

Industriepolitik

Jürgen Turek

Da die industrielle Basis in den EU-Mitgliedstaaten ein Fundament nationalen Wohlstands und Prosperität ist, kommt der europäischen Industriepolitik eine fundamentale Bedeutung zu. Deren aktuelle Herausforderungen bestehen in einem disruptiven Wandel etablierter Produktionsprozesse und -verhältnisse der Industrie 3.0. Hinzu kommen veränderte politische Rahmenbedingungen durch protektionistische Verhaltensweisen anderer Industriestaaten in der Welt, wie beispielsweise in einer aggressiven Industrie-, Handels- und Zollpolitik seitens der USA wiedergespiegelt wird. Sie erschweren die Absatzmöglichkeiten weltweit agierender Unternehmen und verzerren den Wettbewerb. Hinzu kommen erschwerte Marktzugänge und Gängelungen für europäische Unternehmen durch strikte staatliche Kooperationsvorgaben in China.

Mehr industriepolitische Resilienz

Mit dem Ziel die Resilienz der EU-Industriepolitik weiterzuentwickeln, kündigte EU-Kommissionspräsident Juncker im September 2017 eine neue industriepolitische Strategie an. Diese soll die EU in die Lage versetzen, nachhaltiges Wachstum und Arbeitsplätze zu garantieren. Die Strategie führt sämtliche bestehende und neue Initiativen in einer umfassenden Industriepolitik zusammen und verdeutlicht für alle Beteiligten das Ausmaß der erforderlichen Anstrengungen.¹

Jyrki Katainen, EU-Kommissar für Arbeitsplätze, Wachstum, Investitionen und Wettbewerb, brachte die generelle Zielrichtung der Strategie im gleichen Monat auf den Punkt: „Indem wir den technologischen Wandel als Chance nutzen, Forschungsinvestitionen in innovative Geschäftsideen verwandeln und weiterhin Vorreiter bei der CO₂-armen Wirtschaft und der Kreislaufwirtschaft bleiben, werden wir in Europa den Weg für eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie bereiten.“² Im Einzelnen zielt dieser Ansatz auf eine stärkere und wettbewerbsfähigere europäische Wirtschaft ab. Die Unternehmen sollen – nach dem Willen der EU-Kommission – in puncto Innovation, Digitalisierung und Verringerung der CO₂-Emissionen weltweit führend bleiben. Hierbei ist die Zusammenführung einzelner Initiativen und industriepolitischer Anreize wichtig. Seit Amtsantritt der Juncker-Kommission zählt die Industrie zu den wichtigsten politischen Prioritäten. Dies spiegelt die Erkenntnis wider, dass die in den 1990er und 2000er Jahren betriebene Hinwendung zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft ein Irrweg gewesen ist und deshalb eine EU-Reindustrialisierungsstrategie notwendig erscheint. Mit dieser Strategie bündelt die Kommission alle bestehenden und neuen horizontalen und sektorspezifischen Initiativen in einem umfassenden industriepolitischen Rahmen. Diese Bündelung betrifft

1 Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2017, S. 46.

2 Vgl. Europäische Kommission: Neue Strategie für die europäische Industriepolitik, 18.9.2017, abrufbar unter https://ec.europa.eu/commission/news/new-industrial-policy-strategy-2017-sep-18_de (letzter Zugriff: 20.6.2018).

Einzelmaßnahmen in Branchen wie der Raumfahrt-, Verteidigungs-, Automobil-, Maschinenbau-, Chemie- und Stahlindustrie.³ Die neue Strategie listet folgende zehn Elemente auf:

(1) Ein umfassendes Paket zur Stärkung der Cybersicherheit der europäischen Union. Dies beinhaltet die Einrichtung eines europäischen Forschungs- und Kompetenzzentrums für Cybersicherheit, um die Entwicklung von Technologien und industriellen Fähigkeiten im Bereich der Cybersicherheit zu fördern. Hinzu kommt die EU-weite Etablierung eines europäisch anerkannten Zertifizierungssystems für Produkte und Dienstleistungen;

(2) einen Vorschlag für eine Verordnung zum freien Fluss nicht personenbezogener Daten, die den freien grenzüberschreitenden Datenverkehr ermöglichen, zur Modernisierung der Industrie beitragen und einen echten gemeinsamen europäischen Datenraum schaffen soll;

(3) mehrere neue Maßnahmen zur Kreislaufwirtschaft, darunter eine Strategie zu Kunststoffen und Maßnahmen zur Verbesserung der Produktion erneuerbarer biologischer Ressourcen sowie deren Umwandlung in biobasierte Produkte und Bioenergie;

(4) eine überarbeitete Liste kritischer Rohstoffe. Diesbezüglich wird die Kommission dazu beitragen, dass die sichere, nachhaltige und erschwingliche Versorgung für die Fertigungsindustrie der EU gewährleistet bleibt;

(5) Vorschläge für saubere, wettbewerbsfähige und vernetzte Mobilität, darunter verschärfte Abgasnormen für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, einen Aktionsplan für alternative Kraftstoffe, um den Aufbau einer Ladeinfrastruktur zu unterstützen, und Maßnahmen zur Förderung autonomen Fahrens;

(6) mehrere Initiativen zur Modernisierung des Rahmens der Rechte am geistigen Eigentum, darunter ein Bericht über die Anwendung der Richtlinie zur Durchsetzung von Rechten des geistigen Eigentums und eine Mitteilung zu einem ausgewogenen, klaren und berechenbaren europäischen Lizenzerteilungsrahmen für Patente;

(7) eine Initiative zur Verbesserung der Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU, darunter ein freiwilliger Mechanismus, um Behörden, die große Infrastrukturprojekte planen, Klarheit und Orientierung zu bieten;

(8) die Ausweitung der Agenda für Kompetenzen auf neue wichtige Branchen wie Bauwesen, Stahl, Papier, grüne Technologien und erneuerbare Energien, verarbeitendes Gewerbe und Seeschifffahrt;

(9) eine Umsetzungsstrategie für ein nachhaltiges Finanzwesen, um private Kapitalflüsse stärker in nachhaltigere Investitionen zu lenken;

(10) Initiativen für eine ausgewogene und fortschrittliche Handelspolitik und einen europäischen Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, die die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung gefährden könnten.⁴

Die Umsetzung dieser holistisch gedachten Strategie obliegt dabei den Institutionen der EU, den Mitgliedstaaten, den Regionen und natürlich der Industrie im europäischen Binnenmarkt. Mit ihrer industriepolitischen Strategie entwirft die EU-Kommission einen neuen Pfad industriepolitischen Handelns.

Gleichzeitig muss europäische Industriepolitik jenseits von Richtlinien oder einzelnen Verordnungen auf den revolutionären Problemdruck und die wachsenden Konfliktpotenziale mit Blick auf die globale Industrialisierung, die Zunahme der Konkurrenz aus ande-

3 Vgl. Europäische Kommission: Neue Strategie, 2017.

4 Europäische Kommission: Neue Strategie, 2017.

ren Ländern oder Regionen und insbesondere auch die Digitalisierung reagieren. Industrielle Fertigung, korrespondierende Dienstleistungen im Bankenbereich oder im Marketing, in Logistik, Vertrieb und Export sind Stützpfeiler der europäischen Wirtschaft. Zwei Drittel der EU-Exporte entfallen auf die Industrie. Sie bietet 32 Mio. Menschen in Europa einen Arbeitsplatz. Davon sind 1,5 Mio. Arbeitsplätze seit 2013 erst geschaffen worden. Deshalb sind Modernisierungen, Innovationen, Fortschritte in der Forschung und der Technologieentwicklung und wirtschaftliche Stimuli wichtig. Mit Blick auf die Digitalisierung ist Europas Industrielandschaft in einem gravierenden (und teils disruptiven) Wandel: Neue Produktionstechnologien, Geschäftsmodelle, Absatzmöglichkeiten entstehen, bewirken aber auch gewaltige Herausforderungen für eine stärker vernetzte und damit störanfälligere Welt. Diese Entwicklung wird neue Arbeitsplätze schaffen und gleichzeitig etablierte zerstören. Zudem werden neue innovative Technologien die Produktivität erhöhen. Sie werden auch Auswirkungen auf die Gestaltung und Verfügbarkeit von Arbeit haben. Die Zukunft der europäischen Industrie hängt von ihrer kontinuierlichen Anpassungs- und Innovationsfähigkeit ab. Dies setzt Investitionen in neue Technologien und die Akzeptanz von Veränderungen voraus, die die zunehmende Digitalisierung und der Übergang zur emissionsarmen Wirtschaft und zur Kreislaufwirtschaft mit sich bringt. Gleichzeitig ist der globale Wettbewerb schärfer geworden. Nicht alle Gesellschaftsgruppen profitieren von den Vorteilen der Globalisierung und des technologischen Fortschritts. Dieser Gesamtzusammenhang prägt deshalb zu Recht die neue industriepolitische Strategie der EU-Kommission, die auf politischer Ebene nicht nur um industrienahe Unterstützungen, sondern auch um soziale Innovationen und Anpassungen bemüht sein muss.⁵

Digitalisierung als Herausforderung der europäischen Industriepolitik

Hinzu kommen alle Begleiterscheinungen der Industrie 4.0 und des Internet der Dinge. Dies führt weltweit zu einer noch stärkeren Vernetzung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Insofern sind Fragen der Cybersicherheit, des Datenschutzes und des geistigen Eigentums wichtige Bestandteile der industriellen Fertigung und der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen geworden. Die neue industriepolitische Strategie lässt sich zu Recht dezidiert darauf ein. Das Internet der Dinge und die Industrie 4.0 führen zu einem Gestaltwandel der industriellen Wertschöpfung. Diese Entwicklungen führen zu schwierigen sozioökonomischen Organisationslagen und Anpassungserfordernissen. Sie realisieren gute Chancen für Problemlösungen, werfen aber neue Probleme wie Datenschutz, der Schutz des geistigen Eigentums, Cybersicherheit, Privatheit oder digitale Gewalt gegen Jedermann auf. Mit dem digitalen Binnenmarkt hat die EU-Kommission bereits vor einigen Jahren auf diese Entwicklung reagiert. Diese Konzentration auf die Digitalisierung wird nun auch für eine strategisch ausgerichtete europäische Industriepolitik hilfreich.

Zusammenspiel industriübergreifender mit spezifischen Maßnahmen

Diese horizontalen – gewissermaßen flächendeckenden – Maßnahmen, welche alle Industriezweige betreffen, werden durch spezifische Maßnahmen für strategische Sektoren ergänzt. Dies sind zum Beispiel die EU-Weltraumstrategie,⁶ um eine starke und wettbewerbsfähige Raumfahrtindustrie weiter auszubauen; zudem der europäische Verteidigungs-

5 Vgl. Europäische Kommission: Lage der Union 2017 – Strategie für Industriepolitik: Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie, 18.9.2018, abrufbar unter: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3185_de.htm (letzter Zugriff: 20.6.2018).

6 Vgl. auch den Beitrag zur Weltraumpolitik in diesem Jahrbuch.

fonds, der als Katalysator einer wettbewerbsfähigen und innovativen europäischen Verteidigungsindustrie fungieren soll; eine breite Palette an Initiativen für eine saubere, nachhaltige und wettbewerbsfähige Automobilindustrie sowie eine größere Aufmerksamkeit für die europäische Stahlindustrie, damit sie auf fairer Basis im Wettbewerb auf den Weltmärkten bestehen kann.⁷

Die neue industriepolitische Strategie der EU weist in die richtige Richtung

Eine holistisch gedachte industriepolitische Strategie der Europäischen Kommission, die horizontale mit spezifischen industriepolitischen Elementen verbindet, ist die richtige Antwort auf internationalen Wettbewerbsdruck und Modernisierungserfordernisse durch Globalisierung und Digitalisierung. Dieser gebündelte Ansatz soll mit dem ebenfalls ganzheitlichen Vorgehen verknüpft werden, welches die Kommission im Rahmen ihrer „Strategie 2020“ bereits für andere innovative Wirtschaftsbereiche in der EU eingeschlagen hat. Dort werden Innovationsoffensive, Forschungs- und Technologie- sowie die Weltraumpolitik mit ihren Zielen und wechselseitigen Einflüssen als ein zusammenhängendes Ganzes begriffen, das am effizientesten nur konzertiert zu managen ist. Das gleiche gilt für die europäische Industriepolitik, die zum Beispiel nicht nur industrielle Pfade zu entwerfen und verfolgen hat, sondern etwa auch klimapolitische Ziele der EU mitberücksichtigen muss.

Bei der europäischen Industriestrategie kommt darüber hinaus ein anderes Zusammenwirken der beteiligten Akteure hinzu. Mithilfe eines jährlichen Industrietags, der erstmalig im Februar 2017 abgehalten wurde,⁸ und einem runden Tisch der Industrie, sind zwei neue Foren ins Leben gerufen worden, mit deren Hilfe die Industrie und Zivilgesellschaft in Zukunft industriepolitische Maßnahmen der politischen Akteure mitgestalten können. Damit entsteht eine Stakeholder-Architektur, die hilft, unterschiedliche Interessen zu berücksichtigen, evidenzbasiert Entscheidungen zu festigen und Konflikte zu minimieren.

Insofern prägen nun zwei Merkmale die industriepolitische Strategie der Europäischen Union: Zum einen eine Holistik, welche die Vielschichtigkeit industriellen Handelns im Auge hat; zum anderen eine andere Transparenz, die über einen weit gefassten Stakeholder-Dialog entsteht, der die Interessen aller durch die Industriepolitik betroffenen Akteure bereits im Vorfeld wichtiger industriepolitischer Weichenstellungen und Beschlüsse zusammenführt. Das erste Element kann Synergieeffekte zwischen den unterschiedlichen Politikbereichen mobilisieren. Das zweite Element dient zweifelsohne zur Vermeidung oder Abschwächung von Reibungsverlusten durch vorausschauende Kooperation, die bei divergierenden Interessen unweigerlich in der operativen Umsetzung der europäischen Industriepolitik entstehen werden. Insofern realisieren diese zwei Elemente in der Tat einen neuen und vielversprechenden Ansatz des industriepolitischen Verhaltens in Europa.

Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 2017, Brüssel 2018.

Dies., Pressemitteilung: Lage der Union 2017 – Strategie für die Industriepolitik: Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie, Brüssel 2017.

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

7 Vgl. Europäische Kommission: Lage der Union, 2017.

8 Vgl. Europäische Kommission: European Industry Day, 1.9.2017, abrufbar unter http://ec.europa.eu/growth/content/european-industry-day-0_en (letzter Zugriff: 23.6.2018).