

# Industriepolitik

Armin Kummer

Artikel 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) verpflichtet die Union und die Mitgliedstaaten, dafür Sorge zu tragen, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit<sup>1</sup> der Industrie der Union gewährleistet sind. Dieses Ziel verfolgt die Union hauptsächlich durch Maßnahmen, die sie aufgrund anderer Bestimmungen der Verträge durchführt, also beispielsweise durch Rechtsakte zur Errichtung des Binnenmarktes oder durch Mittelvergabe zugunsten von Forschung, technologischer Entwicklung und Raumfahrt.

## Der industriepolitische Diskurs in Europa

Die industriepolitische Debatte auf europäischer Ebene ist geprägt durch unterschiedliche Traditionen in den EU-Mitgliedstaaten was das Verständnis der Rolle des Staates in der Wirtschaft angeht. Die unterschiedliche Bedeutung der Industrie in der nationalen Wertschöpfung sowie die spezifische Struktur des verarbeitenden Gewerbes prägt zudem die Interessensvielfalt der Mitgliedstaaten.<sup>2</sup> Zudem ist in jüngerer Zeit das narrative Fundament des traditionellen industriepolitischen Diskurses durch Globalisierung ganz grundsätzlich erschüttert worden. Die Fiktion einer Interessensidentität nationaler Wirtschaftssubjekte lässt sich angesichts des zunehmend transnationalen Selbstverständnisses großer Unternehmen kaum mehr aufrechterhalten.<sup>3</sup> Sowohl die Globalisierung der Wertschöpfungsketten als auch vor allem die Globalisierung der Kapitalquellen eröffnen hier neue Perspektiven. Auch in der Frage, ob sich industriepolitisches Handeln eher an der Aktiv- oder der Passivseite der Unternehmensbilanz orientieren soll, zeichnet sich bislang kein Konsens ab. Weitgehend unstrittig war bislang jedoch die Überzeugung, dass der Markt und nicht die Politik „Gewinner“ küren soll.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Industriepolitik der EU in den vergangenen Jahren vor allem auf „horizontale“, also branchenübergreifende Initiativen im Dienste eines wirtschaftsfreundlichen Umfelds für Unternehmen konzentriert. Zentral waren hierbei regulatorische Initiativen unter dem Motto „Bessere Rechtsetzung“ und die Verringerung des Verwaltungsaufwands für Unternehmen, unter anderem durch die sogenannte „Stoiber Gruppe“. In jüngster Zeit spielten daneben auch verschiedene Initiativen in der Forschungs- und Innovationsförderung eine Rolle. Die zweite Barroso-Kommission hat im März 2010 die Industriepolitik in die auf zehn Jahre angelegte „Europa 2020“-Strategie für

---

Die in diesem Artikel ausgedrückten Meinungen sind die des Verfassers und sollten in keiner Weise als offizielle Position der Europäischen Kommission betrachtet werden.

- 1 Zur Frage der Übertragbarkeit dieses betriebswirtschaftlichen Begriffes in einen gesamtwirtschaftlichen Kontext siehe Paul Krugmann: Competitiveness: A dangerous obsession, in: Foreign Affairs 2/1994, S. 28-44.
- 2 Klaus Winkler: Industriepolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2010, Baden-Baden 2011, S. 175.
- 3 Hierzu Raymond Vernon: In the Hurricane's Eye. The troubled prospects of multinational enterprises, Cambridge MA 1998, S. 30-60.

„intelligentes, nachhaltiges und integratives“ Wirtschaftswachstum eingebettet.<sup>4</sup> Als eine von sieben „Leitinitiativen“ soll sie nun der Förderung einer ressourceneffizienteren, umweltfreundlicheren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft dienen.

In der wissenschaftlichen Debatte werden währenddessen zunehmend Rufe nach der Rehabilitierung einer aktiven Industriepolitik vernehmbar.<sup>5</sup> Hierbei spielen vor allem drei Faktoren eine Rolle: Während seit den 1980er Jahren die Risikoabwägung zwischen möglichem Politikversagen und Marktversagen meist zugunsten der Märkte entschieden wurde, so hat das schiere Ausmaß der durch deregulierte Finanzmärkte verursachten Weltwirtschaftskrise zu einer Umgewichtung in der relativen Risikowahrnehmung geführt. Daneben präsentiert sich mit dem Klimawandel eine gesellschaftliche Herausforderung, deren Lösung ohne staatlichen Eingriff von nur wenigen erwartet wird. Zuletzt stellt der anhaltende Erfolg des chinesischen Entwicklungsmodells westliche Orthodoxien zunehmend in Frage.<sup>6</sup>

### **Der industriepolitische Ansatz der zweiten Barroso-Kommission**

In ihrer Mitteilung „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung. Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“ vom 28. Oktober 2010<sup>7</sup> definiert die zweite Barroso-Kommission ihren neuartigen industriepolitischen Ansatz als Leitinitiative der Europa 2020-Strategie. Die Mitteilung illustriert die enorme Bandbreite der Politikfelder, die potentiell Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit der europäischen Industrie haben. Im Lichte der Wirtschaftskrise weist sie auf die Notwendigkeit des Abbaus von industriellen Überkapazitäten hin. Für eine gewisse Neuorientierung der Industriepolitik steht auch die Hervorhebung ihrer sektorspezifischen Dimension. Eine Reihe von Industriesektoren, darunter die Raumfahrt, die „nachhaltige Mobilität“ und energieintensive Industriezweige, sollen künftig durch zielgerichtete Initiativen gefördert werden. Wichtig im Sinne einer Überwindung der Dichotomie zwischen horizontaler und sektoraler Industriepolitik ist hier auch die Initiative „Schlüsseltechnologien“ (key enabling technologies). Während hier zwar gezielt bestimmte Technologien, beispielsweise die industrielle Biotechnologie, die Nanotechnologie oder die Photonik öffentlich gefördert werden sollen, so dienen diese Technologien doch wiederum einer Vielzahl von Industriebranchen.

### **Sektorübergreifende Initiativen: Europäische Normung**

Einen wichtigen Meilenstein horizontaler – also branchenübergreifender – Industriepolitik stellt das „Normungspaket“ dar, welches von der Kommission am 1. Juni 2011 angenommen wurde. Das Paket enthält eine politische Mitteilung und den Legislativvorschlag für eine Verordnung.<sup>8</sup>

---

4 KOM (2010) 2020.

5 Siehe z.B. Philippe Aghion/Julian Boulanger/Elie Cohen: Rethinking industrial policy. BRUEGEL policybrief, 04/2001. Dort auch weiterführende Literatur.

6 Im Fach der Entwicklungsökonomie genießt die Industriepolitik schon seit langem einen weit besseren Ruf als bei den Wirtschaftsberatern westlicher Regierungen, siehe z.B. Ha-Joon Chang: Kicking away the ladder. Development Strategy in Historical Perspective, London 2003; Dani Rodrik: One Economics, many Recipes. Globalization, Institutions and Economic Growth, Princeton N.J. 2007.

7 KOM (2010) 614.

8 KOM (2011) 311 und KOM (2011) 315.

Normen dokumentieren technische Lösungen, die Herstellern beispielsweise helfen, bestimmte gesetzliche Produktanforderungen zu erfüllen oder die Interoperabilität und Kompatibilität zwischen verschiedenen Produkten herzustellen. Normen werden von der Industrie selbst entwickelt, können kommerziell erworben werden und ihre Befolgung ist stets freiwilliger Natur. Normen beschleunigen den Wissenstransfer unter Produzenten, senken Produktionskosten durch Skaleneffekte, verringern Informationsasymmetrien zwischen der Angebots- und der Nachfrageseite, fördern dadurch die Marktakzeptanz neuer Produkte und erhöhen somit die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Nutzer. Harmonisierte europäische Normen fördern zudem den Binnenmarkt indem sie häufig widersprüchliche nationale Normen ersetzen und damit potentielle Handelshemmnisse beseitigen. Europäische Normen erlauben zudem dem Europäischen Gesetzgeber, sich in der Rechtsetzung auf die wesentlichen Anforderungen bezüglich Produktsicherheit zu beschränken und die Suche nach geeigneten technischen Lösungen zu deren Erfüllung der Privatwirtschaft zu überlassen. Europäische Normen werden von den drei Europäischen Normungsorganisationen, dem Europäischen Komitee für Normung (CEN), dem Europäischen Komitee für elektrotechnische Normung (CENELEC) und dem Europäischen Institut für Telekommunikationsnormen (ETSI) erarbeitet.

Das Normungspaket sieht eine grundlegende Überholung des europäischen Normungssystems mit dem Ziel der Beschleunigung, Vereinfachung und Modernisierung der Normungsverfahren vor. Ein neuer Rechtsrahmen soll die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und dem europäischen Normungssystem verbessern. Von industriepolitischer Bedeutung ist hier die Einführung einer strategischeren und transparenteren Planung von Normungsaufträgen, die künftig in Form jährlicher Arbeitsprogramme erfolgen soll. Die Kommission beabsichtigt, europäische Normen für innovative Produkte und Dienste in den Bereichen Ökodesign, intelligente Stromnetze, Energieeffizienz von Gebäuden, Nanotechnologien und Elektro-Mobilität in Auftrag zu geben. Darüber hinaus will die Kommission den strategischen Einsatz der Normung zur Unterstützung von Rechtsvorschriften und politischen Maßnahmen in den Bereichen Umwelt, Innere Sicherheit und Zivilschutz ausweiten.

Das Normungspaket sieht spezifische Maßnahmen zur Beschleunigung und Modernisierung der Normung in dem besonders schnelllebigen Sektor der Informations- und Kommunikationstechnologien vor. Hier will die Kommission den Wettbewerbsdruck auf die Europäischen Normungsorganisationen erhöhen indem sie zur Unterstützung ihrer politischen Maßnahmen zunehmend ausgewählte Normen anderer Organisationen nutzen will. Zudem sollen künftig im öffentlichen Beschaffungswesen bestimmte Normen, die von führenden internationalen Foren und Vereinigungen entwickelt wurden, verwendet werden dürfen.

Industriepolitisch wichtig ist in diesem Zusammenhang auch das Bekenntnis zur Förderung der Nutzung internationaler Standards. Das europäische Normungssystem erkennt bereits heute den Vorrang internationaler Normen an. Die Kommissionsmitteilung bekräftigt die Absicht, andere Ländern und Regionen durch technische Hilfe zur Beteiligung an der internationalen Normung zu ermutigen. Zudem fordert die Kommission die europäischen und nationalen Normungsorganisationen auf, mehr Vorschläge für internationale Normen in strategisch wichtigen Bereichen vorzulegen und in internationalen Angelegenheiten abgestimmt vorzugehen.

### **Sektorspezifische Initiativen: Automobilindustrie**

Der Automobilbau bleibt mit 12,6 Millionen Beschäftigten und rund 26 Milliarden Euro Ausgaben für Forschung und Entwicklung einer der wichtigsten europäischen Industrie-sektoren und damit Objekt nationaler und europäischer Industriepolitik. Regierungen rund um die Welt sehen in der Entwicklung einer heimischen Automobilindustrie das Patentrezept für ein wirtschaftlich wie gesellschaftliches Aufholen mit einkommensstärkeren Industrienationen. Weltweit hat die industriepolitische Fixierung auf diesen Sektor zu bedeutsamen Überkapazitäten in der Produktion geführt, die in der gegenwärtigen Wirtschaftskrise besonders augenfällig wurden.

Der Berichtszeitraum sah mit der Neuauflage des „CARS 21“ Prozesses und der Umsetzung der „europäischen Strategie für saubere und energieeffiziente Fahrzeuge“ vom April 2010<sup>9</sup> zwei wichtige industriepolitische Initiativen der EU im Automobilsektor. Letztere will technologieneutral die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen verringern, die Entwicklung „sauberer“ Antriebstechnologien beschleunigen und die Marktakzeptanz dieser Technologien fördern. Die Strategie wurde in den vergangenen Monaten durch die Annahme einiger Rechtsakte umgesetzt, welche die Zulassungsregeln und strengere Emissionswerte für verschiedene Fahrzeugklassen festlegen. Flankiert werden diese Rechtsakte durch die Vergabe von Finanzmitteln für automobilrelevante Forschung aus dem siebten Forschungsrahmenprogramm und durch Kredite der europäischen Investitionsbank („Green Cars Initiative“). Dazu treibt die EU aktiv den internationalen Regulierungsprozess für die Sicherheit elektrischer Fahrzeuge voran und revidiert gleichzeitig den europäischen Rechtsrahmen der Typenzulassung in Hinblick auf die Besonderheiten elektrischer Fahrzeuge.

Ogleich sich die Kommission einer zweigleisigen Strategie verpflichtet hat, die sowohl die Leistungsverbesserung konventioneller Antriebstechnologien als auch die beschleunigte Entwicklung alternativer Zukunftstechnologien zum Ziel hat, haben die jüngsten Fortschritte in der Batterietechnologie sowie der Wunsch nach einer Dekarbonisierung des Transportsektors Elektrofahrzeuge in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses gerückt. Der mittelfristige Anschaffungskostennachteil von Elektrofahrzeugen gegenüber konventionellen Fahrzeugen kann durch eine Reihe staatlicher Anschaffungsanreize aufgewogen werden. Auf europäischer Ebene gehören dazu beispielsweise die Harmonisierung der Ladeschnittstelle und der Ausbau einer flächendeckenden Ladeinfrastruktur. Die politischen Entscheidungsprozesse und die Konsensfindung unter den Mitgliedstaaten sind noch in vollem Gange.

Im Oktober 2010 wurde die „Hochrangige Gruppe für Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wachstum der Automobilindustrie in der Europäischen Union“ durch die Kommission eingesetzt und damit der bereits 2005 eingeleitete CARS 21-Prozess wiederaufgenommen. Die Sachverständigengruppe setzt sich zusammen aus Vertretern des Europäischen Parlaments, der Kommission, der Mitgliedstaaten, der Industrie und der Zivilgesellschaft und soll den Strukturwandel in der Automobilindustrie analysieren, industriepolitische Maßnahmen vorschlagen und die Kommission bei der Umsetzung der „Europa 2020“-Strategie unterstützen. Inhaltlich wird sich die Gruppe mit Fragen in den Bereichen „Innovation, Infrastruktur, Energieversorgung und -verbrauch“, „Handel und internationale Harmonisierung“, „Industrielle, soziale und territoriale Aspekte der Wettbewerbsfähigkeit“ und „Binnenmarkt, Emissions- und CO<sub>2</sub>-Politik“ auseinandersetzen. Die Gruppe soll im Frühjahr 2012 ihren Abschlussbericht vorlegen.

---

9 KOM (2010) 186.