

Industriepolitik

Klaus Winkler

Auf europäischer Ebene schwankt die Bedeutung des Themenkomplexes Industriepolitik: Während das Interesse am verarbeitenden Gewerbe und seinen spezifischen Problemen gegen Ende der 1990er Jahre tendenziell zurückging, gehört Industriepolitik spätestens seit der deutsch-französisch-britischen Forderung nach „Maßnahmen zur Unterstützung einer international wettbewerbsfähigen Industrie“ aus dem Jahr 2003 wieder zum wirtschaftspolitischen Diskurs.¹ Traditionelle und kulturelle Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Verständnis der Rolle des Staates in der Wirtschaft komplizieren die politische Debatte auf europäischer Ebene. Daneben bestehen zwischen den EU-Mitgliedstaaten große Unterschiede bezüglich der relativen Bedeutung industrieller Wertschöpfung am jeweiligen Bruttoinlandsprodukt. Die Artikulation industriepolitischer Forderungen hängt zudem von der Struktur des verarbeitenden Gewerbes ab: Generell lässt sich sagen, dass industriepolitische Themen eine größere Rolle in Ländern spielen, in denen international agierende Großunternehmen aus Branchen wie der Chemie oder dem Fahrzeugbau ihren Stammsitz haben. Da es sich dabei häufig um „große“ und „alte“ EU-Mitgliedstaaten (wie Frankreich, Deutschland oder Italien) handelt, schwankt das Interesse an dem Thema häufig zwischen „großen und kleinen“ sowie zwischen „neuen und alten“ EU-Mitgliedstaaten.

Industriepolitische Maßnahmen können branchenübergreifend (horizontal) oder branchenspezifisch (sektoriell) ausgerichtet sein. Der tendenziell konsensorientierte wirtschaftspolitische Diskussionsprozess auf europäischer Ebene hat in den vergangenen Jahren eine gewisse Sprachregelung hervorgebracht, auf die sich die Hauptakteure Rat/Präsidenschaft, Kommission und Parlament verständigt haben. Als politically correct und damit zustimmungsfähig gelten vor allem branchenübergreifende und/oder ordnungspolitische Ansätze.

Industriepolitik als übergeordneter Politikansatz

Die jüngsten Mitteilungen der Kommission zur Industriepolitik stammen aus den Jahren 2005 und 2007.² Beide Mitteilungen stehen in direktem Zusammenhang und müssen als Gesamtpaket gesehen werden: Zentraler Inhalt der Mitteilung des Jahres 2005 ist ein Arbeitsprogramm aus branchenübergreifenden und branchenspezifischen Initiativen. In der Mitteilung des Jahres 2007 zieht die Kommission eine Zwischenbilanz und passt die Strategie in Teilbereichen veränderten Problemstellungen (wie z.B. beim Themenkomplex Klimawandel) an.

Die Kommission unterstreicht dabei den Vorrang branchenübergreifender Initiativen und lehnt interventionistische Politikansätze ab. Hervorgehoben werden laufende Maßnahmen wie die Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes, die Verringerung

1 Gemeinsamer Brief von Bundeskanzler Schröder, Präsident Chirac und Premierminister Blair, veröffentlicht am 05.02.2003 vom Presse- und Informationsamt der Bundesregierung.

2 Mitteilung der Europäischen Kommission: Halbzeitbewertung der Industriepolitik – Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2007) 374 endg. vom 04.07.2007; Mitteilung der Europäischen Kommission: Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik, KOM(2005) 474 endg. vom 05.10.2005.

des Verwaltungsaufwands für Unternehmen, verschiedene Elemente der Innovationspolitik (wie der Schutz geistigen Eigentums), die Entwicklung von Normen oder die Wechselbeziehungen zwischen dem verarbeitendem Gewerbe und dem Dienstleistungssektor.

Neue Schwerpunkte setzt die Kommission bei der nachhaltigen Industriepolitik, zu deren Umsetzung sie Anfang 2008 einen Aktionsplan vorlegen will. Ein wesentliches Kernelement dieser Politik ist die Förderung der Entwicklung und Vermarktung kohlenstoffarmer und energieeffizienter Technologien, Produkte und Dienstleistungen. Die Hochrangige Gruppe Wettbewerbsfähigkeit, Energie und Umwelt hat zu dieser Diskussion beigetragen. Darüber hinaus unterstreicht die Kommission die Bedeutung eines besseren Zugangs europäischer Hersteller zu außereuropäischen Märkten und die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen.

Die branchenspezifischen Initiativen konzentrieren sich weit überwiegend auf die Einrichtung hochrangiger Expertengruppen, die dann ihrerseits konkrete Vorschläge für branchenspezifische Maßnahmen unterbreiten. In ihrer jüngsten Industriepolitikmitteilung kündigt die Kommission zwei weitere branchenspezifische Initiativen in den Bereichen Lebensmittelindustrie und Elektrotechnik an. Damit unterstreicht die Kommission die Bedeutung, die sie einer umfangreichen Konsultation im Prozess der Politikformulierung beimisst. Die Arbeit dieser Gruppen in den verschiedenen Branchen des verarbeitenden Gewerbes hat die Ausgestaltung der Industriepolitik maßgeblich beeinflusst. Rat und Parlament haben diesen Politikansatz in den vergangenen Jahren stets unterstützt.

Spezifische Politikansätze für ausgewählte Branchen des verarbeitenden Gewerbes

Daneben gibt es eine Vielzahl branchenspezifischer Vorschläge und Maßnahmen, die in der Öffentlichkeit häufig nicht explizit unter dem Begriff Industriepolitik diskutiert werden. Prominente Beispiele dafür sind die EU-Chemikalienpolitik (REACH – Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe), die Debatte über die Reduzierung von CO₂-Emissionen im Automobilssektor, die Entwicklung einer europäischen Weltraumpolitik und der Aufbau des europäischen Satellitenortungssystems GALILEO. Vorschläge der Kommission im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungsindustrie sind in Vorbereitung. Daneben gibt es eine Reihe von Themen, die für individuelle Branchen von großer Bedeutung sind, aber in der breiten Öffentlichkeit weniger stark wahrgenommen werden (z.B. Änderungen im Regelwerk für medizintechnische Produkte).

EU-Chemikalienpolitik (REACH): Das neue europäische Chemikalienrecht (REACH) wurde im Dezember 2006 verabschiedet und trat am 1. Juni 2007 in Kraft. Hersteller und Importeure von Chemikalien werden dadurch verpflichtet, chemische Stoffe in einer zentralen Datenbank zu registrieren. Diese Datenbank wird von der neuen Europäischen Chemikalienagentur in Helsinki verwaltet. Mit REACH wird der Rechtsrahmen für Chemikalien in Europa deutlich verändert, Hersteller oder Importeure werden verstärkt in die Pflicht genommen.

Reduzierung der Kohlendioxidemissionen von Neuwagen: Die Kommission hat im Februar 2007 eine umfassende Strategie zur Verringerung der CO₂-Emissionen neu zugelassener Fahrzeuge (PKW und Kleintransporter) vorgestellt.³ Ziel der Initiative ist es, die durchschnittlichen CO₂-Emissionen von PKW bis 2012 auf 120g CO₂/km zu begrenzen.⁴

3 Mitteilung der Europäischen Kommission: Ergebnisse der Überprüfung der Strategie der Gemeinschaft zur Minderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und leichten Nutzfahrzeugen, KOM(2007) 19 endg. vom 07.02.2007.

Damit zog die Kommission die Konsequenz aus der Tatsache, dass die Automobilhersteller eine zuvor gegebene Selbstverpflichtung nicht eingehalten haben.⁵ Das Gesamtziel soll dabei auf zwei Wegen erreicht werden: Neu verkaufte Fahrzeuge sollen im Durchschnitt maximal 130g CO₂/km emittieren; ein zusätzliches Reduktionspotenzial um weitere 10g CO₂/km soll durch ein breites Spektrum zusätzlicher Maßnahmen (wie durch den verstärkten Einsatz von Biokraftstoffen) realisiert werden. Die Kommission will bis spätestens Mitte 2008 konkrete Vorschläge unterbreiten, mit welchen Instrumenten diese politische Einigung über das Ziel dann konkret in der Praxis umgesetzt werden soll.

Europäische Raumfahrtspolitik: Im April 2007 haben die Europäische Kommission und die Europäische Weltraumorganisation (ESA) gemeinsam die Grundlinien einer europäischen Raumfahrtpolitik vorgestellt.⁶ Die EU- und ESA-Mitgliedstaaten begrüßten im Mai 2007 formell diese politische Orientierung. Im Zentrum der neuen Raumfahrtpolitik steht die Absicht, die verschiedenen Aktivitäten und Programme besser zu koordinieren. Als zentrale Aktionsfelder der europäischen Raumfahrtpolitik werden Satellitennavigation, Erdbeobachtung, Satellitenkommunikation sowie Sicherheit und Verteidigung genannt. Ein wesentliches Kernelement der Politik ist das Bekenntnis zur Notwendigkeit einer wettbewerbsfähigen europäischen Raumfahrtindustrie. Die Ziele der europäischen Raumfahrtpolitik sollen durch ein koordiniertes europäisches Raumfahrtprogramm implementiert werden. Das Zusammenwirken von nationalen und europäischen Programmen spielt dabei eine zentrale Rolle.

Das europäische Satellitenortungssystem GALILEO: GALILEO basiert auf einer Konstellation von 30 Satelliten und Bodenstationen, das Nutzer (überwiegend aus dem Verkehrs- und Transportbereich) mit Ortungsinformationen versorgen soll. Nach verschiedenen gravierenden Problemen in der Umsetzung haben die EU-Mitgliedstaaten ihr Festhalten an GALILEO bekräftigt und die Kommission beauftragt, bis zum Herbst 2007 neue Vorschläge zu Kernbereichen wie Finanzierung, Betriebs- und Nutzungsphase oder der Zuständigkeitsverteilung zu machen. Auf dieser Grundlage wollen die EU-Mitgliedstaaten dann in einem nächsten Schritt über die konkrete Fortentwicklung von GALILEO entscheiden.

Sicherheit und Verteidigung

Für die europäische Verteidigungsindustrie gibt es bislang keinen kohärenten Rahmen auf europäischer Ebene. Dies wirkt sich negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Branche aus. Vor diesem Hintergrund arbeitet die Kommission derzeit an einer Initiative zur Entwicklung eines europäischen Marktes für Verteidigungsgüter. Wesentliche Bestandteile sind eine Mitteilung über Industrie- und Marktaspekte, ein Richtlinienentwurf über die Beschaffung von Verteidigungs- und Sicherheitsgütern und ein Verordnungsentwurf über die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern. Im Bereich der Sicherheitsforschung ist die Einrichtung eines Europäischen Forums für Sicherheitsforschung und Innovation geplant, das die Weiterentwicklung der europäischen Sicherheitsforschung unterstützen soll.

4 Dies entspricht einem Kraftstoffverbrauch von 4,5l/100 km bei Dieselmotoren und 5l/100 km bei Ottomotoren. Für Kleintransporter wurde als Ziel 175g CO₂/km definiert.

5 Die europäischen Hersteller hatten sich freiwillig verpflichtet, den durchschnittlichen CO₂-Ausstoß von Neuwagen bis 2008 auf 140g CO₂/km zu reduzieren.

6 Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Raumfahrtpolitik, KOM(2007) 212 endg. vom 26.04.2007.

Fortentwicklung des Güterbinnenmarkts

Eine weitere Kategorie von Initiativen betrifft die Organisation des Güterbinnenmarkts und berührt damit einen Kernbereich der europäischen Integration (Stichworte sind der „Neue Ansatz“ und das Prinzip der „gegenseitigen Anerkennung“). Dieses häufig als eher juristisch oder „technisch“ eingestufte Thema wird fast ausschließlich zwischen Spezialisten aus Wirtschaft, Ministerien, der Kommission und dem Parlament diskutiert.

Branchenspezifische Industriepolitik über finanzielle Förderprogramme

Während die Sinnhaftigkeit europäischer Forschungspolitik in der öffentlichen Diskussion weit überwiegend positiv bewertet wird, werden Vorschläge zur steuerfinanzierten Förderung industriepolitischer Projekte in der Regel tendenziell kritisch aufgenommen. Dies zeigt sich exemplarisch in der Entwicklung des Instruments der „Gemeinsamen Technologieinitiativen“ („Joint Technology Initiatives“ – JTIs). Während zu Beginn der Diskussion die Idee technologischer Großprojekte präsent war, hat sich im Ergebnis der Ansatz einer neuen Organisationsform öffentlich-privat kofinanzierter Forschungsförderung durchgesetzt („Public Private Partnerships“). Derzeit werden JTIs für eine begrenzte Anzahl von Forschungsthemen (z.B. Luftfahrt oder Nanoelektronik) diskutiert. Die kommissionsseitige Finanzierung soll über das 7. Forschungsrahmenprogramm erfolgen.⁷ Die immer wieder geäußerte Sorge vor einer übertrieben interventionistischen Industriepolitik auf europäischer Ebene scheint vor diesem Hintergrund übertrieben.

Parallel zur Entwicklung von Gemeinsamen Technologieinitiativen erarbeitet die Kommission Vorschläge für eine neue „Pilotmarkt-Initiative“ („Lead Markets“).⁸ Ziel ist es, neue, innovative Produkte und Dienstleistungen in Erfolg versprechenden Bereichen zu fördern. Die Grundidee besteht darin, verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente (wie Forschungsförderung, Normung, Regulierungsrahmen, Vergaberichtlinien) im konkreten Einzelfall zu kombinieren. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Diskussion weiterentwickelt.

Industriepolitik im Spannungsverhältnis zu anderen Politikfeldern

Derzeit deutet vieles darauf hin, dass das Interesse am Thema Industriepolitik andauern wird: So unterstrich der neu gewählte französische Präsident Nicolas Sarkozy erst im Juni 2007 die Bedeutung einer „wahren europäischen Industriepolitik“.⁹ Daneben arbeitet die Bundesregierung derzeit an Vorschlägen zum Schutz deutscher börsennotierter Unternehmen vor der Übernahme durch finanzkräftige ausländische Investoren.¹⁰ Es bleibt abzuwarten, wie diese Initiativen die Diskussion in den kommenden Jahren beeinflussen werden.

Weiterführende Literatur

Busch, Berthold: Renaissance der Industriepolitik, IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik Nr. 15 (hrsg. vom Institut der deutschen Wirtschaft), Köln 2005.

Maincent, Emmanuelle/Navarro, Lluís: A Policy for Industrial Champions: from picking winners to fostering excellence and firm growth (Industrial Policy and Economic Reform Papers, hrsg. von der Generaldirektion Unternehmen und Industrie der Europäischen Kommission), April 2006.

7 Broschüre der Europäischen Kommission (März 2007): Third Status Report on European Technology Platforms.

8 Mitteilung der Europäischen Kommission: Kenntnisse in die Praxis umsetzen – eine breit angelegte Innovationsstrategie für die EU, KOM(2006) 502 endg. vom 13.09.2006.

9 Nicolas Sarkozy prône une politique industrielle offensive, in: *Le Monde*, 23.06.2007.

10 Steinbrück will deutsche Industrie schützen, in: *Spiegel online*, 05.07.2007.