

Industriepolitik

Jürgen Turek

Die EU-Industriepolitik hat drei Herausforderungen zu beachten: (1) Den Klimaschutz, der die öffentliche Debatte derart prägt, dass kein Land, keine Partei, kein Unternehmen, kein Verband und sogar keine Familie das Thema mit Blick auf eigene Staatsziele, Wahlkämpfe, Profitinteressen oder persönliche Wünsche und Konsummuster ignorieren kann; (2) die Digitalisierung, die zu einer zweiten industriellen Revolution geführt hat. Sie transformiert die analoge, langsame und besser überschaubare in eine digitalisierte, schnelle und undurchschaubare Welt. Sie tangiert die Sozialstrukturen aller EU-Länder durch die Industrie 4.0, das Internet der Dinge, künstliche Intelligenz (KI) und Robotik. (3) Den ausgeweiteten und aggressiven Wettbewerb zwischen einzelnen Unternehmen, ehemaligen Schwellenländern und organisierten Ländergruppen in der industriellen Welt. Dieser stellt sich nicht mehr nur als Kampf einzelner Unternehmen oder Unternehmensgruppen um die Vorherrschaft bei der Produktion von Gütern oder Dienstleistungen wie Autos oder Beratungsleistungen dar. Es handelt sich vielmehr um eine scharfe Konkurrenzsituation mit Blick auf die Hoheit über die industriellen Basistechnologien des 21. und 22. Jahrhunderts oder Zugänge zu strategisch wichtigen Rohstoffen wie etwa „Seltene Erden“.

Vor diesem Hintergrund kommt der EU-Industriepolitik eine fundamentale Bedeutung zu. Die aktuellen Herausforderungen bestehen in einem disruptiven Wandel etablierter industrieller Produktionsprozesse und -verhältnisse; hinzu kommen Veränderungen der wirtschaftspolitischen Machtverhältnisse durch protektionistische Verhaltensweisen anderer Industriestaaten. Diese spiegeln sich in einer aggressiven Industrie-, Handels- und Zollpolitik seitens der Vereinigten Staaten von Amerika (USA) und Chinas wider. Sie erschweren die Absatzmöglichkeiten der Produkte und Dienstleistungen weltweit agierender Unternehmen und verzerren den Wettbewerb zwischen ihnen. Dazu kommen künstlich verkomplizierte Marktzugänge und Gängelungen für europäische Unternehmen durch strikte staatliche Kooperationsvorgaben etwa in China. Mit Blick auf die neue Seidenstraße treten aus Sicht der Atlantischen Allianz geostrategische Aspekte hinzu, da sich China mit einer neuen Superinfrastruktur neue Konnektivitäten und logistische Möglichkeiten erschließt. Die neue Seidenstraße entwertet etwa die maritime Kontrolle der Nato über Teile der nördlichen Seewege und ermöglicht China über eine lokale Stützpunktpolitik entlang der neuen kontinentalen Verbindungen die Etablierung lokaler Macht.

Für die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten sind diese Entwicklungen von enormer Bedeutung. Die EU-Industriepolitik wurde deshalb derart ausgestaltet, um kontinentale Resilienz und eigene Entwicklungsoptionen zu entwickeln. Im September 2017 kündigte der damalige Präsident der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker eine angepasste industriepolitische Strategie an. Damit soll die Europäische Union in die Lage versetzt werden, nachhaltiges Wachstum und Arbeitsplätze zu garantieren. Die Strategie führt sämtliche bestehende und neue Initiativen in einer umfassenden industriepolitischen

Ambition zusammen und verdeutlicht das Ausmaß der erforderlichen Anstrengungen.¹ Im Ergebnis ist dies nicht nur eine kluge Anpassung an den sozioökonomischen und technologischen Wandel, sondern auch eine klare Warnung an die USA und China, aggressive Haltungen in der Handels-, Zoll- oder Industriepolitik zu unterlassen.

Jyrki Katainen, EU-Kommissar für Arbeitsplätze, Wachstum, Investitionen und Wettbewerb, veranschaulichte sodann die generelle Zielrichtung der Strategie:

„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

Der Ansatz zielt darauf ab, die europäische Wirtschaft stärker und wettbewerbsfähiger zu machen. Die Unternehmen sollen in puncto Innovation, Digitalisierung und Verringerung der Kohlenstoffdioxidemissionen weltweit führend bleiben oder werden. Hierbei ist die Zusammenführung einzelner Initiativen und industriepolitischer Anreize wichtig. Mit ihrer Strategie bündelt die Kommission bestehende und neue horizontale und sektorspezifische Initiativen in einem umfassenden industriepolitischen Rahmen. Dies betrifft sektorübergreifend etwa die Forschungs- und Technologiepolitik der Europäischen Union wie auch Einzelmaßnahmen in der Raumfahrt-, Verteidigungs-, Automobil-, Maschinenbau-, Chemie- und Stahlindustrie.³ Die industriepolitische Strategie umfasst 10 Elemente:

- Ein Paket zur Stärkung der Cybersicherheit der Europäischen Union;
- 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;
- mehrere neue Maßnahmen zur Kreislaufwirtschaft;
- eine überarbeitete Liste kritischer Rohstoffe;
- Vorschläge für saubere, wettbewerbsfähige und vernetzte Mobilität, darunter verschärfte Abgasnormen, ein Aktionsplan für alternative Kraftstoffe, um den Aufbau einer Ladeinfrastruktur zu unterstützen, und Maßnahmen zur Förderung autonomen Fahrens;
- 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;
- eine Initiative zur Verbesserung der Vergabe öffentlicher Aufträge in der Europäischen Union;
- die Ausweitung der Agenda für Kompetenzen auf neue wichtige Branchen wie Bauwesen, Stahl, Papier, grüne Technologien und erneuerbare Energien, verarbeitendes Gewerbe und Seeschifffahrt;
- eine Umsetzungsstrategie für ein nachhaltiges Finanzwesen;
- Initiativen für eine ausgewogene und fortschrittliche Handelspolitik und einen

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

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

3 Vgl. Kommission: Neue Strategie für die europäische Industriepolitik, 2017.

europäischen Rahmen für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, die die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung gefährden könnten.⁴

Digitalisierung, Klimaschutz und der neue internationale Protektionismus

Mit Blick auf Digitalisierung, Klimaschutz und Protektionismus befindet sich Europas Industrielandschaft in einem gravierenden Wandel. Durch die Digitalisierung entstehen – zunächst rein mikroökonomisch betrachtet – neue Produktionstechnologien, Geschäftsmodelle und Absatzmöglichkeiten. Somit stärkt die Digitalisierung die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie; gleichzeitig begünstigt sie das Erreichen von politischen Zielen wie den Klimaschutz, sofern sie den allgemeinen Rahmen für die EU-Klima- und Energiepolitik bis 2030 unterstützt. Demnach verfolgt die Europäische Union drei Hauptziele: Senkung der Treibhausemissionen um mindestens 40 Prozent (gegenüber 1990), Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energiequellen auf mindestens 27 Prozent und eine Steigerung der Energieeffizienz um mindestens 27 Prozent.⁵ Zu beachten sind dabei alle Begleiterscheinungen der Industrie 4.0 und des Internets der Dinge. Dies führt weltweit zu einer stärkeren Vernetzung der wirtschaftlichen Aktivitäten. Fragen der Cybersicherheit, des Datenschutzes und des geistigen Eigentums sind deshalb wichtige Bestandteile der industriellen Fertigung und der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen auf dem Weltmarkt. Dies korrespondiert mit dem neuen Protektionismus, der nicht nur zu einer Störung des weltweiten Wirtschaftswachstums führt, sondern eine unfaire und aggressive Produktions- und Handelspolitik einzelner Staaten repräsentiert. In Anbetracht ehrgeiziger Wirtschaftsziele in China oder eines groben nationalen US-Wirtschaftsprotektionismus betrifft dies auch zentrale „Player“ in der Weltwirtschaft.

Insofern hängt die Zukunft der europäischen Industrie von ihrer kontinuierlichen Anpassungs- und Innovationsfähigkeit, besonders mit Blick auf diese drei Nuclei, ab. Dies setzt Investitionen in neue Technologien und die Akzeptanz von Veränderungen voraus, die die zunehmende Digitalisierung und der Übergang zur emissionsarmen Wirtschaft mit sich bringen. Nicht alle Gesellschaftsgruppen profitieren von den Vorteilen der Globalisierung und des technologischen Fortschritts. Dieser Gesamtzusammenhang prägt deshalb zu Recht die neue industriepolitische Strategie der Europäischen Kommission, die deshalb um industriennahe Innovationen und um soziale Anpassungen bemüht sein muss.⁶

Internationale Wettbewerbslage verlangt neues industriepolitisches Handeln

Der technologische und sozioökonomische Wandel, die Digitalisierung, die Notwendigkeiten einer allumfassenden Klimapolitik und der wirtschaftliche sowie politische Aufstieg Chinas stellen die Industrieunternehmen Deutschlands und Europas vor große Herausforderungen. Die Politik reagiert mit der Forderung nach einer strategisch ausgerichteten Wettbewerbs-, Handels- und Industriepolitik. Die nationale und europäische Industriepolitik bewegt sich dabei auf einen Paradigmenwechsel zu. Die traditionelle Rolle des Staates, der die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen formuliert und kontrolliert, sich ansonsten aber aus dem nationalen und internationalen Wettbewerb heraushält, gerät zunehmend in die Kritik. Dies animierte den deutschen Wirtschaftsminister Peter Altmaier

4 Kommission: Neue Strategie für die europäische Industriepolitik, 2017

5 Vgl. Europäische Kommission: Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2030_de (letzter Zugriff: 28.8.2019).

6 Vgl. Europäische Kommission: Lage der Union 2017 – Strategie für Industriepolitik: Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie, Brüssel, 18.9.2017.

Anfang 2019 zur Vorlage einer „Nationalen Industriestrategie 2030“. Auch der französische Staatspräsident Emmanuel Macron untermauerte dies mit einem gleichzeitig in 28 europäischen Zeitungen erschienenen Gastbeitrag, in dem er forderte, dass Europa seine Wettbewerbspolitik reformieren und die Handelspolitik neu ausrichten müsse. Er schlug eine bevorzugte Behandlung europäischer Unternehmen vor, wie es die USA und China täten, und plädierte dafür, Firmen zu bestrafen, die die strategischen Interessen und westlichen Werte Europas untergraben.⁷ Zentraler Punkt ist die Kontrolle der Besitzverhältnisse in europäischen Unternehmen sowie die Schaffung europäischer Großkonzerne etwa durch den Zusammenschluss der Zugsparten von Siemens und Alstom. Insgesamt fehlt immer noch eine kohärentere europäische industriepolitische Strategie, die die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen stützt und digital, ökologisch und sozial ist.

Was früher als Vergehen an der liberalen Wirtschaftsordnung angesehen worden wäre, ist in der Politik salonfähig geworden. Politische Steuerungsmechanismen mit Blick auf die drei Nuclei einer europäischen industriepolitischen Strategie – Wettbewerbsfähigkeit, Klimawandel und Digitalisierung – sind also wichtig, ihre Umsetzung ermöglicht Optionen. Eine dezentral organisierte staatliche Förderung entfaltet dort eine positive Wirkung, wo ein intensiver und politisch unverfälschter Wettbewerb herrscht, der im Rahmen einer sozial-ökologisch organisierten Marktwirtschaft zur Entfaltung kommt.

Andere Argumente gelten für den neuen wirtschaftlichen Protektionismus wichtiger Staaten auf der Welt. Insbesondere der Aufstieg Chinas verändert die Bedingungen des globalen Wettbewerbs. Dort herrscht keine westlich dominierte Sicht des Verhältnisses von Staat und Markt. Ein nationaler wirtschaftlicher Chauvinismus schimmert gelegentlich auf. Die Frage ist, wie man auf eine chinesische Industriepolitik reagiert, die heimischen Unternehmen durch staatliche Hilfen und die Behinderung ausländischer Wettbewerber Vorteile verschafft. Hier geraten nationale Strategien an ihre Grenzen. Europäisches Handeln ist gefragt. Ziel europäischer Politik sollte nicht die Abschottung der europäischen Märkte gegenüber chinesischer Konkurrenz sein. Trotz der allzu oft egoistisch und protektionistisch anmutenden Haltung des chinesischen Staats bildet Reziprozität zwischen der chinesischen und europäischen Industrie eine gute Leitlinie.⁸ Der Zugang chinesischer Investoren zum europäischen Binnenmarkt sollte sich an den Regelungen orientieren, die für europäische Unternehmen in China gelten. Investitionen in Infrastruktur, die etwa der chinesische Großkonzern Huawei mit Blick auf den Ausbau der Breitbandnetze in Europa plant, sollten nur gestattet werden, wenn auch europäischen Investoren ein derartiges Engagement in China offen steht. Die Größe des europäischen Binnenmarktes verleiht Europa die kritische ökonomische Verhandlungsmacht. Dazu müssen allerdings die EU-Mitgliedstaaten an einem Strang ziehen und darauf verzichten, europäisches Handeln durch nationale Sonderabkommen mit China zu untergraben.⁹

Weiterführende Literatur

Tobias Fabian Zeichner: Industrieförderung durch Unionspolitik. Eine Analyse der Mechanismen zur Förderung der Industrie in der Europäischen Union, Hamburg 2018.

7 Vgl. Thorsten Mumme: Europas Industriepolitik steht vor einer Kurskorrektur, in: Der Tagesspiegel, 5.3.2019.

8 Vgl. Clemens Fuest: Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik: Freie Fahrt für europäische Champions? Gute Industriepolitik setzt auf Wettbewerb und auf Europa, in: ifo Schnelldienst 8/2019, 25.4.2019.

9 Vgl. Fuest: Zäsur in der europäischen Wettbewerbs- und Industriepolitik, 2019.