

Industriepolitik

Klaus Winkler

Die jüngsten Mitteilungen der Europäischen Kommission, die sich explizit mit dem Thema Industriepolitik befassen, stammen aus den Jahren 2005 und 2007.¹ Im Jahr 2005 hat die Kommission ein Arbeitsprogramm aus branchenübergreifenden und branchenspezifischen Initiativen vorgestellt. 2007 hat die Kommission eine Zwischenbilanz gezogen und die Strategie in Teilbereichen veränderten Problemstellungen (wie z.B. beim Themenkomplex Klimawandel) angepasst.

Die Kommission unterstreicht dabei den Vorrang branchenübergreifender Initiativen und lehnt einen interventionistischen Politikansatz ab. Hervorgehoben wird die Bedeutung der kontinuierlichen Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds – insbesondere zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen. Daneben thematisiert die Kommission verschiedene Elemente der Innovationspolitik (wie der Schutz geistigen Eigentums), die Weiterentwicklung der Normierung auf europäischer Ebene oder die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen dem verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor.

Nachhaltige Industriepolitik

Neue Schwerpunkte hat die Kommission auf den Bereich der nachhaltigen Industriepolitik gelegt. Ein wesentliches Element dieser Politik ist die Förderung der Entwicklung und Vermarktung kohlenstoffarmer und energieeffizienter Technologien, Produkte und Dienstleistungen.

Im Juli 2009 hat die Kommission nach längerer Beratung ein ganzes Maßnahmenpaket vorgelegt.² Sie schlägt unter anderem vor, den Anwendungsbereich der Ökodesign-Richtlinie auf energierelevante Produkte wie Fenster, Wasserhähne oder Duschköpfe auszuweiten oder das öffentliche Beschaffungswesen stärker ökologisch auszurichten. Zusätzlich soll das Verfahren für die Vergabe des EU-Umweltzeichens vereinfacht und auf zusätzliche Produkte ausgedehnt werden. Weitere Maßnahmen betreffen die Förderung von Ressourceneffizienz und Öko-Innovation im Bereich der Industrieproduktion. Es bleibt abzuwarten, wie die Vorschläge der Kommission von Rat und Parlament aufgegriffen und bewertet werden.

Spezifische Politikansätze für ausgewählte Branchen des verarbeitenden Gewerbes

Wie bereits in den Vorjahren hat die Kommission auch im letzten Jahr eine Reihe branchenspezifischer Initiativen angeschoben und konkrete Vorschläge unterbreitet:

Europäische Chemikalienpolitik (REACH): Das neue europäische Chemikalienrecht (REACH) wurde im Dezember 2006 verabschiedet und trat am 1. Juni 2007 in Kraft. Her-

1 Mitteilungen der Europäischen Kommission vom 4.7.2007 (KOM(2007) 374): Halbzeitbewertung der Industriepolitik – Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung und vom 5.10.2005 (KOM(2005) 474): Ein politischer Rahmen zur Stärkung des Verarbeitenden Gewerbes in der EU – Auf dem Weg zu einem stärker integrierten Konzept für die Industriepolitik.

2 Mitteilungen der Europäischen Kommission vom 16.7.2008 (KOM(2008) 397, 399, 400, 401, 402).

steller und Importeure von Chemikalien werden dadurch verpflichtet, chemische Stoffe in einer zentralen Datenbank zu registrieren. Mit REACH wird der Rechtsrahmen für Chemikalien in Europa deutlich verändert; Hersteller oder Importeure werden verstärkt in die Pflicht genommen. Für diese Aufgabe ist die neu geschaffene Europäische Agentur für chemische Stoffe (ECHA) in Helsinki verantwortlich. Nach umfangreichen Vorbereitungsarbeiten wurde ECHA im Juni 2008 offiziell eröffnet. Die Agentur hat damit begonnen, zwei zentrale REACH-Bestandteile umzusetzen: die Registrierung neuer Stoffe und die Vorregistrierung rund 30.000 bereits vorhandener Stoffe (wie Säuren, Metalle, Lösungsmittel oder Tenside). Mit einer Vorregistrierung bis Dezember 2008 können die betroffenen Stoffe auch weiterhin ohne Unterbrechung hergestellt oder importiert werden. Im Anschluss wird bewertet, welche Stoffe eingehender geprüft werden. Besonders bedenkliche Stoffe werden einem Zulassungsverfahren unterzogen. Angesichts der zentralen Bedeutung chemischer Produkte für die Produktionsprozesse der verschiedenen Branchen des verarbeitenden Gewerbes ist ein möglichst reibungsloser Start von ECHA besonders wichtig.

Verteidigungsgüterindustrie: Im Dezember 2007 hat die Kommission ihre Vorschläge zur Schaffung eines wettbewerbsfähigen europäischen Verteidigungsgütermarkts vorgestellt.³ Damit reagiert sie auf die zentrale Herausforderung der europäischen Rüstungsindustrie: Die Kosten für die Entwicklung und Herstellung von technisch anspruchsvollen Produkten sind gestiegen. Gleichzeitig haben die EU-Mitgliedstaaten ihre Beschaffungsbudgets deutlich reduziert. Vor diesem Hintergrund kommt der Entwicklung eines integrierten europäischen Beschaffungsmarkts besondere Bedeutung zu. Kernelemente sind zwei Richtlinienvorschläge, die zur Öffnung und Effizienzsteigerung der Rüstungsmärkte beitragen sollen. Darüber hinaus schlägt die Kommission zusätzliche Maßnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie in verschiedenen Bereichen vor. Zentrale Themen sind Standardisierung, Informationssicherheit, die Kontrolle strategischer Unternehmensbeteiligungen oder die Stärkung von Synergien zwischen Rüstungs- und Sicherheitsforschung. Die Vorschläge werden derzeit von Rat und Parlament diskutiert.

Automobilindustrie: Im Nachgang zur Initiative CARS 21 hat die Kommission eine ganze Reihe von Gesetzgebungsvorschlägen gemacht, die derzeit im Kodifizierungsverfahren von Rat und Parlament behandelt werden. Im Einzelnen handelt es sich um Verordnungsentwürfe zu EU-weiten Sicherheitsanforderungen für wasserstoffbetriebene Fahrzeuge, zum Fußgängerschutz, zu neuen Emissionsgrenzwerten für Lastwagen und zu strikteren Sicherheitsanforderungen an Neuwagen.⁴

In der öffentlichen Diskussion wurden diese umfangreichen Aktivitäten jedoch von der äußerst intensiven Debatte über die Reduzierung der Kohlendioxidemissionen von Neuwagen überlagert.⁵ Ziel des Kommissionsvorschlags ist die Reduzierung der CO₂-Emissionen

3 Mitteilung der Europäischen Kommission: Eine Strategie für eine stärkere und wettbewerbsfähigere europäische Verteidigungsindustrie (KOM(2007) 764), Richtlinienvorschläge zur Vereinfachung der Bedingungen für die innergemeinschaftliche Verbringung von Verteidigungsgütern (KOM(2007) 765) und über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe bestimmter öffentlicher Bau-, Liefer- und Dienstleistungsaufträge in den Bereichen Verteidigung und Sicherheit (KOM(2007) 766). Alle Dokumente wurden am 5.12.2007 vorgelegt.

4 Mitteilungen der Europäischen Kommission: vom 23.5.2008 (KOM(2008) 316) zu wasserstoffbetriebenen KFZ, vom 3.10.2007 (KOM(2007) 560) zum Fußgängerschutz, vom 21.12.2007 (KOM(2007) 851) zu Emissionsgrenzwerten schwerer Nutzfahrzeuge (Euro VI) und vom 23.5.2008 (KOM(2008) 316) zu allgemeinen Sicherheitsanforderungen von KFZ.

5 Mitteilung der Europäischen Kommission vom 19.12.2007 (KOM(2007) 856): Vorschlag für eine Verordnung zur Festsetzung von Emissionsnormen für neue PKW.

von neuen Personenkraftwagen in der EU von derzeit rund 160 g/km auf 130 g/km im Jahr 2012. Eine weitere Reduzierung um 10 g/km soll über ein Bündel zusätzlicher Maßnahmen (zum Beispiel in den Bereichen Reifen oder Klimaanlage) erreicht werden.

Der Vorschlag hat eine hitzige Diskussion zwischen Automobilherstellern und verschiedenen, besonders involvierten EU-Mitgliedstaaten ausgelöst. Mit einer Entscheidung durch Rat und Parlament ist derzeit nicht vor Ende 2008 zu rechnen.

Überarbeitung des Regelwerks für produktbezogene Vorschriften in einzelnen Branchen: Im Rahmen ihrer Bemühungen, den *acquis communautaire* zu verbessern, hat die Kommission im vergangenen Jahr verschiedene konkrete Änderungsvorschläge gemacht. Davon betroffen sind Branchen wie Kosmetische Mittel, Bauprodukte oder Spielzeuge.⁶ Die Überarbeitung der Spielzeugrichtlinie wurde dabei von konkreten Problemen bezüglich der Produktsicherheit importierter Waren überschattet. Die Kommissionsvorschläge werden derzeit von Rat und Parlament im Kodezisionsverfahren behandelt.

Europäische Weltraumpolitik: Im April 2007 haben die Europäische Kommission und die Europäische Weltraumorganisation ESA gemeinsam die Grundlinien einer europäischen Raumfahrtspolitik vorgestellt.⁷ Die EU- und ESA-Mitgliedstaaten begrüßten im Mai 2007 formell diese politische Orientierung und unterstrichen damit die politische Bedeutung einer wettbewerbsfähigen europäischen Raumfahrtindustrie. Im Zentrum der neuen Raumfahrtpolitik steht die Absicht, die verschiedenen Aktivitäten und Programme besser zu koordinieren. Zentrale Aktionsfelder sind Satellitennavigation, Erdbeobachtung, Satellitenkommunikation sowie Sicherheit und Verteidigung. Die Ziele der europäischen Raumfahrtpolitik werden durch ein koordiniertes europäisches Raumfahrtprogramm implementiert. Das Zusammenwirken von nationalen und europäischen Programmen spielt dabei eine zentrale Rolle.

Auswahl weiterer branchenspezifische Initiativen in den Bereichen Elektrotechnik und Lebensmittelindustrie: Dreh- und Angelpunkt branchenspezifischer Initiativen der Kommission ist auch weiterhin ein umfassender Konsultationsprozess. Dafür nutzt die Kommission häufig das Instrument von Expertengruppen, die dann ihrerseits konkrete Vorschläge für branchenspezifische Maßnahmen unterbreiten. Die Vorschläge dieser Gruppen werden dann von der Kommission bewertet und münden in konkrete Politikvorschläge der Kommission an Rat und Parlament. Die EU-Mitgliedstaaten und das Parlament haben diesen Politikansatz in den vergangenen Jahren stets unterstützt. Vor diesem Hintergrund sind die jüngsten Aktivitäten zu sehen: Die Expertengruppe „Electra“ hat im Juni 2008 ihre Vorschläge zur Verbesserung der Rahmenbedingungen der elektrotechnischen Industrie vorgestellt.⁸ Eine Expertengruppe zur Analyse der Wettbewerbssituation der Lebensmittelindustrie trat zum ersten Mal im Juni 2008 zusammen.

Darüber hinaus unterstreicht die Kommission die Bedeutung eines besseren Zugangs europäischer Hersteller zu außereuropäischen Märkten und die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen.

6 Mitteilungen der Europäischen Kommission: vom 14.04.2008 (KOM(2008) 49/2) zu Kosmetika, vom 26.5.2008 (KOM(2008) 311) zu Bauprodukten und vom 25.1.2008 (KOM(2008) 9) zur Sicherheit von Spielzeugen.

7 Mitteilung der Europäischen Kommission vom 26.04.2007 (KOM(2007) 212): Europäische Raumfahrtpolitik.

8 Weitere Informationen zu Electra: http://ec.europa.eu/enterprise/electr_equipment/electra.htm#docs

Fortentwicklung des Güterbinnenmarkts

Im Februar 2007 hat die Europäische Kommission ein komplexes Paket von Maßnahmen vorgeschlagen, um die Funktionsweise des Güterbinnenmarkts weiter zu verbessern. Kernelemente des Pakets sind Verordnungsvorschläge in den Bereichen „Neuer Ansatz“ und „Gegenseitige Anerkennung“. Nach intensiver Diskussion in Rat und Parlament wurde im Juli 2008 ein Kompromisspaket angenommen. Wesentliche Ziele betreffen die Klärung wichtiger Detailfragen zum rechtlichen Anwendungsbereich, sowie die Verbesserung der Kooperation nationaler Marktüberwachungsbehörden und die bessere Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Produktsicherheit. Beachtenswert ist die Schnelligkeit, mit der Rat und Parlament sich über ein teilweise sehr technisches, detailliertes und kompliziertes Regelwerk verständigen konnten. Dies ist sicher auch dem Verhandlungsgeschick und der Durchsetzungsfähigkeit der slowenischen Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2008 zu danken.

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). Zu Beginn der Diskussion war die Idee technologischer Großprojekte präsent. Im Ergebnis hat sich jedoch der Ansatz einer neuen Organisationsform öffentlich-privat kofinanzierter Forschungsförderung durchgesetzt („Public-Private-Partnerships“). Die kommissionsseitige Finanzierung erfolgt über das 7. Forschungsrahmenprogramm. Im Dezember 2007 hat der Rat die Einrichtung der ersten vier JTIs beschlossen (innovative Medikamente, Luftverkehr, Nanoelektronik und Steuerungstechnik). Ein JTI zu Brennstoffzellen und Wasserstofftechnologie folgte im Mai 2008.⁹ Die immer wieder geäußerte Sorge vor einer übertrieben interventionistischen Industriepolitik auf europäischer Ebene scheint vor diesem Hintergrund übertrieben.

Parallel zur Entwicklung von Gemeinsamen Technologieinitiativen hat die Kommission Vorschläge für eine „Pilotmarkt-Initiative“ („Lead Markets“) erarbeitet.¹⁰ Ziel ist es, neue, innovative Produkte und Dienstleistungen in besonders Erfolg versprechenden Wachstumsmärkten zu definieren und ihre Entwicklung zu fördern. Die Grundidee besteht darin, verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente (wie Forschungsförderung, Normung, Regulierung, Vergaberichtlinien) im konkreten Einzelfall zu kombinieren und dadurch eine zusätzliche Dynamik zu erzeugen. Die Pilotmarkt-Initiative hat im vergangenen Jahr an Kontur gewonnen.¹¹ Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Diskussion weiterentwickelt.

Weiterführende Literatur

Maincent E., Navarro L.: A Policy for Industrial Champions: from picking winners to fostering excellence and firm growth (April 2006). Industrial Policy and Economic Reform Papers. Europäische Kommission, Generaldirektion Unternehmen und Industrie.

Busch B.: Renaissance der Industriepolitik, IW-Positionen – Beiträge zur Ordnungspolitik Nr. 15, 2005.

9 Weitere Informationen zu JTIs: <http://cordis.europa.eu/fp7/jtis/>

10 Mitteilung der Europäischen Kommission vom 21.12.2007 (KOM(2007) 860): Eine Leitmarktinitiative für Europa.

11 Weitere Informationen zur Pilotmarkt-Initiative: <http://www.ec.europa.eu/enterprise/leadmarket/leadmarket.htm>