

KURZPOSITION

Strategische Industriepolitik

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) hat am 5. Februar 2019 die „Nationale Industriestrategie 2030“ mit Leitlinien für eine deutsche und europäische Industriepolitik präsentiert. Bundesminister Peter Altmaier sieht aktive Industriepolitik als ein notwendiges Element der sozialen Marktwirtschaft, um globale Industrie-Führerschaft und dadurch Wohlstand für alle Bürger in Deutschland sicherzustellen. In der Strategie definiert er, welche staatlichen Eingriffe in den Markt gerechtfertigt sind. Er begründet seine Strategie mit der rasanten Globalisierung und der Zunahme von staatlichen Interventionen in Drittstaaten.

Von diesen ist die deutsche Nichteisen(NE)-Metallindustrie besonders betroffen, da sie auf einem globalen Markt agiert. In einigen Regionen, z.B. in China, Russland und zunehmend den USA, gibt es erhebliche Verzerrungen durch staatliche Interventionen. Deutlich wird dies durch eine „America-First“-Politik oder die Strategie China 2025, die in strategischen Sektoren wie der NE-Metallindustrie eine Technologie- und Weltmarktführerschaft anstrebt. Bei allen Produktionsfaktoren (Arbeit, Energie, Kapital, etc.) gibt es in China massive Marktverzerrungen, die sich u.a. in Überkapazitäten in der Aluminium- oder Wolframproduktion dokumentieren. Sie wirken sich in allen Märkten – dem chinesischen, dem deutschen, dem europäischen und allen Drittmärkten – aus.¹ Bei einigen Basismetallen wie Aluminium und Zink beträgt deshalb der Anteil Chinas am Weltmarkt inzwischen mehr als 50%.

Kernelemente der „Nationalen Industriestrategie 2030“

In der Strategie werden zunächst industrielle Schlüsselbereiche identifiziert, zu denen auch die Kupfer- und Aluminiumindustrie gehören. Zudem sind bestimmte Technologien als „Game-Changer“ genannt. Besonders hohen Stellenwert hat die Künstliche Intelligenz (KI), gefolgt von Batteriezellfertigung, Plattformökonomie und autonomem Fahren.

Kernstück der Strategie sind die industriepolitischen Orientierungspunkte. Hier zählen

1. der Erhalt geschlossener Wertschöpfungsketten,
2. der Anstieg des Industrieanteils an der Bruttowertschöpfung in Deutschland bis 2030 von 23 auf 25%,
3. die Bedeutung von Unternehmen von kritischer Größe, die Großprojekte in der Infrastruktur und in kapitalintensiven Geschäftsfeldern durchführen können,
4. die stärkere Orientierung des Wettbewerbsrechts auf dem Weltmarkt statt auf nationale und regionale Märkte,
5. staatliche Untersagung von Unternehmensübernahmen durch ausländische Wettbewerber zur Abwehr von Gefährdungen der nationalen Sicherheit und
6. zeitlich befristeter Beteiligung des Staates an Unternehmen und der Gewährung von Beihilfen.

Anschließend sind ordnungspolitische Prinzipien genannt. Neben den allgemein gängigen ist in der Strategie festgehalten, dass sich die Wettbewerbsposition aufgrund staatlicher Eingriffe zum

¹ Für weitere Informationen hierzu s. Taube, Markus (2017): „Analysis of Market-Distortions in the Chinese Non-Ferrous Metals Industry, THINK!DESK China Research & Consulting

Umwelt- und Klimaschutz gegenüber Drittstaaten verschlechtert hat. Wenn der Staat diese Eingriffe ausgleicht, ist dies explizit keine Subvention. In diesen Zusammenhang sieht das BMWi weiterhin Handlungsbedarf bei Strom- und Energiepreisen. Auch deshalb fordert das BMWi eine Überprüfung und ggf. Reform des Beihilfe- und Wettbewerbsrechts, sofern es nicht gelingt, ein level playing field für globale soziale Marktwirtschaft herzustellen.

Abschließend betont die Strategie die europäische Dimension von Industriepolitik und fordert als ersten Schritt die Einrichtung eines europäischen Rats der Industrieminister.

Bewertung der „Nationalen Industriestrategie 2030“

Aus ordnungspolitischer Sicht ist eine aktive Industriepolitik kritisch zu betrachten, sofern sie auf die Förderung ausgewählter Unternehmen und Sektoren oder der Marktdurchdringung bestimmter Technologien ausgerichtet ist. Die Vergangenheit ist geprägt von Beispielen gescheiterter Industriepolitik unter denen das Erfolgsbeispiel Airbus eine Ausnahme ist. Staatliche Eingriffe sollten minimiert werden und sich darauf beschränken, einen ordnenden Rahmen zu stellen, in dem der Markt frei wirken kann. Dazu gehört auch ein international wettbewerbsfähiges Steuersystem sowie ein zugängliches Angebot an Energie, Wagnis- und Humankapital. Anders sieht es aus, wenn Industriepolitik auf die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen setzt, die der industriellen Wertschöpfung förderlich sind. Darauf ist die Industriestrategie der Bundesregierung weitestgehend ausgerichtet, da der Markt aus verschiedenen Richtungen verzerrt ist. Vor allem die Betonung der hohen Bedeutung geschlossener Wertschöpfungsketten in Deutschland ist positiv zu beurteilen, da dies fundamental für die deutsche Volkswirtschaft ist.

positiv

- Zurecht identifiziert das BMWi die Kupfer- und Aluminiumindustrie als Schlüsselbereiche. Es verwundert jedoch, weshalb nicht die gesamte Metallindustrie genannt ist.
- Das Festschreiben einer Industriequote ist notwendig, weil dadurch sichergestellt wird, dass industriepolitische Ziele nicht gegenüber anderen politischen Zielen das Nachsehen haben.
- Der Vorschlag, künftig mehr den Weltmarkt, statt den Binnenmarkt vor allem bei Fusionsfragen in Betracht zu ziehen, ist für Branchen, die handelbare Güter produzieren und sich im internationalen Wettbewerb befinden, sachgerecht. Denn hier liegen die tatsächlichen Wettbewerber oft nicht in der EU, sondern außerhalb. Dies muss bei Unternehmenszusammenschlüssen und anderen Markt- und Wettbewerbsanalysen stärker berücksichtigt werden.
- In den ordnungspolitischen Prinzipien ist zurecht erwähnt, dass sich die Wettbewerbsposition aufgrund einseitiger Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen verschlechtert hat. Es ist jedoch nicht nachvollziehbar, warum dieser Aspekt nicht in den Gründen zum Initiieren dieser Strategie genannt wird, da er wesentlich für den verzerrten Wettbewerb ist. Hierbei fehlt die Einsicht, dass Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der deutschen Industrie nicht nur durch andere Länder verursacht werden, sondern zum Teil selbstgemacht sind.
- Die Feststellung, dass staatliche Eingriffe zur Wiederherstellung von Vergleichbarkeit im Wettbewerb keine Subventionen sind, ist ganz zentral und stellt einen Richtungswechsel in der Politik und dem Beihilferecht dar. Sie ist zugleich notwendig, weil Ziel einer Beihilfe das Überwinden eines temporären Problems ist. Das Papier weist aber darauf hin, dass es sich teils um strukturelle Wettbewerbsnachteile der deutschen Industrie handelt, die nicht von vorübergehender Natur sind. Dies gilt nicht nur für Strom- und Energiepreise, sondern auch für die Rohstoffpolitik bzw. -verfügbarkeit. Letzteres findet keine ausreichende Erwähnung.
- Die Schaffung eines europäischen Rats der Industrieminister ist zu begrüßen, da dies die volkswirtschaftliche Bedeutung der Industrie hervorhebt.

negativ

- Die KI gehört zu den wichtigen Zukunftstechnologien mit großen Chancen auch für die NE-Metallindustrie. Der überproportionale Fokus auf ihre Entwicklung in Deutschland erscheint

jedoch zu einseitig. Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass wir heute nicht das Wissen über künftige Entwicklungen haben.

- Das Untersagen von Übernahmen durch ausländische Wettbewerber ist grundsätzlich abzulehnen, da Übernahmen sich auch positiv auf die hiesige Volkswirtschaft auswirken können. Ein Abwägen ist schwer und die Gefahr von Willkür hoch. Dennoch ist es wichtig, dass die Bundesregierung sich mit (potenziellen) ausländischen Investoren und Wettbewerbern befasst. Denn Übernahmen können sich dann negativ auf die Volkswirtschaft auswirken, wenn die Investoren aus Staaten kommen, die nicht marktwirtschaftlich organisiert sind, und die Summe der Wettbewerber in diesem Staat eine Marktmacht auf dem Weltmarkt hat oder durch den Zukauf hiesiger Unternehmen erlangen würde. Dies gilt selbst dann, wenn die einzelnen Unternehmen sich nicht missbräuchlich im Markt verhalten. Darüber hinaus ist in dem Papier des BMWi der Begriff „nationale Sicherheit“ nicht näher definiert.
- Besonders schwierig ist die ordnungspolitische Rechtfertigung für staatliche Eingriffe in Form zeitlich befristeter Beteiligungen. Hiervon sollte der Staat absehen und eher Beihilfen gewähren, sofern Aussicht darauf besteht, dass sich diese volkswirtschaftlich positiv auswirken.

Notwendige Instrumente der Industriepolitik

Die Strategie ist ein wichtiger Impuls für den Beginn einer überfälligen Debatte zur Bedeutung und Zukunft der deutschen Industrie. Es sind jedoch in den folgenden Feldern weitere industriepolitische Maßnahmen notwendig.

- Strategische Rohstoffpolitik:
Staatliche Unterstützung ist für den Zugang zu Rohstoffen notwendig, die nicht oder nur sehr gering in Deutschland vorkommen. Gerade der Zugang zu Rohstoffen für die Grundstoffproduktion ist von großer volkswirtschaftlicher Bedeutung. Er ist unabdingbare Voraussetzung für den Erhalt der Wertschöpfungsketten in Deutschland, da Grundstoffe am Beginn aller Wertschöpfungsketten stehen. Zudem ist hier auch aus ordnungspolitischer Sicht staatliches Handeln gerechtfertigt, da aufgrund des global ungleichen Vorkommens von Rohstoffen und somit ungleicher Verteilung der Markt per se verzerrt ist.
- Ausgleich für Wettbewerbsnachteile durch deutsche und EU-Umweltpolitik:
Die deutschen Unternehmen sind weltweit führend in Sachen Luftreinhaltung, Gewässer- und Bodenschutz sowie Arbeitssicherheit und Gesundheitsschutz. Diese hohen Standards erfordern erhebliche Investitionen, erhöhen den bürokratischen Aufwand und verursachen höhere Betriebskosten als im weltweiten Durchschnitt. Auch hier ist ein Ausgleich zur Schaffung gleicher Wettbewerbsbedingungen angemessen.
- Ausgleich für Wettbewerbsnachteile durch Energie- und Klimapolitik:
Die Vorreiterrolle Europas und die Alleingänge Deutschlands erhöhen die Kosten des Energieverbrauchs und führen zu Carbon Leakage. Nach dem Klimaziel sollten auch die beiden weiteren Aspekte des energiepolitischen Zieldreiecks, Versorgungssicherheit und Wettbewerbsfähigkeit, quantifiziert werden. Versorgungssicherheit und -qualität sind wichtige Standortfaktoren und dürfen nicht zur Disposition stehen. Da Stromnetze immer häufiger an ihre Belastungsgrenze kommen, müssen Netzbetreiber immer öfter in den Netzbetrieb eingreifen, z.B. durch Abregelung von Anlagen. Bei dem bevorstehenden Kernenergieausstieg, dem Ausstieg aus der Kohleverstromung und dem beschleunigten Ausbau volatiler Energien wird sich dieser Trend weiter verschärfen. Um die Wettbewerbsfähigkeit der NE-Metallindustrie sicherzustellen und damit auch die Grundlage für Investitionen in Deutschland zu schaffen, müssen kurzfristig alle staatlich induzierten Kosten auf den Strompreis gedeckelt sowie ein Ausgleich für die Preiseffekte des politisch angestrebten Ausstiegs aus der Kohleverstromung geschaffen werden. Langfristig ist ein EU-weiter Industriestrompreis notwendig.

Besonderheiten der NE-Metallindustrie bzw. der energieintensiven Industrie

In der Strategie kommen die Besonderheiten der Energieintensiven Industrie hinsichtlich Investitionen in Deutschland etwas zu kurz. Gerade in der NE-Metallbranche gibt es massive Verzerrungen aufgrund unterschiedlicher Energie- und Stromkosten. Die einseitig in Deutschland bzw. der EU hohen Energiekosten verteuern nicht nur die Metallproduktion und -verarbeitung, sie führen auch dazu, dass Investitionen in Deutschland gehemmt werden. Dies liegt insbesondere daran, dass eine permanente Unsicherheit über den Fortbestand von Entlastungstatbeständen und dem abnehmenden Carbon-Leakage-Schutz besteht. Im Gegensatz zum Bruttoanlagenvermögen des gesamten verarbeitenden Gewerbes, das in den letzten 20 Jahren gestiegen ist, ist aufgrund dieser Unsicherheiten das Bruttoanlagevermögen in den energieintensiven Industrien Deutschlands seit 2000 kumuliert um ca. 18% gesunken.² Bedarf an und Nachfrage nach NE-Metallen sind in den vergangenen Jahren gestiegen und wurden durch Importe gedeckt.³ Die wachsende Importabhängigkeit von Grund- und Werkstoffen stellt ein Risiko für die gesamte industrielle Wertschöpfung in Deutschland dar. Zugleich haben die energieintensiven Industrien umfangreiche Investitionen im Ausland getätigt, die explizit mit niedrigeren Energiekosten begründet wurden (Investment Leakage). Ein Standortvorteil Deutschlands besteht in den vertikal integrierten Wertschöpfungsketten. Die rückläufigen Investitionen in der Grundstoffindustrie schmälern diesen Vorteil, da sie sich negativ auf Innovationen und Produktivität auswirken. Nachgelagerte Sektoren sind aber auf innovative Grundstoffe angewiesen und es bestehen meist enge Beziehungen zwischen Lieferanten und Kunden im F&E-Bereich.⁴

INDUSTRIEPOLITISCHE FORDERUNGEN

Es bedarf einer aktiven Industriepolitik, um die systematischen Wettbewerbsnachteile der deutschen Industrie zu beseitigen. Dies gilt insbesondere für Wettbewerbsnachteile aufgrund nationaler und europäischer Umwelt- und Klimapolitik.

Der Erhalt geschlossener Wertschöpfungsketten muss aufgrund seiner volkswirtschaftlichen Relevanz eine höhere Priorität in der Politik haben. Eine strategische Rohstoffpolitik ist hierfür unabdingbar.

Damit das Investment-Leakage der energieintensiven Industrie gestoppt und Investitionen wieder vermehrt in Deutschland stattfinden, müssen Entlastungsregelungen und Carbon-Leakage-Maßnahmen nicht nur wirkungsvoll, sondern glaubwürdig langfristig sichergestellt sein.

Berlin, den 8. April 2019

Kontakt:

Nima Nader

Klimapolitik

Telefon: 030 / 72 62 07 – 102

E-Mail: nader@wvmetalle.de

WirtschaftsVereinigung Metalle, Wallstraße 58/59, 10179 Berlin

² Bardt, Hubertus (2019): „Schrumpfender Kapitalstock energieintensiver Branchen“, IW-Kurzbericht 12/2019.

³ Buchert, Mathias et al. (2016): „Klimaschutzpotenziale des Metallrecyclings und des anthropogenen Metalllagers“, Ökoinstitut, rechnet mit einer Verdopplung des NE-Metallbedarfs in Deutschland bis 2050.

⁴ Heymann, Eric (2019): „Deutsche Industrie – Wenige Sektoren tragen Investitionswachstum“, in: Deutschland-Monitor, Deutsche Bank Research.