienenpersonenverkehr erfolgte, sorgte der Open-Access-Wettbewerb zwischen ÖBB und Westbahn in Summe jedoch unbestritten für Effizienzsteigerungen und verstärkte Kundenorientierung bei der Staatsbahn. Allerdings gingen mit dem Auftauchen des neuen Marktteilnehmers auch einige Probleme einher. Naturgemäß entstanden durch den Markteintritt des Wettbewerbers auch Überkapazitäten, die das Angebot für beide Betreiber unwirtschaftlich machten. Aber auch für die Kunden entstanden teilweise Nachteile: So konnte beispielsweise der Integrierte Taktfahrplan nicht einwandfrei gesichert werden und von 2017 bis 2019 ging aufgrund einer Trassenpriorisierung des Infrastrukturbetreibers (ÖBB Infrastruktur AG) für die Westbahn, der Taktknoten Amstetten für die ÖBB Personenverkehr AG verloren. Neben der fehlenden Tarifkooperation und der daraus resultierenden verringerten Flexibilität aufgrund unterschiedlicher Tickets, hatten die Kunden somit mit längeren Fahrtzeiten aufgrund langer Umsteigezeiten und einem langfristig nicht verlässlichen Fahrplanangebot zu kämpfen.

Im Rahmen der Liberalisierung des österreichischen SPNV-Marktes werden aber noch einige spannende Themen aufkommen. Beispielsweise schreibt die Durchführungsverordnung 869/2014 (zur PSO-Verordnung) über neue Schienenpersonenverkehrsdienste im echten Ausschreibungswettbewerb einen Gleichgewichtstest vor, der einem EVU den Marktzugang verwehren kann. „Das Recht auf Zugang zum Markt kann beschränkt werden, wenn dieses Recht das wirtschaftliche Gleichgewicht der öffentlichen Dienstleistungsaufträge gefährden würde.“ Incumbents nutzen diese Regelung gerne um sich gegen in den Markt drängende neue EVU's zu wehren. Aber nicht nur staatliche Großkonzerne nutzen diese Strategie, auch junge privatwirtschaftliche Unternehmen greifen gerne darauf zurück, denn die Regelung schützt jedwedes bestehende Incumbent vor Angriffen im Ausschreibungswettbewerb. Auch Privatbahnen nutzen diese Möglichkeit somit gerne, um sich vor unliebsamen Nebenbuhlern zu schützen.

Für einen Ausschreibungswettbewerb müssen sich neben den EVU's oft vielmehr die Besteller wappnen. Derzeit sind die österreichischen Aufgabenträger nämlich noch

relativ stark vor Überzahlung geschützt, denn eine Direktvergabe bedingt stets eine Überkompensationsgrenze. Eine Vergabe im Ausschreibungswettbewerb nicht. Somit ist der Besteller bei der Direktvergabe wesentlich stärker vor Überzahlung geschützt als bei einer Ausschreibung im Wettbewerb. Für ein EVU bringt eine Direktvergabe nicht zwangsweise nur Vorteile, es kann nämlich auch durchaus vorkommen, dass ein EVU bei einer Direktvergabe mittels Bruttovertrag schlechter aussteigt, als wenn es einen Nettovertrag im Ausschreibungswettbewerb gewinnt.

Durch die EU-induzierte Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs ist es in vielen Ländern aber auch zu interessanten Nebeneffekten gekommen. So kommt beispielsweise Marco Di Giulio (2016, S. 15) zu dem Schluss, dass Staatsbahnen deren Heimatmarkt einer stärkeren Liberalisierung ausgesetzt sind, wie DB und FS eher dazu tendieren sich zu internationalisieren und in andere Märkte expandieren, als jene Staatsbahnen deren Heimatmärkte noch weitgehend geschützt sind, wie z.B. bei RENFE und SNCF. Einen der Hauptgründe sieht Di Giulio darin, dass die Liberalisierung des Heimatmarktes es dem Management ehemaliger Monopolisten ermöglichte, allmählich unabhängiger von nationalen Interessengruppen wie Gewerkschaften und politischen Parteien zu werden, wodurch es mittels Desinvestitionen im Inland die Expansion im Ausland vorantreiben konnte.

Nach aktuellem Stand scheint zumindest die Frage des Unbundling zwischen Eisenbahninfrastrukturunternehmen (Infrastruktur) und Eisenbahnverkehrsunternehmen (Betrieb) mit einer Vielzahl von Präjudizien (siehe Kapitel 5.5) weitgehend geklärt zu sein. Es scheint, als wären die groben juristischen Eckpfeiler für das Weiterbestehen integrierter Konzerne – wie DB, SNCF oder ÖBB – dadurch eingeschlagen und eine „Zerschlagung der Staatsbahnen“ dadurch abgewandt. Wodurch Verbundvorteile innerhalb der Konzernstrukturen erhalten bleiben können, was im Ausschreibungswettbewerb zumindest nicht von Nachteil ist.

8 Resümee und Fazit

Der Eisenbahnmarkt war lange Zeit ein typisches Beispiel in der theoretischen wirtschaftswissenschaftlichen Literatur für die Legitimität eines Wirtschaftsmonopols im Interesse der Allgemeinheit. Der französische Ökonom Léon Walras beschreibt bereits 1875 im zweiten Band seines Werkes *Éléments d'économie politique pure*, dass auch der Staat bei Dienstleistungen im öffentlichen Interesse das Ziel der Nutzenmaximierung verfolgt, weshalb in seinen Augen Wirtschaftsmonopole wie die Eisenbahn auf einem gesellschaftlichem Interesse gründen. Doch schon bald wurde offenkundig, dass allen Monopolen sowohl dynamische als auch statische Ineffizienzen innewohnen und diese letztendlich zu einem Wohlfahrtsverlust führen können (Siehe dazu S. 32). Der mangelnde Wettbewerb und ein sehr überschaubarer Innovationsgrad war auch einer der entscheidenden Gründe, warum die Eisenbahn gegenüber dem motorisierten Individualverkehr letztendlich ins Hintertreffen geriet. Der Kunde war im Monopol der „Beförderungsfall“ und nicht wie im Wettbewerb der kostbare Dreh- und Angelpunkt der gesamten Wertschöpfungskette.

Im vollen Bewusstsein dieser wirtschaftshistorischen Begebenheiten versucht die EU-Kommission seit Jahrzehnten nach Kräften den europäischen Eisenbahnmarkt wiederzubeleben und sieht die Lösung dafür in einem liberalisierten aber stark regulierten Wettbewerbsmarkt. Dabei folgt sie ganz dem sozioökonomisch etablierten Prinzip der freien Marktwirtschaft. Schließlich ist in einem wettbewerbsfähigen Markt der Kunde immer König.

Gleichzeitig beweist auch die Kommission – als Motor der Integration bzw. der Liberalisierung –, dass sie in all ihren Rechtssetzungen auch die Daseinsvorsorge zum Ausgleich der räumlichen bzw. territorialen Ungleichheit mitdenkt, um soziale Teilhabe zu garantieren und nachhaltige sozioökonomische Schäden zu minimieren. Ungeachtet dessen wird in Anbetracht der europäischen Regulierungsmaßnahmen klar, dass sich die alte Doktrin der Daseinsvorsorge dem Primat der Ökonomie zumindest teilweise beugen muss. Wir finden uns zwar derzeit im Wandel vom umfassenden Wohlfahrtsstaat zum Gewährleistungsstaat wieder, aber dies muss nicht heißen, dass die Daseinsvorsorge auf der Strecke bleibt. Schließlich zog die EU-Kommission nie in Zweifel, dass die Mitgliedsstaaten auch weiterhin gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen eingehen und damit Dienstleistungen im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse erbringen sollen.

Eingangs wurde folgende Forschungsfrage gestellt: *Erscheint ein gemeinwirtschaftlich orientierter österreichischer Schienenpersonenverkehr auf Dauer mit der zunehmenden Europäisierung kompatibel?* Diese kann nach eingehender Analyse in den vorhergehenden Kapiteln mit einem klaren Ja beantwortet werden. Mehr Wettbewerb wird schrittweise zugelassen und den Mitgliedsstaaten wird ausreichend Ermessensspielraum eingeräumt. Für Staaten wie Österreich, blieb dabei sogar weiterhin die Möglichkeit bestehen, Schienenpersonenverkehrsleistungen in Direktvergabe zu bestellen.

Die Europäisierung der Schiene scheint dabei auf den ersten Blick einem rein vertikalen top-down Mechanismus (Radaelli, 2003, S. 41-42) zu folgen, der den Mitgliedsstaaten die EU-Vorgaben aufzwingt. Diesen Eindruck unterstreicht auch die erste Unterhypothese der Arbeit: *Die Europäische Kommission versucht den Wettbewerb durch ordnungspolitische top-down-Vorgaben zu forcieren und nutzt verschiedene Instrumente, um nationale Implementationsprozesse zu erzwingen.*

Dieser Hypothese kann jedoch nur teilweise zugestimmt werden. Ein rein vertikaler top-down-Mechanismus, welcher von klaren EU-Regelwerken ausgeht, die schlicht umzusetzen sind – also eine „negative Integration“ zur Folge hat – konnte im Zuge der vorangegangenen Analysen nicht festgestellt werden. Zwar „übernehmen“ und „adaptieren“ die Mitgliedsstaaten tatsächlich viele EU-Vorgaben widerspruchsfrei, aber je stärker die Anpassungskosten (also der „Misfit“) ist, desto nachdrücklicher suchen die Mitgliedsstaaten Wege und Mittel, um sich diesen entgegenzustellen. Bei technischen Herausforderungen in der Eisenbahnpolitik hat sich die ERA für die Europäische Kommission als brauchbares Instrument erwiesen, um die Implementationsprozesse weiter zu forcieren. Dies sowohl mittels vertikalen top-down-Vorgaben, aber auch durch die horizontale Einbindung und Beratung nationaler Behörden.

Die Vielzahl von eisenbahnpolitischen Vertragsverletzungsverfahren erwecken den Eindruck einer klaren top-down-Dimension, sowohl im Rahmen von technischen als auch marktpolitischen Rechtsvorgaben. Dies rührt jedoch daher, dass dieses Instrument zur Beanstandung von Nonkonformität defacto nur von der EU-Kommission genutzt werden kann und nur die erste Stufe vor der Anrufung des Europäischen Gerichtshof durch die EU-Kommission darstellt. In weiterer Folge diente der EuGH dann nicht selten für die EU-Kommission als probates Instrument um den eigenen

Rechtsstandpunkt durchzusetzen. Wenngleich sich die Mitgliedstaaten anfangs oft den Urteilen des EuGH beugen mussten, nutzen sie ihn mittlerweile auch selbst immer stärker, um ihren Standpunkt zu untermauern. Dabei geben sie sogar Stellungnahmen in Verfahren anderer Mitgliedsstaaten ab und scheuen sich auch nicht davor selbst Verfahren vor dem EuGH anzustreben. Auch die Verfahren, die von der EU-Kommission an den Europäischen Gerichtshof weitergeleitet wurden, bieten zwar die Adaptabilität durch Rechtsprechung, um Liberalisierungsintentionen umzusetzen, sie folgen aber keinesfalls einem deterministischen Drang zur Liberalisierung des Binnenmarktes ohne Rücksicht auf die Besonderheiten eines Wirtschaftssektors – wie in Kapitel 5.6 erläutert. Der EuGH war der Staatengemeinschaft stets als Europäisierungsinstrument dienlich, wenngleich er durchaus auch die Grenzen der Liberalisierung aufzeigte. Dadurch wird auch deutlich, dass die Europäisierung der Eisenbahnpolitik nicht ausschließlich mit „Liberalisierung“ gleichzusetzen ist.

Dass es auch im Rahmen von Verfahren vor dem EuGH und im Zuge der Zusammenarbeit mit den EU-Agenturen zu bottom-up induzierten Prozessen kommt, wird erst bei genauerer Betrachtung ersichtlich. So ist die ERA bei weitem nicht als reines top-down-Europäisierungsinstrument zu betrachten. Der auf technischer Ebene erfolgende Austausch nationaler Beamten und Spezialisten im Rahmen der ERA, hatte durchaus auch bottom-up-induzierte Notifikationen zur Folge, um die Interoperabilität auf dem europäischen Eisenbahnmarkt deutlich zu verbessern. Ähnlich verhielt es sich auf rechtlicher Ebene im Rahmen von EuGH-Verfahren, wie der Fall österreichischer Beamten zeigt, die sich in einem strittigen EuGH-Verfahren anderer Mitgliedsstaaten zu Wort meldeten und so auch die nationale Gangart im Umgang mit Direktvergaben aktiv rechtlich legitimierten – mehr dazu in Kapitel 5.5.

All dies sind Indizien für einen ebenfalls parallel stattfindenden bottom-up Prozess, welche zum Teil auch die eingangs formulierten zweiten Unterhypothese bestätigen: *Österreich sieht sich durch die Europäisierung des Schienenpersonenverkehrs einer zunehmenden Liberalisierung ausgesetzt und versucht im Gesetzwerdungsprozess seine eigenen Präferenzen bottom-up induziert hochzuladen.*

Noch weiter verstärkt und bestätigt wird die Hypothese durch die bereits in Kapitel 6.2 erwähnte Presseaussendung des ehemaligen Verkehrsministers Jörg Leichtfried, der „erläuterte, wie lange Österreich in Brüssel gegen das EU-Dogma gekämpft hat, dass

auch der öffentliche Verkehr bedingungslos dem Wettbewerb unterworfen werden muss. Österreich hat dabei letztlich Erfolg gehabt. Das 4. Eisenbahnpaket erlaubt die Direktvergabe von Verkehrsdiensten weiterhin, ebenso natürlich auch Ausschreibungen“ (SPÖ-Parlamentsklub, 2017). Des Weiteren spricht das besondere Engagement der ÖBB in Brüssel ebenfalls eine recht deutliche Sprache. Beide zuletzt aktiven Vorstandsvorsitzenden des Staatskonzerns waren gleichzeitig auch Präsidenten des europäischen Verbandes der Staatsbahnen (CER). Auch dies deutet auf ein besonders bottom-up orientiertes Politikverständnis der österreichischen Staatsbahn hin, wodurch ihr ermöglicht werden soll frühzeitig Einfluss auf den europäischen Gesetzwerdungsprozess zu nehmen. Neben den starken Aktivitäten der ÖBB in Brüssel, lässt auch die Mitbegründung von ALLRAIL durch die Westbahn Management GmbH eine deutliche bottom-up Dimension bei der Europäisierung der österreichischen Eisenbahnpolitik erkennen.

Andererseits erfolgten diese Aktivitäten auf dem Brüsseler Parkett oft erst innerhalb des letzten Jahrzehntes. Bis heute wird der weitaus größte Teil umsetzungspflichtiger EU-Rechtsmaterien widerspruchsfrei in nationales Recht implementiert, insbesondere wenn keine oder kaum Anpassungskosten entstehen. Vielmehr bemängeln nationale Stakeholder des öfteren ein überbordendes „gold plating“ – also die Übererfüllung von EU-Mindeststandards.

Bei der Europäisierung der österreichischen Eisenbahnpolitik handelt es sich somit weder um eine ausschließlich bottom-up getriebene Einflussnahme noch um eine rein top-down induzierte EU-Ordnungspolitik, sondern vielmehr um einen horizontalen Mechanismus.

Wenngleich die beiden Unterhypothesen somit zwar richtig sind, treffen sie nur bedingt zu. Die ihnen übergeordnete Haupthypothese jedoch konnte durchwegs bestätigt werden: *Staatliche Eisenbahnunternehmen versuchen anstehende Liberalisierungsschritte möglichst lange aufzuschieben, um bestehende Vorteile nutzen zu können und um ihre Marktmacht so gut wie möglich abzusichern. Die Mitgliedsstaaten unterstützen sie dabei, indem sie Rechtsstandpunkte einnehmen, die es ihnen ermöglichen, die Implementation hinauszuzögern.*

Die Hypothese, dass die Mitgliedsstaaten versuchen, Liberalisierungsschritte in der EU-Eisenbahnpolitik hinauszuzögern, lässt sich allein schon durch die Klage des EU-

Parlaments gegen den Rat 1983 verifizieren, wobei der Rat der jahrzehntelangen Untätigkeit überführt wurde – wie in Kapitel 4.1 dargelegt. Weitere Bestätigung findet die Hypothese in den Vertragsverletzungsverfahren zum ersten und zweiten Eisenbahnpaket – siehe dazu Kapitel 4.2. Allein schon durch diese beiden Fälle wird ersichtlich, dass das partielle Verschleppen der Europäisierung eines Wirtschaftssektors kein rein österreichisches Phänomen ist, es zieht sich insbesondere in der Eisenbahnpolitik seit Mitte der 80er Jahre auch durch den Rest der Staatengemeinschaft.

Diese Praxis des Verschleppens folgt der Logik des Misfit-Modells, wonach – wie in Kapitel 2.2 verdeutlicht – die Höhe der nationalen Opportunitätskosten auch die Konsensfindung und die potenziell darauffolgende Ratifizierungsgeschwindigkeit mit beeinflussen. Oder wie Börzel (2003, S. 3) es formuliert: „the need to adapt domestically to European pressures may have significant return effects at the European level, where Member States seek to reduce the ‘misfit’ between European and domestic arrangements by shaping EU decisions.“

Wie in Kapitel 2.2.2 erläutert besteht die Schwäche des Misfit-Modells jedoch darin, dass ein sehr reduziertes und statisches Bild von Institutionen und Regierungen gezeichnet wird und akteurszentrierte bzw. netzwerktheoretische Ansätze in Bezug auf die Europäisierung eines Politikfeldes wenig Beachtung finden (Drews, 2014, S. 35). Dem wurde versucht bestmöglich entgegenzuwirken. So wurde auch die Empfehlung von Treib (2003, S. 524) nachgegangen, „dass parteipolitisch definierte Interessen von Regierungen neben dem strukturellen ‚fit‘ oder ‚misfit‘ mit in den Blick genommen werden müssen, wenn man Erfolg oder Scheitern der Umsetzung europäischer Richtlinien erklären will“.

Auch wenn manche Aussagen parteipolitischer Akteure den Anschein erwecken mögen, ließ sich anhand der nackten Zahlen keine eindeutige Präferenz definieren (Parteiendifferenzhypothese). Sowohl die Presseaussendungen als auch die Regierungsprogramme weisen darauf hin, dass eher links orientierte österreichische Parteien Direktvergaben präferieren und rechtskonservative sowie liberale Parteien eher die Stimme für den Ausschreibungswettbewerb erheben. Letztendlich lässt sich anhand der finanziellen Zuwendungen aber nicht ablesen, welche Parteien der Staatsbahn und den Direktvergaben zugeneigter sind und welche nicht. Deutlich nachweisen lässt sich jedoch, dass ein eindeutiger Einfluss der EU-Vorgaben auf die

Regierungsprogramme der letzten Jahre stattgefunden hat und es somit durchaus auch zu einem Framing der Ideen und Überzeugungen innerhalb der nationalen politischen Parteien gekommen ist.

Die in Kapitel 6.3 untersuchte zusätzliche Dimension der Länder und die Frage ihres Handlungsspielraumes bei Änderungen im Vergaberecht hat sich als besonders interessant erwiesen. Bedauerlicherweise konnte dieses Thema auch aus Ermangelung an Quellen nicht näher analysiert werden. Die Ereignisse rund um den Abschluss der neuen Verkehrsdiensteverträge Ende 2018 und Ende 2019 zeigten jedoch, dass den Ländern viel daran gelegen ist, die ihnen zur Verfügung stehenden Vergabemöglichkeiten unter allen Umständen zu nutzen. Auch aufgrund des Art. 14b Abs. 4 des Bundesvergabegesetzes ist eine baldige Änderung des nationalen Vergaberegimes auf der Schiene somit wohl eher unwahrscheinlich. Dies bestätigt, dass ein innerstaatlicher Politikwandel nur stattfindet, wenn die jeweils mächtigen Akteure ein Interesse daran haben europäische Politik in nationale Politik umzusetzen (Börzel und Panke, 2015, S. 4). In einem stark föderalistisch geprägten Mitgliedsstaat wie Österreich zählen schließlich auch die Länder zu den mächtigsten Akteuren im politischen System. Jede österreichische Bundesregierung ist im Rahmen EU-induzierten Politikwandels nur so flexibel, wie es die Bundesländer zulassen.

Ursprünglich war auch geplant im Zuge der Arbeit die Rolle der letzten Bundesregierungen im EU-Ministerrat durch eine vertiefende Analyse von Ratsdokumenten aus den Verhandlungen zum 4. Eisenbahnpaket näher zu beleuchten. Aber aufgrund von rechtlichen Einschränkungen konnte diese bedauerlicherweise nicht in die Arbeit integriert werden. Nichtsdestotrotz ist es mit der vorliegenden Arbeit gelungen, sowohl die Forschungsfrage als auch die aufgestellten Hypothesen in ausreichendem Maße zu bestätigen.

Ungeachtet der Theorie und Methodik der vorliegenden Arbeit wurde versucht dem Leser einen möglichst umfassenden Eindruck zur europäischen und österreichischen Eisenbahnpolitik zu vermitteln. Nicht zuletzt deshalb wurde auch dargelegt, warum eine funktionierende Verkehrswirtschaft und -infrastruktur sowohl für regionale und nationalen Akteure als auch für den supranationalen europäischen Binnenmarkt unerlässlich ist. Letztendlich fußt die sozioökonomische und damit auch politische Legitimation für die Finanzierung eines möglichst umfassenden Mobilitätsangebotes zum einen auf dem gemeinwohlorientierten territorialen sozialen Ausgleich und zum

anderen auf der wirtschaftlichen Effizienz des selbigen. Deshalb ist ein gemeinwohlorientierter österreichischer Schienenpersonenverkehr auch mit den bisherigen Europäisierungsschritten kompatibel.

Allerdings muss der geforderte Wettbewerb auch in Zukunft ein ausreichendes Maß an wirtschaftlicher Handlungsfreiheit mit sich bringen. Das heißt für die Bundesregierung, dass sie zuallererst ihr eigenes Unternehmen von Altlasten befreien muss, bevor sie es in den Wettbewerb schickt, um das kapitalintensive Eigentum des Steuerzahlers nicht zugunsten privater – und leider oft auch ausländischer staatlicher Shareholder – zu verfeuern. Das heißt für die Aufgabenträger, dass sie zwar als Kontrollinstanzen dienen, den Verkehrsunternehmen aber ein ausreichendes Maß an unternehmerischer Freiheit zugestehen müssen, um Innovation und Kundenorientierung im Wettbewerb zu fördern. Denn in einem echten Wettbewerbsmarkt machen Teile der Wertschöpfungskette der Verkehrsunternehmen in der öffentlichen Hand der Aufgabenträger keinen Sinn. Im Umkehrschluss bedeutet das aber auch für die Verkehrsunternehmen, dass sie ihren vollen Fokus auf die Hebung von Effizienzen, Profitabilität und vor allem Qualität im Sinne der Kunden legen müssen, um auch hinkünftig als zukunftsfähiger und nachhaltiger Verkehrsträger gelten zu können.

Literaturverzeichnis

Primärliteratur

Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft. 1991. ABl. EG 1991, Nr. L 237, Rat der Europäischen Union, RAT. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?qid=1481647975353&uri=CELEX:31991L0440>. [Zugriff: 31.05.2020].

Vertrag über die Europäische Union. 1992. Amtsblatt Nr. C 191, Europäische Union. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:11992M/TXT>. [Zugriff: 31.05.2020].

Vertrag von Amsterdam: zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. 1997. ABl. EG Nr. C 340, Europäische Union, EU. Verfügbar unter: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-de.pdf>. [Zugriff: 31.05.2020].

Stenographisches Protokoll - 100. Sitzung des Nationalrates der Republik Österreich XXV. Gesetzgebungsperiode, 2015. Wien. Verfügbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/NRSITZ/NRSITZ_00100/fname_54377_0.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Volkswagen AG. 2020. Mobilität für kommende Generationen. Geschäftsbericht 2019. Verfügbar unter: https://www.volkswagenag.com/presence/investorrelation/publications/annual-reports/2020/volkswagen/Y_2019_d.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Bayerische-Eisenbahngesellschaft-mbH. 2020. *Warum setzt die BEG auf Wettbewerb?* [Website]. München: Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH. Verfügbar unter: <https://beg.bahnland-bayern.de/de/wettbewerb/warum-wettbewerb>. [Zugriff: 31.05.2020].

Bundesgesetz zur Neuordnung der Rechtsverhältnisse der Österreichischen Bundesbahnen (Bundesbahngesetz 1992) 1992. BGBl. Nr. 825/1992, Nationalrat, NR.

Verfügbar

unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XVIII/III_00652/imfname_261749.pdf.

[Zugriff: 31.05.2020].

Gemeinwirtschaftlicher Leistungsbericht 2011, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie 2012a. Wien. Verfügbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/BR/III-BR/III-BR_00497/index.shtml. [Zugriff:

31.05.2020].

Gemeinwirtschaftlicher Leistungsbericht 2012, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie 2013. Wien. Verfügbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/III/III_00094/imfname_360872.pdf.

[Zugriff: 31.05.2020].

Gemeinwirtschaftlicher Leistungsbericht 2013, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie 2014. Wien. Verfügbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/III/III_00098/index.shtml. [Zugriff:

31.05.2020].

Gemeinwirtschaftlicher Leistungsbericht 2014, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie 2015. Wien. Verfügbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/III/III_00257/imfname_529295.pdf.

[Zugriff: 31.05.2020].

Gemeinwirtschaftlicher Leistungsbericht 2015, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie 2016. Wien. Verfügbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXV/III/III_00365/imfname_621820.pdf.

[Zugriff: 31.05.2020].

Gemeinwirtschaftlicher Leistungsbericht 2016, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie 2018. Wien. Verfügbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/III/III_00119/fname_682961.pdf.

[Zugriff: 31.05.2020].

Gemeinwirtschaftlicher Leistungsbericht 2017, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie 2019. Wien. Verfügbar unter:

https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXVI/III/III_00266/index.shtml. [Zugriff: 31.05.2020].

Gesamtverkehrsplan für Österreich, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie (BMVIT) 2012b. Wien. Verfügbar unter: <http://docplayer.org/18345131-Gesamtverkehrsplan-fuer-oesterreich.html>. [Zugriff: 31.05.2020].

CER. 2018. *CER Timeline* [Website]. Brüssel: Community of European Railway and Infrastructure Companies (CER) Verfügbar unter: <https://www.cer.be/timeline>. [Zugriff: 31.05.2020].

2011. Tätigkeitsbericht 2010 Schienen-Control GmbH. Verfügbar unter: https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/III/III_00258/imfname_226144.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, 96/C 281/03, Europäische Gemeinschaft 1996. Brüssel. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:C1996/281/03&from=EN>. [Zugriff: 31.05.2020].

Weissbuch: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010 - Weichenstellungen für die Zukunft, KOM(2001) 370, Europäische Kommission 2001. Brüssel. Verfügbar unter: http://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/themes/strategies/doc/2001_white_paper/lb_com_2001_0370_de.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - Weißbuch zu Dienstleistungen von allgemeinem Interesse. 2004 (1). Kommission, Europäische. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0374&from=DE>. [Zugriff: 31.05.2020].

Mitteilung der Kommission - Leitlinien der Gemeinschaft für staatliche Beihilfen zur Rettung und Umstrukturierung von Unternehmen in Schwierigkeiten. 2004 (2). Kommission, Europäische. Verfügbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC1001\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004XC1001(01)&from=DE). [Zugriff: 31.05.2020].

Aktionsplan staatliche Beihilfen - Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen - Roadmap zur Reform des Beihilfenrechts 2005-2009. 2005. Kommission, Europäische. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0107&from=DE>. [Zugriff: 31.05.2020].

Europäische Kommission. 2007. European rail market: Commission takes 10 Member States to the Court Verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07-368_en.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Europäische Kommission. 2008 (1). Commission calls on Member States to ensure correct implementation of the First Rail Package. Verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-08-1031_en.htm?locale=fr. [Zugriff: 31.05.2020].

Europäisches Parlament. 2008 (2). Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Ökologisierung des Verkehrs. KOM(2008) 433 Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52008DC0433&from=DE>. [Zugriff: 31.05.2020].

Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum. 2010 (1). Kommission, Europäische. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20%20DE%20SG-2010-80021-06-00-DE-TRA-00.pdf>. [Zugriff: 31.05.2020].

Europäische Kommission. 2010 (2). Rail transport: Commission welcomes improvements to national legislation in Austria, France and Portugal; reduces scope of infringements. Verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-1592_en.htm. [Zugriff: 31.05.2020].

Europäische Kommission. 2013 (1). The Shift2Rail Joint Undertaking: Frequently Asked Questions. Verfügbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-1143_en.htm. [Zugriff: 31.05.2020].

Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen - Leitfaden zur Anwendung der Vorschriften der Europäischen Union über staatliche Beihilfen, öffentliche Aufträge und den Binnenmarkt auf Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse und insbesondere auf Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, SWD(2013)

53 *final/2* Europäische Kommission 2013 (2). Brüssel. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/competition/state_aid/overview/new_guide_eu_rules_procurement_de.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Mitteilung der Kommission über die Auslegungsleitlinien zu der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße. 2014. (2014/C 92/01), Kommission, Europäische. Verfügbar unter: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329\(01\)&from=DE](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0329(01)&from=DE). [Zugriff: 31.05.2020].

Europäische Kommission. 2019. Report of the expert group on competitiveness of the European rail supply industry. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/38025/attachments/1/translations/en/renditions/native>. [Zugriff: 31.05.2020].

Europäische Kommission. 2020. Mitteilung der Europäischen Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Investitionsplan für ein zukunftsfähiges Europa - Investitionsplan für den europäischen Green Deal. COM(2020) 21 final. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/fs_20_48. [Zugriff: 31.05.2020].

Richtlinie 2012/34/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. November 2012 zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums. 2012. Abl. EU Nr. L 343, Europäisches Parlament, Rat der Europäischen Union. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:343:0032:0077:DE:PDF>. [Zugriff: 31.05.2020].

Europäische Union. o. J. *Transparenz-Register: ÖBB Holding AG* [Website]. Brüssel. Verfügbar unter: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=36636102190-34>. [Zugriff: 18.01.2020].

Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. 1957. Nicht im Amtsblatt veröffentlicht, Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Verfügbar unter:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:11957E/TXT&from=en>. [Zugriff: 31.05.2020].

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Konsolidierte Fassung). 2012. Abl. EU Nr. C 326, Europäische Union. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>. [Zugriff: 31.05.2020].

Urteil des Gerichtshofes vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache C-280/00 betreffend ein dem Gerichtshof nach Artikel 234 EG vom deutschen Bundesverwaltungsgericht in dem bei diesem anhängigen Rechtsstreit Altmark Trans GmbH und Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH. 2003. C-280/00. Verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5d2dbf5435d354b34a711fe79cd1027c0.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKch10?text=&docid=48533&pageIndex=0&doclang=de&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=651177>. [Zugriff: 31.05.2020].

Urteil des Gerichtshofs vom 12. November 2012 in der Rechtssache C-136/11 betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht von der Schienen-Control Kommission (Österreich) mit Entscheidung vom 11. März 2011, beim Gerichtshof eingegangen am 18. März 2011, in dem Verfahren Westbahn Management GmbH gegen ÖBB-Infrastruktur AG. 2012. C-136/11. Verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=130245&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7645434>. [Zugriff: 31.05.2020].

Urteil des Gerichtshofes vom 28. Februar 2013 in der Rechtssache C-555/10 betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV, eingereicht am 26. November 2010, Europäische Kommission gegen Republik Österreich. 2013. C-555/10. Verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=134371&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7642518>. [Zugriff: 31.05.2020].

Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofes vom 7. Juli 2015, „Streichung“ in der Rechtssache C-244/14 betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV,

eingereicht am 20. Mai 2014, Europäische Kommission gegen Republik Österreich.
2014. C-244/14. Verfügbar unter:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=170761&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7643475>. [Zugriff:
31.05.2020].

Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 29. August 2017 „Streichung“ in der
Rechtssache C-347/15 betreffend eine Vertragsverletzungsklage nach Art. 258 AEUV,
eingereicht am 9. Juli 2015, Europäische Kommission gegen Republik Österreich.
2015. C-347/15. Verfügbar unter:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194621&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7644175>. [Zugriff:
31.05.2020].

Urteil des EuGH vom 22. Mai 1983 in Sachen Europäisches Parlament gegen Rat der
EG. 1983. Rs. 13/83, Europäischer Gerichtshof. Verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A61983CJ0013>. [Zugriff:
31.05.2020].

*Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Lissabon) 23. und 24. März
2000, Europäischer Rat 2000 (1). Brüssel. Verfügbar unter:*
http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_de.htm. [Zugriff: 31.05.2020].

Europäischer Rechnungshof. 2016. Bericht über die Jahresrechnung 2015 der
Europäischen Eisenbahnagentur. Abl. EU Nr. C 449. Verfügbar unter:
http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/ERA_2015/ERA_2015_DE.pdf.
[Zugriff: 31.05.2020].

Fachverband der Schienenbahnen. 2019. *Schienengüterverkehr* [Website]. Wien:
Wirtschaftskammer Österreich. Verfügbar unter:
<https://www.wko.at/branchen/transport-verkehr/schienenbahnen/Schienengueterverkehr.html>. [Zugriff: 31.05.2020].

Urteil des Gerichtshofes vom 24. Oktober 2019 betreffend ein
Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunale
amministrativo regionale per la Sardegna (Regionales Verwaltungsgericht für
Sardinien, Italien) mit Entscheidung vom 4. Juli 2018, beim Gerichtshof eingegangen

am 6. August 2018, in dem Verfahren Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato gegen Regione autonoma della Sardegna. 2019. C-515/18. Verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=219451&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7641794>. [Zugriff: 31.05.2020].

Grüner-Klub-im-Parlament. 2017. Willi zu Öffi-Vergaben: Kurz im Widerspruch zu ÖVP-Ländern. Verfügbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170608_OTS0112/willi-zu-oeffi-vergaben-kurz-im-widerspruch-zu-oevp-laendern. [Zugriff: 31.05.2020].

Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem KOM(2011) 144, Kommission, Europäische 2011. Brüssel. Verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/de/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0144>. [Zugriff: 31.05.2020].

Lobbyfacts.eu. 2019. *ÖBB-Holding AG (ÖBB)* [Website]. Brüssel: Corporate Europe Observatory and LobbyControl. Verfügbar unter: <https://lobbyfacts.eu/representative/2e711f5be577418297041fd5e9072048/bb-holding-ag>. [Zugriff: 31.05.2020].

Müller, Christoph. 2017. *Sperre Raststatt: Schulterschluss der großen Europäischen Eisenbahnen im Güterverkehr* [Website]. Hamburg: DVV Media Group GmbH | Eurailpress. Verfügbar unter: www.eurailpress.de/news/bahnbetrieb/single-view/news/sperre-raststatt-schulterschluss-der-grossen-europaeischen-eisenbahnen-im-gueterverkehr.html. [Zugriff: 19.09.2017].

Österreichische Bundesbahn Holding AG. 2017. ÖBB Replik auf den offenen Brief vom Abg.z.NR Andreas Ottenschläger an ÖBB-Vorstandsvorsitzenden Andreas Matthä. Verfügbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170911_OTS0165/oebb-replik-auf-den-offenen-brief-vom-abgznr-andreas-ottenschlaeger-an-oebb-vorstandsvorsitzenden-andreas-matthae. [Zugriff: 31.05.2020].

ÖVP-Parlamentsklub. 2017a. Ottenschläger: Auch den ÖBB tut Wettbewerb gut. Verfügbar unter:

https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170921_OTS0168/ottenschlaeger-auch-den-oebb-tut-wettbewerb-gut. [Zugriff: 31.05.2020].

ÖVP-Parlamentsklub. 2017b. Ottenschläger: Die ÖBB vor der SPÖ schützen. Verfügbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170922_OTS0106/ottenschlaeger-die-oebb-vor-der-spo-e-schuetzen. [Zugriff: 31.05.2020].

Zusammen. Für unser Österreich. Regierungsprogramm 2017-2022, ÖVP/FPÖ 2017. Wien. Verfügbar unter: https://www.wienerzeitung.at/_em_daten/_wzo/2017/12/16/171216_1614_regierungsprogramm.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Aus Verantwortung für Österreich. Regierungsprogramm 2020-2024, ÖVP/Grüne 2020. Wien. Verfügbar unter: https://www.dieneuevolkspartei.at/Download/Regierungsprogramm_2020.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Parlamentsskorrespondenz, Pressedienst der Parlamentsdirektion -. 2015. Verkehrsausschuss setzt Schritte zu Taktfahrplan und Breitbandausbau. Verfügbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20151030_OTS0204/verkehrsausschuss-setzt-schritte-zu-taktfahrplan-und-breitbandausbau. [Zugriff: 31.05.2020].

Parlamentsskorrespondenz, Pressedienst der Parlamentsdirektion -. 2018. Breiter Konsens im Nationalrat über Reform des Vergaberechts. Verfügbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20180420_OTS0142/breiter-konsens-im-nationalrat-ueber-reform-des-vergaberechts. [Zugriff: 31.05.2020].

Postbus. 2018. *Zahlen, Daten & Fakten* [Website]. Wien: ÖBB. Verfügbar unter: <https://www.postbus.at/das-unternehmen/zahlen-daten-fakten.html>. [Zugriff: 10.03.2020].

Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Nizza) 7. bis 10. Dezember 2000, Rat, Europäischer 2000 (2). Brüssel. Verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_de.htm. [Zugriff: 31.05.2020].

Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Europäischer Rat (Barcelona) 15. und 16. März 2002, Rat, Europäischer 2002 (1). Brüssel. Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/PRES_02_930. [Zugriff: 31.05.2020].

SPÖ-Parlamentsklub. 2017. Schieder und Leichtfried: Klare Absage an ÖVP-Wunsch nach Bahnprivatisierung. Verfügbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20170913_OTS0155/schieder-und-leichtfried-klare-absage-an-oevp-wunsch-nach-bahnprivatisierung. [Zugriff: 31.05.2020].

Regierungsprogramm für die XXIII. Gesetzgebungsperiode, SPÖ/ÖVP 2007. Wien. Verfügbar unter: https://images.derstandard.at/20070109/regierungsprogramm_09012007.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Regierungsprogramm 2008-2013 - Gemeinsam für Österreich, SPÖ/ÖVP 2008. Wien. Verfügbar unter: http://www.konvent.gv.at/K/DE/INST-K/INST-K_00179/imfname_164994.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Erfolgreich. Österreich. - Arbeitsprogramm der österreichischen Bundesregierung für die Jahre 2013 bis 2018, SPÖ/ÖVP 2013. Wien. Verfügbar unter: <https://images.derstandard.at/2013/12/12/regierungsprogramm%202013%20-%202018.pdf>. [Zugriff: 31.05.2020].

WESTbahn-Management-GmbH. 2015. Neues Eisenbahngesetz: Dringender Sanierungsbedarf vor Parlamentsbeschluss. Verfügbar unter: https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20150429_OTS0184/neues-eisenbahngesetz-dringender-sanierungsbedarf-vor-parlamentsbeschluss. [Zugriff: 31.05.2020].

Sekundärliteratur

Agentur, Austria Presse. 2019. Westbahn bringt wegen Ibiza-Videos Untreueanzeige ein und macht Hofer verantwortlich. *derstandard.at*. Verfügbar unter: <https://www.derstandard.at/story/2000108039470/westbahnuntreue-anzeige-wegen-ibiza-videos-macht-hofer-verantwortlich>. [Zugriff: 31.05.2020].

Aicher, Josef und Lessiak, Rudolf. 2009. *Rechtsgutachten zu Fragen der Anpassung des österreichischen Personenbeförderungsrechts an die VO (EG) Nr 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (PSO)*. Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie. Verfügbar unter: <https://www.yumpu.com/de/document/view/8186154/aicher-pso-gutachten>. [Zugriff: 31.05.2020].

Ambrosius, Gerold 2016. Öffentlicher Verkehr und Gemeinwirtschaftlichkeit: Im Spannungsfeld von Eigenwirtschaftlichkeit, Wettbewerb und Regulierung. In: Schwedes, Oliver, et al. (Hrsg.) *Handbuch Verkehrspolitik*. 2nd Aufl. Wiesbaden: Springer VS. Verfügbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-04693-4_21. [Zugriff: 31.05.2020].

Auel, Katrin 2012. Europäisierung nationaler Politik. In: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*. 3rd Aufl. Wiesbaden: Springer VS. Verfügbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-19715-9_12. [Zugriff: 31.05.2020].

Barlösius, Eva 2009. Der Anteil des Räumlichen an sozialer Ungleichheit und sozialer Integration: Infrastrukturen und Daseinsvorsorge. *Sozialer Fortschritt*, 58, S. 22-28. Verfügbar unter: <https://www.jstor.org/stable/24513287?seq=1>. [Zugriff: 31.05.2020].

Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika 2012. *Theorien der europäischen Integration*, Wiesbaden, Springer VS. Verfügbar unter: <https://www.springer.com/de/book/9783531197142>. [Zugriff: 31.05.2020].

Börzel, Tanja 2002. Pace-Setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 40, S. 193-214. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/5015704_Pace_Setting_Foot-

[Dragging and Fence-Sitting Member States Responses to Europeanization.](#)

[Zugriff: 31.05.2020].

Börzel, Tanja 2003. Shaping and Taking EU Policies: Member States Response to Europeanization. *Queen's Papers on Europeanization*, 2/2003, S. 1-15. Verfügbar unter:

https://www.researchgate.net/publication/5015726_Shaping_and_Taking_EU_Policies_Member_State_Responses_to_Europeanization. [Zugriff: 31.05.2020].

Börzel, Tanja, et al. 2010. Obstinate and inefficient: Why member states do not comply with European law. *Comparative Political Studies*, 43, S. 1363-1390. Verfügbar unter: <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414010376910>. [Zugriff: 31.05.2020].

Börzel, Tanja und Panke, Diana 2015. Europäisierung. In: Wenzelburger, Georg und Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.) *Handbuch Policy-Forschung*. S. 225-247. Wiesbaden: Springer VS. Verfügbar unter: <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-01968-6>. [Zugriff: 31.05.2020].

Börzel, Tanja und Risse, Thomas 2000. When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European Integration online Papers (EIoP)*, 4, S. 24. Verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers2.cfm?abstract_id=302768. [Zugriff: 31.05.2020].

Böttger, Christian und Berschin, Felix 2019. *Gestörte Marktordnung: Der SPNV zwischen Markt und Staat*, Hamburg. Verfügbar unter: http://www.nahverkehrsberatung.de/downloads/NV_11_2019_Berschin_Boettger.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Bulmer, Simon 2008. Theorizing Europeanization. In: Graziano, Paolound Vink, Maarten P (Hrsg.), *Europeanization: New Research Agendas*. S. 46-58. 1st Aufl. Basingstoke: Palgrave Macmillan UK. Verfügbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1057%2F9780230584525_4. [Zugriff: 31.05.2020].

Cantos, Pedro, et al. 2012. Evaluating European railway deregulation using different approaches. *Transport Policy*, 24, S. 67-72. Verfügbar unter:

https://www.researchgate.net/publication/259621875_Evaluating_European_railway_deregulation_using_different_approaches. [Zugriff: 31.05.2020].

Caporaso, James A. 1996. The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 34, S. 29-52. Verfügbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1996.tb00559.x>. [Zugriff: 31.05.2020].

Catharin, Wolfgang und Gürtlich, Gerhard H. 2015. *Eisenbahngesetz: Kommentar samt ökonomischen und rechtlichen Grundlagen der Eisenbahnen*, Wien, Linde.

Crössmann, Katharina und Mause, Karsten 2015. Rail subsidisation in the European Union: An issue beyond left and right? *Comparative European Politics*, 13, S. 471-492. Verfügbar unter: <https://link.springer.com/article/10.1057/cep.2014.2>. [Zugriff: 31.05.2020].

Dambach, Alexander 2006. *Verkehrspolitik auf deutscher und europäischer Ebene: Akteure, Verflechtungen, Handlungsspielräume - dargestellt am Beispiel Straßenbenutzungsgebühren*, Heidelberg. Verfügbar unter: http://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/7398/1/Dissertation_HeiDOK.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

De Francesco, Fabrizio und Castro, Graziella 2016. Beyond legal transposition: regulatory agencies and de facto convergence of EU rail liberalization. *Journal of European Public Policy*, S. 1-20. Verfügbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2016.1254272>. [Zugriff: 31.05.2020].

Dienes, Gerhard Michael 1987. Wechselspiele - Zur Rechtsgeschichte der Südbahn. In: Dienes, Gerhard Michael (Hrsg.), *Die Südbahn: vom Donauraum zur Adria*. S. 72-76. Graz: Leykam.

Drews, Kathrin 2014. *Die Politische Ökonomie der Europäisierung: Die Transformation des deutschen und britischen Postsektors*, Wiesbaden, Springer Fachmedien. Verfügbar unter: <https://www.springer.com/de/book/9783658064891>. [Zugriff: 31.05.2020].

Engartner, Tim 2008. *Die Privatisierung der Deutschen Bahn: Über die Implementierung marktorientierter Verkehrspolitik*, Wiesbaden, Springer.

Business' priorities for the future of transport in Europe, Europe, Business 2014. Brüssel. Verfügbar unter: <https://www.buiness europe.eu/sites/buseur/files/media/imported/2014-00348-E.pdf>. [Zugriff: 31.05.2020].

Featherstone, Kevin 2003. Introduction: In the Name of 'Europe'. In: Featherstone, Kevin und Radaelli, Claudio M. (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. S. 3-26. 1st Aufl. Oxford: Oxford University Press.

ETF-Positionspapier - Vorschlag für eine Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (KOM(2005)319, Federation, European Transport Workers 2005. Brüssel. Verfügbar unter: <http://www.etf-europe.org/com-2005-319.cfm>. [Zugriff: 31.05.2020].

Finger, Matthias, et al. 2015. *RE: FSR Manifesto: An EU agenda for the upcoming five years of regulation of infrastructures*. Florence School of Regulation;

Fockenbrock, Dieter. 2020. Die Konkurrenz der Deutschen Bahn gerät in Existenznot. *Handelsblatt*, 03.04.2020. Verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/technik/thespark/coronakrise-die-konkurrenz-der-deutschen-bahn-geraet-in-existenznot/25705396.html?ticket=ST-691983-2ISVr3LTZ2gGVm2yKOWN-ap6>. [Zugriff: 31.05.2020].

Forsthoff, Ernst 1938. *Die Verwaltung als Leistungsträger*, Stuttgart, Kohlhammer.

Franchino, Fabio und Mainenti, Marco 2013. Electoral Institutions and Distributive Policies in Parliamentary Systems: An Application to State Aid Measures in EU Countries. *West European Politics*, 36, S. 498-520. Verfügbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01402382.2012.757081>. [Zugriff: 31.05.2020].

Giulio, Marco Di 2016. Industrial policies at a time of liberalization: the internationalization of European transport enterprises. *International Review of Administrative Science*, S. 1-20. Verfügbar unter:

<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0020852315618266?journalCode=ras>
b. [Zugriff: 31.05.2020].

Götze, Susanne. 2019. Von der Leyen präsentiert Plan für grünes Europa. *Der Spiegel*, 11.12.2019. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/european-green-deal-wie-die-eu-zum-klimaschutz-kontinent-werden-will-a-1300723.html>. [Zugriff: 31.05.2020].

Grandjot, Hans-Helmut und Bernecker, Tobias 2014. *Verkehrspolitik: Grundlagen, Herausforderungen, Perspektiven*, Hamburg, DVV Media Group GmbH.

Graziano, Paolo und Vink, Maarten P 2008. *Europeanization: New Research Agendas*, Basingstoke, Palgrave Macmillan UK.

Groenleer, Martijn, et al. 2010. Regulatory governance through agencies of the European Union? The role of the European agencies for maritime and aviation safety in the implementation of European transport legislation. *Journal of European Public Policy*, 17, S. 1212-1230. Verfügbar unter: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13501763.2010.513577>. [Zugriff: 31.05.2020].

Groer, Manfred Boltze; Stefan 2012. Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs : Maßnahmen und Empfehlungen zur Umsetzung. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 83.2012, S. 3. Verfügbar unter: http://www.z-fv.de/fileadmin/archiv/hefte---2012_1_2_3/2012-3/ZfV_2012_Heft_3_01_Boltze%20Groer%20-%20Drittnutzerfinanzierung%20des%20D6ffentlichen%20Personennahverkehrs.pdf. [Zugriff: 31.05.2020].

Haupt, Andrea B. 2010. Parties' Responses to Economic Globalization. *Party Politics*, 16, S. 5-27. Verfügbar unter: <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1354068809339535>. [Zugriff: 31.05.2020].

Hölscher, Jens, et al. 2017. State Aid in the New EU Member States. *Journal of Common Market Studies*, 55, S. 779-797. Verfügbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.12513>. [Zugriff: 31.05.2020].

Höpner, Axel, et al. 2019. Das sind die wichtigsten Fakten zur geplatzten Fusion von Siemens und Alstom. *Handelsblatt*. Verfügbar unter: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/zughersteller-das-sind-die-wichtigsten-fakten-zur-geplatzten-fusion-von-siemens-und-alstom-/23954978.html?ticket=ST-2412351-IBfDqXeIPI4TEUfzDun7-ap4>. [Zugriff: 31.05.2020].

Horký, Ondřej. The Europeanization of development policy: Accommodation and resistance of the Czech Republic. Garnet conference: 'The European Union in International Affairs 2010' 22-24 April 2010 2010 Brussels. Verfügbar unter: <http://www.ies.be/files/Horky%20-%20C1.pdf>. [Zugriff: 31.05.2020].

Hustedt, Thuid, et al. 2014. *Verwaltungsstrukturen in der Europäischen Union: Kommission, Komitologie, Agenturen und Verwaltungsnetzwerke*, Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden. Verfügbar unter: <https://www.springer.com/de/book/9783658046903>. [Zugriff: 31.05.2020].

Jandrasits, Franz. 2017. Verkehrsverträge: Polit-Streit um Milliarden für die ÖBB. *kurier.at*, 02.01.2020. Verfügbar unter: <https://kurier.at/wirtschaft/verkehrsvertraege-polit-streit-um-milliarden-fuer-die-oebb/270.640.002>. [Zugriff: 31.05.2020].

Jürschik, Corina 2018. *Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste: Kommentierung der VO (EG) 1370/2007 inkl. VO (EU) 2016/2338*, Kohlhammer Verlag.

Karl, Astrid 2008. *Öffentlicher Verkehr im Gewährleistungsstaat der ÖPNV zwischen Regulierung und Wettbewerb*, Berlin, Sigma.

Kerwer, Dieter und Teutsch, Michael 2001. The dynamics of the EC's Common Transport Policy. In: Windhoff-Héritier, Adrienne, et al. (Hrsg.), *Differential Europe: The European Union Impact on National Policymaking*. S. 23-56. Lanham: Rowman & Littlefield.

Klenner, Markus 2002. *Eisenbahn und Politik 1758 - 1914 vom Verhältnis der europäischen Staaten zu ihren Eisenbahnen*, Wien, WUV-Univ.-Verl.

Klug, Friedrich und Pauritsch, Hansjörg Gernolt 2016. *Vergabe von Eisenbahnverkehrsleistungen in der EU*.

Knill, Christoph und Lehmkuhl, Dirk 2000. Mechanismen der Europäisierung: nationale Regulierungsmuster und europäische Integration *Swiss Political Science Review*, 6, S. 19-50. Verfügbar unter: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/j.1662-6370.2000.tb00303.x/epdf>. [Zugriff: 31.05.2020].

Knodtl, Michelle und Große-Hüttmann, Martin 2012. Der Multi-Level Governance-Ansatz. In: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*. S. 3rd Aufl. Wiesbaden: Springer VS. Verfügbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-663-11642-4_9. [Zugriff: 31.05.2020].

König, Thomas und Luetgert, Brooke 2009. Troubles with Transposition? Explaining Trends in Member-State Notification and the Delayed Transposition of EU Directives. *British Journal of Political Science*, 39, S. 163-194. Verfügbar unter: <https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/troubles-with-transposition-explaining-trends-in-memberstate-notification-and-the-delayed-transposition-of-eu-directives/4A15AE8CEB4D4D053C1AF477927A3C6A>. [Zugriff: 31.05.2020].

Krummheuer, Florian 2014. *Markttöffnung bei kommunalen Bahnen: Metros, Stadt- und Straßenbahnen im Wettbewerb*, Wiesbaden, Springer Fachmedien.

Ladrech, Robert 1994. Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France. *Journal of Common Market Studies*, 32, S. 69-88. Verfügbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-5965.1994.tb00485.x>. [Zugriff: 31.05.2020].

Mattila, Mikko 2008. Voting and Coalitions in the Council after the Enlargement. *Unveiling the Council of the European Union*. S. 23-35. Springer. Verfügbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1057/9780230583788_2. [Zugriff: 31.05.2020].

Montpetit, Eric 2000. Europeanisation and Domestic Politics: Europe and the Development of a French Environmental Policy for the Agricultural Sector. *Journal of European Public Policy*, 7, S. 576-592. Verfügbar unter: <http://www.worldcat.org/title/europeanisation-and-domestic-policies-europe-and-the->

[development-of-a-french-environmental-policy-for-the-agricultural-sector/oclc/847250166](#). [Zugriff: 31.05.2020].

Morisse-Schilbach, Melanie 2012. Historischer Institutionalismus *In*: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*. S. 225-245. 3rd Aufl. Wiesbaden: Springer VS. Verfügbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007%2F978-3-531-19715-9_11. [Zugriff: 31.05.2020].

Müller, Peter. 2020. Das Billionen-Versprechen. *Der Spiegel*, 13.01.2020. Verfügbar unter: <https://www.spiegel.de/politik/ausland/green-deal-der-eu-ursula-von-der-leyen-und-ihr-billionen-versprechen-a-da790e50-2c7d-4223-bb26-bec41cb8e450>. [Zugriff: 31.05.2020].

Naschold, Frieder, et al. 2000. *Leistungstiefe im öffentlichen Sektor. Erfahrungen, Konzepte, Methoden*, Berlin, Ed. Sigma.

Olsen, Johan P. 1996. Europeanization and Nation-State Dynamics. *In*: Gustavson, Sverker und Lewin, Leif (Hrsg.), *The Future of the Nation State*. S. 245-285. London: Routledge.

Olsen, Johan P. 2002. The Many Faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40, S. 921-952. Verfügbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-5965.00403>. [Zugriff: 31.05.2020].

Pasquier, Romain 2005. Cognitive Europeanization and Territorial Effects of Multilevel Policy Transfer: Local Development in French and Spanish Regions. *Regional & Federal Studies*, 15, S. 295-310. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/233262385_Cognitive_Europeanization_and_the_territorial_effects_of_Multilevel_Policy_Transfer_Local_Development_in_French_and_Spanish_Regions. [Zugriff: 31.05.2020].

Peters, Hans-Rudolf 1985. Verkehrswissenschaft als eigenständige volkswirtschaftliche Disziplin oder Teil der Mesoökonomie? *In*: Klatt, Sigrund (Hrsg.), *Perspektiven verkehrswissenschaftlicher Forschung: Festschrift für Fritz Voigt*. S. 81-97. Berlin: Duncker & Humblot.

Piepenschneider, Melanie 2015. Integration. In: Bergmann, Jan (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*. S. 5., neu bearb. und erw. Aufl. des von Wolfgang W. Mickel in Zsarb. mit Claus D. Grupp begr. Werks Aufl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. Verfügbar unter: <http://docplayer.org/14676048-Handlexikon-der-europaeischen-union.html>. [Zugriff: 31.05.2020].

Premier, Matthias 2011. *Grundzüge der Volkswirtschaftslehre : Makroökonomik und Mikroökonomik mit dynamischen Abbildungen*, München, De Gruyter Oldenbourg.

Pürgy, Erich 2009. Dienstleistungen von allgemeinem Interesse in Österreich In: Krautscheid, Andreas (Hrsg.) *Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl: Eine sektorspezifische Betrachtung*. S. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH. Verfügbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-91841-9_17. [Zugriff: 31.05.2020].

Radaelli, Claudio M. 2003. The Europeanization of Public Policy. In: Featherstone, Kevin und Radaelli, Claudio M (Hrsg.), *The Politics of Europeanization*. S. 27-56. 1st Aufl. Oxford: Oxford University Press. Verfügbar unter: https://www.researchgate.net/publication/279243370_The_Europeanization_of_Public_Policy. [Zugriff: 31.05.2020].

RailBusiness 2019. Inhousevergabe im SPNV – Warum nicht? *RailBusiness*, Ausgabe 21/2019, S. Verfügbar unter: <https://eurailpress-archiv.de/SingleView.aspx?show=743119>. [Zugriff: 31.05.2020].

Roth, Steffen J. 2016. *VWL für Einsteiger: Mikroökonomik, Wirtschaftspolitik, Neue Politische Ökonomie*, Konstanz, UVK Verlagsgesellschaft mbH. Verfügbar unter: <http://www.utb-studi-e-book.de/9783838546575>. [Zugriff: 31.05.2020].

Sack, Detlef 2016. Mehrebenenregieren in der europäischen Verkehrspolitik In: Schwedes, Oliver, et al. (Hrsg.) *Handbuch Verkehrspolitik*. S. 2nd Aufl. Wiesbaden: Springer VS. Verfügbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-90337-8_9. [Zugriff: 31.05.2020].

Sax, Emil 1918. *Allgemeine Verkehrslehre*, Berlin, Julius Springer.

Sax, Emil 1922. *Die Eisenbahnen*, Berlin, Springer.

Schach, Rainer, et al. 2006. *Transrapid und Rad-Schiene-Hochgeschwindigkeitsbahn: Ein gesamtheitlicher Systemvergleich*, Berlin, Springer VS.

Schäffer, Heinz 2015. Bundesverfassungsrecht. In: Rill, Heinz Peter, et al. (eds.). Wien: Verl. Österreich.

Schmölz, Niki. 2019. Die Westbahn gibt den Kampf nicht auf! *Eisenbahn.blog* [Online]. Verfügbar unter: <https://eisenbahn.blog/2019/07/22/westbahn/>.

Schnitker, Christiane. 2009. *Regulierung der Netzsektoren Eisenbahnen, Elektrizität und Telekommunikation : eine vergleichende Bewertung des Regulierungsdesigns und der Marktentwicklung seit der Liberalisierung*. Universitätsbibliothek. Verfügbar unter: <http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2009/7221>. [Zugriff: 31.05.2020].

Schwedes, Oliver 2016. Verkehrspolitik - Ein problemorientierter Überblick. In: Schwedes, Oliver, et al. (Hrsg.), *Handbuch Verkehrspolitik*. S. 2nd Aufl. Wiesbaden: Springer VS.

Slominski, Peter 2002. *Die Implementation des EG-Telekommunikationsrechts*, Wien, Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH.

Solvis, Siegmund 1933. *Der Weg zur Neuordnung der österreichischen Bundesbahnen*, Wien, Springer.

Thomson, Robert 2009. Actor alignments in the European Union before and after enlargement. *European Journal of Political Research*, 48, S. 756-781. Verfügbar unter: <https://ejpr.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1475-6765.2009.00848.x>. [Zugriff: 31.05.2020].

Treib, Oliver 2003. Die Umsetzung von EU-Richtlinien im Zeichen der Parteipolitik: Eine akteurszentrierte Antwort auf die Misfit-These. *Politische Vierteljahresschrift*, 44, S. 506-528. Verfügbar unter: <https://link.springer.com/article/10.1007/s11615-003-0096-y>. [Zugriff: 31.05.2020].

Treib, Oliver 2014. Implementing and complying with EU governance outputs. *Living Reviews in European Governance*, 9 (2014), S. 1-47. Verfügbar unter:

<http://europeangovernance-livingreviews.org/Articles/lreg-2014-1>. [Zugriff: 31.05.2020].

Ungerböck, Luise. 2015 (1). EU klagt Transparenz bei Geldflüssen zu ÖBB ein. *Der Standard*. Verfügbar unter: <http://derstandard.at/2000025308281/EU-klagt-Transparenz-bei-Geldfluessen-zur-Bahn-ein>. [Zugriff: 31.05.2020].

Ungerböck, Luise. 2015 (2). Kartellverstöße: Razzien bei ÖBB und Verkehrsverbünden. *Der Standard*. Verfügbar unter: <http://derstandard.at/2000026770150/Kartellverstoesse-Razzien-bei-OeBB-und-Verkehrsverbuenden>. [Zugriff: 31.05.2020].

Ungerböck, Luise. 2017a. Streit ums Vergaberecht ins Parlament verschoben. *Der Standard*. Verfügbar unter: <https://www.pressreader.com/austria/der-standard/20170608/282119226513931>. [Zugriff: 31.05.2020].

Ungerböck, Luise. 2017b. Vorrang für ÖBB-Personenzüge. *Der Standard*. Verfügbar unter: <https://www.derstandard.at/story/2000059169343/vorrang-fuer-oebb-personenzuege>. [Zugriff: 31.05.2020].

Versluis, Esther und Tarr, Erika 2013. Improving Compliance with European Union Law via Agencies: The Case of the European Railway Agency. *Journal of Common Market Studies*, 51, S. 316-333. Verfügbar unter: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.2012.02312.x>. [Zugriff: 31.05.2020].

VIDA. 2011. *Die PSO-Verordnung und Auftragsvergabe im öffentlichen Personennahverkehr* [Website]. Wien. Verfügbar unter: <http://www.vida.at/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22vida-Fakten%253A+Die+neue+PSO-Verordnung.pdf%22&blobkey=id&blobnocache=false&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1342613658485&ssbinary=true&site=S03>. [Zugriff: 23.02.2017].

Wagner, Wolfgang 2012. Der akteurzentrierte Institutionalismus *In*: Bieling, Hans-Jürgen und Lerch, Marika (Hrsg.) *Theorien der europäischen Integration*. S. 207-224.

Wiesbaden: Springer Fachmedien. Verfügbar unter:
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-90037-7_10. [Zugriff:
31.05.2020].

Waiz, Eberhard 2009. Daseinsvorsorge in der Europäischen Union – Etappen einer Debatte *In: Krautscheid, Andreas (Hrsg.) Die Daseinsvorsorge im Spannungsfeld von europäischem Wettbewerb und Gemeinwohl: Eine sektorspezifische Betrachtung. S. 41-76. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften / GWV Fachverlage GmbH.* Verfügbar unter: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-91841-9_2. [Zugriff: 31.05.2020].

Wiesenthal, Tobias, et al. 2015. Innovation in the European transport sector: A review. *Transport Policy*, 42, S. 86-93. Verfügbar unter:
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X15300111>. [Zugriff:
31.05.2020].

Wonka, Arndt und Lange, Gesche 2015. Politische Entscheidungen im Mehrebenensystem der EU. *In: Liebert, Ulrike und Wolff, Janna (Hrsg.), Interdisziplinäre Europastudien: Eine Einführung. S. 153-171. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.* Verfügbar unter:
https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-03620-1_8. [Zugriff: 31.05.2020].

Zohlnhöfer, Reimut, et al. 2015. Wirtschaftspolitik. *In: Wenzelburger, Georg und Zohlnhöfer, Reimut (Hrsg.), Handbuch Policy-Forschung. S. 565-590. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.* Verfügbar unter:
<https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-658-01968-6>. [Zugriff: 31.05.2020].