

Industriepolitik

Peter M. Wagner

Ende 2002 mit einer Mitteilung der Kommission wieder in die politische Diskussion gebracht,¹ gehörte die Industriepolitik auch 2003/2004 zu den wichtigen Schlagworten der wirtschaftspolitischen Debatten auf europäischer Ebene. Die Beurteilung in den Medien – von „sinnvoll“ bis „Neue Krücken für alte Champions“² – spiegelte dabei auch die politische Debatte wider, bei der Deutschland, Frankreich und die Europäische Kommission zu den Hauptakteuren gehörten.

Die industriepolitische Standortbestimmung der Europäischen Kommission

Innerhalb der politischen Diskussion legte dabei lediglich die Kommission ihre Vorstellungen einer modernen Industriepolitik auf europäischer Ebene in einem Gesamtkonzept dar. In ihrer Mitteilung „Den Strukturwandel begleiten: Eine Industriepolitik für die erweiterte Union“³ setzte sie sich zudem mit den vor allem in Paris und Berlin geäußerten Ängsten vor einer „De-Industrialisierung“, also dem unaufhaltsamen Verschwinden des produzierenden Gewerbes, auseinander. Dabei kam sie zum Ergebnis, dass der Anteil der Industrieproduktion an der Wirtschaftsleistung in der Tat zurückgehe. In den meisten Branchen sei die industrielle Produktion jedoch gestiegen, was allerdings aufgrund des Produktivitätswachstums häufig mit einem Beschäftigungsabbau verbunden war. Nur in sehr wenigen industriellen Branchen gingen sowohl Produktion als auch Beschäftigung zurück.

Ein Strukturwandel zu Ungunsten des verarbeitenden Gewerbes sei aber völlig normal und keinesfalls katastrophal, da er unter anderem auf einen gleichzeitigen Ausbau des Dienstleistungssektors zurückgehe. Dennoch zeigte sich die Kommission besorgt, da industrielle Abwanderungstendenzen nicht mehr nur in arbeitsintensiven Sektoren stattfanden und das Wachstum in Hochtechnologiebereichen nicht zufrieden stellend sei, sondern verstärkt auch im mittleren Segment liegende Branchen von Produktionsverlagerungen betroffen sind. Diese Sektoren – wie beispielsweise Automobil und Chemie – galten in der Vergangenheit als Stärken der europäischen und vor allem deutschen Industrie, was unter anderem auch das starke Interesse der deutschen Bundesregierung an diesem Thema erklärt.

In ihrer Mitteilung nennt die Kommission drei Gebiete, auf denen besondere Anstrengungen für die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des Standort Europa notwendig seien:

¹ KOM(2002) 714.

² Siehe z.B. „Sinnvolle Industriepolitik“, in: Handelsblatt 14. Mai 2004, „Neue Krücken für alte Champions“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung 10. Mai 2004, „Trugbild Industriepolitik“, in: Handelsblatt 20. Februar 2004.

³ KOM(2004) 274 20. April 2004. Siehe dazu auch bspw. „EU-Kommission will Unternehmen künftig entgegenkommen“, Frankfurter Allgemeine Zeitung 19. April 2004, „Demise of traditional industries a myth, says Brussels“, Financial Times 20. April 2004 sowie „Bruxelles défend la politique industrielle“, Le Figaro 20. April 2004.

1. Die Verbesserung des Rechtsrahmens. Im Rahmen von verbesserter Gesetzesfolgenabschätzung sollen die Auswirkungen neuer Regulierungen auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen stärker berücksichtigt werden. Zudem soll künftig verstärkt auf die kumulativen Auswirkungen der EU-Gesetzgebung – also die Gesamtauswirkungen unterschiedlicher Gesetze - auf einzelne Sektoren geachtet werden.
2. Die Kommission kündigte zudem an, Synergien zwischen verschiedenen EU-Politiken besser zu nutzen. So sollen Initiativen zur Innovations-, Forschungs-, Bildungs- oder Wettbewerbspolitik besser aufeinander abgestimmt und die einzelnen Politiken besser im Interesse der Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt werden.⁴ Eine wichtige Rolle spielen hierbei auch der Abbau noch bestehender Hindernisse im Binnenmarkt sowie eine bessere Nutzung der Regional- und der Beschäftigungspolitik zur Abfederung sozialer und regionaler Härten beim unausweichlichen Strukturwandel.
3. Die sektorielle Dimension der Industriepolitik soll weiterentwickelt werden. Dabei möchte die Kommission verstärkt die speziellen Bedürfnisse einzelner Industrie-sektoren analysieren, um so eine bessere Anpassung ihrer Politiken an die jeweilige Situation unterschiedlicher Branchen zu ermöglichen.

Die Kommission betonte allerdings erneut, dass es bei ihrer Industriepolitik um die Schaffung bestmöglicher Standortfaktoren für alle Unternehmen bei gleichzeitiger Berücksichtigung der nachhaltigen Entwicklung gehe und betonte die Ablehnung protektionistischer und wettbewerbsverzerrender Eingriffe – horizontal wie auch zugunsten einzelner Branchen – der öffentlichen Hand.

Frankreich und Deutschland auf der Suche nach Übereinstimmung

Mit ihren Arbeiten zur Zukunft des verarbeitenden Gewerbes in Europa hatte die Kommission vor allem auf häufig vorgetragene Bedenken der deutschen und französischen Regierung reagiert. Paris und Berlin hatten zuvor verschiedentlich in den Schlussfolgerungen Europäischer Räte auf ihre Sorge zur Zukunft der Industrie in Europa hinweisen lassen⁵ und zudem bilaterale Aktionen zur Industriepolitik gestartet.

So veranstalteten die beiden Regierungen gemeinsam mit Industrievertretern im Januar 2004 eine Konferenz zur industriepolitischen Zusammenarbeit,⁶ der eine Reihe von Treffen auf Regierungsebene folgten.⁷ Dabei zeigte sich allerdings bereits im Mai 2004, dass die unterschiedlichen Auffassungen zur Ausgestaltung einer Industriepolitik die konkrete Zusammenarbeit zwischen den beiden Regierungen schwierig machten. Dies wurde öffentlich, als sich die französische Regierung aktiv in die Übernahmebemühungen des

4 „Beschäftigung, Produktivität und ihr Beitrag zum Wirtschaftswachstum“, SEK(2004) 690 sowie „The effects of environmental policy on European business and its competitiveness. A framework for analysis“, SEK(2004) 769.

5 Siehe z.B. die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates im Oktober 2002 in denen vor den Folgen einer De-Industrialisierung gewarnt wird sowie die gemeinsamen Schreiben der britischen, deutschen und französischen Regierungen an Kommissionspräsident Prodi vom Februar und September 2003.

6 Siehe dazu u.a. „Berlin und Paris planen Industriegipfel“, Handelsblatt 27. November 2003, „Frankreich und Deutschland setzen wieder auf Industriepolitik“, dpa 19. Januar 2004, „Paris und Berlin rücken zusammen“, Süddeutsche Zeitung 20. Januar 2004, Nicole Fontaine/Georg Wilhelm Adamowitsch, „Faire de l'Europe l'ingénieur de sa propre croissance!“, Les Echos 19. Januar 2004.

7 Pressemitteilung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit 28. März 2004, „Paris und Berlin für industriepolitische Kooperation“, Süddeutsche Zeitung 14. Mai 2004, „Chirac: Ich habe die Kritik gehört“, Frankfurter Allgemeine Zeitung 14. Mai 2004, „Berlin et Paris veulent doter l'UE d'une politique industrielle dynamique“, afp 13. Mai 2004.

deutsch-französischen Pharmakonzerns Aventis durch die französische Sanofi-Synthélabo einschaltete, um so unter anderem eine Aventis-Übernahme durch die schweizerische Novartis zu verhindern. Von Bundeswirtschaftsminister Clement wurde dies als ein „Rückfall in interventionistische Praktiken“ gesehen,⁸ und die Verärgerung wuchs, als die französische Regierung sich anschließend bei der Sanierung des angeschlagenen Mischkonzerns Alstom zögerlich gegenüber einer Übernahme von Unternehmensteilen durch Siemens zeigte. Die öffentliche Debatte hierüber, bei der vor allem die Gewerkschaften das Fehlen einer industriepolitischen Strategie kritisierten, führte zu einer monatelangen Verschiebung weiterer deutsch-französischer Spitzengespräche über dieses Thema.⁹

Die beiden Vorfälle zeigten deutlich die Grenzen des gemeinsamen Verständnisses von Industriepolitik in Paris und Berlin. So kamen in Frankreich altbekannte wirtschaftspolitische Konzepte wieder zur Anwendung, die auch massive staatliche Eingriffe zur Rettung strategisch oder politisch wichtiger Unternehmen rechtfertigen und die Schaffung „nationaler Champions“ aktiv unterstützt, während das deutsche Verständnis einer Industriepolitik im Unklaren blieb. Lediglich die Wirtschaftsminister der Bundesländer äußerten sich im März 2004 in einem Grundsatzpapier zur Industriepolitik. Darin wurde der Ansatz der EU-Kommission begrüßt und explizit Stellung gegen „einzelne bezogene industriepolitische Eingriffe“ des Staates bezogen.¹⁰

Seitens der Bundesregierung wurde stattdessen eher grundsätzlich und allgemein eine „firmenfeindliche EU-Politik“ kritisiert, in der die Wettbewerbsfähigkeit zu stark hinter umwelt- und verbraucherpolitischen Überlegungen zurückstehe.¹¹ Häufiger Bezugspunkt der Unzufriedenheit war dabei der Kommissionsvorschlag zur Neufassung des Chemikalienrechts. Um dem entgegenzuwirken hatte sich die Bundesregierung bereits Anfang 2003 für eine Stärkung des Ministerrates für Wettbewerbsfähigkeit eingesetzt,¹² der auch ein starkes Mitspracherecht bei Gesetzesvorschlägen mit Auswirkungen auf die Industriepolitik haben sollte. In der Presse wurden diese Ankündigungen allerdings mit der europapolitischen Wirklichkeit konfrontiert, in der Bundeswirtschaftsminister Clement zu kaum einer der Tagungen des Wettbewerbsfähigkeitsrates selbst erschien. Zudem wurde die innerdeutsche Federführung für die – wegen ihrer angeblich zu umweltpolitischen Ausrichtung kritisierte – Chemie-Gesetzgebung dem Umweltminister übertragen, der so zum gelegentlichen Teilnehmer der Treffen der europäischen Wirtschaftsminister wurde.¹³

In ihrem Bestreben, die Wettbewerbsfähigkeit wieder stärker ins europäische Bewusstsein zu rücken, schlug die Bundesregierung – unterstützt vor allem von Frankreich und Großbritannien – zudem die Schaffung eines Vizepräsidentenpostens für Wirtschaftsfragen innerhalb der EU-Kommission vor.

8 „Paris koordiniert Industriepolitik mit Berlin“, Handelsblatt 14. Mai 2004.

9 „DGB kritisiert deutsche Industriepolitik“, Handelsblatt 1. Juni 2004; „Flügelhahner Götterbote“, Der Spiegel, 22/2004, 24. Mai 2004; „Kanzler ärgert sich angeblich über Frankreichs Industriepolitik“, Die Welt 8. Juni 2004; „Germany, France pledge to smooth over differences on industrial policy“, ap 14. Juni 2004.

10 Eckpunktepapier der Wirtschaftsministerkonferenz 26. März 2004 in Berlin.

11 Siehe z.B. „Schröder kritisiert firmenfeindliche EU-Politik“, Financial Times Deutschland 15. März 2004; Stellungnahme des Bundeswirtschaftsministers vor dem EU-Ausschuss des Bundestages 31. März 2004.

12 Siehe dazu auch den Artikel „Industriepolitik“ im Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003, S. 183.

13 Siehe z.B. „Clement schwänzt neun von zehn EU-Terminen“, Handelsblatt 4. März 2004 sowie „Eine neue Aufgabe für Jürgen Trittin“, Frankfurter Allgemeine Zeitung 11. November 2003.

Abwartende Skepsis bei den europäischen Partnern

Während einzelne Elemente der deutsch-französischen Debatte, wie beispielsweise die Forderung nach verbesserten Gesetzesfolgenabschätzungen, bei den europäischen Partnern auf Zustimmung stießen, wurde die Diskussion über eine verstärkte deutsch-französische Zusammenarbeit skeptisch betrachtet. Vor allem Überlegungen zur Schaffung nationaler Champions wurden kritisch gesehen, da hierin auch die Gefahr des Staatsinterventionismus gesehen wurde.¹⁴ Diese unterschiedlichen Auffassungen und der anhaltend schwache wirtschaftliche Aufschwung in Europa dürften das Thema allerdings auch in Zukunft auf der europäischen Tagesordnung halten.

Dazu beitragen soll auch der künftige Kommissar für Unternehmen und Industrie, der Deutsche Günter Verheugen, der in der Barroso-Kommission ab November 2004 mit dafür sorgen soll, dass die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen wieder mehr Aufmerksamkeit erhält. Um dies zu betonen und ihm die notwendigen Mittel an die Hand zu geben, wurde die ihm zuarbeitenden Generaldirektion, deren Namen erstmals seit 1999 auch wieder das Wort „Industrie“ enthält, durch zusätzlich Zuständigkeiten für den Güterbinnenmarkt, Luft- und Raumfahrt sowie die Verteidigungsindustrie massiv gestärkt. Verheugen erhielt zudem den Titel eines Vizepräsidenten mit besonderer Verantwortung für den Wettbewerbsfähigkeits-Rat sowie die Lissabon-Strategie, was zusätzlich die gewachsene Bedeutung der Wettbewerbsfähigkeit unterstreicht.

Weiterführende Literatur

Wolfgang Arnold: Industriepolitik in Europa: Kein alter Wein in neuen Schläuchen!, in: Ifo Schnelldienst, 56. Jg., 24/2003, S. 3-4.

Compétitivité industrielle, in: Lettre mensuelle socio-économique, Nr. 80, März 2003, S. 29-36.

George Gelauff, u.a. (Hrsg.): Fostering Productivity. Patterns, Determinants and Policy Implications, Amsterdam u.a. 2004 (= contributions to economic analysis, Bd. 263).

Mary O'Mahony / van Ark Bart: EU productivity and competitiveness: An industry perspective. Can Europe resume the catching-up process? Europäische Kommission, Brüssel 2003.

¹⁴ Siehe z.B. „Bolkestein attacks ‚interventionist‘ policy“, Financial Times 14. Juni 2004; „Hewitt hits out at EU ‚industrial champions‘“, Financial Times 25. Mai 2004; „Österreich buhlt um deutsche Firmen“, Financial Times Deutschland 10. Juni 2004; „Champions in der Klemme“, Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung 30. Mai 2004.