

Industriepolitik

Jürgen Turek

Die industrielle Basis ist in den EU-Mitgliedstaaten ein Fundament von nationalem Wohlstand und Prosperität. Weil in den 1990er und 2000er Jahren die industrielle Wettbewerbsfähigkeit durch den hypnotischen Blick auf die Dienstleistungswirtschaft und die Wissensgesellschaft getrübt gewesen war, wurde in der Union die Reindustrialisierung und die Modernisierung der europäischen Wirtschaft zumindest in den letzten 15 Jahren aus guten Gründen wieder priorisiert. Eine starke Industrie steht darüber hinaus in vielen anderen Ländern der Welt aus mehreren Gründen im Fokus des Interesses. Diese sind:

(1) Im Jahr 2050 werden zwischen 10 und 11 Mrd. Menschen auf der Welt leben. Diese werden Bedürfnisse entwickeln, die nur auf der Grundlage einer differenzierten Industrie und eines arbeitsteiligen Welthandels befriedigt werden können.

(2) Global sind industrielle Fertigungsprozesse der Kern der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen und Volkswirtschaften. Dies trifft auch auf die hoch industrialisierte Europäische Union zu. Deshalb sind nachhaltige Anstrengungen nötig, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen von robusten industriellen Wirtschaftszweigen und Wertschöpfungsketten zu gewährleisten.

(3) Deshalb sind gute Beziehungen und effiziente Regelsysteme notwendig. Hier geht es nicht nur primär um industriepolitische Maßnahmen, sondern auch um die Konsequenzen, die mit der weltweiten Industrialisierung zusammenhängen. Das herausragende Beispiel dafür ist der Klimawandel, der seit gut einem Jahrhundert zum ungeliebten Kind der Industrialisierung geworden ist.

Eine neue industrielle Revolution tangiert die europäische Industriepolitik

An dieser Stelle ist es angesichts der Dynamik der Industrialisierung wichtig, auf den revolutionären Veränderungsdruck auf Fertigungsprozesse, Arbeitsbedingungen und deren sozioökonomische Folgewirkungen hinzuweisen. Europäische Industriepolitik hat jenseits von Richtlinien oder einzelnen Verordnungen auf den revolutionären Problemdruck und die wachsenden Konfliktpotenziale zu reagieren. Dies betrifft insbesondere die Konkurrenz auf dem Weltmarkt in wichtigen Branchen wie der Mobilitätswirtschaft, der Erzeugung wichtiger Vorprodukte wie etwa in der Stahlindustrie oder in den Bereichen Energie, Kommunikation und Logistik. Gleichzeitig drängt sich die Digitalisierung immer mehr in den Fokus der Industriepolitik. Das Internet der Dinge und die Industrie 4.0 führen zu einem Gestaltwandel der industriellen Wertschöpfung. Diese Entwicklungen führen durch disruptive Veränderungen zu schwierigen sozioökonomischen Organisationslagen. Diese Situation bringt sowohl gute Chancen für Problemlösungen als auch neue Problemfelder in die Welt. Datenschutz, der Schutz des geistigen Eigentums, Cybersicherheit, Privatheit oder Cyber-Krieg sind dabei nur die Spitze eines Eisbergs, der sich mit der Strömung der Globalisierung auf alle Länder der Welt zubewegt. Insofern befindet sich auch die EU-Industriepolitik auf schwierigem Terrain. Dieses vermintete Gebiet umschließt Problematiken des Umwelt- und des Klimaschutzes, der Arbeitsmarktorganisation, des Schutzes von geistigem Eigentum oder der Regulierung von Tarifbeziehungen, um nur einige zu nennen.

Zieht man eine weltwirtschaftliche Betrachtungsebene mit ein, hat auch der letzte G20-Gipfel in Hamburg 2017 gezeigt, wie schwer Einigungsprozesse hinsichtlich der weiteren Industrialisierung zu bewerkstelligen sind. Da hier Schwierigkeiten insbesondere zwischen den USA, China und Europa im Wettbewerb und in der Handelspolitik aufgetreten sind, berührt dies auch die europäische Industrie- und Handelspolitik.

Die europäische Industriepolitik ist eng verzahnt mit der Binnenmarktstrategie aus dem Jahr 2015, der Forschungs-, Technologie-, Telekommunikations- und Digitalisierungspolitik sowie den Politikfeldern, die einen engen Bezug zur industriellen Stärke der europäischen Wirtschaft haben. Gleichzeitig wirkt sie aufgrund von nationalen Animositäten in den USA und China auch noch auf die Außen- und Sicherheitspolitik ein. Insofern bleibt die Stärkung der industriellen Basis in der Europäischen Union weiterhin prioritär.

Priorisierungen europäischer Industriepolitik

Europäische Industriepolitik bezog sich 2017 vor diesem Hintergrund konkret auf wichtige Sachthemen dieser Agenda. Dies betraf ein Maßnahmenpaket zur Unterstützung und Vernetzung nationaler Initiativen, mit dem die Digitalisierung der Industrie und der europäischen Dienstleistungen gefördert werden soll. Weitere Schwerpunkte wurden mit Blick auf die europäische Stahl-, Automobil- und Fahrzeugindustrie gesetzt. Diese repräsentieren klassische Industrien, bei denen die europäischen Hersteller Kernkompetenzen und eine hohe Wettbewerbsfähigkeit genießen. Sie sind allerdings auch einer harten internationalen Konkurrenz und Herausforderungen wie Überangeboten, Wettbewerbsverzerrungen durch unlauteres Verhalten, Dumping auf dem Weltmarkt und Anti-Dumping-Maßnahmen seitens der regulierenden Bürokratien ausgesetzt. Insofern sind diese Branchen durch ein zuweilen bizarr verzerrtes Wettbewerbsumfeld geprägt. Eine herausragende Rolle spielt dabei China, das beharrlich in traditionell europäische Industriemärkte drängt und sich bezüglich planwirtschaftlicher Maßnahmen zur Protektion der heimischen Industrie von Europa und den USA nicht abschrecken lassen will.

Trotz des Aufbruchs in das digitale Zeitalter bleiben traditionelle Industrien wichtig. Dies ist zum Beispiel die Stahlindustrie. Auf sie entfallen 1,3 Prozent des EU-Bruttoinlandsprodukts; sie spielt für viele andere Industriebranchen wie etwa die Bau- und Automobilindustrie oder den Maschinenbau eine wichtige Rolle. Europas Stahlindustrie beschäftigt etwa 328.000 Menschen. Einer Studie des US-amerikanischen Economic Policy Institutes (EPI) zufolge stehen in den kommenden Jahren europaweit zwischen 1,7 und 3,5 Mio. Arbeitsplätze in der EU-Stahlproduktion und Stahlverwertung zur Disposition, falls der chinesischen Dumpingpolitik politisch nicht Einhalt geboten werden kann.¹

Trotz der Anstrengungen für Innovationen und Modernisierung der Branche hat sich die Wettbewerbsposition der Europäischen Union auf dem Stahlmarkt verschlechtert. Das Überangebot von Stahl und aggressive Handelspraktiken von Drittländern wie China haben zu einer Welle von unlauteren Handelspraktiken geführt, welche die Marktbedingungen verzerren. Die Europäische Kommission ergriff deshalb im März 2017 Gegenmaßnahmen wie die Einführung vorläufiger Antidumping-Maßnahmen und eines Systems zur Überwachung für Stahlerzeugnisse, die Bereitstellung von Finanzmitteln für die Modernisierung der Stahlindustrie sowie die Förderung qualifizierter Arbeitskräfte.²

1 Carsten Dierig: Billig-Importe gefährden Millionen Jobs in Europa, in: Die Welt, 17.2.2016.

2 Ebd.

Angesichts von umwelt- und klimapolitischen Interessen unterbreitete die Kommission zudem Gesetzgebungsverfahren, die sicherstellen sollen, dass sich die Automobilhersteller an die Sicherheits-, Umwelt und Herstellungsanforderungen der Union halten. Dafür wurde eine hochrangige Gruppe der Automobilindustrie (GEAR 2030) zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und der technologischen Spitzenposition der Automobilindustrie eingerichtet. Von dort wurden realistischere Prüfverfahren für die Messung der Emissionen von Stickoxiden und Kohlenstoffdioxiden gefordert. Außerdem hat die Kommission Vorschläge zur Überarbeitung des Systems der Marktzulassung von Fahrzeugen vorgelegt. Die Verordnung zielt auf Unabhängigkeit bei den Fahrzeugprüfungen und eine verstärkte Überwachung bereits angemeldeter Autos sowie auf eine Stärkung der EU-Aufsicht ab.³

Mit Blick auf die Bedeutung der Industrie 4.0 ist zudem eine zukunftsorientierte Strategie der Mitgliedstaaten wie auch der Union nötig. Mit dem digitalen Binnenmarkt⁴ hat die Kommission einen strategischen Akzent dafür gesetzt. Im Juni wurde eine EU-Plattform für intelligente Spezialisierung eingerichtet. Mit ihr sollen die Zusammenarbeit zwischen Regionen, Unternehmens-Clustern und Unternehmensnetzwerken unterstützt sowie die Entwicklung ehrgeiziger Investitionsprojekte gefördert werden, die mit den Mitteln der EU-Programme, der Investitionsoffensive für Europa und aus privaten Finanzierungsfonds unterstützt werden können.⁵ Zudem sollen die Entwicklung gemeinsamer Standards in Schwerpunktbereichen wie den 5G-Kommunikationsnetzen beschleunigt und die öffentlichen Dienste modernisiert werden. Die Einrichtung einer europäischen Cloud soll eine virtuelle Umgebung schaffen, in der Europas 1,7 Mio. Forscher und 70 Mio. Fachkräfte in Wissenschaft und Technologie große Mengen an Forschungsdaten speichern, verwalten, auswerten und wiederverwenden können. Insgesamt ist die Digitalisierung der europäischen Wirtschaft ein priorisiertes Anliegen der Kommission. Dies haben der Vizepräsident für den digitalen Binnenmarkt, Andrus Ansip, der für digitale Wirtschaft und Gesellschaft zuständige EU-Kommissar Günther Oettinger sowie die EU-Kommissarin für den Binnenmarkt, Industrie, Unternehmertum und kleinere wie mittlere Unternehmen, Alzbieta Bienkowska, Mitte 2016 in einer Erklärung dezidiert festgestellt.⁶ Dazu will die Kommission die Koordinierung nationaler und regionaler Initiativen zur Digitalisierung der Wirtschaft unterstützen, Investitionen in öffentlich-private Partnerschaften in den Mittelpunkt stellen, 500 Mio. Euro in ein unionsweites Netz von Technologieexzellenzzentren stecken, mit großen Pilotprojekten Technologien für das Internet der Dinge, die moderne Fertigungstechnik und smarte Technologien fördern, nachhaltige Rechtsvorschriften für eine digitale Wirtschaft und Gesellschaft verabschieden und eine Agenda für die berufliche Qualifizierung in einer digitalisierten Europäischen Union vorlegen. Diese Initiative ist nach Auskunft der Kommission die erste industriebezogene Maßnahme im Rahmen der Strategie für den digitalen Binnenmarkt, die von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Oktober 2015 angekündigt worden war.⁷

3 Europäische Kommission: Mitteilung an die Presse. Europäische Kommission verschärft Vorschriften, damit Pkw sicherer und umweltfreundlicher werden, 27. Januar 2016, IP/16/167.

4 Siehe auch den Beitrag „Digitale Agenda und Cybersicherheit“ in diesem Buch.

5 Europäische Kommission: Die EU im Jahr 2016 – Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, Brüssel 2017, S.38.

6 Europäische Kommission: Mitteilung an die Presse. Die Kommission ebnet den Weg für die Digitalisierung der europäischen Industrie, 16. April 2016, IP/16/1407.

7 Ebd.

Die Europäische Union steht unter Druck

Die Digitalisierung ist das große EU-Projekt im 21. Jahrhundert, wird aber derzeit durch externe und interne Störungen in klassischen Industriebereichen in den Hintergrund gedrängt. Dies betrifft besonders die Stahlindustrie und die Automobil- und Fertigungstechnik. Gerade die deutsche Automobilindustrie ist durch Kartellabsprachen und Abgasmanipulationen doppelt betroffen. Zum einen hat der Skandal um getäuschte Abgaswerte die Branche hart getroffen, zum anderen geschieht dies zu einem Zeitpunkt, zu dem der mobile Individualverkehr im Rahmen der Umstellungen auf Elektroautos und selbstfahrende Fahrzeuge mit künstlicher Intelligenz die gesamte Sparte ohnehin mit einem hohen Innovationsdruck konfrontiert, der die europäische Mobilitätswirtschaft als Ganzes betrifft. Hinzu kommt die Konkurrenz für traditionelle High- und Middle-Tech-Industrien aus den Schwellenländern sowie der Anpassungsdruck durch die Digitalisierung. Ein herausragendes Thema ist seit Ende 2016 das Verhalten Chinas auf dem Weltmarkt für Industrieprodukte. Der Stahlmarkt und die chinesische Industriepolitik sind für die Europäische Union zu einer besonderen Herausforderung geworden, die mit der Frage einer Anerkennung Chinas als Volkswirtschaft im marktwirtschaftlichen Sinne anstelle einer sozialistischen Planwirtschaft verbunden ist. Davon hängt die Legitimation industrie- und handelspolitischer Aktionen der Europäischen Union zur Abwehr als unfair erachteter Handelspraktiken ab. Seit 2016 hat China nach den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) handelspolitisch das Recht, einen solchen Status zu beanspruchen. Die Europäische Kommission ist aber nicht bereit, China diesen Status zu gewähren, obwohl sie dies seit Dezember 2016 mit Blick auf die 15-jährige Mitgliedschaft Chinas in der WTO eigentlich hätte tun müssen. Aus ihrer Sicht ist der chinesische Stahlmarkt durch staatliche Eingriffe dominiert. Eine Studie zeigte diesbezüglich auf,⁸ dass Stahlunternehmen von einer exklusiven Förderung profitierten: Sie hatten einen besonderen Zugang zu billigen Krediten, erhielten subventionierte Frachtraten, hatten Zugriff auf verbilligte Stromversorgung, missachteten Umwelt-, Arbeits- und Sicherheitsstandards, wurden bei der Erschließung von Rohstoffquellen unterstützt und profitierten von der staatlichen Steuerung der Produktion und des Außenhandels.⁹ Diese Situation zeigt die gegenwärtige außen-, handels- und wirtschaftspolitische Brisanz der europäischen Industriepolitik auf, die in Zukunft die Performanz der europäischen Industrielandschaft prägen wird.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission; Die EU im Jahr 2016 – Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, Brüssel 2017.

Jürgen Turek: Industriepolitik, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der europäischen Integration 2013, Baden-Baden 2013, S. 187 ff.

Markus Taube/Christian Schmidtkonz/Think! Desk: Final Extended Report. Assessment of the normative and policy framework governing the Chinese economy and its impact on international competition, München 2015.

8 Markus Taube/Christian Schmidtkonz/Think! Desk: Final Extended Report. Assessment of the normative and policy framework governing the Chinese economy and its impact on international competition, abrufbar unter: http://static1.squarespace.com/static/5537b2f8e4b0e49a1e30c01c/t/55d1966ae4b02198ab303ccb/1439798890849/MES%2BChina%2BStudy_Taube_Full%2BVersion-13August15_F.pdf (letzter Zugriff: 8.8.2017).

9 Stahl online: Blickpunkt: Marktwirtschaftsstatus für China?, abrufbar unter [http://www.stahl-online.de/index.php/themen/wirtschaft/aussenhandel/mes-china/](http://www.stahl-online.de/in dex.php/themen/wirtschaft/aussenhandel/mes-china/) (letzter Zugriff: 8.8.2017).