

Policy Brief

Nach der Wahl

Wie weiter in der EU-Industriepolitik?

8. Oktober 2021

Nils Redeker, Policy Fellow

Der ökologische und digitale Umbau der Industrie war eines der zentralen Themen im deutschen Wahlkampf. Allerdings lassen sich viele industriepolitische Grundsatzentscheidungen nur auf europäischer Ebene treffen. Die neue Bundesregierung muss ihren Blick daher schleunigst nach Brüssel wenden und Antworten auf konkret vorliegende Fragen geben: Wie kann eine investitionsorientierte Industriepolitik im Binnenmarkt organisiert werden? Welche europäischen regulatorischen Weichenstellungen braucht die Umstellung der europäischen Industrie auf Klimaneutralität? Und schließlich wie viel Geopolitik verträgt die europäische Industriepolitik?

#btw21
#Industriepolitik
#FitFor55
#Geoökonomie

Einleitung

Die Industriepolitik ist zurück. Die EU möchte schon seit längerem industriepolitisch aktiver werden. Der Trend war nun auch im deutschen Wahlkampf zu sehen. Jahrelang wurde Industriepolitik hierzulande zwar faktisch betrieben, aber nur selten also solche beworben. Nun haben Klimawandel, Digitalisierung und der angeheizte geoökonomische Wettbewerb mit China und den USA die Forderung nach strategischer Industriepolitik in der EU politisch wieder salonfähig gemacht. Tatsächlich bilanzierte der noch amtierende Wirtschaftsminister zuletzt, der Wahlkampf habe gezeigt, dass in Deutschland endlich eine **grundsätzliche Einigkeit über die Notwendigkeit von Industriepolitik** bestehe.

Diese Einigkeit ist allerdings trügerisch. Politisch fällt es vor allem deshalb so leicht, sich auf Industriepolitik zu verständigen, weil jede:r etwas anderes darunter versteht. Im Grunde meint Industriepolitik alle politischen Maßnahmen, die darauf zielen, wirtschaftliche Aktivität in bestimmte Sektoren oder Technologien zu lenken. Wer mehr Industriepolitik fordert, kann damit Steuersenkungen oder Subventionen also ebenso meinen wie höhere CO₂-Preise, Investitionen in öffentliche Infrastruktur oder Schutzzölle. Entsprechend unübersichtlich bleibt

die Debatte – sowohl in Deutschland als auch in Europa.

Die neue Bundesregierung steht nun vor der Aufgabe, aus der abstrakten Forderung nach Industriepolitik konkrete Instrumente zu entwickeln. Entscheidend wird dabei sein, dass sie die europäische Dimension nicht aus den Augen verliert. Denn erstens lassen sich wichtige industriepolitischen Fragen im Binnenmarkt nur auf europäischer Ebene klären. Und zweitens stehen hier in vielen Bereichen schon konkrete Entscheidungen an, zu denen sich die nächste Bundesregierung positionieren muss. Drei Themenbereiche sind dabei besonders wichtig:

- Wie kann eine investitionsorientierte Industriepolitik im Binnenmarkt organisiert werden?
- Welche europäischen regulatorischen Weichenstellungen braucht die Umstellung der europäischen Industrie auf Klimaneutralität?
- Wie geopolitisch sollte die europäische Industriepolitik orientiert sein?

Dieser Policy Brief geht im Folgenden kurz auf die Kernfragen in den jeweiligen Bereichen ein.

1. Die Zukunft investitionsorientierter Industriepolitik im Binnenmarkt

Bei Industriepolitik geht es in vielen Fällen ums Geldausgeben. Zwar gehören auch regulatorische und handelspolitische Maßnahmen zum klassischen industriepolitischen Werkzeugkasten. **In der aktuellen Debatte spielt die finanzielle Förderung bestimmter Sektoren, Technologien oder Infrastruktur allerdings oft die prominenteste Rolle.** Das liegt zum einen daran, dass die anstehende Transformation hin zur klimaneutralen und digitalen Produktion enorme Investitionen verlangt. Diese müssen in erster Linie von den Unternehmen selbst getragen werden. Inzwischen ist man sich in Europa aber weitgehend einig, dass der Staat diese komplementieren muss. Zum anderen haben gerade China und die USA ihre Ausgaben für strategische Industriepolitik in den letzten Jahren enorm erhöht. In Europa nährt dies zunehmend die Sorge, der Kontinent könnte im globalen Wettbewerb um Technologieführerschaft abgehängt werden.

In einer Reihe von Strategiepapieren hat die Europäische Kommission daher zuletzt gefordert, Europa müsse industriepolitisch auch auf der Ausgabenseite aktiver werden. Das ist allerdings gerade im Rahmen der EU schwer umzusetzen. Erstens **fehlt auf der europäischen Ebene das Geld, um gemeinsame industriepolitische Ausgaben zu finanzieren.** Zweitens sind industriepolitische Alleingänge einzelner Mitgliedsstaaten im Binnenmarkt ein Problem. Nicht alle Regierungen sind gleichermaßen in der Lage, große Summen in industriepolitische Vorhaben zu stecken. Entsprechend besteht die **Rolle der EU traditionell darin, nationaler Industriepolitik enge Grenzen zu setzen**, um unfairen Wettbewerb zu verhindern und wirtschaftliche Divergenzen zu vermeiden.

Auf europäischer Ebene erbt die neue Bundesregierung daher eine vertrackte Lage. Ohne grundsätzliche Reformen kann die EU selbst kaum im großen Stil in industriepolitische Projekte investieren. Die Aufgabe einfach an die Mitgliedstaaten durchzureichen aber birgt die Gefahr von politischen Konflikten und ökonomischer Divergenz. Die neue Bundesregierung braucht daher eine grundsätzliche Positionierung dazu, wie man mit europäischer Industriepolitik weiter verfahren möchte. Zwei Optionen liegen auf dem Tisch:

- **Mehr nationale Industriepolitik:** Ohne neue europäische Mittel können industriepolitische Impulse nur aus den Mitgliedsstaaten kommen. Das europäische Beihilferecht bietet Spielraum, diese weiter auszubauen. Ein Beispiel sind die „**Important Projects of Common European Interests**“ (IPCEIs), an denen sich mehrere Mitgliedstaaten beteiligen und die deshalb weniger

strengen Beihilferegeln unterliegen. IPCEIs für Batterien und Mikrochips laufen bereits, weitere gemeinsame Projekte sind in Vorbereitung. Ein anderes Beispiel sind sogenannte **“Carbon Contracts for Differences”**. Hierbei gleichen Staaten die Kostenunterschiede zwischen konventionellen und klimaneutralen Produktionsweisen für einen gewissen Zeitraum durch Subventionen aus. Die Kommission hat bereits angekündigt, entsprechende Instrumente künftig zu gestatten und damit nationale Spielräume für grüne Subventionen erheblich zu vergrößern. Die Ausweitung nationaler Industriepolitik hat den Vorteil, dass sie sich vergleichsweise schnell auf die Straße bringen lässt. Allerdings stößt das Vorgehen bereits auf Widerstand. **Vor allem kleinere und finanziell weniger starke Mitgliedstaaten fürchten Verzerrung des Wettbewerbs** und [wehren sich](#) gegen weitere Lockerungen. Auch in der Kommission gibt es Bedenken. Langfristig ist es daher unwahrscheinlich, dass sich die industriepolitischen Ambitionen der EU auf der Aufgabenseite allein durch die Mitgliedstaaten realisieren lassen.

- **Mehr europäische Finanzierung für gemeinsame Projekte:** Alternativ könnte die Bundesregierung sich für eine bessere europäische Finanzierung von gemeinsamer Industriepolitik einsetzen. Das hätte den Vorteil, dass nicht nur Unternehmen in finanzstarken Mitgliedstaaten von staatlicher Förderung profitieren würden **und Mittel dorthin fließen könnten, wo sie im Sinne des Klimaschutzes und ihrer makroökonomischen Effekte am sinnvollsten eingesetzt werden können**. Dafür sind verschiedene Wege denkbar. Im Rahmen des geplanten „Chips Acts“ zur Förderung der Mikrochipindustrie in Europa hat die Kommission beispielsweise einen gemeinsamen [„European Semiconductor Fund“](#) ins Spiel gebracht, allerdings bisher ohne weitere Details zu Umfang oder Finanzierung zu nennen. Auch könnten IPCEIs zukünftig so aufgesetzt werden, dass Fördergelder in einen gemeinsamen Topf eingezahlt werden und dann an die jeweils vielversprechendsten Projekte in den beteiligten Mitgliedstaaten fließen. Als größte Teilnehmerin an bisherigen IPCEIs hätte die Positionierung der Bundesregierung hierbei besonders Gewicht. Schließlich bietet gerade Industriepolitik bestes Anschauungsmaterial dafür, warum das **Europäische Wiederaufbauinstrument langfristig zu einem dauerhaften Instrument der europäischen Transformationspolitik [umgebaut werden](#)** sollte. Gemeinsame Schulden für gemeinsame Prioritäten sind gerade hier sinnvoll.

Die nächste Bundesregierung steht also vor der Grundsatzfrage, wie europäisch sie ihre industriepolitischen Ambitionen organisieren möchte. Um zu verhindern, dass europäische Strategiepapiere weiterhin vor allem rhetorisch und wichtige Investitionen nicht erfolgen, sollte die Positionierung möglichst schnell erfolgen.

2. Welche regulatorischen Weichen braucht die klimaneutrale europäische Industrie?

Neben Investitionen ist Marktregulierung das wichtigste Instrument der Industriepolitik. Hierbei werden gerade die regulatorischen Weichen für den Umbau zur klimaneutralen Produktion das zentrale Thema der kommenden Legislaturperiode. Die Diskussionen im deutschen Wahlkampf übersahen dabei einen entscheidenden Faktor: **Die wichtigsten Entscheidungen hierzu fallen in den nächsten Jahren nicht in Berlin, sondern in Brüssel**. Im Juli hat die Kommission mit dem „Fit for 55“-Paket ein umfassendes Gesetzbündel vorgeschlagen, wie sie die Emissionen in der EU bis 2030 um 55% gegenüber dem Niveau von 1990 reduzieren möchte. Die europäische Debatte dazu ist bereits im vollen Gange und die Positionierung der neuen Bundesregierung wird in vielen Bereichen ein ausschlaggebender Faktor für eine erfolgreiche Umsetzung sein. Aus industriepolitischer Perspektive sind dabei vor allem drei Bereiche entscheidend:

- Die Kommission hat eine tiefgreifende **Reform des europäischen Emissionshandels**

(ETS) vorgeschlagen. Zum einen sollen CO₂-Zertifikate im Emissionshandel für Energie und Industrie schneller reduziert werden (um 62% statt bisher 42% bis 2030) und freie Zuteilungen für die Industrie bis 2036 auslaufen. Zum anderen plant die Kommission ab 2026 ein **zweites Emissionshandelssystem für Gebäude und Verkehr (ETS₂)**. Dabei orientierte sich die Kommission in Teilen am neuen deutschen Emissionshandel für Brennstoffe, der Anfang 2021 eingeführt wurde. Er gehört auf europäischer Ebene zu den umstrittensten Teilen des Reformpakets. Mehrere große Mitgliedstaaten haben Bedenken angesichts der sozialen und politischen Folgen eines starken Anstiegs von Heiz- und Benzinkosten [geäußert](#). Zwar schlägt die Kommission vor, 25% der Einnahmen aus dem ETS₂ für einen neuen Klimasozialfonds zu verwenden, der Mitgliedstaaten Mittel bereitstellt, um die sozialen Kosten steigender Preise abzufedern. Bisher konnte sie Skeptiker:innen des neuen Systems damit aber nicht überzeugen. **Die Frage, wie eine Erweiterung und Verschärfung des Emissionshandels wirtschaftlich und sozial eingebettet werden kann, wird ein Knackpunkt in den kommenden Verhandlungen.** Die inhaltlichen Gräben zwischen den Mitgliedstaaten sind dabei tief. Da die Diskussionen hierzu bereits laufen, wird sich die neue Bundesregierung rasch positionieren müssen.

- Die Kommission möchte die **Flottengrenzwerte für Autohersteller** verschärfen. Bis 2030 sollen Autohersteller den CO₂-Ausstoß bei Neuwagen um 60% gegenüber 2021 senken, bis 2035 sollen sie dann völlig emissionsfrei sein. Der jetzige Vorschlag würde Anreize für den Umbau der europäischen Automobilindustrie hin zur Klimaneutralität setzen. Eine EU-weite Regelung hätte zudem den Vorteil, [europarechtliche Bedenken](#) rund um nationale Verbote und der damit einhergehenden Fragmentierung des Binnenmarkts zu umschiffen. Obwohl die meisten Mitgliedstaaten das Ziel des Vorschlags grundsätzlich teilen, bleibt der neue, ambitioniertere Zeitplan umstritten. Zudem wird die Frage, welche Antriebe als emissionsfrei gelten sollen, einer der Kernpunkte in den kommenden Verhandlungen. Im aktuellen Vorschlag der Kommission wären **synthetische Kraftstoffe nicht vorgesehen**. Tatsächlich würde die Umsetzung das Aus des Verbrennungsmotors ab 2035 bedeuten. Die letzte Bundesregierung hatte sich hiergegen stets gewehrt und wurde dafür immer wieder für eine Verwässerung des europäischen Klimaschutzes [kritisiert](#). In den kommenden Monaten muss die Bundesregierung in dieser Frage eine gemeinsame Position entwickeln.
- Schließlich schlägt die Kommission die Einführung eines **CO₂-Grenzausgleichs** vor. Der Mechanismus soll 2026 eingeführt werden und die Preise aus dem ETS widerspiegeln. Er soll zunächst die Sektoren Zement, Eisen, Stahl, Aluminium, Dünger und Strom betreffen. **Im Wahlkampf wurde der Vorschlag von SPD, CDU, den Grünen und der FDP unterstützt.** Kritik kommt hingegen vor allem von außereuropäischen Handelspartnern, zuletzt auch im Rahmen der [WTO](#). Während beispielsweise die US-amerikanische Regierung Interesse bekundet hat, in Kooperation mit der EU einen eigenen Grenzausgleich einzuführen, bemängeln vor allem China und viele Entwicklungsländer mögliche unfaire Handelsbeschränkungen. Der Erfolg der Reform wird in erster Linie an der [Ausgestaltung](#) hängen. Die französische Regierung möchte während ihrer Ratspräsidentschaft im ersten Halbjahr 2022 zu einer politischen Einigung unter den Mitgliedsstaaten kommen. Die neue Bundesregierung braucht bis dahin eine klare Position zur konkreten Ausgestaltung des Vorschlags.

3. Wie geopolitisch soll die europäische Industriepolitik sein?

Industriepolitik ist in erster Linie Wirtschaftspolitik. Nicht erst seit dem Beginn der Pandemie wird die Debatte aber auch in Europa immer geopolitischer geführt. Die Europäische Kommission und eine Reihe von Mitgliedstaaten sehen Industriepolitik inzwischen als ein **zentrales Instrument zur Stärkung „Europäischer Souveränität“ und „offener strategischer Autonomie“**. Was genau das bedeutet, bleibt zwar oft unklar, allerdings wirft die Geopolitisierung von Industriepolitik einige konkrete Fragen auf, auf die die neue Bundesregierung Antworten geben muss. Zwei von ihnen sind besonders drängend:

- Die scheidende Bundesregierung war eine starke Verfechterin der These, **europäische Wettbewerbspolitik** müsse sich stärker an den neuen geopolitischen Realitäten orientieren. Seit die geplante Fusion der Zugsparte von Siemens und Alstom im Jahr 2019 am Veto der Kommission gescheitert ist, hat Deutschland gemeinsam mit Frankreich, Italien und Polen darauf gedrängt, die Schaffung von „europäischen Champions“ durch Reformen des Wettbewerbsrechts zu vereinfachen. Europa brauche in Schlüsselbereichen Großunternehmen, die im internationalen Wettbewerb mit der Konkurrenz aus China und den USA bestehen könnten. Diese These ist umstritten. **Ökonomisch spricht wenig dafür, dass eine gezielte Lockerung der Fusionsregeln der Produktivität der europäischen Industrie langfristig nützen würde**. Tatsächlich hat die Marktkonzentration auch innerhalb der EU in den letzten Jahren kontinuierlich zugenommen, mit den bekannten negativen Folgen für Innovation, Preise und Lohnquoten. Darüber hinaus wehrt sich gerade die Kommission gegen die Politisierung der europäischen Wettbewerbspolitik. Dass das Thema die EU dennoch weiter beschäftigt, zeigte sich zuletzt wieder an der hitzigen Debatte zur möglichen Übernahme des Chipherstellers ARM durch den US-amerikanischen Nvidia-Konzern. Die Kommission plant, 2022 eine Überarbeitung ihrer Wettbewerbsregeln vorzulegen. Die neue Bundesregierung muss sich also zügig darüber verständigen, ob sie den politischen Druck ihrer Vorgänger aufrechterhalten möchten.
- Seit der Pandemie wird zudem intensiv diskutiert, inwiefern Industriepolitik dazu dienen sollte, **strategische Abhängigkeiten der EU** zu reduzieren. Nachdem Lieferkettensicherheit in der globalen Krise ein zentrales Thema wurde, hat die Kommission im Frühjahr damit begonnen, zu untersuchen, bei welchen Produkten die EU stark auf Importe aus wenigen Drittstaaten angewiesen ist. Derzeit laufen weitergehende Analysen im Bereich Spitzen- und Schlüsseltechnologien. Die nächste Bundesregierung muss sich die Frage stellen, wie sie mit den Ergebnissen dieser Analysen umgehen möchte. In vielen Fällen wird es darauf hinauslaufen, Importquellen zu diversifizieren. Wo das nicht möglich ist, **drängen aber Teile der Kommission und Partner wie Frankreich darauf, gezielt Produktionskapazitäten in Europa aufzubauen**. Mit dem bereits genannten Chips Act macht die Kommission in der Frage der Abhängigkeit von Halbleiterimporten jetzt angesichts des aktuellen Chipmangels beispielsweise Tempo und sucht nach Möglichkeiten, internationale Hersteller mit viel Geld nach Europa zu locken. Die scheidende Bundesregierung hat dieses Vorhaben unterstützt. Kritiker dagegen fürchten, die EU werfe sich in einen aussichtslosen Subventionswettbewerb um einen Sektor, der bereits in den USA und Asien mit sehr viel größeren Summen umworben wird. **Fest steht, strategische Autonomie ist gerade im Technologiesektor ein kostspieliges Ziel**. Neben den vielen anderen Prioritäten von Industriepolitik muss die nächste Bundesregierung entscheiden, mit wie viel Gewicht sie sich dafür einsetzen möchte.

Fazit: Zeit für eine Europäisierung der industriepolitischen Debatte

Nach einem Wahlkampf, in dem die industriepolitischen Fragen vor allem durch die nationale Brille diskutiert wurden, muss **die kommende Bundesregierung den Blick jetzt schleunigst nach Europa wenden**. Bei Investitionsvolumen, Finanzierung, Regulation und strategischer Ausrichtung liegen Grundsatzfragen auf dem Tisch, zu denen es eine klare deutsche Haltung braucht. Eine lange Schonfrist wird die nächste Bundesregierung nicht haben. Spätestens mit dem Beginn der französischen Ratspräsidentschaft im nächsten Jahr sind in Brüssel Antworten notwendig.

Hertie School gGmbH - Vorsitzender des Aufsichtsrates: Bernd Knobloch - Vorsitzender des Kuratoriums:
Frank Mattern - Akademischer Direktor: Prof. Mark Hallerberg - Geschäftsführer: Dr. Axel Baisch - Sitz der
Gesellschaft: Berlin - Handelsregister: Amtsgericht, Berlin-Charlottenburg HRB 97018 B -
Hertie School - gegründet und getragen von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung