

VCI-Diskussionspapier zur Industriepolitik für den Europäischen Rat im März 2014

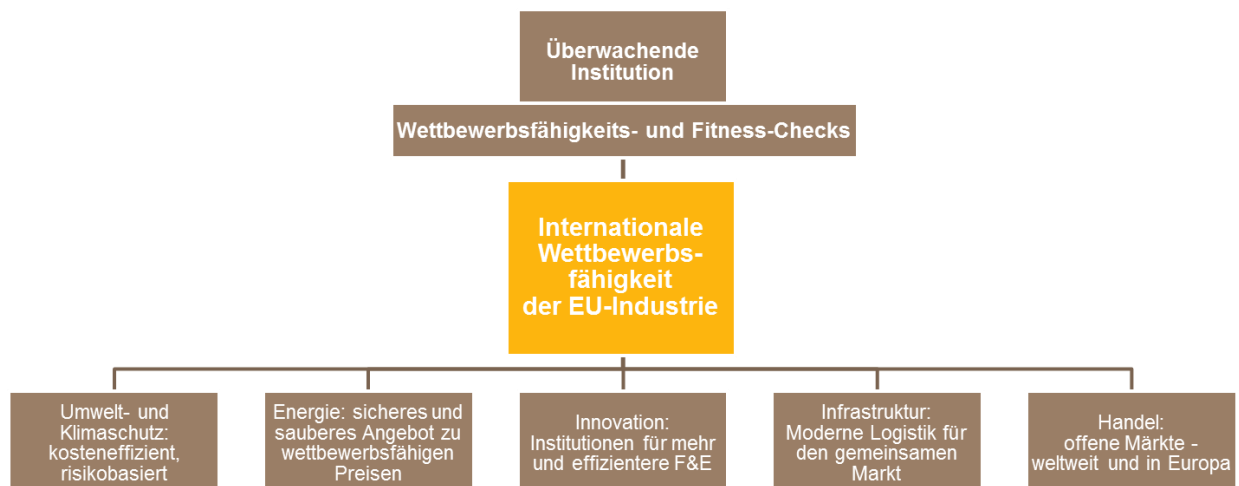
Kickstart für die Renaissance der Industrie in Europa

Stand: 6. Januar 2014

Europa ist der Geburtsort der modernen Industrie. In den vergangenen Jahren vollzog sich jedoch in sehr vielen Staaten der EU bei eher schwachem Wirtschaftswachstum ein politisch induzierter struktureller Wandel zum Nachteil der Industrie. Zudem traten auf EU-Ebene ehrgeizige neue politische Ziele – insbesondere im Klima- und Umweltschutz – gegenüber dem Ziel einer starken, wohlhabenden und innovativen europäischen Wirtschaft in den Vordergrund.

In ihrer industriepolitischen Mitteilung vom Oktober 2012 wurde sich die Europäische Kommission dieser negativen Entwicklung bewusst und setzte ein neues Ziel: 20 Prozent des BIP sollen bis 2020 im Verarbeitenden Gewerbe erwirtschaftet werden, also 4,5 Prozentpunkte mehr als im Jahr 2011. In ihrem Wettbewerbsbericht vom September 2013 musste die Kommission jedoch eingestehen, dass der Anteil der Industrie am BIP sogar weiter sinkt: auf 15,1 Prozent. Und mit dem Abstieg der Industrie in vielen europäischen Staaten verringert sich auch das Gewicht Europas in der Weltwirtschaft. Wie kann diese besorgniserregende Entwicklung umgekehrt werden?

Die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Industrie ist das Kernstück einer industriellen Renaissance. Der VCI schlägt Initiativen in sechs Bereichen vor, um der De-Industrialisierung Europas Einhalt zu gebieten und stattdessen mit der Re-Industrialisierung zu beginnen. Die Gesamtstruktur stellt sich wie folgt dar:



Die Re-Industrialisierung muss dabei auf die ganze Industrie setzen. Europa braucht stabile Wertschöpfungsketten zur Lösung der Herausforderungen von morgen – von den Grundstoffindustrien über Investitions- bis zu Konsumgütern. Und selbstverständlich darf die Stärkung der europäischen Industrie nicht zu Lasten des Dienstleistungssektors gehen – viele Dienstleistungen sind für eine starke Industrie unabdingbar.

Die Stärkung der Industrie ist kein Selbstzweck. Europa braucht fünf Jahre nach Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise dringend höheres und nachhaltiges Wachstum mit mehr Beschäftigung. Ohne eine starke Industrie kann Europa nicht auf einen neuen Wachstumspfad gelangen. Die Renaissance der Industrie geht also mit der Überwindung der Krise Hand in Hand. Sie muss daher unverzüglich eingeleitet werden.

Die wichtigsten Tätigkeitsbereiche, damit Europa wieder wettbewerbsfähig wird, sind:

1. Einen „Hüter für die Wettbewerbsfähigkeit“ für EU-Initiativen und ihre Umsetzung in den Mitgliedstaaten installieren

Da die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie ein zentrales Element der gesamten EU-Politik werden muss, um das 20%-Industrieanteils-Ziel zu erreichen, muß der institutionelle Rahmen sowohl auf der Ebene des Rates als auch auf Ebene der Kommission angepasst werden.

Auf der Ebene der **Europäischen Kommission** sollte die Struktur an das Ziel der industriellen Renaissance angepasst werden. Die Kommission sollte dafür eine oder mehrere ihrer Institutionen mit neuen und wirklich greifenden Befugnissen versehen, die gewährleisten, dass Initiativen der EU diese Renaissance der Industrie nicht gefährden oder ihr abträglich sind. Es bleibt zu erörtern, in welcher Weise dies konkret geschehen soll.

Vorzugsweise wäre eine gestärkte Rolle des Industriekommissars denkbar, um zugunsten der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie eingreifen zu können. Alternativ könnten dem Präsidenten der Kommission umfangreichere Befugnisse zur Beachtung der Wettbewerbsfähigkeit eingeräumt werden.

Darüber hinaus sollte das Generalsekretariat in seiner koordinierenden Rolle gestärkt werden, um auf mehr Kohärenz bei der EU Gesetzgebung zu drängen, kumulative Wirkungen der Gesetzgebung stärker zu berücksichtigen und die Wettbewerbsfähigkeit als zentrales Anliegen der Europäischen Union Generaldirektionen-übergreifend zu fördern. In dieser Rolle als „Hüter für die Wettbewerbsfähigkeit“ sollte das Generalsekretariat eine Aufsicht über Gesetzgebungsinitiativen auf horizontaler Ebene (andere Generaldirektionen) und vertikaler Ebene (Umsetzung in den Mitgliedstaaten) wahrnehmen.

Der Scientific Advisor des EU-Präsidenten sollte beibehalten und in seiner Position gestärkt werden.

Auf der Ebene des **Rates** könnte der „Wettbewerbsfähigkeitsrat“ eine entsprechende aufgewertete Rolle in Anlehnung an den Finanzministerrat ECOFIN erhalten.

Der Prozess des europäischen Semesters sollte auf die Stärkung von Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten fokussiert und mit größerer Verbindlichkeit ausgestaltet werden.

Insgesamt ist die Regelsetzungs-Aktivität in Europa zu hoch und schädlich für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Die mangelhafte Um- und Durchsetzung vieler EU-Gesetze im Umwelt- und Verbraucherschutz legt eine Überforderung seitens der Mitgliedstaaten nahe. Hier sollte die Kommission die richtigen Schlüsse ziehen: Solange europäische Gesetzgebung nicht in allen Mitgliedstaaten vergleichbar implementiert und auch effektiv durchgesetzt wird, dürfen keine Verschärfungen erfolgen, was beispielsweise beim Kommissionsvorschlag zur Revision der Umweltverträglichkeitsprüfung der Fall ist.

2. Wirtschaftliche Folgen politischer Initiativen wirksam abschätzen

Die gestärkte Institution braucht robuste und wirksame Instrumente zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit. Seit ihrer Mitteilung zur Industriepolitik im Jahr 2010 hat die GD Unternehmen und Industrie solche Instrumente und Programme für Regelungsvorhaben bereits entwickelt: Der „Wettbewerbsfähigkeits-Check“ (Competitiveness Proofing) untersucht im Rahmen der Folgenabschätzungen die Auswirkungen von Rechtssetzungsinitiativen auf die Wettbewerbsfähigkeit. Außerdem hat die GD mit den „Fitness Checks“ ein Verfahren von vorhandenen gesetzlichen Vorschriften eingerichtet. Im Rahmen des „REFIT-Programms“ wurde schließlich der Bürokratieabbau angegangen. Nunmehr gilt es, diese Instrumente konsequenter einzusetzen und im Entscheidungsprozess zu stärken.

Was bedeutet das für die Regelsetzung?:

Die neue institutionelle Struktur in Verbindung mit einer strengen Anwendung der Wettbewerbsfähigkeits-Checks wird sich auf politische Entscheidungen auswirken.

- Im Normalfall sollten Gesetzesentwürfe, bei denen die Balance zwischen der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und dem speziellem Regulierungszweck nicht stimmt, keine Annahme finden.
- Gesetzliche Vorschriften mit negativen Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit könnten nur dann in außergewöhnlichen Umständen angenommen werden, wenn die politischen Entscheider ganz klar anderen gesellschaftlichen Werten den Vorrang gegenüber der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie einräumen. Bei derartigen Entscheidungen muss volle Transparenz gegeben sein.

Prioritär sollten politische Strategien in den nachstehenden Bereichen **Energie, Klima, Umwelt und Verbraucherfragen** dem Competitiveness Proofing unterzogen werden.

Fitness Checks sollten die Auswirkungen bereits vorhandener gesetzlicher Vorschriften auf alle wichtigen Bereichen der Industrie analysieren und zu Vorschlägen für eine wirksamere und wettbewerbsfördernde Gesetzgebung führen.

Ebenfalls sollten die Mitgliedstaaten ein System für Wettbewerbsfähigkeits-Checks und Fitness Checks auf nationaler Ebene in Erwägung ziehen.

Gutes Competitiveness Proofing bedarf einer frühzeitigen Einbindung der betroffenen Stakeholder.

Effektives Competitiveness Proofing und konsequente Fitness Checks dienen dazu, eine angemessene Berücksichtigung der ökonomischen Komponente im Dreieck der Nachhaltigkeit zu gewährleisten.

3. Den europäischen Energiemarkt weiterentwickeln

Im Bereich Energie braucht Europa „mehr Europa“! Hier wird am deutlichsten, wie ineffizient mitgliedstaatliche Einzelregelungen sein können. Das beste Beispiel dafür ist die deutsche Energiewende.

Die Verfügbarkeit und die Kosten von Energie zählen zu den wichtigsten Faktoren für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie. Jedoch fallen bedeutende Kompetenzen der Energiepolitik in den nationalen Zuständigkeitsbereich. In einer Welt, die sich auf national verfügbare fossile Brennstoffe gründete, war dies noch plausibel; jedes Land konnte seine Energieversorgung unter optimaler Nutzung seiner verfügbaren Brennstoffe nach eigenen Bedürfnissen aufbauen. Aber in der heutigen Welt, in der Europa immer mehr abhängig von Energieimporten wird und sich der Energiemix immer mehr wandelt, ist dies nicht mehr der Fall. Europa muss alle sich diesem Kontinent bietenden Chancen und Möglichkeiten nutzen und vor allem im Bereich der erneuerbaren Energien optimieren: von seinen vielfältigen geographischen Gegebenheiten bis zu seiner Tradition der Zusammenarbeit und der Integration.

Was sollte Europa tun?

Erstens: Der Erhalt und Ausbau der Wettbewerbsfähigkeit muss als Ziel gleichberechtigt neben europäisch harmonisierten CO₂-Minderungszielen stehen. Ziele zum Ausbau der Erneuerbaren Energien sollten untergeordnet der kosteneffizienten Erreichung der CO₂-Einsparziele dienen. Dafür ist ein konsequentes Monitoring erforderlich. Der Ausbau der erneuerbaren Energien in Europa darf also kein Selbstzweck sein, sondern muss sich am Beitrag zur Minderung von CO₂-Emissionen und Vergrößerung der Unabhängigkeit von Energieimporten – und damit der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit - messen lassen. Mit dem Grünbuch zur Energie- und Klimapolitik bis zum Jahr 2030 beweist die Kommission diesen Weitblick.

Zweitens: Das europäische Ziel, mehr Energie aus erneuerbaren Quellen zu gewinnen, kann zwar beibehalten werden. Dies ist aber nur dann möglich, wenn ein vernünftiger Zeitrahmen hierfür geschaffen wird und Effizienzerwägungen eine vorrangige Bedeutung erlangen. Der weiteren Verringerung von CO₂-Emissionen sowie dem Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit sollte jedoch eine höhere Priorität als der Förderung von erneuerbaren Energien eingeräumt werden. Außerdem sollte Europa erneuerbare Energien dort ausbauen, wo dies am effizientesten ist – und nicht dort, wo die höchsten „Subventionen“ gezahlt werden.

Drittens: Ein gemeinsamer Markt für Energie muss geschaffen werden. Oberste Priorität muss dabei die Harmonisierung der Förderpolitik für Erneuerbare Energien haben. Die hierzu von den Mitgliedstaaten eingeführten unterschiedlichen

Mechanismen und Ziele zur Förderung von bestimmten Energiequellen führen zu unterschiedlichen Belastungsniveaus für die Energieverbraucher und sorgen dadurch für eine massive Wettbewerbsverzerrung zwischen stromintensiven Unternehmen innerhalb des europäischen Binnenmarkts.

Unbeschadet der gegenwärtigen rechtlichen Zuständigkeiten der Mitgliedstaaten muss die EU auch die Entlastungen von Umlagen zur Finanzierung Erneuerbarer Energien für energieintensive Industrien harmonisieren. Ein solcher Rahmen sollte gleiche Bedingungen für Unternehmen innerhalb Europas schaffen (Stichwort: „level playing field“) und deren Wettbewerbsposition außerhalb Europas wahren.

Viertens: Für einen europäischen Energiebinnenmarkt ist eine europäische Energie-Infrastruktur eine unerlässliche Voraussetzung. Dies gilt für die europäische Koordinierung des Stromnetzausbaus und den Ausbau von Grenzkuppelstellen, um mehr Liquidität im europäischen Strommarkt zu ermöglichen.

Fünftens: Europa kann es sich nicht mehr länger leisten, Vorreiter beim Klimaschutz zu sein und damit seine industrielle Basis und Wettbewerbsfähigkeit aufs Spiel zu setzen, während der Rest der Welt fortfährt wie gehabt. Solche negativen Auswirkungen werden aber gerade von anderen Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländern genauestens beobachtet. Eine entsprechende Vorreiterrolle in diesen Bereichen wird deshalb nur dann global wirkungsvoll sein und andere Staaten zum Mitmachen bewegen, wenn entsprechende Politikmaßnahmen auf EU-Ebene nicht zu Carbon-, Job- und Investitionsleakage führen.

Solange kein Level Playing Field für die europäische Industrie existiert, müssen deshalb auch Anti-Carbon-Leakage Instrumente Bestand haben. Für die Überprüfung, ob Gesetzesvorhaben auf EU-Ebene die Wettbewerbsfähigkeit schädigen, müssen daher ausdrücklich auch die Ziele von Nicht-EU-Staaten stärkere Berücksichtigung finden.

Schließlich war der Vorschlag des „Backloadings“ ein schwerer Schlag für die Zuverlässigkeit der Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union. Backloading schadet dem Vertrauen in die Stabilität des politischen Rahmens für Investitionsentscheidungen. Hier handelt es sich um eine unnötige und willkürliche Intervention in ein funktionierendes System, das zuverlässig Emissionsreduzierungen liefert. Ein politisch motivierter Markteingriff ist der falsche Weg, um vorhandene Schwächen des ETS-Systems auszuräumen. Der Rahmen für den Emissionshandel muss stabil und vorhersehbar sein. Eine wohlüberlegte Weiterentwicklung dieses Systems ist interventionistischen Aktivitäten vorzuziehen.

4. Innovationskräfte mobilisieren

Europa ist von jeher ein Motor von Wissen und Innovation. Bereits die Lissabon-Strategie, aber auch Europa 2020 haben das Ziel gesetzt, die EU in eine wissensbasierte, innovative und intelligente Gemeinschaft zu entwickeln.

Die Ergebnisse dieser Strategien für mehr Innovation waren durchwachsen. Die Innovationskraft der Mitgliedstaaten driftet auseinander. Die relative Stellung Europas schwächte sich im Vergleich zu den Wirtschaften in Asien. Allerdings verfügen viele

europäische Staaten über funktionierende Innovationssysteme, auf die die EU insgesamt aufbauen kann und die gestärkt, miteinander kombiniert und weiterentwickelt werden können. In diesem Bereich ist Vielfalt eine große Chance für Europa.

Was sollte Europa tun?

Erstens: Der Binnenmarkt insgesamt und der freie Verkehr von Personen, Kapital und Wissen sind zu stärken.

Zweitens: Der EU-Haushalt sollte stärker und technologieneutral in Richtung Wissenschaft und Forschung ausgerichtet werden. So kann das Programm „Horizon 2020“, wenn es unbürokratisch umgesetzt wird, einen ersten Beitrag zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie liefern. Eine Verlagerung von Mitteln von Mitgliedstaaten auf die EU-Ebene darf aber nicht erfolgen.

Drittens: Die Europäische Kommission sollte, zum Beispiel im Rahmen des Europäischen Semesters, die EU-Mitgliedstaaten nachdrücklich auffordern, steuerliche Maßnahmen zur Förderung von F&E-Aufwendungen einzuführen.

Viertens: Die EU sollte auch künftig darauf hinarbeiten, die Zusammenarbeit zwischen den Regionen zu erleichtern.

Fünftens: Um Anreize für Innovationen zu bieten, muss ein starkes und zuverlässiges System zum Schutz des geistigen Eigentums gewahrt und auch international durchgesetzt werden.

Sechstens: Die gegenseitige Anerkennung von beruflichen Qualifikationen zwischen den Mitgliedstaaten muss entbürokratisiert und verbessert werden. Abschottungen des einheimischen Arbeitsmarktes müssen unterbleiben.

Siebtens: Letztlich geht es bei Innovationen auch um Ungewissheit, Risiken und die Erforschung des Neuen und Unbekannten. Damit Europa seine Innovationskraft nutzen kann, sollten die Institutionen das Vorsorgeprinzip in seinem eigentlich Sinn und auf einer soliden wissenschaftlichen Grundlage anwenden.

5. Europäische Infrastruktur modernisieren

Investitionen in die Modernisierung der europäischen Infrastruktur tragen zur Entwicklung neuer Technologien bei, senken Energie- und Logistikkosten, können die gesamtwirtschaftliche Nachfrage stabilisieren und den Klimaschutz unterstützen.

Auf die europäische Energie-Infrastruktur mit dem koordinierten Stromnetzausbau und den Ausbau von Grenzkuppelstellen sind wir bereits unter 3.) eingegangen.

Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur gibt es zusätzliche Potenziale. Ihr Ausbau stärkt zusätzlich zu den oben genannten Vorteilen den Binnenmarkt sowie den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt innerhalb Europas.

Das Programm „Transeuropäische Transportnetze“ (TEN-T) muss daher ohne Verzug implementiert werden. Und vor dem Hintergrund des langsamen und komplizierten grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehrs muss gerade das 4. Eisenbahnpaket konsequent umgesetzt werden.

6. Auf eine Welt ohne Handelshemmnisse hinarbeiten

Offene Märkte sind für eine Renaissance der europäischen Industrie aus zwei Gründen unabdingbar:

- Zum einen wächst die Nachfrage am stärksten in den Schwellenländern, und dies wird auch so bleiben. Wir brauchen also freien Zugang zu diesen Märkten für unsere Exporte.
- Zum anderen verdeutlicht die wachsende Bedeutung vielschichtiger globaler Wertschöpfungsketten, wie wichtig ungehinderter Zugang zu Einfuhren für die jeweils eigene Wettbewerbsfähigkeit ist.

Für eine derartige globale Handelsordnung mit offenen Märkten und funktionierenden globalen Wertschöpfungsketten muss ein Regulierungsrahmen aus gemeinsamen Standards entwickelt werden. Dieser Prozess ist unbestreitbar komplex, doch sind wichtige erste Impulse hierzu schon heute dringend geboten. Die EU hat verschiedene Hebel, zu diesen Prozessen beizutragen.

Folglich sollte die EU folgendes tun:

Erstens: Engagiert Freihandelsverhandlungen mit wichtigen Handelspartnern, Industrie- und Schwellenländern, führen, in denen alle Industriezölle abgebaut werden.

Zweitens: Weiterhin das multilaterale, sich auf Regeln gründende System unterstützen und auf eine weitere multilaterale Liberalisierung des Handels hinarbeiten.

Drittens: Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) als Plattform nutzen, die regulatorischen Systeme der USA bzw. der EU stärker aufeinander abzustimmen. Gemeinsame Regeln eines transatlantischen Marktes können als Blaupause für multilaterale Regeln dienen und dazu beitragen, den Graben im Bereich Regulierung zwischen Europa und dem Rest der Welt zu verringern.

Viertens: Die europäischen Produzenten dabei unterstützen, ungehinderten Zugang zu Rohstoffen zu erhalten.

Fünftens: Selbst von protektionistischen Maßnahmen absehen, um seine eigene Wettbewerbsfähigkeit nicht langfristig zu riskieren.

7. Schlussfolgerungen

Werden die angesprochenen Maßnahmen erfolgreich eingeleitet, und wenn es der EU damit gelingt, die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu einem zentralen Element ihrer Politik zu machen,

- wird Europa sein wirtschaftliches Fundament festigen,
- wird sich Europa als weltweit führender Anbieter hochwertiger Konsum-, Investitions- und Vorleistungsgüter mit hoher Produktivität erneuern,
- wird Europa ein globales Innovationszentrum bleiben,
- wird Europa Arbeitsplätze bieten, die Wachstum, Wohlstand und soziale Sicherheit

ermöglichen,

- kann Europa die nötigen Ressourcen erwirtschaften, seinen Weg zu nachhaltiger Energie, nachhaltigeren Formen des Verkehrs und des Wohnens auf eine kosteneffizientere Weise weiterzuverfolgen.

Mit einer Politik, die aus pragmatischen, rationalen und kosteneffizienten Lösungen, und nicht aus Ideologie, besteht, kann Europa zugleich zu einem Beispiel für andere Industrienationen und Schwellenländer für eine nachhaltige Entwicklung werden.

Die Mehrzahl der hier gemachten Vorschläge können innerhalb der bereits bestehenden gesetzlichen Strukturen umgesetzt werden. In einigen Bereichen – wie z.B. dem Bereich Energie – bedarf es hingegen umfassenderer Kompetenzen für Brüssel.