

Diesen Beitrag stellt Ihnen das Institut für Europäische Politik aus dem „Jahrbuch der Europäischen Integration“ zur Verfügung.

Website: www.iep-berlin.de/blog/publications/jahrbuch-der-europaeischen-integration-2016/



Jahrbuch der Europäischen Integration 2016

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld und Prof. Dr. Wolfgang Wessels

Herausgegeben von 2016, 611 S., broch., 84,- €

ISBN 978-3-8487-3200-5

eISBN 978-3-8452-7564-2

nomos-shop.de/27607

Das Jahrbuch der Europäischen Integration des Instituts für Europäische Politik (Berlin) dokumentiert und bilanziert seit 1980 zeitnah und detailliert den europäischen Integrationsprozess. Entstanden ist in 36 Jahren eine einzigartige Dokumentation der europäischen Zeitgeschichte. Das „Jahrbuch der Europäischen Integration 2016“ führt diese Tradition fort. In rund 100 Beiträgen zeichnen die Autorinnen und Autoren in ihren jeweiligen Forschungsschwerpunkten die europapolitischen Ereignisse des Berichtszeitraums 2015/2016 nach und informieren über die Arbeit der europäischen Institutionen, die Entwicklung der einzelnen Politikbereiche der EU, Europas Rolle in der Welt und die Europapolitik in den Mitgliedstaaten und Kandidatenländern.

Autoren:

Ulrich von Alemann, Franco Algieri, Franz-Lothar Altmann, Kathrin Auel, Heinz-Jürgen Axt, Michael L. Bauer, Florian Baumann, Peter Becker, Werner Becker, Matthias Belafi, Annegret Bendiek, Mirte van den Berge, Sarah-Lena Böning, Barbara Böttcher, Katrin Böttger, Klaus Brummer, Birgit Bujard, Simon Bulmer, Alexandru Damian, Johanna Deimel, Doris Dialer, Knut

Diekmann, Roland Döhrn, Hans-Georg Ehrhart, Tobias Etzold, Severin Fischer, Tobias Flessenkemper, Ryszarda Formusiewicz, Christian Franck, Heiko Fürst, Michael Garthe, Daniel Göler, Alexander Grasse, Susanne Gratius, Gerlinde Groitl, Christoph Gusy, Simon Hartmann, Niklas Helwig, Detlef Henning, Andreas Hofmann, Alexander Hoppe, Bernd Hüttemann, Tuomas Iso-Markku, Michael Kaeding, Andres Kasekamp, Anna-Lena Kirch, Henning Klodt, Wim Kösters, Marta Králiková, Jan Labitzke, Konrad Lammers, Barbara Lippert, Christian Lippert, Marko Lovec, Siegfried Magiera, Remi Maier-Rigaud, Jean-Marie Majerus, Bruno Oliveira Martins, Andreas Maurer, Jürgen Mittag, Ignacio Molina, Peter-Christian Müller-Graff, Mary C. Murphy, Matthias Niedobitek, Nicolai von Ondarza, Christian Opitz, William Paterson, Thomas Petersen, Johannes Pollak, Wulf Reiners, René Repasi, Darius Ribbe, Višnja Samardžija, David Schäfer, Sebastian Schäffer, Joachim Schild, Otto Schmuck, Laura Schulte, Tobias Schumacher, Oliver Schwarz, Martin Selmayr, Claudia Simons, Otto W. Singer, Burkard Steppacher, Isabelle Tannous, Funda Tekin, Gabriel N. Toggenburg, Denis M. Tull, Jürgen Turek, Gaby Umbach, Günther Unser, Volker Weichsel, Werner Weidenfeld, Wolfgang Weiß, Wolfgang Wessels, Sabine Willenberg, Birte Windheuser, Lukas Zech, Wolfgang Zellner

Herausgeber: Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld und Prof. Dr. Wolfgang Wessels. Alle Rechte vorbehalten. Nachdruck, Wiedergabe, Übersetzung und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe zulässig.

Industriepolitik

Jürgen Turek

Nach wie vor verfolgt die Europäische Union das Programm einer Re-Industrialisierung der europäischen Wirtschaft, einer Konzentration auf High-Tech-Bereiche, einer Entbürokratisierung und einer Versöhnung zwischen Industrie und Umwelt. Grundlage dafür ist die Wachstumsstrategie 2020 mit ihren verschiedenen Komponenten, die Binnenmarktstrategie sowie die Mitteilung der Europäischen Kommission zur Industriepolitik von 2014.¹ Letztere besteht (1) aus einem Aufruf an die EU-Staaten, die zentrale Bedeutung der Industrie für die Beschäftigung und das Wachstum anzuerkennen und den Belangen der industriellen Wettbewerbsfähigkeit in allen Politikfeldern Rechnung zu tragen. Dabei setzt die Kommission insbesondere auf eine wettbewerbsfähige Industrie in den Bereichen Energie, Verkehr, Raumfahrt und digitale Kommunikationsnetze. Sie ersuchte einerseits das Europäische Parlament und den Rat der Europäischen Union, die Rechtsvorschriften für die Vollendung des Binnenmarkts um- und durchzusetzen; andererseits forderte sie eine Modernisierung der Industrie, die insbesondere durch Investitionen in Innovationen, Ressourceneffizienz, neue Technologien, Qualifikation sowie den Zugang zu Investitionskapital gefördert werden soll. Zudem sind (2) Maßnahmen zur Vereinfachung des Rechtsrahmens und Effizienzsteigerung der Verwaltungsbehörden auf EU-Ebene sowie nationaler und regionaler Ebene vorgesehen. Sie sollen Europa unternehmensfreundlicher machen. Weitere Kernthemen sind (3) die Erleichterung des Zugangs zu Drittlandmärkten außerhalb des Binnenmarkts durch die Harmonisierung internationaler Normen, ein öffentliches Beschaffungswesen, ein wirksamer Patentschutz und eine gute Wirtschaftsdiplomatie.

Ein entscheidendes Motiv europäischer Industriepolitik ist, dass ein starker industrieller Sektor in Europa nur dann Bestand haben kann, wenn sowohl auf EU-Ebene als auch in den einzelnen EU-Staaten eine kohärente Gesamtstrategie verfolgt wird. Neben einer sektoralen Industriepolitik und der Innovations-, Wachstums- und Beschäftigungsförderung in der Europäischen Union sind Verfahrensfragen und das Prozessmanagement innerhalb der Bürokratie wichtig. Die einzelnen Politikfelder der Wachstumsstrategie sind die Forschungs- und Technologiepolitik, die Weltraumpolitik und die Industriepolitik. In zunehmender Weise dominieren dabei – insbesondere angesichts der dynamischen Entwicklung von hochtechnologischen Angebots- und Nachfragefeldern in den USA, Japan, China, in den BRICS-Ländern und im gesamten pazifischen Raum – hochtechnologische Wachstums- und Wettbewerbsstrategien die industriepolitische Haltung der europäischen Industrieunternehmen sowie der nationalen und europäischen Bürokratien. Zusätzlich stehen die Industrie 4.0 und ausgewählte High-Tech-Sektoren im Mittelpunkt.

Die Industrie 4.0 bezeichnet eine gravierende Veränderung der Produktionsprozesse, wie dies bereits zur ersten industriellen Revolution im 19. und 20. Jahrhundert der Fall gewesen ist. Der aktuelle Prozess wird einen weiteren Schub der Digitalisierung innerhalb

1 Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den EWSA und den Ausschuss der Regionen. Für ein Wiedererstarren der europäischen Industrie, KOM (2014) 14.

der Industrieproduktion von Gütern, der IT-Architekturen von Unternehmen, der Administrationen, der industrienahen Dienstleistungen und des Internets der Dinge in Gang setzen. Dies wird die Grundlagen der industriellen Produktion global verändern. Einzelne High-Tech-Sektoren in Europa sind: (1) saubere Produktionstechnologien, (2) nachhaltige Bauwirtschaft, (3) saubere Fahrzeugtechnologien, (4) nachwachsende Rohstoffe, (5) Schlüsseltechnologien wie die Informatik, die Bio- und Nanotechnologie und (6) intelligente Stromnetze (Grid Nets). Industriepolitik bleibt eine allumfassende Modernisierungsstrategie für das verarbeitende Gewerbe, die großen ‚Global Player‘, die kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sowie die mittelständisch geprägte Industrie in der Europäischen Union. Im Rahmen dieser Zielsetzung sind regulatorische Einzelfragen von Bedeutung, wie sie sich dann in Details wie einheitlichen Normen, Verfahren, Baukomponenten von Industriegütern und Sicherheitsstandards in der Produktion, dem Abbau von nicht tarifären Hemmnissen oder Arbeitsrichtlinien in der industriellen Produktion auf dem Binnenmarkt niederschlagen. Dies materialisiert sich in der konkreten Rechtsetzung etwa mit Blick auf die Förderung von KMUs, der Produktions- und Vertriebsbedingungen einzelner Branchen oder der Angleichung der Rechtsvorschriften für Industrieprodukte. Damit werden sektorale Fragmentierung und sich einander überschneidende Anforderungen vermieden, wenn Produkte mehr als nur einer Rechtsvorschrift unterliegen.

Industriepolitische Ziel der Wachstumsstrategie: europäischer Binnenmarkt mit gestärkter industrieller Basis

Der Rahmen für eine gemeinschaftliche Industriepolitik ist und bleibt der Binnenmarkt. Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, wies vor dem Hintergrund der Kommissionsmitteilung zur Industriepolitik 2014 im Sommer 2015 dezidiert darauf hin, dass der Binnenmarkt in Zeiten zunehmender Globalisierung Europas größter Trumpf sei.² Dementsprechend ist die EU-Industriepolitik auch ein Teil der Binnenmarktstrategie, welche die Kommission Ende 2015 veröffentlicht hat.³ Die Binnenmarktstrategie soll durch eine ausgewogene Entwicklung der partizipativen Wirtschaft, durch die Unterstützung von KMUs sowie Start-ups bei ihrem Wachstum, durch die Verwirklichung eines grenzenlosen Binnenmarkts für Dienstleistungen, durch den Abbau von Hindernissen für den Einzelhandel und durch die Verhinderung der Diskriminierung von Verbrauchern und Unternehmern umgesetzt werden. Zudem soll sie eine Modernisierung des Normungssystems der Europäischen Union ermöglichen, mehr Transparenz, Effizienz und Rechenschaftspflicht bei der Vergabe öffentlicher Aufträge bewirken und den EU-Rahmen für die Rechte des geistigen Eigentums konsolidieren. Zusammen mit der Wachstumsstrategie 2020 der Kommission soll mit der Binnenmarktstrategie die Industrie in den Mittelpunkt eines veränderten EU-Wirtschaftswachstumsmodells gestellt werden. Programmatisch fordert „die Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung“ eine neue Herangehensweise, mit der die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen gestärkt, Wachstum und Arbeitsplätze geschaffen und der Übergang zu einer kohlenstoffarmen und ressourcen-effizienten Wirtschaft ermöglicht werden sollen.⁴

Die europäische Industriepolitik ist mit der Wachstumsstrategie 2020 und ihren sektora-

2 Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2015, 2016, S. 41.

3 Europäische Kommission: Mitteilung an die Presse. Ein vertiefter und gerechterer Binnenmarkt: Kommission stärkt die Chancen von Bürgern und Unternehmen, 28. Oktober 2016.

4 Olga Abramczyk: EuroConsults, In Europe we trust, abrufbar unter: <http://www.euroconsults.eu/service/eu-foerdernews/8675-industriepolitik-im-zeitalter-der-globalisierung.html> (letzter Zugriff 23.8.2016).

len, horizontalen sowie prozessualen Initiativen gut positioniert. Die Konzentration auf High-Tech-Bereiche, die Entwicklung der KMUs und eine Sensibilität für die unternehmerischen und öffentlichen Belange im Rahmen der Industrie 4.0 sind nach wie vor situationsgerecht und zukunftsfähig. Mit der Binnenmarktstrategie von 2015 wurde die Re-Industrialisierung der europäischen Wirtschaft programmatisch und operativ durch die Harmonisierung internationaler Normen, ein einheitliches öffentliches Beschaffungswesen, einen wirksamen Patentschutz und eine gute Wirtschaftsdiplomatie unterfüttert.

Der Brexit als Herausforderung für die europäische Industriepolitik

Wie viele EU-Politikfelder wird auch das Konstrukt der Industriepolitik von den Erschütterungen des Brexit-Votums tangiert. Dies bezieht sich in besonderer Weise auf die Wirtschaftsbeziehungen zur englischen Industrie und industrienahen Dienstleistungswirtschaft und belastet die Tätigkeit europäischer Firmen in Großbritannien wie auch die Existenzbedingungen britischer Unternehmen im Binnenmarkt. Britische Unternehmen erbringen etwa 10 Prozent der industriellen Bruttowertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes in der Europäischen Union; sie sind über gewachsene Handelsbeziehungen, komplexe Lieferketten, strategische Allianzen, Kooperationen, den äußerst wichtigen Finanzplatz London oder industrienahen Dienstleistungen auf das engste mit dem Binnenmarkt verknüpft, der die vier Freiheiten bisher für das Inselreich garantierte. Im Rahmen der EU-Forschungs- und Technologiepolitik stand dem Land der Zugang zum 80 Mrd. Euro starken Programm Horizont 2020 uneingeschränkt offen. Großbritannien war in das System der europäischen industriellen Arbeitsteilung über Markterschließungen, ausländische Investitionen und das wichtige britische Investmentbanking der großen angelsächsischen Geldhäuser eng mit der Entwicklung des Binnenmarkts und die Internationalisierung der EU-Industrie verknüpft. Diese wichtigen Essentials der europäischen wirtschaftlichen Performance stehen nun ein Stück weit zur Disposition – mit tausenden von einzelnen Konsequenzen.⁵

Der Brexit zwingt Großbritannien zu einer Vielzahl von schwierigen Entscheidungen, die insgesamt auf eine nationale Re-Regulierung des britischen Wirtschafts- und Handelsrechts hinauslaufen. Alles dies hat Folgen für die EU-Industriepolitik. Dabei steht außer Frage, dass die britische Brexit-Entscheidung das Land selbst, Deutschland als einen der wichtigsten Handels- und Kooperationspartner sowie die Europäische Union, wirtschaftlich wie politisch schwächt. Dabei gibt es keine Blaupause für einen geordneten industriellen Rückzug eines Mitgliedstaates aus der Europäischen Union. Besonders betroffen sind der Automobil- und der Energiesektor, die Telekommunikationsbranche, die Hersteller von Elektronik, die Metallproduktion, der Einzelhandel und die Finanzdienstleister. Mit dem Brexit ist ein Rückgang der Geschäfte mit Großbritannien zu erwarten, wobei die zukünftigen industriepolitischen Beziehungen mit Schottland aufgrund des Unwillens der Schotten zum EU-Austritt zusätzlich unklar sind. Die Industriepolitik ist ein fester Bestandteil der EU-Wirtschaftspolitik und Ausdruck des Willens, zu einer wirtschaftlichen Einheit zum gegenseitigen Vorteil zusammenzuwachsen. Inwieweit industrielle Aktivitäten und Verflechtungen geregelt werden, bestimmen die Regeln des EU-Binnenmarkts und die Handelspolitik. Die Briten sind an 33 Freihandelsabkommen mit insgesamt 62 Nicht-EU-Staaten beteiligt. Damit hängen 63 Prozent des britischen Außenhandels direkt und indirekt mit der EU-Mitgliedschaft zusammen, wobei die Handelsabkommen auch Form und

5 Bundesverband der deutschen Industrie: Industriepolitik Dossier. Innovation und Internationalisierung. Zum Strukturwandel der industriellen Investitionen, Berlin 2016.

Güte industrieller Produkte im internationalen Handel rechtlich verbindlich festlegen. Über den gemeinschaftlichen Rechtsbestand der Europäischen Union werden die industriepolitischen, wettbewerbspolitischen und arbeitsmarktrechtlichen Verhältnisse in den EU-Staaten neben nationalen Regelungen geregelt. Mit einem tatsächlichen Brexit werden diese Verhältnisse nach einer über 40-jährigen EU-Mitgliedschaft obsolet, was auch die industrielle Basis des Landes tangieren wird. Damit werden auch alle EU-Vorschriften für Großbritannien ungültig. Das Land muss nach Art. 50 EUV in zwei Jahren sein Verhältnis zur Union neu regeln und dabei sämtliche Vorschriften überprüfen, gegebenenfalls ändern und in britisches Recht überführen. Insgesamt geht es dabei um Tausende einzelner Regeln, Richtlinien und rechtlichen Vorgaben. Großbritannien muss auch entscheiden, ob es die EU-Zuschüsse an die armen Regionen Wales und Nordirland ersetzt. Fragen der Wettbewerbsfähigkeit müssen künftig wieder in London geklärt werden. Insofern ist der Brexit auch ein industriepolitischer Schock. Inwiefern das Land wirtschafts-, wettbewerbs- und industriepolitische Beziehungen zur Europäischen Union mittels eines EWR- oder eines reinen WTO-Modells neu organisieren kann, ist derzeit ungewiss. Optionen sind dabei Assoziationsmodelle, wie sie die Europäische Union mit Norwegen, der Schweiz oder der Türkei umgesetzt hat. Am schnellsten umzusetzen wäre das Norwegen-Modell, das die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) umfasst. Das hieße voller Marktzugang, Anpassung an EU-Standards, aber auch die Übernahme von EU-Recht und Beibehaltung der Personenfreizügigkeit. Eine rasche Umsetzung dieses Modells ist wegen der unberechenbaren Signalwirkung für andere beitragsmüde Staaten aber eine unbehagliche Option. Weniger Pflichten, aber auch weniger Rechte bietet das Schweiz-Modell. Dies bedeutet eingeschränkter Marktzugang, wobei alles individuell ausgehandelt werden muss. In diesem Modell gäbe es eine eingeschränkte Personenfreizügigkeit. Das Türkei-Modell realisiert einen partiellen Marktzugang mit strengen Vorgaben aus Brüssel, dafür aber auch keine Personenfreizügigkeit.⁶ Die vierte Option ist ein spezifisches UK-Modell, das eine maßgeschneiderte Lösung entwickeln könnte, wobei es die besonderen Komplikationen der Anbindung Schottlands, Nordirlands oder von Wales zusätzlich zu berücksichtigen hat. Weiter verkompliziert wird die Anbindung Schottlands an Großbritannien und Nordirland. Das Land hatte sich in einem Volksentscheid für einen Verbleib in Großbritannien entschieden. Der Brexit könnte nun eine Revision dieser Entscheidung zur Folge haben. Aufgrund der industriellen Erschließung der Nordseeölfelder und der steuerlichen Beibehaltung der Einnahmen durch Schottland bedeutet dies spürbare Folgen für die Bonität Englands. Bei jeder der genannten Optionen ist sicher, dass die industriepolitischen Ziele der EU-Wachstums- und Binnenmarktstrategie für die Insel im gewachsenen Rechtsrahmen der Gemeinschaft keine solche Geltung mehr haben werden wie bisher, sollte es nicht zu einer kompletten Revision des britischen Votums kommen. So oder so ist der Ruf des Industriestandorts Europa und seine Bonität schon jetzt beschädigt, wie es die Einschätzungen internationaler Ratingagenturen kurz nach dem Brexit-Votum signalisiert haben.

Weiterführende Literatur

- Bundesverband der Deutschen Industrie: Industriepolitik Dossier. Innovation und Internationalisierung. Zum Strukturwandel der industriellen Investitionen, Berlin 2016.
- Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2015, Brüssel 2016.
- Jürgen Turek: Industriepolitik, in: Werner Weidenfeld/ Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2013.

6 Christoph Röckerath/Eike Petering: Heute Journal, 5. Juli 2016.