

# Industriepolitik

Jürgen Turek

Die Industriepolitik mit ihren Fragen der Hoheit über die industriellen Basistechnologien des 21. Jahrhunderts oder der Zugänge zu strategisch wichtigen Ressourcen ist für die Europäische Union (EU) von größter Bedeutung. Sie hat dies im vergangenen Jahr erneut betont und ihre erst am 10. März 2020 überarbeitete Industriestrategie<sup>1</sup> im Mai 2021 erneut aktualisiert.<sup>2</sup> Konzeptionell dockte sie damit an die 2017 formulierte Strategie der Gemeinschaft an<sup>3</sup>, die 2020 eine Neujustierung erhalten hatte, hierbei aber viele Ansätze der alten Strategie einfach fortführte beziehungsweise nur konkretisierte. Mit dem neuen Ansatz strebt die EU dezidiert eine „offene strategische Autonomie“ Europas an. Dies kann einerseits als Nuancierung gegenüber 2020 verstanden werden, wo es explizit darum ging, die europäische Industrie wettbewerbsfähiger zu gestalten und ihre Autonomie und Widerstandsfähigkeit im globalen Wettbewerb zu stärken.<sup>4</sup> Andererseits kann man diesen Schritt als Notbremse interpretieren, mit der die Europäische Kommission eine rote Linie im industriellen Wettbewerb mit anderen Marktteilnehmern markiert.

## Die Industriestrategie 2020 für Europa

Neben den Aspekten ökonomischer Unabhängigkeit und Wettbewerbsfähigkeit bilden die Digitalisierung und der Klimaschutz die herausragenden Eckpfeiler der Industriestrategie 2020. Die Industriepolitik wird langfristig von der Europäischen Kommission als probates Mittel gesehen, die EU in Sachen Klimaschutz und Digitalisierung in eine globale Führungsrolle zu bringen. 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. Die Europäische Kommission setzt hierbei einen ökologischen und digitalen Schwerpunkt 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 Europäische Kommission spricht hier von der Vitalisierung ihrer Ökosysteme. Damit meint sie eine intensivierte Kooperation maßgeblicher Akteure in einem Technologie- oder Wertschöpfungsbereich.

- 
- 1 Europäische Kommission: Europäische Industriestrategie, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/european-industrial-strategy\\_de](https://ec.europa.eu/info/european-industrial-strategy_de) (letzter Zugriff: 4.5.2021).
  - 2 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Aktualisierung der Industriestrategie von 2020: hin zu einem stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas, 5.5.2021, IP/21/1884.
  - 3 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Investitionen in eine intelligente, innovative und nachhaltige Industrie. Eine neue Strategie für die Industriepolitik der EU, 13.9.2017, COM(2017) 479 final.
  - 4 Rat der EU/Europäischer Rat: Die Industriepolitik der EU, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-industrial-policy/> (letzter Zugriff: 4.5.2021).

Dies sind Hochschul- und Forschungsinstitute, große Unternehmen 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 und in den 2020er Jahren eine europäische Allianz für sauberen Wasserstoff ins Leben gerufen werden. Allianzen für CO<sub>2</sub>-arme Industrie, für Industrie-Clouds und -Plattformen sowie für Rohstoffe sollen folgen. Nicht zuletzt steht die Unterstützung der Industrie auf dem Weg zur Klimaneutralität ganz oben auf der politischen Agenda.

### **Die Aktualisierung der Industriestrategie 2021**

Mit der Aktualisierung der Strategie vom Mai 2021 möchte die Europäische Kommission ihren industriepolitischen Ambitionen angesichts des aktuellen weltwirtschaftlichen Wettbewerbs und der Covid-19-Krise Rechnung zu tragen. Die Prioritäten der 2020er Strategie bleiben dabei unberührt, allerdings soll die strategische Autonomie explizit gestärkt werden. Es werden neue beziehungsweise zusätzliche Maßnahmen vorgeschlagen, die dazu dienen sollen, die Resilienz des Binnenmarkts insbesondere in Krisenzeiten zu stärken. So sollen die Abhängigkeiten der europäischen Industrie in strategischen Bereichen besser verstanden werden. Außerdem sollen ein weiter gefasstes Instrumentarium für deren Bewältigung und neue Maßnahmen zur Beschleunigung des grünen und digitalen Übergangs geschaffen werden.

Ein Teil der aktuellen Strategie zielt auf eine Stärkung des Binnenmarktes ab. Die Covid-19-Krise habe gezeigt, dass der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital empfindlich durch die Pandemie gestört worden sei. Solch eine Störanfälligkeit will die Europäische Kommission durch Notfallinstrumente für den Binnenmarkt vermindern, die die vier Freiheiten des Binnenmarktes gewährleisten sollen. Zudem sollen die Dienstleistungsrichtlinie in vollem Umfang durchgesetzt und die Marktüberwachung bei Produkten verbessert werden. Wichtig hierbei sind auch finanzielle Unterstützungen für KMUs und alternative Streitbelegungsverfahren, um gegen Verzug bei Zahlungen an KMUs besser vorgehen zu können.

Kernanliegen der Aktualisierung 2021 ist es, mit strategischen Abhängigkeiten besser umgehen zu können. Prinzipiell ist die EU offen für Handel und Investitionen. Eine große Import- und Exportmacht zu sein und somit im Sinne des Marktliberalismus als Quelle für Wachstum und Resilienz zu fungieren, ist der normative Nukleus der EU. Durch die Pandemie einerseits und Querelen mit den wichtigen Handelspartnern USA und China andererseits ist aber ein größeres Bewusstsein für technologische und industrielle strategische Abhängigkeiten entstanden.

Aus diesem Grund hat die EU eine Bottom-Up-Analyse auf der Grundlage von Handelsdaten durchgeführt. Von 5.200 in die EU eingeführten Produkten wurden 137 ausgewählt, die 6 Prozent der in die EU importierten Waren in sensiblen Ökosystemen mit hoher Abhängigkeit ausmachen. Dies betraf insbesondere Rohstoffe oder pharmazeutische Wirkstoffe. Untersucht wurden auch Produkte, die für die Unterstützung des grünen und digitalen Wandels von Bedeutung sind. Die Analyse zeigt, dass bei 34 (von 137) Produkten die Anfälligkeit am höchsten ist, da sie nicht ohne weiteres durch EU-Erzeugnisse ersetzt werden können. Klar werden durch die Untersuchung auch Herausforderungen

und Abhängigkeiten fortschrittlicher Technologien, wie Batterien, Medikamente und Impfstoffe, Wasserstoff, Halbleiter sowie Cloud- und elektronische Spitzentechnologien.<sup>5</sup> In einem zweiten Schritt will die Europäische Kommission potenzielle Abhängigkeiten in Schlüsselbranchen überprüfen. Dies bezieht sich auf Produkte, Dienstleistungen oder Technologien, die wie erneuerbare Technologien, die Energiespeicherung und die Cybersicherheit für den Übergang in eine digitale und klimafreundliche Gesellschaft von zentraler Bedeutung sind. Zur Kontrolle wird die EU eine Beobachtungsstelle für kritische Technologien entwickeln.

Mit Blick auf die internationalen Wettbewerbsverhältnisse arbeitet die Europäische Kommission daran, internationale Lieferketten zu diversifizieren und internationale Partnerschaften zur Bekämpfung von Monopolen zu pflegen. Dies bezieht temporäre strategische Allianzen mit ein. Sie werden dort gefördert, wo private Investoren dafür gewonnen werden können, über neue Geschäftspartnerschaften zu sprechen, und wo ein hohes Potenzial für Innovation und die Schaffung von Arbeitsplätzen besteht. Konkret arbeitet die EU daran, eine Allianz für Prozessoren und Halbleitertechnologien und eine Allianz für Industriedaten, Spitzen- und Cloudcomputing auf den Weg zu bringen. Sie erwägt darüber hinaus eine Allianz für Trägerraketen sowie eine Allianz für emissionsfreie Luftfahrt zu schaffen.

Für diese Neuausrichtung ist die EU bereit, öffentliche Mittel bereitzustellen, zum Beispiel rund 95,5 Mrd. Euro für Forschung und Innovation im Rahmen von „Horizont Europa“.<sup>6</sup> Die Europäische Kommission ist angesichts der gravierenden Folgen der Covid-19-Pandemie, der anhaltenden industriellen Entwicklungen in anderen Teilen der Welt und dem unübersehbaren Streben Chinas, in allen Spitzentechnologien strategische Dominanz zu entwickeln, entschlossen, den Übergang in eine digitalisierte und klimaneutrale Industrieökologie zu beschleunigen und industriell wettbewerbsfähig zu bleiben. Dazu strebt sie einen breiten Diskurs mit der Industrie, den nationalen Behörden und der Zivilgesellschaft an und will einen kohärenten Rechtsrahmen entwickeln, der sich an den in den Programmen „Europas digitale Dekade“<sup>7</sup> und „Fit-für 55“<sup>8</sup> formulierten Zielen orientiert und eine Beschleunigung der Einführung erneuerbarer Energien und die Sicherstellung des Zugangs zu ausreichend verfügbarem, erschwinglichem und CO<sub>2</sub>-armem Strom umfasst.

### **Kraftakt für die industrielle Selbstbehauptung und Modernisierung der EU**

Mit der doppelten Antwort auf die Herausforderungen der Digitalisierung und des Klimaschutzes sowie der wirtschaftspolitischen Wettbewerbsfähigkeit setzt die EU einen kraftvollen Impuls für die Behauptung der industriellen Vielfalt, eine nachhaltige Klimapolitik und eine wettbewerbspolitische Autonomie. Mit der Neujustierung der europäischen Industriestrategie von 2021 und dem Ziel, die strategische Autonomie der EU zu wahren, erklärt sie ihre Haltung gegenüber den USA und China, denen sie unfaire Handelsprakti-

5 Europäische Kommission: Aktualisierung der Industriestrategie von 2020, Mai 2021.

6 Bundesministerium für Bildung und Forschung: Das neue EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation: Horizont Europa, abrufbar unter: <https://www.bmbf.de/de/horizont-europa-das-naechste-eu-rahmenprogramm-fuer-forschung-und-innovation-startet-6394.html> (letzter Zugriff: 14.6.2021).

7 Europäische Kommission: Europas digitale Dekade: digitale Ziele für 2030, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/europe-fit-digital-age/europes-digital-decade-digital-targets-2030_de) (letzter Zugriff: 24.5.2021).

8 Europäische Kommission: Pressemitteilung, Arbeitsprogramm der Kommission für 2021 – Von strategischer Planung zu praktischer Umsetzung, 19.10.2020, IP/20/1940.

ken und eine egozentrische Wirtschaftspolitik zum Vorwurf macht. Mit Blick auf die USA unter Präsident Joe Biden zeichnen sich 2021 allerdings diplomatische Fortschritte ab. Am G7-Gipfelwochenende im Juni 2021 verabredeten die Europäische Kommission und die US-Administration ihre wettbewerbspolitischen Probleme schrittweise zu lösen. Dies betrifft etwa den 17-jährigen Dauerstreit um Subventionen bei den Flugzeugherstellern Airbus und Boeing. Darüber hinaus wollen beide Seiten einen gemeinsamen Handels- und Technologierat einsetzen. Sie möchten sich dort über Standards für Zukunftstechnologien wie Künstliche Intelligenz (KI) austauschen, neue Hindernisse für internationale Geschäfte in diesen Branchen vermeiden und Zuliefererketten verlässlicher machen.

Mit Blick auf die neue Industriestrategie sind der EU darüber hinaus zwei weitere Aspekte wichtig. Einerseits sind Klimawandel und die digitale Agenda Herausforderungen existenzieller Art, die in Zukunft entschieden besser zu handhaben sind. Wichtig hierbei bleiben jedoch das Subsidiaritätsprinzip und der Best-Practice Vergleich innerhalb der Union. Es ist nicht zu verkennen, dass Defizite der Digitalisierung und des Klimaschutzes in einigen Mitgliedstaaten der EU, wie Deutschland oder Frankreich, schlicht hausgemacht sind und die industriepolitische Offensive der EU hier nicht unbedingt greift. Im Rahmen der deutschen „Digitalen Agenda“ stehen beispielsweise 5 Mrd. Euro zur Verfügung, von denen (Stand: Juni 2021) nur etwa 2 Prozent von Bundesländern, kommunalen Gebietskörperschaften oder KMUs in Anspruch genommen wurden. Die neue europäische Industriestrategie ist also nur dann sinnvoll, wenn sich ihr Grundgedanke auch Top-Down in einen entsprechenden nationalen und lokalen Rahmen übersetzen lässt. Gegenüber solchen Fehlschlägen sind andere Initiativen bemerkenswert. So entstanden etwa in Ostdeutschland neue Produktionsstätten für Mikrochips und Solarenergie, die Schwankungen in den Lieferketten vermeiden oder strategische Engpässe in der Produktion ausmerzen können.

Andererseits droht die industriepolitische Auseinandersetzung mit China zur System-schlacht zu werden.<sup>9</sup> Hier sind die europäischen Unternehmen des Mittelstands wichtig, die in vielen Ländern Europas das Rückgrat der Wirtschaft bilden. Die EU fördert deshalb die Wettbewerbsfähigkeit der KMUs in besonderer Weise. Gleichzeitig setzt sie dabei die richtigen Prioritäten, in dem sie ihre Sicht auf besonders systemrelevante Unternehmen im elektronischen, medizin- und maschinenbautechnischen oder pharmazeutischen Bereich schärft und die finanziellen Startschwierigkeiten von Start-Ups stärker beachtet. Die aktuelle Nuancierung der europäischen Industriestrategie wendet sich zu Recht politischen Schlüsselfragen zu. Mit Blick auf die Geschwindigkeit der industriellen Entwicklung ist sie ein kräftiges Signal für eine autonome und nachhaltige Industriepolitik in Europa. Die EU hat im Rahmen ihrer Zuständigkeiten das passende Instrumentarium an der Hand, wobei Industrie-, Wettbewerbs- und Handelspolitik hier besser zu orchestrieren sind.

### Weiterführende Literatur

Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission, Eine neue Industriestrategie für Europa, 10.3.2020, COM(2020) 102 final.

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

---

9 Björn Finke: „Wir sind in einem Wettstreit der Systeme“, in: Süddeutsche Zeitung, 25.5.2021.