

## Projektskizze Eisenbahn

### A. Projektbeschreibung

#### (1) *Wege und Formen der Integration vor 1914:*

Die Integration im Eisenbahnwesen war vor 1914 ein sehr heterogener Prozess. Ganz grob kann hinsichtlich der Wege und Formen der Integration um die 1870er Jahre ein Zäsur ausgemacht werden. Bis dahin spielte – mit der Ausnahme regional begrenzter Kooperationsformen wie dem Verein Deutscher Eisenbahnverwaltungen (VDEV) – die nicht-kooperative Form der Standardisierung über den Markt eine zentrale Rolle. Es setzten sich internationale Standards durch, ohne dass auf bi- oder multilateraler, administrativer oder gouvernementaler Ebene Absprachen getroffen wurden. Am offensichtlichsten zeigte sich dies bei den technischen Standards. Hier ist die nicht-kooperative Standardisierung – so die Arbeitshypothese – im Wesentlichen auf den technologischen Entwicklungsvorsprung Großbritanniens zurückzuführen. Die britische Eisenbahnindustrie übte in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts lange Zeit eine Monopolstellung aus und so übernahmen die europäischen Eisenbahngesellschaften deren technische Spezifikationen. Dies traf beispielsweise auf die Spurweite der Eisenbahnen zu, die sich in Europa weitgehend einheitlich etablierte und somit ein Minimum an Kompatibilität nationaler Eisenbahnsysteme garantierte. Bezeichnenderweise spricht man von der europäischen Normalspur. Nicht-kooperative Standardisierungen über Politik lassen sich in rechtlicher Hinsicht ausmachen. Das Eisenbahnrecht der europäischen Staaten entwickelte ohne Kooperation zwischen Regierungen ähnliche Grundstrukturen. In diesem Fallbeispiel übernahmen allerdings mit dem deutschen und dem französischen Eisenbahnrecht zwei unterschiedliche Rechtsordnungen die Führungsrolle in Europa, so dass keine vergleichbare Einheitlichkeit wie bei der Spurbreite entstand.

Ab den 1870er Jahren rückten zunehmend kooperative Formen der Standardisierung in den Vordergrund, wenngleich die nicht-kooperative Standardisierung nicht vollständig verschwand. Es entstand eine komplexe Mischung sich ergänzender gouvernementaler, nichtgouvernementaler oder gemischter Kooperationsformen. Diese beschäftigten sich primär mit Einzelaspekten des grenzüberschreitenden Verkehrs und wiesen anfangs oft den Charakter periodisch wiederkehrender Konferenzen auf. Typische Merkmale dieser Kooperationsformen waren die sukzessive Erweiterung des Mitgliederkreises von Westeuropa auf den gesamten europäischen Raum und ihre schrittweise institutionelle Verfestigung. Meist waren die Eisenbahngesellschaften die Motoren hinter der Standardisierung, selbst wenn diese eine intergouvernementale Form erhielten. Hier sollen nicht alle dieser Kooperationsformen beschrieben werden sondern ausschließlich diejenigen, die exemplarisch bearbeitet werden sollen.

Als typische und gleichzeitig erste kooperative Form der Integration über Politik wurde 1882 durch einen Staatsvertrag die intergouvernementale ‚Technische Einheit‘ (TE) gegründet. Im Abkommen, das fortan auf regelmäßigen Konferenzen revidiert wurde, verpflichteten sich die Regierungen, diverse technische (Minimal-) Standards gegenüber den verschiedenen Eisenbahngesellschaften durchzusetzen – egal ob diese staatlich oder privat organisiert waren. Die Technische Einheit schuf multilaterale Vereinbarungen über Bauweisen, Inspektionen oder Spurweiten von Fahrzeugen und deren Beladungsweise. Ihr schlossen sich zunächst nur die Schweiz, Österreich-Ungarn, Frankreich, Italien und Deutschland an. Sukzessiv folgten noch vor 1914 alle europäischen Eisenbahngesellschaften mit Normalspur.

Ebenfalls in Form einer intergouvernementalen Organisation wurde 1890 das ‚Internationale Übereinkommen über den Eisenbahnfrachtverkehr‘ (CIM) geschlossen, innerhalb dessen Integration kooperativ über Politik vorangetrieben wurde. Die damit verbundene Union engagierte sich vornehmlich in den Bereichen rechtlicher und tarifärer Standardisierungen wie Frachtbriefe, Verpackungsvorschriften, Haftungsregeln oder Abrechnungsmodalitäten. Wie bereits bei der Technischen Einheit beteiligte sich zunächst nur ein kleiner Kreis von 7 (west) europäische Staaten am CIM, dem sich allmählich alle Staaten Europas anschlossen. Das CIM konnte freilich nicht alle rechtlichen Eventualitäten eines sich rasant entwickelnden internationalen Güterverkehrs abdecken. Es eröffnete deshalb drei Möglichkeiten, um rechtliche Lücken zu schließen: (a) Die Regierungen richteten 1893 in Bern das von der Schweizer Regierung verwaltete ‚Zentralamt für Internationalen Eisenbahnverkehr‘ ein, welches sich mit der Weiterentwicklung der bestehenden internationalen Rechtsordnung beschäftigen sollte. (b) Den Regierungen und Eisenbahngesellschaften wurde die Möglichkeit eingeräumt, Zusatzbestimmungen zu erlassen. (c) Im Fall fehlender Vorschriften verwies das CIM auf die nationalen Gesetzgebungen. Den durchaus vorhandenen Lücken zum Trotz schuf das CIM die Grundlage für ein den nationalen Rechtsordnungen übergeordnetes einheitliches internationales Recht. Es garantierte Rechtssicherheit und ermöglichte die durchgehende Abfertigung von Gütern. Beispielsweise führte das CIM den internationalen Frachtbrief als ausschließliches Begleitpapier ein und es verpflichtete die Eisenbahngesellschaften auf den Transport von Gütern. Am Beispiel des CIM kann gezeigt werden, wie sehr zu dieser Zeit internationale Zusammenarbeit noch administrative Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Eisenbahnverwaltungen bedeutete, ohne dass sich die ‚Politik‘ wirklich einmischte. Vor allem aber kann gezeigt werden, dass trotz oder gerade wegen der Zurückhaltung der Politik internationales Recht – in diesem Fall Eisenbahnrecht – geschaffen wurde. Das CIM war durch ein hohes Maß an Flexibilität gekennzeichnet, das auch weitergehende bi- und multilaterale Integrationsprojekte zuließ, an denen nicht alle Mitglieder teilnehmen mussten.

Die typischste Form der kooperativen Integration über den Markt war die Gründung von gemeinsamen Unternehmen bzw. Tochtergesellschaften, an die die Eisenbahnen Funktionsbereiche teilweise oder vollständig abtreten. So wurde 1872 als Tochtergesellschaft verschiedener Eisenbahnen die ‚Internationale Schlafwagengesellschaft‘ (ISG) gegründet. Diese förderte den innereuropäischen Eisenbahnverkehr und machte weitergehende betriebliche und administrative Standardisierungen erforderlich. Mit der ISG wurde ein typisches Muster der Integration eingeführt, welches sich nach 1945 in immer weiteren Gemeinschaftsunternehmen fortsetzen sollte.

## *(2) Wege und Formen der Integration nach 1945:*

Nach dem Zweiten Weltkrieg spielten die nicht-kooperativen Formen der Standardisierung nur noch eine untergeordnete Rolle. Die überwiegende Mehrheit der Standardisierungen vollzog sich kooperativ. Ganz allgemein wurde insbesondere die Frühphase der Epoche nach 1945 durch einen Auf- und Ausbau der intergouvernementalen und supranationalen Formen der Zusammenarbeit geprägt, die sich nicht ausschließlich auf einzelne Verkehrsträger wie die Eisenbahn konzentrierten. Vielmehr waren sie verkehrsträgerübergreifend angelegt und auf die gesamtwirtschaftliche Integration Europas ausgelegt. Daneben intensivierte sich auch die kooperative Integration über Wirtschaft. Während die traditionellen Standardisierungsforen weiterhin Bestand hatten, kamen eine Reihe neue Foren und

Organisationen hinzu. Insgesamt ist eine klare analytische Trennung der verschiedenen Formen und Wege der Integration nach 1945 nicht immer durchführbar. So waren kooperative Wege der Standardisierung über Wirtschaft und Politik oft stark miteinander verklammert und stützten sich gegenseitig.

Für die kooperative Standardisierung über Politik gilt es vornehmlich Integrationsbemühungen im Rahmen der 1953 ins Leben gerufenen Europäischen Konferenz der Verkehrsminister (ECMT) und der 1958 gegründeten supranationalen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zu betrachten. Während die ECMT über organisatorisch flexible interne Strukturen verfügte und sich praktisch jeder Standardisierungsart widmen konnte, wurden die Strukturen und Aufgaben der EWG bzw. ihrer diversen Organe und Gremien durch den EWG-Vertrag vorgegeben. Da der Vertrag aber hinsichtlich der vorzunehmenden Standardisierungen eher vage blieb, galt es zunächst die genauen Ziele und Aufgabe zu präzisieren. Die hieraus resultierende Unsicherheit förderte die Konkurrenz beider Organisationen um die Integration im Eisenbahnwesen, wobei sich beide vornehmlich auf rechtliche, administrative und tarifäre Standardisierungen konzentrierten. Die teilweise heftig konfligierenden Integrationsbemühungen zeigten sich sehr deutlich bei der Normalisierung der Konten (administrative Standardisierung) und bei der Einführung von Margentarifen im Güterverkehr (tarifäre Standardisierung). Doch nicht nur die Beziehungen zwischen ECMT und EWG müssen genauer beleuchtet werden, es gilt auch die Frage zu beantworten, inwieweit die ECMT tatsächlich einen intergouvernemental-multilateralen Charakter besaß und inwieweit sie in administrativ-bilateralen Kooperationsformen verhaftet blieb. Anders herum wird für die EWG ebenso kritisch zu untersuchen sein, inwieweit die EWG/EG-Verkehrspolitik tatsächlich supranational war oder ob sie wesentlich durch intergouvernementale, ministerielle oder administrative Formen der Zusammenarbeit geprägt wurde.

Für die kooperative Standardisierung über Wirtschaft typisch sind die Integrationsbemühungen im Rahmen kleiner Spezialorganisationen und Gemeinschaftsunternehmen der Eisenbahnverwaltungen, die im engen Zusammenhang mit dem Internationalen Eisenbahnverbands (UIC) standen. Hier ging es primär um betriebliche, technische und rechtlichen Standards. Als Fallbeispiele für diese Art der administrativen oder betrieblichen Zusammenarbeit zwischen den Eisenbahnverwaltungen bietet es sich an, die 1956 gegründete ‚Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmateriale‘ (Eurofima) und den Transeurop-Express (TEE) zu betrachten. Die Eurofima entstand als Aktiengesellschaft mit öffentlich-rechtlichem Charakter nach schweizerischem Recht. Gemeinsam mit der ECMT wurde ein Beschaffungs- und Finanzierungsmodell entwickelt, mit dem rollendes Material einheitlicher Bauart zu günstigen Konditionen gekauft und dann mit Hilfe leasingähnlicher Miet-, Kauf- oder Kreditverträge den Eisenbahnen zur Verfügung gestellt wurde. Die Eurofima war wiederum eng an den Europäischen Güterwagentransportpool (EUROP) geknüpft und sollte nicht zuletzt den Aufbau eines gemeinsamen europäischen Wagenparks finanzieren. Der EUROP war 1951 auf Initiative des Internationalen Eisenbahnverbandes sowie der deutschen und französischen Eisenbahnverwaltungen hin gegründet worden. Das EUROP-Abkommen ersetzte das bis dato auf der Basis des ‚Übereinkommens über die gegenseitige Nutzung von Güterwagen im internationalen Verkehr‘ (RIV) praktizierte System der gemeinsamen Benutzung von Güterwagen durch eines der gegenseitigen Benutzung von Güterwagen. Im Unterschied zum RIV mussten die Güterwagen des EUROP-Pools nicht unmittelbar an die Heimatverwaltung zurückgesendet werden, sondern konnten flexibel im europäischen Schienennetz

verwendet werden. Langfristig sollte der EUROP-Pool auch die Standardisierung der Güterwagen vorantreiben und damit die Nutzung des Pools optimieren. Hierzu wurde in Bern ein Koordinationsbüro eingerichtet, das (a) zentral die Ein- und Ausgänge von EUROP-Wagen aus nationalen Bahnnetzen registrierte, (b) Über- bzw. Unterbestände der einzelnen Verwaltungen berechnete, (c) versuchte entstehende Ungleichgewichte durch gezielte Anweisungen an Verwaltungen auszugleichen und (d) die Abrechnung fälliger Mietgebühren übernahm. Obwohl das Berner Büro eine zentrale Aufgabe übernahm, vermieden es die Eisenbahngesellschaften eine neue intergouvernementale Einrichtung zu schaffen und begnügten sich mit einer rein nichtgouvernementalen Verwaltung. Diese Form der Standardisierung über mehr oder weniger autonome, am Markt agierende Gesellschaften war wiederum eng verbunden mit anderen Formen der Kooperation bzw. Integration.

### *(3) Arbeitshypothesen und Fallbeispiele im Überblick:*

Vor dem Ersten Weltkrieg vollzog sich die Integration im Eisenbahnwesen zunächst nicht-kooperativ über den Markt. Erst ab den 1870er Jahren wurde diese allmählich durch kooperative Formen ergänzt. Dabei spielte die private und administrative Zusammenarbeit auf bilateraler Ebene eine wichtige Rolle, die erst im Laufe der Zeit durch die gouvernementale, multilaterale erweitert wurde. Zumeist waren die Eisenbahngesellschaften die Motoren hinter den Integrationsbestrebungen, selbst wenn diese im Rahmen intergouvernementaler Organisationen organisiert wurde und somit primär kooperativ über Politik erfolgte. Supranationalität gab es praktisch nicht und die Intergouvernementalität war streng am Prinzip der Einstimmigkeit ausgerichtet. Vor 1914 blieben die Standards aber oft so generell und auf so wenige technische Elemente von Eisenbahnsystemen beschränkt, dass lediglich ein kompatibles Nebeneinander national abgeschotteter Eisenbahnnetze entstand. Den Bemühungen um Integration zum Trotz nahmen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die desintegrativen Tendenzen bei technischen Eisenbahnstandards ein derartiges Ausmaß an, dass spätere Integrationsversuche immens behindern sollte.

Die Tatsache, dass ganz unterschiedliche Organisationen mit gleichen oder ähnlichen Standardisierungsprojekten beschäftigt waren, zeigt, dass auch nach dem Zweiten Weltkrieg die Integration der Eisenbahnen weder insgesamt einem bestimmten Integrationstyp zugeordnet werden kann noch die verschiedenen Projekte bzw. Sachgebiete. Es zeigt sich allerdings auch, dass sich im Vergleich zur Zeit vor dem Ersten Weltkrieg einiges verändert hatte: mehr ‚Politik‘ und weniger ‚Markt‘, mehr Kooperation und weniger Nicht-Kooperation, mehr Multilateralität und weniger Bilateralität. Hinsichtlich der Standards ist ein deutlicher Wandel weg vom kompatiblen Nebeneinander und hin zu einem abgestimmten Miteinander im Eisenbahnverkehr zu erkennen. Jedoch blieb der Grad der Integration damit deutlich hinter dem von der EWG vorgegebenen Ziel des gemeinsamen europäischen Eisenbahnmarkts zurück.

<b>Standardisierungswege und –formen</b>		
	<b>Vor 1914</b>	<b>Nach 1945</b>
<b>Über Wirtschaft</b>		
Nicht-kooperativ	– Technische Standardisierung vor 1870 (Spurbreiten der Eisenbahnen)	
Kooperativ	– Administrative und betriebliche Standardisierung (Internationaler Schlafwagenbetrieb)	– Betriebliche, rechtliche und technische Standards (Europäischer Güterwagenaustausch und Wagenfinanzierung)
<b>Über Politik</b>		
Nicht-kooperativ	– Rechtliche Standardisierung vor 1870 (Rechtsordnungen der Eisenbahnen)	
Kooperativ	– Rechtliche und tarifäre Standardisierung (Internationales Übereinkommen zum Eisenbahnfrachtverkehr)	– Administrative und rechtliche Standardisierung (Normalisierung der Konten) – Tarifäre und rechtliche Standardisierung (Einführung von Margentarifen)