

Industriepolitik

Jürgen Turek

Die europäische Industriepolitik bleibt ambitionierter Teil der Strategie „Europa 2020“. Sie hat die Lissabon-Strategie für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit aus dem Jahr 2000 ersetzt. Damit sind die Industrie und das verarbeitende Gewerbe sowie die Dienstleistungssektoren innerhalb der EU ein wichtiger Bestandteil der Wachstumsstrategie der EU für die zweite Dekade des 21. Jahrhunderts. Ihre Zielvorgaben sind nach Art. 173 AEUV: 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.¹

Der für die Industrie relevante Rechtsrahmen wird immer mehr auf europäischer Ebene gesetzt. Die Industriepolitik ist branchenübergreifend ausgerichtet und 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 insbesondere die Forschungs- und Technologiepolitik (FTE). Hinzu kommen Initiativen in einzelnen Sektoren. Die EU-Kommission und Mitgliedstaaten nehmen eine Lagebeurteilung des Wirtschaftszweiges vor. Darauf aufbauend entwickeln sie eine Strategie zur Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Ziel ist dabei aber nicht eine staatlich gelenkte Struktursteuerung. Vielmehr soll auf die Besonderheiten einzelner Branchen im Hinblick auf Sektor übergreifende Themen wie Verfügbarkeit von Fachkräften, Innovation oder den besseren Schutz geistigen Eigentums eingegangen werden, um so die Standortbedingungen in der Europäischen Union zu verbessern. Sektorinitiativen gab und gibt es unter anderem in der Automobilindustrie, der Elektrotechnik und der Chemischen Industrie.²

Mit Blick auf den Anteil des verarbeitenden Gewerbes plädiert die EU-Kommission nun verstärkt dafür, Wachstum und Konjunktur durch eine robustere europäische Industrie anzukurbeln bzw. zu befestigen.³ Dazu will sie mit industrieller Förderung sowie mit einer Akzentuierung auf Forschung und Innovationen beitragen. Im Kern verdeutlicht diese Haltung, dass Europa eine Re-Industrialisierung braucht.⁴ Der Blick auf Großbritannien, wo in den letzten 30 Jahren zwei Drittel der Industrie verloren gegangen sind, hat hierbei aber gezeigt, wie schwer Prozesse der De-Industrialisierung rückgängig zu machen sind.

Impulse für eine nachhaltige Realwirtschaft

Die Europäische Union strebt im Rahmen ihrer Industriepolitik mehr wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit an. Vor dem Hintergrund einer wirtschaftspolitischen Verengung des Blick-

1 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.

2 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, <http://www.bmwi.de/DE/Themen/Industrie/Industriepolitik/europaeische-industriepolitik.html>.

3 Vgl. Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit 2012, http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2011_de.pdf, S. 60.

4 Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Die Zukunft der Industrie in Deutschland und Europa, Köln 2013.

winkels auf die vermeintlichen Stärken einer Dienstleistungs- und digitalen Wirtschaft (New Economy), der Bedrohung des europäischen Finanzsystems, der Staatsschuldenkrise und der anwachsenden Konkurrenz insbesondere der BRICS-Staaten wächst die Erkenntnis, dass Europa in erster Linie eine robuste Realwirtschaft braucht, um nachhaltiges Wirtschaftswachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen anzukurbeln. Mit dieser Auffassung bekräftigt die europäische Ebene ihre Strategie, innerhalb einer umfassenden und konzentrierten Wertschöpfungskette von Forschung, Invention, Patentierung, Innovation und Vermarktung in Schlüsselbranchen führend zu bleiben oder zu werden. Dementsprechend muss Europa nach Ansicht der EU-Kommission sein industrielles Potenzial erkennen, wertschätzen und besichern. Derzeit macht der Anteil des verarbeitenden Gewerbes am Bruttosozialprodukt (BIP) der EU 16 Prozent aus. Die Kommission schlägt angesichts dieser als zu niedrig empfundenen Relation vor, für 2020 eine Zielvorgabe von 20 Prozent festzulegen und erinnert daran, dass die Industrie in Schlüsselbranchen wie der Automobilindustrie, der Luft- und Raumfahrt oder der Chemieindustrie weltweit führend oder wenigstens wettbewerbsfähig sei. Auf die Industrie entfielen schließlich immer noch vier Fünftel der EU-Exporte, und 80 Prozent aller privaten FTE-Investitionen würden im verarbeitenden Gewerbe getätigt.⁵

Pfeiler und Schwerpunkte

Um europäische Unternehmen für den internationalen Wettbewerb zu stärken, hat die Europäische Kommission am 10. Oktober 2012 ihre Mitteilung „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung“ vom Oktober 2010 im Rahmen einer Halbzeitbewertung aktualisiert. Sie legte damit einen umfangreichen Katalog für eine proaktive Industriepolitik vor. Die Notwendigkeit dieser Aktualisierung leitet die Kommission aus gravierenden Fehlentwicklungen der Vergangenheit ab. Prägende Negativbeispiele sind demnach etwa die anhaltenden Schwierigkeiten in der europäischen Solarbranche oder das krasse Missverhältnis von Patenten zu Marktanteilen bei der Produktion von Lithium-Batterien. Obwohl der EU-Markt für Solarzellen etwa 77 Prozent des Weltmarkts für Photovoltaik-Energie ausmache und 30 Prozent der relevanten Patente aus Europa kämen, würden nur 13 Prozent der Solarzellen in Europa produziert. Im Bereich der Batterietechnik sei dieses Verhältnis noch krasser: obwohl europäische Firmen über 30 Prozent der Patente hielten, hätten sie einen Anteil von 0 Prozent der weltweiten Produktion. Vor dem Hintergrund der Sensibilisierung der EU-Kommission in diesen Bereichen hat die Einführung von Strafzöllen für chinesische Solartechnologie Anfang 2013 Konsequenzen gezeitigt. Wesentliche Voraussetzungen einer effizienten Industriepolitik sollen zukünftig vier tragende Säulen sein:⁶

- Investitionen in Innovationen: Ziel ist es, bei Investitionen in Innovationen wieder das Vorkrisenniveau (also den Zustand vor 2007/2008) zu erreichen. Der Schwerpunkt liegt dabei auf Bereichen, die über erhebliche Wachstums- und Beschäftigungspotenziale verfügen. Dies sind fortschrittliche Technologien für saubere Produktion, nachhaltige Industrie- und Baupolitik und Rohstoffe, umweltfreundliche Fahrzeuge, biobasierte Produkte, Schlüsseltechnologien und intelligente Stromnetze.
- Verbesserte Marktbedingungen: Es geht in diesem Bereich um eine bessere Funktionalität des Binnenmarkts und eine intensivere Beachtung internationaler Märkte. Die EU-Kommission regt an, sich auf Sektoren zu konzentrieren, in denen schnell Fortschritte

5 Vgl. Mitteilung der Kommission: Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung. Aktualisierung der Mitteilung zur Industriepolitik (COM (2012) 582).

6 Vgl. Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit 2012, a.a.O., S. 60f.

erzielt werden können. Dies sind eine Verbesserung des Binnenmarkts für Waren, Förderung des digitalen Binnenmarktes, Schutz geistigen Eigentums und stärkere Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen bei der internationalen Ausrichtung. Der Anteil europäischer KMU, die auf dem Weltmarkt aktiv sind, soll mittelfristig von 13 Prozent auf 25 Prozent ansteigen.

- Zugang zu Kapital: Ziel ist eine verbesserte Kreditvergaben an die Realwirtschaft. Dies soll unter Einbeziehung der Europäischen Investitionsbank und der Strukturfonds durch eine effizientere Bereitstellung öffentlicher Mittel erfolgen. Hemmnisse für Risikokapitalfonds sollen beseitigt und grenzüberschreitende Geschäfte von KMU vereinfacht werden.
- Humanressourcen und Qualifikation: In diesem Bereich sollen die Qualifikationen der Arbeitnehmer an den Strukturwandel angepasst werden; zudem soll erreicht werden, dass der zukünftige Qualifikationsbedarf besser antizipiert wird.

Darüber hinaus hat die Europäische Kommission Ende 2012 zwei Berichte zur industriellen Wettbewerbsfähigkeit angenommen. Deutschland kommt hier eine führende Rolle zu. Zusammen mit den skandinavischen Ländern, Österreich, den Niederlanden, Irland, Belgien und Frankreich liegt es mit seiner beständigen Leistungsfähigkeit vorne. Weniger gut dagegen schneiden südeuropäische Länder sowie Estland, Slowenien und Luxemburg ab. Beim neuen Anzeiger zum Vergleich der industriellen Leistung der Mitgliedstaaten werden fünf Schlüsselbereiche berücksichtigt: Industrieproduktivität, Ausführleistung, Innovation und Nachhaltigkeit, Unternehmensumfeld und Infrastruktur sowie Finanzierung und Investitionen.⁷

Eine wichtige Rolle spielt in Europa die Automobilindustrie. Sie repräsentiert eine Schlüsselbranche mit etwa 12 Millionen Beschäftigten. Im Bereich der Automobil- und Zuliefererindustrie sowie nachgelagert der Verkehrslogistik sind europäische Unternehmen wettbewerbsfähig und weltweit führend. Deshalb benötigt die EU weiterhin eine Automobilindustrie von Weltrang, die die weltweit energieeffizientesten und sichersten Fahrzeuge herstellt und damit Wirtschaftswachstum generiert und Arbeitsplätze sichert. Vor diesem Hintergrund stellte die EU-Kommission im Oktober 2012 ihren Aktionsplan CARS 2020 vor, der für einen kräftigen Innovationsschub sorgen soll. Realisiert werden soll dies durch die Bündelung von Forschung und Innovation im Rahmen der Europäischen Initiative für umweltgerechte Fahrzeuge. Im Sinne eines verbesserten Zugangs zu Fremdkapital soll die Zusammenarbeit mit der Europäischen Investitionsbank (EIB) intensiviert werden, um diesen Schub finanzieren zu können und kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) den Zugang zu Krediten zu erleichtern. Insbesondere eine europaweite genormte elektrische Ladeschnittstelle soll für den nötigen Rechtsrahmen sorgen, um der Produktion von Elektrofahrzeugen in einem nennenswerten Umfang zum Durchbruch zu verhelfen. Der Aktionsplan sieht weiterhin vor, dass die Innovationen in der Automobilindustrie durch ein Bündel von Maßnahmen zur Reduzierung der CO₂-, Schadstoff- und Lärmemissionen und zur schnellen Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit sowie zur Entwicklung von fortschrittlichen ‚intelligenten‘ Verkehrssystemen gefördert werden.⁸

Der Wettbewerbsstress bleibt

Im globalen Wettbewerb ist es für die europäische Industrie höchste Zeit, zügig eine integrierte Wettbewerbsstrategie zu formulieren und umzusetzen, die komplexe Strukturen und

7 Vgl. Europäische Kommission, Vertretung in Deutschland, http://ec.europa.eu/deutschland/press/pr_releases/10929_de.htm.

8 Vgl. Europäische Kommission, Gesamtbericht über die Tätigkeit 2012, a.a.O., S. 61.

anstrengende Schnittstellen nicht scheut. Eine Strategie, die Win-win-Situationen sucht und nicht vor Nullsummenspielen kapituliert. Es besteht eine Entscheidungs- und Handlungssituation, die weder Aufschub noch Verdrängung oder Ausweichen duldet. Angesichts der wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den Mitgliedstaaten setzt der Industriestandort Europa zu Recht weiterhin und verstärkt auf Forschung und Entwicklung, auf Innovationen und auf Hochtechnologie. Dies unterstreicht die Europäische Kommission prägnant mit der Neuformulierung ihrer Strategie 2020, dem 8. Forschungsrahmenprogramm „Horizon 2020“ und der Innovationsunion. All dies ist mit anderen Maßnahmen des Bürokratieabbaus oder Vereinheitlichungen im Bereich Standards und Normen in eine umfassende industriepolitische Strategie für mehr Wettbewerbsfähigkeit verwoben. Hinzu kommen die Pläne der EU, im Rahmen der Digitalen Agenda und des digitalen Binnenmarkts den Anteil des elektronischen Handels am Einzelhandel sowie den Beitrag der Internetwirtschaft zum europäischen Bruttoinlandsprodukt bis zum Jahr 2015 zu verdoppeln.

So entsteht zunehmend das Bild einer wirtschaftlich robusteren und selbstbewussteren EU, die angesichts der Grundlagen und Regeln des globalen Wettbewerbs nüchterner geworden ist und näher an den Realitäten zu sein scheint, als in der Vergangenheit. Die Verkoppelung von Forschungs- und Technologiepolitik und Innovationspolitik zu einer Wettbewerbsstrategie für die zweite Dekade des 21. Jahrhunderts erscheint auch industriepolitisch zwingend und richtig. Der rhetorische Kunstgriff, allen Maßnahmen mit Blick auf das Jahr 2020 allerdings nunmehr einen Namen zu geben (etwa Horizon 2020), darf allerdings nicht vortäuschen, dass damit nun auch Versäumnisse der Vergangenheit überwunden sind und adäquate Ergebnisse automatisch folgen. Der relative Misserfolg der alten Lissabon-Strategie für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit aus dem Jahr 2000, die Europa bis zum Jahr 2010 zum wirtschaftlich wettbewerbsfähigsten und attraktivsten Wirtschaftsraum der Welt machen sollte und die auch industriepolitische Implikationen hatte, hat gezeigt, wie kläglich solche Initiativen angesichts der brutalen Wucht eines entfesselten Wettbewerbs in der Weltwirtschaft und der wirtschaftspolitischen Fragmentierung in der Union scheitern können. PR-Tricks ersetzen keine nachhaltige Politik. So wie die Europäische Union angesichts der europäischen Staatsschuldenkrise und der privaten Bankenmisere aus blanker Not und aufgrund höchstem sozio-ökonomischem Druck ein beinhartes politisches Krisenmanagement entwickelt hat,⁹ so könnte sie mit Blick auf ihre Wettbewerbsfähigkeit den Weg einer Industriepolitik fortführen, die Markt und Staat, Wettbewerb und Interventionismus in Europa mit Blick auf die weltwirtschaftlichen Realitäten mit einiger Stärke erfolgreich integriert. Wichtig ist dabei die Besinnung auf die ursprüngliche Haltung von Deutschland, Frankreich und Großbritannien im Kontext der Vertragsverhandlungen des Maastrichter Vertrags, eine proaktive europäische Industriepolitik zu realisieren. Dabei darf es nach wie vor nicht darum gehen, dass die EU oder die Nationalstaaten den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren durch eigene planerische Festlegung von Prioritäten protektionistisch außer Kraft setzen.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union, Brüssel 2012, http://europa.eu/generalreport/pdf/rg2011_de.pdf.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.): Die Zukunft der Industrie in Deutschland und Europa, Köln 2013.

⁹ Vgl. dazu etwa die bahnbrechenden Ergebnisse der Verhandlungen zu den Haftungsregeln bei Insolvenz und Konkurs europäischer Banken der europäischen Finanzminister vom 26. Juni 2013.