

# Europäische Industriepolitik: Wie in Europa die Industrie gestärkt werden kann

## 1 Träume vom unregelten Markt

Bis zum Beginn der tiefen Finanzkrise 2008 stand die Industriepolitik in der Europäischen Union im Abseits. Industrie und Industriepolitik wurden in den politischen Überlegungen lange als rückwärtsgewandt begriffen und allzu häufig von den Wirtschaftsbereichen Dienstleistungen und Finanzmarkt in den Hintergrund gedrängt. In den vorangegangenen zehn Jahren prägten wenige Einzelmaßnahmen das Bild, ohne dass es eine umfassende Strategie und Koordinierung in der EU und zwischen den Mitgliedstaaten gegeben hätte. Allenfalls in Notsituationen wurde reagiert, ohne eine vorausschauende Analyse auf stattfindende Entwicklungen zu erarbeiten. Die einzige Konstante bestand häufig darin, unter dem Deckmantel der Wettbewerbssteigerung Initiativen zur Senkung der Arbeitskosten zu starten.

Die kaum vorhandene Industriepolitik der EU war zudem der irrigen ordnungspolitischen Vorstellung geschuldet, die Märkte sollten sich selbst regulieren und würden von sich aus den optimalen Einsatz ökonomischer Mittel steuern. Diese Vorstellung war nicht nur in der EU-Verwaltung vorherrschend, sondern «Mainstream» der wirtschaftspolitischen Diskussion in Europa. Beispielfhaft sei hier der ehemalige Vorstandsvorsitzende der Deutschen Bank, Rolf-E. Breuer, im Jahr 2000 in der «Zeit» zitiert: «Dabei zeigt sich gerade im Finanzsektor, dass eine Selbstregulierung der Industrie oft die überlegene Lösung ist. Die Marktdisziplin ist ein mächtiges, wenn auch nicht allmächtiges Instrument, um das Verhalten einzelner Marktteilnehmer zu disziplinieren. [...] Politik muss aber heute mehr denn je auch mit Blick auf die Finanzmärkte formuliert werden. [...] Wenn man so will, haben die Finanzmärkte quasi als «fünfte Gewalt» neben den Medien eine wichtige Wächterrolle übernommen. Wenn die Politik im 21. Jahrhundert in diesem Sinn im Schlepptau der Finanzmärkte stünde, wäre dies vielleicht so schlecht nicht.»<sup>1</sup>

Die politischen Mehrheitsverhältnisse in der EU waren für diese Art der Nichtgestaltung der ökonomischen Wirklichkeit empfänglich und haben sich bis heute nicht verbessert. In den 27 EU-Staaten existieren nur noch zwei sozialdemokratisch geführte Regierungen (Dänemark und die Slowakei) und zwei große Koaliti-

---

1 Rolf-E. Breuer (2000): *Die fünfte Gewalt*, in: Die Zeit, 27.04.2000.

onen mit sozialdemokratischer Regierungsspitze (Österreich und Belgien) (Stand 16.04.2012). Im Europäischen Parlament verfügt die Fraktion der Sozialisten und Demokraten lediglich über 25 Prozent, die Fraktion der Grünen über 7,5 Prozent und die der Linken über 4,3 Prozent der Sitze. In der EU-Kommission sind von den 27 Kommissarinnen und Kommissaren zwölf Konservative, neun Liberale und sechs Sozialdemokraten tätig.

## 2 Konsequenz Flickenteppich

Auf der Ebene der EU-Kommission führten das Fehlen einer konsistenten industriepolitischen Strategie und die Dominanz ordoliberalen Positionen zu einem Wirrwarr von industriepolitisch relevanten Initiativen. Bis zu zehn Generaldirektionen der EU-Kommission haben Kompetenzen im industriepolitischen Bereich (unter anderem Wettbewerb, Umwelt, Binnenmarkt, Handel, Energie, Klima). Bisher produzieren die verschiedenen Generaldirektionen in der Regel nicht abgestimmte und zum Teil gegenläufige Entscheidungen und Gesetzgebungsvorschläge. In den letzten Jahren kam es häufig zu einem Vorrang der wettbewerbspolitischen oder klimapolitischen Ausrichtung ohne hinreichende Rückkopplung der industriepolitischen Implikationen. Mühevoll werden dann häufig im Nachklapp Anpassungsnotwendigkeiten für die industrielle Entwicklung (wie im Fall des Emissionsrechtshandels) erarbeitet.

Die Situation in den 27 Mitgliedsländern ist ebenfalls gekennzeichnet durch sehr unterschiedliche Tendenzen und Praktiken. Dies reicht von starkem nationalen Protektionismus (Frankreich, Spanien, Polen) über Förderung nationaler Champions (Frankreich, Italien) und bloßer Ausgestaltung des Ordnungsrahmens (Deutschland) mit einer Anreizpolitik bis hin zu einem ausgeprägten Laissez-faire (Großbritannien). Zudem ist die Industriepolitik nicht wirklich europäisiert und es wird letztendlich rein im nationalen Interesse insbesondere in Konfliktsituationen gehandelt. Dies zeigen viele Beispiele der jüngeren Vergangenheit: E.ON – Endesa; Gaz de France/Suez – Enel; Alstom – Siemens; Renault-Investitionen in anderen Mitgliedstaaten, Auseinandersetzungen innerhalb EADS. Im europäischen Mehrebenensystem der Regulierung ist heute eindeutig eine Dominanz nationaler Industriepolitiken festzustellen, die sich im europäischen Wettbewerb stehend begreifen. Dies ist angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen kontraproduktiv und bringt ökonomisch und beschäftigungspolitisch keine Vorteile.

## 3 Herausforderungen

Für die in der Europäischen Union ansässigen Industrien und deren Beschäftigten ist diese Situation nicht zu akzeptieren. Die Industriebetriebe und die unternehmensnahen Dienstleister erzeugen noch ca. 25 Prozent der Bruttowertschöpfung

der EU. Insgesamt ist die Wertschöpfung in der Industrie höher als in anderen Sektoren. Industrieerzeugnisse machen beinahe 75 Prozent der europäischen Exporte aus. Fast ein Drittel aller Arbeitsplätze, mit denen über 50 Millionen Menschen ihren Lebensunterhalt verdienen, sind dem industriellen Bereich zuzurechnen. Der Multiplikatoreffekt ist im industriellen Bereich höher als in anderen Sektoren. 80 Prozent der Ausgaben im Bereich Forschung und Entwicklung (FuE) werden im industriellen Bereich getätigt. Die industrielle Produktion in Europa ist besser als erwartet aus der Finanzkrise herausgekommen, liegt aber heute noch ca. 9 Prozent unter dem Hochpunkt von Anfang 2008. Insgesamt aber liegt die Beschäftigung im produzierenden Gewerbe in der EU durchschnittlich um 10 Prozent unter dem Stand von 2008. Dies ist allerdings regional und sektorspezifisch stark unterschiedlich ausgeprägt. Die Arbeitsproduktivität liegt jedoch im Schnitt um 1,4 Prozent höher als 2008, ist aber ebenso regional und sektorspezifisch unterschiedlich stark ausgeprägt. Zudem zeigten sich schon vor der Finanzkrise mehrere, einander verstärkende Herausforderungen an die europäische Industrie, die Umorientierung und Umstrukturierung verlangen:

Europäische Unternehmen werden vermehrt von der sich stetig beschleunigenden Entwicklung der Weltwirtschaft beeinflusst. Die sich verändernden Anforderungen des Weltmarkts bieten den Unternehmen neue Möglichkeiten, erfordern gleichzeitig aber auch ihre Umorientierung und Neuausrichtung. Der Globalisierungsdruck wird zudem durch die neue internationale Arbeitsteilung mit schnell wachsenden Volkswirtschaften wie China, Indien, Brasilien und Russland verstärkt. Investitionen in den globalen Wachstumsmärkten haben Auswirkungen auf die Beschäftigung in Europa. Die internationale Führungsposition der europäischen Industrie wird durch die sich ausdehnende industrielle Basis in Schwellenländern zunehmend in Frage gestellt. Staatsfonds und Unternehmen aus den aufstrebenden Schwellenländern kaufen sich in Europa ein. Ein wachsendes Global Engineering deutet zudem auf eine neue Form der Globalisierung hin. Insbesondere die größten Wettbewerber der EU, wie die USA, Japan und China, verfolgen eine aktive und starke Industriepolitik, die durch breite Investitionen in fortschrittliche Produkte und Dienstleistungen Unterstützung erhält.

Klimawandel und Ressourcenknappheit sind unumkehrbar. Begrenzungs- und Anpassungsmaßnahmen in allen maßgeblichen Bereichen sind nötig. Auch die Verfügbarkeit von Rohstoffen ist für die Entwicklungsmöglichkeiten der europäischen Industrie von zentraler Bedeutung. In einigen Mitgliedstaaten sind Mülldeponien nahezu verschwunden, in anderen landen weiterhin mehr als 90 Prozent des Abfalls auf Müllhalden. Recyclingraten von wenigen Prozenten bei seltenen Metallen weisen darauf hin, dass der Umgang mit Rohstoffen diesem Bedürfnis nicht gerecht wird. Zurückgehende Rohstoffvorräte bei steigender Nachfrage führen dazu, dass Energie der Industrie nicht mehr ohne Weiteres zu erschwinglichen Preisen zur Verfügung steht. Nur eine Industrie, in der vermehrt kohlenstofffreie

und ressourcenschonende Produktionsweisen angewendet werden, kann diesen Herausforderungen angemessen und erfolgreich begegnen. Ein Wechsel hin zu einer erneuerbaren und kohlenstoffneutralen Versorgung erfordert neue Produkte und neue Bewirtschaftungssysteme. Die starke Interdependenz zwischen Energie- und Industriepolitik verdeutlicht, welchen hohen Stellenwert eine langfristig ausgerichtete Energiepolitik für die europäische Industrie hat.

Die Entwicklung hin zu einer weltweiten Wissensgesellschaft lassen Innovationen und Forschung als Triebkraft für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit stärker werden als physisches Kapital und manuelle Tätigkeiten. Industriezweige und Industrien in den einzelnen Mitgliedsländern haben sich ganz unterschiedlich mit neuen Technologien oder höheren Qualifikationen darauf eingestellt. Die laufenden Veränderungen in der Wirtschaft erfordern verantwortungsvolle Umstrukturierungsmaßnahmen und Perspektiven für Arbeiter und Facharbeiter mit hauptsächlich manuellen Fertigkeiten und einer Fachausbildung; ihre Beschäftigung muss Priorität haben.

Der demografische Wandel und die zunehmende Urbanisierung in allen europäischen Ländern verändert sowohl das Profil der Verbraucher als auch das der Hersteller. Es entsteht Nachfrage nach neuen Produkten, innovativen Lösungen im Mobilitätsbereich, im Gebäudebereich, in der Logistik und einer veränderten Arbeitsorganisation. Qualifizierte Arbeitskräfte werden zum Schlüssel der Entwicklung von Unternehmen.

#### **4 Fehlende klare ökonomische Rahmenbedingungen**

Zur langfristigen Bewältigung der Finanzkrise und der globalen Herausforderungen in der Industrie sind zwei übergreifende ökonomische Rahmenbedingungen Grundvoraussetzung:

##### *1. Eine neue Struktur des Finanzsektors, die Investitionen fördert und Spekulationen verhindert*

Da eine Selbstregulierung der Finanzmärkte gescheitert ist und Systemrisiken produziert, muss schnell ein umfassender Regulierungsrahmen geschaffen werden. Dieser muss das Finanzsystem auf seine Kernfunktion zurückführen, angespartes Geld für produktive Investitionen zu ermöglichen und zwar insbesondere im Bereich der Industrie und der kleineren und mittleren Unternehmen (KMU). Immerhin sind nun einige Gesetzgebungen zur Finanzmarktaufsicht und Einschränkung spekulativer Finanzinstrumente beschlossen. Einen Gesetzgebungsvorschlag für eine Finanztransaktionssteuer hat die EU-Kommission endlich vorgelegt. Wir brauchen eine anspruchsvolle Finanzierung der Industriepolitik und der Infrastrukturen – insbesondere der Infrastrukturen für Forschung, Energie, Telekommunikation und Transport (TEN) –, das heißt

der Gesamtheit der «öffentlichen Versorgungsleistungen», die das Umfeld der Unternehmen ausmachen. Die Fraktion der Sozialisten und Demokraten im Europäischen Parlament setzt sich hier für die Einrichtung von Projektbonds ein, um der Union die Finanzierung von Innovation, Infrastrukturen und Reindustrialisierung zu ermöglichen.

2. *Eine klare makroökonomische Ausrichtung der Wirtschafts-, Steuer- und Haushaltspolitik auf Wachstum und Beschäftigung*

Dazu gehört eine wirklich europäische «Wirtschaftsregierung» mit einer effektiven Koordinierung und mit Impulsen etwa durch Investitionsziele. Die nationalen Haushalte müssen zweifelsohne auf solide Füße gestellt werden, aber gleichzeitig ist Raum für Zukunftsinvestitionen zu schaffen. Die EU, die Mitgliedstaaten und die Gebietskörperschaften sollten sich Ziele im Bereich der öffentlichen Investitionen (das heißt hinsichtlich des Anteils der Investitionsausgaben an den gesamten öffentlichen Ausgaben) setzen, und zwar auch im Rahmen ihrer Sparprogramme. Strukturelle Veränderungen der nationalen und internationalen Finanz- und Steuersysteme sind nötig, darunter auch die Besteuerung von Finanztransaktionen, die Verlagerung der Steuerlast von der Arbeit auf die Ressourcen und die Internalisierung externer Kosten. In einem einheitlichen Binnenmarkt und Währungsraum muss auch einheitlich wirtschafts- und fiskalpolitisch gehandelt werden; sonst bleibt es bei dem Wettbewerb der günstigsten Löhne und der günstigsten Steuer- und Sozialsysteme. Dem Steuerdumping ist zum Beispiel durch eine Angleichung der Unternehmensbesteuerung endlich entgegenzuwirken.

Allerdings geht die Grundausrichtung der sich herausbildenden Wirtschaftsregierung genau in die falsche Richtung. In sechs Gesetzgebungsakten (dem sogenannten «six pack») zur wirtschaftspolitischen Koordinierung, zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte in der EU und Maßnahmen zur Verschärfung des Stabilitäts- und Wachstumspakts wird eine reine Austeritätspolitik für alle EU-Staaten in Beton gegossen. Im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) sollen künftig bei einer Überschreitung der Neuverschuldung von drei Prozent und einer Gesamtschuldengrenze von 60 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) Sanktionen zügig verhängt werden. Dies gilt auch präventiv, wenn das Ausgabenwachstum in einem Mitgliedstaat nicht im Einklang mit Einnahmen und Wirtschaftswachstum steht. Es wird also nicht mehr die konkrete Ursache von wirtschaftlichen Verwerfungen bewertet und auch nicht die Wachstumsperspektive beachtet, sondern milliardenschwere Strafen werden als Sanktionen mechanisch exekutiert.

In jährlichen Stabilitäts- und Konvergenzprogrammen sind die Austeritätsmaßnahmen der Mitgliedstaaten zu beschreiben, die zusammen mit den Nationalen Reformprogrammen der EU-Kommission zur Bewertung vorgelegt werden

(Europäisches Semester). Im Euro-Plus-Pakt für mehr Wettbewerbsfähigkeit und Konvergenz haben die Staats- und Regierungschefs Maßnahmen für mehr Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung, Finanzstabilität und tragfähige öffentliche Finanzen vereinbart. Dazu gehen sie konkrete nationale Verpflichtungen ein. Die Überwachung erfolgt allein durch die Staats- und Regierungschefs. Und die Überlegungen einer Vertragsänderung zur Absicherung des Europäischen Stabilitätsmechanismus gehen in die gleiche Richtung. Eine demokratische Beteiligung des Europäischen Parlaments bei der Wirtschaftsregierung soll es nicht geben, es wird allein auf intergouvernementale Lösungen gesetzt: ein klarer demokratischer Rückschritt.

Zögerliche Finanzmarktregulierung und verfehlte wirtschaftspolitische Koordinierung sind deutliche Stolpersteine für eine erneuerte europäische Industriepolitik. Abwärtsrisiken durch die Entwicklung auf den Finanzmärkten und drastische Haushaltskonsolidierungen sind zweifelsohne gegeben. Hier bedarf es einer klaren Korrektur, damit negative Konsequenzen für die industrielle Entwicklung und eine neue industriepolitische Ausrichtung nicht konterkariert werden.

## **5 Es ist Zeit, dass sich etwas dreht – Neuorientierung der EU-Industriepolitik**

Zwei Momente haben ab September 2008 in der EU-Kommission zu einem Neustart in den industriepolitischen Überlegungen geführt. Zum einen hat die Finanzkrise eine Rückbesinnung auf die industrielle Wertschöpfung eingeleitet. Es ist bis weit ins konservative Lager hinein klar geworden, dass der dominante Finanzmarktkapitalismus als Steuerungsmethode für die industrielle Entwicklung in Europa grandios gescheitert ist. Die Krise hat klar gezeigt, dass nicht genug getan wurde, um die industrielle Entwicklung zu begleiten und zu stärken. Zum anderen haben sich aus der Aufarbeitung der weitgehend gescheiterten sogenannten Lissabon-Strategie aus dem Jahre 2000 Konsequenzen für eine Neuausrichtung ergeben.

2009 hat die EU-Kommission ein neues Konzept für die Jahre bis 2020 vorgeschlagen, das auch den Weg für eine Neuausrichtung der EU-Industriepolitik einbettet. Inzwischen haben alle drei EU-Institutionen sich auf die Zielsetzungen<sup>2</sup> der

---

2 Die Europa-2020-Strategie verfolgt die folgenden fünf Ziele:

- (1) die Erhöhung der Beschäftigungsquote der Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren von derzeit 69 Prozent auf mindestens 75 Prozent;
- (2) die Erhöhung der Investitionen in Forschung und Entwicklung auf mindestens drei Prozent des BIP;
- (3) die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 20 Prozent im Vergleich zu 1990, die Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien auf 20 Prozent an der Endenergienutzung und die Steigerung der Energieeffizienz um 20 Prozent;
- (4) die Reduzierung des Anteils der Schulabgänger ohne Abschluss von derzeit 15 Prozent auf unter 10 Prozent und die Steigerung von Hochschulabschlüssen im Alter von 30 bis 34 Jahren von derzeit 31 Prozent auf mindestens 40 Prozent;

Europa-2020-Strategie<sup>3</sup> verständigt. Ein neues, dreigliedriges Konzept orientiert die Wachstumspolitik auf ein

- **intelligentes Wachstum:** Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft;
- **nachhaltiges Wachstum:** Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft;
- **integratives Wachstum:** Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt.

Zur Unterlegung des zweiten Punkts hat die EU-Kommission die Initiative «Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung – Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit»<sup>4</sup> am 28. Oktober 2010 gestartet. Nun wird zum ersten Mal die Bedeutung eines starken industriellen Sektors für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Europa und die Notwendigkeit eines neuartigen Ansatzes in der politischen Strategie der EU durch die EU-Kommission anerkannt.

Zehn Kernpunkte benennt die EU-Kommission:<sup>5</sup>

1. Eine ausdrückliche und gründliche «Prüfung auf Wettbewerbsfähigkeit» neuer Rechtsvorschriften wird durchgeführt. Die Auswirkungen aller politischen Vorschläge auf die Wettbewerbsfähigkeit werden eingehend analysiert und berücksichtigt.
2. Durch «Eignungsprüfungen» bestehender Rechtsvorschriften wird das Potenzial für Verringerungen der kumulierten Wirkung von Rechtsvorschriften ermittelt. Damit sollen die Kosten für Unternehmen in Europa verringert werden.
3. Die Gründungen kleiner und mittlerer Unternehmen sowie deren Wachstum werden durch einen erleichterten Zugang zu Krediten und durch Unterstützung bei ihrem Gang auf internationale Märkte gefördert.
4. Es wird eine Strategie zur Förderung der Stärken der europäischen Normung vorgelegt, um den Bedürfnissen der Industrie gerecht zu werden.
5. Die europäischen Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsinfrastrukturen sowie die Dienstleistungen werden modernisiert, um der Industrie mehr Effizienz zu bieten und um dem heutigen, sich wandelnden und von Wettbewerb gekennzeichneten Umfeld besser Rechnung zu tragen.

---

(5) die Reduzierung der Anzahl der von Armut und sozialer Ausgrenzung betroffenen oder bedrohten Menschen gemäß der nationalen Armutsgrenze um 20 Millionen.

3 Mitteilung der EU-Kommission (KOM (2010) 2020): *Europa 2020 – Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum.*

4 Mitteilung der EU-Kommission (KOM (2010) 0614): *Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung – Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit.*

5 Ebd.

6. Es wird eine neue Rohstoffstrategie vorgelegt, mit der die passenden Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Versorgung mit einheimischen Primärrohstoffen und für ihre Bewirtschaftung geschaffen werden sollen.
7. Der sektorspezifischen Innovationsleistung wird durch Maßnahmen in bestimmten Bereichen Rechnung getragen, beispielsweise im Bereich der fortgeschrittenen Fertigungstechnologien, im Baugewerbe, bei der Verwendung von Bio-Kraftstoffen im Straßen- und Schienenverkehr, um insbesondere die Ressourceneffizienz zu verbessern.
8. Den Herausforderungen, die sich bei den energieintensiven Industrien stellen, wird durch Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen und zur Innovationsunterstützung begegnet.
9. Es wird eine mit der Europäischen Weltraumorganisation und den Mitgliedstaaten gemeinsam entwickelte Raumfahrtspolitik durchgeführt. Die Kommission wird eine Industriepolitik im Raumfahrtsektor entwickeln, um eine solide, die gesamte Lieferkette umfassende industrielle Grundlage zu schaffen.
10. Die Kommission wird jährlich einen Bericht über die Wettbewerbsfähigkeit Europas und der Mitgliedstaaten, über industriepolitische Maßnahmen und über die Leistungsfähigkeit erstellen.

Sehr schnell ist dieser neue Ansatz aus Wirtschaftskreisen kritisiert worden. Wenn auch die Neupositionierung der Industriepolitik und das Setzen von industriefreundlichen Rahmenbedingungen positiv begrüßt wurden, schien dieser Ansatz eine massive staatliche Steuerung von Investitionen und Marktprozessen zu beinhalten. Vorschläge einer selektiven Beihilfepolitik, umweltfreundliches Beschaffungswesen, Ziele zur Ressourceneffizienz und Effizienzvorgaben für einzelne Produkte gerieten in die Kritik und wurden als problematisch angesehen.

Auch in der Innovationsförderung sollte die EU nur «die wichtigen Fragestellungen der heutigen Zeit als Forschungsthemen benennen, nicht aber einzelne spezifische Forschungsfelder oder technologische Lösungsansätze fest- oder gar vorschreiben».<sup>6</sup> Lenkung darf den Wettbewerb als Entdeckungsverfahren nicht ersetzen. Sehr deutlich formuliert das Centrum für Europäische Politik (Vorsitzender des Vorstands Lüder Gerken, Kuratorium: Roman Herzog, Hans Tietmeyer, Leszek Balcerowicz und Frits Bolkestein) die Vorbehalte:

«Die Rahmenbedingungen sollten aber sektorübergreifend für alle Unternehmen gleich sein. Es gibt keine Rechtfertigung für die von der Kommission einzeln angekündigten sektorspezifischen Maßnahmen. Diese bergen die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen. Das gilt auch für die Förderung von so genannten «Schlüsseltechnologien». Die Förderung von «neuen Unternehmenskonzepten und

---

6 Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V. (2011): *Europapolitische Positionen 2011 der IHK-Organisation*, Berlin, Juni 2011, S. 7.

Produktionstechnologien» in der Textil-, Bekleidungs- und Lederwarenindustrie etwa ist daher strikt abzulehnen. Es ist Aufgabe der Unternehmen dieses Sektors, das wirtschaftliche Überleben durch die Entwicklung wettbewerbsfähiger Produkte zu sichern.»<sup>7</sup> Anstatt bestimmte Sektoren zu begünstigen, sollte die EU-Kommission Rahmenbedingungen schaffen, die die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen fördern und Wettbewerbsverzerrungen in der EU entgegenwirken.

Damit ist der ordnungspolitische Konflikt zwischen notwendiger Regulierung und Marktdynamik wieder aus der Geschichtssammlung hervorgeholt worden. Dabei hat doch gerade die Analyse der Finanzmarktkrise und die Bewältigung ihrer Folgen die Notwendigkeiten staatlichen Handelns deutlich hervortreten lassen. Insofern hat auch das Europäische Parlament mit großer Mehrheit einem Bericht zur Zukunft der europäischen Industriepolitik zugestimmt und so den in die richtige Richtung weisenden Ansatz der EU-Kommission unterstützt, ihn aber weiter geschärft und konkretisiert. Damit haben die Abgeordneten eine neue, nachhaltige Industriepolitik für Europa zur Position des Europäischen Parlaments in die Wege geleitet.<sup>8</sup> Die Industriepolitik der EU sollte sich sowohl in Richtung auf eine nachhaltige, ökoeffiziente und weltweit wettbewerbsfähige Erneuerung der industriellen Basis als auch auf einen nachhaltigen Übergang von einer hauptsächlich produzierenden hin zu einer wissensbasierten Industrie orientieren. Eine in sich schlüssige, zielgerichtete Industriepolitik, eine klare Strategie sowie Indikatoren sollten entwickelt werden, mit denen der Erfolg gesichert und überwacht wird. Dabei ist es wesentlich, dass alle EU-Maßnahmen, die Auswirkungen auf die Industrie haben, untereinander abgestimmt werden.

## **6 Neuer Ansatz: integrierte und nachhaltige Industriepolitik in der EU**

Für das Europäische Parlament besteht die erste und wichtigste Herausforderung darin, eine qualitative und, wo möglich, auch quantitative, umsetzbare Zielvorstellung für die europäische Industrie im Jahr 2020 zu entwickeln. Sie muss die langfristige nachhaltige Entwicklung im Blick haben und Orientierungen zum Beispiel für Energie- und Ressourceneffizienz sowie Forschung und Innovation geben. Wir müssen dies tun, um sicherzustellen, dass die europäische Industrie stabiler und wettbewerbsfähiger wird und dies zu dauerhaften, guten Arbeitsplätzen führt. Die Mitteilung der EU-Kommission zur Industriepolitik legt viel zu wenig Gewicht auf

---

7 CEP-Strategiepapier zur EU-Mitteilung «Integrierte Industriepolitik», Stand: 24. Januar 2011, S. 3.

8 Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. März 2011 (2010/2095 (INI) ) zu einer Industriepolitik im Zeitalter der Globalisierung.

konkrete Ziele, definierte Indikatoren und Überprüfung von Zielen. Hier zeigt ein Vergleich zu früheren Entwürfen der EU-Kommission, dass dieser Bereich durch Einflussnahme deutlich «geglättet» worden ist. Ein genauer Zeitrahmen für die Überwachung der Umsetzung und ein jährlicher Fortschrittsbericht haben aber entscheidende Bedeutung. Die Wirksamkeit von Leitlinien und Initiativen sollte alljährlich neu bewertet werden, um die bei der Überprüfung aufgetretenen Probleme zu ermitteln und Ziele neu zu justieren. So bleibt die europäische Industriepolitik stets auf der Höhe der Zeit. Eine integrierte und nachhaltige Industriepolitik braucht gestärkte Behörden, die es wagen, klare und konkrete Ziele zu setzen und Spielregeln für die Industrie über demokratische Prozesse festzulegen. Innerhalb dieses Rahmens kann sich die Industrie entwickeln, wachsen und sich auf Nachhaltigkeit im Rahmen einer größtmöglichen Rechtssicherheit und langfristigen politischen Stabilität hin ausrichten. Langfristig berechenbare und stabile Regelungen sind für die Investitionsplanung der Industrie unerlässlich.

Der zweite wichtige Schlüssel zum Erfolg einer nachhaltigen Industriepolitik liegt in der Abstimmung der Politik auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene. Das Nebeneinander und Gegeneinander im Mehrebenensystem gilt es zu überwinden. Der integrierte Ansatz setzt eine sehr gut funktionierende Zusammenarbeit innerhalb der EU-Kommission sowie eine Abstimmung ihrer jeweiligen Politikbereiche voraus. Für diesen Zweck ist die Einrichtung einer Task Force sinnvoll. Sie wäre für die Abstimmung und Anpassung von Strategien und Maßnahmen im Rahmen der neuen, integrierten europäischen Industriepolitik sowie für die Überwachung der Umsetzung zuständig. Eine konsistente Überprüfung der zukünftigen Gesetzgebung auf industriepolitische Implikationen und eine Beurteilung der Umsetzung dieser Gesetzgebung ist wichtig. Dieser Prozess sollte so transparent wie möglich sein. Eine integrierte und nachhaltige Industriepolitik greift nur, wenn sie in enger Abstimmung mit den Industriepolitiken der Mitgliedstaaten erfolgt. Es muss prioritäre Aufgabe der EU-Kommission sein, die Initiativen für eine abgestimmte Industriepolitik in der EU, die gemäß dem Vertrag von Lissabon<sup>9</sup>

---

9 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 173 Abs. 1 und 2):  
«(1) Die Union und die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie der Union gewährleistet sind.  
Zu diesem Zweck zielt ihre Tätigkeit entsprechend einem System offener und wettbewerbsorientierter Märkte auf Folgendes ab:  
- Erleichterung der Anpassung der Industrie an die strukturellen Veränderungen;  
- Förderung eines für die Initiative und Weiterentwicklung der Unternehmen in der gesamten Union, insbesondere der kleinen und mittleren Unternehmen, günstigen Umfelds;  
- Förderung eines für die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen günstigen Umfelds;  
- Förderung einer besseren Nutzung des industriellen Potenzials der Politik in den Bereichen Innovation, Forschung und technologische Entwicklung;  
(2) Die Mitgliedstaaten konsultieren einander in Verbindung mit der Kommission und koordinieren, soweit erforderlich, ihre Maßnahmen. Die Kommission kann alle Initiativen ergreifen, die dieser Koordinierung förderlich sind, insbesondere Initiativen, die darauf abzielen,

möglich sind, in Form von Leitlinien, Indikatoren, Austausch und Verbreitung der besten verfügbaren Verfahren und Technologien, Überwachungsmöglichkeiten und Bewertungsverfahren zu ergreifen. Der neu gegebene Spielraum ist durch klares Handeln so weit wie möglich auszuschöpfen.

Der dritte Ansatz für Erfolg und Akzeptanz einer integrierten und nachhaltigen Industriepolitik liegt darin, dass alle Interessenträger, insbesondere die Gewerkschaften und andere Sozialpartner, eingebunden werden. Ein klares Partnerschaftsprinzip (wie es zum Beispiel in den Strukturfonds formuliert ist<sup>10</sup>) muss in allen Bereichen und Maßnahmen sichergestellt werden, wozu auch eine laufende gemeinsame Antizipierung und Bewertung der zu erwartenden Entwicklungen und damit eine Überprüfung der Strategien/Maßnahmen/Programme auf europäischer Ebene gehören.

## **7 Acht Handlungsebenen einer integrierten und nachhaltigen Industriepolitik**

Zur Umsetzung des integrierten und nachhaltigen Ansatzes wird die Herausbildung eines europäischen Industrieraums in acht Handlungsebenen, die horizontale und sektorale Initiativen und Regeln erfordern, vorgeschlagen. Dabei kann zum Teil auf bestehende Ansätze zurückgegriffen werden, die aber neu zu justieren sind.

### **7.1 Innovation**

Innovationen sind die Hauptantriebskraft der industriellen Wirklichkeit. Innovationen basieren auf einer umfassenden Definition, die über die technologische und produktorientierte Innovation hinausgeht und die grundlegende Rolle der Bürger in ihren Mittelpunkt stellt. Innovation muss die gesamte Kette umfassen: Produkte, Produktionssysteme, Dienstleistungen, Qualifizierung, Abläufe, Organisation, Qualität, Management, Verbreitung und Schutz. Innovationspolitik darf nicht länger allein vom Produkt, sondern muss vom Bedarf und der Nutzung abgeleitet werden, um mit Blick auf spürbare Vorteile für Verbraucher, Unternehmen und die ganze Gesellschaft eine stärker integrierte Entwicklung und zielgenauere Produktion zu ermöglichen.

Die EU und die Mitgliedstaaten sind aufgerufen, das gesamte Ökosystem der Innovation neu zu bewerten, um unnötige Hemmnisse zu beseitigen. Es gilt, ein

---

Leitlinien und Indikatoren festzulegen, den Austausch bewährter Verfahren durchzuführen und die erforderlichen Elemente für eine regelmäßige Überwachung und Bewertung auszuarbeiten. Das Europäische Parlament wird in vollem Umfang unterrichtet.»

10 Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (Artikel 10) und Verordnung (EG) Nr. 1081/2006 über den Europäischen Sozialfonds (Artikel 3, Absatz 1; Artikel 5, Absätze 3 und 4).

einfach zugängliches System zur Beschleunigung der Innovation einzurichten sowie Fragmentierung und Bürokratie entschlossen zu verhindern. Dazu ist eine weitere Leitinitiative der EU-Kommission im Rahmen der Europa-2020-Strategie hilfreich.<sup>11</sup> Insbesondere die Festlegung von Benchmarks, Standards und produktbezogenen Regelungen wie die Ökodesign-Richtlinie haben sich als starke Antriebskraft für die Förderung von Innovationen und die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit in verschiedenen Industriesektoren erwiesen. Ehrgeizige soziale und ökologische Standards müssen die Konsequenz sein, die dann deutlich komparative Vorteile hervorbringen.

Investitionen in Menschen haben Vorrang, wenn die europäische Industrie in der Lage sein soll, die großen gesellschaftlichen Herausforderungen in einer sozial nachhaltigen Weise zu bewältigen. Organisatorische Innovation verändert unsere Arbeits- und Produktionsweise. Deshalb ist in der europäischen Industrie auf dynamisches Management, flexible Organisation, intelligenterere Arbeitsformen und verbesserte, gute Arbeitsbedingungen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer hinzuwirken. Bei jeder Investition in technologische Innovation sollten entsprechend Mittel für die organisatorische Innovation bereitgestellt werden. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sind Motoren der Innovation.

Die Fazilität für Finanzierungen auf Risikoteilungsbasis (RSFF) hat sich als wichtige Form der Finanzierung von Forschungsarbeiten durch die Europäische Investitionsbank (EIB) erwiesen. Sie deckt Risiken für Kredite, die die EIB vergibt, und hat sich seit ihrer Einführung als Erfolgsmodell erwiesen. Insgesamt wurden bereits 10 Milliarden Euro an Darlehen für innovative Projekte vergeben. Jedoch müssen deutlich mehr Mittel für die Förderung risikoreicher innovativer Projekte bereitgestellt werden. Die Einrichtung von für Innovationen bestimmten, revolvingierenden Fonds aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) ist eine Möglichkeit, die als bewährte Verfahrensweise Schule machen sollte. Beachtung verdienen auch andere Formen der Finanzierung, die die Entwicklung innovativer Technologien dadurch unterstützen, dass sie unterschiedliche Akteure auf europäischer, nationaler und lokaler Ebene zusammenbringen, sowie die Inanspruchnahme verschiedener Instrumente, wie etwa öffentlich-private Partnerschaften, Risikokapital usw.

Die öffentliche Auftragsvergabe ist zudem ein wichtiges Instrument zur Förderung von Innovation. Sie hat einen Anteil am BIP der EU von 17 Prozent. Daher kann sie eine wichtige Triebkraft für Innovationen darstellen, wenn die Leitlinien für die Auftragsvergabe die richtigen Parameter enthalten, wie zum Beispiel Ressourcen- und Energieeffizienz, Umweltfolgen, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit, Liefernähe des Anbieters, Sicherheit am Arbeitsplatz usw. Konkur-

---

11 Mitteilung der EU-Kommission (KOM (2010) 0546): *Leitinitiative der Strategie Europa 2020 – Innovationsunion*.

renten wie China und die USA haben ehrgeizige Zielvorgaben für die Beschaffung innovativer und ökologischer Produkte gesetzt. Wir sollten dies auch in der EU tun. Alle Möglichkeiten, die die bestehenden Rechtsetzungen<sup>12</sup> eröffnen, sollten konsequent auf allen Ebenen (EU, Mitgliedstaat, regional und lokal) genutzt werden. Die nun anstehende Revision der Vergaberichtlinien, deren Schwerpunkte auf Vereinfachung der Verfahren, Marktzugang für KMU und Innovation im Sinne der Europa-2020-Strategie liegen, ist ein wichtiger Schritt zur Verbesserung der industriepolitischen Rahmenbedingungen.

## 7.2 Ressourcen

Das Ziel ist klar. Das Wirtschaftswachstum kann und sollte von einem erhöhten Ressourceneinsatz abgekoppelt werden. Die Arbeitsproduktivität hat sich in den letzten Jahrzehnten wesentlich schneller entwickelt als die Produktivität der Ressourcen (Energie und Material). Es wird geschätzt, dass in der Industrie die Arbeitskosten etwa 20 Prozent und die Kosten für Roh-, Hilfs- und Betriebsstoffe und für Materialien 40 Prozent ausmachen. Die deutliche Steigerung der Ressourcenproduktivität und -effizienz, der Wiederverwendung und des Recyclings hat schon jetzt die globale Wettbewerbsposition der europäischen Industrie gestärkt. 2020 sollte eine Verdopplung der Ressourcenproduktivität in der EU erreicht sein.

Die Verfügbarkeit von Rohstoffen ist von zentraler Bedeutung für die Entwicklungsmöglichkeiten der europäischen Industrie. Dabei entspricht der Umgang mit Rohstoffen nicht diesem Bedürfnis. Es gibt immer noch Recyclingraten von wenigen Prozent bei seltenen Metallen und seltenen Erden. Immer noch werden zum Beispiel im Bereich Elektro- und Elektronikschrott selbst in Deutschland nur 40 Prozent erfasst. Dies ist nicht hinnehmbar. Eine Tonne recycelter Mobiltelefone bringt etwa 250 Gramm Gold, aus einer Tonne Erz lässt sich in einer ergiebigen Mine etwa fünf Gramm gewinnen. Kupfer lässt sich zu 100 Prozent recyceln und spart bei der Wiederverwertung im Vergleich zur Neugewinnung 90 Prozent Energie. Wir brauchen einen umfassenden Begriff von «Rohstoff» der nicht nur auf «kritische Rohstoffe» beschränkt ist.

## 7.3 Energie

Energie- und Industriepolitik sind eng miteinander verbunden. Die europäische Industrie benötigt eine langfristig ausgerichtete Energiepolitik, die angemessene Energiepreise und Versorgungssicherheit gewährleistet und das große Potenzial an

---

12 Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge.

Energieeffizienz in der europäischen Industrie voll ausschöpft. So wird eine Produktion ohne die Emission klimaschädlicher Gase möglich. Energiearmut und Verlagerungen von CO<sub>2</sub>-Emissionsquellen sind zu verhindern. Da ein multilaterales Klimaabkommen, zweifelsohne das beste Instrument für eine Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, in nächster Zukunft nicht zustande kommen wird, muss innerhalb der EU gerade für energieintensive Industrien ein System zur Stärkung der Wettbewerbsgleichheit zu den globalen Konkurrenten etabliert werden.

Rechtssicherheit, stabile Rahmenbedingungen, angemessene Investitionen und eine weitere Harmonisierung des Energiebinnenmarkts spielen eine wichtige Rolle bei der Verringerung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, bei der Erzeugung und Versorgung sowie bei der Senkung der Kosten für die Industrie.

Die Infrastruktur für ein auf erneuerbare Energien ausgerichtetes Energienetz muss schnell ertüchtigt werden. In dieses Energienetz müssen auch das Wärmenetz sowie die Infrastruktur der digitalen Netze einbezogen werden. Intelligente Netze sowie die Verwendung von intelligenten Stromzählern müssen gefördert werden. Dies kann mit Unterstützung durch Mittel der Europäischen Investitionsbank geschehen.

Die Unabhängigkeit von externen Energiemärkten und die Stärkung der europäischen Lieferanten erneuerbarer Energien ist dabei ein wichtiger Baustein, was einen Schub für die Elektroindustrie und den Maschinenbau bringt. Durch die Festlegung klarer, langfristiger Ziele ist eine grundlegende Umstellung auf einen Anteil der Erzeugung erneuerbarer Energien in der EU von 95 Prozent bis 2050 möglich. Es gibt keinen Zweifel an dem riesigen Beschäftigungspotenzial und den Kostenvorteilen, die sich durch die Verbesserungen der Energieeffizienz voraussichtlich ergeben. Die Annahme von Maßnahmen zur Energieeffizienzverbesserung wie etwa die Einführung von Zielvorgaben, Normen, Anreizen und Leistungsvergleichsmechanismen kommt nahezu allen Industriezweigen zugute. Der jetzt endlich vorliegende Vorschlag für eine Energieeffizienzrichtlinie<sup>13</sup> muss entsprechend gestärkt werden.

#### **7.4 Qualifikation**

Inzwischen ist es eine Binsenweisheit, dass entsprechend qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer gemäß den Erfordernissen der europäischen Industrie, die sich in einem Prozess der Umstrukturierung und Erneuerung befindet, nicht zur Verfügung stehen. Mehr Investitionen in Bildung und Fortbildung sind notwendig. Allerdings kommt es hier besonders auf eine Koordinierung der Maßnahmen an, da die Handlungs- und Rechtsetzungsmöglichkeiten der EU begrenzt

---

13 Vorschlag zur Energieeffizienz und zur Aufhebung der Richtlinien 2004/8/EG und 2006/32/EG (KOM (2011) 0370).

sind. Es müssen alle Anstrengungen unternommen werden, um Qualifikationsdefizite zu beheben, das heißt:

- abgestimmte und zielgenaue Weiterqualifizierungen unter stärkerer Nutzung eines erweiterten Europäischen Sozialfonds (ESF), insbesondere in der neuen Strukturfondsperiode nach 2013;
- ein institutionalisierter Dialog zwischen den zuständigen Behörden und Sozialpartnern, um Lehrpläne zu erneuern und erfolgreiche Wege für den Übergang von der Schule zum Arbeitsmarkt zu konzipieren; die Förderung von Programmen der individuellen Mobilität, wie «Erasmus für Jungunternehmer» und «Erasmus für Auszubildende»;
- europäisch abgestimmte Initiativen zur Stärkung der STEM-Bildung<sup>14</sup> auf allen Ebenen, insbesondere für Frauen; Austausch über bewährte Verfahren;
- Öffnung und Modernisierung der Hochschulen in der EU für Weiterqualifizierungen im Fachkräftebereich und entsprechende Mobilitätsmöglichkeiten;
- europaweite Stärkung des berufspraktischen Lernens für eine bessere Verknüpfung der Berufsbildungssysteme mit dem Arbeitsmarkt sowie eine europaweite Attraktivitätssteigerung der beruflichen Ausbildung mit Durchlässigkeit zur Hochschule für Absolventen der beruflichen Bildung;
- europaweite Verankerung des individuellen Rechts auf lebenslanges Lernen für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die in ihrem Berufsleben Qualifizierungsmaßnahmen nutzen können müssen. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung für Gleichstellung, Solidarität, aber auch Wettbewerbsfähigkeit in Zeiten wirtschaftlicher Belastungen. Gering oder nicht richtig qualifizierte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer müssen besonders gefördert werden.

## 7.5 Industriekultur

Es bedarf ganz offensichtlich einer stärkeren, besser abgestimmten EU-Politik für Leitmärkte, wie zum Beispiel die im Bereich des Umweltschutzes tätigen Branchen und die damit verbundenen Sektoren (ca. 3,5 Millionen Beschäftigte, 300 Milliarden Euro Umsatz, bis zu 50 Prozent weltweiter Marktanteil). Oder für Bereiche des Verarbeitungssektors, die eine hohe Beschäftigungsintensität, Wertschöpfung und Innovationsfähigkeit aufweisen, zum Beispiel Stahl, Mobilitätswirtschaft, Schiffsbau und Ernährung, deren komparative Vorteile voll ausgeschöpft werden sollten. Angesichts der Potenziale und der gesellschaftlichen Herausforderungen gehören der I+K-Sektor<sup>15</sup> und die Gesundheitswirtschaft zum Kanon der Leitmärkte.

Kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) haben ohne Zweifel große Bedeutung in der europäischen Industrielandschaft, insbesondere für die Sicherung dauerhafter

14 STEM = Science, Technology, Engineering and Mathematics.

15 I+K = Information und Kommunikation.

Arbeitsplätze auf regionaler und lokaler Ebene, für die Erhaltung der wirtschaftlichen und kreativen Dynamik und für ein anhaltendes hohes Wirtschaftswachstum.

Deshalb gehört zu einer europäischen Industriepolitik:

- die rasche Umsetzung des «Small Business Act» mit der Durchführung konkreter Maßnahmen (zum Beispiel Reduzierung des Verwaltungsaufwands, KMU-Test), damit endlich hinreichende Fortschritte für die europäischen KMU erreicht und gleiche Ausgangsbedingungen für alle KMU im Binnenmarkt geschaffen werden;
- ein verbesserter Zugang zu Möglichkeiten der Finanzierung von KMU und insbesondere die Schaffung tragfähiger Möglichkeiten für die Finanzierung mit Risikokapital;
- die Entwicklung von Beratungsangeboten für im Exportgeschäft tätige KMU, insbesondere in Bezug auf den Zugang zu Märkten in Drittstaaten. Die dauerhafte Etablierung auf diesen Märkten sowie den Schutz der Rechte am geistigen Eigentum und die Optimierung ihres finanziellen und technologischen Werts.
- die Überprüfung der EU-Definition für kleine und mittlere Betriebe daraufhin, ob sie in bestimmten Industriezweigen, in denen KMU die festgelegten Schwellenwerte bei Umsatz oder Beschäftigungszahlen aufgrund der konkreten Marktstrukturen nicht einhalten, aber dennoch als Unternehmen mittlerer Größe anzusprechen sind, flexibler ausgelegt werden kann.

Der soziale Dialog in Europa ist ein Qualitätsmerkmal der industriellen Entwicklung in Europa. Zur Bewältigung der durch die Globalisierung verursachten strukturellen Veränderungen und zur Gestaltung einer ressourcen- und energieeffizienten Wirtschaft sind hier die Ansatzpunkte auszubauen.

Die Ideen und Kompetenzen der Beschäftigten sind zentral bei der Erneuerung der Industrie, daher sollte eine möglichst breite Beteiligung erfolgen, die über die Mindestregelungen<sup>16</sup> hinausgeht. Erforderlich ist auch ein Rechtsrahmen für grenzüberschreitende Tarifverträge, um zur Durchsetzbarkeit grenzüberschreitender Vereinbarungen beizutragen und die Herausforderungen zu meistern, die sich aus der Arbeitsorganisation, der beruflichen Bildung und den Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen ergeben.

## 7.6 Handel

Eine internationale Handelspolitik ist unbestritten ein wesentliches Element für die Entwicklung der Industrie in der EU, indem sie auf einer gerechten Grundlage den Zugang zu bestehenden und neuen Märkten ermöglicht. Handel ist nicht ein Ziel an

---

16 Richtlinie 2009/38/EG über die Einsetzung eines Europäischen Betriebsrats oder die Schaffung eines Verfahrens zur Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in gemeinschaftsweit operierenden Unternehmen und Unternehmensgruppen; und Richtlinie 2002/14/EG zur Festlegung eines allgemeinen Rahmens für die Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer in der Europäischen Gemeinschaft.

sich. Eine weitgehende Liberalisierung des Handels und freie Märkte bringen nicht automatisch die notwendigen Impulse für die industrielle Entwicklung, sondern Handelspolitik muss Bestandteil einer erfolgreichen industriellen Strategie sein. Ein reformiertes multilaterales, auf Regeln basierendes WTO-System mit Entwicklungsperspektive und Streitbeilegungsverfahren ist der wirksamste und am besten legitimierte Weg zur transparenten und gerechten Gestaltung und Ausweitung der Handelsbeziehungen. Dies scheint zurzeit nicht erreichbar, die Doha-Runde<sup>17</sup> ist wohl gescheitert. Deswegen wird es mehr bilaterale Abkommen geben. Zukünftige Handelsabkommen sind so zu gestalten, dass sie Teil einer industriepolitischen Strategie mit lauterem Wettbewerb in den hoch entwickelten und den aufstrebenden Volkswirtschaften werden. Für eine nachhaltige Produktion ist eine angemessene Arbeitsumgebung erforderlich. Dies impliziert den Eingang sozialer und ökologischer Standards in Handelsabkommen. Die soziale Verantwortung von Unternehmen<sup>18</sup> muss für europäische Investoren in Handelsabkommen als eine Garantie gegen Sozialdumping vorgeschrieben werden. Unsere Partnerländer müssen die grundlegenden Rechte der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wahren, wie sie in den wichtigsten Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (IAO) verankert sind.

Europäische Industriezweige dürfen nicht durch unlautere Praktiken bedroht werden, wie dies derzeit der Fall ist. Die EU muss im Rahmen der Aushandlung bilateraler und multilateraler Abkommen mit Drittländern den Grundsatz der Gegenseitigkeit für ihre Unternehmen sicherstellen. Die Wirksamkeit der Handelsschutzinstrumente muss gleichzeitig verbessert werden, um nichttarifäre Hemmnisse, unlautere staatliche Beihilfen sowie Währungs-, Sozial- und Umweltdumping zu bekämpfen. Importprodukte sind an der Einhaltung europäischer Sicherheits- und Umweltnormen zu messen.

## 7.7 Regionale Strukturen

Es besteht kein Zweifel, dass die Entwicklung regionaler Strukturen ein wichtiger Beitrag zur Stärkung der Industrie in Europa ist. Wettbewerbscluster und Innovationsnetzwerke mit Betrieben, Universitäten, Forschungszentren, technologischen Dienstleistungen, Bildungseinrichtungen usw. sowie Vernetzungen von Unternehmen untereinander stärken die Wertschöpfungsketten. Sie schaffen Synergien und sind wesentlich für Investitionsentscheidungen. Dreh- und Angelpunkt der industriellen Entwicklung in den Regionen ist der Ausbau einer angemessenen digitalen Infrastruktur.

---

17 Doha-Runde = Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation (WTO), die 2011 in Doha (Katar) begann. Zentrales Ziel ist die Verbesserung der Lage der Entwicklungsländer im Welt-handel. Sie wird daher auch als Doha-Development-Agenda (DDA) bezeichnet. Im November 2011 scheiterte ein gemeinsames Schlussdokument der mehr als 150 WTO-Länder bei ihrem Treffen in Genf im Wesentlichen aufgrund der Blockade der USA.

18 CSR = Corporate Social Responsibility.

Deswegen gehört zu einer integrierten und nachhaltigen Industriepolitik, dass

- innovative Cluster und Netze gezielter gefördert werden sollten, um in koordinierter Weise Wissenstransfer und Forschung, die Verbesserung von Qualifikationen sowie die Infrastruktur zu fördern, und hier insbesondere die europäischen Cluster und die neuen Innovationspartnerschaften, die 2011 im Rahmen der Initiative «Innovationsunion» insbesondere im Bereich der Schlüsseltechnologien eingeleitet werden.
- regionale Netzwerkstrukturen wie Metropolregionen, der Bürgermeisterkonvent und die Initiative «Intelligente Städte» bei ihrer Förderung der industriellen Basis gestärkt werden.
- die Europäische Investitionsbank die Verbindung zwischen Industriepolitik und territorialem Zusammenhalt stärkt.
- Cluster und Netze unter dem Dach europäischer Plattformen zusammengeführt werden, damit ihre Förderung verbessert wird.

Diese Ansätze sind bei Weitem nicht in der EU verankert. Deswegen sollte dies ein Schwerpunkt des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) insbesondere in der neuen Förderperiode ab 2013 sein.

## 7.8 Einzelne Branchen

Neben dem horizontalen Ansatz der integrierten und nachhaltigen Industriepolitik sollten sektorspezifische Initiativen die Besonderheiten einzelner Branchen aufgreifen und zur Modernisierung und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit einzelner Branchen, ihrer Lieferketten und damit verbundener Dienstleistungen beitragen. Daher erscheint es sinnvoll,

- die bestehenden sektoralen Ansätze (Task Forces, hochrangige Gremien, Innovationsplattformen wie zum Beispiel Cars 21) durch die EU-Kommission und unter Beteiligung aller Interessenträger zu erneuern, vergleichbar weiterzuentwickeln und mit klaren strategischen Inhalten auszurichten.
- die Ergebnisse auf die Bedürfnisse einzelner Branchen zuzuschneiden und dabei die Nachhaltigkeit der branchenbezogenen Ansätze entsprechend den klima- und energiepolitischen Zielen der EU und den ehrgeizigen Zielen im Bereich der effizienten Ressourcennutzung unter Beweis zu stellen.
- europäische Schlüsselindustrien ins Zentrum der Aufmerksamkeit zu stellen, die sowohl größere gesellschaftliche Herausforderungen als auch wirtschaftliches sowie Beschäftigungspotenzial mit sich bringen.
- die Komplementarität zwischen verschiedenen Querschnittstechnologien und die Gemeinsamkeiten zwischen den betreffenden Sektoren, die durch den Übergang zu einer digitalen Wirtschaft ermöglicht wurden, in den Mittelpunkt zu rücken.
- auf regelmäßige Fortschrittsberichte der EU-Kommission zugreifen zu können.

Die EU muss jetzt die Möglichkeiten der Gemeinschaft zu einer nachhaltigen Erneuerung und Weiterentwicklung der industriellen Basis einschließlich der Schaffung hochwertiger Arbeitsplätze umfassend nutzen. Innovation und Qualifikation sind als Kernelemente zu verankern und damit auch deutlich andere Schwerpunkte finanziell zu fördern als bisher. Vielfach werden wir auch neue Mediationskonzepte zur Begleitung und Umsetzung von neuer Infrastruktur und ihre Anwendung zur Stärkung der Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger brauchen, damit notwendige Infrastrukturen für die nachhaltige Erneuerung der industriellen Basis (zum Beispiel intelligente Netze, Windkraftanlagen, neue Eisenbahnstrecken) zügig verwirklicht werden können. Hauptziel muss es sein, die neue Ausrichtung auf eine nachhaltige Industriepolitik weiter in den Mittelpunkt der europäischen Agenda zu stellen und dies für eine «Offensive» zur Schaffung von Arbeitsplätzen und Vollbeschäftigung als Kernelement zur Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit zu fördern.

## **8 Bilanz des neuen industriepolitischen Ansatzes der EU-Kommission**

Im November stellte die EU-Kommission ihren neuen industriepolitischen Ansatz vor. Wo stehen wir heute? Das Follow-up zu den vorgelegten Strategiepapieren ist eindeutig nicht hinreichend organisiert. Immer noch gibt es gegenläufige Entscheidungen in der EU-Kommission. Jüngstes Beispiel dafür ist die erneute Klageerhebung gegen das VW-Gesetz. Die Lehren aus der Finanzmarktkrise scheinen wieder unter den Tisch zu fallen. Dabei bestätigen vorliegende Untersuchungen, dass Unternehmen mit einer langfristigen Investitionsstrategie und entsprechenden Eigentumsstrukturen sich in der Krise deutlich besser behauptet haben als diejenigen, die zum Spielball von Spekulationen wurden – und dies lediglich wegen der Investoren, die auf einen kurzfristigen Profit zielen. Absurd wird die Klage insbesondere angesichts der Diskussion über die im «Grünbuch» geforderte gute Unternehmensführung (Corporate Governance), bei der verlässliche und langfristig orientierte Strukturen für alle börsennotierten Unternehmen verlangt werden.

Die EU-Kommission ist auch nicht mit der notwendigen Festlegung von Zielen und Indikatoren vorangekommen. Die Koordination der Industriepolitik der Mitgliedstaaten hat sich überhaupt nicht bewegt, nun will die EU-Kommission 2012 ein Forum zur Ermittlung und Erörterung bewährter Verfahren einrichten.

Allerdings sind einige Gesetzgebungsvorschläge, die in das industriepolitische Konzept gehören, von der EU-Kommission vorgelegt worden. Das sind zum einen die vorgelegten Entwürfe für die zwei großen Ausgabenblöcke der EU, die zukünftigen Strukturfonds 2014 bis 2020 (EFRE, ESE, ELER)<sup>19</sup> und das neue Innovations- und Forschungsprogramm (Horizont 2020)<sup>20</sup>. Zum anderen liegen weitere

---

19 Vorschlag KOM (2011) 614, 615, 607: Strukturfonds.

20 Vorschlag KOM (2011) 808–812: Horizont 2020.

wichtige Vorschläge auf dem Tisch. Die Erleichterung des Zugangs zu Finanzierungen und die der Gründung von Unternehmen im Rahmen des neuen vorgeschlagenen Förderprogramms «Programme for the Competitiveness of Enterprises and SMEs – COSME» (Programm für Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und für KMU). Ein Vorschlag über eine gemeinsame, konsolidierte Körperschaftsteuer-Bemessungsgrundlage steht zur Beratung an. Das EU-Patent ist gelungen und die Reform der Normung ist in der parlamentarischen Beratung. Unter Kritik stehen Energieeffizienzrichtlinie und Netzstrukturvorschlag «connecting europe». Ende 2011 ist mit dem Vorschlag zur Reform des Vergaberechts die Diskussion eröffnet worden. Um diese Bausteine müssen wir auf EU-Ebene 2012 ringen, damit eine zukunftsgerichtete Industriepolitik auf einem soliden Fundament steht, auf das wir aufbauen können.

Insgesamt hat sich zweifelsohne der politische Stellenwert der Industriepolitik erhöht. Konzeptionell sind Vorstellungen entwickelt, doch scheinen die Möglichkeiten angesichts widerstreitender politischer Interessen, eines komplexen Mehrebenensystems und einer zunehmenden Austeritätspolitik nicht ausreichend zu sein, um eine integrierte und nachhaltige Industriepolitik für die EU wirklich durchzusetzen. Die offene Tür für eine gestaltende Industriepolitik droht wieder zuzugehen.