



# Strategielose Industriepolitik

**WETTBEWERBSFÄHIGKEIT** Länder mit einer starken Industriebasis haben die Krise besser gemeistert. Selbst die EU-Kommission zeigt sich beeindruckt und hat ihre industriepolitische Abstinenz aufgegeben. Doch ihre Konzepte bleiben inkonsistent.

Von **BERND LANGE**, SPD-Europaabgeordneter und Berichterstatter des Europäischen Parlaments für Industriepolitik

**O**hne eine neue Industriepolitik wird es kein Wachstum und keine neuen Arbeitsplätze geben.“ Mit dieser deutlichen Ansage hat EU-Industriekommissar Antonio Tajani im Mai 2012 einen Lernprozess der EU-Kommission öffentlich gemacht. Bis zum Beginn der Finanzkrise 2008 hatte Industriepolitik in der Europäischen Union im Abseits gestanden. Industrie und Industriepolitik galten als rückwärtsgerichtet und wurden allzu häufig von den Wirtschaftsbereichen Dienstleistungen und Finanzmarkt in den Hintergrund gedrängt. Ordnungspolitische Vorstellungen der reinen Marktregulierung bestimmten den Diskurs.

**UMDENKEN BEI DER EU-KOMMISSION** Zwei Momente haben in der EU-Kommission zu einem Neustart der 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. Dass nicht genug getan wurde, um die industrielle Entwicklung zu begleiten und zu stärken, wurde als Versäumnis begriffen. Zum anderen haben sich aus der Aufarbeitung der weitgehend gescheiterten sogenannten Lissabon-Strategie aus dem Jahre 2000 Konsequenzen für eine Neuausrichtung ergeben. Die heute gültige Europa-2020-Strategie, formuliert im Jahr 2010, sieht eine industriepolitische Leitinitiative vor: „Eine integrierte Industriepolitik für das Zeitalter der Globalisierung – Vorrang für Wettbewerbsfähigkeit und Nachhaltigkeit“. Darin wird zum ersten Mal die Bedeutung eines starken industriellen Sektors für nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Europa durch die EU-Kommission anerkannt.

Im Oktober 2012 wurde dieser Ansatz mit der Mitteilung der Kommission „Eine stärkere europäische Industrie bringt Wachstum und wirtschaftliche Erholung“ weiter geschärft. Sofortmaßnahmen sollen dazu beitragen, den aktuellen Abwärtstrend der industriellen Wertschöpfung umzukehren und den Anteil der Industrie am BIP der EU bis 2020 von zurzeit 15,6 auf 20 Prozent anzuheben. Damit

wird den Klima- und Energiezielen der EU (20 Prozent erneuerbare Energien, 20 Prozent CO<sub>2</sub>-Reduzierung und 20 Prozent Effizienzsteigerung in 2020) ein industriepolitisches Ziel zur Seite gestellt. Die Kommission schlägt Maßnahmen vor, mit denen die Investitionen in neue Technologien gefördert, das Unternehmensumfeld verbessert und der Zugang zu Märkten und Finanzierungen, insbesondere für KMU, erleichtert werden sollen. Maßnahmen gegen Lohn- und Sozialdumping, zur Arbeitnehmereilnahme und zur Restrukturierung kommen dabei leider nicht vor.

**UNKLARE DEFINITION VON INDUSTRIEPOLITIK** Doch der praktischen Umsetzung dieser Neuausrichtung stehen fundamentale Probleme entgegen: So ist die Politiklandschaft der Industriepolitik immer noch durch sehr unterschiedliche Tendenzen und Praktiken gekennzeichnet. Diese reichen von starkem nationalem Protektionismus, der Förderung nationaler Champions, der bloßen Ausgestaltung des Ordnungsrahmens durch eine Anreizpolitik bis hin zu einem ausgeprägten Laissez-faire. Durch das Fehlen eines gemeinsamen Verständnisses einer Industriepolitik treten die beträchtlich divergierenden Strukturen der Industrie in den verschiedenen Mitgliedsländern mit ihren technologischen Besonderheiten und regionalen Zusammenhängen und Disparitäten deutlich hervor. Auch wenn die industrielle Produktion insgesamt in der EU unter Druck steht, so unterscheidet sich die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in den einzelnen Sektoren doch beträchtlich, beispielsweise in der Automobilindustrie.

In den skandinavischen Ländern etwa ist durch eine konsequente Innovationsförderung mit hinreichend dimensionierten Förderprogrammen, mit Steuervorteilen für Innovationstätigkeit, mit Risikokapital zu Innovationsfinanzierung und Innovationsnetzen, durch eine nachhaltige Erneuerung der Industriestruktur und durch eine Analyse der globalen Wertschöpfungsketten mit globaler Exportperspektive eine beispielhaft strategisch ausgerichtete Industriepolitik entwickelt worden. Dies sichert einen Spitzenplatz in Produktivität, Innovationsstärke, Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer bei tarifvertraglich abgesicherten guten ►

- Löhnen und lässt die Industrie mit extrem wenigen Blessuren durch die Krise fahren. Die Sozialdemokraten im Europäischen Parlament haben einen Vorschlag für einen entsprechenden europäischen Schirm an Maßnahmen eingebracht.

Die Konsequenzen der Finanzkrise zeigen sich deutlich in der gesunkenen Nachfrage in Europa und den fehlenden Kreditlinien für notwendige Investitionen. Die makroökonomische Ausrichtung der EU-Politik ist zudem kontraproduktiv und krisenverschärfend. Der Auslastungsgrad der europäischen Industrie liegt immer noch deutlich unter dem Hochpunkt von 2007. Die Auftragslage ist nicht befriedigend und vor allem durch extreme Kurzfristigkeit gekennzeichnet. Eine zögerliche Finanzmarktregulierung und eine verfehlte wirtschaftspolitische Koordinierung stellen dicke Stolpersteine für eine erneuerte europäische Industriepolitik dar.

Auf der Ebene der EU-Kommission führen das Fehlen einer integrierten industriepolitischen Strategie und die Dominanz ordoliberalen Positionen zu einem Wirrwarr von implizit oder explizit 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 oder zum Teil sogar gegenläufige Entscheidungen und Gesetzesvorschläge. In den letzten Jahren kam es häufig zu einem Vorrang der wettbewerbspolitischen oder klimapolitischen Ausrichtung ohne hinreichende Rückkopplung mit den industriepolitischen Implikationen. Wettbewerbsverzerrungen und hohe Preise im Energiebinnenmarkt bedeuten beispielsweise starke Belastungen für die industrielle Erneuerung. Mühevoll werden dann häufig im Nachklapp Nachbesserungen erarbeitet, so im Fall des Emissionsrechtshandels.

## Mit der Kürzung des EU-Haushalts sowie den Spardiktaten wird eine nachhaltige Industrieentwicklung konterkariert. F&E-Mittel werden gekürzt, die für Agrarpolitik nicht.

In der EU-Kommission bricht zudem immer wieder die Vorherrschaft der Dogmatiker der vier Binnenmarktfreiheiten auf. So hat im Februar 2012 die EU-Kommission erneut Klage gegen Deutschland wegen des VW-Gesetzes eingereicht. Die EU-Kommission beklagt darin die Sperrminorität von 20 Prozent für das Land Niedersachsen. Dabei ist längst sehr deutlich geworden, dass die Regelungen des VW-Gesetzes „beneficial constraints“ (Wolfgang Streeck) sind, die im ökonomischen Sinne überaus erfolgreich wirken und Arbeitsplätze sichern. Wirtschaftliche Leistung und Teilhabe gehen im VW-Konzern miteinander einher. Die gleiche EU-Kommission fordert andererseits in ihrem Grünbuch zur Corporate Governance (2011) eine neue Unternehmenskultur ein. Aktionäre engagierten sich nicht langfristig genug, heißt es da, und seien zudem oftmals nur an kurzfristigen

Gewinnen interessiert. Deshalb sucht die Kommission nach Ansätzen für eine nachhaltigere Ausrichtung der Unternehmen – und entdeckt in diesem Zusammenhang auch die Beteiligung der Arbeitnehmer.

Industriepolitik wird insbesondere in Konfliktsituationen immer noch letztlich rein im nationalen Interesse betrieben. Im europäischen Mehrebenensystem der Regulierung ist eindeutig eine Dominanz nationaler Industriepolitiken festzustellen, die sich miteinander im europäischen Wettbewerb verstehen. Dies bringt angesichts der gegenwärtigen Herausforderungen weder ökonomisch noch für die Beschäftigung in Europa Vorteile. Ein wichtiger Schlüssel zum Erfolg einer nachhaltigen Industriepolitik liegt deshalb in der Abstimmung der Politik auf europäischer, nationaler und regionaler Ebene. Es gilt, das Nebeneinander und Gegeneinander im Mehrebenensystem zu überwinden.

**MEHR KOHÄRENZ IST NÖTIG** Eine integrierte und nachhaltige Industriepolitik greift nur, wenn sie in enger Abstimmung mit den Industriepolitiken der Mitgliedstaaten erfolgt. Innovationsförderung und Transfer, die Umsetzung in marktfähige Produkte und Angebote, Handelsabkommen mit industriepolitischer Agenda, Zugang zu Finanzmitteln und klare Regeln für die Restrukturierung von Unternehmen markieren einzelne Bausteine. Ein gelungenes Beispiel eines neuen Modells der Industriepolitik ist die „Green Car Initiative“: In einem integrierten Ansatz, von der Grundlagenforschung bis hin zur Markteinführung über die gesamte Wertschöpfungskette, werden Innovationen erarbeitet. Neu ist auch die gemeinsame Umsetzung durch alle involvierten EU-Generaldirektionen (Forschung, Information und Medien, Transport, Energie, Umwelt und Unternehmen) und die Einbeziehung von Stakeholdern, Industrieunternehmen, Stromversorgern, Automobilherstellern, Stadtverwaltungen, Universitäten und Forschungseinrichtungen sowie technischen Einrichtungen.

Wer nun aber auf die jüngsten Verabredungen der europäischen Staats- und Regierungschefs blickt, muss feststellen, dass eine integrierte Industriepolitik nicht angepackt wird. Mit den Verabredungen zur Kürzung des EU-Haushalts sowie den Spardiktaten wird eine nachhaltige Industrieentwicklung konterkariert. Die Mittel für Forschung und Entwicklung sowie für Arbeitsmarktpolitik sollen gekürzt werden, die für Agrarpolitik nicht. Also Kartoffeln statt Innovation und Mais statt Qualifikation. Hinreichende Maßnahmen für den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten für Unternehmen sind nicht in Sicht.

Dass integriertes Handeln im Bereich der Industriepolitik mit Beschäftigungssicherung möglich ist und von Erfolg gekrönt sein kann, beweist ein Blick auf die Anfänge der europäischen Integration: Die Vergemeinschaftung der Kohle- und Stahlpolitik mit gemeinsamer Innovationspolitik ist ein Musterbeispiel integrationsfördernder und sozialpartnerschaftlicher Natur, die der EU zugleich zu einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung verholfen hat. Davon sind wir heute bedauerlicherweise weit entfernt. ■