

Industriepolitik

Jürgen Turek

In der Europäischen Union herrscht mit Blick auf die industriell basierte Wertschöpfung und die Wettbewerbsfähigkeit des produzierenden Gewerbes aktuell Erleichterung. Dies betrifft insbesondere die kleinen und mittleren Unternehmen (KMUs), die das Rückgrat der europäischen Industrie bilden. Nachdem sie mit Blick auf die Schulden- und Währungs Krise mit einem instabilen wirtschaftlichen Umfeld zu kämpfen hatten, konnten sie nach Angabe der Europäischen Kommission 2013 erstmals seit 2008 wieder einen Anstieg der aggregierten Beschäftigung und Wertschöpfung verzeichnen.¹ Dies ist ein beachtliches Ergebnis der europäischen Wirtschaft, zu dem die europäische Industriepolitik der EU besonders beitragen will. Sie ist auf der Grundlage von Artikel 173 AEUV ein wichtiger Teil der Wachstumsstrategie „Europa 2020“ für die zweite Dekade des 21. Jahrhunderts. Hierbei wurden verschiedene einzelne Maßnahmen formuliert. Die jüngsten wurde in der Mitteilung „Für ein Wiedererstarken der europäischen Industrie „vom Januar 2014 erläutert und bezieht dezidiert die Perspektive eines nachhaltigen Wachstums der europäischen Industrie mit ein.

Renaissance der europäischen Industrie

In Europa ist seit Ende der 1990er Jahren eine mentale Verschiebung hinsichtlich der Bedeutung des industriellen Sektors zu verzeichnen. Bis in die 2000er Jahre hinein dominierte die Auffassung, dass Europa durch die Globalisierung immer mehr unter Anpassungsdruck gerate. Dies führe zu einer unaufhaltsamen Deindustrialisierung, an dessen Ende eine ausgeprägte Dienstleistungswirtschaft mit nur einem kleinen industriellen Sektor stehe. Diese Perspektive hat sich als falsch erwiesen und insbesondere die Länder enttäuscht, die wie Großbritannien prioritär auf eine Stärkung des Dienstleistungssektors gesetzt hatten. Demgegenüber hat sich gezeigt, dass vielmehr eine Reindustrialisierung mit Blick auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrien und die Prosperität der Mitgliedstaaten in der EU vonnöten ist, was etwa der Bundesrepublik Deutschland mit seiner ausgeprägten Industriekultur und einem robusten Mittelstand entsprach. Trotz einem Rückgang der realen Wirtschaftsleistung von über 5 Prozent im Krisenjahr 2009 konnte die Wirtschaftskrise bis heute gut überwunden werden. Eine ausgeprägte Industriekultur und eine robuste Industrielandschaft gelten für Europa als wichtig für eine erfolgreiche und Wohlstand generierende Wirtschaftsstruktur. Die Industrie ist also kein Auslaufmodell, wie in naiver Weise in Europa gesagt worden ist; und das hat die Europäische Kommission erkannt. Dazu will sie mit industrieller Förderung sowie einer Akzentuierung auf Forschung und Innovation beitragen.²

Das Leitbild einer starken Industrielandwirtschaft ist in Europa somit wieder stärker präsent. Europa kann nicht auf eine starke Industrie als Herzstück seiner Wirtschaft verzichten. Es braucht mehr Unternehmen des verarbeitenden Gewerbes und der Realwirtschaft, um wirtschaftliches Wachstum anzukurbeln und die Zahl der Beschäftigten zu

1 Vgl. Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2013, Brüssel 2014, S. 63.

2 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft: Die Zukunft der Industrie in Deutschland und Europa, IW-Analyse 88, Köln 2013.

halten oder zu steigern. Von neuen Unternehmen werden Jahr für Jahr etwa 4 Millionen Arbeitsplätze geschaffen – das sind 85 Prozent aller neuen Arbeitsplätze in der Privatwirtschaft der EU.³ Besonders wichtig sind dabei verarbeitende Produktionsbetriebe in den Branchen der Automobil-, ITK-, Chemie- oder Stahl- und Maschinenbauindustrie. Das Leistungsniveau der Industrie hat sich in Europa zwar stabilisiert, ist aber von 15,5 Prozent im Jahr 2012 auf 15,1 Prozent im Jahr 2013 gefallen. Die Konvergenz zwischen den Mitgliedstaaten mit der wettbewerbsfähigsten Industrie und jenen mit einer schwachen Industrie stagniert. Allerdings ist die EU-Industrie nach wie vor Weltmarktführer in verschiedenen Branchen des verarbeitenden Gewerbes und die EU hat trotz der intensivierten Konkurrenz mit China und den aufstrebenden BRIS-Staaten nur wenige Anteile am weltweiten Export eingebüßt. Trotz dieser relativ undramatischen Bilanz rief die EU-Kommission im Januar 2014 im Bewusstsein um die wichtige Rolle der europäischen Industrie den Aktionsplan „Unternehmertum 2020“ in Leben. Durch eine Kombination von Investitionen, Modernisierungen und Impulsen für die Bildung soll dieser Aktionsplan die Wachstums- und Beschäftigungsdynamik innerhalb der europäischen Industrie verstärken.⁴

Schwerpunkte

Angesichts des Paradigmenwechsels von einer einseitigen Dienstleistungsgesellschaft zu einer multiplen wissensbasierten Industriegesellschaft des 21. Jahrhunderts, hat die EU-Kommission 2013 ihre spezifischen Ziele en Detail weiter definiert. Dies sind (1.) eine bessere Unterstützung für die Stahlindustrie, (2.) eine Förderung der Bauindustrie, (3.) Erleichterungen für die Verteidigungs- und Sicherheitsindustrie und (4.) ein Gebührennachlass für KMUs nach dem EU-Chemikalienrecht.⁵

Im Bereich der Stahlindustrie schlägt die EU-Kommission mit einem Aktionsplan politische Maßnahmen vor, um die Nachfrage nach Stahl aus EU-Produktion anzukurbeln. Schwerpunkt dabei ist, den Stahlproduzenten der EU durch faire Handelspraktiken Zugang zu externen Stahlmärkten zu ermöglichen. Zusätzlich sind Innovationen, Energieeffizienz und nachhaltige Produktionsprozesse für eine neue Generation von Stahlerzeugnissen wichtig. Diese wiederum zählen für andere europäische Schlüsselindustrien. Die Stahlproduktion in Europa bleibt somit von strategischer Bedeutung.

Bauunternehmen, die in anderen EU-Mitgliedstaaten tätig werden wollen, soll der Zugang zu diesen Märkten erleichtert werden. So ist 2013 die neue Verordnung für Bauprodukte in Kraft getreten. Sie soll den Unternehmen dabei helfen, auf dem europäischen Binnenmarkt mit weniger bürokratischem Aufwand erfolgreich tätig werden zu können.

Mitte 2013 hat die EU-Kommission einen weiteren Aktionsplan vorgestellt, um Innovation, Wachstum und Beschäftigung in dem stark fragmentierten europäischen Markt für Sicherheit und Verteidigung zu stimulieren. Dies ist politisch explizit gewollt, denn der Europäische Rat priorisierte im Dezember 2013 mit einer Mitteilung die Themen Binnenmarkt im Verteidigungssektor, umfassende Industriepolitik und Synergien zwischen zivilen Forschungsprogrammen, dem Rahmenprogramm „Horizont 2020“ und den von der Europäischen Verteidigungsagentur koordinierten Programmen. Rat und Kommission machten deutlich, dass sie fördernde und protektionistische Maßnahmen in strategischen Schlüsselsektoren der europäischen Industrie umsetzen wollen.

3 Vgl. Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2013, a.a.O., S. 63.

4 Vgl. Mitteilung der Kommission: Aktionsplan Unternehmertum 2020 – Den Unternehmertegeist in Europa neu entfachen, COM(2013) 407.

5 Vgl. Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2013, a.a.O., S. 64f.

Die Kommission hat gleichzeitig die Gebühren gesenkt, die von KMUs für die Registrierung chemischer Stoffe zu entrichten sind, was diesen Unternehmen dienen soll, in der schwierigen weltweiten Marktlage wettbewerbsfähig zu bleiben.

Neben diesen sektoralen Schwerpunkten setzt die Europäische Kommission traditionell auf flächendeckende bzw. horizontale Maßnahmen für den gesamten Industriesektor. Diese erfassen besonders die Bedürfnisse der KMUs und konzentrieren sich auf einen verbesserten Zugang zu finanziellen Quellen in der EU, auf steuerliche Erleichterungen, auf kohäsionspolitische Maßnahmen sowie auf eine schlankere, einfachere und im Ergebnis kostengünstigere EU-Rechtsetzung im europäischen Binnenmarkt.

So schlug die EU-Kommission Ende 2013 einen neuen Standard für die Mehrwertsteuererklärung vor. Damit soll eine Kostenersparnis von jährlich etwa 15 Milliarden Euro für die Unternehmen erzielt werden. Erreicht werden soll dies durch eine Reduzierung des Verwaltungsaufwands für die Unternehmen; gleichzeitig soll dies die steuerrechtlichen Maßnahmen vereinfachen und die Steuerverwaltung in der EU effizienter machen. Die Kommission setzt also auf eine Win-win-Situation mit Vorteilen für alle beteiligten Parteien.

Die Kommission fühlt sich damit einer intelligenteren Rechtsetzung verpflichtet. Es handelt sich hierbei um eine der Initiativen, die im ‚Programm für die Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtssetzung (REFIT)‘ aufgeführt werden und durch die die Verwaltungslast für die Unternehmen verringert werden sollen. REFIT ist eine wichtige Initiative, um eine Kompatibilität zwischen Rechtssetzung und juristischer Exekution seitens der Behörden in der EU auf der einen Seite und den Überlebensbedingungen sowie Handlungsnotwendigkeiten der Unternehmen zur Wahrung ihrer Wettbewerbsfähigkeit auf der anderen Seite herzustellen. Die Art und Weise der rechtlichen Regulierung und ihr Ausmaß hat große Auswirkungen darauf, wie Unternehmen im Binnenmarkt und darüber hinaus ihre Wettbewerbsfähigkeit realisieren können. Sie zielt im Binnenbereich darauf ab, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, die Unternehmen und Verbrauchern gleichermaßen zugute kommen. Dadurch sollen auch die Gesundheit und Sicherheit der Bürger geschützt und ihre Rechte als Verbraucher und Wirtschaftssubjekte gewahrt werden. Eine (möglichst) harmonische Rechtssetzung bildet im Idealfall einen wirklich einheitlichen Rechtsrahmen, der 28 unterschiedliche nationale Gesetze ersetzen oder aneinander angleichen soll. Er soll es den EU-Mitgliedstaaten gestatten, Probleme zu lösen, die an nationalen Grenzen nicht Halt machen. Dieser, auf einen ersten Blick ‚trocken-bürokratische‘ wirkende Kontext macht deutlich, wie sehr nicht nur programmatische Impulse oder finanzielle Anreize die europäische Industrie vitalisieren können, sondern dass eine maßvolle und intelligente Regulation mindestens ebenso wichtig für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ist wie eine sektorale und horizontale Industriepolitik. Insofern kümmert sich die EU-Kommission weiter auch um maßgeschneiderte Rechtsvorschriften in der EU, um wieder auf einen robusten Wachstums- und Beschäftigungspfad zu kommen. Deshalb hat die EU-Kommission in den letzten Jahren konzentrierte Anstrengungen unternommen, um die Gesetzgebung zu verschlanken und die Regulierungslast zu verringern. Dazu hat sie 660 Initiativen zur Vereinfachung, Kodifizierung oder Neufassung verabschiedet. Über 5.590 Rechtsakte wurden aufgehoben.⁶

Grundlage dafür war auch eine Konsultation der KMUs, welche Vorschriften den größten Verwaltungsaufwand verursachen. Dies sind nach Meinung der Unternehmen u.a. Vorschriften hinsichtlich von Registrierungen, Bewertung und Zulassung chemischer Stoffe, die Mehrwertsteuer, die Produktsicherheit, die Anerkennung von Berufsqualifikationen,

6 Vgl. ebd., S. 66.

Datenschutz, das öffentliche Auftragswesen und der modifizierte Zollkodex. Um den Verpflichtungen mit Blick auf die regulatorischen Eignung der EU-Vorschriften zu genügen, legte die Kommission im Oktober 2013 für jedes Politikfeld dar, wo sie nun tätig werden will, um die Regulation auf EU-Ebene zu vereinfachen oder zurückzuziehen, die Belastung für die Wirtschaft zu reduzieren und zu gewährleisten, dass die Anwendung des EU-Rechtsrahmens einfacher wird. Im Ergebnis legte die Behörde eine Übersicht der Maßnahmen vor, die sich in Umsetzung befinden oder Parlament und Rat zur Verabschiedung vorgelegt werden sollen. Desweiteren kündigte die Kommission an, einen REFIT-Anzeiger zu veröffentlichen, in dem die gemachten Fortschritte aufgezeichnet werden.

Reindustrialisierung und verwaltungstechnische Rationalisierung

Die Reindustrialisierung der europäischen Wirtschaft ist ein notwendiges Programm, die Vereinfachung und Effektivierung der wirtschaftspolitischen Regulierung eine wichtige Maßnahme zur Stärkung des Standorts Europa in der Weltwirtschaft. Es ist wichtig, dass die Elemente (1.) Programmatik, (2.) Finanzierung und (3.) operative Umsetzung der Industriepolitik gleichermaßen bedacht und operationalisiert werden. Wie in der Vergangenheit etwa mit dem Aktionsplan CARS 2020 der für Europa wichtige Sektor der Automobilindustrie gefördert wurde, sind andere Sektorenprogramme wie die chemische Industrie, die Bauindustrie oder die Stahlindustrie wichtig.

Betrachtet man die Wachstumsstrategie 2020 der EU mit ihren Komponenten der Forschungs- und Technologiepolitik, der Weltraumpolitik und der Industriepolitik wird heute eine integrierte Wettbewerbsstrategie sichtbar, wie sie bereits 2005 mit der Umsetzung des Lissabon-Programms damals intendiert war. Mit Blick auf die Schlüsseltechnologien der Zukunft und auf die spezifischen Wettbewerbsvorteile europäischer Unternehmen auf dem Weltmarkt ist eine Konzentrierung von Politikfeldstrategien und einzelnen Maßnahmen sinnvoll. Dabei spielen der Mittelstand und KMUs eine herausragende Rolle. Im Gegensatz zu der Hysterie der „Neuen Ökonomie“ Anfang der 2000er Jahre oder der Perversionen auf den Finanzmärkten zwischen 2007 und 2012 sind dabei ein solide wirtschaftender Mittelstand und klug agierende Großunternehmen für eine kontinuierliche industrielle Wertschöpfung in Europa wichtiger als Scheininnovationen oder Spekulation. Für Deutschland ist diese mittelständisch geprägte und bodenständige Industrie von herausragender Bedeutung. Sie befähigt die Bundesrepublik seit über 30 Jahren, Höchstleistungen im globalen Wettbewerb zu erzielen und eine Fülle ‚unsichtbarer‘ Champions (Hidden Champions) hervorzubringen, welche unverzichtbare Innovationen oder Zulieferungsleistungen auf dem Weltmarkt erbringen.⁷ Mit 30 Prozent erbringt Deutschland den größten Teil der Bruttowertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes der EU, vor Italien mit 12 Prozent, Frankreich mit 11 Prozent und England mit 10 Prozent (Zahlen für 2013). Für Deutschland und diese Länder ist eine europäische Industriepolitik deshalb wichtig, die konsequent neben sektoralen oder horizontalen Initiativen auch weitere Schritte hin zu einer Verringerung von Verwaltungslasten integriert.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2013, Brüssel 2014.
Institut der deutschen Wirtschaft: Die Zukunft der Industrie in Deutschland und Europa, IW-Analyse 88, Köln 2013.

Hermann Simon: Hidden Champions. Aufbruch nach Globalia. Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer, New York/Frankfurt/M. 2012.

⁷ Vgl. Hermann Simon: Hidden Champions. Aufbruch nach Globalia. Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer, New York/ Frankfurt/ M. 2012.