

Industriepolitik

Klaus Winkler

Industriepolitik ist kein klar abgrenzbares Thema, sondern umfasst eine Vielzahl an regulatorischen und finanziellen Politikinstrumenten zur Stärkung des verarbeitenden Gewerbes. Die Diskussion ist dabei stets überlagert von der Frage, ob Industriepolitik branchenspezifisch oder querschnittsorientiert sein soll.

Die erste Barroso-Kommission hat in ihren Industriepolitik-Mitteilungen aus den Jahren 2005 und 2007 den Vorrang branchenübergreifender Initiativen hervorgehoben und einen interventionistischen, branchenspezifischen Politikansatz grundsätzlich abgelehnt.¹

2005 und 2007 wurde die Bedeutung der kontinuierlichen Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfelds (insbesondere zur Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen) hervorgehoben. 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.

Seit dem Vertrag von Maastricht basiert die Industriepolitik auf einem eigenen Artikel, der jetzt als Artikel 173 in den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) aufgenommen wurde. Neu ist, dass Instrumente wie die Erarbeitung von Leitlinien und Indikatoren, der Austausch bewährter Verfahren, Elemente für eine Überwachung und Bewertung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten explizit genannt werden. Eigenständige Vertragsartikel gibt es zudem für Bereiche wie Weltraum und Tourismus.

Industriepolitik ist eine von sieben Leitinitiativen der Strategie Europa 2020,² die von der zweiten Barroso-Kommission im März 2010 vorgestellt wurde. Die industriepolitischen Aspekte sollen im Herbst 2010 konkretisiert werden.

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.

Mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ist das politische Interesse am verarbeitenden Gewerbe wieder deutlich gewachsen. Nach den zurückliegenden Krisen in den Bereichen neue Medien/Technologie und Finanzwirtschaft wird die Bedeutung „traditioneller“ indus-

Der Artikel gibt die persönliche Auffassung der Autoren wieder und bindet die Europäische Kommission in keiner Weise.

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.

2 Mitteilung der Europäischen Kommission: Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM (2010) 2020, Brüssel, 3.3.2010.

trieller Wertschöpfung in Europa wieder neu bewertet. Der politische Druck der letzten Jahre hin zu mehr staatlicher Unterstützung des verarbeitenden Gewerbes fiel damit auf fruchtbaren Boden (z.B. Abwrackprämie für Altfahrzeuge oder die Ausweitung der staatlich unterstützten Kreditvergabe). Insgesamt hat die Krise die industriepolitische Diskussion neu belebt. Interessant ist auch, dass traditionell kritische Mitgliedstaaten wie das Vereinigte Königreich die Rolle des Staates in der Wirtschaft neu bewerten.³

Verschiedene Dimensionen der industriepolitischen Diskussion

Die kontinuierliche Globalisierung der Produktion und des Absatzes industrieller Güter bestimmt die verschiedenen Dimensionen der industriepolitischen Diskussion. Im Zentrum stehen Fragen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, der Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz, des Zugangs zu kritischen Rohstoffen sowie des Binnenmarkts.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit: Die prognostizierte langfristige Dynamik von Schwellenländern wie China, Indien oder Brasilien bietet enorme Chancen und Risiken für die industrielle Produktion in Europa. Diese werden von verschiedenen Branchen und EU-Mitgliedstaaten jedoch sehr verschieden wahrgenommen. Dadurch entsteht eine komplexe Gemengelage zwischen Forderungen nach radikaler Marktöffnung einerseits und nach Maßnahmen zum Schutz der Produktion „am Standort Europa“ andererseits.⁴ Verhandlungen über bilaterale Handelsabkommen (wie zum Beispiel mit den Ländern Zentralamerikas) sind davon betroffen. Sehr sensibel sind auch immer wieder aufkommende Diskussionen über Border Tax Adjustments zum Ausgleich für Wettbewerbsnachteile europäischer Hersteller etwa durch den europäischen Emissionshandel oder durch besonders harte Fälle von Sozialdumping im nichteuropäischen Ausland.

Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz: 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. Weitere Maßnahmen betreffen die Förderung von Ressourceneffizienz und Öko-Innovationen im Bereich der industriellen Produktion.

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 (carbon leakage). Um mögliche Kosten für die Industrie zu reduzieren ohne die Klimaziele in Frage zu stellen, sollen einzelne Branchen im Rahmen des europäischen Emissionshandelssystems für den Zeitraum 2013-2020 zusätzliche kostenlose Emissionsrechte

3 UK Government: EU Compact for Jobs and Growth, London, January 2010. 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. UK Government: EU Compact for Jobs and Growth, London, January 2010. Süddeutsche Zeitung: Renaissance der Produktion, 23.7.2009.

4 Beispielhaft eine Pressemitteilung von MEP Françoise Grossetête (PPE): Relancer une politique industrielle européenne pour la croissance et l'emploi vom 22. Juni 2010, www.francoise-grossetete.eu: „L'industrie a été le fil rouge guidant la création de l'Union européenne (l'UE), c'est aujourd'hui le rôle de l'UE de sauver ses usines et ses appareils de production en cette période de crise. Nous devons également renforcer l'arsenal anti-dumping de l'UE...“.

erhalten. Die Umsetzung dieses Ansatzes basiert auf einem komplexen *benchmarking* verschiedener Branchen. Eine endgültige Entscheidung wird für Ende 2010 erwartet. Für viele der betroffenen Industriebranchen dürfte die Entwicklung dieser Diskussion das zentrale europapolitische Thema sein.

Zugang zu kritischen Rohstoffen: Seit 2008 thematisiert die EU-Kommission gezielt dieses sensible Thema und unterstreicht die Bedeutung der Sicherung des Zugangs zu Rohstoffen.⁵ Im Juni 2010 legte eine Expertengruppe unter dem Vorsitz der EU-Kommission eine Bestandsaufnahme vor.⁶ Darin wird die Verfügbarkeit von 14 Mineralien und Metallen als „kritisch“ eingestuft. Problematisch ist insbesondere, dass die Nachfrage nach Rohstoffen durch das Wachstum der Schwellenländer und durch das Aufkommen neuer Zukunftstechnologien weiter steigen wird. Die EU-Kommission will im Herbst 2010 mögliche Strategien zur Sicherstellung des Zugangs zu Rohstoffen präsentieren.

Binnenmarkt: Obwohl der Güterbinnenmarkt weitgehend realisiert ist, bestehen vereinzelt Lücken wie zum Beispiel in den Bereichen erneuerbare Energien oder Normierung. Die Kommission hat angekündigt, dazu im Herbst 2010 ein umfassendes Maßnahmenpaket vorzuschlagen.

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 EU-Kommission hat im April 2010 Vorschläge für eine „europäische Strategie für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge“ unterbreitet.⁷ Die Vorschläge sind im Grundsatz technologieneutral, ein besonderer Schwerpunkt liegt jedoch im Bereich Elektrofahrzeuge. Der Aktionsplan umfasst Themen wie Fahrzeugtypengenehmigung, Normung, Infrastruktur (Ladestationen), Einführung intelligenter Stromnetze (mit der potentiellen Nutzung von Batterien in Elektrofahrzeugen als Sekundärspeicher für überschüssige Energie aus erneuerbaren Energiequellen) sowie die Wiederverwertung und den Transport von Batterien. Mit dieser Strategie will die EU unter anderem gegen ihre Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen angehen, die Entwicklung von Technologien für saubere Automobile ohne Beeinträchtigung der Sicherheit beschleunigen sowie die breite Marktakzeptanz dieser Technologien fördern. Rat und Parlament unterstützen diese Politik und die Umsetzung soll unverzüglich beginnen.

Europäische Weltraumpolitik – Galileo (Satellitenortung) und GMES (Europäisches Erdbeobachtungsprogramm): Die Entwicklung eines eigenständigen europäischen Satellitenortungssystems ist weiter fortgeschritten. In den kommenden Monaten müssen nun wesentliche organisatorische und finanzielle Fragen geklärt werden.⁸ Vorschläge der EU-Kommission werden dazu im Herbst 2010 erwartet.

GMES ist ein Programm der EU, der Mitgliedstaaten und der Europäischen Weltraumorganisation ESA. Die EU-Kommission hat im Mai 2009 dazu Vorschläge gemacht, die im

5 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.

6 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/raw-materials/critical/index_de.htm

7 Mitteilung der Europäischen Kommission: Eine europäische Strategie für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge, KOM(2010) 186, Brüssel, 28.4.2010.

8 Le Monde: Le projet de radionavigation Galileo a besoin d'une rallonge de 1,5 milliard d'euros. 25.6.2010.

Mai/Juni 2010 von Rat und Parlament unterstützt wurden.⁹ Ziel ist die Bereitstellung umfangreicher Geoinformationen, die für verschiedene Dienste genutzt werden können.

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 der Fahrzeugbau, Textilien oder der Maschinenbau. Die Vorschläge der Kommission zu Bauprodukten sind nach wie vor auf der Tagesordnung.

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.¹⁰

Parallel zur Entwicklung von Gemeinsamen Technologieinitiativen hat die Kommission ihre Vorschläge für eine „Pilotmarkt-Initiative“ („Lead Markets“) weiterentwickelt. Ziel ist es, neue, innovative Produkte und Dienstleistungen in besonders Erfolg versprechenden Wachstumsmärkten zu definieren und ihre Entwicklung zu fördern. Dazu sollen verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente (wie Forschungsförderung, Normung, Regulierung, Vergaberichtlinien) im konkreten Einzelfall kombiniert und dadurch eine zusätzliche Dynamik erzeugt werden.¹¹

Vor dem Hintergrund der Wirtschafts- und Finanzkrise hat die EU-Kommission Ende 2008 ein Konjunkturprogramm zur Ankurbelung der Nachfrage und Wiederherstellung des Vertrauens in die europäische Wirtschaft vorgelegt. Wesentlicher Bestandteil dieses Programms sind Partnerschaften zwischen dem öffentlichen Sektor – unter Verwendung von Finanzmitteln der Gemeinschaft, der EIB und Mitteln aus den Staatshaushalten – und dem privaten Sektor. Dabei geht es konkret um die Förderung umweltfreundlicher Kraftfahrzeuge (in einer Größenordnung von insgesamt 5 Mrd. Euro), energieeffizienter Gebäude (1 Mrd. Euro) und der Initiative „Fabrik der Zukunft“ (1,2 Mrd. Euro). Diese Initiativen sind derzeit in der Umsetzungsphase.¹²

9 http://ec.europa.eu/gmes/index_en.htm.

10 <http://cordis.europa.eu/fp7/jtis/>.

11 http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/policy/lead-market-initiative/index_en.htm.

12 http://ec.europa.eu/research/industrial_technologies/lists/list_114_en.html#