

Europäische Industriepolitik zwischen Anspruch und Wirklichkeit

BERND LANGE

Europas Industrie ist das Rückgrat der wirtschaftlichen Entwicklung der Europäischen Union (EU) und ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Ca. 20 % aller Arbeitsplätze sind hier zu Hause und dies mit einem hohen Multiplikatoreffekt: Jeder Arbeitsplatz in der Industrie schafft zwei zusätzliche Jobs in den industriebezogenen und sonstigen Dienstleistungen. Etwa 80 % der EU-Exporte entstammen dem industriellen Sektor, und der interne Wertschöpfungsanteil an Exporten ist in der EU stets höher als bei unseren Wettbewerbern. Darüber hinaus werden 80 % der Investitionen in Forschung und Entwicklung im industriellen Bereich getätigt.

Trotz seiner immensen Bedeutung für Europa wurde der industrielle Sektor in der Vergangenheit stark vernachlässigt. Industriepolitik galt als „old fashioned“. Die beinahe inexistente EU-Industriepolitik war der ordnungspolitischen Vorstellung geschuldet, dass sich Märkte selbst regulieren und von sich aus den optimalen Einsatz ökonomischer Mittel steuern. Erst die Finanzkrise und die daraus resultierende Erkenntnis, dass EU-Mitgliedstaaten mit einem starken Industriesektor von den Folgen der Krise weniger hart getroffen wurden, lenkten den Fokus der Europäischen Exekutive wieder auf die industrielle Wertschöpfung zurück. Langsam klingelten auch bei der EU-Kommission die Alarmglocken.

So nahm diese in den Jahren 2011,¹ 2012² und 2014³ drei industriepolitische Mitteilungen an, welche die Industrie verstärkt ins Zentrum europapolitischen Denkens rückten und die industriellen Felder, Sektoren und Branchen, in denen vermehrter Handlungsbedarf besteht, hervorhoben. Einige sektorspezifische Aktionen folgten (z. B. Cars 2020,⁴ Stahlaktionsplan⁵), deren Umsetzung allerdings stockt (z. B. Cars 2020 Abschlussdokument⁶).

Nach dieser 180 Grad-Wendung verfolgt die EU heute das Ziel einer „industriellen Renaissance“, d.h. sie strebt eine solide und nachhaltige industrielle Basis mit einer starken Wertschöpfung an. Zur Verwirklichung dieses Anspruchs hat sich die Gemeinschaft 2012 das Ziel gesetzt, den Anteil der industriellen Wertschöpfung am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Gemeinschaft bis 2020 auf 20 % zu erhöhen. Bis dahin ist es jedoch noch ein langer Weg: Seit 2000 ging der Anteil der industriellen Wertschöpfung am Bruttoinlandsprodukt der EU von 18,5 auf 15 % zurück, Tendenz sinkend.

Leider sind aufseiten der seit November 2014 amtierenden EU-Kommission unter Juncker noch keinerlei Schritte für die Umsetzung der definierten industriepolitischen Ziele erkennbar. Ganz im Gegenteil: Weder enthält das Arbeitsprogramm der EU-Kommission einschlägige Maßnahmen, die für ein Erstarren der europäischen Industrie wesentlich wären, noch sind entsprechende Ansätze in der kürzlich von der für Industrie und Binnenmarkt zuständigen EU-Kommissarin Biéńkowska vollmundig angekündigten Roadmap erkennbar. Letztere verkümmerte vielmehr zu einem unverbindlichen Brief an den Rat und das Europäische Parlament (23.6.2015) mit beschreibender Anlage der sowieso schon geplanten EU-Aktivitäten. Es sieht immer mehr so aus, als habe sich die EU-Kommission von ihrem Vorhaben eines ehrgeizigen industriepolitischen Ziels gelöst. Die Worte der Kommissarin Biéńkowska sind bezeichnend. In einem Interview im Handelsblatt am 23. Juni 2015 sagte sie, „Produktion und Wertschöpfung in Europa zu halten, ist wichtiger als eine Prozentzahl. Entsprechende Signale muss die Politik aussenden.“

Das Fehlen konkreter Schritte für eine Revitalisierung der Industrie ist umso alarmierender, weil Europas Industrie gerade in diesen Tagen eine aktive und koordinierte Politik benötigt. Denn der industrielle Sektor wird verstärkt mit globalen Veränderungen konfrontiert: Globalisierungsdruck, Rohstoffknappheit, die Digitalisierung unserer Wirtschaft

1 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0642&from=DE>

2 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0582:FIN:DE:PDF>

3 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=DE>

4 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0636&from=EN>.

5 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0407&from=EN>

6 <http://ec.europa.eu/DocsRoom/documents/7143/attachments/1/translations/en/renditions/native>.

sowie dringend zu lösende Fragestellungen im Klima- und Energiebereich machen nicht an den Landesgrenzen der EU-Mitgliedstaaten halt, sondern gehen alle Teile der Gemeinschaft an.

Auch bleiben die vorherrschenden internen Defizite in der EU-Industriepolitik wie der Mangel an Kohärenz zwischen den EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich ihres industriepolitischen Handelns oder die Abwesenheit einer kohärenten industriepolitischen Strategie innerhalb der EU-Kommission bisher ohne Folgen. Dabei heißt es im Artikel 173 (2) des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV): „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, 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.“⁷ Hier ist bisher keine einzige Initiative gestartet worden.

Zweifelsohne bestehen jedoch politische Initiativen, die Auswirkungen auf die industrielle Entwicklung haben. Diese sind jedoch kein Ausdruck einer kohärenten industriepolitischen Strategie, sondern gleichen eher einem Flickenteppich, welcher in der Vergangenheit nicht selten zu widersprüchlichen Entscheidungen oder gegenläufigen Gesetzesvorhaben führte.

Der „Juncker-Plan“

Die Krisenfolgen der Jahre 2008/09 sind noch nicht überwunden. Koordinierte Maßnahmen zur Stärkung der Investitionstätigkeit in und für die Industrie sind deswegen von wesentlicher Bedeutung. Der neue 315 Mrd. € schwere Investitionsplan⁸ der EU-Kommission („Juncker-Plan“) zielt darauf ab, Wachstum und Arbeitsplätze zu generieren. Bis 2018 sollen die Investitionen durch 60 Mrd. € Anschlag mobilisiert werden. Laut der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) könnten so die hohe Arbeitslosigkeit in vielen Mitgliedsländern reduziert und Impulse für die industrielle Entwicklung gegeben werden. Im Rahmen der Debatte um den Garantiefonds (Europäischer Fonds für strategische Investitionen, „EFSI“)⁹ haben sich die Sozialdemokraten im Europäischen Parlament erfolgreich dafür stark gemacht, dass das Geld des EU-Haushaltes im besten Interesse von Bürgern eingesetzt wird und Projekte mit einem hohen sozialen und wirtschaftlichen Mehrwert gefördert werden dürfen. 16 Mrd. € sollen aus dem EU-Haushalt den Kern des Investitionsplans bilden; 5 Mrd. € aus der Europäischen Investitionsbank (EIB) dazukommen. Der zielgerichtete Einsatz der Mittel der EU-Strukturfonds, durch die von 2014 bis 2020 ca. 450 Mrd. € mobilisiert werden sollen, könnte ebenfalls zur Stärkung der Investitionstätigkeit beitragen. So könn-

ten „Juncker-Plan“ und die EU-Struktur- und Kohäsionspolitik ergänzend wirken.

Horizon 2020

Die Innovationspolitik ist ein zentraler Baustein der Industriepolitik in Europa. Eine gezielte Stärkung der Innovationsketten und der Innovationsfähigkeit sowie die Verbesserung der Marktbedingungen für innovative und nachhaltige Produkte und Produktionsprozesse ist unerlässlich, um die globale Technologieführerschaft Europas zu gewährleisten und so der Abwanderung der Industrie Einhalt zu gebieten. Innovationsförderung sollte über die technologische und produktorientierte Innovation hinausgehen und auch Produkte, Produktionssysteme, Dienstleistungen, Qualifizierung, Abläufe, Organisation, Qualität, Management, Verbreitung und Schutzmaßnahmen mit einbeziehen. Dabei müssen neue Konzepte der Produktionsprozesse sich an den Bedürfnissen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer orientieren. Innovationspolitik muss insbesondere den Klein- und Mittelbetrieben (KMU) als Mittelpunkt der Industrie zugute kommen. Der sorgsame Einsatz europäischer Instrumente, etwa durch das mit ca. 80 Mrd. € ausgestattete EU-Rahmenprogramm für Forschung und Innovation „Horizon 2020“¹⁰ (2014 – 2020) oder das 2,3 Mrd. € schwere EU-Programm für die Wettbewerbsfähigkeit von KMU „COSME“¹¹ (2014 – 2020), muss sichergestellt werden. Die Mittelverwendung darf keineswegs nach dem Gießkannenprinzip erfolgen.

Digitale Agenda

Kürzlich ist das erste Auto mit einem 3D-Drucker gedruckt worden; Industrie 4.0 ist in aller Munde. Die digitale Strategie¹² der EU-Kommission bedeutet erste Schritte, es fehlt allerdings weiterhin an einem klaren Rahmen und dem nötigen Biss. So ist z. B. eine Strategie für einen schnellen Breitbandausbau für alle europäischen Bürgerinnen und Bürger oder eine umfassende Reform des Urheberrechts noch nicht gegeben. Bisher bleibt auch die Auseinan- ▶

7 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

8 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

9 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:169:FULL&from=EN>

10 <http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

11 http://ec.europa.eu/enterprise/initiatives/cosme/index_en.htm

12 http://ec.europa.eu/priorities/digital-single-market/docs/dsm-communication_de.pdf

dersetzung mit den Herausforderungen für die Sozial-, Arbeitsschutz- und Beschäftigungspolitik, die sich aus der Digitalisierung der Wirtschaft ergeben, aus. Zur Sicherstellung des freien Data-Flows in der EU gehört die Überwindung von willkürlichen Beschränkungen, die absolute Netzneutralität und die Normung und Interoperabilität von Daten (z. B. im Verkehrsbereich). Auch die Frage der Standardisierung muss geklärt werden – nur eine strikte Normierung der Datenströme und Verarbeitungstechniken garantiert eine effektive Kontrolle. Eine sichere europäische Cloud mit entsprechendem Service wäre hierfür ein begrüßenswerter Beitrag. Im Bereich der Datenverarbeitung sind zwei Dinge unabdingbar: die entsprechende Infrastruktur (50 MBit/s sind essentiell und müssen europäisch organisiert werden) und die Verabschiedung der europäischen Regeln zum Datenschutz (Datenschutzgrundverordnung). Vor dem Hintergrund, dass Datenbesitz und Marktmacht (Facebook, Google etc.) korrelieren, ist eine ausreichend offene Infrastruktur für KMU ein absolutes Muss. Auch die Frage nach der Kompetenz der Datenverarbeitung und der Verfügungsgewalt über Daten muss adäquat beantwortet werden. Eine Anpassung des europäischen Wettbewerbsrechts ist im Rahmen der durch die „Industrie 4.0“ entstehenden wirtschaftlichen Neuordnung ebenfalls erforderlich.

Energieunion

Angemessene Energiepreise und eine adäquate Energieversorgungssicherheit bilden unverzichtbare Voraussetzungen für die Zukunft des europäischen industriellen Sektors. Die „Energieunion“¹³ stellt eine der strategischen Prioritäten der neuen EU-Kommission dar. Sie umfasst die folgenden fünf eng miteinander verknüpften und sich gegenseitig verstärkenden Dimensionen: Versorgungssicherheit, ein vollständig integrierter Energiebinnenmarkt, Energieeffizienz, Emissionsminderung sowie Forschung und Innovation. Die völlige Verwirklichung des EU-Energiebinnenmarktes, die Modernisierung der europäischen Energieinfrastruktur, die Förderung erneuerbarer Energien, digitaler und intelligenter Netze und Stromzähler, die zügige Umsetzung der Energieeffizienzrichtlinie sowie EU-weite, ambitionierte und verpflichtende Energie- und Klimaziele sind deswegen entscheidend. Diese würden nicht nur zu einem niedrigeren Energieverbrauch in der EU führen und somit die Kosten für die industrielle Produktion schmälern, sondern ebenfalls die Technologieführerschaft Europas sichern, nachhaltiges Wachstum und Arbeitsplätze schaffen und der Industrie langfristig Planungs- und Investitionssicherheit bieten. Die Ausgestaltung der „Energie Union“ wird sicherlich in nächster Zeit eine der zentralen Auseinandersetzungen im europäischen Kontext sein.

Handelsverträge

Die Lage ist eindeutig: Die Globalisierung schreitet voran, die nationalstaatliche Regulierung hinkt hinterher. Bis zu

40 % der europäischen industriellen Produkte werden heute aus importierten Vorerzeugnissen hergestellt, die Industrieproduktion findet vermehrt global vernetzt statt. Eine solche vernetzte und globalisierte Wirtschaft braucht vor allem klare Regeln. Handelsabkommen können und müssen einen kohärenten Rahmen zur Stabilisierung von Wertschöpfungsketten auf einem hohen Niveau ermöglichen. Durch sie sollen fundamentale Richtlinien zur Durchsetzung von Arbeitsschutz- und -rechtsstandards ratifiziert und umgesetzt werden (u. a. acht ILO-Kernarbeitsnormen,¹⁴ die sog. ILO Decent Work Agenda¹⁵ und die Regeln für verantwortungsvolles unternehmerisches Handeln (CSR) gemäß den OECD-Richtlinien für multinationale Unternehmen von 2011¹⁶). Dabei sollten Sozialpartner und Zivilgesellschaft die Umsetzung dieser Standards überprüfen. Arbeitnehmerrechte sollten nicht nur im Rahmen des Nachhaltigkeitskapitels, sondern auch in anderen Teilen des Abkommens – etwa bei Investitionen, Dienstleistungen und bei öffentlicher Beschaffung – verbindlich verankert werden. Darüber hinaus sind soziale und ökologische Standards in EU-Handelsabkommen unabdingbar, bilden sie doch die Grundvoraussetzung für faire Bedingungen und vermögen es, unlautere Wettbewerbsvorteile zu vermeiden. Die gegenseitige Anerkennung von Standards (ggf. das gemeinsame Setzen von Standards, Optimierung von Konformitätsentscheidungen, Abbau von Doppelarbeit und bürokratischen Hürden, insbesondere beim Grenzübergang) kann Chancen eröffnen und Investitionen anstoßen; der Grundsatz der Gegenseitigkeit kann Wettbewerbsgleichheit für europäische Unternehmen erzeugen. Zur Bekämpfung von unlauteren staatlichen Beihilfen sowie Währungs-, Sozial- und Umweltdumping muss die Modernisierung der Handelsschutzinstrumente dringend umgesetzt werden. Im Falle von TTIP (Transatlantisches Freihandelsabkommen) kann ein ambitioniertes Handelsabkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten zur Revitalisierung der europäischen Industrie beitragen und insbesondere Chancen für KMU eröffnen. Der Abbau von Zöllen und bürokratischen Hürden, die Beseitigung von Doppelzertifizierungen, die Vereinfachung von Zulassungsverfahren sowie von Grenz- und Zollformalitäten, die gegenseitige Anerkennung von Standards und Berufsqualifikationen, Arbeitsvisa etc. würden Klein- und Mittelbetriebe stärken, ihre Innovations- und Investitionspolitik positiv beeinflussen und damit Beschäftigungspotenziale befördern. Starke Arbeitnehmerrechte, fundamentale Umweltstandards und die Verankerung von

13 http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/index_de.htm.

14 <http://www.ilo.org/berlin/arbeits-und-standards/kernarbeitsnormen/lang--de/index.htm>.

15 <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/decent-work-agenda/lang--en/index.htm>.

16 <http://www.oecd.org/corporate/mne/48808708.pdf>.

hohen Standards und Normen im TTIP sind für mich Voraussetzung dafür, dass das Europäische Parlament am Ende des Tages, wenn der Abkommenstext fertig ausgehandelt auf dem Tisch liegt, seine Zustimmung geben kann. Dies haben wir in unserer am 8. Juli 2015 in Straßburg erfolgreich abgestimmten Resolution zu TTIP¹⁷ deutlich gemacht.

Mitbestimmung und Qualifikation nicht auf dem Radar

Und natürlich gehört zur industriellen Renaissance auch eine breite Beteiligung der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Ein Qualitätsmerkmal der industriellen Entwicklung in Europa ist die Einbindung der Ideen und Kompetenzen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sowie ihrer Gewerkschaften. Gerade in Zeiten der Europäisierung von Produktionsprozessen müssen das Prinzip der Mitbestimmung und ein Rechtsrahmen für grenzüberschreitende Tarifverträge gewährleistet sein. Eine Überprüfung und Erweiterung der bestehenden rechtlichen Instrumente (z. B. Richtlinie zur Information- und Konsultation, Europäische Betriebsräte) sind deswegen unerlässlich.

Die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit einer sich im Prozess der Umstrukturierung und Erneuerung befindenden europäischen Industrie lebt von hochqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die ihr Potenzial voll ausschöpfen. Jedoch nur ca. 29 % aller Beschäftigten haben Weiterbildungsmöglichkeiten, unter den Geringqualifizierten sogar nur 7 %. Eine verbesserte Qualifizierung wird durch die verstärkte Beteiligung aller Interessenvertreter – insbesondere die der Sozialpartner – erreicht. Leider sind auch hier keine Aktivitäten zu verzeichnen. Dabei fordert selbst der Artikel 166 (1) des AEU-Vertrages dies eindeutig.¹⁸

Refit – das trojanische Pferd des Bürokratieabbaus?

Am 19.5.2015 hat die EU-Kommission einen weiteren Baustein für ihr Programm „Refit“¹⁹ (Regulatory Fitness and Performance) zum Bürokratieabbau und zur Verschlinkung von EU-Gesetzen auf den Tisch gelegt. Sicher, Europäische Gesetzgebung muss so detailliert wie nötig, aber so unbürokratisch und effektiv wie möglich gestaltet werden. Aber es darf keine Deregulierung auf Kosten von Schutzstandards für Arbeitnehmer, Verbraucher und Umwelt geben. Überflüssige oder doppelte Informationspflichten, Anträge, Mel-

dungen, Statistiken, Nachweise etc. gehören auf den Prüfstand, gerade für KMUs und Start-ups. Produktvorgaben, Kennzeichnungspflichten und Handelsinstrumente können für die industrielle Entwicklung optimiert werden, ohne Standards infrage zu stellen. Aber auch Mitbestimmungsrechte sollen nun überprüft werden, so z. B. drei Richtlinien, in denen es um Mindeststandards bei Information und Konsultation von Beschäftigten geht, unter anderem bei Massenentlassungen und Unternehmensübergängen. Bessere Rechtsetzung darf nicht heißen, dass der Soziale Dialog im europäischen Gesetzgebungsprozess infrage gestellt und die Autonomie der Sozialpartner massiv verletzt wird. Unter dem Deckmantel des Bürokratieabbaus dürfen nicht Regelungen aus den Bereichen Arbeitsschutz, Arbeitsrecht und Mitbestimmung ausgehöhlt werden und der Deregulierung, z. B. des Verbraucherschutzes oder unserer Umweltstandards, das Wort geredet werden.

Der Anspruch der EU, nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung in Europa zu stärken und sich im globalen Wettbewerb zu behaupten, kann nur in die Tat umgesetzt werden, wenn die Gemeinschaft kohärent agiert und wenn das 2012 gesetzte industriepolitische Ziel endlich mit konkreten Maßnahmen versehen wird. Das heißt, dass sich der bisher aus wenigen gemeinsamen Aktionen geknüpfte Flickenteppich endlich in eine koordinierte und effiziente EU-Industriepolitik verwandeln muss. Solch eine integrierte industriepolitische Strategie hat das Europäische Parlament bereits mehrfach nachdrücklich gefordert.

Denn eines steht fest: Die gegenwärtigen wohlgemeinten Worte der EU-Kommission helfen der europäischen Industrie nicht weiter und verringern nicht die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. ■

AUTOR

BERND LANGE ist Mitglied des Europäischen Parlaments. Er ist Vorsitzender des Handelsausschusses, stellvertretendes Mitglied im Industrieausschuss und TTIP-Berichtersteller. Bis 2014 war er handelspolitischer Sprecher der sozialdemokratischen Fraktion im Europäischen Parlament. Seine Haupttätigkeitsfelder sind Handels-, Industrie- und Energiepolitik.

@ bernd.lange@europarl.europa.eu
www.bernd-lange.de
http://www.bernd-lange.de/meta/newsletter.php

17 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2015-0252+0+DOC+PDF+V0//DE>

18 <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>

19 http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/index_en.htm.