

VI

Europäische Souveränität.
Marktwirtschaftlich, agil,
resilient.

Die EU setzt klare Ziele für den Re-Start aus der COVID-19-Krise: in klimafreundliches Wachstum investieren, resiliente Zukunftsindustrien stärken. Die strategische Souveränität Europas hat dabei besonderes Gewicht, weil in der COVID-19-Pandemie einseitige Abhängigkeiten von außereuropäischen Lieferanten sichtbar geworden sind. Europa braucht Weltklasse-Industrien. Aber exzellente Industrie ist kein Selbstläufer.

Am Weltmarkt der Bahnindustrie hat ein außereuropäischer Staatskonzern einen Anteil von 51 Prozent (ECFR, 2021). In den USA und Kanada hat ein Staatskonzern von 2014 bis 2019 alle prestigeträchtigen Metro- und Regionalzugvergaben gewonnen (Boston, Chicago, L.A., Philadelphia, Montreal) – laut Medien mit Preisvorsprüngen von rund 20 Prozent. Überparteilich beschloss der US-Kongress Ende 2019 eine Gesetzesänderung. Richtigerweise hat die EU ihre Märkte für Drittländer geöffnet. Doch viele Länder gewähren der EU keinen vergleichbaren Zugang. Laut der Unternehmensberatung Roland Berger liegt die Offenheit des bahndienstlichen Weltmarktes nur noch bei 62 Prozent. In einigen Regionen sank der Marktzugang demnach von 2009 bis 2017 von vormals 63 Prozent auf noch 19 Prozent.

Eine strategische Industriepolitik muss darauf zielen, den ordoliberalen EU-Ordnungsrahmen zu stärken. Der verliert seine Kraft, wo er die Globalisierung ausblendet. Ist eine EU-Fusionskontrolle mit Scheuklappen für den Weltmarkt richtig justiert? Braucht die EU ein besser abgestimmtes FDI-Monitoring? Warum tut das EU-Beihilferecht noch immer so, als gäbe es nur Europa, und ignoriert

drittstaatliche Subventionen? Warum sind auch die Milliarden steuerfinanzierter EU-Mittel für die EU-Recovery-Fazilitäten ohne jede Bindung an „Made in Europe“?

Europäische Souveränität für Schiene 4.0 braucht offene Märkte, marktwirtschaftlichen Wettbewerb, digitales Know-how und ethische Verantwortung. Dafür muss die EU ihre ordoliberalen Regeln diskriminierungsfrei durchsetzen: für alle Bieter am Marktort Europa.

Europa muss im Binnenmarkt europäische Regeln durchsetzen. Das Geld der europäischen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler muss auch „Made in Europe“ zu Gute kommen und mithin nur Schienenprojekte fördern, die zumindest hälftig auf europäische Jobs und Wertschöpfung einzahlen. Europas Schienen-Vergaben dürfen nicht den Kraftli-

nien drittstaatlicher Subventionen folgen. Und die EU muss die gesellschaftliche Verantwortung von Unternehmen nach UN Global Compact ernst nehmen für glaubwürdig wertorientierte Vergaben. Es muss zudem Priorität europäischer Politik sein, die digitale Souveränität der EU zu sichern. Die Verwundbarkeit des vernetzten Schienensystems der Zukunft zu minimieren, setzt robuste Cybersecurity voraus. Dafür braucht es eigene Kompetenz.

Langfristig drohen Europa bei Nichthandeln drastische Folgen: das Abschmelzen resilienter Industriestrukturen, schleichende Verluste von Wissen, Beschäftigung und digitaler Souveränität. Europa muss jetzt reagieren.

1 Offene Märkte, EU-Beihilfenkontrolle und Reziprozität für freien Wettbewerb stärken.

Warum ist es wichtig?

Europa muss sich dafür einsetzen, die Geltung marktwirtschaftlicher Regeln weltweit zu stärken – und in der EU zu garantieren. Doch heute lässt das EU-Beihilferecht drittstaatliche Interventionen in Form von Subventionen zu. Weil öffentliche Vergaben oft zu 80 Prozent nach Anschaffungspreis vergeben werden, entsteht eine nichtmarktwirtschaftliche Asymmetrie zulasten europäischer Bieter. Nicht infolge des Wettbewerbs, sondern durch dessen Negierung. Richtigerweise will die EU-Kommission diese Schiefelage u. a. mittels eines jüngst vorgelegten Gesetzentwurfs adressieren, der vorhandene Instrumente ergänzen soll.

Freihandel schafft Wohlstand. Doch nationale Marktabstottung, verpflichtende Technologietransfers und staatliche Finanzturbo im Export jenseits des OECD-Konsensus drohen das globale Level Playing Field aus den Angeln zu heben. Es besteht Sorge, dass die Pandemie mancherorts zu noch protektionistischeren Tendenzen führt. Globalisierung bedeutet Arbeitsteilung und Vernetzung. Wo Unternehmen lokalisieren, sollte aber freie unternehmerische Entscheidung sein. Teilweise liegen Lokalisierungspflichten auf Drittmärkten rund um den Globus bei weit über 60 Prozent. Gerade für den bahndustriellen Mittelstand bedeutet dies: Verpflichtender Aufbau neuer Standorte – oft zulasten der Beschäftigung in europäischen und deutschen Werken. Dirigistisch überzogene Lokalisierungsanforderungen (LCR) verlagern Produktion künstlich weg von EU-Standorten – bei Nichthandeln bis zur schleichenden Deindustrialisierung. Marktöffnung darf keine Einbahnstraße sein. Deshalb braucht die EU eine Haltung zum – im GPA der WTO verankerten – Prinzip Reziprozität. Das setzt voraus, industriestrategische Interessen zu definieren und erfolgreicher zu vertreten.

Was ist jetzt zu tun?

| Weltweiten Freihandel und offene Märkte verteidigen.

- Der Bund und die EU müssen sich für eine offene, regelbasierte und marktkonforme Globalisierung stark machen. Das umfasst multi- und bilaterale Freihandelsabkommen (FTA) sowie eine starke Rolle der WTO. Austarierte FTA bieten Unternehmen die Chance, mit Spitzenprodukten im offenen Wettbewerb zu reüssieren und Lieferketten global zu optimieren. Das erhöht den Wohlstand für alle.

| 50 Prozent „Made in Europe“-Regel für EU-Mittel verbindlich nutzen.

- Die EU verfügt mit Art. 85 der Sektorenrichtlinie für öffentliche Schienenausschreibungen über ein sehr durchdachtes Instrument. Es stärkt sowohl die Reziprozität als auch „Made in Europe“ mit Augenmaß. In nationaler Verantwortung und für europäisch finanzierte Ausschreibungen (CEF, NGEU) muss diese Regel zwingend Standard werden (vgl. Seite 26).

| EU-Fusionskontrolle modernisieren.

- Vor dem Hintergrund der grundlegend veränderten Weltwirtschaft muss in der Regel der Weltmarkt, nicht der Binnenmarkt für die diskriminierungsfreie EU-Fusionskontrolle den Maßstab bilden. Sonst läuft die EU Gefahr, durch eine eurozentrische Perception des Wettbewerbs europäische Unternehmen im Weltformat zu schwächen (v. a. Skaleneffekte). EU-Unternehmen, auch Zulieferer, müssen durch Mergers and Acquisitions ihre Position auf dem Weltmarkt entwickeln können. Dafür muss der Bund sich aktiver einsetzen.

| EU-Forschungsprogramme reziprok gestalten.

- Die EU muss ihre Verhandlungsposition für Marktöffnung auch im Forschungsbereich durch den Grundsatz der Reziprozität deutlich ausbauen (Quid pro quo). Wer zum Beispiel den Zugang zu eigenen Forschungsprogrammen einschränkt, sollte künftig nicht mehr generell freien Zugang zu EU-Forschungsmitteln erhalten.

| EU-Transparenzpflichten auch für Staatskonzerne aus Drittstaaten implementieren.

- Die EU-Transparenzrichtlinie (2006/111/EG) verpflichtet seit 2006 zur Transparenz der finanziellen Beziehungen zwischen EU-Mitgliedstaaten und ihren öffentlichen Unternehmen. Nur: Diese Regel gilt nicht für Bieter aus Drittländern. Der Bund muss in der EU darauf hinwirken, dass außereuropäische Konzerne nicht länger von der nötigen Transparenz ihrer finanziellen Beziehungen zur öffentlichen Hand im Drittstaat befreit sind (Beweislast).

Instrument on Foreign Subsidies: EU-Beihilfenkontrolle für alle Bieter anstreben.

- Der Bund sollte für neue europarechtliche Instrumente werben, die sinnvolle Regeln des EU-Rechts effektiv ergänzen, aber nicht ersetzen. Für die interne EU-Beihilfenkontrolle ist die – neutrale – EU-Kommission zuständig. Dieser Ansatz ist absolut richtig und muss auch für die Prüfung drittstaatlicher Subventionen gelten. Am 5. Mai 2021 hat die EU-Kommission den Entwurf für ein Instrument gegen verzerrende Subventionen aus Drittstaaten veröffentlicht. Im Gegensatz zum 2020 vorgelegten Weißbuch sieht der Text nun grundsätzlich das alleinige Mandat der (neutralen) Kommission für die Prüfung öffentlicher Angebote auf verzerrende Subventionen vor. Während dieser Ansatz außerordentlich wichtig ist, müssen viele Details (Transparenzpflicht, Beweislast, Anwendungsbereich, Definition von Marktverzerrung) geklärt werden.

International Procurement Instrument (IPI): Reziprozität stärken, vage Ausnahmen verhindern, im Trilog nachbessern und zügig implementieren.

- Der VDB begrüßt die herausragenden Bemühungen der portugiesischen EU-Ratspräsidentschaft, nach jahrelangen Verhandlungen im Juni 2021 eine Einigung zwischen den Mitgliedstaaten über das IPI zu erzielen. Viele Optimierungsvorschläge sind berücksichtigt worden. Der Kompromiss des Rates bildet eine sehr gute Grundlage für weitere Diskussionen im Europäischen Parlament und dringend notwendige Anpassungen in den Trilog-Verhandlungen. Das IPI muss nun mit den nötigen Änderungen rasch finalisiert werden.
- Ein wirksames IPI ist essenziell, um den Marktzugang für europäische Unternehmen in Drittländern zu verbessern. Aber: Die im Ratsentwurf 2021 stehende Ausnahmeregel bietet eine untragbar weite Umgehungsmöglichkeit, durch die das Instrument in einzelnen Praxisfällen gänzlich unwirksam werden kann (Art. 8 (1) b). Bezugspunkt ist ein vage formulierter „*unverhältnismäßiger Kostenanstieg*“ bei Verzicht auf (subventionierte, also künstlich verbilligte) Non-EU-Angebote. Zu schwach ist dabei auch die Rolle der EU-Kommission. Denn die ausschreibende Stelle, die von IPI-Maßnahmen absieht, muss darüber die Kommission nur informieren und dies ex post bis zu 30 Tage nach Auftragsvergabe (Art. 8 (2)).
- Das IPI braucht streng definierte Ausnahmeregeln, effektive Pönalen sowie eine definierte, kohärente Zuständigkeit der EU-Kommission. Nur dann kann das IPI für Europa funktionieren. Deshalb ist die Ausnahmeregel des Art. 8 ersatzlos zu streichen.
- Hilfsweise müssten additiv eine Ex-Ante-Benachrichtigungspflicht an die Kommission, eine Ex-Ante-Genehmigungspflicht durch die Kommission und Sanktionsmöglichkeiten der Kommission festgelegt werden. Nur so lassen sich Kohärenz und Rechtssicherheit gewährleisten.
- Darüber hinaus muss der Schutz des EU-Acquis (Recital 11) optimierend zusätzlich im normativen Teil verankert werden. Der Erwägungsgrund 11 legt fest: Die Grundlage der EU-Vergaberichtlinien bleibt durch das IPI unversehrt. Um die ausdrückliche Klarheit noch weiter zu optimieren, sollte die Festlegung des Recital 11 zusätzlich auch im normativen Gesetzestext verankert werden.

2 Europas Cybersecurity für Schiene 4.0 ausbauen, digitale Abhängigkeiten verhindern.

Warum ist es wichtig?

Cybersecurity: Heute zeichnet sich Schienenverkehr in Deutschland durch ein extrem hohes Niveau von Cybersicherheit aus. Doch die digitale Vernetzung schafft völlig neue Angriffsflächen für Cyberangriffe. Im Krisenfall könnten Kontrollverluste der kritischen Infrastruktur (KRITIS) Schiene zu Versorgungsengpässen und zur Gefährdung der öffentlichen Sicherheit führen. Die COVID-19-Pandemie führt die Systemrelevanz der Schiene vor Augen. Wer die eigene KRITIS nicht mehr hinreichend versteht, wird potenziell angreifbar und verliert digitale Souveränität. Deshalb würde Schiene 4.0 ohne robuste Cybersecurity „Made in Europe“ sicherheitskritische Abhängigkeiten bedeuten.

Cyberdatenschutz: Auch datenschutzrechtlich muss Schiene 4.0 integer sein. Zum Beispiel generieren moderne CCTV-Systeme an Bord von Fahrzeugen des ÖPNV Tag für Tag hochauflösendes Videomaterial, hinzu kommen Daten aus Wifi und Sensorik. Diese Daten dienen der Sicherheit, der Wartung und dem Komfort. Innerhalb der EU werden die Daten anonymisiert und binnen gesetzlicher Fristen gelöscht. Vergleichbare Transparenz ist bei Staatskonzernen aus Drittstaaten nicht immer gegeben. Könnten Hersteller aus Drittstaaten auf Videomaterial zugreifen, um es zu archivieren? Lässt sich ausschließen, dass per Gesichtserkennungsalgorithmen präzise personalisierte Bewegungsprofile erstellt werden? Diese bürgerrechtlich sensiblen Fragen gehören auf den Tisch für einen sachlichen, weltoffenen, nicht naiven Diskurs mit ethischem Kompass. Denn der Schutz von Persönlichkeitsrechten bildet die Basis des Vertrauens in Schiene 4.0.

Was ist jetzt zu tun?

Nationale Expertenkommission Cybersicherheitsstrategie Schiene 4.0 einrichten.

- Der Bund sollte 2022 eine integrative Expertenkommission (Politik, Betreiber, Industrie, BSI, EBA) einberufen, um eine kohärente, europäisch abgestimmte Cybersicherheitsstrategie Schiene 4.0 zu entwickeln.

Cybersecurity für Schiene 4.0 als Kernkompetenz zur sicherheitspolitischen Priorität Deutschlands und der EU machen.

- Die technologische Steuerung von Schiene 4.0 muss auch künftig in europäischer Hand liegen. Europäisch abgestimmt muss der Bund Deutschlands Kernkompetenzen sichern: Forschung und Fachkräftenachwuchs fördern, hochbelastbare Lösungen weiterentwickeln (Datenplattformen, Mobilfunkstandard 5G), Schadsoftware und Vulnerabilitäten antizipativ wie detektierend begegnen, adäquate Ressourcen für die permanente Optimierung eigenen Know-hows gewährleisten. KMU sind einzubeziehen für noch widerstandsfähigere Entwicklungs-, Produktions- und Betriebsprozesse.
- Um Cybersecurity zu gewährleisten, sind FDI von Non-EU-Staatskonzernen bei Übernahmen von EU-Unternehmen auch durch das Prisma sicherheitsrelevanter Auswirkungen auf die KRITIS Schiene zu prüfen. Wie von der EU-Kommission empfohlen, müssen diese Aspekte in diskriminierungsfreien EU-FDI-Screenings evaluiert werden. Deutschland muss dafür seine strukturellen Voraussetzungen verbessern.
- Cybersecurity nach europäischen Maßstäben ist in öffentlichen Vergaben spätestens ab 2023 zwingend vorzuschreiben. Darauf müssen Bund, Länder und Aufgabenträger kooperativ hinwirken.

Cyberdatenschutz in öffentlichen Vergaben spätestens ab 2023 bürgerrechtlich wasserdicht vorschreiben.

- Bund, Länder und Aufgabenträger müssen darauf hinwirken, dass Cyberdatenschutz in öffentlichen Ausschreibungen stringent gesichert wird. Non-EU-Bieter, insbesondere staatliche Unternehmen, müssen nachweislich dieselben Datenschutzstandards gewährleisten wie europäische Bieter. Die Politik darf an legitimen Fragen zum Schutz von Persönlichkeitsrechten der Reisenden im digitalen Schienenverkehr nicht vorbeisehen. Sollten Daten in Drittstaaten abfließen und die präzise Erstellung von Bewegungsprofilen nicht ausgeschlossen sein, verliert Schiene 4.0 Akzeptanz und Legitimität.

3 Unternehmensethik in EU-Vergaben ernst nehmen.

Warum ist es wichtig?

Unternehmen, die nachhaltige Mobilität liefern, sind nur glaubwürdig, wenn sie selbst nachhaltig agieren. Deshalb sollten Vergaben in Zukunft die gesellschaftliche Verantwortung der Unternehmen klarer spiegeln. Lösungen der Bahnindustrie in Deutschland zahlen auf Klimaschutz und Lebensqualität ein. Ethischer Anspruch der Bahnindustrie in Deutschland ist, Vorbild zu sein – sowohl bei Produkten als auch im Verhalten.

Zur Verpflichtung auf Grundwerte, Integrität und Nachhaltigkeit bekennt sich die Bahnindustrie in Deutschland ohne Wenn und Aber. Deshalb ist sie Vorreiter für Corporate Social Responsibility (CSR) und hat sich beispielsweise dem VDB-Code of Conduct verpflichtet. Neben der strikten Einhaltung von Gesetzen sind Transparenz und Redlichkeit Maßstäbe als Corporate Citizen.

Deutschlands Bahnindustrie steht uneingeschränkt für die Prinzipien des UN Global Compact und fördert diese in ihrer Einflussphäre: Klima- und Umweltschutz (emissionsfreie Mobilität, Ressourceneffizienz), Arbeitnehmerrechte sowie Gesundheitsschutz (ILO-Übereinkommen, gute, sichere Arbeitsbedingungen, Gewerkschaften, Respekt für jede Form von Diversität und individueller Persönlichkeit, Chancengleichheit), Achtung der Menschenrechte (UN Universal Declaration of Human Rights von 1948, UN Guiding Principles on Business and Human Rights) und Korruptionsbekämpfung (Transparenz, Wachsamkeit).

Was ist jetzt zu tun?

Aussagekräftige CSR aus den Broschüren in die verbindlichen Vergabebedingungen (Präqualifizierung) übertragen.

- Eine erfolgreiche CSR-Auditierung in Deutschland und Europa muss zur zwingenden Voraussetzung für die Teilnahme (Präqualifizierung) an öffentlichen Vergaben im gesamten Schienensektor werden. Darauf muss der Bund in seinem Verantwortungsbereich hinwirken. Unternehmen, die den Nachweis nachhaltiger Ethik erbringen, müssen dafür in der Vergabepaxis honoriert werden. Die Standards des UN Global Compact von 1999 dürfen nicht aufgeweicht werden, sondern müssen transparent vergaberechtliche Relevanz haben.

- Ein glaubwürdiger CSR-Nachweis muss substanziell, transparent, wettbewerbsfähig und unbürokratisch sein. Auditierungen, die zu überbordendem Administrationsaufwand gerade im industriellen Mittelstand führen, helfen der Nachhaltigkeit nichts. Audits, die nur Entwicklungstrends z. B. bei Energieeffizienz abbilden, nicht aber das erreichte absolute Niveau, belohnen Nachzügler, bestrafen First Mover und schaden der CSR.

| Lieferkettenverantwortung konsequent und umsetzbar implementieren.

- Gesellschaftliche Verantwortung endet nicht an den Werkstoren. Eine Kultur des Hinschauens und Handelns für ethisches Verhalten in der Wertschöpfungskette ist elementar. Die Bahnindustrie bekennt sich zu unternehmerischen Sorgfaltspflichten im Rahmen eines verantwortungsvollen, nachvollziehbaren, transparenten und verhältnismäßigen Risikomanagements für die globale Wertschöpfungskette (Due Diligence).
- Unternehmen können dabei nicht die Politik in ihrer Sphäre der Verantwortung für die globale Achtung von Grundwerten in Wertschöpfungsketten substituieren. Dies bleibt Kern staatlicher Aufgaben. Die Unternehmen der Bahnindustrie in Deutschland stehen bereit, ihren Beitrag im Rahmen ihres Einflussbereichs zu leisten und Vorreiter bei unternehmerischen Sorgfaltspflichten zu sein. Dies gehört zu ihrem Selbstverständnis.

| Gleiche Standards ohne Doppelmoral für alle Bieter installieren.

- So richtig die Verpflichtung auf ethisches Verhalten ist, so falsch ist es, diese einzig auf in Deutschland ansässige Unternehmen zu beschränken – anderen aber einen Freifahrtschein auszustellen und ihnen damit einen Wettbewerbsvorteil zu verschaffen.
- Daher ist es sehr zu begrüßen, dass das im Juni 2021 verabschiedete Sorgfaltspflichtengesetz (Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten) diesen Aspekt berücksichtigt und den Anwendungsbereich – im Gegensatz zur Entwurfsfassung – nicht auf in Deutschland ansässige Unternehmen beschränkt. Dadurch wird verhindert, dass der Wettbewerb zuungunsten heimischer Unternehmen verzerrt wird. Diesen Weg gilt es weiter zu verfolgen, denn nur so ist ein deutlicher Mehrwert zum Schutz von Menschenrechten möglich.
- Einseitige ethische Pflichten begründen nicht mehr Moral, sondern mehr Doppelmoral. Ungleiche CSR-Standards machen keinen ethischen Unterschied, sondern den Standort Deutschland unattraktiver. Ethik ist nicht teilbar. Sie muss verbindlich für alle Marktteilnehmer mit gleichem Maß transparent gemessen werden. Nur dann ist sie glaubwürdig und wirksam.