

**Bericht zur Sitzung der Europaministerkonferenz  
am 29./30. Januar 2020 in Brüssel**

Berichterstatter: Bremen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen

**Europäische Industrie- und Wettbewerbspolitik**

**A. Zusammenfassung**

Der Bericht nennt zahlreiche Herausforderungen für die europäische Industrie, wie zum Beispiel der zunehmende globale Wettbewerbsdruck, schwelende Handelsstreitigkeiten, insbesondere mit den USA, oder aber auch die Transformation hin zu einer klimaneutralen Europäischen Union. Die aktuellen politischen Diskussionen und Stellungnahmen werden im Folgenden dargestellt. Insbesondere wird der Vorschlag der Europäischen Kommission zum „European Green Deal“ benannt, der richtungsweisend für die zukünftige Ausgestaltung und Entwicklung der Europäischen Industrie- und Wettbewerbspolitik sein wird.

Eine weitere Grundlage ist die im November 2019 veröffentlichte Industriestrategie 2030 des Bundeswirtschaftsministeriums (BMWi). Sie beinhaltet auch Forderungen an die Europäische Kommission. So bedürfe laut BMWi das Wettbewerbsrecht einer Überprüfung und ggf. Änderung, um deutschen und europäischen Unternehmen internationale Wettbewerbsfähigkeit zu ermöglichen. Zuletzt wird ein Ausblick auf die voraussichtliche Rolle der europäischen Industriepolitik im neuen Mandat der Europäischen Kommission gegeben. In diesem Kontext werden Erwartungen an die EU-Ebene u.a. von Verbänden und Stakeholdern aufgezählt. Neben dem Erhalt und der Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit sind die Themen Digitalisierung, Fachkräftesicherung und -qualifizierung von zentraler Bedeutung.

## **B. Bericht**

Die europäische Industrie ist in vielen Bereichen international wettbewerbsfähig und bietet Arbeitsplätze für über 32 Millionen Menschen. Dies gilt für KMU, mittelständische Betriebe und Großunternehmen gleichermaßen. Gleichzeitig aber ist sie in dem sich rasch verändernden unternehmerischen und technologischen Umfeld mit großen Herausforderungen konfrontiert und der globale Wettbewerbsdruck ist für europäische Unternehmen höher als je zuvor. Die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in der EU ist direkt abhängig insbesondere von ihrer Fähigkeit zur ständigen Anpassung und Innovation durch Investitionen in neue Technologien, einer erfolgreichen Digitalisierung, dem Übergang zu einer nachhaltigen, insbesondere ressourceneffizienten und emissionsarmen Kreislaufwirtschaft und einer langfristig gesicherten Rohstoffversorgung.

Die letzten Jahre waren für die deutsche und europäische Industrie geprägt von wachsenden internationalen Unsicherheiten, die nicht nur aus dem bevorstehenden Brexit resultierten, sondern auch aus zunehmend protektionistischen Tendenzen und einer wachsenden Abkehr vom Multilateralismus insbesondere seitens der USA. Damit verbunden entzündeten sich gravierende und immer noch schwelende Handelsstreitigkeiten, die die EU direkt und indirekt betreffen, vor allem seit Mandatsbeginn der US-Administration unter Präsident Trump. Hierzu gehörten die seitens der USA ergriffenen Strafzölle auf Stahl- und Aluminiumexporte aus der EU sowie die in mehreren Etappen zwischen den USA und China in Kraft gesetzten gegenseitigen Strafzölle. In mehreren Drittländern sind Verstöße gegen bestehende Subventionsregeln zu beobachten. Hinzu kommt, dass die schon seit einigen Jahren geschwächte Welthandelsorganisation (WTO) aufgrund einer US-Blockade bei der Neubesetzung von Stellen im Berufungsgremium des WTO-Streitschlichtungsmechanismus in einer ihrer Kernfunktionen, der Schiedsgerichtsbarkeit - nicht mehr handlungsfähig ist. Damit wird die Verbindlichkeit des gesamten WTO-Regelsystems geschwächt und es drohen der deutschen und europäischen exportorientierten Industrie in ihren Handelsbeziehungen erhebliche Rechtsunsicherheiten. Die EU versucht, über Interimsvereinbarungen mit wichtigen Handelspartnern und Vorschläge für eine WTO-Reform Abhilfe zu schaffen. Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung der europäischen Außenhandelspolitik für die europäische Industriepolitik stark gestiegen. Bei der Außenhandelspolitik handelt es sich um ein gänzlich vergemeinschaftetes EU-Politikfeld.

Eine weitere bedeutende Herausforderung für die europäische Industrie besteht ferner in der Transformation hin zu einer klimaneutralen Europäischen Union, die die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie nicht zur Disposition stellt. Hierbei gilt es auch soziale Aspekte zu berücksichtigen und die Verlagerung in Staaten mit niedrigeren ökologischen wie sozialen Standards zu verhindern. Diese Gefahr besteht für alle energieintensiven Industrien, insbesondere für die Stahlindustrie. Vor diesem Hintergrund haben die Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder auf ihrer Sitzung im Oktober 2019 mit einem einstimmigen Beschluss u.a. ein europäisches CO<sub>2</sub>-Abgabensystem und ein „level playing field“ für alle Marktteilnehmende weltweit gefordert. Auch andere industrielle Schlüsselbranchen wie die Automobil- und Zulieferindustrie, in der allein in Deutschland rund 827.000 Beschäftigte (2019) tätig sind, sehen sich einer mehrdimensionalen Transformation gegenüber; die EU steht vor der Aufgabe, diese Transformation durch eine planbare und technologieoffene Regulierung zu unterstützen.

Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs der EU haben im Juni 2019 eingefordert, die Beratungen zu einem klimaneutralen Europa voranzubringen. Für die Sicherung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Industrie unter veränderten Rahmenbedingungen, Umgestaltungen im Energiesystem und Qualifizierungen von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern werden in allen Wirtschaftszweigen massive Investitionen vonnöten sein, kündigt die Kommission in ihrer Mitteilung zur „wettbewerbsfähigen und klimaneutralen Wirtschaft“ an.

Die Kommission hat Ende 2018 mit der Mitteilung „Ein sauberer Planet für alle“ eine strategische langfristige Vision für eine wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft verabschiedet. Danach impliziert der Übergang hin zu einer Wirtschaft ohne Netto-Treibhausgasemissionen für die Kommission, dass nicht nur im Energie-, Gebäude-, Verkehrs- und Landwirtschaftssektor, sondern eben auch in der Industrie technologische Innovationen großmaßstäblich eingeführt werden. Künftige Durchbrüche bei Digitalisierung, Information und Kommunikation, künstlicher Intelligenz, Biotechnologie und neue Materialien sowie CO<sub>2</sub>-arme bzw. CO<sub>2</sub>-freie Energieerzeugung sollen diesen Übergang beschleunigen. Die Steigerung der Energieeffizienz soll für die Dekarbonisierung industrieller Verfahren eine zentrale Rolle spielen und von der maximalen Nutzung von erneuerbaren Energien, auch für die Mobilität, flankiert werden. Ein weiteres Ziel ist die Entwicklung einer wettbewerbsfähigen, ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft mit dem Ziel der CO<sub>2</sub>-Neutralität.

Mit Blick auf die bisher verfolgte Industriepolitik hat die EU-Kommission im letzten Mandat industriepolitisch primär auf einzelne sektorale Strategien für die einzelnen Politikbereiche gesetzt und im Rahmen dieses Ansatzes ihre industriepolitischen Initiativen ergriffen: u.a. in den Bereichen Digitaler Binnenmarkt, Klima und Energie, Kreislaufwirtschaft, Außenhandel. Der Rat für Wettbewerbsfähigkeit hatte die Kommission mehrmals zur Vorlage einer industriepolitischen Gesamtstrategie aufgefordert. Die Kommission ist dieser Aufforderung Ende 2017 nachgekommen. Der Rat hat diese Strategie der Kommission wegen ihres „sehr vorsichtigen“ Standpunktes kritisiert, zumal die Kommission primär lediglich eine Übersicht über die laufenden (sektoralen) Initiativen gegeben hat. Die Kommission hat das Ziel aus dem letzten Mandat bekräftigt, wonach der Beitrag der europäischen Industrie zum BIP bis 2020 auf 20 Prozent gesteigert werden soll, allerdings keine langfristigen Ziele genannt. Einige Mitgliedstaaten bzw. Regionen erreichen diese Zielmarke, andere wiederum liegen weit darunter.

Der Rat hat sich vor diesem Hintergrund zuletzt im Mai 2019 mit der Industriepolitik befasst und am 27. Mai 2019 auf Ministerebene Schlussfolgerungen verabschiedet (Titel: „A vision for 2030“). Bereits zu Beginn des Mandats hat der Rat für Wettbewerbsfähigkeit beschlossen, unter dem TOP „Check-up der Wettbewerbsfähigkeit“ jeweils zentrale politische Diskussionen zu aktuellen Themen zu führen, gerade auch zu industriepolitischen Fragestellungen. Der Rat für Wettbewerbsfähigkeit hat insbesondere gefordert, dass die Industriepolitik in sämtlichen strategischen Initiativen der EU konsequent berücksichtigt wird.

Für die europäische Industriepolitik stehen wichtige Bereiche auf der Agenda, die sich nicht zuletzt aus den aktuellen Stellungnahmen der Kommission („Sibiu-Mitteilung“ zur Zukunft der EU) sowie des Rates ergeben: dazu gehören die Vollendung des Binnenmarktes für Waren und insbesondere für Dienstleistungen, der digitale Binnenmarkt und der Energiebinnenmarkt; die Förderung eines modernen und regelbasierten Rahmens für den internationalen Handel; die uneingeschränkte Nutzung der Vorteile des digitalen Wandels und damit verbunden die Beschleunigung von Sprunginnovationen und neuen innovativen Geschäftsmodellen in industriellen Wertschöpfungsnetzen; die Ausrichtung auf Nachhaltigkeit, Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft im Einklang mit der EU- und UN-Klimastrategie und das Heben des vollen Potenzials von Umwelttechnologien und die Nutzung alternativer Kraftstoffe, das Vorantreiben der Künstlichen Intelligenz in der EU, eine moderne Innovationspolitik, die Veränderungen und Wandel in der Industrie unterstützt, auch bei Künstlicher Intelligenz sowie die Koppelung der Struktur- und Innovationsfonds der EU an die künftige Industriepolitik.

In ihrer Rede vom 27. November 2019 vor dem Plenum des Europäischen Parlaments hat die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen einen entsprechenden Fokus auf die künftige europäische Industriepolitik gelegt. Die Kommissionspräsidentin kündigte insbesondere an, Europa solle die „transformative Kraft des Wandels in den Bereichen Klima und Digitalisierung nutzen, um unsere industrielle Basis und unser Innovationspotenzial zu stärken“. Entsprechend wurde von ihr am 12. Dezember 2019 der „European Green Deal“ vorgestellt. Es handelt sich dabei um ein umfassendes Programm für einen tiefgreifenden Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft, um Europa auf einen Weg zu nachhaltigem und integrativem Wachstum zu bringen. Insbesondere soll Europa als erster Kontinent bis 2050 Klimaneutralität erreichen. Im Zentrum des „Green Deal“ soll eine Industriestrategie verankert werden, die Unternehmen insbesondere in energieintensiven Industriezweigen zu Innovationen und der Entwicklungen neuer Technologien verhelfen und neue Märkte erschließen soll. Diese ist für März 2020 angekündigt. Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs haben mit Ausnahme Polens am 2. Dezember 2019 das grundsätzliche Ziel eines klimaneutralen Europas bis 2050 unterstützt.

Der Rat soll sich nach dem Willen des BMWi auch verstärkt mit der Rolle kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU) befassen. Der Bund betonte bereits im Rat, dass KMU die treibende Kraft für Innovation, Wettbewerb und Beschäftigung seien. Das BMWi fordert eine vitale und sichtbare EU-KMU-Politik ein, was nicht nur für den industriellen Bereich, sondern für alle Wirtschaftssektoren gelten sollte. Neben einer Reform des KMU-Begriffs sei es für Deutschland von zentraler Bedeutung, dass sich die künftige europäische KMU-Politik vor allem auf die Schaffung guter (rechtlicher) Rahmenbedingungen für Unternehmen fokussiere. Die europäische KMU-Politik müsse als Querschnittsthema und -aufgabe im Sinne einer integrativen Politik begriffen werden.

Das BMWi hat flankierend zu den Beratungen eine überarbeitete und erweiterte Industriestrategie vorgelegt. Einen ersten Entwurf für diese Strategie hatte das Bundeswirtschaftsministerium im Februar 2019 vorgestellt und diesen in einer Veröffentlichung am 29. November 2019 konkretisiert. „Die Industriestrategie 2030 - Strategische Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik“ - beinhaltet drei Säulen: Verbesserung von Rahmenbedingungen für Unternehmen insbesondere für KMU, Stärkung neuer Technologien und Mobilisierung privaten Kapitals sowie die Wahrung der technologischen Souveränität. Entsprechend besteht laut Minister Altmaier ein Ziel unter anderem darin, zukunftssträchtige Schlüsseltechnologien zu schützen, ggf. auch durch staatliche Intervention. Die Industriestrategie 2030 enthält darüber hinaus Vorschläge für eine europäische Industriepolitik, wie z.B. die Aufforderung, das europäische Wettbewerbs- und Beihilferecht an sich ändernde

Rahmenbedingungen anzupassen. Darüber hinaus wird die neue Europäische Kommission aufgefordert, eine umfassende und langfristig orientierte EU-Industriestrategie mit konkreten Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Binnenmarktes und Stärkung des regelbasierten Handels vorzulegen. Zudem setzt sich das BMWi für ein strukturiertes Monitoring der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie ein, um daraus industriepolitische Maßnahmen abzuleiten und gegebenenfalls auch institutionell die Weichen anzupassen. Auch wird für notwendig erachtet, dass für eine zukunftsfähige europäische Industrie das vorhandene Innovationspotenzial noch stärker genutzt wird. Die Arbeit des Strategischen Forums und damit verbunden das Instrument der Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (Important Project of Common European Interest - IPCEI) werden als gute Ausgangspunkte betrachtet, um strategische europäische Wertschöpfungsketten zu identifizieren und den Ausbau von Schlüsseltechnologien zu unterstützen.

Die EU-Kommission erwägt ihrerseits, das Europäische Semester der wirtschaftspolitischen Koordinierung im Sinne der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität zu verbessern. Die Kommission legte bei industriepolitischen Diskussionen bislang einen Fokus auf die Vollendung des Binnenmarktes v.a. im Dienstleistungsbereich. Die Staats- und Regierungschefinnen und -chefs haben zuletzt im März 2019 im Hinblick auf eine langfristige europäische Industriestrategie gefordert, dass diese auf Herausforderungen eingehen und „alle einschlägigen Politikbereiche“ behandeln solle. Die Regierungschefinnen und -chefs haben in ihren Schlussfolgerungen die Bedeutung einer starken industriellen Basis für die Rolle der EU auf der Weltbühne hervorgehoben. Nicht zuletzt haben die Regierungschefinnen und -chefs im Juni 2019 die Institutionen Rat und Kommission beauftragt, die Beratungen über „Voraussetzungen, Anreize und günstigen Rahmenbedingungen“ voranzubringen, um einen Übergang zu einer klimaneutralen EU im Einklang mit dem Übereinkommen von Paris zu bewerkstelligen.

Die Untersagung der Fusion von Siemens und Alstom durch die GD Wettbewerb hat auf europäischer Ebene und in den nationalen Hauptstädten eine Debatte um die Zukunft des Wettbewerbsrechts ausgelöst. Gemeinsam mit Frankreich hat das BMWi einen Appell an die EU-Kommission zu dessen Reform gerichtet. Danach scheiterten deutsche oder europäische Fusionen, die mit Blick auf den Weltmarkt sinnvoll und notwendig sind, an der Fokussierung auf nationale und regionale Märkte im geltenden Recht. Das europäische und deutsche Wettbewerbsrecht müssten aus Sicht des BMWi daher überprüft und ggf. geändert werden, damit für deutsche und europäische Unternehmen ein internationaler Wettbewerb „auf Augenhöhe“ möglich bleibe. Mit Blick auf den Digitalen Binnenmarkt wiederum hat die Kommission bereits Anfang

2019 betont, dass die Wettbewerbsbestimmungen unter Berücksichtigung neuer technologischen Entwicklungen, v.a. die zunehmende Abhängigkeit der Industrie von Daten, „up to date“ gehalten werden müssen.

Wichtig ist angesichts neuer geostrategischer Herausforderungen und wachsenden Wettbewerbsdrucks auf die europäische Industrie auch die internationale Dimension der künftigen Industriepolitik. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den seit einigen Jahren zu verzeichnenden Rückgang ausländischer Direktinvestitionen in den Industriestandort Europa. Die Verbesserung der Standortbedingungen u.a. durch sichere und zügige Genehmigungsverfahren sowie weiteren Bürokratieabbau ist daher von essentieller Bedeutung. Gleichzeitig sollen strategische europäische Industrieinteressen besser geschützt werden. Bereits Anfang letzten Jahres haben sich Kommission, Rat und Parlament auf einen Frühwarn-Mechanismus geeinigt, der in der EU greifen soll, wenn sensible Direktinvestitionen aus Drittländern wie etwa China ein Sicherheitsrisiko für Infrastruktur und Industrie – insbesondere in Schlüsselbereichen – darstellen könnten.

Es handelt sich dabei primär um einen Koordinierungsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten, der auf einem besseren Informationsaustausch zu ausländischen Direktinvestitionen (FDI) in sensiblen Bereichen wie kritischer Infrastruktur und Schlüsseltechnologien beruht. Der Mechanismus soll dann greifen, wenn die Sicherheit oder die öffentliche Ordnung in den Mitgliedstaaten beeinträchtigt werden oder EU-Projekte und -Programme betroffen sind. Das Investitionsscreening fokussiert sich auf Risiken für Sicherheit und öffentliche Ordnung. Die Entscheidungen über Genehmigungen betroffener Investitionen werden auch in Zukunft auf nationaler Ebene zu treffen sein, die Zusammenarbeit in dem Bereich soll aber europäische Interessen insgesamt absichern. Dieser Schritt ist im Sinne einer selbstbewussten EU-Industriepolitik auch insofern wichtig, als dass multilaterale Kooperation, etwa in der Welthandelsorganisation, von einigen Staaten immer mehr infrage gestellt wird.

Es ist somit davon auszugehen, dass die europäische Industriepolitik im neuen Mandat der Kommission eine deutlich wichtigere Rolle als bislang spielen wird: die Erwartungen der Verbände und Stakeholder an die EU-Ebene sind hoch, wie bereits Positionierungen im Vorfeld der Europawahl gezeigt haben. Diese betreffen vor allem den Erhalt und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit insbesondere im Hinblick auf die Klimaschutzagenda, die Digitalisierung der Wirtschaft, eine Rohstoffstrategie, die den Zugang zu Ressourcen u.a. seltenen Erden sichert, die Vertiefung des Digitalen Binnenmarktes und Überwinden jeglicher Fragmentierung, die Modernisierung des Beihilfenrechts insbesondere auch im Hinblick auf die Strompreiskompensation, die Fachkräftesicherung und -qualifizierung sowie die Nachhaltigkeitsagenda.