

# EU-Industriepolitik – Im Zeichen von Klimakrise, Deglobalisierung und Digitalisierung

*Christa Schlager und Michael Soder*

Am Beginn des neuen Jahrzehnts steht Europa vor großen Herausforderungen. Die Covid19-Pandemie ist dabei nur eine Ouvertüre zu den großen strukturellen Veränderungen, die die europäische Wirtschaft in den kommenden Jahren maßgeblich prägen werden. Die Notwendigkeit, die energetische Basis unseres Wirtschaftsmodells auf neue und vor allem erneuerbare Beine zu stellen, stellt dabei nur eine der großen Herausforderungen dar. Bioökonomie, Kreislaufwirtschaft und der Umbau unserer bestehenden Infrastrukturen in Richtung einer nachhaltigen Nutzung unter dem Vorzeichen einer umfassenden Digitalisierung stellen eine tiefgreifende Umorientierung in der Art und Weise dar, wie wir in Zukunft Produktion CO<sub>2</sub>-neutral gestalten können. Jedoch sind sie auch enorme Potenziale für zukünftige Beschäftigung und Wertschöpfung innerhalb Europas.

Die Wirtschaftspolitik der Europäischen Union (EU) reagiert damit nicht nur auf die generellen Entwicklungen der Dekarbonisierung und Digitalisierung. In den letzten Jahren hat sich auch im geopolitischen und internationalen Umfeld ein Wandel vollzogen. Der geopolitische Aufstieg Chinas und die merkantilistische Umorientierung und Renationalisierung der USA unter Donald Trump haben das internationale Gefüge merklich verschoben (Schmalz 2018). Der interventionistische wirtschaftspolitische und industriepolitische Ansatz, den China mittlerweile seit Jahren verfolgt (siehe Posch in diesem Heft), wird unter deutschen ÖkonomInnen kritisch beäugt. Besonders unter arbeitgebernahen Verbänden und liberalen Think-Tanks besteht große Befürchtung, dass europäische, aber vor allem auch deutsche Unternehmen den Wettbewerb mit staatlich unterstützten chinesischen Unternehmen verlieren und damit die wirtschaftliche Position innerhalb von Europa und am Weltmarkt nicht aufrechtzuerhalten sein wird (Czerlich et al. 2020; siehe Schneider in diesem Heft). Die strategische industriepolitische Ausrichtung Chinas und die protektionistischen wirtschaftspolitischen Tendenzen, z.B. in den USA, verlangen nach einer europäischen Antwort und haben auch in Europa den Ruf nach einer aktiven und strategischen Industriepolitik lauter werden lassen.

Als Antwort möchte die EU mit ihrer im März 2020 veröffentlichten Industriestrategie eine Industriepolitik schaffen, die den digitalen und ökologischen Wandel unterstützt, die EU-Industrie weltweit wettbewerbsfähiger macht und Europas strategische Autonomie stärkt. Die Mitteilung der Europäischen Kommission (EK) ist dabei vom Bekenntnis zur weiteren Vertiefung des Binnenmarkts getragen und setzt zudem auf die Forcierung der Digitalisierung und die Weiterverfolgung der Europäischen Datenstrategie. Zunehmenden Stellenwert räumt die EK darüber hinaus wettbewerbsverzerrenden ausländische Subventionen sowie Übernahmen aus Drittstaaten ein. Beim ökologischen Wandel geht es der Union darum, die Industrie auf dem Weg zur Klimaneutralität zu unterstützen. Zur Debatte steht zudem auch ein Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft. Weitere wichtige Punkte des Papiers sind die Förderung von Forschung

und Innovation – angestrebt werden hier etwa öffentlich-private Partnerschaften im Rahmen von *Horizon Europe* – und nicht zuletzt auch eine Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen sowie die Etablierung einer Kapitalmarktunion (EK 2020a).

Die vorgestellte Industriestrategie stellt einen Vor-Covid-Stand dar. Die Corona-Pandemie hat die Vorgehensweise der EU weiter beschleunigt. Zahlreiche Maßnahmenpakete wurden beschlossen, die umfangreiche Auswirkungen auf die europäische Industrie haben werden. Die deutsche Präsidentschaft hatte sich zudem Industriepolitik als Schwerpunkt gewählt. Ein Update der EU-Industriestrategie wurde im Arbeitsprogramm der EK für das 2. Quartal 2021 angekündigt. Bis dahin sollen betriebswirtschaftliche Leistungsindikatoren (*Key Performance Indicators*, KPI) entwickelt werden, um die Fortschritte in der Verfolgung der Strategie regelmäßig überprüfen zu können. Auch wird damit gerechnet, dass die Strategie eine stärkere deutsch-französische Handschrift tragen wird (siehe den Beitrag von Schneider in diesem Heft).

Damit zeichnet sich eine wesentliche Umorientierung in der europäischen Industriepolitik ab, denn bisher forcierte die EU einen horizontalen industriepolitischen Ansatz, der auf Wettbewerb, Technologieoffenheit, den Schutz geistigen Eigentums und die Förderung von Exzellenz-Initiativen in Hochschulen, Forschung, und Lehre setzte (Falck 2019). In Reaktion auf das sich verändernde geopolitische Umfeld traten sukzessive vertikale Ansätze in den Vordergrund. Als Beispiel seien dazu die Debatten rund um die Förderung von „europäischen Champions“ erwähnt (Maincent/Navarro 2006). Die Debatte hat zum Ziel, Ausnahmen vom strengen Wettbewerbsrecht zu ermöglichen, um durch Beihilfen und das Erlauben von Fusionen eine Verbesserung in der Weltmarktpositionierung europäischer Unternehmen zu erzielen. Mit der Digitalstrategie, der Industrie- und KMU-Strategie und dem *European Green Deal* stellt sich die EU industriepolitisch neu auf. Aufbauend auf der Idee des Juncker Plans, der Invest-EU Initiative und der Neuausrichtung der Europäischen Investitionsbank hin zu einem stärkeren Fokus auf die Finanzierung der Energiewende und des grünen Strukturwandels, kann der *Green Deal* als umfassendes industrie- und wirtschaftspolitisches Programm angesehen werden, welches im Gegensatz zu früher eine viel stärkere Betonung des öffentlichen Sektors und einer aktiven Rolle des Staates in der Zielerreichung von nachhaltigem Wachstum und nachhaltigen Investitionen erkennen lässt (Pianta et al. 2020).

Trotz der Kritik einiger AutorInnen an der grundsätzlich doch sehr marktzentrierten Perspektive und dem Fehlen stärker lenkender Elemente im *European Green Deal*, um die Klimaziele und einen sozialen, ausgewogenen und fairen Umbau zu erreichen (Pianta/Lucchese 2020; Lucchese/Pianta 2020), stellen der *European Green Deal* und die ihn begleitenden Initiativen, legislativen Richtlinien und Verordnungen eine Neuorientierung hin zu einer aktiveren Industriepolitik dar. Denn hinter diesem verbirgt sich ein zum Teil grundlegender Wandel im Verständnis der Rolle und Bedeutung aktiver Industriepolitik, der weitreichender und umfangreicher ist als in den industriepolitischen Ansätzen der Europäischen Kommission zuvor.

Ähnlich dem *European Green Deal* ist die europäische Digitalstrategie als umfangreiches Programm der wirtschafts- und industriepolitischen Gestaltung zu beurteilen. Sie versucht Europa in digitalen Agenden und neuen Technologien als globalen Vorreiter zu positionieren und setzt verstärkt auf eine diesbezügliche Ausrichtung der Wettbewerbs- und Forschungspolitik, sowohl bezogen auf die Regelung von VerbraucherInnenrechten und Datenschutz als auch auf den Zugang zu und den Umgang mit Daten.

Zusätzlich hat die EK mit einem FDI-Screening, einer Rahmenverordnung zur Überprüfung von ausländischen Investitionen aus Drittstaaten (Prausmüller 2019) und dem Weißbuch zu Subventionen aus Drittstaaten im Binnenmarkt (EK 2020b) erste Schritte gesetzt, um gegen Technologieabfluss in und ungleiche Wettbewerbsbedingungen gegenüber Drittstaaten, hier wird insbesondere China genannt, vorzugehen.

## Industriepolitik ist mehr als das Schielen auf Industriequoten

Neben dem sich verändernden geopolitischen Umfeld eines stärkeren Protektionismus und einer aktiven chinesischen Industriepolitik wird deutlich, dass die Neuorientierung der Industriepolitik eine breitere und umfassendere Definition von Industriepolitik zugrunde legt, als es in den letzten Jahrzehnten der Fall war. Bisher wurde der industriepolitische Fokus auf spezifische Kennzahlen wie Industriequoten, Patent-Anmeldungen und Ausgaben für Forschung und Entwicklung gelegt. Die EU verfolgte in den letzten Jahren und vor dem Hintergrund der Debatten rund um eine Reindustrialisierung das unverbindliche Ziel eines Industrieanteils von 20 % gemessen am BIP (Baum 2014). Abbildung 1 zeigt dazu den Industrieanteil der EU-Mitgliedstaaten, der EU, der Eurozone und Großbritannien im Vergleich.<sup>1</sup> Anhand dieser Kennzahl zeigt sich eindeutig eine regional sehr unterschiedliche Verteilung produktiver Kapazitäten. Osteuropäische Mitgliedstaaten, Deutschland und auch Österreich liegen mit ihrem Anteil der Industrie gemessen am BIP weit über dem EU-Durchschnitt und dem Durchschnitt der Eurozone. Hierbei muss jedoch auch zwischen den Mitgliedstaaten mit hohen Industriequoten weiter unterschieden werden, je nachdem ob sie über einen hohen Anteil an Zulieferbetrieben oder an Endfertigung verfügen.

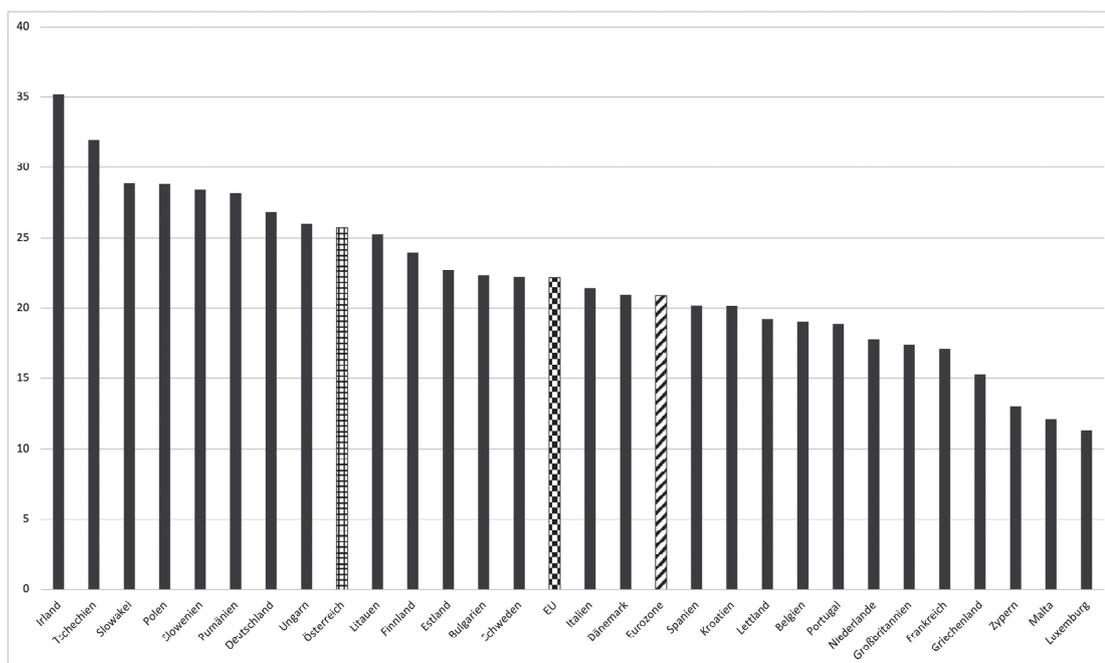


Abbildung 1: Industrieller Sektor gemessen am BIP im EU-Vergleich. Quelle: Worldbank/CIA basierend auf UNICP-Daten

In den Diskussionen um die wirtschaftspolitische Reaktion auf die geopolitischen Herausforderungen, die Klimakrise und nun auch die Corona-Pandemie erweitert sich dieser einseitige industriepolitische Fokus auf spezifische Kennzahlen zunehmend um eine strategische Ausrichtung. Industriepolitik wird dabei breiter gedacht, setzt im Bereich Wettbewerbsrecht und Digitalisierung neue Schwerpunkte und präsentiert sich im Zuge der Klimakrise als wirtschaftspolitische Strategie, welche ebenso das Umfeld für die Erzeugung erneuerbarer Energien, den Umgang mit Ressourcen in einer Kreislaufwirtschaft wie auch das Thema der grünen Finanzierung (z.B. *green bonds*, *green loans* etc.) einschließt. Damit soll eine neue wirtschaftliche Entwicklungsstrategie etabliert werden, die der langfristigen wirtschaftlichen Entwicklung ein Ziel und einen Rahmen gibt (Matthews 2020; Aiginger/Rodrik 2020). Ziel ist dabei nicht die sozial-ökologische Transformation unserer Produktions-, Arbeits- und Konsumweisen, sondern „grüne“ Wachstumspotenziale weiter zu entfalten und internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten. Der *European Green Deal* nennt sich selbst eine „[n]eue Wachstumsstrategie, mit der die EU zu einer fairen und wohlhabenden Gesellschaft mit einer modernen, ressourceneffizienten und wettbewerbsfähigen Wirtschaft werden soll, in der im Jahr 2050 keine Netto-Treibhausgasemissionen mehr freigesetzt werden und das Wirtschaftswachstum von der Ressourcennutzung abgekoppelt ist“ (EK 2019a: 2). Gleichzeitig muss dieser Übergang „gerecht und inklusiv“ sein (ebd.). 30% der EU-Gelder sollten ab 2021 für den Bereich Klimaschutz gewidmet werden, um das EU-Ziel der Klimaneutralität bis 2050 zu unterstützen (EK 2020c).

Der *European Green Deal* steht damit im Kontrast zu umfassenderen Programmen einer sozial-ökologischen Transformation, aber auch zu bisherigen markt-fundamentalen Ansätzen. Er stellt ebenso einen Kumulationspunkt einer sich bereits zuvor abzeichnenden längeren und graduellen Umorientierung dar. Gemeinsam mit der europäischen Digitalstrategie kann der *European Green Deal* als umfassendes industrie- und wirtschaftspolitisches Programm aufgefasst werden, welches über die engen Grenzen der bisherigen Anwendungsfelder der Industriepolitik hinausreicht. Dies wird deutlich, wenn man einen Blick in die Richtlinien und Legislativakte der EU im Kontext des *Green Deal* wirft. Sie reichen von horizontalen industriepolitischen Maßnahmen, wie dem Grenzausgleichszoll zum Schutz der Industrie, Mittel für Innovation, Forschung und Entwicklung über Bioökonomie, Recycling und Kreislaufwirtschaft bis hin zur Finanzierungsseite mittels der programmatischen Ausrichtung der Europäischen Investitionsbank und der Europäischen Zentralbank und der Frage der Gestaltung eines „gerechten Übergangs“ in Form des *Just Transition Fund* (EK 2020d; Oberndorfer 2020; Leichtenböhrer/Fischedick 2020).

Mit dieser Änderung in Richtung vertikaler Industriepolitik rückt auch die Frage der Strategie in den Vordergrund. Eine umfassende industrie- und wirtschaftspolitische Strategie mit dem Ziel, spezifische Wertschöpfungsketten zu entwickeln, steht nun auf der Agenda. Zu den wesentlichen Instrumenten zählen unter anderem Industrieallianzen und das Beihilfeinstrument der „wichtigen Vorhaben von gemeinsamem europäischen Interesse“ (*Important Projects of Common European Interest*, IPCEI).

Mit der Covid19-Pandemie trat zusätzlich noch die Frage einer strategischen wirtschaftspolitischen Autonomie Europas bei Arzneimittel- und Medizinprodukten stärker ins Zentrum der politischen Bestrebungen. Und so verfolgt die EU nun doch einen inhaltlich relativ breiten Ansatz in Sachen Strukturwandel.

## Zentrales Element der europäischen Industriepolitik: Neue strategische Wertschöpfungsketten durch Industriallianzen und Beihilfen

Im Januar 2018 implementierte die EK ein „strategisches Forum für wichtige Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse“ (*Strategic Forum for Important Projects of Common European Interest*). Ziel war ein Bericht über die wichtigsten und strategisch bedeutsamsten Wertschöpfungsketten für die Sicherung der zukünftigen Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Als zukunftsweisend wurden von der Arbeitsgruppe die Schlüsseltechnologien Mikroelektronik, Hochleistungscomputer und Batteriezellfertigung identifiziert. Daneben wurden sechs weitere wichtige strategische Wertschöpfungsbereiche für Europa genannt: Vernetzte, saubere und autonome Fahrzeuge (siehe dazu Krenmayr et al. in diesem Heft), Smart Health, CO<sub>2</sub>-arme Industrie (siehe dazu Vogl in diesem Heft), Wasserstofftechnologien und -systeme, Internet der Dinge und *Cybersecurity*. Die Entstehung bzw. Förderung dieser zentralen Wertschöpfungsketten soll mittels länderübergreifender Industriallianzen und mit Hilfe des IPCEI-Instruments erfolgen (BMW, o.J.).

Anknüpfend daran sieht die neue EU-Industriestrategie ab September 2020 die Einrichtung eines Industrieforums mit Vertretern der Mitgliedstaaten, der Industrie und der EK vor, welches an die Arbeit des Strategischen Forums anknüpfen soll. Soweit nötig, sollen zudem weitere Industriallianzen – nach dem Vorbild der *European Battery Alliance*, die (Stand 12/2020) 440 Unternehmen umfasst – gegründet werden, um unter anderem die Arbeit in den einzelnen Wertschöpfungsketten und die Koordinierung weiterer IPCEIs zu unterstützen (ebd.).

### Wundermittel IPCEI (Import Project of Common European Interest)?

Grundsätzlich sieht der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) ein Verbot staatlicher Beihilfen vor. Allerdings gilt dieses Beihilfeverbot nicht ausnahmslos. Beihilfen, die mit dem Binnenmarkt vereinbar sind, kann die EK genehmigen. Im Bereich der Energie- und Umweltpolitik oder im Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsbereich sind Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen erlaubt.

Zusätzlich können nun Vorhaben, die einem „übergeordneten, europäischen Interesse“ dienen und als große, strategisch bedeutende und hoch innovative Vorhaben angesehen werden, als IPCEI von mehreren EU-Mitgliedstaaten gemeinsam nach einheitlichen europäischen Vorgaben gefördert werden. Die Vorgaben sind in der sogenannten IPCEI-Mitteilung der Europäischen Kommission ausgeführt. Die Generaldirektion Wettbewerb genehmigt die Vorhaben (EK 2014).

Es werden drei Klassen von Vorhaben unterschieden: Forschungs-, Entwicklungs- und Innovationsvorhaben (FuEuI-Vorhaben), Vorhaben, die auf industrielle Nutzung zielen, sowie Umwelt, Energie- und Verkehrsvorhaben, welche auch Infrastrukturförderung enthalten können. In Abgrenzung zu Forschungs- und Entwicklungsvorhaben kann sich die Förderung bei Vorhaben mit industrieller Nutzung der Ergebnisse bis zum Ende der sogenannten „ersten gewerblichen Nutzung“ („*first industrial deployment*“) erstrecken, das heißt, sehr weitreichend bis unmittelbar vor die kommerzielle Nutzung im Rahmen einer Massenproduktion (ebd.).

Spannend ist nun, welche Mitgliedstaaten und welche Unternehmen sich an diesen Industrieallianzen und IPCEI-Projekten beteiligen bzw. beteiligen können, und wie umfassend einzelne Mitgliedstaaten öffentliche Mittel dafür bereitstellen. In Planung sind bisher zwei Batterie-IPCEIs: Für die erste Batterieallianz genehmigte die EK 3,2 Mrd. Euro für 17 Unternehmen. Die Förderungen kommen aus Belgien, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Polen und Schweden (EK 2019b). Die zweite Allianz umfasst 12 teilnehmende Mitgliedstaaten und rund 50 Unternehmen. Das IPCEI liegt aktuell der EK zur beihilferechtlichen Genehmigung vor (BMWi 2020).

Die erste Mikroelektronik-Allianz wurde mit 1,75 Mrd. Euro gefördert. Gelder an die beteiligten Unternehmen fließen von Frankreich, Deutschland, Italien und dem Vereinigten Königreich (EK 2018). Im Bereich Wasserstoff sieht die EK sogar fünf Möglichkeiten vor, wofür Beihilfen erlaubt sein sollen: Entstehung, Transport, Verkehrs-, Industrie- sowie Speichieranwendungen sollen gefördert (Hydrogen Europe 2020). Auch zu den anderen Themen der strategischen Wertschöpfungsketten formieren sich seit längerer Zeit zahlreiche Interessensgruppen.

Die IPCEIs sind indes ein Instrumentarium, das sich mit den eingereichten Projekten permanent weiterentwickelt. So wird mittlerweile auch die Einbeziehung europäischer Mittel in verschiedene IPCEIs beabsichtigt. Der Aufbau von strategischen Wertschöpfungsketten unterstützt das Vorhaben der Stärkung der „strategischen Autonomie“ Europas und die Pläne des Green Deals. Dessen Finanzierung erfolgt hauptsächlich über das EU-Budget und über das Covid-19-Aufbaupaket *Next Generation EU* (Europäischer Rat 2020). Eine stärkere Verzahnung des Beihilfeninstrumentes mit den allgemeinen (wirtschafts-)politischen Zielen der EU ergibt sich alleine aus den übereinstimmenden Interessenslagen. In der aktuellen Covid-Krise erweist sich das Vorliegen einer Strategie bzw. eines Aufbauplans und von Finanzmitteln als günstiges Moment, um europäische Kapitalstrukturen zu modernisieren. Sowohl die Nationalstaaten als auch die EU und die EZB stellen Finanzmittel zur Verfügung.

Dieser sehr weitreichende Wechsel in der Industrie- und Wettbewerbspolitik wird vorerst fast geräuschlos vollzogen. Es formiert sich neben Erstaunen aber auch schon erste, verhaltene Kritik an dieser Vorgehensweise. Kritisiert wird, dass sich nur zahlungskräftige Mitgliedstaaten an entsprechenden Initiativen und Instrumenten wie zum Beispiel IPCEIs beteiligen können, handelt es sich doch um national bereitgestellte Mittel und durchwegs hohe Beträge. Deutschland hat allein für die beiden Batterieprojekte 3 Mrd. Euro bereitgestellt. Daneben brauchen die Unternehmen, die sich beteiligen, ebenfalls beträchtliches Know-How, Größe und finanzielle Potenz zur Co-Finanzierung der Projekte. Hat das europäische Wettbewerbsrecht bisher für sich in Anspruch genommen, ein scharfes Schwert zu sein, um ein *level playing field* zu gewährleisten, also sich um faire Wettbewerbsbedingungen für alle MitbewerberInnen zu bemühen, so erlaubt das Beihilfenrecht jetzt, dass europäische (Leit-)Betriebe in bestimmten Bereichen umfangreich miteinander kooperieren, langjährige Allianzen bilden und dass die Staaten hierfür weitreichende Hilfen zur Verfügung stellen.

Die IPCEIs heizen den Beihilfenwettbewerb zugunsten der großen und reicheren EU-Staaten und europäischer Groß- und Leitbetriebe sicherlich weiter an und stellen damit faktisch eine ziemlich drastische Einschränkung des geltenden europäischen Wettbewerbsrechts zugunsten großer europäischer Player zur Stärkung der EU im globalen Wettbewerb dar (auch die österreichische Industrie äußert diesbezüglich Beden-

ken; siehe Eder in diesem Heft). Es darf daher bezweifelt werden, dass diese Strategie auf längere Frist unwidersprochen bleiben wird. Bereits in der Covid-Krise wurde im Zusammenhang mit den gewährten Unternehmenshilfen von kleineren bzw. finanziell schwächeren Mitgliedstaaten vom Beihilfenwettbewerb gesprochen, der gerade in der EU in Gang kommt. Mitgliedstaaten mit klammen Budgets werden aus der Krise noch geschwächer hervorgehen, ihre Unternehmen werden aus dem Markt gedrängt oder übernommen werden, während auf europäischer Ebene ein adäquater Ausgleichsmechanismus fehle, der diese ökonomischen Ungleichheiten abfedern könnte, lautet die Kritik (Wixforth/Hochscheidt 2020). Im Ergebnis verstärken die Beihilfenausnahmen wirtschaftliche Ungleichheiten, die das EU-Beihilfenverbot gerade vermeiden sollte.

Aber auch im innerstaatlichen Bereich entstehen damit neue Ungleichheiten: Von nationalen Forschungseinrichtungen wird die lockere Bereitstellung von Geldern mit sehr breiten Anwendungsmöglichkeiten auch mit Erstaunen zur Kenntnis genommen. Österreich beteiligt sich beispielsweise am Mikroelektronik IPCEI I (mit Verspätung) mit 150 Mio. Euro, die lediglich drei Unternehmen zu Gute kommen werden (ORF 2020). So hohe Einzelförderungen sind in der verästelten österreichischen Forschungslandschaft unüblich und lassen etablierte Forschungseinrichtungen mit ihren vielen kleinteiligen Programmen technokratisch wirken. Diese müssen unter strenger Aufsicht der Ministerien und des Rechnungshofs Forschungsprogramme ausschreiben, bewerten und abwickeln, deren Summen vielfach kleiner sind als die genannte Einzelförderung. Wie sich die Förderschienen auf längere Frist nebeneinander behaupten sollen, ist eine bis dato nicht gestellte Frage.

## Ausblick

Der Versuch, in der EU aktive Industriepolitik zu betreiben, ist angesichts der großen Herausforderungen jedenfalls zu begrüßen. Es wird sich jedoch noch zeigen müssen, ob es gelingt, eine wirklich umfassende Industriestrategie zu entwickeln, die strategische Wertschöpfungsketten in der EU etabliert, um Beschäftigung und nachhaltigen Wohlstand für den europäischen Binnenmarkt zu erzeugen und zu sichern.

Wie Etienne Schneider (in seinem Beitrag in diesem Heft) zeigt, stehen die wirtschaftlichen Akteure in Deutschland auf Grund ihrer verschiedenen Interessenskonstellationen der neuen Industriepolitik wohlwollend bis kritisch gegenüber. Die Globalisierung und Digitalisierung hat Monopolisierungstendenzen des Kapitals gefördert. Während die Regulierung bzw. Zerschlagung von Technologieriesen in den USA und der EU ein Thema sind, werden in der EU mittels der genannten Industrieallianzen – und verstärkt durch die Corona-Krise – eher die Konzentrationstendenzen und das Wachstum großer europäischer Unternehmen befördert. Ob diese Strategie schlussendlich erfolgreich sein wird, ist offen. Wichtig wäre, dass diese Unternehmen mit der Förderung, neben den bestehenden Kriterien, verbindliche Auflagen bekämen, wie ökologische und beschäftigungspolitische Ziele, Standortgarantien oder das Verbot von Steuertricks, die den Transfer von Gewinnen ins Ausland ermöglichen. Auch sollten Verhältnismäßigkeitskriterien bei den Förderungen zwischen Mitgliedstaaten und zwischen Unternehmen einer Branche eingeführt und geprüft werden. Auch Clawback-Klauseln oder Beteili-

gungsmöglichkeiten an späteren Gewinnen werden derzeit im Rahmen der Überprüfung der IPCEI-Mitteilung diskutiert.

Während die Profiteure der Strategie auszumachen sind, ist es schwierig zu beurteilen, inwiefern sich auch Vorteile für kleine und mittlere Unternehmen sowie wirtschaftlich schwächere Staaten ergeben. Jene, die in wachsende Produktionsnetzwerke integriert sind bzw. werden, haben die Chance mitzuziehen. Auch für Nischenmärkte ist die Entwicklung nicht einheitlich bzw. einfach vorhersehbar. Ebenso werden die Chancen und Risiken für (lokale und regionale) Beschäftigung und nachhaltige Wertschöpfung bisher nur unzureichend diskutiert.

Während die Digitalstrategie der EU von Unternehmensseite kaum umstritten ist, ist es im jetzigen Stadium auch schwierig einzuschätzen, wie sehr einzelne Interessensgruppen auch mit dem *European Green Deal* mitziehen wollen und werden. So stellten die österreichischen Arbeitgeberverbände WKO und Industriellenvereinigung den *European Green Deal* als Wachstumsstrategie in Frage, die geforderten Anpassungsleistungen erscheinen ihnen zu hoch (APA-OTS 2020). Vorerst ist aber davon auszugehen, dass die deutsch-französische Achse bis zur französischen EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 halten wird und damit die Kommission von der Leyen den nötigen Rückhalt hat, ihre industriepolitischen Projekte weiter voranzutreiben. Der einflussreiche *European Roundtable of Industrialists* (ERT) unterstützt ebenso seit einiger Zeit die Klimaambitionen der EU, *BusinessEurope*, der Zusammenschluss der europäischen Industrieverbände, ist zurückhaltender und hebt die Rahmenbedingungen der Ermöglichung einer erfolgreichen Umsetzung hervor. Beide betonen auch die Notwendigkeit, Mittel für die Umsetzung der Datenstrategie bereitzustellen.

Der strukturelle Wandel von Industrie und Wirtschaft, den die EU in den nächsten 10 Jahren bewältigen muss, wird zu VerliererInnen und GewinnerInnen führen. Es stellen sich somit Fragen, wer vom notwendigen raschen Umbau hin zu einer ökologisch nachhaltigen und zukunftsfähigen Industrie profitiert und wer davon benachteiligt wird. Damit wird auch deutlich, dass ein solcher Strukturwandel im Kern eine soziale und verteilungspolitische Frage in mehreren Dimensionen darstellt. Einerseits in Hinblick auf die unterschiedliche Betroffenheit durch die Auswirkungen der Klimakrise, andererseits hinsichtlich der Frage eines sozial ausgewogenen Lastenausgleiches in der Finanzierung wichtiger Investitionen, sowie Fragen der Teilhabe, der demokratischen Gestaltung und regionalpolitischen Zielsetzungen (Alber 2014; Boyce 2008). Die verteilungspolitische Dimension muss aufgrund ihres faktischen Stellenwertes gemeinsam mit der Beschäftigungspolitik ins Zentrum der politischen Initiativen rücken. Die EK hat diesen Aspekt auch grundsätzlich mit der Einführung des *Just Transition Fund* Rechnung getragen (EK 2019c). Die Kritik daran bezieht sich insbesondere auf den Umfang der bereitgestellten Mittel, die sicherlich nicht ausreichen, um einen gerechten Übergang für alle Betroffenen zu ermöglichen (Templ/Soder 2019). Des Weiteren wurde die bereits als unzureichend kritisierte ursprüngliche Dotierung des Fonds mit 40 Mrd. Euro im Zuge der Verhandlungen zum Wiederaufbaufonds durch die Staats- und RegierungschefInnen auf 17,5 Mrd. Euro reduziert. Auch wurden damit keine beschäftigungspolitischen Ziele verbunden, was jedoch Kern jeder *Just Transition*-Strategie sein sollte.

Das Fehlen von expliziten beschäftigungspolitischen Zielen wiegt umso schwerer, als Digitalisierung und Dekarbonisierung zu einer substantiellen Veränderung von

Beschäftigungsmöglichkeiten, Qualifizierungserfordernissen und strukturellen Änderungen im branchenspezifischen Arbeitsvolumen führen wird. Immerhin arbeiten rund 24 % der Beschäftigten in der EU im Industriesektor, die je nach Industriezweig unterschiedlich stark von den Anforderungen der Digitalisierung als auch der Dekarbonisierung betroffen sein werden. Konfrontiert mit den Herausforderungen der Covid-19 Krise und der damit verbundenen Rekordarbeitslosigkeit wie auch mit dem mittel- bis langfristigen Strukturwandel hin zu einer digitalen und CO<sub>2</sub>-neutralen Industrie braucht es eine umfassende regional- und beschäftigungspolitische Strategie. Die derzeit bereitgestellten Mittel über den *Just Transition Fund* reichen in Anbetracht des Umfangs der Herausforderungen sicherlich nicht aus, um im Prozess des Wandels in ausreichendem Maße Perspektiven für betroffene Regionen und Beschäftigte zu schaffen. Im Zuge des Strukturwandels braucht es Programme, die es einerseits erlauben, die Qualifizierungserfordernisse in aufstrebenden „Zukunftsfeldern“ zu erfüllen und Beschäftigten in diesen Bereichen neue Möglichkeiten zu schaffen, und andererseits eine grundsätzliche wirtschaftspolitische Orientierung hin zu mehr Zeitwohlstand und einer besseren Verteilung des bestehenden Arbeitsvolumens. Die wirtschaftspolitischen Maßnahmen, die dazu genutzt werden können, sind mannigfaltig und reichen von Kurzarbeitsmodellen mit Qualifizierungsmöglichkeiten, Transformationsarbeitsstiftungen bis hin zu Modellen der Arbeitszeitverkürzung. All diese Maßnahmen und Instrumente werden eine wichtige Rolle in der Gestaltung eines sozial verträglichen Umbaus spielen müssen.

Gerade in der Frage der Gestaltung des Strukturwandels stellt sich auch die bisher in den Diskussionen unterbelichtete Frage nach der Rolle und Bedeutung öffentlicher Unternehmen und öffentlicher Beteiligung. Der öffentliche Sektor und staatliche Beteiligungen könnten als Motor und Vorbild für die konkrete Maßnahmenumsetzung und wirtschaftspolitisch-strategische Ausrichtung wirken. Gerade im Bereich Infrastruktur im weiten Sinne, aber auch in der öffentlichen Beschaffung kommt hier dem öffentlichen Sektor eine bedeutende Rolle zu. Die Bewältigung der Krise – sei es die Corona- oder die Klimakrise – vor allem dem Markt zu überlassen, scheint unzureichend und ein Fehler (Bayer 2020), sind doch beide Krisenelemente Ausdruck und Konsequenz eines nicht-nachhaltigen Systems. Wenn auch in der Bewältigung der Corona-Krise enorme staatliche Unterstützungen gefordert und zugesagt wurden, so kann doch nicht von der Rückkehr des Staates als öffentlicher Eigentümer oder Unternehmer gesprochen werden. Bislang interveniert der Staat mit marktbasierter oder marktkonformen Instrumenten, die Staatstätigkeit bleibt auf den Zeitraum des fehlenden bzw. versagenden Marktes begrenzt.

Fragen der ungleichen Verteilung und Entwicklung oder der Beseitigung makroökonomischer Ungleichgewichte sind bei den gegenwärtigen Krisenbewältigungsstrategien nicht im Vordergrund. Fragestellungen, die mit dem vor uns liegenden umfassenden Strukturwandel aufgeworfen werden, beginnen sich derzeit zu konkretisieren. Deutlich wird jedoch mit Blick auf die damit verbundenen Herausforderungen, dass ein gerechter Strukturwandel nur dann gelingen kann, wenn eine abgestimmte Geld- und Fiskalpolitik sowie ökologische, soziale und Verteilungsfragen im Zentrum stehen (Eder/Schneider 2018). Dies bedeutet in der wirtschaftspolitischen Programmentwicklung ein Zusammendenken von Industrie-, Technologie-, Regional-, Verteilungs-, Klima-Beschäftigungs- und Bildungspolitik. Die europäische Politik setzt mit ihren Initiativen, der europäischen Digitalstrategie, der Industriestrategie und dem *European Green Deal*

dahingehend erste Schritte. Doch auch diese können durch ihren Fokus auf privates Kapital, marktbasierende Lösungen und (materielles) Wachstum ihre grundsätzlichen industrie- und regionalpolitischen Potenziale nicht ausschöpfen.

## Anmerkung

- 1) Die Weltbank definiert Industrie sehr breit als den gesamten sekundären Sektor, der neben der Herstellung von Waren auch den Bergbau, die Energie- und Wasserversorgung sowie die Bauwirtschaft umfasst. Deshalb ermittelt sie einen bedeutend höheren Industrieanteil an der Gesamtwirtschaft als engere Definitionen.

## Literatur

- Alber, Götter (2014): Die sozialen Dimensionen von Klimawandel und Klimapolitik. In: Schröder, Carolin/Walk, Heike (Hg.): Genossenschaften und Klimaschutz. Wiesbaden: Springer VS, 109–133.
- Aiginger, Karl/Rodrik, Dani (2020): Rebirth of industrial policy and an agenda for the twenty-first century. In: *Journal of Industry, Competition and Trade* 20, 189–207. <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>
- APA-OTS (2020): Gemeinsamer Appell an die Vernunft: Wirtschaftskammer und Industrie fordern Klimaziele mit Hausverstand. 9.12.2020. [https://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20201209\\_OTS0162/gemeinsamer-appell-an-die-vernunft-wirtschaftskammer-und-industrie-fordern-klimaziele-mit-hausverstand](https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20201209_OTS0162/gemeinsamer-appell-an-die-vernunft-wirtschaftskammer-und-industrie-fordern-klimaziele-mit-hausverstand), 9.12.2020
- Baum, Josef (2014): Was ist „Industrie“? 7 Industriedefinitionen für Österreich. A&W-Blog, 26.4.2014. <https://awblog.at/industriedefinitionen-fuer-oesterreich/>, 16.12.2020.
- Bayer, Kurt (2020): Warum Strukturwandel den Staat braucht. *Der Standard*, 11.12.2020. <https://www.derstandard.at/story/2000122396015/warum-strukturwandel-den-staat-braucht>, 16.12.2020.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (o.J.): Häufig gestellte Fragen zum „Important Project of Common European Interest (IPCEI)“: <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/FAQ/IPCEI/faq-ipcei.html>, 1.12.2020.
- BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Europa schreitet bei Batteriezellfertigung voran. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/11/20201124-europa-schreitet-bei-der-batterie-zellfertigung-voran.html>, 8.12.2020.
- Boyce, James K. (2008): Is inequality bad for the environment? PERI Working Paper Nr. 135. [https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1108&context=peri\\_workingpapers](https://scholarworks.umass.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1108&context=peri_workingpapers), 15.1.2021.
- Czernich, Nina/Falck, Oliver/Fuest, Clemens (2020): Nationale und europäische Industriepolitik und der Aufstieg Chinas. In: Stiftung Familienunternehmen (Hg.): *Industriepolitik in Deutschland und der EU*. München, 61–96.
- Eder, Julia/Schneider, Etienne (2018): Progressive Industriepolitik – Ein Ausweg für Europa!? In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 44 (4), 471–502.
- Europäische Kommission (2014): Kriterien für die Würdigung der Vereinbarkeit von staatlichen Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse mit dem Binnenmarkt. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014XC0620(01)), 1.12.2020.
- Europäische Kommission (2018): Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt das Vorhaben Frankreichs, Deutschlands, Italiens und des Vereinigten Königreichs, staatliche Beihilfen in Höhe von 1,75 Mrd. EUR für ein gemeinsames im Bereich Mikroelektronik zu gewähren. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP\\_18\\_6862](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/IP_18_6862), 16.12.2020.
- Europäische Kommission (2019a): Der europäische grüne Deal. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>, 16.12.2020.
- Europäische Kommission (2019b): Kommission genehmigt Milliardenförderung durch sieben EU-Staaten für pan-europäische Innovationen bei Batterien. [https://ec.europa.eu/germany/news/20191209batterien\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20191209batterien_de), 16.12.2020.
- Europäische Kommission (2019c): Finanzierungsquellen für einen gerechten Übergang. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/just-transition-mechanism/just-transition-funding-sources_de), 16.12.2020.

- Europäische Kommission (2020a): Eine neue Industriestrategie für Europa. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:52020DC0102>, 8.12.2020.
- Europäische Kommission (2020b): Weißbuch Gewährleistung fairer Wettbewerbsbedingungen bei Subventionen aus Drittstaaten.
- Europäische Kommission (2020c): Fragen und Antworten zur Annahme des langfristigen Haushaltsplans der EU für den Zeitraum 2021–2027. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda\\_20\\_2465](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_2465), 29.12.2020.
- Europäische Kommission (2020d): Aktuelle Maßnahmen im Bezug zum European Green Deal. [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu\\_de](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu_de), 9.12.2020. [https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign\\_subsidies\\_white\\_paper\\_de.pdf](https://ec.europa.eu/competition/international/overview/foreign_subsidies_white_paper_de.pdf), 16.12.2020.
- Europäischer Rat (2020): Ein Aufbauplan für Europa. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-recovery-plan/>, 1.12.2020.
- Falck, Oliver (2019): Brauchen wir eine aktive europäische Industriepolitik? In: ifo Schnelldienst 10/2019, 12–15.
- Hydrogen Europe (2020): Hydrogen for Climate Action. <https://www.hydrogen4climateaction.eu/ipcei-on-hydrogen>, 16.12.2020.
- Lechtenböhrer, Stefan/Fischedick, Manfred (2020): An integrated climate-industrial policy as the core of the European green deal. Inbrief 09/2020, Wuppertal Institut. <https://www.wupperinst.org/en/a/wi/a/s/ad/4991>, 15.1.2021.
- Lucchese, Matteo/Pianta, Mario (2020): Europe's Alternative: A Green Industrial Policy for Sustainability and Convergence. MRPA Working Paper Nr. 98705. [https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/98705/1/MRPA\\_paper\\_98705.pdf](https://mpr.a.ub.uni-muenchen.de/98705/1/MRPA_paper_98705.pdf), 15.1.2021.
- Maincent, Emmanuelle/Navarro, Lluís (2006): A Policy for Industrial Champions: From picking winners to fostering excellence and the growth of firms, Industrial Policy and Economic Reforms Papers No. 2 Enterprise, Industry Directorate-General European Commission.
- Mathews, John A. (2020): Greening industrial policy. In: Oqubay, Arkebe/Cramer, Christopher/Chang, Ha-Joon/Kozul-Wright, Richard (Hg.): The Oxford Handbook of Industrial Policy. Oxford: Oxford University Press, 266–283.
- Oberndorfer, Lukas (2020): Beibehaltung, Modifizierung oder Bruch mit der neoliberalen Geschäftsgrundlage? Der EU-Recovery-Plan und die Rolle des Europarechts. In: Infobrief EU&International 2/2020, 17–25.
- ORF (2020): Gewessler setzt auf Wasserstoff und CO<sub>2</sub>-Reduktion. ORF, 28.8.2020. <https://orf.at/stories/3179154/>, 15.1.2021.
- Pianta, Mario/Lucchese, Matteo (2020): Rethinking the European Green Deal: An Industrial Policy for a Just Transition in Europe. In: Review of Radical Political Economics 52 (4), 633–641. <https://doi.org/10.1177/0486613420938207>
- Pianta, Mario/Lucchese, Matteo/Nascia, Leopoldo (2020): The policy space for a novel industrial policy in Europe. In: Industrial and Corporate Change 29 (3), 779–795. <https://doi.org/10.1093/icc/dtzo75>
- Prausmüller, Oliver (2019): EU-Verordnung zu FDI-Screening – Europäischer Schutzschirm gegen ausländische Übernahmen? In: Wirtschaftspolitik Standpunkte 1/2019, 38–41.
- Schmalz, Stefan (2018): Machtverschiebungen im Weltsystem. Der Aufstieg Chinas und die große Krise. Frankfurt/New York: Campus.
- Templ, Norbert/Soder, Michael (2019): Der „Europäische Green Deal“ – eine glaubwürdige Chance im Kampf gegen die Klimakrise? A&W-Blog, 20.12.2019, <https://awblog.at/der-europaeische-green-deal/>, 16.12.2020.
- Wixforth, Susanne/Hochscheidt, Lukas (2020): Mehr Geld – weniger Zusammenhalt: Wettbewerb der Subventionen. A&W-Blog, 29.7.2020. <https://awblog.at/wettbewerb-der-subventionen/>, 1.12.2020.