

Positionspapier 2024/155

Die europäische Eisenbahnindustrie auf Schiene bringen, um die Ziele des Grünen Deals zu erreichen und gute Industriearbeitsplätze zu schaffen

Zusammenfassung - die wichtigsten Forderungen von industriAll Europe für die Zukunft der europäischen Eisenbahnindustrie

1. Ein europäischer Investitionsplan für die Schiene

- Die Regeln für staatliche Beihilfen müssen so überarbeitet werden, dass die Regierungen in der Lage sind, finanzielle Unterstützung zu leisten, die dem beispiellosen Investitionsbedarf entspricht, den der doppelte Wandel mit sich bringt.
- Öffentliche Investitionen für die Schiene müssen von einer grünen goldenen Regel profitieren, bei der grüne öffentliche Investitionsausgaben von den Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausgenommen sind.
- Der nächste EU-Haushalt muss die für den Schienenverkehr vorgesehenen Haushaltslinien stärken.
- Die Verwendung öffentlicher Gelder für die Schiene muss an soziale Bedingungen geknüpft werden und von einer Mindestwertschöpfungsquote von 50% für „Made in Europe“ abhängig gemacht werden.

2. Eine europäische Industriepolitik für die europäische Eisenbahn

- Die Schiene muss als strategische Branche in der industriellen Strategie der EU anerkannt werden.
- Die europäische Finanzierung für technologische Innovationen muss erhöht werden.
- Die Bemühungen um eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen müssen drastisch verstärkt werden, und die bestehenden Instrumente müssen durchgesetzt und, wo nötig, überarbeitet werden, um die europäischen Hersteller besser vor unlauterem Wettbewerb zu schützen.
- Die öffentliche Auftragsvergabe muss mit dem Ziel der „offenen strategischen Autonomie“ in Einklang stehen und die MEAT-Grundsätze umsetzen.
- Die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die Bereitstellung angemessener Maßnahmen in den Bereichen Aus- und Weiterbildung und lebenslanges Lernen, einschließlich Umschulung und Höherqualifizierung, müssen den Mangel an Arbeits- und Fachkräften ausgleichen.

3. Ein politischer Rahmen für Verkehrsverlagerung, Multimodalität und Erschwinglichkeit

- Die Steuer- und Subventionspolitik für Verkehrsträger muss mit den Klimazielen in Einklang stehen.

- Die Mobilitätsstrategie muss den Schienenverkehr erschwinglich und attraktiv halten, u. a. durch die Sicherstellung des Zugangs zu kohlenstoffarmem Strom zu einem niedrigen Preis.
- Die EU muss den Ausbau der multimodalen Infrastrukturen in angemessenem Tempo sicherstellen.

Einführung

Die europäische Bahnindustrie stellt 659 000 Arbeitsplätze im Bereich der Entwicklung, Fertigung und Instandhaltung von Bahnausrüstungen wie Triebfahrzeugen und Rollmaterial, Bahninfrastruktur sowie Produkten der Signaltechnik und Elektrifizierung.¹ Dieser Industriezweig ist für das Erreichen der Ziele des europäischen Grünen Deals, der bis 2050 eine Verringerung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor um 90 % vorsieht, von entscheidender Bedeutung.² Aufbauend auf einer langen Geschichte und einer technologischen Führungsposition nimmt die europäische Bahnindustrie eine herausragende Stellung auf den globalen Märkten ein, die sie in den kommenden Jahren voraussichtlich weiter ausbauen wird, da die Verkehrssysteme dekarbonisiert werden müssen und die Bahn der kollektive Verkehrsträger mit der geringsten Treibhausgasintensität ist.³

Dennoch zeigen die verfügbaren Statistiken eine tiefe Kluft zwischen der gegenwärtigen Situation und den Ambitionen für die Zukunft. Während der Güter- und Personenverkehr in der EU in absoluten Zahlen bis zum Ausbruch der Pandemie⁴ zugenommen hat, ist der Anteil der Schiene am Verkehrssystem der EU rückläufig. Eurostat zufolge entfielen im Jahr 2021 17 % des EU-Binnengüterverkehrs auf die Schiene, mehr als drei Viertel (77 %) auf die Straße. Und es kommt noch schlimmer: 2021 lag der Anteil der Schiene am Güterverkehr unter dem Niveau von 2011, während der Straßenverkehr den höchsten Wert der letzten zehn Jahre verzeichnete.⁵ Im Personenverkehr sieht es nicht besser aus, denn der Anteil des Schienenverkehrs am Verkehrsträgermix ist nach einem Jahrzehnt stabilen Wachstums auf einen Wert von 8 % im Jahr 2019 auf 6 % im Jahr 2021 gesunken.⁶ Der Pkw bleibt indes mit einem Anteil von 86 % im Jahr 2021 in den Ländern der EU-27 das bei Weitem wichtigste Verkehrsmittel. Auch die Infrastrukturen folgen einem Trend, der im Widerspruch zu den politischen Zielen im Bereich des Schienenverkehrs zu stehen scheint: Die Eisenbahnstrecken sind in den letzten zehn Jahren von 203 866 km im Jahr 2011 auf 202 130 km im Jahr 2022 geschrumpft.⁷

Diese Zahlen machen deutlich, dass die positiven Aussichten für die Bahnindustrie nicht als Selbstverständlichkeit angesehen werden dürfen. Um dieses industrielle Potenzial wirklich auszuschöpfen, muss Europa dringend eine Reihe von Herausforderungen im Rahmen eines europäischen

¹ Europäische Kommission, „Study on the competitiveness of the Rail Supply Industry – Final Report“ (Studie über die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnindustrie – Abschlussbericht), 2019; Beschäftigungsprognosen aus der Studie „Transition pathway for the EU mobility industrial ecosystem“ (Übergangspfad für das europäische Industrieökosystem Mobilität) <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/57674>.

² EU-Strategie für nachhaltige und intelligente Mobilität, 2021, <https://transport.ec.europa.eu/system/files/2021-04/2021-mobility-strategy-and-action-plan.pdf>.

³ Perspectives for the rolling stock supply in the EU (Aussichten für das Schienenfahrzeugangebot in der EU): [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747263/IPOL_STU\(2023\)747263_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747263/IPOL_STU(2023)747263_EN.pdf).

⁴ Siehe Eurostat-Daten 2022 zum Schienengüterverkehr https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway_freight_transport_statistics und zum Schienenpersonenverkehr https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway_passenger_transport_statistics_-_quarterly_and_annual_data.

⁵ Siehe Eurostat-Datenbank, [Inlandgüterbeförderung nach Verkehrszweig](#), Daten für die EU-27.

⁶ Siehe Eurostat-Datenbank, [Inlandpersonenbeförderung nach Verkehrszweig](#), Daten für die EU-27.

⁷ Siehe Eurostat-Datenbank, Eisenbahnstrecken insgesamt, Daten für die EU-27 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ttr00003_custom_9513269/default/line?lang=de.

Investitionsplans für die Bahn, einer umfassenden Industriestrategie und eines breiter angelegten Mobilitätsrahmens in Angriff nehmen, um die Verlagerung von der Straße und dem Flugzeug auf die Schiene voranzutreiben. In diesem Dokument soll die Vision von industriAll Europe von einer europäischen Industriestrategie für den Schienenverkehr dargelegt werden.

Der Schwerpunkt dieses Dokuments liegt zwar auf dem Schienenverkehr, es baut jedoch auf den kürzlich von industriAll Europe angenommenen Strategiepapieren auf, vor allem auf der Stellungnahme zur „EU-Strategie für intelligente und nachhaltige Mobilität“⁸, sowie auf den jüngsten Projekten wie dem Projekt *JT4Mobility*⁹ (Gerechter Strukturwandel im Bereich der Mobilität), das gemeinsam mit der Europäischen Transportarbeiter-Föderation (ETF) durchgeführt wird und zur Annahme einer gemeinsamen Erklärung mit dem Titel „Building a Just Transition towards a smart and sustainable mobility“ (Schaffung eines gerechten Übergangs zu einer intelligenten und nachhaltigen Mobilität) führte.¹⁰ Eine engere Vernetzung von Mobilität als Dienstleistung (MaaS) mit den damit verbundenen Fertigungssektoren und ein umfassender Mobilitätsansatz, der auf Intermodalität und Komplementarität zwischen den Verkehrsträgern beruht, gehören zu den Leitprinzipien, die aus bestehenden Dokumenten und Initiativen übernommen wurden und in die Erarbeitung dieses Dokuments eingeflossen sind.

1. Ein europäischer Investitionsplan für die Schiene

Im Grünen Deal und der Mobilitätsstrategie der EU werden ehrgeizige Ziele für den Schienenverkehr gesetzt: Verringerung der verkehrsbedingten Emissionen um 90 % bis 2050, Verdoppelung des Hochgeschwindigkeits-Personenverkehrs bis 2030 und Verdreifachung bis 2050 sowie Steigerung des Schienengüterverkehrs um 50 % bis 2030 und Verdoppelung bis 2050. Gleichzeitig müssen harmonisierte Technologien und digitale Lösungen (z. B. ERTMS und DAC) rasch eingeführt werden. Daher müssen in den kommenden Jahren massive Investitionen in das Eisenbahnsystem getätigt werden, um den digitalen und ökologischen Übergang zu bewältigen. Nach Schätzungen der Europäischen Kommission sind von 2021 bis 2030 jährliche Investitionen in Höhe von 46 Mrd. EUR in Bahnfahrzeuge erforderlich, um die Klimaziele der EU zu erreichen.¹¹ Auch die Infrastruktur muss modernisiert und erweitert werden. Die Fertigstellung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) erfordert Investitionen in Höhe von 1 500 Mrd. EUR, wobei das TEN-V nur 123 000 km des mehr als 200 000 km langen Schienennetzes in der EU-27 umfasst.¹² Dies muss forciert vorangetrieben werden, da dies die Grundlage für die Schaffung eines grenzüberschreitenden Schienennetzes sowie der Steigerung von europäischen Nachtzugangeboten notwendig ist.

Die Eisenbahnzulieferindustrie ist von Aufträgen privater und staatlicher Unternehmen abhängig, die Eisenbahnen für den Güter- oder Personenverkehr betreiben oder die Infrastrukturen verwalten. Auch wenn das Bahnsystem durch die Liberalisierung des Schienensektors komplexer geworden ist, spielen die Regierungen nach wie vor eine wichtige Rolle, da sich der größte Teil des Bahnsektors in den Händen

⁸ [https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2023/5/638195017322706665_637545228999008711_ANGENOMMEN_-_EN_-_Positionspapier_-_A_Smart_and_Sustainable_Mobility_Strategy_for_Europe_\(6\).pdf](https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2023/5/638195017322706665_637545228999008711_ANGENOMMEN_-_EN_-_Positionspapier_-_A_Smart_and_Sustainable_Mobility_Strategy_for_Europe_(6).pdf)

⁹ <https://news.industriall-europe.eu/p/jt4mobility>

¹⁰ https://www.industriall-europe.eu/documents/upload/2023/12/638373878345118212_Joint_Statement_EN_-_rev ETF_-_December_5th.pdf

¹¹ Europäische Kommission „Investment needs assessment and funding availabilities to strengthen EU’s net-zero technology manufacturing capacity“ (Bewertung des Investitionsbedarfs und Verfügbarkeit von Finanzmitteln zur Stärkung der Fertigungskapazitäten für Netto-Null-Technologien der EU) SWD(2023) 68 final..

¹² Europäische Kommission, [Analysis accompanying the impact assessment for the revision of Regulation \(EU\) N° 1315/2013 on Union guidelines for the development of the trans-European transport network](#) (Analyse der Folgenabschätzung zu Überarbeitung der Verordnung (EU) 1315/2013 über Leitlinien der Union für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes), EU 2022.

staatlicher Unternehmen befindet. Da der finanzielle Beitrag der Nutzer und Kunden naturgemäß begrenzt ist, ist der Schienenverkehrssektor auf die Verfügbarkeit und Planbarkeit öffentlicher Mittel (auf nationaler und europäischer Ebene) angewiesen.

Staatliche Beihilfen sind eine wichtige Finanzierungsquelle für den Bahnsektor. Die EU überarbeitet derzeit die „Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen“¹³ aus dem Jahr 2008. Die Vorschriften für staatliche Beihilfen sollten Investitionen der Regierungen im Einklang mit den politischen Zielen der EU ermöglichen, wobei die Finanzlage des Bahnsektors durch die Pandemie und den Anstieg der Energiepreise stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. Vor dem Hintergrund dieser Rahmenbedingungen hat sich die Verschuldungslage der europäischen Eisenbahnunternehmen erheblich verschlechtert. Folglich müssen auch die Leitlinien für staatliche Beihilfen geändert werden. Die Schwellenwerte und Verfahren müssen dahingehend überarbeitet werden, dass die Erneuerung der Flotte sowie die Modernisierung und der Ausbau der Infrastruktur ermöglicht werden.¹⁴ Auch für Investitionen in den Schienenverkehr sollte eine grüne goldene Haushaltsregel gelten, nach der Ausgaben für umweltfreundliche öffentliche Investitionen von den Haushaltsregeln des Stabilitäts- und Wachstumspakts ausgenommen sind.¹⁵ Das EU-Beihilferecht muss in dem Punkt reformiert werden, da es bisher bei außereuropäischen Subventionen nicht greift. Es sollte eine Mindestwertschöpfungsquote von 50 Prozent für „Made in Europe“ (Art. 85 2014/25/EU) bei Bietern aus Drittstaaten bei der Fahrzeugbeschaffung öffentlicher Verkehrsunternehmen sowie bei der Beschaffung im Rahmen der Vergabe öffentlicher Verkehrsdienste - insbesondere im ÖPNV und SPNV - implementiert werden.

EU-Haushaltsmittel sind eine wichtige Finanzierungsquelle zur Ergänzung der staatlichen Beihilfen. Die EU und ihre Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die EU-Haushaltsmittel für den Schienenverkehr auf der Höhe des erforderlichen Maßes sind, was derzeit nicht der Fall ist. Einige der Haushaltslinien – wie die Fazilität „Connecting Europe“ (CEF) für den Verkehrssektor – sind für den Ausbau weiterer grenzüberschreitender Verbindungen von größter Bedeutung. Das im aktuellen mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU (für die Jahre 2021 bis 2027) bereitgestellten CEF-II-Mittel belaufen sich auf 26 Mrd. EUR und sind nicht ausreichend, um die notwendigen Investitionen zur Erreichung der Klimaziele für 2030 zu decken (siehe Betrag oben). Die Mitgliedstaaten werden auch aus den Strukturfonds des EU-Haushalts unterstützt, aber der genaue Betrag, der für den Schienenverkehr bereitgestellt wird, ist zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund des Planungsverfahrens schwer zu bestimmen. Im vorherigen MFR lag dieser Betrag bei rund 20 Mrd. EUR.

Im Rahmen von NextGenerationEU und der dazugehörigen Aufbau- und Resilienzfazilität wurden Zuschüsse in Höhe von 55 Mrd. EUR für Eisenbahnprojekte gewährt, aber 225 Mrd. EUR stehen als Darlehen zur Verfügung. In Anbetracht des bevorstehenden Auslaufens der Aufbau- und Resilienzfazilität und des großen Investitionsbedarfs müssen die EU und ihre Mitgliedstaaten im nächsten Haushalt für ausreichende Mittel für das europäische Schienennetz sorgen. Die Mittel für den Schienenverkehr im Rahmen der CEF müssen erheblich aufgestockt werden, und die CEF-Finanzierung muss im Einklang mit den TEN-V-Zielen für 2030, 2040 und 2050 über das Jahr 2027 hinaus verlängert werden. Zusätzlich zu den TEN-V-Zielen muss der EU-Haushalt Investitionen in den Schienenverkehr für Nah- und Fernverkehrsprojekte im Rahmen des EFRE und der Kohäsionspolitik verstärkt unterstützen.

¹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_21_7049

¹⁴ Ausführliche Vorschläge für die Überarbeitung der Leitlinien für staatliche Beihilfen an Eisenbahnunternehmen finden Sie hier

https://cer.be/images/publications/positions/230918_CER_Updated_Position_Paper_State_aid_Guidelines.pdf und hier <https://www.unife.org/wp-content/uploads/2022/04/UNIFE-position-on-the-revision-of-State-Aid-Railway-Guidelines.pdf>.

¹⁵ Siehe „[Fiscal policies to mitigate climate change in the euro area](#)“ (Haushaltspolitische Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels in der Eurozone), ECB Economic Bulletin, Ausgabe 6/2022.

Gegebenenfalls müssen zusätzliche Eigenmittel in Betracht gezogen werden. Bei allen Projekten, die von Europas Steuerzahler*innen per EU-Förderungen kofinanziert werden, muss künftig verbindlich die 50 Prozent „Made in Europe“-Regeln (local content) berücksichtigt werden.

2. Eine Industriepolitik für die europäische Eisenbahn

Die Mobilisierung von Finanzmitteln für Schienenfahrzeuge und Infrastruktur ist die Grundvoraussetzung für die Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze in der europäischen Bahnindustrie und muss daher in einer umfassenden Industriestrategie verankert sein. Derzeit wird dem Schienenverkehr nicht die Aufmerksamkeit zuteil, die ihm angesichts seiner strategischen Bedeutung und seiner Wachstumsaussichten zusteht.

Die Bahnindustrie ist eher eine Randerscheinung als ein Kernstück der EU-Industriestrategie. In der EU-Industriestrategie 2020¹⁶ wird der Schienenverkehr dem Ökosystem Mobilität mit Wertschöpfungsketten wie z. B. die Automobil-, Fahrrad- oder Schifffahrtsindustrie zugeordnet. Im Einklang mit den wichtigsten politischen Zielen der EU-Industriestrategie (d. h. Steuerung des digitalen und des ökologischen Wandels und Abbau der strategischen Abhängigkeit Europas) hat die Europäische Kommission unter aktiver Beteiligung der wichtigsten Interessenträger des Sektors einen Übergangspfad ausgearbeitet.¹⁷ Der Übergangspfad verschafft zwar ein umfassendes Bild von den Herausforderungen, die in den betreffenden Sektoren zu bewältigen sind, und enthält einschlägige Handlungsempfehlungen, doch stellt er keine Industriestrategie für den Bahnsektor dar.

Seit der Strategie 2020 und ihrer Aktualisierung 2021 hat die EU auch eine Reihe von Industrieallianzen ins Leben gerufen, um die Erreichung der politischen Ziele in wichtigen Sektoren zu unterstützen. Die Bereiche Luftfahrt, kritische Rohstoffe, Photovoltaik, sauberer Wasserstoff, Batterien, CO₂-arme Kraftstoffe, Halbleiter, Industriedaten und strategische Arzneimittel profitieren jetzt von der verstärkten Zusammenarbeit der industriellen Akteure. Leider gehört der Schienenverkehr zu den Sektoren, die bei der Einführung von Industrieallianzen vernachlässigt wurden. Auch keines der wichtigen Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse, die von der Europäischen Kommission seit 2018 genehmigt wurden, zielt speziell auf den Schienenverkehr ab, der zu den theoretischen indirekten Nutznießern dieser erwarteten technologischen Entwicklungen gehört.¹⁸

Derselbe Ansatz hat sich in den jüngeren industriepolitischen Initiativen der EU durchgesetzt. Im EU-Industrieplan für den Grünen Deal 2023 wird der Schienenverkehr nicht ausdrücklich erwähnt, obwohl damit ein „*günstigeres Umfeld für die Ausweitung der EU-Produktionskapazität von Netto-Null-Technologien und -Produkten geschaffen werden, die zur Erreichung der ehrgeizigen Klimaziele Europas erforderlich sind.*“¹⁹ Auch der Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für Maßnahmen zur Stärkung des Ökosystems für die Fertigung von Produkten mit klimaneutraler Technologie in Europa (Netto-Null-Industrie-Verordnung) stützt sich auf generische Technologien, die in verschiedenen Sektoren eingesetzt werden können. Auch wenn einige der aufgelisteten Technologien – wie Wasserstoff oder Batterien – für den Bahnsektor von Interesse sind, enthält der Gesetzentwurf keine klaren Hinweise darauf, wie die vorgeschlagenen Initiativen der Bahnindustrie zugutekommen werden.

Die Bahnindustrie wird gezielt im Rahmen von Horizont Europa unterstützt, dem Forschungs- und Innovationsprogramm der EU, das die Schaffung und Verbreitung von Spitzenwissen und -technologien fördert. Das „Gemeinsame Unternehmen für Europas Eisenbahnen“ ist eines der neun gemeinsamen

¹⁶ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_20_416

¹⁷ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/57674>

¹⁸ https://competition-policy.ec.europa.eu/state-aid/ipcei/approved-ipceis_en

¹⁹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_510

Unternehmen, die von der EU im Rahmen des aktuellen mehrjährigen Finanzrahmens 2021–2027 gegründet wurden.²⁰ Ihre Hauptziele sind dreierlei und bestehen darin, „zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Eisenbahnraums beizutragen, einen raschen Übergang zu einem attraktiveren, benutzerfreundlicheren, wettbewerbsfähigeren, erschwinglichen, leicht zu unterhaltenden, effizienten und nachhaltigen europäischen Eisenbahnsystem sicherzustellen, das in das breitere Mobilitätssystem integriert ist, und die Entwicklung einer starken und weltweit wettbewerbsfähigen europäischen Eisenbahnindustrie zu unterstützen.“

Die Finanzierung technologischer Innovationen und deren Einsatz zur Verbesserung der Interoperabilität, zur Beschleunigung der Digitalisierung und der Automatisierung bei gleichzeitiger Gewährleistung von Standardisierung ist für den Sektor von großer Bedeutung, aber eine umfassende Industriepolitik erfordert weit mehr. Digitale Souveränität und digitale Resilienz sind weitere entscheidende Aspekte. Cybersecurity-Aspekte (KRITIS) müssen eine hohe Priorität haben und das Cyber Resilience-Gesetz sollte im Hinblick auf die Bedürfnisse der Bahnindustrie überarbeitet werden, da es zu sehr auf Endverbraucherprodukte ausgerichtet ist. Cybersecurity-Aspekte (KRITIS) müssen eine hohe Priorität haben und der Cyber-Resilience-Act sollte auf die Belange der Bahnindustrie hin überprüft werden, da er zu sehr auf Endverbraucherprodukte ausgelegt ist.

Wie viele andere Wirtschaftszweige hat auch die Bahnindustrie mit höheren Energie-, Rohstoff- und Warenpreisen zu kämpfen. Dies erfordert massive und rasche Investitionen in die langfristige und strukturelle Umgestaltung des europäischen Energiesystems, um die Energieversorgung zu wettbewerbsfähigen Preisen zu sichern und gleichzeitig die Abhängigkeit von importierten fossilen Brennstoffen zu verringern.²¹ Die EU hat eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um dieses strukturelle Problem anzugehen, und es wird einige Zeit dauern, bis spürbare Ergebnisse erzielt werden.²² In der Zwischenzeit müssen die EU und die Mitgliedstaaten alle zur Verfügung stehenden rechtlichen Instrumente nutzen, um die Auswirkungen der hohen Energiepreise auf die Industrie abzumildern und die Arbeitsplätze während des Übergangs zu schützen, wobei Zufallsgewinne zu unterbinden sind und den begünstigten Unternehmen soziale Auflagen auferlegt werden müssen.

Abgesehen von erschwinglichen Energiepreisen benötigt die Bahnindustrie faire wirtschaftliche Wettbewerbsbedingungen gegenüber ihren Hauptkonkurrenten. Aufgrund des langen Lebenszyklus von Bahnausrüstungen ist die Bestellhäufigkeit geringer als bei anderen Waren, sodass die Hersteller ihr Angebot auf ein großes geografisches Gebiet ausrichten müssen. Der OECD zufolge „ist der Markt für Rollmaterial dadurch äußerst international, da die Unternehmen weltweit um Großaufträge konkurrieren“.²³ Die globalen Märkte sind daher von entscheidender Bedeutung.

Die in Europa ansässige verarbeitende Industrie könnte durch den höheren CO₂-Preis im Zuge des reformierten EU-Emissionshandelssystems in Mitleidenschaft gezogen werden, da im „Fit für 55“-Paket eine Beschleunigung der Emissionsreduzierung vorgesehen ist. Unter sonst gleichen Bedingungen werden

²⁰ Das gemeinsame Unternehmen für europäische Eisenbahnen (EU-Rail) ist der Nachfolger von Shift2Rail, das im Rahmen früherer mehrjähriger Finanzrahmen eingerichtet wurde.

²¹ Für Stellungnahmen von industriAll Europe zum Thema Energie siehe u. a.: https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2023/5/638204408394389759_Position_paper_-_Electricity_regulation_-_for_a_Just_Energy_Transition_and_the_right_to_energy_-_DE.pdf und https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2022/5/637890078716231557_dopted%20-%20The%20energy%20prices%20crisis%20and%20its%20impact%20on%20households,%20industries%20and%20jobs%20-%20DE.pdf.

²² Wir beziehen uns auf den REPowerEU-Plan, den EU-Industriepfad für den Grünen Deal sowie die Netto-Null-Industrie-Verordnung und das Gesetz zu kritischen Rohstoffe.

²³ [OECD, „Measuring distortions in international markets, The rolling-stock value chain“](#),

die Kosten für die Erzeugung von Basismetallen in Europa aufgrund des erwarteten höheren CO₂-Preises steigen. Die Einführung des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) wird importierte Metalle gleichermaßen verteuern, da CBAM den CO₂-Preis zwischen EU-Produzenten und Importeuren für sechs Warenkategorien angleichen wird: Eisen und Stahl, Aluminium, Wasserstoff, Elektrizität, Düngemittel und Zement.

Da es sich um eine metallintensive Branche handelt, werden die in den europäischen Ländern, die unter das EU-EHS fallen, angesiedelten bahnbezogenen Produktionszweige im Vergleich zu ihren Hauptkonkurrenten einen Preisnachteil erleiden. Ein Montagewerk in Ländern, die unter das EU-Emissionshandelssystem und CBAM fallen, wird nur Zugang zu Basismetallen mit erheblichem CO₂-Preis-Aufschlag haben, während Anlagen in anderen Ländern Metall verwenden können, für das keine CO₂-Kosten anfallen. Der Anwendungsbereich von CBAM sollte daher auf den Teil der Bahnindustrie ausgedehnt werden, der durch die Umsetzung in Mitleidenschaft gezogen werden könnte.

Wie bereits erwähnt, ist die europäische Eisenbahnindustrie weltweit führend in der Entwicklung von Eisenbahntechnologien und -lösungen und eine treibende Kraft für die Exportkapazität der gesamten europäischen Industrie. Dieses Vorrecht muss unterstützt und vor Wirtschaftsakteuren geschützt werden, die möglicherweise unlautere Geschäftspraktiken anwenden. Außerdem müssen die im GPA (Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen) festgelegten Kriterien der fairen Gegenseitigkeit strenger angewandt werden. Ein faires Handelssystem erfordert auch Symmetrie beim Marktzugang. „Da die Bahnunternehmen nach wie vor in staatlicher Hand sind, machen öffentliche Ausschreibungen von Staatsunternehmen einen Großteil des Marktes für Rollmaterial im Personenverkehr aus.“²⁴ Die Bedeutung des Instruments betreffend das internationale Beschaffungswesen der EU (IPI) sowie der EU-Verordnung über ausländische Subventionen²⁵ muss daher rasch umgesetzt und ihre Auswirkungen müssen von der EU genau überwacht und bewertet werden. Gegenüber drittstaatlichen Wettbewerbern, deren Märkte für europäische Unternehmen nicht voll zugänglich sind, muss die EU sich für ein Mindestmaß an Reziprozität einsetzen. Nur so kann ein faires, regelbasiertes Level-Playing-Field etabliert werden.

Öffentliche Aufträge sind auch auf dem europäischen Markt entscheidend, wo der Grundsatz des wirtschaftlich günstigsten Angebots (MEAT-Prinzip) gelten muss.²⁶ Gemeinwohlaspekte müssen bei öffentlichen Ausschreibungen stärker berücksichtigt werden. D.h. soziale Auflagen wie die Einhaltung von Tarifverträgen sowie soziale Kriterien (CSR) und mehr Transparenz müssen sicherstellen, dass durch die Bereitstellung öffentlicher Gelder gute Arbeitsplätze in Europa in der Bahnindustrie geschaffen werden.

Die Arbeitsplatzqualität muss auch der Eckpunkt der europäischen Strategie zur Behebung von Kompetenzdefiziten sein, die nicht sektorspezifisch, aber in der Bahnindustrie besonders ausgeprägt sind. IndustriAll Europe ist der Ansicht, dass die Verbesserung der Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen der erste Schritt sein muss, um als Sektor in der Lage zu sein, qualifizierte Beschäftigte zu gewinnen und zu halten. Darüber hinaus warnen die Gewerkschaften bereits seit Jahrzehnten vor einem zunehmenden Fachkräftemangel und fordern geeignete Maßnahmen in den Bereichen allgemeine und berufliche Bildung sowie lebenslanges Lernen, einschließlich Umschulungen und Weiterbildung. IndustriAll Europe und seine

²⁴ [OECD, „Measuring distortion in international markets: the rolling-stock value chain“.](#)

²⁵ Siehe: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-eu-s-international-procurement-instrument-ipi.html> und https://competition-policy.ec.europa.eu/foreign-subsidies-regulation_en.

²⁶ Gemäß der Definition der Europäischen Kommission im Übergangspfad für das industrielle Ökosystem Mobilität: „wirtschaftlich günstigstes Angebot (MEAT) anhand von Kriterien, die neben dem Preis auch qualitative, technische und nachhaltige Aspekte des Angebots bei der Entscheidung über die Auftragsvergabe berücksichtigen“.

Mitglieder haben das Thema Weiterbildung zu einer zentralen Priorität erhoben, mit einem individuellen Recht auf Qualifizierung und Weiterbildung, das eingeführt werden sollte.²⁷

3. Ein politischer Rahmen für Verkehrsverlagerung, Multimodalität und Erschwinglichkeit

Die Schiene ist das umweltfreundlichste Massentransportmittel für Personen und Güter, da die CO₂-Intensität des Schienengüterverkehrs fast zehnmals niedriger ist als die des Lkw-Verkehrs (pro Tonnenkilometer), während die Emissionen des Schienenpersonenverkehrs fünfmal niedriger sind als die des Luftverkehrs.²⁸ Dennoch ist ihr Anteil am Verkehrsaufkommen in Europa nach wie vor viel zu gering, sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr (siehe oben). Diese Entwicklung ist zum Teil auf wirtschaftliche und gesellschaftliche Veränderungen zurückzuführen, die unumkehrbar sind. Daher müssen die Bemühungen zur Erhöhung des Anteils der Schiene am Gesamtverkehr durch Initiativen zur Entwicklung der Multimodalität ergänzt werden. Im Rahmen eines Mobilitätssystems, das mit den europäischen Klimazielen in Einklang steht, muss die Rolle der Schiene gestärkt und die Komplementarität zwischen den Verkehrsträgern ausgebaut werden. Dies erfordert einen politischen Rahmen, der eine Vielzahl von Maßnahmen umfasst.

Der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern hat unmittelbare Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistung der Bahn und somit auf die Nachfrage nach Bahnausrüstungen. Aus den verfügbaren Daten geht hervor, dass der Straßen- und der Luftverkehr von erheblichen direkten und indirekten Steuervorteilen profitieren. Im Jahr 2022 ist der Straßenverkehr der Sektor, der in der EU-27 am meisten von Energiesubventionen profitiert hat, mit 31 Mrd. EUR, was 83 % der Gesamtsubventionen für den Verkehrssektor ausmacht.²⁹ Im gleichen Zeitraum erhielt der Schienenverkehr Energiesubventionen in Höhe von 1 Mrd. EUR.³⁰ Anders ausgedrückt: Für jeden Euro an Subventionen für die Schiene werden 30 Euro für den Straßenverkehr ausgegeben. Diese Subventionspolitik schadet dem Schienenverkehr und muss neu ausgerichtet werden. Dazu muss die EU die Reform der Energiebesteuerungsrichtlinie abschließen, um die CO₂-Intensität der Verkehrsträger besser zu berücksichtigen. Die Mitgliedstaaten müssen auch die 2022 überarbeitete Eurovignetten-Richtlinie umsetzen, um ein Mautsystem einzuführen, das auf den CO₂-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen beruht und den Beitrag zur Luftverschmutzung berücksichtigt.

Als Grundsatz muss bei allen steuerlichen Lenkungsinstrumenten im Verkehrssektor gelten: Die am wenigsten klimaschädlichen Verkehrsmittel werden am stärksten gefördert. Die zahlreichen Steuervorteile, die die Luftfahrtbranche genießt, schwächen auch die Stellung der Bahn innerhalb des Verkehrssystems. Die fehlende Besteuerung von Flugkraftstoff verschafft dem Luftverkehr einen Wettbewerbsvorteil, der in krassem Gegensatz zu den Klima- und Umweltauswirkungen der Branche steht.³¹ Bahnreisende dürfen bei internationalen Fahrten nicht länger gegenüber Flugreisenden benachteiligt werden. Mit der Überarbeitung des EU-Emissionshandelssystems wird eine CO₂-Bepreisung für Inlandsflüge eingeführt, aber es muss noch mehr getan werden, um die Verkehrsbesteuerung und die Klimaschutzziele in Einklang zu bringen. Auch hier scheint es einer Überarbeitung der Energiebesteuerungsrichtlinie zu bedürfen, sowohl aus Gründen der ökologischen Kohärenz als auch aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit, da Kerosin im Gegensatz zu Kraft- bzw. Brennstoffen, die von den

²⁷ Siehe https://news.industriall-europe.eu/documents/upload/2023/6/638216433011357603_Adopted_Urgency_to_invest_in_workers_training_and_quality_jobs_to_loosen_the_tight_labour_market_and_meet_the_shortages_DE.pdf.

²⁸ <https://www.iea.org/energy-system/transport/rail>

²⁹ https://energy.ec.europa.eu/system/files/2023-10/COM_2023_651_1_EN_ACT_part1_v4.pdf

³⁰ Der Luftverkehr erhielt 3,6 Mrd. EUR und die Binnenschifffahrt 1,8 Mrd. EUR.

³¹ https://www.transportenvironment.org/wp-content/uploads/2023/07/tax_gap_report_July_2023_fin.pdf

Verbrauchern für den Straßentransport und zum Heizen verwendet werden, nicht besteuert wird, während Kerosin kein existenzielles Grundbedürfnis darstellt.

Die gleiche Analyse sollte im Zusammenhang mit dem städtischen Verkehr angewandt werden, wo elektrifizierte Bahnsysteme (Straßenbahnen, Stadtbahnen, automatische U-Bahnen) die am besten geeigneten Lösungen für die nachhaltige Entwicklung städtischer Gebiete darstellen. Die Elektrifizierung des städtischen Verkehrs ist ein absolutes Ziel, das Elektroauto kann dazu beitragen, aber das einzelne Fahrzeug wird weiterhin eine nicht nachhaltige Belegung von Straßen und öffentlichen Räumen verursachen. Es ist zwingend erforderlich, dass der Anteil des Individualverkehrs sinkt und dass der kollektive Verkehr zum „Lymphsystem“ unserer Städte wird. In diesem Zusammenhang müssen die europäischen und nationalen Regierungen Anreiz- und Finanzierungspläne für die Verkehrsnetze aufstellen und die lokalen Behörden verpflichten, strenge Bedingungen anzuwenden, um den Individualverkehr in städtischen Gebieten zu erschweren und sogar wirtschaftlich zu bestrafen, natürlich erst, nachdem Lösungen umgesetzt wurden, die den Mobilitätsbedarf von Personen und Gütern nicht verringern.

Die Energiepreise sind der Schlüssel zur Steigerung des Anteils der Schiene am Verkehrsträgermix. Elektrizität ist die Hauptenergiequelle für den Personen- (85 %) und Güterverkehr (55 %), und ihr Anteil am Energiemix der Bahn wird aufgrund der erforderlichen weiteren Dekarbonisierung des Sektors zunehmen. Die langfristige Sicherung der Versorgung mit sauberem Strom zu einem wettbewerbsfähigen Preis oder gar eine Befreiung von der Stromsteuer für die Schiene muss eine Priorität für die EU und die Mitgliedstaaten sein. Der Schienenverkehr muss bei der Netzplanung und bei Investitionen ins Netz als vorrangig eingestuft werden. Ebenso müssen Instrumente wie „Strombezugsverträge“ (PPA) oder „Differenzverträge“ (CCfD) genutzt werden, um den Eisenbahnunternehmen Strom zu Vorzugsbedingungen zur Verfügung zu stellen.

Auch regulatorische Instrumente können dazu beitragen, die Stellung der Schiene im Verkehrssystem zu stärken. Obligatorischer Huckepackverkehr, wo dies sinnvoll ist und nicht in Konkurrenz zum Schienengüterverkehr steht, oder Umweltzonen in Städten sind Beispiele für Maßnahmen, die zur Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene beitragen können.

Die Verkehrsverlagerung ist ein notwendiges, aber kein hinreichendes Mittel, um die Mobilitätswende voranzutreiben. Das Verkehrssystem besteht aus verschiedenen Verkehrsträgern, die sich gegenseitig ergänzen können, und daran wird sich auch in Zukunft nichts ändern. Europa braucht daher eine Multimodalitätsstrategie. Seit 1992 gibt es in der EU eine Richtlinie über den kombinierten Verkehr, die darauf abzielt, technische und administrative Hindernisse für den multimodalen Verkehr zu beseitigen.³² Diese technische und administrative Harmonisierung ist zwar hilfreich, reicht aber nicht aus. Neben den oben genannten finanziellen Anreizen sind für die Multimodalität spezifische Infrastrukturen und digitale Tools vonnöten. Die „Verordnung über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe“ (AFIR) zielt darauf ab, sicherzustellen, „dass für PKW, LKW, Schiffe und Flugzeuge genügend Infrastruktur zum (Auf-)Laden oder (Auf-)Tanken mit alternativen Kraftstoffen (z. B. Wasserstoff, Flüssigmethan) bereitsteht und überall in der Union weit genug verbreitet ist, um „Reichweitenangst“ zu vermeiden.“ Der nationale Aktionsrahmen, den die Mitgliedstaaten im Rahmen von AFIR ausarbeiten müssen (Art. 14), muss den multimodalen Zugang zu Lade- und Betankungsinfrastrukturen sicherstellen. Die EU und die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Schiene bei der Ausgestaltung dieses Netzes von Ladestationen eine zentrale Rolle spielt, um die Multimodalität mit der Schiene wirklich zu ermöglichen. Das jüngste Paket für umweltfreundlichen Güterverkehr enthält einen Vorschlag für eine Verordnung über die Nutzung von Eisenbahn-Fahrwegkapazitäten, „mit dem die Vorschriften für das Eisenbahn-

³² <https://transport.ec.europa.eu/transport-themes/logistics-and-multimodal-transport/multimodal-and-combined-transport-en>

Fahrtwegkapazitäts- und Verkehrsmanagement, für die Überwachung der Leistung des Schienenverkehrs, für die Koordinierung der Interessenträger und für die Kapazitätszuweisung für den Schienenverkehr als Teil einer intermodalen Transportkette geändert³³ werden. Diese Verordnung und AFIR müssen einen kohärenten politischen Rahmen für die Entwicklung weiterer multimodaler Infrastrukturen schaffen. Inter- und multimodales Reisen wird in Zukunft einfacher möglich werden, wenn ein besserer Datenzugang und vereinfachte Ticketbuchungen auf Plattformen durch Klärung eines EU-Rechtsrahmens für multimodales Reisen geschaffen werden. Hinzu käme ein zusätzliches Verlagerungspotenzial, wenn ein funktionierendes europäisches Netz an Nachtzugverbindungen zur Verfügung stünde. Dafür muss die Komplexität an unterschiedlich Vorschriften, technischen Bedingungen und Nachteilen bei der Besteuerung abgebaut bzw. durch Vereinheitlichung von Standards harmonisiert werden.

Verkehrsverlagerung und Multimodalität dürfen jedoch nicht dazu führen, dass die weitere Dekarbonisierung des Eisenbahnsystems aus den Augen verloren wird. Parallel dazu müssen Anstrengungen unternommen werden, um die CO₂-Emissionen des Schienenverkehrs zu reduzieren, indem weitere Strecken und Fahrzeuge elektrifiziert werden, die Scope-2-Emissionen durch den weiteren Ausbau der CO₂-freien Stromerzeugung und -nutzung verringert werden und die Auslastung der Züge erhöht wird.

Mobilität ist eine Voraussetzung für soziale Inklusion und muss für alle verfügbar und erschwinglich bleiben. Die EU-Verkehrspolitik muss sich an diesem Grundsatz orientieren.³⁴ Ebenso müssen die Grundsätze und Vorschläge des Manifests für einen gerechten Strukturwandel von industriAll Europe sowie die Schlussfolgerungen des Projekts „Just Transition 4 Mobility“ im Mittelpunkt der Maßnahmen der Regierungen zur Unterstützung der Beschäftigten und der Gemeinschaften stehen, die vom laufenden Strukturwandel infolge des ökologischen und digitalen Übergangs betroffen sind.³⁵

³³ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/COM_2023_443_0.pdf

³⁴ Siehe das Positionspapier von iAE „Eine intelligente und nachhaltige Mobilitätsstrategie für Europa“, [https://news.industrial-europe.eu/documents/upload/2023/5/638195017439320343_637545228886036468_ADOPTED_-_DE_-_Position_Paper_-_A_Smart_and_Sustainable_Mobility_Strategy_for_Europe_\(1\).pdf](https://news.industrial-europe.eu/documents/upload/2023/5/638195017439320343_637545228886036468_ADOPTED_-_DE_-_Position_Paper_-_A_Smart_and_Sustainable_Mobility_Strategy_for_Europe_(1).pdf).

³⁵ JT4Mobility project, final report https://news.industrial-europe.eu/documents/upload/2023/9/638297824466369332_IndustriAll_JUST_TRANSITION_EN_23_1%D0%90.pdf