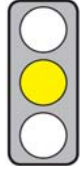


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission stellt Ideen und Maßnahmen für eine europäische Industriepolitik vor.

Betroffene: Alle Industrieunternehmen und Anbieter industrienaher Dienstleistungen.



Pro: Die Kommission verzichtet weitestgehend auf „umfassende Ausgabenprogramme“. Sie will vielmehr günstige Rahmenbedingungen für die Industrie schaffen.

Contra: (1) Sektorspezifische Maßnahmen drohen den Wettbewerb zu verzerren.

(2) Die Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf weitere Produkte erhöht unnötig die Kosten des Klimaschutzes und führt zu keiner Einsparung von CO₂-Emissionen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2010) 614 vom 28. Oktober 2010: **Leitinitiative der Strategie Europa 2020 – Eine integrierte Industriepolitik** für das Zeitalter der Globalisierung

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziel der Leitinitiative „Industriepolitik“

- Die europäische Industrie sieht sich laut Kommission zwei großen Herausforderungen gegenüber:
 - Unternehmen aus Schwellenländern wie China, Brasilien und Indien machen europäischen Unternehmen zunehmend Konkurrenz, sowohl auf Rohstoff- und Energiemärkten als auch auf Absatzmärkten.
 - Die erfolgreiche Begegnung des Klimawandels erfordert die Umstellung auf eine kohlenstoffarme und ressourceneffiziente Wirtschaft.
- Die Kommission stellt daher Maßnahmen vor, mittels derer eine „flourierende industrielle Basis von Welt-rang“ (S. 3) geschaffen werden und der Übergang zu einer „nachhaltigeren, integrativeren und ressourcenschonenderen Wirtschaft“ (S. 4) gelingen soll (s. [CEP-Übersichtstabelle](#)).
- Aufgrund von Sparmaßnahmen in vielen Mitgliedstaaten können industriepolitische Maßnahmen „nicht auf der Grundlage umfassender Ausgabenprogramme formuliert werden.“ (S. 36) Statt dessen propagiert die Kommission insbesondere
 - die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Industrie,
 - die Steigerung der Innovationstätigkeit der Industrie und
 - die Modernisierung der Industrie angesichts Klimawandel und Finanzkrise.
 Außerdem plädiert sie für
 - die Einbeziehung globaler Aspekte der Industriepolitik und
 - sektorspezifische Maßnahmen.

► Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Industrie

– „Intelligente Regulierung“

Es besteht noch „großer Spielraum“ (S. 5) für eine bessere Rechtsetzung auf europäischer und nationaler Ebene. Eine „intelligentere Regulierung“ soll sowohl bestehende als auch zukünftige Rechtsvorschriften umfassen [s. auch Mitteilung KOM(2010) 543 über eine „intelligente Regulierung“ in der EU]:

- Nachträgliche Beurteilung: Die Kommission will den Bürokratieabbau weiter voranbringen und bestehende Rechtsvorschriften „umfassenderen“ Politikprüfungen unterziehen („Eignungsprüfungen“). In diesen sollen Rechtsvorschriften nicht – wie bislang – einzeln überprüft werden, sondern die „kumulierte Wirkung von Rechtsvorschriften“ auf die Wettbewerbsfähigkeit berücksichtigt werden. (S. 6)
- Vorausschauende Beurteilung: Die Kommission bekennt sich zu Folgenabschätzungen, die sie bereits heute im Vorfeld zu wichtigen Politikvorhaben erstellt und einem Ausschuss für Folgenabschätzung zur Prüfung vorlegt. Künftig sollen die Folgenabschätzungen explizit auch die Auswirkungen auf die industrielle Wettbewerbsfähigkeit detailliert beschreiben.

– Verbesserung des Zugangs zu Finanzmitteln

- Die Finanzierungsmöglichkeiten für die Unternehmen haben sich „im Gefolge“ der Wirtschafts- und Finanzkrise verschlechtert. Bei der Kreditvergabe ist „noch keine Normalität“ eingeleitet. (S. 8)
- Die Kommission wird prüfen, ob EU-Finanzierungsprogramme, z. B. in der Regionalpolitik, „neu ausgerichtet“ werden können für Fälle, in denen der Markt für Unternehmensfinanzierungen „versagt“. (S. 9)
- Da die Haushaltslage in vielen Mitgliedstaaten angespannt ist, müssen „neue und innovative“ Finanzierungsmöglichkeiten gefunden werden. Die Kommission setzt sich daher für funktionsfähige Kapitalmärkte ein. Insbesondere die Rahmenbedingungen für Risikokapitalmärkte will sie verbessern.
- Staatliche Investitionsfonds aus Drittstaaten können einen wichtigen Beitrag für die Finanzierung der Industrie leisten. Diese müssen aber den Transparenzanforderungen des Internationalen Währungsfonds (IWF) oder der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) genügen [s. auch Mitteilung KOM(2008) 115 über den Umgang mit Staatsfonds; s. [CEP-Analyse](#)].

- **Stärkung des Binnenmarkts**
 - Rechte an geistigem Eigentum stellen eine wesentliche Voraussetzung für kapitalintensive Forschung, Entwicklung und Innovationen dar. Daher sollen das Europäische Parlament und der Rat die Kommissionsvorschläge zum EU-Patent, zur Sprachenregelung und zu einem einheitlichen Streitbeilegungsverfahren [KOM(2010) 412 und 350 sowie Ratsdokument 7928/09; s. [CEP-Analyse](#) und [CEP-Monitor](#)] billigen.
 - Viele Unternehmen in Europa sind Opfer von Produktnachahmung im In- und Ausland. Die Kommission will daher die Europäische Beobachtungsstelle für Marken- und Produktpiraterie, die 2010 eingerichtet wurde, „stärken“ (S. 10) und die Durchsetzung von Rechten an geistigem Eigentum verbessern.
 - Normen können Produktionskosten verringern und zur Verbreitung innovativer Produkte beitragen. Die Kommission setzt sich für einen wettbewerbsintensiven Normungsprozess ein, in dem mehrere Technologieanbieter in einem Leistungswettbewerb zueinander stehen (s. auch [CEP-Analyse](#) zur öffentlichen Konsultation der Kommission für einen europäischen Normungsprozess).
- **Verbesserung der Infrastruktur**
 - Die Infrastrukturen für Energie [KOM(2010) 677; s. [CEP-Analyse](#)], Verkehr und Kommunikation müssen ausgebaut und modernisiert werden. Zur Finanzierung sollen insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Kohäsionsfonds, „projektbezogene Anleihen“ und öffentlich-private Partnerschaften beitragen. (S. 11)
 - Die Mitgliedstaaten sollten grenzüberschreitende Engpässe der Infrastrukturen beseitigen.
- ▶ **Steigerung der Innovationstätigkeit der Industrie**
 - Europa gelingt es nicht, innovative Ideen „gut genug“ (S. 14) in vermarktungsfähige Waren und Dienstleistungen umzusetzen. Um dies zu ändern, hat die Kommission in der Leitinitiative „Innovationsunion“ [KOM(2010) 546; s. [CEP-Analyse](#)] ihre Ideen für ein eigenes europäisches Innovationsmodell vorgestellt.
 - Die Kommission betont ihre Strategie zur Identifizierung und Förderung von sogenannten „Schlüsseltechnologien“ [KOM(2009) 512; s. [CEP-Analyse](#)], die sie weiterverfolgen wird.
- ▶ **Modernisierung der Industrie angesichts Klimawandel und Finanzkrise**
 - Europa muss zur Bewältigung des Klimawandels den „Übergang“ zu einer kohlenstoffarmen sowie ressourceneffizienten Wirtschaft „beschleunigen“ (S. 22).
 - Die Kommission wird eine Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie über eine umweltgerechte Produktgestaltung (2009/125/EG; s. [CEP-Analyse](#)) auf weitere Produkte überprüfen.
 - Bei neuen Umweltschutzvorschriften will die Kommission den möglichen Kosten und Belastungen für die Industrie durch „intelligente Regulierung“ explizit Rechnung tragen: Eine Verlagerung von CO₂-Emissionen in Länder außerhalb der EU („Carbon Leakage“) und Wettbewerbsnachteile für die Industrie in der EU sind zu vermeiden.
 - Die Kommission will „energieintensiven Industriezweigen“ (S. 34) über staatliche Beihilfen einen „angemessenen Ausgleich“ (S. 35) für den durch den EU-Emissionsrecht handel entstehenden Anstieg der Energiekosten verschaffen. Dafür will sie die Beihilferegelungen ändern.
 - Die Globalisierung sowie die Wirtschafts- und Finanzkrise führen zu Restrukturierungen der Industrie.
 - Die Kommission wird die Regelungen für Rettungs- und Umstrukturierungsbeihilfen (2004/C244/02 und 2009/C156/02) überarbeiten.
 - Die Kommission wird sich u. a. dafür einsetzen, Gelder aus dem europäischen Fonds für die Anpassung an die Globalisierung [Verordnung (EG) Nr. 1927/2006] für Umschulungsmaßnahmen und sonstige, nicht näher erläuterte „aktive“ Arbeitsmarktmaßnahmen „bereitzustellen“ (S. 25).
- ▶ **Globale Aspekte der Industriepolitik**
 - Aufstrebende Nationen ergreifen bisweilen protektionistische Maßnahmen, um Wachstum zu erzeugen. Hierzu zählen z. B. versteckte Subventionen, diskriminierende Praktiken bei der Vergabe öffentlicher Aufträge sowie die „unzureichende“ Durchsetzung von Sozial- und Umweltschutzvorschriften. Die Kommission wird diese Entwicklungen weiterhin „überwachen“ und gegebenenfalls nicht näher erläuterte „handelspolitische Schutzinstrumente“ anwenden (S. 19).
 - Ein „sicherer, erschwinglicher, verlässlicher und keinen Wettbewerbsverzerrungen unterliegender“ (S. 21) Zugang zu Rohstoffen ist unerlässlich. Internationale Abkommen, z. B. mit afrikanischen Ländern, sollen diesen sicherstellen. Zudem verringert die Suche nach alternativen Energiequellen und die verstärkte Nutzung von heimischen Primärrohstoffen (z. B. Erdgas) die Abhängigkeit Europas von Nicht-EU-Ländern.
- ▶ **Sektorspezifische Maßnahmen**

Obwohl „alle Sektoren gleich wichtig“ sind, kündigt die Kommission besondere Maßnahmen in „bestimmten“ Sektoren an (S. 27).

Unter anderem betrifft dies folgende Sektoren:

 - Textil-, Bekleidungs- und Lederwarenindustrie: Die Kommission will „neue Unternehmenskonzepte und Produktionstechnologien fördern“ (S. 33).
 - Chemische Industrie: Die Kommission wird mit einer „Hochrangigen Gruppe für die Wettbewerbsfähigkeit der chemischen Industrie“ erkunden, welchen Beitrag der Sektor zur Bewältigung „großer gesellschaftlicher Herausforderungen im Rahmen der Innovationsunion“ [KOM(2010) 546; s. [CEP-Analyse](#)] leisten kann.
 - Lebensmittelindustrie: Obwohl dieser Sektor „in hohem Maße“ wettbewerbsfähig ist (S. 33), wird sich die Kommission weiter der Funktionsfähigkeit der Lebensmittelkette [KOM(2009) 591; s. [CEP-Analyse](#)] widmen. Sie bemängelt u. a. die ungleiche Verhandlungsmacht zwischen Herstellern und Einzelhandel.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Zur erfolgreichen Bewältigung der Herausforderungen für die europäische Industrie müssen „unkoordinierte nationale politische Konzepte durch koordinierte europäische politische Konzepte ersetzt werden.“ (S. 36)

Politischer Kontext

Die „integrierte Industriepolitik“ ist eine von sieben Leitinitiativen im Rahmen der Strategie „Europa 2020“. Die Strategie „Europa 2020“ – als Nachfolgerin der gescheiterten Lissabon-Strategie – soll die EU „in eine intelligente, nachhaltige und integrative Wirtschaft“ „verwandeln“ [KOM(2010) 2020, S. 3; s. [CEP-Analyse](#)].

Die Kommission erstellt seit 2003 im Vorfeld wichtiger Gesetzesinitiativen offen zugängliche Folgenabschätzungen (sog. Impact Assessments) und legt diese seit 2006 einem kommissionsinternen Beratergremium vor (sog. Impact Assessment Board). Seit Ende 2007 berät eine externe Hochrangige Gruppe für den Bürokratieabbau die Kommission, wie Kosten reduziert werden können, die durch bestehende EU-Gesetze anfallen.

Der Rat hat sich nicht über die Sprachenregelung für ein EU-Patent einigen können (s. [CEP-Monitor](#)). Bislang 12 Mitgliedstaaten haben sich daher auf eine „verstärkte Zusammenarbeit“ (Art. 20 EUV i.V.m. Art. 326–334 AEUV) verständigt: Patente können in diesen entweder in Deutsch, Französisch oder Englisch angemeldet werden.

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion: GD Industrie

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Durch den Verzicht auf „umfassende Ausgabenprogramme“ und die Konzentration auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen beschränkt sich die Kommission weitgehend auf das ordnungspolitisch Sinnvolle und überlässt es – zu Recht – den Unternehmen, innerhalb der Rahmenbedingungen eigenverantwortlich zu agieren.

Die Rahmenbedingungen sollten aber sektorübergreifend für alle Unternehmen gleich sein. Es gibt keine Rechtfertigung für **die** von der Kommission **vereinzelt 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 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.

Neben dieser Grundsatzkritik sind die einzelnen industriepolitischen Vorhaben wie folgt zu bewerten:

Die vorgesehene Berücksichtigung der „kumulierten Wirkung von Rechtsvorschriften“ trägt besser zum Bürokratieabbau bei als eine isolierte Betrachtung einzelner Rechtsvorschriften.

Die Hochrangige Gruppe für den Bürokratieabbau verfügt diesbezüglich über Erfahrungen und hat – nach Bekundungen der Kommission selbst (s. [MEMO/10/654](#)) – wichtige Erfolge vorzuweisen. Umso erstaunlicher ist es, dass die Kommission die Hochrangige Gruppe mit keinem Wort erwähnt.

Folgenabschätzungen zu wichtigen Politikvorhaben helfen, die Entscheidungsbasis für die Kommission zu verbessern und die Regulierung bereits im Vorfeld auf das notwendige Minimum zu beschränken.

Bislang kontrolliert sich die Kommission mit dem kommissionsinternen Impact Assessment Board selbst. Auch wenn dessen Kritik zu qualitativen Verbesserungen einzelner Folgenabschätzungen führt, geht die Kommission nicht immer auf alle beanstandeten Punkte ein. Auch kann sie die Ergebnisse der Folgenabschätzungen in politisch gewünschte Richtungen lenken. Eine unabhängige Prüfung der Folgenabschätzungen ist daher unabdingbar. Dies würde die Kommission zwingen, stets überzeugende Folgenabschätzungen vorzulegen, und somit die Entscheidungsbasis für Gesetzesvorschläge verbessern.

Ob die Kreditvergabe an Unternehmen gegenwärtig „normal“ oder „unnormal“ ist, lässt sich objektiv nicht beurteilen. Ein einfacher Vergleich zwischen der derzeitigen Kreditvergabe mit derjenigen vor Ausbruch der Wirtschafts- und Finanzkrise, den die Kommission offenbar vornimmt, ist überaus problematisch. Schließlich hat nicht zuletzt eine sehr hohe Kreditvergabe zum Ausbruch der Krise beigetragen. Die Kommission sollte daher nicht vorschnell von „Marktversagen“ bei der Unternehmensfinanzierung sprechen und ein staatliches Eingreifen vorschlagen. Vielmehr sollten sich die allgemeinen Finanzierungsbedingungen verbessern. Die Ankündigung der Kommission, die Funktionsfähigkeit von Risikokapitalmärkten zu verbessern, und ihr Bekenntnis zu transparent agierenden ausländischen Staatsfonds sind daher zu begrüßen.

Ein EU-Patent senkt die Kosten für die Patenterteilung, indem es Übersetzungsanforderungen auf ein Minimum beschränkt. Die eingeleitete „verstärkte Zusammenarbeit“ von 12 Mitgliedstaaten ist eine sachgerechte Lösung für die festgefahrenen Verhandlungen im Rat. Weitere Mitgliedstaaten sollten sich ihnen anschließen.

Die angekündigte Bekämpfung der Produktnachahmung im In- und Ausland verbessert die Durchsetzung von Rechten am geistigen Eigentum. Sie **erhöht somit die Anreize, innovative Produkte zu entwickeln**.

Hoheitlich vorgeschriebene Normen können den Wettbewerb zu Gunsten einzelner Unternehmen verzerren. Normen sollten daher das Ergebnis von Wettbewerbsprozessen sein. Nur in diesem Sinn ist das Bekenntnis der Kommission zu „wettbewerbsintensiven Normungsprozessen“ zu begrüßen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf weitere Produkte ist vor dem Hintergrund des europäischen Emissionsrechtehandels (EU-ETS) mit politisch vorgegebenen CO₂-Obergrenzen **strikt abzulehnen**: Durch **teure Ökodesign-Vorgaben** kann zwar der Energieverbrauch von einzelnen Produkten sinken; doch diese **führen zu keiner Einsparung von CO₂-Emissionen**. Denn die dadurch für die Energieerzeugung nicht benötigten Emissionszertifikate werden an Unternehmen anderer Sektoren verkauft. Im Ergebnis stoßen diese entsprechend mehr CO₂ aus (s. [CEP-Analyse](#) zur Ökodesign-Richtlinie).

Die Effizienz des EU-ETS wird einerseits reduziert, wenn die Mitgliedstaaten staatliche Beihilfen für einen „angemessenen Ausgleich“ der durch den EU-ETS entstehenden höheren Energiekosten gewähren. Schließlich soll das EU-ETS gerade zu dieser Kostensteigerung führen und dadurch Anreize für Stromeinsparungen schaffen. Beihilfen konterkarieren dies. Es ist somit nicht länger garantiert, dass die CO₂-Reduktion volkswirtschaftlich dort vorgenommen wird, wo sie am kostengünstigsten ist. Andererseits besteht aufgrund des EU-ETS-bedingten Anstiegs der Energiekosten in manchen energieintensiven Sektoren tatsächlich die Gefahr einer CO₂-Verlagerung durch Abwanderung von Unternehmen („Carbon Leakage“): Die weltweit emittierte CO₂-Menge bleibt dann gleich, die Beschäftigung in der EU ist jedoch geringer. Beihilfen können daher in diesen Fällen unvermeidlich sein. Dieses Dilemma der EU-Klimaschutzpolitik bleibt bestehen, solange es keinen weltweiten Emissionsrechtehandel gibt und „Carbon Leakage“ eine reelle Gefahr ist (s. [CEP-Dossier](#) über den Klimaschutz in der EU, S. 15).

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Eine unnötig teure Anpassung an das Klimaschutzziel ist wachstums- und beschäftigungsfeindlich.

Folgen für die Standortqualität Europas

Verbesserte Rahmenbedingungen in Form angemessener Regulierung, funktionsfähiger (Risiko-)Kapitalmärkte und besseren Schutzes der Rechte am geistigen Eigentum erhöhen die Standortqualität.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU soll gemeinsam mit den Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie „gewährleisten“. Zu diesem Zweck kann die EU Maßnahmen zur Unterstützung der Mitgliedstaaten beschließen. Hierbei muss ein Wirtschaftssystem „offener und wettbewerbsorientierter Märkte“ handlungsleitend sein. (Art. 173 AEUV)

Subsidiarität

Derzeit nicht beurteilbar.

Verhältnismäßigkeit

Derzeit nicht beurteilbar.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Zur Vermeidung eines „Carbon Leakage“ dürfen die Mitgliedstaaten „finanzielle Maßnahmen“ zum Ausgleich für den durch den EU-Emissionsrechtehandel entstehenden Anstieg der Energiekosten ergreifen, sofern dies mit den Regeln für staatliche Beihilfen vereinbar ist (Art. 10a Abs. 6 der Richtlinie 2003/87/EG zum EU-ETS). Die Kommission hat ihre Leitlinien über staatliche Umweltschutzbeihilfen (2008/C 82/02) bislang noch nicht an diese Regelung angepasst. Die Gewährung staatlicher Beihilfen zur Kompensation der durch den EU-Emissionsrechtehandel erhöhten Energiekosten unterliegt daher einer Rechtsunsicherheit.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Derzeit nicht absehbar.

Zusammenfassung der Bewertung

Der Verzicht auf „umfassende Ausgabenprogramme“ und die Konzentration auf die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen ist ordnungspolitisch sinnvoll. Diese sollten jedoch für alle Unternehmen gleich sein. Die Kommission sollte daher auf sektorspezifische Maßnahmen verzichten; sie bergen das Potenzial für Wettbewerbsverzerrungen. Die Bekämpfung der Produktnachahmung im In- und Ausland erhöht die Anreize, innovative Produkte zu entwickeln. Die Ausweitung der Ökodesign-Richtlinie auf weitere Produkte erhöht unnötig die Kosten des Klimaschutzes und führt zu keiner Einsparung von CO₂-Emissionen.