

Tim Engartner,
Daniel von Orloff

*Verfehlte
Weichenstellungen*

Die fatalen Folgen der
Bahnliberalisierung
in Europa



Verfehlte Weichenstellungen

Tim Engartner ist Professor für Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt ökonomische Bildung an der Universität zu Köln.

Daniel von Orloff ist wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Sozialwissenschaften mit dem Schwerpunkt ökonomische Bildung an der Universität zu Köln.

Tim Engartner, Daniel von Orloff

Verfehlte Weichenstellungen

Die fatalen Folgen der Bahnliberalisierung in Europa

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Gedruckt mit freundlicher Unterstützung von

- Arbeiterkammer Wien
- Verkehrs- und Dienstleistungsgewerkschaft vda
- European Transport Workers' Federation (ETF)
- Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)
- Gewerkschaft des Verkehrspersonals (SEV)
- Verein Fairer Wettbewerb in der Mobilitätsbranche mobifair e. V.

ISBN 978-3-593-52261-6 Print

ISBN 978-3-593-46492-3 E-Book (PDF)

ISBN 978-3-593-46491-6 E-Book (EPUB)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Die Beltz Verlagsgruppe behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor. Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

© 2026. Alle Rechte im Campus Verlag in der Beltz Verlagsgruppe GmbH & Co. KG,
Werderstr. 10, 69469 Weinheim, info@campus.de.

Umschlaggestaltung: Beltz Verlagsgruppe GmbH & Co. KG

Umschlagmotiv: Bahnübergang in den Niederlanden (15. Juni 2014) © www.shutterstock.com (Bildnummer 198668249)

Satz: le-tex xerif

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Bad Langensalza
Printed in Germany

Campus Verlag® / www.campus.de

Inhalt

Vorwort von Renate Anderl	9
Vorwort von Gerhard Tauchner	11
Einleitung	13
1. Wie Brüssel den Markt öffnete: die Europäische Union als Treiber der Liberalisierungspolitik	21
1.1 Vom Verkehrswegeflickenteppich zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik	21
1.2 Kontinuierliche Liberalisierung: die EU-Vorgaben für den Schienenverkehr	25
1.3 Die Theorie hinter der Reform: wettbewerbstheoretische Grundlagen europäischer Schienenverkehrspolitik	30
2. Zwischen Reformeifer und Realitätserkenntnis: Deutschland	37
2.1 Die Bahn(struktur)reform: ein Neustart im Bemühen um Einklang mit EU-Vorgaben	38
2.2 Verkehr, der verbindet – oder auch nicht: der Schienenpersonennahverkehr in Deutschland	45
2.3 Fernverkehr unter Konkurrenzdruck: Marktstrukturen im Schienenpersonenfernverkehr	60
2.4 FlixTrain: die neue Konkurrenz auf der Schiene	69
3. Starke Governance, gezielte Direktvergabe und kontinuierliche Investitionen: Österreich	77
3.1 Entwicklung und Organisation des österreichischen Bahnsektors .	78

3.2	Wenn Auftrag statt Ausschreibung entscheidet: Direktvergabe im gemeinwirtschaftlichen Verkehr	81
3.3	Gründe für die Leistungsfähigkeit des österreichischen Schienenpersonenverkehrs	84
3.4	Zentralisierte Infrastruktursteuerung und hohe Netzqualität im österreichischen Eisenbahnwesen	94
4.	Europa im Vergleich: wie Liberalisierungsprozesse (nicht) wirken	101
4.1	Wettbewerbsinseln mit Nebenwirkungen: Spanien und Italien	102
4.2	Verhaltene Bemühungen um Wettbewerb: die Niederlande	121
4.3	Pionier der Liberalisierung: Schweden	137
5.	Privatisierung, Fragmentierung und Renationalisierung: Großbritannien	151
5.1	Umfassendes Glaubensbekenntnis zum Wettbewerb	152
5.2	Desintegration des britischen Bahnwesens	155
5.3	Kostspieliges Realexperiment zu Lasten der Steuerzahler:innen ...	159
5.4	Rückkehr zur staatlichen Koordination: das Ende eines neoliberalen Experiments	160
5.5	Renaissance von »Vater Staat«	164
6.	Staatseigen und integriert: Schweiz	165
6.1	Schweizer Bahnreformen im historischen und institutionellen Kontext	167
6.2	Integriert statt fragmentiert: die Stärke institutioneller Strukturen	169
6.3	Hohe Leistungsfähigkeit und Angebotsqualität im Personenverkehr	172
6.4	Überzeugende Governance und stabile Finanzarchitektur	174
7.	Vorzüge der Direktvergabe, Nachteile des Ausschreibungswettbewerbs und Investitionen als offenkundige Notwendigkeiten	179
7.1	Verschwiegene Kehrseite des Wettbewerbs: komplexe und kostspielige Regulierungsarchitektur	179
7.2	Folgen der Liberalisierung für europäische Bahnsysteme	182
7.3	Kontinuierliche Investitionen als Treiber von Verkehrsmarktanteilen	191
8.	Kernbefunde: Erfahrungen und Erkenntnisse aus dem Vergleich europäischer Bahnsysteme	201

9. Schlussfolgerungen	211
Danksagung	217
Anmerkungen	219
Abbildungen	235
Abkürzungen	237
Literatur	241

Vorwort von Renate Anderl

Die globale Erderhitzung drängt uns zum Handeln, es ist die wohl größte menschenverursachte wie auch menschengefährdende Bedrohung. Dazu kommt, dass sich die ungleiche Verteilung von Einkommen und Vermögen zuspitzt – sowohl auf globaler als auch auf nationalstaatlicher Ebene. Mehr als die Hälfte des Vermögens liegt im Euroraum mittlerweile in den Händen der obersten 10 %. Ein Blick auf die Verhältnisse in Österreich zeigt, dass das oberste Prozent gleich 40 % aller Vermögen besitzt. Diese Ungleichheit setzt sich auch bei den Verursachern klimaschädigenden Verhaltens fort. So verantwortet das reichste Prozent der Weltbevölkerung 41 % der weltweiten Emissionen, wie der französische Ökonom Lucas Chancel errechnete. Einkommensverluste und gesundheitliche Schäden, die durch die Klimakrise verursacht werden, betreffen allerdings sehr viel stärker die Arbeitnehmer:innen.

Die Arbeiterkammer Wien hat zusammen mit Gewerkschaften den Plan für den sozialen und ökologischen Umbau erarbeitet. Nur mit einer grundlegenden Neuausrichtung unserer Wirtschaft können wir unsere Lebensgrundlagen und die der uns nachfolgenden Generationen sichern. Dazu gehört das soziale ebenso wie das ökologische Gleichgewicht.

Ein zentrales Thema dieser Neuausrichtung ist Mobilität, schließlich ist der Verkehr für ein Viertel aller Treibhausgasemissionen in der EU verantwortlich. Keine Frage, Mobilität ist ein zentrales Grundbedürfnis, eine Notwendigkeit und damit ein Pfeiler der Daseinsvorsorge. Alle Menschen haben ein Recht auf gute und nachhaltige Mobilität. Unser Verkehrssystem in Europa ist derzeit allerdings oft an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbei organisiert – ungerecht, klimaschädlich und teuer.

Die Europäische Union hat deshalb wichtige Zielvorgaben für den Verkehr festgelegt. So sollen die verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen bis zum Jahr 2050 um 90 % verringert werden. Das Gute an diesen Vorhaben ist, dass dieses auch große industrie- und beschäftigungspolitische Möglichkeiten bieten. Österreich hat in der Eisenbahnindustrie eine starke und innovative Produktion, die von über 34.000 hoch qualifizierten Industriearbeiter:innen getragen wird.

Tim Engartner und Daniel von Orloff haben Länder verglichen und relevante Faktoren identifiziert: zur jahrzehntelang verfolgten Liberalisierungspolitik auf europäischer Ebene, die weder für Fahrgäste noch für Eisenbahner:innen zu den versprochenen Verbesserungen geführt hat; oder zum bewährten österreichischen Erfolgsweg mit der Staatsbahn ÖBB, mit der Direktvergabe von gemeinwirtschaftlich orientierten Bahnverkehren und einer langfristig gesicherten Finanzierung der Infrastruktur.

Das Buch wurde in Zusammenarbeit mit der deutschen Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft *EVG*, dem Schweizerischen Eisenbahnverband *SEV* und der österreichischen Gewerkschaft für Verkehr und Dienstleistungen *vida* sowie der Arbeiterkammer Wien verfasst. Es schließt eine wichtige Lücke in der aktuellen Verkehrsforschung und bietet eine wichtige Entscheidungsgrundlage, um die Mobilitätswende voranzutreiben.

Renate Anderl

Präsidentin der Arbeiterkammer Wien

Vorwort von Gerhard Tauchner

Liebe Kolleg:innen, liebe Leser:innen,

als Präsident der Sektion Schiene in der Europäischen Transportarbeiter:innen-gewerkschaft ETF, vertrete ich rund 1,5 Millionen Bahnbeschäftigte in Europa, davon 55.000 Eisenbahner:innen in Österreich. Sie sind das Rückgrat der Eisenbahn in Europa.

Die Eisenbahn ist seit jeher ein unverzichtbarer Bestandteil unseres europäischen Verkehrssystems und spielt eine zentrale Rolle in der Mobilität der Menschen, sowie für die Versorgungssicherheit unserer Länder. Die Eisenbahn verbindet Menschen und Orte, birgt enormes technologisches Wissen in sich und trägt maßgeblich zur Emissionsreduktion im Verkehr bei. Als Herzstück des öffentlichen Verkehrs und mit ihrem Potential, Wertschöpfung und Beschäftigung zu schaffen, ist sie in vielerlei Hinsicht eine Konjunkturlokomotive.

Mit diesem Buch haben Tim Engartner und Daniel von Orloff eine wichtige wissenschaftliche Analyse darüber vorgelegt, welche Maßnahmen für einen gut funktionierenden Schienenpersonenverkehr erforderlich sind. Sie untersuchen nach wirtschaftspolitischen Aspekten, ob und bis zu welchem Ausmaß die Liberalisierungspolitik dazu beigetragen hat, mehr Menschen auf die Schiene zu bringen.

Die europäischen Pläne zur Verbesserung und Erweiterung der Schieneninfrastruktur und damit die Grundlage der europäischen Bahnverkehre sind seit langem festgeschrieben. Allerdings zeigen uns aktuelle Zahlen, dass sich die Verkehre trotz oder gerade wegen ungezügelter Liberalisierung, zunehmend auf die Straße verlagern. Es ist stark umstritten, warum sowohl der Schienenpersonen-, als auch der Schienengüterverkehr in den meisten europäischen Ländern tendenziell sinkt. Daher enthält das vorliegende Buch richtungsweisende Erkenntnisse, um aus den Fehlern der Vergangenheit zu lernen.

Als erfahrener Eisenbahner und Bahngewerkschafter ist mir jedenfalls klar, dass die Bahn nur dann gut funktionieren kann, wenn die Arbeitsbedingungen und Ausbildungsstandards gut sind. Dafür sind stabile und langfristige Rahmenbedingungen erforderlich. Gewerkschaften in ganz Europa setzen sich daher zu-

recht mit Vehemenz für Verbesserung der Arbeitsbedingungen ein, damit Menschen und Güter tagtäglich sicher an ihr Ziel gebracht werden können.

Die Menschen, die in eisenbahnspezifischen Berufen arbeiten, sind die Expert:innen an der Basis, die rund um die Uhr maßgeblich zu einem gut funktionierenden Bahnsystem beitragen. Aktuell stehen wir vor vielen Herausforderungen: der Generationenwechsel der Bahnbeschäftigten und der damit verbundene Wissenstransfer, die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und Ausbildungsstandards unserer Kolleg:innen, und nicht zuletzt die Modernisierung der deutschen Schieneninfrastruktur, die Auswirkungen auf den gesamten europäischen Verkehr hat.

Gemeinsam mit unseren Mitgliedern und befreundeten Organisationen arbeiten wir tagtäglich daran, diese Herausforderungen zu meistern und den Schienenverkehr zukunftsfähig für die Menschen zu gestalten.

Dieses Buch soll einen umfassenden Überblick über die Hürden und die Erfolgsindikatoren für den Schienenpersonenverkehr geben. Ich hoffe, dass die Lektüre des Buches, Ihnen liebe Leser:innen, wertvolle Einblicke und Anregungen bietet und Sie dazu ermutigt, sich weiterhin aktiv für die Zukunft des Schienenverkehrs einzusetzen.

Ich danke den Autoren und Mitwirkenden für ihre wertvollen Beiträge und ihr Engagement. Gemeinsam können wir die Zukunft des Schienenpersonenverkehrs gestalten und sicherstellen, dass die Eisenbahn auch in Zukunft eine tragende Rolle in unserer europäischen Mobilität spielt.

Mit solidarischen Grüßen

Gerhard Tauchner

Präsident der Sektion Schiene der Europäischen Transportarbeiter:innen Föderation / Fachbereichsvorsitzender Eisenbahn, Gewerkschaft vda

Einleitung

Ohne ein technisch funktionierendes, preislich attraktives und räumlich erschöpfendes Bahnsystem lässt sich die Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene als eine der zentralen Weichenstellungen für den European Green Deal nicht umsetzen. Auch deshalb plant die Europäische Kommission, den grenzüberschreitenden Bahnverkehr bis 2050 zu verdreifachen. Misslingt die Verkehrswende, werden der stetig wachsende Autoverkehr, der nicht nachlassende Flugverkehr und die globalisierte Containerschifffahrt der Klimaerwärmung auch weiterhin den Weg bereiten (weiterführend: Waßmuth & Wolf, 2020, S. 10–16). Um den intermodalen Wettbewerb zu Gunsten der Bahn zu beleben – sprich: die Bahn als attraktive Alternative zum Straßen-, Flug- und Schiffsverkehr zu positionieren – müssen nicht nur die nationalen Schienenverkehrsmärkte gestärkt, sondern auch der einheitliche europäische Eisenbahnraum vollendet werden.

Doch allen umwelt- und klimapolitischen Ambitionen zum Trotz ist festzustellen, dass die Verkehrswende mit einer klaren Prioritätensetzung zu Gunsten der Bahn innerhalb der EU bislang ausgeblieben ist. Dies gilt sowohl für den Schienengüter- als auch für den (nationalen und grenzüberschreitenden) Schienenpersonenverkehr. So lag der Anteil der Bahn am EU-weiten Güterverkehr 2023 bei nur 11,5 %, während er 1995 noch immerhin 15,6 % betrug. Auf der Straße zeigt sich das gegenläufige Bild: Wurden 1995 ca. 47 % des Güterverkehrs über die Straße abgewickelt, waren es 2023 sogar 52,6 % (Europäische Kommission, 2025a, S. 36). Immerhin leichte Zuwächse verzeichneten schienengebundene Verkehrsträger im europäischen Personenverkehr, allerdings nahm deren Anteil zwischen 1995 und 2023 um lediglich 0,3 Prozentpunkte von 8,3 auf 8,6 % zu. Zwar ging der Straßenverkehr im selben Zeitraum um 3,6 % von 85,8 auf 82,2 % zurück, diese Anteile verlagerten sich jedoch auf den noch emissionsintensiveren Flugverkehr, der von 5,3 auf 9,8 % zulegte (Europäische Kommission, 2025a, S. 48).¹ Insofern überrascht es kaum, dass sich die CO₂-Emissionen der Luftfahrt in der EU seit 1990 mehr als verdoppelt haben – während die Emissionen des Schienenverkehrs trotz starker Zunahme der Verkehrsleistung² um 73,4 % zurückgingen (Europäische Kommission, 2025a, S. 134).

Ähnlich ernüchternd fällt die Bilanz im grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr aus, über den nach wie vor selbst viele Grenzregionen nur unzureichend angebunden sind. 2023 konnten in den 27 EU-Mitgliedsstaaten lediglich 50 Kilometer im internationalen Schienenpersonenverkehr pro Einwohner:in verzeichnet werden, während rund 906 Kilometer je Einwohner:in auf nationale Zugfahrten entfielen. Diesbezüglicher Spitzenreiter ist Luxemburg: Die rund 672.000 Luxemburger:innen legten 2024 im Schnitt rund 300 grenzüberschreitende Personenkilometer mit dem Zug zurück (Eurostat, 2025a, S. 16). Somit machten international zurückgelegte Strecken insgesamt nur rund 7% der jeweils insgesamt mit der Bahn zurückgelegten Strecken aus (Europäische Kommission, 2025b, S. 4).

Die Gründe dafür sind ebenso vielfältig wie umstritten. Eine aus politökonomischer Sicht ebenso tragfähige wie verbreitete Einschätzung lautet: Nachdem bis in die 1990er Jahre eine umfassende Regulierung der Verkehrswirtschaft unter Verweis auf deren vielfältige Eigenheiten gerechtfertigt worden war, setzte sich in den vergangenen drei Jahrzehnten, auch mit Blick auf das europäische Schienenverkehrswesen, der neoliberale Dreiklang aus Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung der Bahnen durch (weiterführend Engartner, 2025). Dabei kommt der von der Europäischen Union (EU) verfolgten Liberalisierungspolitik besondere Bedeutung zu, setzt die EU-Kommission doch auch ausweislich der PSO-Verordnung 2016/2338³ auf Ausschreibungswettbewerbe, statt auf zentralstaatliche Koordinationsmechanismen wie beispielsweise die in Österreich praktizierte Direktvergabe.⁴ Statt grenzüberschreitenden Kooperationen der national jeweils marktführenden (Staats-)Bahnunternehmen mittels umfänglicher Finanzierung zu implementieren, forciert die Europäische Kommission, ausweislich verankert in vier Eisenbahnpaketen, regulative Maßgaben zur Markttöffnung des Schienenverkehrs.

Obwohl die europarechtlichen Vorgaben zur Markttöffnung seit den 1990er Jahren sukzessive verschärft wurden, präsentiert sich der europäische Schienenverkehr bis heute als institutioneller Flickenteppich. Die Mitgliedstaaten haben die EU-Regularien, etwa zur vertikalen Trennung, zum diskriminierungsfreien Netzzugang und zur wettbewerblichen Vergabe gemeinwirtschaftlicher Leistungen, in sehr unterschiedlicher Tiefe und Konsequenz umgesetzt. Entsprechend variieren sowohl der Umfang der Markttöffnung als auch die Rolle neuer Betreiber im kommerziellen Fernverkehr und im Verkehr mit gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen erheblich zwischen den Ländern. Abb. 1 verdeutlicht diese Heterogenität, indem sie die jeweiligen Marktanteile neuer Eisenbahnverkehrsunternehmen nach Verkehrssegmenten gegenüberstellt.

Insofern trifft noch immer zu, was Bieling & Deckwirth 2008 (S. 9–10) festhielten: »Denn trotz des starken Einflusses der Europäischen Union vollzieht sich die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in den EU-Mitgliedsstaaten als

im kommerziellen Verkehr und im Verkehr mit
gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (2023)

Wirtschaftliche Kehre

Land	Prozent
Island	0%
Frankreich	1%
Portugal	0%
Spanien	28%
Irland	100%
Wales	100%
England	100%
Schottland	33%
Polen	32%
Litauen	15%
Estland	0%
Letland	0%
Finland	100%
Slowakei	61%
Ungarn	0%
Österreich	5%
Belgien	3%
Niederlande	6%
Deutschland	25%
Italien	36%
Slowenien	67%
Kroatien	56%
Bulgarien	0%
Rumänien	10%
Griechenland	100%

Gemeinwirtschaftliche Verkehre

Legend:

- 100 %
- 50 %
- 0 %

Map Data (Approximate Percentages):

Country	Percentage
Finland	100%
Sweden	84%
Norway	32%
Denmark	41%
Germany	36%
United Kingdom	99%
France	0%
Spain	0%
Italy	1%
Greece	100%
Poland	0%
Czech Republic	7%
Slovakia	4%
Hungary	14%
Romania	0%
Bulgaria	0%
Slovenia	0%
Croatia	0%
Albania	0%
Montenegro	0%
Serbia	0%
Bosnia and Herzegovina	0%
North Macedonia	0%
Albania	0%
Malta	0%
Ireland	5%
Portugal	0%
Belgium	0%
Netherlands	0%
Luxembourg	0%
Austria	0%
Switzerland	0%
Germany	36%
France	0%
Spain	0%
Italy	1%
Greece	100%
Poland	0%
Czech Republic	7%
Slovakia	4%
Hungary	14%
Romania	0%
Bulgaria	0%
Slovenia	0%
Croatia	0%
Albania	0%
Montenegro	0%
Serbia	0%
Bosnia and Herzegovina	0%
North Macedonia	0%
Albania	0%
Malta	0%

Quelle: Eigene Darstellung nach CNMC, 2025, S. 4

ein ungleichmäßiger und ungleichzeitiger Prozess«, da »spezifische nationale Ausgangsbedingungen, ökonomische Strukturen, Kräftekonstellationen, politische Prioritäten sowie institutionelle und regulative Besonderheiten nach wie vor eine Rolle spielen«.

Damit setzt die Europäische Kommission auf einen sich im gesamten europäischen Binnenmarkt entfaltenden Wettbewerb der Schienenverkehrsunternehmen, den sie 2024 mittels einer von der Wirtschaftsprüfungs- und Unternehmensberatungsfirma Ernst & Young vorgelegten Studie zur Entwicklung von Ticketpreisen und Verkehrsdienstleistungen zu untermauern versuchte. Diese Publikation, deren Methodologie »in allen Schritten in enger Kooperation mit der Europäischen Kommission entwickelt wurde« (de Rose et al., 2024, S. 5; eigene Übersetzung), kommt zu eindeutigen, aber zweifelhaften Befunden: Wettbewerb Sorge im Schienenpersonenverkehr für günstigere Ticketpreise, eine höhere Taktung der Verbindungen sowie bessere Servicequalität der vorgehaltenen Angebote. Dabei ist nicht nur der kasuistische Zugriff zweifelhaft, wenn einzelne Relationen wie z. B. Stockholm–Göteborg oder Wien–Salzburg zur Grundlage einer umfassenden Einschätzung der Marktsituation mit Blick auf die Pünktlichkeit gemacht werden (de Rose et al., 2024, S. 22–23). Auch die Befragung der Stakeholder ist methodologisch zweifelhaft: So etwa fließen die Einschätzungen der Fahrgastverbände nur mit 6 % in die Erhebung ein, wohingegen die (Vertretungen der) im Personenverkehr tätigen Eisenbahnunternehmen mit 37 % ins Gewicht fielen (de Rose et al., 2024, S. 9), sodass nicht nur ein erheblicher Bias zum Vorschein kommt, sondern die unternehmerische Perspektive auch unzulässiges Gewicht erhält.

Vor diesem Hintergrund analysiert die vorliegende Studie anhand eines Ländervergleichs zwischen acht europäischen Bahnsystemen, wie die Auswirkungen von Wettbewerb und Liberalisierung auf den Schienenverkehrssektor zu bewerten sind. Daran anknüpfend geht die Untersuchung u. a. der Frage nach, inwieweit die in Österreich praktizierte öffentliche Direktvergabe im Vergleich zu den Wettbewerbsmodellen der sieben Referenzländer als zielführendes Instrument zur Erreichung der verkehrspolitischen Ziele eingestuft werden kann. Mangel es den auf Direktvergaben setzenden Behörden in Österreich tatsächlich an einem Bewusstsein dafür, dass Wettbewerb eine zentrale Voraussetzung ist, »um bei der Auftragsvergabe ein optimales Kosten-Nutzen-Verhältnis zu erzielen« (Europäischer Rechnungshof, 2023), wie es offenbar auch die zitierte Studie darlegt? Oder wird schlicht übersehen, dass auch der Vergabewettbewerb im Schienenverkehrssektor nicht ohne Verwaltung, Koordination und Kontrolle auskommt, wenn beispielsweise eine Verdichtung der Zugtaktung, eine räumliche Ausweitung der Schienenverkehrsangebote oder eine Neujustierung der Tarifstruktur erfolgen soll? Nicht zuletzt ausweislich der PSO-Verordnung 2016/2338 verspricht sich die Europäische Kommission von der Ausweitung ausgeschriebener Dienste

nicht nur mehr Effizienz, Kundenorientierung und Innovation, sondern auch eine Verbesserung von Qualität und Preisen zum Vorteil von Mitarbeitenden, Bahnreisenden und Unternehmen. Dabei zeigt schon ein Blick nach Deutschland – immerhin Viertplatzierte im EU-Vergleich, was den Anteil wettbewerblich vergebenen gemeinwirtschaftlicher Aufträge anbelangt –, dass besagter Anteil kaum als geeigneter Prädiktor für die gewünschten Entwicklungen herangezogen werden kann. Und auch unter Bezugnahme auf Großbritannien und die Schweiz kann deutlich gemacht werden, welche (Miss-)Erfolgskriterien im Blick behalten werden müssen, um die Bahn vom Abstellgleis auf die Erfolgsschiene zu führen.

Während des Entstehungsprozesses dieser Studie überschlugen sich die Ankündigungen von Bahnunternehmen, in neue Märkte eintreten zu wollen – in einem Ausmaß, das die bisherige Entwicklung des europäischen Open-Access-Sektors beinahe blass erscheinen lässt. So kündigte die italienische Staatsbahn Ferrovie dello Stato Italiane (FS) an, den Eurotunnel befahren, nach Deutschland expandieren und gleichzeitig ihre Aktivitäten in Frankreich und Spanien ausbauen zu wollen. Auch ihr privater Konkurrent Italo hat den deutschen Markt im Blick. Zeitgleich hat mit FlixTrain Anfang 2025 ein privater Anbieter weitreichende Expansionspläne vorgestellt, die neben dem Heimatmarkt auch Polen, die Niederlande und sogar die Schweiz umfassen sollten – diese wurden allerdings Ende desselben Jahres wieder zurückgezogen, stattdessen wolle man sich auf den heimischen Markt fokussieren. Eben jener wird indes seit März 2026 vom niederländischen Anbieter GoVolta befahren, wobei man sich – ähnlich wie FlixTrain – auf günstige Angebote spezialisiert. Die spanische Staatsbahn Renfe ringt derzeit weiterhin mit den französischen Zulassungsbehörden, die die flächendeckende Einsatzfähigkeit ihrer Züge im Nachbarland bislang bremsen. Mit der Übernahme des tschechischen Betreibers Leo Express machte sie aber deutlich, dass sie ihre Rolle als gesamteuropäischer Anbieter konsequent ausbauen will. Während die protektionistische Linie der französischen SNCF langsam bröckelt, ist man derzeit selbst mit dem Tochterunternehmen Ouigo in Spanien aktiv, 2027 soll die Expansion nach Italien folgen. Selbst traditionell zurückhaltendere Akteure wie die Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) reagieren inzwischen auf die veränderte Lage: Mit dem Kauf des in Deutschland aktiven Betreibers Go-Ahead (nun Arverio) signalisieren sie, dass auch sie die neue Wettbewerbskonstellation ernst nehmen. Einen entgegengesetzten strategischen Weg beschreitet hingegen die Deutsche Bahn, die sich mit dem Verkauf ihrer internationalen Tochtergesellschaft Arriva sowie der Logistiksparte Schenker schrittweise aus dem Auslandsgeschäft zurückzieht und den Fokus wieder stärker auf den heimischen Markt legt.

All dies nährt den Eindruck, dass sich tatsächlich eine »neue Ära des Wettbewerbs« im europäischen Schienenverkehr abzeichnet – ein Narrativ, das derzeit besonders unter Befürworter:innen eines intramodalen⁶ Wettbewerbs laut-

stark vorgetragen wird. Nach 35 Jahren sukzessiver Liberalisierung scheint sich für sie der Beweis zu verdichten, dass die politischen Bemühungen der Europäischen Union nun endlich sichtbare Früchte tragen. Die vorliegende Studie erfasst diese Entwicklung in einer Phase großer Dynamik, in der sich insbesondere die Marktstrukturen in hoher Frequenz verändern. Dennoch besitzen die Erkenntnisse aus den acht Länderbeispielen über den Moment hinausgehende Aussagekraft: Trotz volatiler Kennzahlen offenbaren die untersuchten Bahnsysteme belastbare Strukturen, die für die künftige Marktgestaltung grundlegend bleiben. Die Analyse erfolgt somit in einem Umfeld, dessen Konturen sich kontinuierlich weiter verschieben – ein Umstand, der im weiteren Verlauf stets berücksichtigt werden muss.

Die vorliegende Studie untersucht vordergründig die bisherigen Resultate europäischer Liberalisierungspolitik im Schienenpersonenverkehr. Zugleich zeichnet sie die institutionelle und politische Vielfalt des europäischen Schienenverkehrs nach und zeigt, weshalb die tiefgreifenden Reformen der vergangenen drei Jahrzehnte zu höchst unterschiedlichen Ergebnissen geführt haben. Im Rahmen von Kapitel 1 wird zunächst die Entwicklung der europäischen Verkehrspolitik dargestellt – von den frühen Integrationsbemühungen über die sukzessive Öffnung der Schienenmärkte bis hin zu den wettbewerbstheoretischen Leitideen, auf denen die EU-Vorgaben beruhen. Kapitel 2 widmet sich dem deutschen Bahnsystem, das aufgrund seiner frühen und umfassenden Umsetzung europäischer Liberalisierungsvorgaben häufig als Referenzfall gilt – zugleich aber eklatante, mittlerweile europaweit bekannte Qualitätsdefizite aufweist. Dargestellt werden die Bahnreform, die Strukturen des Nahverkehrs, die Marktverhältnisse im Fernverkehr sowie das Geschäftsmodell des derzeit aussichtsreichsten Konkurrenten im deutschen Fernverkehr, FlixTrain.

Im Anschluss daran wird dem deutschen Schienenverkehrssystem das des südöstlichen Nachbarn Österreich gegenübergestellt, das im EU-Vergleich Spitzenwerte bei der Pro-Kopf-Verkehrsleistung sowie dem Schienenanteil am Modal Split erreicht. Im Fokus von Kapitel 3 stehen dabei die spezifischen institutionellen Rahmenbedingungen der ÖBB-Holding, die trotz einer formalen Liberalisierung weiterhin auf eine starke vertikale Integration und staatliche Steuerung setzt. Ein zentrales Element dieser Erfolgsstrategie bildet die Praxis der Direktvergabe im gemeinwirtschaftlichen Verkehr, die im Gegensatz zum deutschen Ausschreibungswettbewerb auf langfristige Partnerschaften, Planungssicherheit und hohe Qualitätsstandards abzielt.

Auf dieser Grundlage bietet Kapitel 4 eine vergleichende Analyse ausgewählter europäischer Märkte. Die Bandbreite reicht dabei vom Open-Access-Wettbewerb⁷ in Spanien und Italien über die durch eine Exklusivkonzession geprägte Situation in den Niederlanden bis hin zum schwedischen Modell, das als europäischer Pionier der vollständigen Markttöffnung gilt. Wie radikal Liberalisierungen

wirken können, zeigt Kapitel 5. Es analysiert die britische Privatisierung als Negativszenario institutioneller Fragmentierung – mit ihren Folgen für Systemintegration, Kosten, Koordination und die inzwischen eingeleitete Rückkehr zu staatlicher Steuerung. Dem wird in Kapitel 6 ein bewusst kontrastierendes Gegenmodell gegenübergestellt: das integrierte schweizerische Bahnsystem. Hier werden die historischen Reformschritte, die institutionelle Architektur, die Leistungsindikatoren im Personenverkehr, die Governance-Instrumente sowie die robuste Finanzierungslogik vorgestellt – ein Modell, das trotz formaler Inkompatibilitäten mit Teilen des EU-Rechts hohe Anerkennung findet.

In Kapitel 7 werden aus den vorangegangenen Analysen übergreifende Lehren gezogen. Es beleuchtet die Komplexität und die Kosten wettbewerblicher Ausschreibungsregime, fasst zentrale empirische Befunde zu Liberalisierungs- und Wettbewerbswirkungen zusammen und zeigt auf, an welchen Punkten Regulierung an ihre Grenzen stößt oder paradoxe Effekte erzeugt. Des Weiteren wird der enge Zusammenhang zwischen staatlicher Infrastrukturfinanzierung und der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Schienensektors fokussiert. Kapitel 8 bündelt im Anschluss die wichtigsten Ergebnisse. Abschließend weist das letzte Kapitel perspektivische Schlussfolgerungen für die zukünftige Gestaltung der europäischen Schienenverkehrspolitik aus.

1. Wie Brüssel den Markt öffnete: die Europäische Union als Treiber der Liberalisierungspolitik

Wie bereits angedeutet, verfolgt die Kommission der Europäischen Union seit vielen Jahren das Ziel, den schienengebundenen Wettbewerb ihrer Mitgliedstaaten zu intensivieren. Doch schon zu Zeiten der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft (EWG/EG) bestand eine gemeinsame Verkehrspolitik, die jedoch in zentralen Fragen vage blieb und von den Mitgliedstaaten nur zögerlich umgesetzt wurde. Dabei sind sowohl Phasen raschen Wandels als auch Episoden des (weitgehenden) Stillstands kennzeichnend für die Entwicklung der gemeinsamen europäischen (Schienen-)Verkehrspolitik (Thiemeyer, 2023, S. 208).

1.1 Vom Verkehrswegeflecken Teppich zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik

Schon im 19. Jahrhundert zählte die Verkehrspolitik zu den »Motoren« der europäischen Integrationsbestrebungen. Neben der dominanten Schifffahrt war es damals die Eisenbahn, die »ein Beispiel für eine hohe politische, administrative und ökonomische Verflechtung über die nationalen Grenzen hinweg« darstellte (Thiemeyer, 2023, S. 208–209). Damals noch durch die Aktivitäten privatwirtschaftlicher Unternehmen geprägt, wurde 1843 die erste grenzüberschreitende Eisenbahnstrecke zwischen Antwerpen und Köln eröffnet. In den kommenden Jahrzehnten wuchs das europäische Schienennetz rasch an: 3.000 Streckenkilometer im Jahr 1840 standen 1913 bereits 350.000 Kilometer Schiene gegenüber (Thiemeyer, 2023, S. 210). Zu Beginn des 20. Jahrhunderts begannen die Regierungen dann, sich zunehmend in verkehrspolitischen Belangen zu engagieren, unter anderem durch die Gründung staatlicher Eisenbahngesellschaften, in die private und einzelstaatliche Betreiber integriert wurden (Dorsch, 2021, S. 52).¹ Die gestiegene soziale Bedeutung der Schiene, finanzielle Probleme der privaten Betreiber und die erwarteten Skaleneffekte veranlassten die Nationalstaaten zu diesem Vorgehen, die Etablierung nationaler Monopole stand am Ende dieser Entwicklung (Ait Ali & Eliasson, 2022, S. 599). Nach dem Zweiten Weltkrieg spiegelte die

europäische Verkehrsintegration die Ost-West-Trennung wider, sodass sich separate Systeme mit nur punktuellen Verbindungen etablierten (Thiemeyer, 2023, S. 215).

Vor diesem Hintergrund trat die Vorläuferorganisation der EU, die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), in Erscheinung und begann damit, eine gemeinsame verkehrspolitische Agenda zu entwickeln, welche dann bereits im 1957 beschlossenen Gründungsvertrag (pro forma) verankert werden sollte. Diese Agenda blieb jedoch angesichts nationaler Vorbehalte nach zwei Weltkriegen vage formuliert, das Hauptaugenmerk lag auf dem Straßenverkehr (Salander, 2019, S. 20; Hesse, 2024, S. 7). Erschwert wurde die Konsensfindung hinsichtlich einer gemeinsamen Verkehrspolitik zudem durch den grundsätzlichen Dissens darüber, ob die (öffentlichen) Unternehmen im Verkehrssektor dem Allgemeinwohl verpflichtet werden sollten (etwa nach dem französischen »Service Public«). Deutschland und Frankreich argumentierten zugunsten einer solchen gemeinwohlorientierten Ausrichtung, die Niederlande vertraten die gegenteilige Meinung, nach der dem Gemeinwohl am besten gedient sei, wenn die Unternehmen im Verkehrswesen den Regeln marktwirtschaftlicher Wettbewerbe unterworfen würden. Zwar stützte der luxemburgische Kommissar Lambert Schaus die niederländische Position, die im Rahmen des »Schaus-Memorandums« eingebrachte Dienstleistungsfreiheit für den Verkehr fand allerdings spätestens angesichts des Luxemburger Kompromisses 1966² – infolgedessen es auch in verkehrspolitischen Fragen einer einstimmigen Mehrheit bedurfte – keine Mehrheit (Blumenberg, 2016, S. 56–57; Thiemeyer, 2023, S. 217). Infolge dieses Scheiterns einer ersten gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik verzichtete der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) in den Folgejahren auf weitreichende verkehrspolitische Reformen (Sack, 2016, S. 190). Somit wurden in den ersten Jahrzehnten europäischer Schienenverkehrspolitik lediglich einige Vorgaben hinsichtlich der Buchführung der Staatsunternehmen verabschiedet (Salander, 2019, S. 20).

Erst Jahre später sollte das Projekt wieder Fahrt aufnehmen. Dies war unter anderem auf die erstmals 1979 durchgeführte Direktwahl des Europäischen Parlaments zurückzuführen, wodurch dessen Selbstbewusstsein gegenüber der Kommission entsprechend anwuchs (Steinberg, 2025, S. 76–82). Unter Federführung des Vorsitzenden des Verkehrsausschusses des Europäischen Parlaments, Horst Seefeld, reichte das Parlament eine Untätigkeitsklage gegen den Rat vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) ein. Die Begründung: Der Vertrag über einen gemeinsamen Markt sehe eine gemeinsame Verkehrspolitik vor, doch der Rat sei untätig geblieben (Thiemeyer, 2023, S. 224). Der EuGH stellte 1985 fest, dass der Ministerrat hinsichtlich zweier Teilziele der Verkehrspolitik – der Dienstleistungsfreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr sowie der Zulassung von EG-Ausländern zur Kabotage – nicht ausreichend aktiv gewesen sei und

somit seine Verpflichtungen gegenüber dem EWG-Vertrag verletzt habe. Diese Entscheidung wird als Untätigkeitsurteil bezeichnet und markiert den ersten derartigen Fall in der europäischen Geschichte, in dem »der Rat wegen Untätigkeit bei der Ausübung seiner Gesetzgebungskompetenzen vom Parlament erfolgreich verklagt wurde« (Blumenberg, 2016, S. 57–58).³ Da die Klage jedoch über diese beiden Defizite hinaus abgewiesen wurde, sah man den »Geburtsfehler des EG-Verkehrsrechts« und damit den »Mangel an ordnungspolitischer Grundentscheidung« nochmals bestätigt (Dambach, 2006, S. 55).

Gleichzeitig bedeutete das Urteil einen Weckruf für die verkehrspolitischen Prioritäten der damaligen EWG, denn der Verweis des EuGH auf die Einhaltungspflicht der Dienstleistungsfreiheit verdeutlichte, dass das bislang verfolgte »paralysierende Junktim ›Harmonisierung vor Liberalisierung‹ ... mit dem Urteil vom 22. Mai 1985 erstmals durchbrochen [wurde]« (Dambach, 2006, S. 55). Insofern stellt das Untätigkeitsurteil in gewisser Weise den Startschuss der späteren Liberalisierung der Verkehrsmärkte dar,⁴ obgleich es für sich genommen keinen expliziten Appell zu marktwirtschaftlichen Reformen bereithält, wie Köberlein (1997, S. 291) betont: »Mit dem Verzicht auf eine klare ordnungspolitische Vorgabe für die künftige Ausgestaltung der gemeinsamen Verkehrspolitik ist der Europäische Gerichtshof mit seinem Urteil am unteren Rande dessen geblieben, was EWG-verträglich möglich gewesen und eigentlich auch erwartet worden war.«

Ab Mitte der 1980er Jahre wurde infolgedessen die erwähnte verkehrspolitische Neuausrichtung samt anvisierter Liberalisierung der Verkehrsmärkte vollzogen – maßgeblich beschleunigt durch zwei Faktoren: Zum einen drohten weitere Eingriffe des EuGH, zum anderen wurden Ratsentscheidungen nun nicht mehr einstimmig, sondern mehrheitlich getroffen (Dambach, 2006, S. 56). Gleichzeitig fixierte man die EU im Rahmen des Maastrichter Vertrages (1992) »auf den Grundsatz der offenen Marktwirtschaft bei freiem Wettbewerb« und »normierte das Subsidiaritätsprinzip« (EU, 2016, S. 96; Storch, 2022, S. 31). Der Vertrag sah zusätzlich den Ausbau transeuropäischer Netze (TEN-V) als EU-Aufgabe vor (Sack, 2016, S. 191). Dazu wurde ein europäisches Kernnetz identifiziert, das durch neun Verkehrskorridore definiert ist, die von großer strategischer Bedeutung für die Umsetzung der politischen Ziele waren (Salander, 2019, S. 70). Diese wiederum sahen vor, durch interoperable, leistungsfähige und grenzüberschreitende Infrastruktur sämtliche Verkehrsträger europaweit zu verknüpfen, Kapazitäten optimal zu nutzen und somit den Personen- und Güterverkehr nachhaltig zu verbessern (Dorsch, 2021, S. 440–441). Harmonisierungsmaßnahmen waren auch insofern geboten, als dass die langjährige (weitgehende) Untätigkeit seitens der supranationalen Ebene uneinheitlich ausgestaltete nationale Schienensysteme begünstigt hat, wie Salander (2019, S. 20) ausführt:

»Diese Entwicklung führte bis Ende der 1980er Jahre unter anderem zu fünf verschiedenen Hauptstromsystemen, 14 Zugsicherungssystemen und vier überregional verbauten Spurweiten. Insgesamt

entstand also ein Flickenteppich aus nationalen oder auch regionalen technischen Systemen mit unterschiedlichen betrieblichen Regelungen. Diese Situation hat dazu geführt, dass ein internationaler, durchlässiger Verkehr in einem offenen EU-Binnenmarkt nicht in dem Maße möglich war wie beim Straßenverkehr. Die verschiedenen Infrastrukturen mit ihren nationalsprachlichen Regelwerken haben an den Grenzen Lok- und Fahrerwechsel notwendig gemacht und damit für langwierige Unterbrechungen der Lieferketten und Verzögerungen bei den Reisezeiten gesorgt.«

Die infolgedessen beginnenden Harmonisierungen waren zunächst noch von ambivalentem Charakter: Auf der einen Seite verzeichneten verschiedene Staaten überwiegend positive Erfahrungen mit (Verkehrsmarkt-)Liberalisierungen – so etwa Schweden, wo bereits Mitte der 1960er Jahre mit der Trennung des staatlichen vom unternehmerischen Bereich der Eisenbahn begonnen wurde (siehe Kap. 4.3) – auf der anderen Seite wuchs das öffentliche Bewusstsein für die mit Mobilität und Verkehr einhergehenden Probleme (Dambach, 2006, S. 57). Zugleich waren die Verkehrsanteile der Schiene angesichts des Aufstiegs des motorisierten Individualverkehrs sowie der Luftfahrt in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts deutlich zurückgegangen (Ait Ali & Eliasson, 2022, S. 600). Vielerorts begann demgemäß die Überzeugung zu reüssieren, dass die »EG-Verkehrspolitik mehr leisten muss, als Marktwirtschaft im europäischen Transportsektor zu gewährleisten« (Erdmenger, 1991, S. 185), die Staaten sollten vielmehr »lenkend eingreifen ..., um die schädlichen Auswirkungen des Verkehrs zu begrenzen und den intermodalen Wettbewerb zugunsten umweltfreundlicher Verkehrsträger zu beeinflussen« (Dambach, 2006, S. 58). Damit war jedoch in aller Regel keine Abkehr vom eingeschlagenen Deregulierungspfad gemeint. Stattdessen setzte man verstärkt auf flankierende Maßnahmen, beispielsweise sollten die bislang externalisierten Mobilitätskosten internalisiert werden. In der Kommissionsmitteilung »Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik« aus dem Dezember 1992 liest man bezüglich dieser nicht internalisierten Kosten im Straßenverkehr etwa: »Weil die Preise nicht die vollen sozialen Kosten widerspiegeln, ist es zu einer künstlich überhöhten Nachfrage gekommen. Durch eine angemessene Preis- und Infrastrukturpolitik könnten diese Ineffizienzen mit der Zeit weitgehend abgebaut werden« (Kommission der Europäischen Gemeinschaften, 1992, S. 35). Auch spätere Weißbücher⁵, in denen zentrale Wesenspunkte der anvisierten europäischen Verkehrspolitik adressiert wurden, zeigten zunächst ein Wechselspiel von Liberalisierung und flankierenden Maßnahmen (siehe Kap. 1.2).

Die wesentliche rechtliche Basis für eine gemeinsame europäische Verkehrspolitik bildet heute der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), der zusammen mit dem Vertrag von Lissabon (2009) den vorherigen EG-Vertrag ablöste und seither die »Verfassung« der EU darstellt. Unter dem Abschnitt »Verkehr« werden in den Artikeln 90–100 die Grundsätze einer gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik dargelegt, die allerdings zu einem

großen Teil noch dem entsprechen, was 1957 im EWG-Vertrag enthalten war (Hesse, 2024, S. 8). Art. 91 AEUV regelt die zentralen Ziele und Kompetenzen von Parlament und Rat: So sollen für den internationalen – d.h. grenzüberschreitenden – Verkehr gemeinsame Regeln aufgestellt, gemeinsame Vorgaben für die Zulassung von Verkehrsunternehmen in EU-Ländern, in denen diese nicht ansässig sind, festgelegt, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit fixiert sowie »alle sonstigen zweckdienlichen Vorschriften erlassen [werden]« (EU, 2016, Art. 91). Hinzu kommen u. a. das Schlechterstellungsverbot (Art. 92), das Diskriminierungsverbot (Art. 95) sowie das Verbot von Beihilfen eines Mitgliedstaates zugunsten eines Unternehmens (Art. 96) (Hesse, 2024, S. 9–10).⁶ Somit ist eine gemeinsame europäische Verkehrspolitik in den europäischen Verträgen verankert und bildet insofern ein wesentliches Element der politischen Diskurse innerhalb der EU. Dabei orientiert sich die Union und insbesondere die Europäische Kommission nicht nur an den Verträgen, sondern zugleich an zahlreichen Grün- und Weißbüchern, Strategiepapieren und Studien, die die Agenda laufend anpassen. Erwähnenswert ist zudem, dass die europäischen Institutionen immer wieder die immense Bedeutung der Emissionsreduktion im Verkehrssektor herausstellen. Bis 2050 sollen die verkehrsbedingten Treibhausgase um 90 % gegenüber 1990 sinken, u. a. durch Verlagerung von Personen- und Güterverkehr auf die Schiene. Dieser Zielsetzung versucht man mittels einer Verlagerung »eines Großteils des Personenverkehrs [auf Mittelstrecken] auf die Eisenbahn« und »50 % des Straßengüterverkehrs auf Eisenbahn- und Schiffsverkehr [auf Transportstrecken von über 300 Kilometern]« Nachdruck zu verleihen (EU, o. J. a).

1.2 Kontinuierliche Liberalisierung: die EU-Vorgaben für den Schienenverkehr

Im Laufe der 1980er Jahre – sprich: inmitten der von Ronald Reagan und Margaret Thatcher geprägten neoliberalen Hochphase⁷ – setzte sich unter den Mitgliedern der Europäischen Gemeinschaft die Einsicht durch, dass der bis dahin von großen, vertikal integrierten Staatsbahnen dominierte Schienenverkehr den Anforderungen einer modernen und globalisierten Wirtschaft nicht länger gerecht wurde. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen agierten zu diesem Zeitpunkt nahezu ausschließlich national, intramodaler Wettbewerb existierte nicht, wohl aber ein erheblicher politischer Einfluss (Blumenberg, 2016, S. 54–55).⁸ Die Europäische Kommission sah in marktwirtschaftlichen Strukturreformen den Schlüssel, um Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit des Sektors zu steigern. Damit sollte sowohl der Binnenmarkt auf die Schiene ausgeweitet als auch die finanzielle

Last der öffentlichen Hand reduziert werden. Für die Fahrgäste sollten die Reformen in einem attraktiveren Preis-Leistungsverhältnis münden, flankiert von höherer Innovationskraft und Produktivität (Hametner, 2012, S. 74–75; Tomeš, 2017, S. 143–144; Dorsch, 2021, S. 182–183). Damit stellen die Liberalisierungs- und Deregulierungsbemühungen der EU einen typischen Fall der Reorganisation öffentlicher Sektoren dar, deren Charakter als öffentliches Gut »dabei beschnitten oder zumindest neu definiert zu werden [scheint]; und zwar im Sinne einer marktliberal-wettbewerbsorientierten Reorganisation« (Bieling & Deckwirth, 2008, S. 10).⁹ Diese Reorganisation lässt sich als Teil einer »neue[n] europäische[n] Ökonomie« fassen, die einen »übergreifenden Handlungsrahmen« hervorgebracht hat und eng mit den ökonomischen Integrationsprojekten der EU – dem EG-Binnenmarkt (seit 1986), der Wirtschafts- und Währungsunion (seit 1991) oder der Finanzmarktintegration (seit 1998) – verzahnt ist (Bieling et al., 2008, S. 333).

Vor dem Hintergrund der skizzierten Zielsetzung, aber auch als Reaktion auf das Untätigkeitsurteil von 1985, das eine Dienstleistungsfreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr bis zum 31.12.1992 vorgab, begann ab den 1990er Jahren eine sukzessive Harmonisierung und Liberalisierung des europäischen Eisenbahnverkehrs (Dorsch, 2021, S. 419).¹⁰ Einen ersten Meilenstein stellt die im Sommer 1991 verabschiedete Richtlinie 91/440/EWG (»Richtlinie 91/440/EWG des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft«) dar, mithilfe derer die monopolistischen Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) der Mitgliedstaaten auf den zu vollziehenden Liberalisierungsprozess vorbereitet werden sollten. Die Richtlinie

»machte ... insbesondere Vorgaben für die Unabhängigkeit der Geschäftsführung und Verwaltung der bislang oft direkt unter staatlichem Einfluss stehenden nationalen Eisenbahnunternehmen, die Trennung des Betriebs der Eisenbahninfrastruktur von der Erbringung der Verkehrsleistungen, die Festsetzung und Einhebung eines Entgelts für die Infrastrukturbenutzung sowie die finanzielle Sanierung der Eisenbahnunternehmen der öffentlichen Hand und die Einrichtung einer getrennten Rechnungsführung« (Hesse, 2024, S. 14).

Zusätzlich erhielten »internationale Gruppierungen« erstmals Zugangsrechte für den grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr – ein entscheidender Schritt in Richtung Marktöffnung. In den Folgejahren ergänzten weitere Richtlinien den Rechtsrahmen, etwa zu einheitlichen Betriebsgenehmigungen der EVU (95/18/EG) oder zu technischen Standards der Interoperabilität (96/48/EG) (Jänsch & Mittmann, 2021, S. 81). Doch gegen Ende des Jahrzehnts zeigte sich, dass die Fortschritte hinter den Erwartungen der EU-Institutionen zurückgeblieben waren. Viele Mitgliedstaaten blockierten oder verzögerten die Umsetzung. Lediglich Schweden und das Vereinigte Königreich setzten die Reformen konsequent um (Aistleitner et al., 2018, S. 9; siehe ausführlicher Kap. 4.3 und Kap. 5). Dementsprechend rief die Kommission schon 1996 zur »Revitalisie-