

Industriepolitik

PETER M. WAGNER

„Zurück in die Vergangenheit“¹ – die öffentlichen Reaktionen in Deutschland waren wenig überraschend, als die Europäische Kommission sich im Sommer 2002 erstmals seit 1990 wieder grundsätzlich der Industriepolitik als einem der umstrittenen Felder der europäischen Politik zuwandte. Bereits die Bezeichnung des entsprechenden Vertragskapitels (Art. 157 EG-Vertrag) – „Industrie“ statt „Industriepolitik“ – spiegelt die alte Debatte wider, bei der Industriepolitik – anders als die Wettbewerbspolitik, die im Wesentlichen das freie Spiel der Marktkräfte garantieren soll – als der direkte und selektive Eingriff in Teile des Marktes gesehen wird. Auf europäischer Ebene wird diesem Verdacht dadurch begegnet, dass horizontale Maßnahmen – wie beispielsweise die Verbesserung des rechtlichen Umfelds von Unternehmen – gegenüber branchenspezifischen Eingriffen Vorrang erhalten. Diesen Ansatz bestätigt denn auch das im Dezember 2002 vorgelegte Grundsatzpapier der Kommission zur „Industriepolitik in einem erweiterten Europa“², wengleich einige Akzente neu gesetzt wurden.

Die neue Mitteilung „Industriepolitik in einem erweiterten Europa“

Den Auftakt für die Grundsatzdebatte hatte im Juli 2002 ein von Kommissionspräsident Romano Prodi organisiertes Seminar der Kommission zu diesem Thema gemacht, bei dem es um die Herausforderungen angesichts von Erweiterung, Globalisierung und schneller werdendem technologischem Wandel ging. Das in der Folgezeit von der Kommission unter Federführung des für Unternehmenspolitik zuständigen Kommissars Erkki Liikanen ausgearbeitete Grundsatzdokument, das an ein 1990 zu diesem Thema vorgelegtes Kommissionspapier anknüpfte, gab denn auch den Rahmen für eine moderne Industriepolitik in einem sich verändernden Umfeld vor.

Dabei bestätigte die Kommission noch einmal ihre bekannte Position, dass es bei Industriepolitik um bessere Rahmenbedingungen für Unternehmen, nicht aber um Interventionen in Marktmechanismen gehe. Zugleich betonte sie, dass es angesichts eines quer durch die europäischen Branchen vergleichsweise langsamen Produktivitätswachstums zusehends Anlass zur Sorge um die europäische Wettbewerbsfähigkeit gebe. Globalisierung und Erweiterung wurden gleichermaßen als Herausforderungen wie als Chancen für eine leistungsstarke Industrie gewertet. Die Kommission unterstrich zudem die ungebrochene Bedeutung des produzierenden Gewerbes und bezog damit Position in anhaltenden Diskussionen, wonach der

Standort Europa künftig fast nur noch durch den Dienstleistungssektor bestimmt werde. Dieser Eindruck, so die Kommission, sei zum einen im statistischen Rückgang des produzierenden Gewerbes aufgrund der zunehmenden Spezialisierung und der Auslagerung von Unternehmensteilen begründet. Zum anderen sei es gerade die herstellende Industrie, die einen Großteil der Nachfrage nach spezifischen Dienstleistungen ausmache. Innovation ist deshalb für die Kommission ein Schlüsselbegriff, da nur eine flexible, sich ständig an neue Gegebenheiten anpassende Wirtschaft ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit erhalten und damit Arbeitsplätze sichern und schaffen könne.

Zu den wesentlichen Aussagen des neuen Papiers gehören ein Bekenntnis zur sektoralen, also branchenspezifischen, Dimension einer insgesamt auf Rahmenbedingungen abzielenden horizontalen Politik sowie die Betonung, dass nachhaltige Entwicklung nur bei ausgewogenen Fortschritten in ihren drei Komponenten – Ökonomie, Umwelt und Soziales – möglich sei. Zur ausgewogenen Umsetzung der Nachhaltigkeits-Strategie kündigte die Kommission bessere Gesetzesfolgenabschätzungen an, bei denen die Auswirkungen geplanter Regulierungen auf die wirtschaftliche, ökologische und soziale Entwicklung untersucht werden sollen. Ein verbessertes Verständnis, wie Entscheidungen in anderen Politikbereichen die Wettbewerbsfähigkeit beeinflussen, erwartet sich die Kommission von einem bis Ende 2003 laufenden internen Prozess, bei dem die Auswirkungen dieser Politiken auf die Industriepolitik untersucht werden.

Sektorale Industriepolitik möchte die Kommission dabei nicht als branchenspezifische Markteingriffe missverstanden wissen. Sie bestätigt aber die Notwendigkeit, zum einen die Wettbewerbsfähigkeit einzelner Sektoren zu analysieren, sowie zum anderen allgemeine Maßnahmen konkret auf ihre Auswirkungen auf einzelne Branchen zu überprüfen. Falls nötig, soll danach im Dialog mit allen beteiligten Gruppen nach Wegen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit gesucht werden, wie es bislang bereits mit Initiativen in Branchen wie Pharmazie oder Schiffsbau geschah.³

Vor allem aber beabsichtigte die Kommission, mit ihrem neuen Dokument eine öffentliche Diskussion zur Bedeutung und Zukunft der Industrie anzustoßen, die während des Jahres 2003 auch mit den anderen Institutionen geführt werden sollte. Anfang 2004 will die Kommission dann über diese Diskussion sowie weitere konkrete Schritte berichten.

Industriepolitische Vorstöße der deutschen Bundesregierung

Auf Seiten der Mitgliedstaaten hatte zunächst fast ausschließlich Deutschland sein Interesse an einer industriepolitischen Debatte geäußert.⁴ Dieses Interesse der Bundesregierung an einer europäischen Industriepolitik kam zunächst überraschend, da sich Deutschland Anfang der neunziger Jahre bei den Verhandlungen zum Maastrichter Vertrag noch stark gegen die Einführung eines eigenen Artikels zur Industriepolitik und damit einer Zuständigkeit der Gemeinschaft für diesen

Politikbereich ausgesprochen hatte. Die Neuorientierung in Berlin war im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückzuführen.

- Zum einen fühlte sich die Bundesregierung angesichts einer zunehmend auf den Dienstleistungssektor fokussierten Debatte verpflichtet, die große Bedeutung des produzierenden Gewerbes vor allem für die großen europäischen Volkswirtschaften in Erinnerung zu rufen. Traditionelle Wirtschaftsbranchen, so ihre Befürchtung, drohten angesichts der Konzentration auf die New Economy und des wachsenden Anteils des Dienstleistungssektors an der Wirtschaftsleistung aus dem Bewusstsein zu verschwinden.
- Als zweiten Grund für das deutsche Interesse am Thema Industriepolitik wurde die Verärgerung über eine Reihe von Kommissionsinitiativen mit Auswirkungen auf wichtige Industriesektoren gesehen. Vor allem in umweltpolitischen Maßnahmen wie Brüsseler Vorschlägen zum Abbau von Kohlendioxid („Treibhausgase“) zum Klimaschutz und Plänen zur Registrierung von Chemikalien sah die Bundesregierung die Gefahr einer anhaltenden Schwächung des Standortes Europa durch die Verdrängung von produzierenden Unternehmen in Länder mit weniger strengen Umweltauflagen.

Daneben sahen Kritiker im industriepolitischen Vorstoß der Bundesregierung aber auch die Absicht, von der eigenen fehlenden Bereitschaft zu strukturellen Reformen wie der Schaffung eines europäischen Gemeinschaftspatents oder EU-weit einheitlichen Regelungen für Firmenübernahmen abzulenken, beziehungsweise eigene – tendenziell eher interventionistische – Vorstöße wie in den Fällen Holzmann oder EON/Ruhrgas auf EU-Ebene abzusichern.⁵

Im Anschluss an die Veröffentlichung der Kommissionsmitteilung zur Industriepolitik gelang es der Bundesregierung, die Debatte auf einen größeren Kreis auszuweiten. Während bei einigen Mitgliedstaaten mit weniger ausgeprägter industrieller Struktur das Interesse am Thema weiterhin gering blieb, lancierte die Bundesregierung im Vorfeld des Europäischen Rates vom Frühjahr 2003 mit Frankreich und Großbritannien eine gemeinsame Initiative der „großen Drei“⁶, bei der es neben der Flexibilisierung der Arbeitsmärkte und öffentliche Dienstleistungen auch um die Bedeutung der Industrie für Wachstum und Arbeitsplätze ging. Neben dem allgemeinen Bekenntnis zur europäischen Industrie forderten die drei Staats- und Regierungschefs zugleich eine institutionelle Stärkung dieses Themas. Entsprechend ihrem Vorschlag beschloss der Europäische Frühjahrsrat in Brüssel denn auch unter anderem, der Formation „Wettbewerbsfähigkeit“ des Rates der Europäischen Union ein Mitspracherecht bei allen wichtigen Gesetzesvorhaben mit Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu geben.

Mit dieser Initiative versucht die Bundesregierung, jene – überwiegend großen – Mitgliedstaaten in einer „Koalition der Industrienationen“⁷ zusammenzubringen, deren Anteil am Bruttoinlandsprodukt deutlich größer ist als ihr Stimmenanteil im Rat. Getrieben wird Berlin dabei von Bedenken, dass die Interessen der Industrie als Motor für Wirtschaftswachstum und Beschäftigung bei der Diskussion neuer – beispielsweise umweltpolitischer – Brüsseler Gesetzesvorschläge nicht ausreichend beachtet werden.

Anmerkungen

Der Text gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Verfassers wieder.

- 1 Süddeutsche Zeitung vom 25. Mai 2002.
- 2 Mitteilung der Kommission KOM(2002) 714 endg. sowie die beiden Arbeitsdokumente der Kommissionsdienststellen „Statistical elements in support of the Communication on Industrial Policy in an Enlarged Europe“, SEC(2002) 1340 und „Impact of enlargement on industry“ SEC (2003) 234.
- 3 Die pharmazeutische Industrie Europas zum Wohle der Patienten stärken: was zu tun ist. Reaktion der Kommission auf den Bericht der hochrangigen Arbeitsgruppe „Innovation und Bereitstellung von Arzneimitteln“ – G-10-Arzneimittelgruppe, KOM(2003) 383 endg. sowie Strategic Aerospace Review for the 21st Century (STAR 21). Bericht einer hochrangigen Arbeitsgruppe für die Luft- und Raumfahrt, Brüssel 2002.
- 4 „Kommission kommt der Industrie entgegen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. Juli 2002; „Verheugen setzt sich für deutsche Unternehmen ein“, Financial Times Deutschland vom 11. Juli 2002.
- 5 „Deutsche Alleingänge“, Focus vom 2. Dezember 2002; „Brüssel lässt Schröder industriepolitischen Vorstoß ins Leere laufen“, Handelsblatt vom 10. Juli 2002.
- 6 EU's big three promise to push reforms, Financial Times, 6. Februar 2003; „Der Staat weiß nichts“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung vom 9. Februar 2003.
- 7 „Heimliche Allianz“, Der Spiegel vom 28. Juli 2003. Siehe auch „Große Staaten der EU wollen kooperieren“, Handelsblatt vom 28. Juli 2003.

Weiterführende Literatur

- Baumol, William J.: The free-market innovation machine: analysing the growth miracle of capitalism. Princeton University Press 2002.
- Cohen, Elie / Jean-Hervé Lorenzi: Politiques industrielles pour l'Europe. Conseil d'Analyse Economique, Paris 2000.
- Cowling, Keith: Industrial Policy in Europe – Theoretical perspectives and practical proposals. London 1999.
- Mowery, David C. / Richard R. Nelson (Hrsg.): Sources of industrial leadership: studies of seven industries. Cambridge University Press 1999.
- Navarro, Lluis: Industrial policy in the economic literatur: recent theoretical developments and implications for EU policy. Europäische Kommission, Enterprise Papers No 12/2003.
- Porter, Michael E.: The Comparative Advantage of Nations. New York 1990.