

# Industriepolitik

Klaus Winkler

Die Barroso-Kommission hat in ihren Mitteilungen zur Industriepolitik aus den Jahren 2005 und 2007 den Vorrang branchenübergreifender Initiativen hervorgehoben und einen interventionistischen, branchenspezifischen Politikansatz grundsätzlich abgelehnt.<sup>1</sup> Hervorgehoben wurde dabei stets die Bedeutung der kontinuierlichen Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds – insbesondere zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen. Daneben spielten verschiedene Elemente der Innovationspolitik (wie der Schutz geistigen Eigentums), die Weiterentwicklung der Normierung oder die vielfältigen Wechselbeziehungen zwischen dem verarbeitenden Gewerbe und dem Dienstleistungssektor eine zentrale Rolle.

Diese Grundausrichtung wurde in den vergangenen Jahren von Rat und Parlament immer wieder bestätigt. Innerhalb dieses Rahmens hat die Kommission im vergangenen Jahr eine Vielzahl an Vorschlägen gemacht, die dann von Rat und Parlament aufgegriffen wurden. Traditionelle und kulturelle Unterschiede zwischen den EU-Mitgliedstaaten im Verständnis der Rolle des Staates in der Wirtschaft komplizieren die industriepolitische 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.

## Antworten auf die Finanz- und Wirtschaftskrise

Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise hat der politische Druck hin zu mehr staatlicher Unterstützung des verarbeitenden Gewerbes dramatisch an Bedeutung gewonnen. Absatzprobleme zentraler Industriebranchen (wie z.B. der Automobilindustrie) und Probleme bei der Kreditfinanzierung haben zu vielfältigen industriepolitischen Aktivitäten (wie z.B. die Einführung von Abwrackprämien oder die Ausweitung der staatlich unterstützten Kreditvergabe) geführt. Die Mitgliedstaaten folgten dabei dem Vorschlag der Kommission, nationale Programme auf europäischer Ebene zu koordinieren und europäische Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln zu respektieren. Auf diese Weise konnten aufbrechende Konflikte zwischen einzelnen Mitgliedstaaten begrenzt werden. Der finanzielle Beitrag der europäischen Ebene zur Krisenbewältigung war aufgrund der relativ geringen finanziellen Freiräume des EU-Budgets begrenzt. Er bestand im Wesentlichen aus der Stimulierung der Kreditvergabe über die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Ermöglichung zeitlich befristeter Ausnahmen im Bereich der Staatsbeihilfen.<sup>2</sup>

---

\* Dieser Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

1 Mitteilungen der Europäischen Kommission: Halbzeitbewertung der Industriepolitik – Ein Beitrag zur EU-Strategie für Wachstum und Beschäftigung, KOM(2007) 374, Brüssel, 4.7.2007 und: 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, Brüssel, 5.10.2005.

Mit der drastischen Ausweitung der Staatsverschuldung und der Sorge um die Bewahrung zukünftiger politischer Handlungsspielräume hat seit Mitte des Jahres 2009 jedoch die Diskussion begonnen, ob und wie neu geschaffene finanzielle Anreizmechanismen wieder zurückgefahren werden können. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Diskussion weiter entwickelt. Insgesamt hat die Krise die industriepolitische Diskussion neu belebt.<sup>3</sup> Interessant ist auch, dass traditionell kritische Mitgliedstaaten wie das Vereinigte Königreich die Rolle des Staates in der Wirtschaft neu bewerten.<sup>4</sup>

### **Nachhaltige Industriepolitik**

Zu einem Kernelement des industriepolitischen Diskurses wurde die Forderung, kurzfristige Maßnahmen zur Stützung des Absatzes mit der Entwicklung der „Produkte von morgen“ zu verknüpfen und gezielt in die Entwicklung nachhaltiger Technologien zu investieren.

Bereits vor dem Ausbruch der Krise wurden neue Schwerpunkte im Bereich der nachhaltigen Industriepolitik definiert. Ein wesentliches Element dieser Politik ist die Förderung der Entwicklung und Vermarktung kohlenstoffarmer und energieeffizienter Technologien, Produkte und Dienstleistungen. Im Juli 2008 hat die Kommission Vorschläge für ein ganzes Maßnahmenpaket vorgelegt.<sup>5</sup> Die Mitgliedstaaten unterstützten diese Orientierung im Dezember 2008. Dies beinhaltet die Definition höherer Anforderungen an Produkte (über die Ökodesign-Richtlinie), der Versuch einer Neuorientierung des öffentlichen Vergabewesens oder die Entwicklung von branchenspezifischen Ansätzen auf internationaler Ebene. Weitere Maßnahmen betreffen die Förderung von Ressourceneffizienz und Öko-Innovationen im Bereich der industriellen Produktion.

Die schwedische Ratspräsidentschaft hat den Komplex Ökoeffizienz ebenfalls als Themenschwerpunkt identifiziert und will das Thema in verschiedenen Ministerräten wie Wettbewerbsfähigkeit oder Umwelt diskutieren.<sup>6</sup>

Daneben wirft die konkrete Ausgestaltung des Emissionshandels wichtige industriepolitische Fragen auf: Eine einseitige Belastung der Herstellung bestimmter Güter in Europa könnte zu einer Abwanderung industrieller Produktion ins nicht-europäische Ausland führen. Um dies zu vermeiden, sollen einzelne Branchen vom Emissionshandel ausgenommen werden. Die Definition der Kriterien, nach denen diese Auswahl erfolgt, soll noch vor Ende des Jahres 2009 abgeschlossen werden. Für viele der betroffenen Industriebranchen dürfte die Entwicklung dieser Diskussion das zentrale europapolitische Thema des Jahres sein.

---

2 Mitteilung der Europäischen Kommission: Impulse für den Aufschwung in Europa, KOM(2009) 114, Brüssel, 4.3.2009.

3 Vgl. die Rede des britischen Wirtschaftsministers Peter Mandelson in Berlin vom 11.6.2009 (<http://www.berr.gov.uk/aboutus/ministerialteam/Speeches/page51830.html>) und verschiedene Artikel in der tendenziell industriepolitikkritischen angelsächsischen Presse. Beispielhaft dazu: Financial Times: Dirigisme de rigueur, 4.6.2009 und The Economist: Belgian national champion, 11.6.2009.

4 Süddeutsche Zeitung: Renaissance der Produktion, 23.7.2009. UK Department for Business, Innovation and Skills: The Future of EU Competitiveness: From Economic Recovery to Sustainable Growth, London, Juni 2009 und: New industry, new jobs, London, April 2009.

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

6 Grundlage für diese Diskussion ist ein Papier des Stockholm Environment Institute: A European Eco-Efficient Economy, Stockholm 2009 (<http://www.sei.se/mediamanager/documents/Publications/Policy-institutions/europeanecoeficienteconomyfinal.pdf>).

## Spezifische Politikansätze für ausgewählte Branchen des verarbeitenden Gewerbes

Auch im letzten Jahr gab es eine Reihe branchenspezifischer Initiativen. Einige zentrale Entwicklungen sind hier beispielhaft aufgeführt.

*Automobilindustrie:* Die öffentliche Diskussion wurde von den Absatzproblemen der Branche und den politischen Reaktionen (wie die Einführung von Abwrackprämien in 12 EU-Mitgliedstaaten und Grenzen für Staatsbeihilfen an einzelne Unternehmen) dominiert. Auf europäischer Ebene hat man das Hauptziel erreicht – die Verständigung auf einen gemeinsamen Rahmen.<sup>7</sup> Änderungen der bestehenden Regulierung gab es vor allem in den Bereichen Umweltschutz und Sicherheit. Die europaweiten Grenzwerte für den Schadstoffausstoß von Personen- und leichten Nutzfahrzeugen wurden verschärft (Euro 5 und 6). Die neuen Grenzwerte werden zwischen 2009 und 2015 sukzessive eingeführt. Im Juni 2009 einigte man sich auch auf schärfere Grenzwerte für schwere Nutzfahrzeuge (Euro VI). Details bezüglich der Umsetzung werden noch geklärt. Im Bereich der Sicherheit (zum Fußgängerschutz, bezüglich zusätzlicher Anforderungen an die technische Ausstattung von Neufahrzeugen oder bei EU-weiten Sicherheitsanforderungen für wasserstoffbetriebene Fahrzeuge) gab es ebenfalls umfangreiche Änderungen, die von den Herstellern in den kommenden Jahren umgesetzt werden müssen.

*Pharmazeutische Industrie:* Im Dezember 2008 hat die Kommission eine Reihe von politischen und legislativen Maßnahmen vorgeschlagen („Pharma-Paket“). Hauptthemen sind der Kampf gegen die Produktpiraterie und illegale Vertriebspraktiken, die Verbesserung der Produktinformation für Patienten und die Stärkung des europäischen Systems zur laufenden Überprüfung von Medikamenten. Die Vorschläge sind derzeit im Mitentscheidungsverfahren.

*Europäische Weltraumpolitik:* Im April 2007 haben die Europäische Kommission und die Europäische Weltraumorganisation ESA gemeinsam die Grundlinien einer europäischen Raumfahrtspolitik vorgestellt.<sup>8</sup> 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.

*Sicherheits- und Verteidigungsgüterindustrie:* Im Dezember 2007 hat die Kommission ihre Vorschläge zur Schaffung eines wettbewerbsfähigen europäischen Verteidigungsgütermarktes vorgestellt.<sup>9</sup> 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 Beschaffungsmarktes besondere Bedeutung zu. Im Dezember 2008 wurde der Richtlinienvorschlag zur „innereuropäischen Verbringung von Vertei-

7 Mitteilung der Europäischen Kommission: Maßnahmen zur Bewältigung der Krise in der europäischen Automobilindustrie, KOM(2009) 104, Brüssel, 25.2.2009.

8 Mitteilung der Europäischen Kommission: Europäische Raumfahrtpolitik, KOM(2007) 212, Brüssel, 26.04.2007.

9 Mitteilung der Europäischen Kommission: Eine Strategie für eine stärkere und wettbewerbsfähigere europäische Verteidigungsindustrie, KOM(2007) 764, Brüssel, 5.12.2007 und die beiden Richtlinienvorschläge zur innereuropäischen Verbringung von Verteidigungsgütern und zur Auftragsvergabe.

digungsgütern“ von Rat und Parlament angenommen. Mit der Umsetzung dieser Richtlinie in den Mitgliedstaaten werden einige der bestehenden Handelshindernisse beseitigt.

Als Reaktion auf die relativ neuen Bedrohungslagen durch den internationalen Terrorismus haben die EU-Mitgliedstaaten in den vergangenen Jahren ihre Zusammenarbeit verstärkt. Ein wesentlicher Baustein dieser Strategie ist die Forschungsförderung der europäischen Sicherheitsgüterindustrie (1,4 Mrd. Euro innerhalb des 7. Forschungsrahmenprogramms). Angesichts der Sensibilität dieses Themas legt die Kommission besonderen Wert auf eine möglichst enge Kooperation mit den Mitgliedstaaten. In einem nächsten Schritt wird es darum gehen, Zuständigkeitsfragen zwischen der nationalen und der europäischen Ebene zu klären.

*Überarbeitung des Regelwerks für produktbezogene Vorschriften in einzelnen Branchen:* Im Rahmen ihrer Bemühungen, den *acquis communautaire* zu verbessern, hat die Kommission 2008 verschiedene konkrete Änderungsvorschläge gemacht. Davon betroffen sind Branchen wie Kosmetika, Bauprodukte oder Spielzeuge. Die Überarbeitung der Spielzeugrichtlinie wurde dabei von konkreten Problemen bezüglich der Produktsicherheit importierter Waren überschattet. Die Mitentscheidungsverfahren zu Kosmetika und Spielzeugen wurden abgeschlossen, über Bauprodukte wird weiterhin diskutiert.

Darüber hinaus unterstreicht die Kommission die Bedeutung eines besseren Zugangs europäischer Hersteller zu außereuropäischen Märkten und die Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen.<sup>10</sup>

### **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.<sup>11</sup> 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 ihre Vorschläge für eine „Pilotmarkt-Initiative“ („*Lead Markets*“) weiterentwickelt.<sup>12</sup> 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 auch im vergangenen Jahr weiter an Kontur gewonnen.<sup>13</sup>

---

10 Mitteilung der Europäischen Kommission: Die Rohstoffinitiative – Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern, KOM(2008) 699, Brüssel, 4.11.2008.

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

12 Mitteilung der Europäischen Kommission: Eine Leitmarktinitiative für Europa, KOM(2007) 860, Brüssel, 21.12.2007.

13 Weitere Informationen zur Pilotmarkt-Initiative: [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/index_en.htm).