



Papers on International Political Economy

Arbeitspapiere der Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Working Papers by the Center for International Political Economy

Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz



Julian Dederke

Bahnliberalisierung in der Europäischen Union:
Die Rolle des EuGH als politischer und politisch restringierter
Akteur bei der Transformation staatsnaher Sektoren



No. 20
2014

Freie Universität  Berlin

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Center for International Political Economy

Julian Dederke

Bahnliberalisierung in der Europäischen Union:
Die Rolle des EuGH als politischer und politisch restringierter Akteur bei der Transformation staatsnaher
Sektoren

Railway Liberalisation in the European Union:
The Role of the ECJ as a political and politically restricted actor in the transformation of public sectors

PIPE Working Paper 20 / 2014
Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie, Berlin
Center for International Political Economy, Berlin
Hrsg. von Prof. Dr. Susanne Lütz

24.03.2014
Papers on International Political Economy
ISSN 1869-4985 (Print)
ISSN 1869-8468 (Internet)

© 2014 by the author(s)

Papers on International Political Economy are working papers from the current research of the Center for International Political Economy at the Free University of Berlin. They appear in irregular intervals and are available for download free of charge from the homepage of the Center.

Julian Dederke studierte Politikwissenschaften an der Freien Universität Berlin und arbeitete als studentischer Mitarbeiter an der Arbeitsstelle für Internationale Politische Ökonomie am Otto-Suhr-Institut für Politikwissenschaft sowie in der Arbeitseinheit für Methoden der empirischen Sozialforschung am Institut für Soziologie.
E-Mail: j.dederke@fu-berlin.de

Downloads

<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>
PIPE Working Papers

Arbeitsstelle Internationale Politische Ökonomie
Center for International Political Economy
Freie Universität Berlin
Innstraße 22
14195 Berlin
Germany

Tel. (+49-30) 838-56470
Fax. (+49-30) 838-56474
<http://www.polsoz.fu-berlin.de/polwiss/forschung/oekonomie/ipoe/index.html>

Abstract

Former public sectors or sectors “close to the state” (staatsnahe Sektoren) like rail transport are exposed to a market- and competition-based liberalisation process in the context of European integration and the single market project. The European Commission (COM) promotes liberalisation in various ways. This paper analyses a number of infringement lawsuits led by COM against several member states (MSs) accused of not having transposed the sectoral directives on railway liberalisation properly. These lawsuits allowed the ECJ to interpret the European legislation on rail transport for the first time. The role of the ECJ as political and politically restricted actor is evaluated differently in the scientific debate. On the one hand, the ECJ is argued to be an integrationist “engine of liberalization”. On the other hand, it is perceived to be bounded by its political surroundings. The judgments in the cases considered differ and the paper asks for the reason for this differentiation. For this purpose, following a debate in the *American Political Science Review*, competing hypotheses concerning the ECJ’s political autonomy are generated and tested statistically. Since many MSs decided to intervene as third parties in support of other MSs during the proceedings at a first glance the interventions seemed to be of vital importance. However, the results don’t support assumptions of MS interveners playing a key role in the observed lawsuits. Against this, the judges followed the court’s Advocate General nearly without exception, who as an independent expert witness confirms or rejects individual complaints of an infringement process in a factual manner. This holds true for recommendations in favour of the plaintiff (COM) as well as for those in favour of the inditree (MS). Beyond this, the judgment pattern shows that railway company holding models are tolerated by the ECJ. Such vertically integrated firm structures have been one of the core points of contention between COM and MS. In this paper, I do not find evidence that the ECJ holds a strict bias in favor of liberalisation or the European Commission.

Zusammenfassung

Ehemals staatliche oder staatsnahe Sektoren wie der Schienenverkehr sind im Zuge der Europäischen Integration und des Binnenmarktprojekts einem markt- und wettbewerbsorientierten Liberalisierungsprozess ausgesetzt. Diesen treibt die Europäische Kommission (KOM) auf verschiedenen Wegen voran. Die vorliegende Arbeit untersucht eine Reihe von Vertragsverletzungsklagen der KOM gegen Mitgliedstaaten (MS), die keine ausreichenden Umsetzungsschritte bei der Eisenbahnliberalisierung ergriffen hätten. Mit dieser Klagewelle erhielt der EuGH erstmals die Möglichkeit zur Rechtsauslegung im Schienenverkehrssektor und fällte unterschiedliche Urteile. Die Arbeit fragt nach den Gründen für die Differenzierung im Angesicht der Rolle des EuGH als politischer und politisch restringierter Akteur. Diese wird in der wissenschaftlichen Debatte unterschiedlich bewertet: integrationsorientierter „Liberalisierungsmotor“ einerseits, politisch restringiert innerhalb des politischen Umfelds andererseits. Anknüpfend an eine Debatte im *American Political Science Review* werden konkurrierende Hypothesen zur politischen Autonomie des EuGH generiert. In den Verfahren kam es zu zahlreichen Interventionen durch MS, die als Streithelfer aufseiten der Verklagten auftraten. Die Befunde der Arbeit weisen den Streithelfern in der untersuchten Klagewelle jedoch keinen zentralen Einfluss zu. Dagegen folgten die RichterInnen fast ausnahmslos den Empfehlungen des EuGH-Generalanwalts, der als unabhängiger Sachverständiger sachlich differenziert einzelne Rügen in Klageverfahren bestätigt oder zurückweist. Dies traf sowohl bei Empfehlungen zugunsten der Klägerin (KOM) als auch zugunsten der Verklagten (MS) zu. Das Urteilmuster des EuGH zeigt außerdem, dass er Bahn-Holdingmodelle – als vertikal integrierte Unternehmensstrukturen einer der stärksten Konfliktpunkte zwischen KOM und MS – toleriert. Eine grundsätzlich liberalisierende und KOM-freundliche Positionierung des EuGH ist nicht erkennbar.

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|----|
| Abkürzungen..... | iv |
| Abbildungen..... | v |
| 1 Einleitung | 1 |
| 2 Forschungsstand..... | 4 |
| 3 Marktorientierung im Bahnverkehr – Divergente Akteurspräferenzen und auftretende Konflikte | 5 |
| 3.1 Wettbewerbliche Ausnahmebereiche und Transformationsdynamiken im Zuge europäischer Liberalisierung | 5 |
| 3.2 Multiple Tracks und Multiple Pushes – Liberalisierungsvorgaben und anhaltender Liberalisierungsimpetus durch Kommission und EuGH? | 6 |
| 3.2.1 Die Rolle der Kommission..... | 6 |
| 3.2.2 Die Rolle des Gerichtshofs der EU (EuGH) | 8 |
| 3.3 Die Präferenzen der Mitgliedstaaten..... | 9 |
| 4 Der EuGH als politischer und politisch restringierter Akteur | 11 |
| 4.1 Erklärungsansätze und konkurrierende Hypothesen | 11 |
| 4.2 Differenzierte Urteile des EuGH – Politische Restriktion oder sachliche Differenzierung? | 13 |
| 4.2.1 Analysedesign | 13 |
| 4.2.2 Ergebnisse..... | 14 |
| 5 Fazit und Ausblick..... | 17 |
| Literaturverzeichnis..... | 20 |
| Anhang..... | 27 |

Abkürzungen

AEUV – Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

CEP – Centrum für Europäische Politik

DAWI – Dienstleistungen von Allgemeinem Wirtschaftlichem Interesse

EBP – Eisenbahnpaket(e)

EuGH – Gerichtshof der Europäischen Union (offiziell), häufig auch Europäischer Gerichtshof

EUP – European Union Politics (Journal)

EVG – Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft

GA – Generalanwalt des EuGH

IAB – Impact Assessment Board der KOM

JCMS – Journal of Common Market Studies

JEPP – Journal of European Public Policy

RL – Richtlinie(n)

KOM – Europäische Kommission

MS – Mitgliedsstaat(en)

ÖBB – Österreichische Bundesbahnen

Rs. – Rechtssache(n)

VVV – Vertragsverletzungsverfahren

VVK – Vertragsverletzungsklage(n)

WEP – West European Politics (Journal)

Abbildungen

| | |
|---|----|
| Tabelle 1. Vertragsverletzungsklagen der Europäischen Kommission aufgrund von mangelnder Umsetzung des 1. Europäischen Eisenbahnpakets (geänderte RL 91/440/EWG sowie RL 2001/14/EG)..... | 2 |
| Tabelle 2. Marktöffnung: Inhalte der Europäischen Eisenbahnpakete (EBP)..... | 6 |
| Tabelle 3. Variablen der kausalen Untersuchung..... | 12 |
| Tabelle 4. Zusammenhang zwischen Streithilfe und Urteil..... | 15 |
| Tabelle 5. Zusammenhang zwischen GA-Empfehlung und Urteil..... | 15 |
| Tabelle 6. Konsistentes Urteilmuster des EuGH in Bezug auf Bahn-Holding-Modelle..... | 16 |
| Tabelle A1. Aufschlüsselung der Klagen in einzelne Rügen, Erfassung und Kodierung analysierter Variablen. Eigene Darstellung..... | 27 |
| Darstellung A2. Chi ² -Unabhängigkeitstest. Fishers exakter Test bei zwei binären Variablen..... | 29 |

1 Einleitung

Im Zuge der europäischen Binnenmarktintegration findet eine tiefgreifende und nachhaltige Transformation ehemals staatlicher bzw. staatsnaher Sektoren statt. Frühere öffentliche Monopolbereiche wie Elektrizität, Wasserversorgung, Telekommunikation und öffentlicher Verkehr, die konstitutive Bestandteile öffentlicher Infrastruktur und Versorgung in europäischen Wohlfahrtsstaaten waren (vgl. Schwartz 2001), unterliegen einem Liberalisierungsdruck, der insbesondere durch den marktorientierten europäischen Integrationsprozess legitimiert wird. Dabei finden nationale Arrangements, die unter Begriffen wie *Daseinsvorsorge*, *public services* oder dem französischen *service public* firmieren, keine Entsprechung auf europäischer Ebene mehr, die nur „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ (DAWI) kennt. Ob dieses Konzept die *gesellschaftliche* Relevanz von Bereichen mit hohem politischen Gestaltungspotenzial, marktunabhängig flächendeckenden Versorgungsstrukturen und traditionell sehr stabilen und gut entlohnten Beschäftigungsverhältnissen ausreichend erfasst, bleibt fraglich. Zweifelsohne jedoch führen die tiefgreifenden Transformationsprozesse zu einem Kräftemessen von Akteurskoalitionen aus LiberalisierungsgegnerInnen einerseits und -befürworterInnen andererseits, sowohl innerhalb der Mitgliedstaaten als auch auf europäischer Ebene (vgl. Conant 2002; Schmidt 2006).

Als eine zentrale Komponente des Binnenmarktes wird auch der europäische Schienenverkehr auf markt- und wettbewerbszentrierte Prozesse ausgerichtet, wodurch nach liberaler ökonomischer Lehre wohlfahrtssteigernde Effekte erreicht werden sollen. Diese Ausrichtung sollte durch die Verabschiedung von drei sog. „Eisenbahnpaketen“ (EBP) durch die Europäische Kommission (KOM) und die Transposition in nationales Recht aufseiten der Mitgliedstaaten erreicht werden: Ein Ziel dieser Richtlinien(RL)-Pakete ist die Liberalisierung nationaler Schienenverkehrsmärkte für sog. „diskriminierungsfreien“ Zugang ausländischer Unternehmen als EU-weite Wettbewerber.¹ Trotz der ursprünglichen Zustimmung der Mitgliedstaaten im Rat der EU (vgl. Kerwer/Teutsch 2001: 44-47) kommt es in Bezug auf die Umsetzung dieser Vorgaben sehr häufig zur Auseinandersetzung zwischen Europäischer Kommission (KOM) und Mitgliedstaaten, die insbesondere Richtlinien (RL) nicht ordnungsgemäß in nationales Recht transponiert hätten („Non-Compliance“). Wie in anderen Politikfeldern auch entscheidet letztlich immer wieder der EuGH in der letzten Stufe von durch die Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren (VVV) darüber, ob eine Umsetzung ausreichend ist oder ein Mitgliedstaat verurteilt wird und zusätzliche Anpassungsmaßnahmen ergreifen muss. Dies betraf seit 2010 insbesondere auch den Bereich des Schienenverkehrs, in dem die Kommission bereits vierzehn EU-Mitgliedstaaten aufgrund mangelnder Umsetzung von Liberalisierungsrichtlinien vor dem EuGH verklagte.² Damit wurden die RL-Pakete erstmals der Interpretation und rechtlichen Auslegung des EuGH anheimgestellt.

¹ Daneben zielen die EBP z.T. auch auf regulatorische Vereinheitlichung z.B. in Bereichen von Sicherheitsstandards und Fahrgastrechten ab, die aber nicht Gegenstand dieser Arbeit sind.

² Stand: Dezember 2013.

| Verklager Staat | Nummer der Rechtssache | Datum des Urteils | Streithilfe für Verklagten | EuGH-Urteil |
|-----------------|------------------------|-------------------|----------------------------|--------------------------------|
| AT | C-555/10 | 28.02.2013 | IT | Klage abgewiesen |
| DE | C-556/10 | 28.02.2013 | CZ, IT | Klage abgewiesen |
| LU | C-412/11 | 11.07.2013 | <i>keine</i> | Klage abgewiesen |
| CZ | C-545/10 | 11.07.2013 | ES | teilw. verurt. / teilw. abgew. |
| FR | C-625/10 | 18.04.2013 | ES | teilw. verurt. / teilw. abgew. |
| HU | C-473/10 | 28.02.2013 | IT,CZ,(LET,PL) | teilw. verurt. / teilw. abgew. |
| IT | C-369/11 | 03.10.2013 | CZ | teilw. verurt. / teilw. abgew. |
| PL | C-512/10 | 30.05.2013 | IT, CZ | teilw. verurt. / teilw. abgew. |
| SI | C-627/10 | 11.07.2013 | CZ, ES | teilw. verurt. / teilw. abgew. |
| ES | C-483/10 | 28.02.2013 | CZ, FR | verurteilt |
| GR | C-528/10 | 08.11.2012 | IT, CZ | verurteilt |
| PT | C-557/10 | 25.10.2012 | <i>keine</i> | verurteilt |
| IE | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| BG | C-152/12 | n.a. | PL | n.a. |

Tabelle 1. Vertragsverletzungsklagen der Europäischen Kommission aufgrund von mangelnder Umsetzung des 1. Europäischen Eisenbahnpakets (geänderte RL 91/440/EWG sowie RL 2001/14/EG); sortiert nach Urteilkategorie. Eigene Darstellung³

Aus Tabelle 1 wird ersichtlich, dass die Urteile des EuGH in den Vertragsverletzungsklagen keinem eindeutigen Muster zugunsten oder zulasten weiterer Liberalisierung folgen. Dieser Sachverhalt entfaltet seine Relevanz im Lichte einer zentralen politikwissenschaftlichen Kontroverse zur Europäischen Integration über Einfluss und Rolle des Gerichtshofs (vgl. Alter/Rabkin 2012; Burley/Mattli 1993; Conant 2002; Garrett 1995; Garrett et al. 1998; Kelemen 2012; Kelemen/Schmidt 2012; Mattli/Slaughter 1995, 1998; Schmidt 2008; Stone Sweet/Brunell 1998; Stone Sweet 2004). In der Debatte um die Autonomie des EuGH zwischen eingeschränkter Manövrierfähigkeit und Aktivismus (vgl. auch Pollack 1997, insb. 119-121) oder auch zwischen dynamischer Integration und Subsidiarität kann der Gerichtshof zusammengefasst als *purposive but constrained actor* beschrieben werden (vgl. Búrca 2005: 48-51; Wincott 1995: 583-585). Eine rundum expansive Interpretation bestehender Gemeinschaftsregelungen ist damit für den EuGH ebenso wenig zutreffend wie ein rein passives oder gar höriges Auftreten gegenüber Widerständen von Mitgliedstaaten. Dies gilt auch für liberalisierende EU-Vorgaben und ihnen entgegenstehende, integrations- und liberalisierungshemmende Präferenzen von Mitgliedstaaten bzw. Akteurskoalitionen von LiberalisierungsgegnerInnen.

Der EuGH begünstigte in der Vergangenheit häufig eine weitere Marktöffnung in unterschiedlichsten Bereichen (vgl. Schmidt 2006: 191, 196, 206-207; Conant 2002: 99, 104, 107) und entsprach damit den Anstrengungen der Kommission zur marktorientierten und wettbewerblichen Ausgestaltung ehemals national stark regulierter Sektoren. Kommission ebenso wie EuGH wurden deshalb bereits nicht mehr nur als ‚Integrationsmotoren‘ (vgl. Schmidt 2008: 102; Pollack 2003: Kapitel 3), sondern eben auch als ‚Liberalisierungsmotoren‘ (vgl. Höpner/Schäfer 2010: 346) bezeichnet. Gleichzeitig können aber potenziell limitierende Faktoren für liberalisierungsorientierte EuGH-Urteile identifiziert werden. So

³ Länder-Abkürzungen entsprechend ISO 3166-Standard-Codes. Dokumente für Verfahren gegen IE nicht abrufbar, Verfahren gegen BG noch laufend (Stand: 06.01.2013).

entstand in den letzten Jahren in einem der wichtigsten politikwissenschaftlichen Journals (APSR) eine Debatte darüber, welchen politischen Beschränkungen und Zwängen der EuGH sich angesichts der Präferenzen von Mitgliedstaaten ausgesetzt sehe (vgl. Carrubba et al. 2008; Stone Sweet/Brunell 2012; Carrubba et al. 2012)⁴. Carrubba u.a. zeigen dabei auf, dass die Präferenzen von Mitgliedstaaten einen systematischen und deutlichen Einfluss auf EuGH-Urteile hätten. Von anderer Seite wird dagegen argumentiert, dass der EuGH weitgehend autonom und sachorientiert urteile – sich also auch durch die Interessen von Mitgliedstaaten nicht einschränken lasse (vgl. Stone Sweet/Brunell 2012). Die vorliegende Arbeit soll auf Grundlage der in Tabelle 1 aufgeführten Vertragsverletzungsverfahren, in denen der EuGH unterschiedliche Urteile fällte, einen Beitrag zu dieser Thematik liefern. Auf dieser Basis wird folgender Frage nachgegangen:

Warum verfolgt der Europäische Gerichtshof bei den Vertragsverletzungsklagen der Europäischen Kommission im Falle der nationalen Bahnsektoren keine einheitliche (expansive) Rechtsprechung zugunsten einer weiteren Liberalisierung?

Zunächst wird der Forschungsstand skizziert (Abschnitt 2). Anschließend sollen die Grundzüge der Transformationsprozesse in (ehemals) staatsnahen oder staatlichen Sektoren aufgezeigt, die Rolle von Kommission und EuGH beim Aufbrechen von Monopolen herausgestellt und die auftretenden Konflikte und Umsetzungsschwierigkeiten dargestellt werden (Abschnitt 3). In Abschnitt 4 wird auf Grundlage unterschiedlicher Ansätze die Rolle des EuGH expliziert, die theoretische Basis für die Analyse geschaffen und Hypothesen generiert. Die Überprüfung der konkurrierenden Hypothesen erfolgt anhand der Analyse der Schlussanträge und Urteile der betrachteten Gerichtsverfahren. Auf deren Grundlage wird ersichtlich, in welchen Klagepunkten die Streithelfer die verklagten Staaten unterstützten und ob in diesen Fällen der EuGH sein Urteil zugunsten der Mitgliedstaaten fällte. Aus Gründen der Quellenlage sowie methodischer Erwägungen zugunsten einer statistischen Analyse, die später noch auszuführen sind (vgl. Abschnitt 4.2.1), erwies sich die Aufschlüsselung der Klagen in einzelne Rügen der Kommission als zweckmäßig. Es wird gemessen, inwiefern der Gerichtshof politisch restringiert ist angesichts der Präferenzen mitgliedstaatlicher Akteurskoalitionen, die sich den Klagen der Kommission gemeinschaftlich widersetzen. Parallel zur Untersuchung dieser politischen Restriktion als kausalen Faktor leistet die Arbeit einen empirisch-deskriptiven Beitrag, indem exemplarisch anhand eines wichtigen Kriteriums aufgezeigt wird, welche Konfigurationen nationaler Bahnsektoren der EuGH als RL-konform akzeptiert und welche nicht (*Urteilmuster*). Abschließend (Abschnitt 5) wird das Bild des EuGH als politischem und politisch restringiertem Akteur im Lichte der Ergebnisse wieder aufgegriffen und Perspektiven für eine zukünftige Forschungsagenda aufgezeigt.

⁴ Mit ähnlichem Forschungsinteresse und anknüpfend an Carrubba u.a. bauten außerdem Daniel Naurin und Kollegen am Centre for European Research (CERGU) der Universität Göteborg eine Datenbank auf (vgl. Naurin et al. 2013).

2 Forschungsstand

Die aktuelle Forschungsliteratur zur Liberalisierung europäischer Bahnsektoren ist sehr begrenzt. Im Feld der *Transportation Economics* existieren einige Studien, die sich mit den Effekten der Bahnliberalisierung befassen (vgl. Nash 2008, 2010; Cantos et al. 2010; Beria et al. 2012; Alexandersson/Rigas 2013). Der Fokus liegt dabei auf als wünschenswert angesehenen Wettbewerbseffekten von Reformpolitiken und Marktöffnung im Sinne liberaler ökonomischer Lesart.⁵ Daneben liegen einige Abhandlungen zur Bestandsaufnahme rechtlicher Rahmenbedingungen der EU-Bahnliberalisierung vor (vgl. Eisenkopf et al. 2006: 295-298; CEP⁶ 2013). Insbesondere in den einschlägigen Journals zu EU-Fragen jedoch (JCMS, JEPP, EUP und WEP) bleiben die Suchbegriffe „railway“ und „train“ weitestgehend ergebnislos. Im politikwissenschaftlichen Bereich beschäftigen sich bisher nur wenige AutorInnen mit der Liberalisierung des Sektors. Erwähnung findet das Thema primär hinsichtlich einer Einordnung in Europäisierungsprozesse (vgl. Knill/Lehmkuhl 1999: 8-10, 2000) und Determinanten für die Umsetzungsgeschwindigkeit von Richtlinien in nationales Recht (vgl. Kaeding 2008). Das Unternehmen IBM erstellte wiederholt im Auftrag der Deutschen Bahn AG Liberalisierungsindizes (vgl. Kirchner 2004, 2007, 2011), die unterschiedliche Liberalisierungsfortschritte in den europäischen Ländern aufzeigen. Eine Auseinandersetzung mit den Kräfteverhältnissen zwischen den Akteurskoalitionen, die die Liberalisierung traditionell staatsnaher bzw. staatlicher Bahnsektoren befürworten einerseits und LiberalisierungsgegnerInnen andererseits, findet jedoch kaum statt. Vorhandene Abhandlungen dazu liegen schon über ein Jahrzehnt zurück (vgl. Kerwer/Teutsch 2001; Douillet/Lehmkuhl 2001) oder beschäftigen sich eher allgemein mit Verkehrspolitik im EU-Mehrebenensystem (vgl. Lehmkuhl 2008). Dabei erweisen sich gerade das Ringen der Akteurskoalitionen und die legitimierende Wirkung eines europäischen Liberalisierungsimpetus zugunsten der WettbewerbsbefürworterInnen als zentral bei der Transformation staatsnaher Sektoren, wie u.a. die Arbeiten von Susanne Schmidt zeigen (vgl. Schmidt 2006; auch Conant 2002: 110 f.). Aber auch bei ihren Arbeiten bleibt der Bahnsektor außen vor.

Studien zu anderen Politikfeldern zeigen, dass der EuGH mit seiner Rechtsprechung nicht selten einen „proaktiven“ Kurs fährt, der zunächst bestimmte Bereiche den Prinzipien des Binnenmarktes unterordnet, sie als Dienstleistungsbereiche deklariert und folgende liberalisierungsorientierte Urteile darauf aufbaut (vgl. O Reilly/Stone Sweet 1998: 454-457; Martinsen 2005; Martinsen/Vrangbæk 2008: 176-177). Dabei betrachtet der EuGH Monopole als nicht europarechtskonform. Auch die Kommission baut auf zuvor ergangenen Entscheidungen des EuGH auf und nutzt sie, um ihre Liberalisierungsvorstellungen noch energischer gegen Mitgliedstaaten durchzusetzen (vgl. O Reilly/Stone Sweet 1998: 460). Mitgliedstaaten wirken im Bahnbereich dagegen auf eine Verlangsamung des Liberalisierungs- und Implementationsprozesses hin (vgl. Eisenkopf et al. 2006: 303), weil mit ihm erhebliche Anpassungskosten verbunden sind und die etablierten Strukturen der früheren Staatsbahnen aus der Sicht verschiedener Akteure zu verteidigen sind (vgl. Douillet/Lehmkuhl 2001: 117; EVG⁷ 2011; Spiegel Online 2013a, 2013b). Im Folgenden werden die durch die Liberalisierung ausgelösten Konflikte skizziert und die Rolle von Kommission, EuGH und Mitgliedstaaten aufgezeigt.

⁵ Negative Effekte auf Beschäftigungsbedingungen und Volkswirtschaft dagegen werden u.a. aufgezeigt durch Schulten et al. (2008) und Gütermann (2013).

⁶ Centrum für Europäische Politik.

⁷ Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft.

3 Marktorientierung im Bahnverkehr – Divergente Akteurspräferenzen und auftretende Konflikte

3.1 Wettbewerbliche Ausnahmebereiche und Transformationsdynamiken im Zuge europäischer Liberalisierung

Klassischerweise stützten sich die Europäischen Wirtschafts- und Sozialsysteme und Wohlfahrtsstaaten auch auf wettbewerbliche Ausnahmebereiche. In diesen Bereichen, zu denen u.a. Post, Telekommunikation, Elektrizitäts- und Wasserversorgung, Versicherungswesen, der Straßengüterverkehr sowie der Schienenverkehr gehörten, waren Monopole und häufig zentralistische und statische Ministerial- oder Behördenstrukturen etabliert. Kennzeichnend für diese Sektoren waren Besonderheitenlehren, die ihre Stellung als Daseinsvorsorgebereiche und natürliche Monopole untermauerten sowie eine verhältnismäßig starke Regulierung oder gar Verfassungsverankerung (vgl. Schmitt/Obinger 2010), die verknüpft war mit der Betonung einer besonderen Staatsverantwortung und sozialpolitischer Ziele. Es handelte sich also um „marktgeschützte“ im Gegensatz zu dem „Markt ausgesetzten Sektoren“ (Schwartz 2001, dt. zitiert in Grande/Kriesi 2013: 87 f.). Diese ehemals staatlichen oder staatsnahen Sektoren sehen sich sowohl im Zuge von Globalisierung bzw. Denationalisierung als auch aufgrund des Europäischen Binnenmarktprojekts marktschaffenden Liberalisierungspolitiken ausgesetzt.

Ein politökonomischer Blickwinkel mit Fokus auf den Europäischen Integrationsprozess kann die Veränderung nationaler Produktionsmodelle, Kapitalismusstrukturen oder eben auch wohlfahrtsstaatlicher Arrangements begreifbar machen (vgl. Cole 1999). Die Veränderungsprozesse brechen die klassische Konfiguration von „marktgeschützten“ und dem „Markt ausgesetzten Sektoren“ (Schwartz) auf, wobei zuvorderst Europäische Kommission und EuGH laut Höpner/Schäfer (2010: 346) als „engines of liberalisation“ identifiziert werden können. Im Zuge dieser Transformationsdynamiken treten innerstaatliche ebenso wie Konflikte auf europäischer Ebene zutage. Dabei gelangt auch die Rolle von Gerichtsurteilen des EuGH und dessen Interaktion mit anderen politischen Akteuren zunehmend ins öffentliche Bewusstsein.

In der Ausübung seiner Rechtsprechungs- und Rechtsauslegungskompetenzen verkörpert der Gerichtshof keine rein sachorientierte Objektivität und politische Neutralität, sondern besitzt eine eigene integrationsorientierte Agenda (vgl. oben „Integrationsmotor“) und – angesichts seiner Auslegungsmöglichkeiten – politischen Gestaltungsspielraum. Die Anwendung dieses Spielraums in unterschiedlichen Kontexten wird mit den Begriffen „Rechtsfortbildung“ oder auch „Regieren durch Richterrecht“ beschrieben und ist zentraler Treiber einer anhaltenden und eigendynamischen „Integration durch Recht“ (vgl. Haltern 2012; Höpner 2008, 2010; Kelemen/Schmidt 2012; Scharpf 2012; Stone Sweet 2004). Dagegen argumentieren AutorInnen, die intergouvernementalistische Ansätze stark machen, dass die Mitgliedstaaten die Rechtsordnung der EU und Kompetenzen des EuGH jederzeit verändern könnten und dass sich keine von ihren Präferenzen unabhängige Dynamik entfalte (vgl. Garrett 1992, 1995; Garrett/Weingast 1993; Moravcsik 1993). Moral Soriano (2005) und Eberlein (2012: 161) konstatieren außerdem ein eher balanciertes Vorgehen des EuGH in Bezug auf öffentliche Dienstleistungen. Doch gerade auch im Kontext der Liberalisierung staatsnaher Monopole wurde der EuGH zweifelsohne zu einem zentralen Akteur, der immer wieder auf Vertragsverletzungsverfahren als exekutive Kompetenz der Kommission reagieren muss. So reiht sich die Liberalisierung des Bahnsektors nun ein als Teil des Europäischen Integrationsprozesses (vgl. Eisenkopf et al. 2006: 296), für den nach Auffassung der

LiberalisierungsbefürworterInnen ein Aufbrechen nationaler Monopole und die Einrichtung unabhängiger Regulierungsstellen notwendig sei, dem aber „natürliche“ Monopole entgegenstünden (vgl. ebd.; Eising 2002: 106; Schmidt 2006: 198, 203). Dabei durchläuft der Rechtsweg drei Stationen: *Rechtsetzung* auf EU-Ebene, *Transposition* von Richtlinien in nationales Recht, und *Implementation* nationalen Rechts (vgl. Eisenkopf et al. 2006: 296). Die bereits erwähnten Eisenbahnpakete bilden bei der Bahnliberalisierung den Kanon europäischer Rechtsvorgaben. Ihre zentralen Inhalte sind in Tabelle 2 zusammengestellt. Eine traditionelle Direktvergabe an die ehemaligen Staatsmonopolisten (z.B. in Deutschland an die Deutsche Bahn) ist damit deutlich erschwert, insbesondere durch die strikte Befristung von Vergabeaufträgen sowie durch die erzwungene statische Festlegung öffentlicher Zuschüsse. Stattdessen zielen die Vorgaben auf einen umfassenden und unabhängig überwachten Ausschreibungswettbewerb mit einem ‚*fairen, transparenten und nicht diskriminierenden*‘ Vergabeverfahren (vgl. Kirchner 2011: 39).

| 1. Eisenbahnpaket (2001) | 2. EBP (2004) | 3. EBP (2007) | „Recast“ des 1. EBP (2012) | 4. EBP (2013 ⁸ /14) |
|--|---|---|---|--|
| Trennung von Infrastruktur (Netz) & Betrieb | weitere Öffnung Güterverkehrsmärkte | Öffnung des Marktes für grenzüberschreitenden <i>Personen-</i> verkehr bis 2010 | „legislative simplification“ | präzisere Vorschriften zu... |
| Zugang zu Fahrwegen unter „gerechten“ & „diskriminierungsfreien“ Bedingungen | vollständige Öffnung Güterverkehrsmarkt ab 2007 | | „consolidation“ / Präzisierung | A ...Trennung von Infrastruktur (Netz) & Betrieb |
| gesamteuropäische & grenzüberschreitende Verkehrsleistungen | Interoperabilität einzelstaatlicher Netze | | B ...Einrichtung unabhängiger Überwachungsstellen | |

Tabelle 2. Marktöffnung: Inhalte der Europäischen Eisenbahnpakete (EBP). Eigene Darstellung. Quellen: Eisenkopf et al. 2006: 297 f.; Europäische Kommission 2006, 2009; Europäische Kommission-IAB 2012; Europäische Kommission 2013a.

3.2 Multiple Tracks und Multiple Pushes – Liberalisierungsvorgaben und anhaltender Liberalisierungsimpetus durch Kommission und EuGH?

3.2.1 Die Rolle der Kommission

Mit ihren legislativen und exekutiven Kompetenzen nutzt die Kommission mehrere Impulse zur Umsetzung der wettbewerblichen Restrukturierung des Schienenverkehrs. Die Kommission spricht im Angesicht der angestregten VVV und paralleler Revisionen der Liberalisierungsrichtlinien selbst von einem „two-track approach“ mit gleicher Zielstellung (vgl. Europäische Kommission 2012a: o.S.). Berücksichtigt man (1) die Revision der früheren EBP, (2) das geplante vierte EBP, sowie (3) die Vertragsverletzungsklagen, so kann man sogar von einem *three-track approach* sprechen, über den die

⁸ Nachdem die Europäische Kommission dem EP sowie dem Rat am 30.01.2013 einen RL-Vorschlag für das vierte EBP unterbreitete, fand im Anschluss an die Beratung in den betreffenden EP-Ausschüssen die erste Lesung und Plenardebatte am 26.02.2014 statt. Das EP stimmte dem RL-Vorschlag in seiner Kompromissversion zu, lehnte aber z.B. die Zerschlagung von Holding-Modellen ab (vgl. Handelsblatt 2014).

Kommission eine wettbewerbliche Restrukturierung des Schienenverkehrs vorantreibt. Dabei ist die Vertragsverletzungsklage (VVK)

„... eine der Klagen, die vor dem Gerichtshof der Europäischen Union (EUGH) eingelegt werden können. Auf Grundlage dieser Klage kann der Gerichtshof prüfen, ob die Mitgliedstaaten ihre Verpflichtungen im Rahmen des europäischen Rechts erfüllen“ (europa.eu 2010: o.S.).

In aktuellen EU-Hilfsprogrammländern fließen die Forderungen nach einer konsequenteren Umsetzung der europäischen Liberalisierungsvorgaben im Bahnbereich gar zusätzlich in die Programmkonditionen ein (vgl. Europäische Kommission 2011b: 85, 2010b: 61, 83, 2012b: 156), wodurch ein Ansatz *multipler Pfade (Multiple Tracks)* mit gleicher Zielstellung höchst augenfällig wird. Die untersuchte Klagewelle ist also nur *ein* Mittel der Kommission, die Mitgliedstaaten zu einer Umsetzung (Transposition) der erlassenen Richtlinien anzuhalten, die den Vorstellungen der Kommission (vgl. Europäische Kommission 2001, 2011a) entspricht. Selbst bei ausbleibender Verurteilung in der Klagewelle zum ersten EBP (2010-2011, vgl. Tabelle 1) kommt es deshalb perspektivisch zu einer weiteren Verschärfung des Liberalisierungsimpetus. Darüber hinaus forciert die Europäische Kommission sogar mehrere Vertragsverletzungsverfahren, die ein und dieselbe Richtlinie betreffen (*Multiple Pushes*): Nachdem sie beispielsweise im November 2010 die BRD aufgrund mangelnder Umsetzung verklagte⁹ und der EuGH die Klage im Februar 2013 abwies, reichte sie nun im November 2013 erneut eine Klage ein, die sich auf exakt die gleichen RL bezieht und lediglich einen anderen Klageschwerpunkt besitzt (vgl. Europäische Kommission 2013b).

Die Kommission beanstandete bei der ersten Klage gegen Deutschland vor allem die fehlende Trennung von Unternehmensbestandteilen aufgrund der vorliegenden Holding-Struktur der DB AG, die eine große Zahl von Tochterfirmen des vertikal integrierten Incumbent-Unternehmens unter einem Dach zusammenfasst. Das Vorgehen der Kommission gegen dieses Holding-Modell wurde nicht nur in Deutschland zu einem Moment massiven Widerstands und Lobbyings im legislativen Prozess späterer RL-Pakete (vgl. Abschnitt 3.3). Eine solche Holding-Struktur liegt in mehreren verklagten Ländern vor (AT, DE, HU, IE, IT, PL, SI; vgl. Kirchner 2011: 57). Nach Auffassung der Kommission behinderten diese Holding-Strukturen den „nicht-diskriminierenden“ Zugang dritter Anbieter zur bestehenden Netzwerkinfrastruktur, da damit keine zuverlässige Trennung von Infrastruktur (Schienennetz) und Betrieb gewährleistet sei und Wettbewerb behindert würde (vgl. Europäische Kommission 2010a; FTD 2012). Auch hier können wieder Parallelen zu Transformationsprozessen anderer staatsnaher Sektoren gezogen werden: Auch im Elektrizitätsbereich zielte die Kommission nicht nur auf das Aufbrechen nationaler Monopole, sondern forcierte explizit auch mit Vorgaben in ihrem Weißbuch eine Zerschlagung vertikal integrierter Incumbent-Unternehmen zugunsten „nicht-diskriminierenden“ Zugangs dritter Anbieter zur bestehenden Netzwerkinfrastruktur (vgl. Eberlein 2012: 155). Mit diesem Argument des diskriminierungsfreien Zugangs für Private hielt letztlich auch in allen Bereichen von Daseinsvorsorge Wettbewerbsrecht Einzug und die Aufrechterhaltung als „marktgeschützte“ Sektoren (Schwartz) wird durch einen dominant negativen (d.h. marktschaffenden) Integrationsprozess unterminiert (vgl. Scharpf 2008).

⁹ Rs. C-556/10 betreffend RL 91/440/EWG, 2001/14/EG.

3.2.2 Die Rolle des Gerichtshofs der EU (EuGH)

Wie bereits erwähnt, schreiben Fritz Scharpf, Martin Höpner und andere bei dieser Vermarktlichung auch dem EuGH einen zentralen Einfluss und proaktives Vorgehen zugunsten weiterer Liberalisierung zu. Dabei beziehen sich die Autoren insbesondere auf die in der Forschungsliteratur einhellig als für den nachfolgenden Integrationsprozess bestimmend bewerteten EuGH-(Grundsatz-)Urteile in den Fällen Van Gend & Loos (1963), Cassis de Dijon (1979), Laval und Viking (beide 2007). Der EuGH etablierte mit den wegweisenden Urteilen zur Direktwirkung und zum Vorrang europäischen Rechts sowie zur gegenseitigen Anerkennung (mutual recognition) Doktrinen, die die Binnenmarktintegration wesentlich vorantrieben. Jenseits dieser durch expansive Auslegung von Grundfreiheiten des Binnenmarktes geprägten Urteile bedarf aber die Annahme, der EuGH verfolge auch bei nachgeordnetem Fallrecht in einzelnen Politikfeldern (hier Schienenverkehr) eine proaktive, auf fortgesetzte Liberalisierung abzielende Rechtsauslegung, einer empirischen Überprüfung. Die unterschiedlichen Urteile in der analysierten Klagewelle widersprechen dem zunächst, könnten jedoch durch mitgliedstaatliche Widerstände oder sachliche Differenzierung erklärt werden. Vonseiten des EuGH selbst wird als Vermerk zu jeder der hier betrachteten Klagen anerkannt, dass diese Klagewelle dem EuGH erstmals Auslegungsspielraum im Bereich der Bahnliberalisierung einräumt:

„Diese Klagen sind neuartig, weil sie dem Gerichtshof erstmals Gelegenheit geben, sich zur Liberalisierung der Eisenbahnen in der Europäischen Union zu äußern und insbesondere das sogenannte ‚erste Eisenbahnpaket‘ auszulegen“ (exemplarisch EuGH 2012b: Abs. 2).

Unbeantwortet dagegen ist bisher, welches (konsistente oder inkonsistente) Muster er dabei entwickelt und warum er keine expansivere Rechtsauslegung verfolgte, indem er beispielsweise alle verklagten Staaten verurteilt. Ist er dabei politischen Restriktionen unterworfen, die seine Autonomie und damit auch expansive Rechtsauslegung einschränken? Oder sind die unterschiedlichen Urteile lediglich auf Differenzen inhaltlicher Natur zurückzuführen und urteilt der EuGH zuvorderst sachorientiert?

Bei Auseinandersetzungen zwischen der Kommission und Regierungen vor dem EuGH sind die Schlussanträge des Generalanwaltes wichtige Quellen. Sie sind i.d.R. umfangreicher als das veröffentlichte Urteil und geben Positionsäußerungen der Streitparteien (inkl. Streithelfer) wieder. Der Generalanwalt genießt ein hohes Maß an Unabhängigkeit¹⁰, die dafür spricht, dass hier die politischen Restriktionen geringer sind und durchaus explorative oder expansive Standpunkte vertreten werden können, ohne das abschließende Urteil vorwegzunehmen:

„The role of the Advocate-General has been of particular importance for this sort of development [‘learning by doing’ rather than conscious planning, JD]. He is an officer of the Court whose job is to consider the legal arguments made in a case, and perhaps to come to a provisional conclusion on it, but whose ‘opinion’ does not have a legally binding character. Advocates-General have often been able to ‘sound out’ new ideas without risking the good name of the Court as a whole“ (Wincott 1999: 182; vgl. auch Tridimas 1997: 1352, 1364).

¹⁰ Art. 252 AEUV: „Der Generalanwalt hat öffentlich in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit begründete Schlussanträge zu den Rechtssachen zu stellen, in denen nach der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union seine Mitwirkung erforderlich ist.“

Der Positionierung des Generalanwalts zugunsten der/des Klägers/in hat zwar erkennbar einen signifikant positiven Effekt auf die Verurteilung der Verklagten, wie Carrubba et al. mit ihrer statistischen Analyse nachweisen (Dies. 2012: 219, 220). Ließe ein Schlussantrag mit weiter Auslegung von EU-Richtlinien jedoch einen sehr konfliktgeladenen weiteren Verlauf des Verfahrens oder erheblichen Widerstand der betroffenen Mitgliedstaaten erwarten, so könnten die EuGH-RichterInnen immer noch davon abweichen und mildernd einwirken.

Der mit den betrachteten VVK betraute Generalanwalt Niilo Jääskinen zeichnete bereits verantwortlich für andere die Bahnliberalisierung betreffende Verfahren, in denen Unternehmen (Wettbewerber vs. Incumbent bzw. Infrastrukturbetreiber) die Streitparteien waren. Darin brachte er bereits zum Ausdruck, dass „[e]ine stärkere Integration des Eisenbahnsektors der Union [...] ein wesentlicher Aspekt der Vervollendung des Binnenmarkts“ sei, weshalb bestimmte Regelungen explizit „weit auszulegen“ seien (EuGH 2012a: Abs. 54)¹¹. Dies sei insbesondere auch durch die bei den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) als früherem Staatsmonopolisten nun vorhandene Holding-Struktur angebracht, deren Problematik auch in der Rs. C-555/10 (KOM/AT) aufgegriffen werde (ebd.: Abs. 55).

Die Plädoyers für eine weite Auslegung von Richtlinienvorgaben zugunsten der Binnenmarktintegration und der Verweis auf die Bedeutung der Klagen zeugen erstens vom politischen Spielraum, der dem EuGH damit im Bahnsektor zukommt, sowie zweitens von der Brisanz, die sie haben. Der EuGH fand sich in einem Konfliktfeld zwischen KOM und mehreren Mitgliedstaaten wieder, dessen Auflösung durch die Gesetzesauslegung – bis hin zu möglicher Rechtsfortbildung durch Richterrecht – zu einem hochpolitischen Moment werden musste. Da nun die Brisanz der Klagereihe im Angesicht der kumulativen Befassung des EuGH deutlich wurde, bleibt zu fragen, warum er richtete, wie er richtete.

Bevor die zu untersuchenden Hypothesen ausgeführt werden, bedarf es zunächst noch der Darstellung der grundsätzlichen Positionen der zweiten Partei in den untersuchten Rechtsverfahren – der Mitgliedstaaten.

3.3 Die Präferenzen der Mitgliedstaaten

Ursprünglicher Widerstand im EU-Ministerrat gegen Liberalisierung im Bahnverkehr wurde (wie auch in anderen Sektoren zuvor) dadurch überwunden, dass die geplanten und schließlich erlassenen KOM-Richtlinien die Präferenzen von EntscheidungsträgerInnen auf indirektem Wege beeinflussten: Es wurde eine Reformperspektive aufgezeigt, die in der perzipierten Notwendigkeit für eine Neuordnung des Schienenverkehrsbereichs auf fruchtbaren Boden traf (vgl. Kerwer/Teutsch 2001: 45-47). Obwohl sich die europäischen Regierungen letztlich auch im Bahnbereich auf eine Liberalisierung einigten, gerieten sie später aber erneut in Konflikt mit der KOM über die tatsächliche Ausgestaltung (*Rechtsetzung vs. Transposition und Implementierung*). Offensichtlich wurden im Zeitverlauf andere politische Präferenzen und AkteurInnen wieder stärker, die sich einer Liberalisierung widersetzen bzw. die Salienz und auch negative Auswirkungen des Transformationsprozesses gelangten stärker ins Bewusstsein von Öffentlichkeit und EntscheidungsträgerInnen. In klassischen Bereichen öffentlicher Netzwerkinfrastruktur und deren Betrieb gibt es außerdem gut organisierte Akteure – insbesondere Gewerkschaften –, die die traditionell sehr stabilen und gut entlohnten Beschäftigungsverhältnisse in monopolistischen öffentlichen Unternehmen zu verteidigen suchen und dabei z.T. auch mit der gesellschaftlichen Relevanz dieser Bereiche argumentieren. Die Anstrengungen dieser gesellschaftlichen Gruppen haben in der Folge auch Einfluss auf die

¹¹ Schlussantrag des Generalanwalts in der Rs. C-136/11, Westbahn GmbH gegen ÖBB Infrastruktur AG.

Politikpräferenzen der nationalen Regierungen, die traditionell soziale und ökonomische Steuerung durch den Einfluss auf diese öffentlichen Sektoren anstrebten (vgl. Conant 2002: 108 f. zum Telekommunikationssektor).

Während die meisten Mitgliedstaaten zu „conditional supporters“ der Bahnliberalisierung wurden und Frankreich sie weiterhin deutlich ablehnte (vgl. Kerwer/Teutsch 2001: 46) behielt gleichzeitig auch die Bedeutung des Schienenverkehrs als öffentliche Dienstleistung mit politischem Steuerungspotenzial weiterhin eine breite Verankerung: “Especially in the larger member states, the railways were not seen as purely economic actors, but as public service which had to be maintained for political reasons“ (Knill/Lehmkuhl 2000: 69).

Die (neuerlichen) mitgliedstaatlichen Widerstände können dementsprechend zusammengefasst hergeleitet werden

- a) aus den Präferenzen nationaler Interessengruppen und entsprechenden Lobbyanstrengungen, insbesondere zugunsten der vertikal-integrierten Holding-Struktur (vgl. Der Spiegel 2011; FTD 2012; Handelsblatt 2011; Spiegel Online 2013a, 2013b; Süddeutsche.de 2013; o.V./EurActiv 2013a, 2013b),
- b) aus der wichtigen Stellung von Bereichen der *Daseinsvorsorge*, des *Service Public* oder der *Public Services* in europäischen Wohlfahrtsstaaten (vgl. Cole 1999; Schwartz 2001),
- c) aus Anpassungslasten in Form von Reformkosten, die politische EntscheidungsträgerInnen zu umgehen suchen, sowie
- d) aus der Salienz, die die VVV und Klagen vor dem EuGH erzeugen, da VVV schon ein sehr weitgehender Schritt in Auseinandersetzungen zwischen Kommission und Mitgliedstaaten sind (vgl. z.B. Schmidt 1998: 70; Knill/Tosun 2012: 312 f.) und spätestens mit Klagen Medienöffentlichkeit gewiss ist.

Diese Punkte sind nicht zentraler Analysegegenstand der Arbeit, ermöglichen jedoch, die mitgliedstaatlichen Widerstände zu verstehen. Kommt es darüber hinaus zu einem koordinierten Auftreten der Mitgliedstaaten in den Auseinandersetzungen mit der Kommission, so nimmt eine starke politische Akteurskoalition Form an. Allein die große Anzahl an Mitgliedstaaten, die sich in den behandelten Klagen gleichzeitig auf einer Seite der Rechtsverfahren gegen die Kommission wiederfanden, macht die Relevanz dieses Kräftemessens im analysierten Politikfeld deutlich: Aus der Reihe der (bisher) vierzehn verklagten Staaten unterstützten sechs zusätzlich als Streithelfer die anderen Länder im Verfahren (vgl. Tabelle 1).¹²

¹² Hinzu kommt Lettland, das als Streithelfer zugelassen wurde, jedoch nicht am Verfahren teilnahm.

4 Der EuGH als politischer und politisch restringierter Akteur

4.1 Erklärungsansätze und konkurrierende Hypothesen

In einer klar neofunktionalistischen Argumentation beschreiben Burley und Mattli (1993) die Rolle des Rechts für den EuGH als legitimierende „Maske“, die es ihm ermögliche, seine Entscheidungen gegenüber den Mitgliedstaaten als unpolitisch darzustellen und der Kommission unter einem vermeintlichen „Vorteil der Objektivität“ (ebd.: 71) zu folgen. Auf diesem Argument baut der bereits erwähnte Literaturstrang zur Integration durch Recht auf, der dem EuGH eine starke Autonomie mit integrationsorientierter Agenda zuschreibt und supranationalistische Argumentationen stützt (vgl. Abschnitt 3.1). Die Frage nach der Autonomie des EuGH blieb bis Ende der 90er Jahre ein zentraler wissenschaftlicher Konflikt, der NeofunktionalistInnen und IntergouvernementalistInnen trennte (vgl. Burley/Mattli 1993 u.a. einerseits; Garrett 1992, 1995 u.a. andererseits). Conant (2007: 47 f.) ebenso wie Wasserfallen (2010: 1131) konstatieren jedoch, dass die gegensätzlichen Positionen beider Seiten zur Rolle der Justiz konvergierten und es zu einer gegenseitigen Anerkennung von Argumenten kam (vgl. auch Garrett et al. 1998, insb. ebd.: 159; Mattli/Slaughter 1998, insb. ebd.: 178). Der EuGH kann nun zusammengefasst als *purposive but constrained actor* beschrieben werden (vgl. Búrca 2005: 48-51; so auch bereits Wincott 1995: 583-585). Eine rundum aktivistische und expansiv-liberalisierende Auslegungspraxis des EuGH ist damit ebenso wenig zutreffend wie ein rein passives Auftreten gegenüber Präferenzen von Mitgliedstaaten bzw. Akteurskoalitionen von LiberalisierungsgegnerInnen. Dennoch scheiden sich die theoretischen Grundannahmen von AutorInnen immer wieder an der Frage, wie stark der Einfluss von Mitgliedstaaten auf den EuGH ist.

Ein neuerlicher wissenschaftlicher Schlagabtausch im APSR warf wieder das Licht auf die Frage nach der politischen Autonomie einerseits und politischen Beschränkungen und Zwängen andererseits, denen sich der EuGH angesichts der Präferenzen von Mitgliedstaaten ausgesetzt sehe (vgl. Carrubba et al. 2008; Stone Sweet/Brunell 2012; Carrubba et al. 2012). Es besteht weiterhin Uneinigkeit darüber, welche Position der EuGH behaupten kann auf einem Kontinuum zwischen absoluter Autonomie einerseits und vollständiger Einschränkung durch die Interessen großer MS oder der Mehrheit der Staaten andererseits. Dabei geht es auch um die Einhaltung politisch akzeptierter Rechtsprechungspraktiken und Auslegungsspielräume. Die Präferenzen von Mitgliedstaaten hätten laut Carrubba u.a. einen systematischen und deutlichen Einfluss auf EuGH-Urteile. Der EuGH antizipiere in dieser Perspektive als strategisch handelnder Akteur mögliche Reaktionen, die proaktive und expansive Rechtsauslegung bei anderen AkteurInnen innerhalb seines politisch-institutionellen Umfelds hervorrufen kann (vgl. Búrca 2005: 75; sowie Garrett et al. 1998; Carrubba et al. 2008, 2012). Je wichtiger dabei ein bestimmtes Verfahren für eine Regierung ist und je mehr Fälle in einem bestimmten Rechtsbereich gegen die Interessen von Mitgliedstaaten entschieden werden, desto wahrscheinlicher sei eine (kollektive) Mobilisierung gegen justiziellen Aktivismus (vgl. Garrett et al. 1998: 161). Entsprechend der Größe der Akteurskoalition aufseiten des Verklagten komme es zu einer Verschiebung der Reaktion des EuGH zugunsten des Verklagten (vgl. Carrubba et al. 2012: 216, 218), „to mollify those political interests responsible for compliance and legislation“ (Dies. 2008: 449). Im Angesicht drohender fortgesetzter Non-Compliance, Veränderungen des bestehenden Sekundärrechts oder gar EU-Vertragsrevisionen oder -ergänzungen durch Protokolle schrecke der EuGH demnach tendenziell davor zurück, Mitgliedstaaten zu verurteilen, „whenever a government, or set of governments, can produce a coalition sufficient to override the Court’s decision“ (ebd.: 438). Den Gegenpol bilden AutorInnen, die dem EuGH weitreichende

Autonomie für eine integrationsorientierte – und damit auch häufig liberalisierungsorientierte – Agenda zusprechen und die Einschränkungen durch mitgliedstaatliche Positionen als gering einschätzen. Diese Unabhängigkeit ergäbe sich aus der institutionellen Beschaffenheit der EU, den zahlreichen Vetospielern sowie der Diversität mitgliedstaatlicher Ziele und damit einhergehend hohen Hürden für organisierten Widerstand der Mitgliedstaaten zur „Disziplinierung“ des EuGH (frei übersetzt nach Kelemen 2012: 46; vgl. auch Stone Sweet/Brunell 2012, und grundlegend zu Veränderungen des Interpretationsspielraums des EuGH durch zurückliegende Vertragsrevisionen Tsebelis/Garrett 2001).

Aus den unterschiedlichen Grundannahmen können konkurrierende Hypothesen generiert werden, die der Analyse der hier betrachteten VVK dienen. Die EuGH-Urteile als zu erklärende Variable sollten abhängig sein von der tatsächlichen politischen Restriktion durch mitgliedstaatliche Akteurskoalitionen in den einzelnen Verfahren sowie von dem Streben des EuGH nach einem inhaltlich konsistenten Urteilmuster (vgl. Tabelle 3).

| Abhängige Variable Y | Operationalisierung | Ausprägungen |
|--|---|--|
| EuGH-Urteil | Urteilsverkündung aufgeschlüsselt nach einzelnen Rügen einer Klage | 1: Rüge stattgegeben 0: Rüge zurückgewiesen |
| Unabhängige Variable X | Operationalisierung | Ausprägungen |
| Politische Restriktion vs. Autonomie des EuGH (Antizipation mitgliedstaatlicher Widerstände; Kontinuum zwischen stark autonom und stark restringiert) | Unterstützung des verklagten MS durch Streithilfe (H2a) Übereinstimmung von Urteil mit Empfehlung des GA (H2b) | 1: Unterstützung 0: keine Unterstützung 1: folgt Empfehlung des GA 0: folgt Empfehlung des GA nicht |

Tabelle 3. Variablen der kausalen Untersuchung; GA=Generalanwalt. Eigene Darstellung

Zunächst kann aus den Zielstellungen des EuGH, (1) ein effektives Rechtssystem zu schaffen (vgl. Wincott 1995: 584) und (2) als „objektiver“ und unpolitischer Akteur angesehen zu werden, eine allgemeine Hypothese abgeleitet werden. Denn der EuGH hat grundsätzlich das Ziel, in Bezug auf die Klagewelle der Kommission ein *inhaltlich konsistentes* Urteilmuster zu entwickeln, (a) um sich in späteren Urteilen auf die bereits erfolgte Rechtsauslegung zu berufen, und (b) um den Vorwurf der willkürlichen oder politischen (i.S.v. nicht sachorientierten/nicht „objektiven“) Rechtsauslegung zu vermeiden. Ob eine solche konsistente sachliche Differenzierung vorliegt, kann anhand der Schlussanträge des für die Verfahren zuständigen Generalanwalts (GA) abgeleitet werden. Er fungiert als unparteilicher, sachverständiger Gutachter oder auch „ausgelagerte[r] Berichterstatter“ (Bergmann 2012: 436), darf

keinesfalls mit einem Rechts- oder Staatsanwalt nach deutscher Rechtstradition verwechselt werden (vgl. Zandonella 2005: 53) und genießt – wie bereits in Abschnitt 3.3.2 aufgezeigt – ein außerordentlich hohes Maß an Unabhängigkeit.

- **H1:** *Der EuGH-GA entwirft in Bezug auf die Klagenwelle der Kommission ein inhaltlich konsistentes Urteilmuster, indem er bestimmte Umsetzungsmodelle systematisch als RL-konform beurteilt, andere jedoch systematisch als nicht RL-konform zurückweist.*

Ein konsistentes Urteilmuster und einheitliche Argumentation *erleichtern* es, *Rechtsauslegung* – die immer auch politischen Spielraum impliziert – als objektiv *darzustellen*. Bei inkonsistenten Argumentationsmustern ist das kaum möglich und das Potenzial politischer Kritik oder politischer Gegenmaßnahmen wäre größer. So können etwa die in mehreren Ländern bestehenden Bahn-Holding-Modelle vom EuGH-GA konsistent als RL-konform oder aber nicht RL-konform beurteilt werden und spätere Urteile darauf aufbauen.

Zwei weitere konkurrierende Hypothesen erfassen die unterschiedlichen theoretischen Standpunkte der Debatte um die Stellung des EuGH zwischen Autonomie und politischer Restriktion:

- **H2a:** *Je stärker der Widerstand einer Akteurskoalition aus Mitgliedstaaten im VVV, desto eher weist der EuGH die Klage der KOM zurück. Die Streithilfe durch andere Mitgliedstaaten hat einen nachweisbar starken Effekt auf das Gerichtsurteil zugunsten der Präferenzen der Mitgliedstaaten.*
- **H2b:** *Die Streithilfe durch andere Mitgliedstaaten hat keinen (starken) Effekt auf den Ausgang der Verfahren. Der EuGH ist politisch dadurch nicht wesentlich restringiert und folgt mit hoher Wahrscheinlichkeit den sachlich differenzierten Empfehlungen des GA je nach nationalem Umsetzungsmodell.*

4.2 Differenzierte Urteile des EuGH – Politische Restriktion oder sachliche Differenzierung?

4.2.1 Analysedesign

Im Laufe des Forschungsprozesses wurde offensichtlich, dass sich die Aufschlüsselung der Klagen in einzelne Rügen der Kommission für die Analyse als zweckmäßig erweist.¹³ Dafür sprechen vier Gründe:

1. Beim Nachzeichnen des kausalen Prozesses mittels Process-Tracing verbliebe eine Leerstelle, da die Argumente der unterstützenden Mitgliedstaaten (Streithilfeschriftsätze) nicht öffentlich zugänglich sind, und deren Erfassung nur indirekt über die Erwähnung von Positionen in Schlussanträgen oder Urteil möglich ist. Auch die Medienberichterstattung zu den VVV – erhoben über die Datenbank LexisNexis – weist keine so hohe Detaildichte auf, als dass der kausale Prozess anhand einzelner „Crucial Cases“ oder im Fallvergleich en détail nachgezeichnet werden könnte.
2. Vordergründig erweist sich die Anzahl der Streithelfer (S) aufseiten eines verklagten Staates als variierende metrische Variable, die in ihren Ausprägungen bei der betrachteten Klagenwelle zwischen 0 und 4 schwankt (vgl. Tabelle 1). Bei der Analyse der Schlussanträge in den jeweiligen Verfahren wurde jedoch offensichtlich, dass bei jeder einzelnen Rüge der Kommission i.d.R. ein (S=1) oder kein (S=0)

¹³ Eine detaillierte Dokumentation der Analyse von Schlussanträgen und Urteilen sowie die Kodierung der einzelnen Ausprägungen der Variablen finden sich im Anhang der Arbeit.

Staat aufseiten des Verklagten gegen die Verurteilung argumentierte. Diese sehr selektive Wahrnehmung der Streithilfeoption durch die unterstützenden Staaten schwächt das Argument des systematischen und koordinierten Widerstands erheblich und lässt eher darauf schließen, dass die Streithelfer aus reinem Eigeninteresse an dem Ausgang der *eigenen* Verfahren die Auslegung des EuGH zu beeinflussen suchten. Von der Unterstützung eines Staates in einem gesamten Klageverfahren zu sprechen, wäre nicht gerechtfertigt.

3. Angesichts der Anzahl der vierzehn betrachteten Klagen wäre eine statistische Analyse höchst problematisch, da Zusammenhänge bei dieser Fallzahl zufällig sein können.¹⁴ Kausale Inferenz ist damit nicht möglich. Da aber die Aufschlüsselung der Klagen in einzelne Rügen zu einer Erhöhung der Beobachtungseinheiten auf über 40 führt, wird eine Analyse mit einem einfachen statistischen Modell ermöglicht, um den Zusammenhang zwischen Streithilfeintervention und Urteil zu messen.
4. Da in fünf der betrachteten Klagen das Urteil als abhängige Variable nicht dichotomisiert werden kann, sondern die Mitgliedstaaten teilweise verurteilt wurden und die Klage in anderen Klagepunkten abgewiesen wurde, wird ein weiterer Vorteil der Aufschlüsselung in einzelne Rügen offenbar: nahezu alle Rügen werden vom EuGH entweder bestätigt oder zurückgewiesen und die abhängige Variable (Urteil in Bezug auf einzelne Rüge) kann damit dichotomisiert werden.

Folglich wird zur Überprüfung der konkurrierenden Hypothesen H2a und H2b ein einfaches bivariates statistisches Modell mit binären Variablen herangezogen: Zum einen wird analysiert, wie stark die Streithilfeintervention zugunsten der Zurückweisung einer Rüge (S) mit der abschließenden Bewertung der Rüge durch die RichterInnen (*Urteil* U) zusammenhängt. Damit kann erfasst werden, ob es tatsächlich zur politischen Restriktion aufgrund der Streithilfeinterventionen kommt. Zum anderen wird der Zusammenhang zwischen den EuGH-Urteilen – aufgeschlüsselt in einzelne Rügen – und den Empfehlungen des Generalanwalts gemessen. Folgen die RichterInnen konsequent diesem in seiner Funktion als unabhängigem Gutachter, so spricht dies eher dafür, dass auch die Urteile sachlich differenziert sind. Die Überprüfung der Hypothese zur inhaltlich konsistenten Auslegung (H1) erfolgt anhand der qualitativen Auswertung der Schlussanträge und durch empirisch-deskriptives Aufzeigen des Urteilmusters. Aus Kapazitätsgründen wird diese Prüfung hier nur exemplarisch auf die Frage der RL-Konformität von Bahn-Holding-Modellen angewendet.

4.2.2 Ergebnisse

Sollte es in den Fällen, in denen Streithelfer in die Verfahren eingriffen ($S=1$) aufgrund einer politischen Restriktion systematisch häufiger zu einem Urteil zugunsten der MS kommen (Rüge zurückgewiesen, $U=0$), so wäre ein negatives und signifikantes Korrelationsmaß zu erwarten. Entgegen den Erwartungen muss jedoch anhand der im Anhang dokumentierten Daten konstatiert werden: Das Zusammenhangsmaß zwischen dem Eingreifen eines Streithelfers und dem abschließenden Urteil erweist sich als extrem schwach und ist außerdem nicht signifikant ($R^2=-0,1$; $s=0,591$). Es kann kein Zusammenhang zwischen der Intervention von Streithelfern und den abschließenden Urteilen nachgewiesen werden (vgl. Tabelle 4).

¹⁴ Von den 14 Klagen mussten außerdem zwei entweder mangels verfügbarer Dokumente (KOM/IE) bzw. aufgrund der noch ausstehenden EuGH-Verhandlung (KOM/BG) ausgeschlossen werden.

| | | Urteil (U) <i>Rüge stattgeben/ zurückweisen</i> |
|------------------------------------|--------------------------|--|
| Streithilfe (S) <i>ja/ nein</i> | Korrelation nach Pearson | -0,100 |
| | Signifikanz (2-seitig) | 0,591 |
| | N | 31 |

Tabelle 4. Zusammenhang zwischen Streithilfe und Urteil. Berechnung und Darstellung: SPSS Vers. 21., Darstellung angepasst.

Ein zusätzlicher exakter Test auf Unabhängigkeit zweier dichotomer Variablen (sog. „Fisher-Test“, Dokumentation im Anhang), der sich explizit auch für *geringe* Fallzahlen eignet, bestätigt, dass hier *kein* Zusammenhang vorliegt. Die Streithilfe als theoretisch geeigneter Prädiktor des abschließenden Urteils muss deshalb bei der vorliegenden Analyse klar zurückgewiesen werden. Die Befunde von Carrubba et al. (2008; 2012) können damit im Politikfeld der Bahnliberalisierung anhand der bisher vorliegenden EuGH-Rechtsprechung nicht bestätigt werden.

Betrachtet man dagegen den Zusammenhang zwischen den Empfehlungen des Generalanwalts (E) und dem abschließenden Urteil (U), so ergibt sich ein extrem starker und signifikanter Zusammenhang ($R^2=0,936$; $s=0,000$; vgl. Tabelle 5).

| | | Urteil (U) <i>Rüge stattgeben/ zurückweisen</i> |
|---|--------------------------|--|
| Empfehlung GA (E) <i>Rüge stattgeben/ zurückweisen</i> | Korrelation nach Pearson | 0,936** |
| | Signifikanz (2-seitig) | 0,000 |
| | N | 31 |

Tabelle 5. Zusammenhang zwischen GA-Empfehlung und Urteil. Berechnung und Darstellung: SPSS Vers. 21., Darstellung angepasst.

Dieser Wert liegt deutlich höher als im allgemeinen statistischen Durchschnitt, demzufolge der EuGH in 80% der Fälle dem Generalanwalt folgt (vgl. Bergmann 2012: 436; Carrubba et al. 2008: 448). Eine signifikant positive Vorhersagekraft der Positionierung des GA konstatieren auch Carrubba et al. (2012: 219, 220), jedoch messen sie dies nur in Bezug auf eine Positionierung *zugunsten der Klägerin* (i.d.R. KOM). Die Befunde der vorliegenden Analyse zeigen aber, dass die RichterInnen – zumindest im hier analysierten Politikfeld – *auch* bei einer Empfehlung des GA zugunsten der Verklagten folgen. Dies kann zwar nicht als Beweis, jedoch in Kombination mit der ersten Analyse zumindest als Indiz für eine deutliche sachliche Differenzierung in den einzelnen Verfahren bewertet werden. Die Differenzierung entsprechend des jeweiligen Klagevorwurfs und der jeweiligen nationalen Umsetzung lässt weder eine expansiv-liberalisierende Agenda noch einen Bias zugunsten der liberalisierungsorientierten KOM-Klagen erkennen. Während also die Hypothese zum nachweisbaren Effekt der Streithilfeinterventionen (H2a) aufgrund des fehlenden Zusammenhangs zurückgewiesen werden muss, kann die konkurrierende Hypothese (H2b) bestätigt werden.

In der Frage nach einer grundsätzlich liberalisierungsorientierten Agenda des EuGH im Fallrecht erweist sich zusätzlich das Verfahren der KOM gegen Luxemburg (Rs. C-412/11) als *Crucial Case*: Diese Klage ist der einzige erhobene Fall, in dem die RichterInnen von der Empfehlung des Generalanwalts abwichen. Obwohl der GA eine Verurteilung Luxemburgs empfahl – ergo eine Grundlage dafür lieferte, der

liberalisierungsorientierten KOM-Klage zu folgen –, wick das abschließende Urteil *zugunsten des Großherzogtums* von der Empfehlung ab. Damit widerspricht auch dieser Fall der Sichtweise, wonach der EuGH durchgehend eine aktivistische, expansiv-liberalisierende Agenda verfolge und dass es eine Allianz aus KOM und EuGH gäbe. Dass der EuGH eine „aggressive“ Liberalisierungsstrategie verfolgte oder der Kommissionsagenda willfährig folgte ist damit nicht erkennbar.

Zusätzlich zur statistischen Analyse kann konstatiert werden, dass der GA bei all jenen Rügen eine Zurückweisung empfahl, in denen die Kommission die Ausgestaltung einer vertikal integrierten Holding-Struktur des nationalen Bahnunternehmens beanstandete (vgl. Tabelle 6).

| Beanstandungen der Kommission | Betroffene Klagefälle [MS/Rüge Nr.] | GA-Empfehlungen und EuGH-Urteile |
|--|--|---|
| Holding kein ausreichend fortgeschrittenes Umsetzungsmodell für Vorgabe zur Unabhängigkeit der Regulierungsstelle und/oder Trennung von Netz und Betrieb | Gesamte Klage gegen AT; Klage gg. DE/Rüge 1; Klage gg. IT/Rüge 3; Klage gg. PL/Rüge 1 ¹⁵ ; Klage gg. SI/Rüge 1, Teil 2; Klage gg. HU/Rügen 1 und 2 | Holding-Modelle zweckmäßig und damit RL-konform <i>(inhaltlich konsistent über Klagefälle hinweg)</i> |

Tabelle 6. Konsistentes Urteilmuster des EuGH in Bezug auf Bahn-Holding-Modelle.

Eigene Darstellung. Quellen: Schlussanträge der entsprechenden Rs. (verfügbar über <http://curia.europa.eu/>).

Der EuGH betrachtet also die in mehreren Ländern bestehenden Unternehmensholdings systematisch und konsistent als zweckmäßiges Umsetzungsmodell und damit RL-konform. Am Beispiel dieses zentralen Konfliktpunktes zwischen Kommission und Mitgliedstaaten kann zumindest exemplarisch die konsistente Auslegung als allgemeines Ziel des EuGH-GA (Hypothese H1) bestätigt werden. Für eine vollständige Bestätigung ist eine umfangreichere Untersuchung notwendig.

Die Antwort auf die Frage, warum der EuGH im Bahnsektor keine einheitliche expansive Rechtsprechung zugunsten einer weiteren Liberalisierung verfolgte, ist angesichts der Ausführungen dieser Arbeit folgende: Die Intervention von Streithelfern in die Verfahren kann – entgegen der ursprünglichen Erwartungen – nicht als zentraler Faktor für die Differenzierung identifiziert werden, wie der fehlende statistische Zusammenhang zeigt. Auch können theoretische Annahmen zu einer expansiv-liberalisierenden Agenda des EuGH im hier betrachteten Fallrecht nicht bestätigt werden. Das Urteil zugunsten Luxemburgs als Crucial Case und die qualitative Inhaltstextanalyse der Schlussanträge zeigt vielmehr – wenn auch nur exemplarisch – eine hohe sachliche Differenzierung und konsistente Auslegung der RL-Vorgaben auf.

Die vorliegende Analyse des Bahnsektors schließt nicht generell aus, dass der EuGH im Falle einer starken Koordination verklagter Mitgliedstaaten politischen Restriktionen unterworfen ist und vor Verurteilungen zurückschreckt. Die Bildung von kooperierenden Akteurskoalitionen von Mitgliedstaaten und Unterstützung durch Streithilfe etc. könnte sich sehr wohl als zweckmäßig erweisen, Druck auf den EuGH auszuüben, damit dieser zugunsten der Verklagten urteilt und bei der RL-Auslegung spezifische nationale Arrangements toleriert. Doch wenn in der hier untersuchten Klagewelle überhaupt von einer

¹⁵ Der GA empfahl die Zurückweisung der Rüge, die KOM zog daraufhin diese Rüge im laufenden Verfahren zurück (vgl. EuGH 2013: Abs. 20) – möglicherweise um einer weiteren Niederlage zur Holdingfrage zu entgehen und andere Klagepunkte damit zu stärken.

Akteurs*koalition* der MS gesprochen werden kann, dann nur von einer sehr lockeren und schwachen. Zwar bedienten sich mehrere Staaten des Streithilfeinstrumentes, doch der gemeinschaftliche Widerstand der Mitgliedstaaten erwies sich bei der Betrachtung der Fälle als schwach und unkoordiniert, weil

- (a) das Streithilfeinstrument nur sehr selektiv genutzt wurde um i.d.R. nur bei einzelnen Rügen einer aus mehreren Beanstandungen bestehenden Klage zu intervenieren,
- (b) zugelassene Streithelfer z.T. nicht am Verfahren teilnahmen (z.B. Lettland) oder keine schriftlichen Äußerungen einreichten, und
- (c) die Argumentation der Streithelfer nicht synchronisiert war – selbst in den Fällen, in denen sich mehrere Staaten gleichzeitig für die Unterstützung eines Verklagten entschieden.

Der betriebene Koordinationsaufwand scheint gering und folglich auch der Einfluss auf den Ausgang der Verfahren. Für eine effektive Zurückweisung der vonseiten der Kommission erhobenen Vorwürfe zum Zweck der Verteidigung nationaler Implementationswege hätte es mindestens eines koordinierteren Ansatzes, einer weniger selektiven Streithilfe und eines stärkeren Widerstandes bedurft. Die Schwäche des mitgliedstaatlichen Widerstandes erklärt sich letztlich womöglich aus einer Wahrnehmung der Unausweichlichkeit von weiterer Vermarktlichung im Schienenverkehrsbereich, die Douillet und Lehmkuhl (2001) am Beispiel der französischen SNCF beschreiben: „Liberalization and competition are seen as unavoidable, and it is generally considered 'suicidal' not to prepare for them“ (ebd.: 117).

5 Fazit und Ausblick

Ebenso wie andere ehemals staatliche, staatsnahe oder „marktgeschützte“ Bereiche ist auch der Schienenverkehr im Zuge der Europäischen Integration und des Binnenmarktprojekts einem markt- und wettbewerbsorientierten Liberalisierungsprozess ausgesetzt. Diesen treibt die Europäische Kommission mit einer Strategie der *Multiple Tracks* und *Multiple Pushes* voran, wobei es immer wieder zu Konflikten mit Mitgliedstaaten kommt, die die europäischen RL-Vorgaben nicht ordnungsgemäß in nationales Recht transponiert hätten. Da sich zunehmend gesellschaftliche Widerstände gegen Revisionen und Konkretisierungen der RL-Pakete regen, bedient sich die Kommission neben entschärften Kompromissversionen ursprünglich anvisierter Richtlinien häufig des exekutiven Rechts der VVV als Durchsetzungsinstrument. Das Endstadium eines solchen Verfahrens führte im Bereich der Bahnliberalisierung bereits in 14 Fällen zur Klage vor dem EuGH. Auf Grundlage der Debatte um die Autonomie des EuGH als politischem Akteur mit integrations- und liberalisierungsorientierter Agenda (vgl. Stone Sweet/Brunell 2012), aber auch als politisch restringiertem Akteur innerhalb seines institutionellen Umfelds (vgl. Garrett et al. 1998; Búrca 2005: 75), wurde diese Klagewelle in der vorliegenden Arbeit untersucht. In den betrachteten Verfahren, mit denen der EuGH erstmals seinen Auslegungsspielraum bei der Rechtsprechung zu den Europäischen EBP geltend machen konnte, urteilte dieser sehr differenziert. Dies ist zunächst erstaunlich aus der Perspektive theoretischer Annahmen, die den EuGH mit seiner traditionell integrationsorientierten Agenda als „Liberalisierungsmotor“ ansehen (vgl. Höpner/Schäfer 2010: 346). Bei der angestrebten Auflösung des Widerspruchs erwiesen sich Argumente einer APSR-Debatte als attraktiv, wonach der EuGH in seinem Auslegungsspielraum, den er in der Vergangenheit expansiv und aktivistisch nutzte, durch Akteurskoalitionen aus Mitgliedstaaten auf einer Seite von Klageverfahren restringiert wäre (vgl. Carrubba et al. 2008, 2012). Zahlreiche Interventionen durch Streithelfer aufseiten der verklagten Mitgliedstaaten im Bereich der Bahnliberalisierung erwiesen sich als geeigneter Anknüpfungspunkt für diese Argumentation. Die Befunde dieser Arbeit weisen den Streithelfern in der untersuchten Klagewelle jedoch *keinen* zentralen Einfluss zu.

Die Hypothese, dass die Streithilfe durch andere Mitgliedstaaten einen nachweisbar starken Effekt auf das Gerichtsurteil zugunsten der Präferenzen der Mitgliedstaaten hat (H2a), konnte hier nicht bestätigt werden. Urteil und Streithilfeinterventionen wiesen in der bivariaten statistischen Analyse keinen Zusammenhang auf.

Dagegen folgten die EuGH-RichterInnen fast ausnahmslos den Empfehlungen des Generalanwalts, der sachlich differenziert einzelne Rügen in Klageverfahren bestätigt oder zurückweist. Dies trifft sowohl bei Empfehlungen zugunsten der Klägerin (KOM) als auch zugunsten der Verklagten (MS) zu. Entsprechend der Hypothese H2b ist ihr Urteil also nicht durch die Streithilfeinterventionen restringiert sondern folgt vielmehr der unabhängigen Einschätzung des Generalanwalts.

In Bezug auf einen zentralen und womöglich am stärksten umkämpften Klagepunkt der Kommission konnte außerdem – wenn auch nur exemplarisch – ein konsistentes Urteilmuster identifiziert werden: Der EuGH toleriert die Umsetzung von Entflechtungsvorgaben für Unternehmensbestandteile in den Fällen, in denen sich Staaten für Holdingmodelle und damit vertikal integrierte Unternehmensstrukturen entschieden haben. Es kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass der offensichtliche Widerstand mehrerer Staaten und das damit einhergehende aktive Lobbying auf europäischer Ebene zugunsten von Holdingmodellen auch den grundsätzlich außerordentlich unabhängigen Generalanwalt beeinflusste. Diese Betrachtung kann jedoch hier mangels Quellenlage und aufgrund des Umfangs der Arbeit nicht geleistet werden.

Will man die von verschiedenen Autoren angeführte Rolle des EuGH als „Liberalisierungsmotor“ vor dem Hintergrund der vorliegenden Erkenntnisse einordnen, so kann die Analyse des Fallrechts im Bereich der Bahnliberalisierung dieses Image nicht bestätigen. Dieses Bild des EuGH wurde von verschiedenen AutorInnen vor allem aufgrund der expansiven Auslegung von Grundfreiheiten durch den EuGH bei wegweisenden Grundsatzurteilen gezeichnet (vgl. Abschnitt 3.2.2). Eine grundsätzlich liberalisierende und KOM-freundliche Positionierung des EuGH als politischem Akteur ist hier jedoch nicht erkennbar. Gleichzeitig erscheint der EuGH aber auch nicht als Akteur, der sich wesentlich von den Präferenzen und Widerständen der Mitgliedstaaten beeinflussen ließe. Politische Restriktionen durch Akteurskoalitionen der Mitgliedstaaten konnten hier nicht konstatiert werden. Diese Koalitionen erwiesen sich jedoch im Laufe der Arbeit auch als schwach und wenig koordiniert. Der EuGH erscheint daher in seiner Rechtsprechung zur europäischen Bahnliberalisierung als weitgehend unabhängiger Akteur, der vorrangig ein effizientes Rechtssystem anstrebt und eine konsistente Auslegungspraxis verfolgt.

Als Zukunftsperspektive für eine Forschungsagenda im Feld der europäischen Bahnliberalisierung können sowohl Potenziale für die qualitative als auch quantitative Forschung aufgezeigt werden. Mit qualitativen Ansätzen erscheint es sinnvoll, den kausalen Prozess an Einzelfällen der VVV nachzuzeichnen, was mangels öffentlicher Verfügbarkeit von Streithilfeschriftsätzen sowie einer nicht ausreichend detaillierten Medienberichterstattung zu einzelnen Verfahren zusätzlicher Erhebungen bedarf. Diese Leerstelle könnte in zukünftigen Forschungsarbeiten potenziell durch Interviews mit Beteiligten aufseiten der Regierungen (z.B. Verfahrensbeauftragte der einzelnen MS) geschlossen werden. Zudem ist nicht nur die reine Anzahl der Streithelfer relevant, sondern auch die Intensität der Koordination innerhalb der Akteurskoalition sollte messbar gemacht werden. Deshalb bedarf es weiterer qualitativer Forschung, um Integrationsdynamiken in einzelnen Sektoren zu erfassen und die Koordinationsintensität und ihre Auswirkungen auf den Ausgang von VVK über Sektoren hinweg zu vergleichen. Dieser Forschungsfokus würde die quantitativen Analysen von Carrubba und Kollegen (2008, 2012) durch detailliertere Einblicke

in einzelne Politikfelder ergänzen. In den kommenden Jahren bleibt außerdem abzuwarten, ob nach den ersten Verurteilungen durch den EuGH Mitgliedstaaten eine Anpassung der nationalen Rechtslage vornehmen oder weiterhin in einem Zustand der Non-Compliance verharren. Angesichts der skizzierten Multiple Tracks und Multiple Pushes und der erwartbaren Aufrechterhaltung des Liberalisierungsimpetus im Bahnbereich erweisen sich aber auch „credible threats of non-compliance“ (Carrubba et al. 2012: 217) als eher unwahrscheinlich. Dies trifft möglicherweise auch insgesamt auf die Liberalisierung „marktgeschützter“ Sektoren (Schwartz) zu. Gewinnbringend wäre deshalb auch eine Betrachtung der Bedingungen, unter denen die vorliegenden EuGH-Urteile wirksam werden (vgl. dazu Panke 2007). Nicht zuletzt stehen auch die detaillierte wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Rolle des Generalanwalts als Spezifikum des EuGH sowie Reformvorschläge für seine Position erst am Anfang (vgl. Burrows/Greaves 2007; Clément-Wilz 2012).

Im quantitativen Bereich dagegen könnten noch ausstehende Urteile (KOM/IE, KOM/BG, KOM/DE II) und zukünftige Klagen einbezogen und nach einzelnen Rügen aufgeschlüsselt werden, um die Fallzahlen zu erhöhen und auch multivariate statistische Modelle (vgl. Carrubba et al. 2008, 2012) auf das Politikfeld anwenden zu können. Außerdem könnte eine Erhebung und Kombination sämtlicher auf die Liberalisierung staatsnaher Sektoren zielender Klagen angestrebt werden, um ein größeres und allgemeinverbindlicheres Bild der Transformationsprozesse und auftretenden Konflikte zu erhalten. Dabei bleibt der richterliche Balanceakt des Abwägens zwischen den Zielstellungen und Widerständen europäischer ebenso wie nationaler Akteure (vgl. Schwarze 2013) ein spannender Betrachtungspunkt.

Literaturverzeichnis

- Alexandersson, Gunnar und Konstantinos Rigas. 2013. Rail liberalisation in Sweden. Policy development in a European context. *Research in Transportation Business & Management* 6: 88-98.
- Alter, Karen J. und Jeremy Rabkin. 2012. Too Much Power for the Judges? In: Hubert Zimmermann und Andreas Dür (Hrsg.), *Key controversies in European integration*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, New York: Palgrave Macmillan, 79-94.
- Bergmann, Jan. 2012. Generalanwalt (EuGH). In: Jan Bergmann (Hrsg.), *Handlexikon der Europäischen Union*. Baden-Baden: Nomos, 436.
- Beria, Paolo, Emile Quinet, Gines de Rus und Carola Schulz. 2012. A comparison of rail liberalisation levels across four European countries. *Research in Transportation Economics* 36(1): 110-120.
- Búrca, Gráinne d. 2005. The European Court of Justice and the Evolution of EU Law. In: Tanja A. Börzel und Rachel A. Cichowski (Hrsg.), *The state of the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 48-75.
- Burley, Anne-Marie und Walter Mattli. 1993. Europe before the Court: A political theory of legal integration. *International Organization* 47(1): 41-76.
- Burrows, Noreen und Rosa Greaves. 2007. *The Advocate General and EC Law*. New York: Oxford University Press.
- Cantos, Pedro, José Manuel Pastor und Lorenzo Serrano. 2010. Vertical and Horizontal Separation in the European Railway Sector and its Effects on Productivity. *Journal of Transport Economics and Policy* 44(2): 139-160.
- Carrubba, Clifford J., Matthew Gabel und Charles Hankla. 2008. Judicial Behavior under Political Constraints: Evidence from the European Court of Justice. *American Political Science Review* 102(4): 435-452.
- Carrubba, Clifford J., Matthew Gabel und Charles Hankla. 2012. Understanding the Role of the European Court of Justice in European Integration. *American Political Science Review* 106(1): 214-223.
- Centrum für Europäische Politik. 2013. *Hintergrund: EU-Eisenbahnregulierung*. http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/CEP-Analysen/4_Eisenbahnpaket_Eisenbahnbinnenmarkt/Hintergrund_4_EBP.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2013.
- Clément-Wilz, Laure. 2012. The Advocate General: A Key Actor of the Court of Justice of the European Union. *Cambridge yearbook of European legal studies* 14(1): 587-613.
- Cole, Alistair. 1999. The service public under stress. *West European Politics* 22(4): 166-184.
- Conant, Lisa J. 2002. *Justice contained. Law and politics in the European Union*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press.
- Conant, Lisa. 2007. Review Article: The Politics of Legal Integration. *Journal of Common Market Studies* 45: 45-66.
- Der Spiegel. 2011. Bund kommt Bahn zur Hilfe. 21.03.2011. Ausg. 12: 72.

- Douillet, Anne-Cécile und Dirk Lehmkuhl. 2001. Strengthening the Opposition and Pushing Change: The Paradoxical Impact of Europe on the Reform of French Transport. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Differential Europe. The European Union impact on national policymaking*. Lanham Md. u.a: Rowman & Littlefield, 99-131.
- Eberlein, Burkard. 2012. Inching Towards a Common Energy Policy: Entrepreneurship, Incrementalism, and Windows of Opportunity. In: Jeremy Richardson (Hrsg.), *Constructing a policy-making state? Policy dynamics in the EU*. Oxford: Oxford University Press, 147-169.
- Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG). 2011. *EVG appelliert an Europaabgeordnete*. https://www.evg-online.org/Politik/11_05_06_Recast/. Letzter Zugriff: 11.10.2013.
- Eisenkopf, Alexander, Christian Kirchner, Georg Jarzembowski, Johannes Ludewig, Werner Rothengatter und Gerard McCullough. 2006. The Liberalisation of Rail Transport in the EU. *Intereconomics* 41(6): 292-313.
- Eising, Rainer. 2002. Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization. *International Organization* 56(1): 85-120.
- EuGH. 2012a. Rs. C-136/11. *Westbahn Management GmbH gegen ÖBB Infrastruktur AG. Schlussanträge des Generalanwalts Niilo Jääskinen vom 07. Juni 2012*. Verfügbar unter <http://curia.europa.eu>
- EuGH. 2012b. Rs. C-556/10. *Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland. Schlussanträge des Generalanwalts Niilo Jääskinen vom 6. September 2012*. Verfügbar unter <http://curia.europa.eu>.
- EuGH. 2013. Rs. C-512/10. *Europäische Kommission gegen Republik Polen. Urteil des Gerichtshofs*. Verfügbar unter <http://curia.europa.eu>.
- europa.eu. 2010. *Vertragsverletzungsklagen*. http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/114550_de.htm. Letzter Zugriff: 30.12.2013.
- Europäische Kommission. 2001. *White Paper. European transport policy for 2010: time to decide*. COM(2001) 370 final.
- Europäische Kommission. 2006. *Bericht der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über die Durchführung des ersten Eisenbahnpakets*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0189:FIN:DE:PDF>. Letzter Zugriff: 07.01.2014.
- Europäische Kommission. 2009. *Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Zweiter Bericht über die Überwachung der Entwicklung des Schienenverkehrsmarkts*. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0676:REV1:DE:PDF>. Letzter Zugriff: 07.01.2014.
- Europäische Kommission. 2010a. Mitteilung der Kommission über die Entwicklung eines einheitlichen europäischen Eisenbahnraums. KOM(2010) 474 endgültig. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0474:FIN:DE:PDF>. Letzter Zugriff: 08.01.2014.

- Europäische Kommission. 2010b. *The economic adjustment programme for Greece*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Europäische Kommission. 2011a. White Paper. Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a competitive and resource efficient transport system. COM(2011) 144 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0144:FIN:EN:PDF>.
Letzter Zugriff: 08.01.2014.
- Europäische Kommission. 2011b. *The economic adjustment programme for Portugal*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Europäische Kommission. 2012a. *Background: Frequently asked questions on the recast of the first railway package*. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-520_en.htm. Letzter Zugriff: 01.10.2013.
- Europäische Kommission. 2012b. *The second economic adjustment programme for Greece*. Brussels: European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs.
- Europäische Kommission. 2013a. *Das Vierte Eisenbahnpaket -- Vollendung des Einheitlichen Europäischen Eisenbahnraums zur Steigerung von Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum in der EU*. http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/kallas/headlines/news/2013/01/doc/com%282013%29-25-communication_de.pdf. Letzter Zugriff: 26.09.2013.
- Europäische Kommission. 2013b. *Commission takes Germany to Court for failure to separate financial flows between train operators and rail track managers*. http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1097_en.htm. Letzter Zugriff: 20.12.2013.
- Europäische Kommission-Impact Assessment Board (IAB). 2012. *Opinion. DG MOVE-Impact Assessment on access to domestic rail passenger markets*. http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/ia_carried_out/docs/ia_2013/domestic_rail_2.pdf. Letzter Zugriff: 03.01.2014.
- Europäisches Parlament. 2013. *Legislative Observatory. Procedure File for procedure 2013/0029(COD) - Single European railway area: opening of the market for domestic passenger transport services by rail and governance of the railway infrastructure. 4th Railway Package*. <http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/0029%28COD%29&l=en>. Letzter Zugriff: 07.12.2013.
- Financial Times Deutschland (ftd.de). 2012. Trennung von Schiene und Bahnbetrieb: EU geht auf Gegenkurs zur Bahn. 22.11.2012. <http://www.ftd.de/politik/europa/:trennung-von-schiene-und-bahnbetrieb-eu-geht-auf-gegenkurs-zur-bahn/70120934.html>. Letzter Zugriff: 26.01.2013.
- Garrett, Geoffrey. 1992. International Cooperation and Institutional Choice: The European Community's Internal Market. *International Organization* 46(2): 533-560.
- Garrett, Geoffrey. 1995. The politics of legal integration in the European Union. *International Organization* 49(1): 171-181.
- Garrett, Geoffrey, R. Daniel Kelemen und Heiner Schulz. 1998. The European Court of Justice, National Governments, and Legal Integration in the European Union. *International Organization* 52(01): 149-176.

- Garrett, Geoffrey und Barry Weingast. 1993. Ideas, Interests and Institutions: Constructing the EC's Internal Market. In: Judith Goldstein und Robert O. Keohane (Hrsg.), *Ideas and foreign policy. Beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 173-206.
- Grande, Edgar und Hanspeter Kriesi. 2013. Das Doppelgesicht der Politisierung. Zur Transformation politischer Konfliktstrukturen im Prozess der Globalisierung. In: Michael Zürn und Matthias Ecker-Ehrhardt (Hrsg.), *Die Politisierung der Weltpolitik- Umkämpfte Internationale Institutionen*. Berlin: Suhrkamp, 84-108.
- Gütermann, Fjodor. 2013. *Volkswirtschaftliche Effekte der Liberalisierung des Eisenbahnpersonenverkehrs in Österreich*. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien.
- Halter, Ulrich. 2012. Integration durch Recht. In: Hans-Jürgen Bieling und Marika Lerch (Hrsg.), *Theorien der europäischen Integration*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden, 339-358.
- Handelsblatt (handelsblatt.com). 2011. Eisenbahnreform. Lobbyisten der Deutschen Bahn ringen Brüssel nieder. *Handelsblatt* (handelsblatt.com). 18.11.2011. <http://www.handelsblatt.com/unternehmen/handel-dienstleister/eisenbahnreform-lobbyisten-der-deutschen-bahn-ringen-bruessel-nieder/5861644.html>. Letzter Zugriff: 27.12.2013.
- Handelsblatt (handelsblatt.com). 2014. Gegen Kommissionsvorschlag. EU-Parlament lässt Bahn Schienennetz kontrollieren. *Handelsblatt* (handelsblatt.com). 26.02.2014. <http://www.handelsblatt.com/politik/international/gegen-kommissionsvorschlag-eu-parlament-laesst-bahn-schienennetz-kontrollieren/9541934.html>. Letzter Zugriff: 18.03.2014
- Höpner, Martin. 2008. Usurpation statt Delegation. Wie der EuGH die Binnenmarktintegration radikalisiert und warum er politischer Kontrolle bedarf. *MPIfG Discussion Paper*. (08/12)
- Höpner, Martin. 2010. Warum betreibt der Europäische Gerichtshof Rechtsfortbildung? Die Politisierungshypothese. *MPIfG Discussion Paper*. (10/2)
- Höpner, Martin und Armin Schäfer. 2010. A New Phase of European Integration: Organised Capitalisms in Post-Ricardian Europe. *West European Politics* 33(2): 344-368.
- Kaeding, M. 2008. Lost in Translation or Full Steam Ahead: The Transposition of EU Transport Directives across Member States. *European Union Politics* 9(1): 115-143.
- Kelemen, R. D. 2012. The political foundations of judicial independence in the European Union. *Journal of European Public Policy* 19(1): 43-58.
- Kelemen, R. D. und Susanne K. Schmidt. 2012. Introduction – the European Court of Justice and legal integration: perpetual momentum? *Journal of European Public Policy* 19(1): 1-7.
- Kerwer, Dieter und Michael Teutsch. 2001. Transport Policy in the European Union. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Differential Europe. The European Union impact on national policymaking*. Lanham Md. u.a: Rowman & Littlefield, 23–56 (Kapitel 2).
- Kirchner, Christian. 2004. *Liberalisierungsindex Bahn 2004. Vergleich der Marktöffnung in den Eisenbahnmärkten der 15 Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegen*. o.O.: IBM Corporation.

- Kirchner, Christian. 2007. *Liberalisierungsindex Bahn 2007. Marktöffnung: Eisenbahnmärkte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens im Vergleich*. Brüssel: IBM Corporation.
- Kirchner, Christian. 2011. *Liberalisierungsindex Bahn 2011. Marktöffnung: Eisenbahnmärkte der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, der Schweiz und Norwegens im Vergleich*. Brüssel: IBM Corporation.
- Knill, Christoph und Dirk Lehmkuhl. 1999. How Europe matters. Different mechanisms of europeanization. *European Integration online Papers (EIoP)* 3(7): 1-19. <http://eiop.or.at/eiop/pdf/1999-007.pdf>.
- Knill, Christoph und Dirk Lehmkuhl. 2000. An alternative route of European integration: The Community's railways policy. *West European Politics* 23(1): 65-88.
- Knill, Christoph und Jale Tosun. 2012. Governance Institutions and Policy Implementation in the European Union. In: Jeremy Richardson (Hrsg.), *Constructing a policy-making state? Policy dynamics in the EU*. Oxford: Oxford University Press, 309-333.
- Lehmkuhl, Dirk. 2008. Verkehrspolitik. In: Hubert Heinelt und Michèle Knodt (Hrsg.), *Politikfelder im EU-Mehrebenensystem. Instrumente und Strategien europäischen Regierens*. Baden-Baden: Nomos, 253-269.
- Martinsen, Dorte S. 2005. Towards an internal health market with the European court. *West European Politics* 28(5): 1035-1056.
- Martinsen, Dorte S. und Karsten Vrangbæk. 2008. The Europeanization of Health Care Governance: Implementing the Market Imperatives of Europe. *Public Administration* 86(1): 169-184.
- Mattli, Walter und Anne-Marie Slaughter. 1995. Law and politics in the European Union: a reply to Garrett. *International Organization* 49(1): 183-190.
- Mattli, Walter und Anne-Marie Slaughter. 1998. Revisiting the European Court of Justice. *International Organization* 52(1): 177-209.
- Moral Soriano, Leonor. 2005. Public services: the role of the European Court of Justice in correcting the market. In: David Coen und Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Refining regulatory regimes. Utilities in Europe*. Cheltenham, UK, Northampton, MA: E. Elgar, 183-211.
- Moravcsik, Andrew. 1993. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 31(4): 473-524.
- Nash, Chris. 2008. Passenger railway reform in the last 20 years – European experience reconsidered. *Research in Transportation Economics* 22(1): 61-70.
- Nash, Chris. 2010. European rail reform and passenger services – the next steps. *Research in Transportation Economics* 29(1): 204-211.
- Naurin, Daniel, Per Larsson Olof Cramér, Sara Lyons, Andreas Moberg und Allison Östlund. 2013. *Coding observations of the Member States and judgments of the Court of Justice of the EU under the preliminary reference procedure 1997-2008. Data report*. Göteborg: Centre for European Research (CERGU) - University of Gothenburg.

- O Reilly, Dolores und Alec Stone Sweet. 1998. The liberalization and reregulation of air transport. *Journal of European Public Policy* 5(3): 447-466.
- o.V./EurActiv. 2013a. Kallas rolls back EU bid to breakup state rail monopolies. *EurActiv.com*. 30.01.2013. <http://www.euractiv.com/transport/kallas-presents-radical-balanced-news-517459>. Letzter Zugriff: 08.12.2013.
- o.V./EurActiv. 2013b. Liberalisierung des inländischen Personenverkehrs. 4. EU-Eisenbahnpaket: Deutsche Bahn entgeht Zerschlagung. *EurActiv.com*. 30.01.2013. <http://www.euractiv.de/infrastruktur-und-verkehr/artikel/4-eu-eisenbahnpaket-deutsche-bahn-entgeht-zerschlagung-007155>. Letzter Zugriff: 08.12.2013.
- Panke, Diana. 2007. The European Court of Justice as an agent of Europeanization? Restoring compliance with EU law. *Journal of European Public Policy* 14(6): 847-866.
- Pollack, Mark A. 1997. Delegation, agency, and agenda setting in the European Community. *International Organization* 51(1): 99-134.
- Pollack, Mark A. 2003. *The engines of European integration. Delegation, agency, and agenda setting in the EU*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W. 2008. Negative und positive Integration. In: Martin Höpner und Armin Schäfer (Hrsg.), *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt am Main u.a: Campus-Verl, 49-87.
- Scharpf, Fritz W. 2012. Perpetual momentum: directed and unconstrained? *Journal of European Public Policy* 19(1): 127-139.
- Schmidt, Susanne K. 1998. *Liberalisierung in Europa. Die Rolle der Europäischen Kommission*. Frankfurt ;, New York: Campus.
- Schmidt, Susanne K. 2006. "Governance of Industries" — die Transformation staatsnaher Wirtschaftssektoren im Zuge von Liberalisierung und Europäisierung. In: Susanne Lütz (Hrsg.), *Governance in der politischen Ökonomie. Struktur und Wandel des modernen Kapitalismus*. Wiesbaden: VS, Verl. für Sozialwiss, 167-217.
- Schmidt, Susanne K. 2008. Europäische Integration zwischen judikativer und legislativer Politik. In: Martin Höpner und Armin Schäfer (Hrsg.), *Die politische Ökonomie der europäischen Integration*. Frankfurt am Main u.a: Campus-Verl, 101-127.
- Schmitt, Carina und Herbert Obinger. 2010. Verfassungsschranken und die Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen im internationalen Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 51(4): 643-664.
- Schulten, Thorsten, Torsten Brandt und Christoph Hermann. 2008. Liberalisation and privatisation of public services and strategic options for European trade unions. *Transfer: European Review of Labour and Research* 14(2): 295-311.
- Schwartz, Herman. 2001. Round Up the Usual Suspects!: Globalization, Domestic Politics, and Welfare State Change. In: Paul Pierson (Hrsg.), *The New Politics of the Welfare State*. o.O.: Oxford University Press Online, 17-44.
- Schwarze, Jürgen. 2013. Balancing EU Integration and National Interests in the Case-Law of the Court of Justice. In: Allan Rosas (Hrsg.), *The Court of Justice and the Construction of Europe*.

- Analyses and perspectives on sixty years of Case-law = La Cour de Justice et la Construction de l'Europe : Analyses et Perspectives de Soixante Ans de Jurisprudence.* Hague, The Netherlands: T. M. C. Asser Press, 257-278.
- Spiegel Online. 2013a. *Druck auf Merkel. Bahn-Chef Grube soll mit Rücktritt gedroht haben.* <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/bahnchef-grube-uebte-mit-ruecktrittsdrohung-druck-auf-merkel-aus-a-878297.html>. Letzter Zugriff: 11.10.2013.
- Spiegel Online. 2013b. *Liberalisierung des Schienenverkehrs. Bahn-Chef Grubes Punktsieg.* <http://www.spiegel.de/wirtschaft/bahn-eu-kommission-vertagt-liberalisierung-des-schienenverkehrs-a-878424.html>. Letzter Zugriff: 11.10.2013.
- Stone Sweet, Alec. 2004. *The Judicial Construction of Europe.* Oxford: Oxford University Press.
- Stone Sweet, Alec und Thomas Brunell. 1998. Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community. *American Political Science Review* 92(1): 63-81.
- Stone Sweet, Alec und Thomas Brunell. 2012. The European Court of Justice, State Noncompliance, and the Politics of Override. *American Political Science Review* 106(1): 204-213.
- Süddeutsche.de. 2013. Neue Vorschriften für europäische Eisenbahnen. Ramsauer kämpft gegen Brüssel. 28.01.2013. <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/neue-vorschriften-fuer-europaeische-eisenbahnen-ramsauer-kaempft-gegen-bruessel-1.1584796>. Letzter Zugriff: 07.12.2013.
- Thomson, Robert. 2010. Opposition through the back door in the transposition of EU directives. *European Union Politics* 11(4): 577-596.
- Tridimas, Takis. 1997. The Role of the Advocate General in the Development of Community Law: Some Reflections. *Common Market Law Review* 34(6): 1349-1387.
- Tsebelis, George und Geoffrey Garrett. 2001. The Institutional Foundations of Intergovernmentalism and Supranationalism in the European Union. *International Organization* 55(2): 357-390.
- Wasserfallen, Fabio. 2010. The judiciary as legislator? How the European Court of Justice shapes policy-making in the European Union. *Journal of European Public Policy* 17(8): 1128-1146.
- Wincott, Daniel. 1995. The role of law or the rule of the Court of Justice? An 'institutional' account of judicial politics in the European Community. *Journal of European Public Policy* 2(4): 583-602.
- Wincott, Daniel. 1999. The Court of Justice and the European Policy Process. In: Jeremy Richardson (Hrsg.), *European Union: Power and Policy Making. Power and policy-making.* London, New York: Routledge, 179-198.
- Zandonella, Bruno. 2005. Pocket Europa - EU-Begriffe und Länderdaten. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.

Anhang

Tabelle A1.

Aufschlüsselung der Klagen in einzelne Rügen, Erfassung und Kodierung analysierter Variablen. Eigene Darstellung

| Fall Nr. | Verklagter Staat | Rüge Nr. | Gewichtung | Streithelfer1 | Streithelfer2 | Streithilfe geleistet (1=ja/0=nein) | Empfehlung des GA (0=Klage zurückweisen/ 1=Klage stattgeben) | Urteil (1=Klage stattgeben/0=Klage zurückweisen) | Übereinstimmung GA und Urteil (1=ja/0=nein) |
|----------|------------------|------------|------------|---------------|---------------|--|---|---|---|
| 1 | AT | 1 | 1 | IT | - | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 2 | CZ | 1 | 1 | ES | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 3 | CZ | 2 | 1 | ES | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 4 | CZ | 3 | 1 | - | - | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 5 | CZ | 4 | 1 | ES | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 6 | CZ | 5.1 (Teil) | 0.5 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 7 | CZ | 5.2 (Teil) | 0.5 | - | - | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 8 | CZ | 6 | 1 | - | - | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 9 | DE | 1 | 1 | IT | CZ | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 10 | DE | 2 | 1 | CZ | - | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 11 | DE | 3 | 1 | CZ | - | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 12 | DE | 4 | 1 | CZ | - | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 13 | ES | 1 | 1 | CZ | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 14 | ES | 2 | 1 | FR | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 15 | ES | 3 | 1 | n.r. | n.r. | n.r. | [von KOM zurückgez.] | [von KOM zurückgez.] | n.r. |
| 16 | ES | 4 | 1 | n.r. | n.r. | n.r. | [von KOM zurückgez.] | [von KOM zurückgez.] | n.r. |
| 17 | ES | 5 | 1 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 18 | FR | 1 | 1 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 19 | FR | 2.1 | 0.5 | ES | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 20 | FR | 2.2 | 0.5 | - | - | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 21 | GR | Klage | 1 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 1 | n.a. |
| 22 | HU | 1 | 1 | PL | - | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 23 | HU | 2 | 1 | PL | - | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 24 | HU | 3 | 1 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 25 | HU | 4 | 1 | PL | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 26 | HU | 5 | 1 | - | - | 0 | [von KOM zurückgez.] | [von KOM zurückgez.] | n.r. |
| 27 | IT | 1 | 1 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | [von KOM zurückgez.] | n.r. |
| 28 | IT | 2 | 1 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 1 | n.a. |
| 29 | IT | 3 | 1 | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | 0 | n.a. |
| 30 | LU | 1 | 1 | - | - | 0 | 1 | 0 | 0 |

| Fall Nr. | Verklagter Staat | Rüge Nr. | Gewichtung | Streithelfer1 | Streithelfer2 | Streithilfe geleistet (1=ja/0=nein) | Empfehlung des GA (0=Klage zurückweisen/ 1= Klage stattgeben) | Urteil (1= Klage stattgeben/0=Klage zurückweisen) | Übereinstimmung GA und Urteil (1=ja/0=nein) |
|----------|------------------|------------|------------|---------------|---------------|--|--|--|---|
| 31 | PL | 1 | 1 | IT | - | 1 | 0 | 0 | 1 |
| 32 | PL | 2 | 1 | - | - | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 33 | PL | 3 | 1 | CZ | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 34 | PL | 4.1 (Teil) | 0.5 | CZ | - | 1 | 1 | 1 | 1 |
| 35 | PL | 4.2 (Teil) | 0.5 | - | - | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 36 | PT | 1 | 1 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 37 | PT | 2 | 1 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 38 | SI | 1.1 (Teil) | 0.5 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 39 | SI | 1.2 (Teil) | 0.5 | - | - | 0 | 0 | 0 | 1 |
| 40 | SI | 2 | 1 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 41 | SI | 3 | 1 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 42 | SI | 4 | 1 | - | - | 0 | 1 | 1 | 1 |
| 43 | IE | Klage | - | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |
| 44 | BG | Klage | - | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. | n.a. |

Legende: n.a. = Quellen nicht verfügbar. n.r. = „nicht relevant“ aufgrund der durch die Kommission vor der Verhandlung zurückgezogenen Rüge. Bei weiterer Aufschlüsselung einer Rüge in Teil 1 und Teil 2 aufgrund der teilweisen Verurteilung und/oder selektiver Streithilfe wurden die einzelnen Teile bei der statistischen Analyse hälftig gewichtet.

Darstellung A2.

Chi²-Unabhängigkeitstest. Fishers exakter Test bei zwei binären Variablen.
streithilfe_jn * urteil. Berechnung und Darstellung: SPSS Vers. 21.

Verarbeitete Fälle

| | Fälle | | | | | |
|-------------------------|-----------------|---------|---------|---------|--------|---------|
| | Gültig | | Fehlend | | Gesamt | |
| | N | Prozent | N | Prozent | N | Prozent |
| streithilfe_jn * urteil | 31 ^a | 81,6% | 7 | 18,4% | 38 | 100,0% |

a. Die Anzahl der gültigen Fälle unterscheidet sich von der Gesamtzahl in der Kreuztabelle, da die Zellenhäufigkeiten gerundet wurden.

streithilfe_jn * urteil Kreuztabelle

| | | | urteil | | Gesamt |
|----------------|-------------------|------------------|---------------|-----------------|--------|
| | | | Rüge zurückw. | Rüge stattgeben | |
| streithilfe_jn | keine Streithilfe | Anzahl | 6 | 9 | 15 |
| | | Erwartete Anzahl | 6,8 | 8,2 | 15,0 |
| | Streithilfe | Anzahl | 8 | 8 | 16 |
| | | Erwartete Anzahl | 7,2 | 8,8 | 16,0 |
| Gesamt | Anzahl | 14 | 17 | 31 | |
| | Erwartete Anzahl | 14,0 | 17,0 | 31,0 | |

Chi-Quadrat-Tests

| | Wert | df | Asymptotische Signifikanz (2-seitig) | Exakte Signifikanz (2-seitig) | Exakte Signifikanz (1-seitig) |
|------------------------------------|-------------------|----|--------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------|
| Chi-Quadrat nach Pearson | ,313 ^a | 1 | ,576 | | |
| Kontinuitätskorrektur ^b | ,039 | 1 | ,843 | | |
| Likelihood-Quotient | ,313 | 1 | ,576 | | |
| Exakter Test nach Fisher | | | | ,722 | ,422 |
| Zusammenhang linear-linear | ,303 | 1 | ,582 | | |
| Anzahl der gültigen Fälle | 31 | | | | |

a. 0 Zellen (0,0%) haben eine erwartete Häufigkeit kleiner 5. Die minimale erwartete Häufigkeit ist 6,77.

b. Wird nur für eine 2x2-Tabelle berechnet