

Industriepolitik

Jürgen Turek

Angesichts der dynamischen industriellen Entwicklung in den BRICS-Staaten¹ und des anhaltenden Wettbewerbsdrucks mit Blick auf die USA und Japan, ist die industrielle Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen und Länder bedeutend und verpflichtend zugleich für jede politische Gestaltungsmacht auf dem alten Kontinent. Dies bezieht sich auch auf die Europäische Union, die mit Art. 173 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV) die politische Verpflichtung hat, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie zu verbessern und so sicherzustellen, dass die Industrie ein entscheidender Faktor für ein nachhaltiges Wachstum und eine hohe Beschäftigungsquote bleibt.

Dabei ist die Industriepolitik horizontaler Natur. Sie soll nach Art. 173 AEUV folgendes leisten: strukturelle Anpassungsfähigkeit der Industrie; Begünstigung des Umfelds von kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs); Förderung der Rahmenbedingungen für die Kooperation von Unternehmen; Unterstützungen in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung.² Die Industriepolitik ist dabei mit einer Vielzahl von anderen EU-Politikfeldern verknüpft, die zur Erreichung dieser Ziele beitragen sollen. Dies sind die Bereiche Binnenmarkt und Handel, Wettbewerb-, Sozial- und Beschäftigungspolitik, Verbraucherschutz, Gesundheit und Umweltschutz sowie Forschung und Technologie. Im Laufe der 2000er Jahre hatte die Europäische Kommission diese Bereiche in einem integrativen Konzept verbunden, um so den Herausforderungen der Globalisierung und des Klimawandels gerecht zu werden. Besonders innovative und wertschöpfungsintensive Produkte und Dienstleistungen sind wichtig, da die konkurrierenden Unternehmen sowohl in Amerika und Japan als auch in den Schwellen- und Entwicklungsländern starke Fähigkeiten in Entwicklung, Produktion und Export von solchen Produkten oder Dienstleistungen haben oder zunehmend bekommen. Die Bürokratien und Regulierungsinstanzen aller Staaten und Regionen fördern wertschöpfungsintensive Industrien durch industriepolitische Initiativen. Sie haben einen standort-, sektor- oder wettbewerbspolitischen Charakter. Dies macht die Sensibilitäten der EU für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und hier insbesondere des hochtechnologischen Sektors aus. Beispiele sind Weltraumtechnologien, Software, Logistik und Mobilität, Energietechnologien oder Bio- und Gentechnologien, Informations- und Kommunikationstechnologien, Maschinen- und Fahrzeugbau sowie Forschung und technologische Entwicklung (FTE). Herausragende Akteure in der industriellen Aufholjagd sind zweifelsohne nach wie vor China und Indien.³

Einbettung in die Wachstums- und Innovationsstrategie der EU-Kommission

Die europäische Industriepolitik ist mit dieser breiten Ausstrahlung Teil der Strategie „Europa 2020“. Sie hat die farblose Lissabon-Strategie für Wachstum, Beschäftigung und Wett-

1 Das sind Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

2 Vgl. Stela Nenova/Dorthe Host Sarup: Allgemeine Grundsätze der Industriepolitik der EU, unter www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_4.8.1.pdf.

3 Vgl. Karl Pilny: Tanz der Riesen. Indien und China prägen die Welt, Frankfurt/Main 2006.

bewerbsfähigkeit aus dem Jahr 2000 ersetzt. Obwohl die Industriepolitik zum größten Teil nicht auf EU-Ebene ausgeführt wird, ist die Industrie ein wichtiger Bestandteil der Wachstumsstrategie der EU. Sie soll dazu beitragen, dass Europa weltweit eine Wirtschaftsmacht bleibt. Dies hat die Kommission im Zeitverlauf strategisch reflektiert und kommuniziert. Die Mitteilung „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ von 2010 sollte dazu beitragen, Wachstum und Beschäftigung anzukurbeln, indem die EU eine starke, diversifizierte und wettbewerbsfähige industrielle Basis behält. Mit der darauf folgenden Mitteilung „Industriepolitik: Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit“ vom 14. Oktober 2011 forderte sie Strukturreformen sowie kohärente und abgestimmte politische Maßnahmen in den Mitgliedstaaten, um die Wettbewerbsfähigkeit von Wirtschaft und Industrie in der EU zu stärken und nachhaltiges Wachstum zu generieren.

Mit ihrer Mitteilung „An die Zukunft denken: Entwicklung einer gemeinsamen EU-Strategie für Schlüsseltechnologien“ von 2011 betonte die EU Kommission die zentrale Bedeutung von hochtechnologischen Innovationen für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Sie setzte eine hochrangige Sachverständigengruppe zur Erarbeitung einer solchen Strategie ein, die der Kommission im Juni 2011 ihren abschließenden Bericht vorstellte. Auf dieser Grundlage hat die Kommission unter dem Titel „Eine europäische Strategie für Schlüsseltechnologien – Eine Brücke zu Wachstum und Beschäftigung“ am 26. Juni 2012 eine Mitteilung zur Rolle der Schlüsseltechnologien (Key Enabling Technologies/KET) veröffentlicht. Schlüsseltechnologien sind wissensintensive Industrien, auf denen wiederum andere Technologien aufbauen. Sie werden als wesentlich für die wirtschaftliche Selbstbehauptung auf dem Weltmarkt angesehen. Als solche Schlüsseltechnologien wurden Nanotechnologie, Mikro- und Nanoelektronik einschließlich Halbleiter, Biotechnologie, Photonik, Werkstoffe sowie fortgeschrittene Fertigung und Verarbeitung identifiziert. Die Mitteilung analysiert die systemische Bedeutung der KET und ihr Potential für die wirtschaftliche Entwicklung Europas, und schlägt ein integriertes Konzept mit Finanzierungs- und Unterstützungsmöglichkeiten vor, das für die KET jedes Jahr 1 Mrd. Euro zur Verfügung stellt. Mit Blick auf das kommende EU-Forschungsprogramm Horizon 2020 (2014-2020) weist die Mitteilung auf die ca. 6,7 Mrd. Euro hin, die für die KET vorgesehen sind. In dem Programmteil „Führende Rolle bei grundlegenden und industriellen Technologien“ (Leadership in Enabling and Industrial Technologies/LEIT) kann die Durchführung marktnaher Innovationsprojekte einschließlich größerer Pilotanlagen und Demonstrationsprojekten durchgeführt werden. Agenda-setting und inhaltliche Vorgaben für die innovationsorientierten Projekte sollen dabei den jeweiligen Industrieunternehmen und -plattformen vorbehalten sein, die, abgestimmt mit den Projekten des European Institute of Innovation and Technology (EIT), ein mehrjähriges Arbeitsprogramm für übergreifende KET-Aktivitäten erarbeiten werden.⁴

Industriepolitik für Energieeffizienz, Ressourcen und Infrastruktur

Die Bereiche Energie und Klima, Ressourcen und Infrastruktur waren die Highlights europäischer Industriepolitik 2011.⁵ Entsprechend der Leitinitiative 2020 für ein ressourcenschonendes Europa wurde ein Fahrplan formuliert, der zusammen mit dem Energieeffizienzplan den Übergang zu einer wettbewerbsfähigen, CO₂-armen Wirtschaft bis 2050

4 Vgl. Kooperationsstelle EU der Wissenschaftsorganisationen vom 29.6.2012 unter http://www.kowi.de/desktopdefault.aspx/tabid-36/218_read-2102.

5 Vgl. Europäische Kommission (Hrsg.): Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, Brüssel 2012, S. 39ff.

realisieren soll. Vorgesehen ist eine Verringerung der Emissionen – ausschließlich durch interne Maßnahmen – um 40% unter den Wert von 1990 bis 2030, 60% bis 2040 und 80% bis 2050. Der Fahrplan soll die EU in die Lage versetzen, ihre Führungsposition im globalen Bemühen um eine CO₂-arme Zukunft durch Stärkung ihrer Energiesicherheit sowie Anregung technischer Innovationen, wirtschaftlichen Wachstums und der Schaffung von Arbeitsplätzen zu sichern. Die Analyse der Kommission zeigt nach eigenem Bekunden auf, dass die erforderlichen zusätzlichen Investitionen weitgehend oder vollständig durch Einsparungen beim Energieimport ausgeglichen werden könnten. Der im Dezember 2011 veröffentlichte Energiefahrplan 2050 ist der neue langfristige Rahmen für die Verwirklichung einer Wirtschaft mit geringem CO₂-Ausstoß bis 2050. Dies geht einher mit einem Elektrizitätssektor ohne CO₂-Emissionen. Die Elektrifizierung des Straßenverkehrs soll dabei ebenfalls umfangreiche Vorteile mit sich bringen, wobei zusätzlich auch das Emissionshandelssystem überarbeitet werden soll. Ein entscheidender Faktor für die europäische Wettbewerbsfähigkeit sind darüber hinaus der Zugang zu ‚kritischen Rohstoffen‘ (wie etwa seltene Erden) sowie gemeinsame Normen zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die Roh- und Grundstoffmärkte sind preislich volatil und unberechenbar; Rohstoffe sind für die EU-Wirtschaft und insbesondere für die Entwicklung moderner, umweltfreundlicher Technologien unerlässlich. Preisfluktuationen sind oft das Ergebnis protektionistischer Maßnahmen, heizen die Inflation an und führen zu Verzerrungen auf den globalen Rohstoffmärkten. Dies beeinträchtigt zahlreiche Wirtschaftssektoren in Europa. Zur Bewältigung dieser Herausforderungen entwickelte die Kommission im Februar 2011 ein integriertes strategisches Konzept für Rohstoffe. Darin schlägt sie Maßnahmen zur Verbesserung und der Regulierung, des Funktionierens und der Transparenz der Finanz- und Rohstoffmärkte vor.

Mitentscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit Europas ist die raschere Entwicklung gemeinsamer Industrienormen, die zu Kosteneinsparungen und Vorteilen für Unternehmer und Verbraucher in gleicher Weise führen werden. Im Hinblick auf dieses Ziel schlug die Kommission eine Reihe von Maßnahmen zur rascheren Entwicklung neuer Normen vor. Hier sollen mehr internationale Normungen in den Wirtschaftssektoren greifen, in denen europäische Unternehmen führend sind. In den wichtigen Informations- und Kommunikationstechnologien etwa soll ein besserer Weg zur Anerkennung von Normen gefunden werden. Und schließlich strebt die Europäische Kommission eine stärkere Mithilfe von solchen Organisationen an, die betroffene Verbraucher vertreten. Zusätzlich sucht sie die Kooperation von kleinen und mittleren Unternehmen und Nichtregierungsorganisationen.

Wettbewerb versus Protektionismus

Industriepolitik der Europäischen Kommission soll der Förderung einer ressourceneffizienten, umweltfreundlichen und wettbewerbsfähigen Wirtschaft dienen. Im Gegensatz zu herkömmlichen Industriezweigen mit geringer oder mittlerer High-Tech-Intensität setzt die Barroso-Kommission auf hochtechnologische Industrien. Dies kommt unter anderem in den Bereichen der Forschungs- und Technologiepolitik bzw. Raumfahrtspolitik der EU deutlich zum Ausdruck. Neben der klaren Orientierung an innovativen und hochtechnologischen Produkten und Dienstleistungen sind für die europäische Wirtschaft die weitere Vereinfachung von grenzüberschreitenden Aktivitäten sowie einheitliche Normen als sektorenübergreifende Industriepolitik genauso wichtig wie eine beharrliche Kohäsions- und Regionalpolitik. Dies zeigt sich etwa in den aktuellen Bemühungen um eine konsolidierte Körperschaftssteuer-Bemessungsgrundlage, um so für grenzübergreifend tätige Unternehmen die Möglichkeit zu eröffnen, für ihre Tätigkeit in der EU eine einzige konso-

lierte Steuererklärung bei nur einer Behörde abgeben zu können. Ein anderes sehr wichtiges Instrument ist das ‚Normungspaket‘ vom 1. Juni 2011 der Europäischen Kommission, das helfen wird, gesetzliche Produkthanforderungen zu erfüllen und die Interoperabilität bzw. Kompatibilität zwischen verschiedenen Produkten herzustellen. Normen beschleunigen den Wissenstransfer unter Produzenten, senken Produktionskosten durch Skalenerträge, verringern Informationsasymmetrien zwischen der Angebots- und Nachfrageseite, fördern die Markttransparenz neuer Produkte und erhöhen somit die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Nutzer.⁶ Normen sind also kleine Gehilfen mit großer Wirkung.

Angesichts der Wahrnehmung, dass in der Weltwirtschaft nationaler oder regionaler Protektionismus, geschäftlich ‚harte Bandagen‘ und Industriespionage oder Produktpiraterie keineswegs verschwunden sind, stellt sich in Europa die immer wiederkehrende Frage des Verhältnisses von Markt und Strategie, von Wettbewerb und Schutz. Die Frage bleibt, wer die Gewinner des Marktes kürt – der Markt selbst oder die Politik, und wie sich dies in der Weltwirtschaft verhält.⁷ Wieder und wieder flackert der Konflikt zwischen Marktliberalismus und Protektionismus auf, der im Ringen um Klimaschutz oder faire Arbeitsbedingungen in den Entwicklungsländern weitere Nahrung erhält.

Der industriepolitische Ansatz der zweiten Barroso-Kommission bekennt sich zum Markt, verfolgt aber Idee und Chancen eines langfristigen hochtechnologieaffinen Entwicklungspfads. Strategisch folgerichtig konzentriert er sich auf wertschöpfungsintensive und zukunftsfähige Unternehmen und meint damit nicht nur die Struktur der Großindustrie in Europa. Jenseits der großen börsennotierten Unternehmen dominiert in Europa und insbesondere in Deutschland vielerorts ein wettbewerbsfähiger Mittelstand, der hochtechnologische Nischen besetzt und spezialisierte Produkte und Dienstleistungen anbietet. Im Konzert der breit angelegten Strategie 2020 erscheint ein Ansatz gut, der auch solche, oftmals versteckt wirkende ‚Hidden Champions‘ wie Großunternehmen fördert und – von Fall zu Fall – auch hegt und pflegt. So halten Wirtschaftsbindnisse wie die NAFTA oder ASEAN die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen und ihre Wirtschaftskreisläufe gut ‚geölt‘ in Gang, und ein Land wie China sucht durch langfristige Verträge mit den Entwicklungsländern nachhaltige Wettbewerbsvorteile oder den exklusiven Zugriff auf strategische Rohstoffe. Auch Brasilien trägt mit Blick auf Aufträge und die Wettbewerbsfähigkeit seiner Industrie keine Glacehandschuhe. So verfolgt die brasilianische Regierung seit Mitte des Jahres 2012 die industriepolitische Strategie, Importe aus dem Ausland durch heimische Produktion zu substituieren. Bei Einkäufen des Staates müssen brasilianische Produkte bis zu einem Maximum von 25 Prozent Mehrkosten gegenüber vergleichbaren Konkurrenzprodukten bevorzugt werden.⁸ Damit versucht sie protektionistisch die regionale Industrieproduktion zu stimulieren und zeigt gut auf, wie regionale Industriepolitik die Interessen der Wirtschaft im eigenen Lande temporär zu fördern vermag. Vor diesem Hintergrund bewegt sich auch die europäische Industriepolitik mit Blick auf ‚Europa 2020‘ im Koordinatensystem zwischen Markt und Plan, zwischen Schutz und Wettbewerb, so wie es sich exemplarisch vielleicht im Falle der erfolgreichen Airbusindustrie in Europa am deutlichsten gezeigt hat.⁹

6 Vgl. Armin Kummer: Industriepolitik, in: Weidenfeld, Werner/ Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der europäischen Integration Baden-Baden 2011, S. 179.

7 Vgl. ebd.

8 Vgl. <http://www.brasilnews.de/brasilien-regionale-produktion-senkt-steuern-fur-industrie-16250>.

9 Vgl. Pascal Henning: Der Fall EADS: Der Airbus: Beleg für den Erfolg der europäischen Industriepolitik?, München/ Ravensburg 2011.