

Industriepolitik

Jürgen Turek

Die Covid-19-Pandemie ist ein gesundheitspolitischer und sozioökonomischer Schock, der sich 2020 als Horrorszenario für die Gesundheits- und Wirtschaftspolitik der gesamten Welt erwiesen hat. Ungeachtet ihrer primär medizinischen und gesundheitspolitischen Brisanz hat sie implizit auch die europäische Industriepolitik erreicht.¹ Im Gefolge aller möglichen Probleme der Pandemie stellt sich auch die Frage, ob die europäische Wirtschaft ausreichende technologische Kapazitäten besitzt, um eine unabhängige Diagnostik, Medikation und Impfung in eigener Regie und ausreichendem Maße entwickeln zu können. So stellt die Pandemie auch die Frage der eigenen Versorgungssicherheit und die Frage nach der Abhängigkeit in der industriellen Versorgung mit systemrelevanten Gütern und Dienstleistungen in den Raum. Damit erhält die Frage der Hoheit über die industriellen Basistechnologien oder der Zugänge zu strategisch wichtigen Ressourcen im Rahmen einer aktiven Industriepolitik ihr aktuelles Gewicht. Deutlich wird dies mit Blick auf die Verfügbarkeit über wertvolle und regional konzentriert vorkommende Rohstoffe. Ein Beispiel dafür sind Seltene Erden, Kobalt oder Lithium; Rohstoffe, die alle konzentriert nur an wenigen Orten (wie etwa in China) vorkommen.² Vor diesem Hintergrund kommt der europäischen Industriepolitik eine fundamentale Bedeutung zu. Der Rahmen dafür ist allerdings von noch größerem Gewicht. Die aktuellen Herausforderungen dieser Politik bestehen erstens in einem disruptiven Wandel etablierter Produktionsprozesse und -verhältnisse insbesondere durch die Digitalisierung; hinzukommen zweitens Veränderungen der wirtschaftspolitischen Machtverhältnisse durch protektionistische Verhaltensweisen anderer Industriestaaten in der Welt sowie drittens die gewaltigen Herausforderungen der Klimakrise. Die Veränderungen der weltwirtschaftlichen Verhältnisse spiegeln sich zum Beispiel in einer aggressiven Industrie-, Handels- und Zollpolitik seitens der USA und Chinas wider. Sie erschweren die Absatzmöglichkeiten der Produkte und Dienstleistungen weltweit agierender Unternehmen und verzerren den Wettbewerb zwischen ihnen. Hinzu kommen künstlich verkomplizierte Marktzugänge und Gängelungen für europäische Unternehmen durch strikte staatliche Kooperationsvorgaben etwa in China.

Diese geostrategische Komplikation kennzeichnet die industriepolitische Ausgangslage und belastet das Verhältnis der EU sowohl mit den USA als auch mit China. Zwar sprach der EU-Ratspräsident Charles Michel auf dem EU-Gipfeltreffen Anfang Oktober 2020 von der Notwendigkeit einer „strategischen Autonomie“ der Europäer in den wichtigen technologischen Schlüsselbereichen der Digitalisierung, Telekommunikation Luft- und Weltraumfahrt oder der Pharmazie; deren Umsetzung bleibt allerdings schwierig. Die EU gerät in den wirtschaftlichen Beziehungen mit China oder den USA immer öfter auch

1 Vgl. Matia João Rodrigues/Paul Magnette: Die Jahrhundertaufgabe, 9.4.2020, abrufbar unter: https://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/die-jahrhundertaufgabe-4244/utm_campaign=de_40_20200414&utm_medium=email&utm_source=newsletter (letzter Zugriff: 14.4.2020).

2 Vgl. Sophia Kalantzakos: Der Stoff, aus dem die Mächte sind, 6.10.2020, abrufbar unter: https://www.ipg-journal.de/regionen/global/artikel/geopolitik-der-rohstoffe-4695/?utm_campaign=de_40_20201006&utm_medium=email&utm_source=newsletter (letzter Zugriff: 6.10.2020).

in den Großmächtestreit zwischen den beiden Weltmächten selbst, wo sie weder zerrieben werden noch eine Seite wählen will. Deshalb muss sie das Thema der wirtschaftlichen und technologischen Unabhängigkeit gerade in Zeiten eines extrem umfassenden sozioökonomischen Wandels ernst nehmen, was der Gemeinschaft nunmehr bewusst geworden ist.³

In diesem Rahmen ist es deshalb notwendig geworden, auch die europäische Industriepolitik erneut zu prüfen und strategisch auszurichten. Denn die Breite und Tiefe, der Umfang und das Tempo, das Wesen und die Notwendigkeit dieses Wandels sind beispiellos. Dies spiegelt sich in den Politischen Leitlinien von Präsidentin Ursula von der Leyen und der Strategischen Agenda 2019–2024 des Europäischen Rats wider. Der Europäische Green Deal und die Strategie der Kommission für die digitale Zukunft Europas geben die Ziele und die Marschrichtung für die kommenden Jahre zusätzlich vor. Die neue Industriestrategie für Europa enthält dabei auch das Zielbild einer nachhaltigen und digitalen Kreislaufwirtschaft, die in Europa nach dem Willen der Kommission und der Mitgliedsstaaten in dieser Dekade entstehen soll.⁴ Konzeptionell dockt sie an die bereits 2017 formulierte Strategie der Gemeinschaft an⁵, die eine Neujustierung erhalten hat, hierbei aber viele Ansätze der alten Strategie fortführt beziehungsweise näher konkretisiert.

Eine neue Industriestrategie für Europa

Damit formuliert sie die strategischen Grundlagen und Optionen der Industriepolitik in Europa. Neben den Aspekten ökonomischer Unabhängigkeit und Wettbewerbsfähigkeit bilden die Digitalisierung und der Klimaschutz die herausragenden Herausforderungen für Europa. Kurz- und mittelfristig kommt die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie hinzu, die Anfang November 2020 mit der Ankündigung eines wirksamen Impfstoffes seitens der Unternehmen BioNTech (Deutschland) und Pfizer (USA) eine vielversprechende Perspektive angenommen hat. Die Industriepolitik wird langfristig von der Kommission als probates Mittel gesehen, im Klimaschutz und bei der Digitalisierung eine Führungsrolle zu übernehmen. Mit der neuen Strategie will sie alles Erforderliche tun, damit die europäischen Unternehmen auch in Zukunft ihre Ambitionen verwirklichen und sich im wachsenden Wettbewerb behaupten können. Mit dem Koordinatensystem europäischer Industriepolitik beschreibt die Kommission einen ökologischen und digitalen Wendepunkt im Rahmen gesunder Wettbewerbsbedingungen. Referenzpunkte in diesem Prozess sind ein adäquater Finanzrahmen, ein vertiefter Binnenmarkt, die Erhaltung der globalen Wettbewerbsgleichheit, die Unterstützung der Industrie bei der Erreichung von Klimaneutralität, die Schaffung einer Kreislaufwirtschaft, ein Geist der industriellen Innovation sowie die Vermittlung entsprechender Kompetenzen durch Schule, Universität und Ausbildung. Innerhalb dieses Bezugssystems möchte die Kommission in Zukunft alle sozioökonomischen Kräfte bündeln, um effektive Wertschöpfungsketten über Sektorengrenzen zu mobilisieren. Die Kommission spricht hier von der Vitalisierung ihrer Ökosysteme. Damit meint sie eine intensiviertere Kooperation maßgeblicher Akteure in einem Technologie- oder Wertschöpfungsbereich. Dies sind Hochschul- und Forschungsinstitute, große Unter-

3 Vgl. Björn Finke/Matthias Kolb: Es fehlt an Vertrauen, in: Süddeutsche Zeitung, 1.10.2020.

4 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue Industriestrategie für Europa, 10. März 2020, COM (2020) 202 final.

5 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).

nehmen und ihre Zulieferer sowie kleine und mittlere Unternehmen (KMUs). Die als Industrieallianzen bekannten Initiativen haben bei der Entwicklung von Ansätzen einer Kreislaufwirtschaft bei Batterien, Kunststoffen und Mikroelektronik bereits gute Ergebnisse hervorgebracht. Mit der neuen Industriestrategie soll diese Idee strategischer Allianzen auch auf andere Bereiche ausgeweitet werden. Insofern soll in den 2020er Jahren eine europäische Allianz für sauberen Wasserstoff ins Leben gerufen werden. Allianzen für eine kohlenstoffdioxidarme Industrie, für Industrie-Clouds und -Plattformen sowie für Rohstoffe sollen folgen.

Digitalisierungsmanagement

Digitale Technologien verändern das Gesicht der europäischen und globalen Industrie. Sie lassen neue Gesellschaftsmodelle entstehen, verhelfen der Industrie zu höherer Produktivität, schaffen neue Arbeitsplätze und Kompetenzen und unterstützen die Dekarbonisierung der gesamten Wirtschaft. Konkret stehen hier viele Schritte zur praktischen Umsetzung der industriepolitischen Agenda. Europa muss seine Investitionen in Forschung und Technologieführung in Bereichen wie Künstliche Intelligenz (KI), 5G oder Daten- und Metadatenanalytik beschleunigen. Wichtig hierbei sind eine klare Umsetzung der Ziele im Rahmen der Eigenarten des europäischen Binnenmarkts oder zahlreiche Digitalisierungsinitiativen wie ein Aktionsplan für den Schutz geistigen Eigentums oder die konsequente Weiterverfolgung der europäischen Datenstrategie.⁶ Hinzu kommt die Schaffung geeigneter Rechtsgrundlagen zur Modernisierung des Rechtsrahmens für einen Binnenmarkt für digitale Dienstleistungen oder die Verbesserung der Arbeitsbedingungen von auf Onlineplattformen beschäftigten Arbeitnehmern.⁷

Fairer und ungehemmter Wettbewerb

Einen weiteren Schwerpunkt bilden in der Strategie die Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen in der Welt. Die darf als klare Ansage an die im Rahmen der World Trade Organization (WTO) agierenden Handelsnationen verstanden werden. Bei der Beachtung ihrer Regeln und der Ahndung von Regelverstößen kommt es immer wieder und zunehmend zu handelspolitischen Friktionen. Dies bezieht sich insbesondere auf das Verhältnis der EU mit China oder den USA. Die EU setzt sich hier nach wie vor für die Aufrechterhaltung eines fairen Wettbewerbs und Handels ein. Gleichzeitig will sie nicht naiv sein und sich gegen alle offenen oder verdeckten Beschränkungen stellen, die den europäischen Unternehmen den Zugang zu außereuropäischen Märkten verstellen. Dazu gehört auch die Bekämpfung aggressiver Steuerplanung, die zu Wettbewerbsverzerrung und einem gehemmten Zugang für europäische Unternehmen zu den Heimatmärkten staatlicher Unternehmen von Drittländern führt. Hierfür will sie bis Mitte 2020 ein Weißbuch über ein Instrumentarium gegen ausländische Subventionen als Kompass vorlegen, weltweit gültige Regeln für Industriesubventionen im Rahmen der WTO formulieren und signifikante Schritte hin zu einer Zollunion tun.⁸

6 Mit der europäischen Datenstrategie will die EU die Führung in einer datengestützten Gesellschaft übernehmen.

7 Europäische Kommission: Eine neue Industriestrategie für Europa, 2020, S. 7.

8 Vgl. Europäische Kommission: Eine neue Industriestrategie für Europa, 2020, S. 9.

Klimaschutz und Nachhaltigkeitsstrategie

Nicht zuletzt steht die Unterstützung der Industrie auf dem Weg zur Klimaneutralität auf der politischen Agenda. So will die Kommission beispielsweise Technologien unterstützen, die zu einer kohlenstoffdioxidfreien Stahlerzeugung führen. Eine Nachhaltigkeitsstrategie für Chemikalien soll dafür sorgen, Umwelt und Mensch besser vor gefährlichen Energien zu schützen und im Baubereich sollen alle Anstrengungen unternommen werden, um die Bautechnik nachhaltiger zu gestalten. Die praktische Umsetzung erfolgt mittels einer intelligenten industriellen Sektorenintegration oder einer umfangreichen Energiestrategie für eine nachhaltige ökologische Marktwirtschaft.⁹

Eine wettbewerbsfähige, digitalisierte und ökologisch nachhaltige Industriepolitik

Die Europäische Kommission konkretisiert und verdichtet mit der neuen Industriestrategie ihre Bemühungen, den sozioökonomischen und technologischen Wandel in Richtung einer nachhaltigen ökosozialen Marktwirtschaft proaktiv zu managen und nicht passiv zu erleiden. Insgesamt sind die industriepolitischen Ziele in der EU hoch gesteckt: Reduktion des Energieverbrauchs, fast vollständige Kohlenstoffdioxid-Neutralität, nahezu komplette Umstellung der Stromversorgung auf erneuerbare Energien und ressourcenschonendes Wirtschaften. Digitalisierung und Klimaschutz werden also prioritär für europäische Industriepolitik definiert.

Ferner steht die Erhaltung eines echten und gegenseitig vorteilhaften Wettbewerbs im Vordergrund. Hier bestehen massiver Problemdruck und konkreter Handlungsbedarf. Die wirtschaftliche Unabhängigkeit und technologische Führungskraft Europas war in den letzten Jahren in strategischen Schlüsselsektoren aufgrund des nationalistischen und protektionistischen Gebarens wichtiger Staaten wie die USA oder China unter Beschuss. Der wirtschaftliche Schulderschluss und ein ehrliches Bekenntnis zum freien und fairen Wettbewerb hatten auch mit Blick auf die USA in den letzten vier Jahren massiv gelitten. Mit dem Machtwechsel im Weißen Haus und dem Wahlsieg der Demokraten unter Joe Biden eröffnen sich wieder Möglichkeiten, um der Ideen des freien Handels und fairer Wettbewerbsbedingungen im Rahmen des etablierten multilateralen Welthandelssystems und bilateraler Verträge wieder mehr Geltung zu verschaffen. Hier ist allerdings Naivität nicht angebracht. Trotz konzilianteren Tönen und einem verbindlicheren Verhalten werden die USA auch unter Biden ihre industriepolitischen Interessen nicht aus dem Blick verlieren und hart zu wahren wissen. Zu erwarten steht jedoch eine erneuerte westliche Wirtschaftsallianz, die sich nicht selbst ständig durch interne Querelen ins Abseits stellt. Zu hoffen ist, dass Europa und die USA im gegenseitigen Handel die Regeln respektieren, welche im Handelsregime der WTO formuliert worden sind. Zusätzlich bildet Reziprozität eine gute Leitlinie im Verhältnis zwischen China, Europa und den USA, sodass industriepolitische Initiativen mit Blick auf einen fairen Handel und bei Direktinvestitionen im jeweiligen Land transparent und bi- oder multilateral akzeptabel sind.¹⁰

Weiterführende Literatur

Michael Vassiliadis/Kajsa Bornäs (Hrsg.): Nachhaltige Industriepolitik. Strategien für Deutschland und Europa, Frankfurt am Main 2020.

9 Vgl. Europäische Kommission: Eine neue Industriestrategie für Europa, 2020, S. 10.

10 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.