



WIEN



Europäische Industriepolitik im Umbruch?

Strategien und Herausforderungen aus ArbeitnehmerInnen-Perspektive

Christian Berger, BA MSc & Michael Soder, MSc PhD
Abteilung Wirtschaftspolitik, Arbeiterkammer Wien



Industriepolitik in Krisen- und Kriegszeiten

VERSCHIEBUNGEN IM DISKURS

Altes und neoliberales Paradigma:

- Industriepolitik soll nur zurückhaltend, neutral und horizontal stattfinden (Standortpolitik); integrierte Industriepolitik
- Internationale Wettbewerbsfähigkeit soll durch Deregulierung, Offenheit und staatliche Zurückhaltung optimiert werden

→ Kostendruck auf Steuern, Löhne, Arbeits- und Umweltstandards

Verändertes geoökonomisches und normatives Umfeld:

- strategische Nachteile, Abhängigkeiten, Knappheiten
- Wirtschaftspolitisches „Comeback des Staates“ in der Krise: Gewährleistung von Versorgungssicherheit und Resilienz
- „Renaissance der Industriepolitik“: staatliche Förderung von Marktkreation und Marktführerschaft durch gezielte industriepolitische Investitionen in industriellen Kapazitäten, Infrastrukturen, digitaler und grüner Technologie → technologische und wirtschaftliche Souveränität und doppelte Transformation (Aufbau- und Resilienzpläne)

Quo Vadis? Verknüpfung von Industriepolitik mit gesellschaftlichen Zielen – nur mit welchen? Gestaltung des Strukturwandels und/oder industrielles Wettrüsten am Horizont?

„Man hat vielleicht das ein oder andere Jahr oder Jahrzehnt geglaubt – und vielleicht war das auch richtig – die soziale Sicherheit in den Vordergrund stellen zu müssen, aber jetzt haben wir gesehen, die militärische Sicherheit ist wohl noch viel wichtiger.“ – Verteidigungsministerin Klaudia Tanner, Ö1 Mittagsjournal vom 1. März 2022

Strukturwandel

DIE AUSGANGSLAGE UND SICH VERÄNDERNDE RAHMENBEDINGUNGEN: **3D STATT 3G**

(De-)Globalisierung – Digitalisierung – Dekarbonisierung

- Internationales Klimaübereinkommen von Paris 2015
- Europäische Klimaziele und European Green Deal
- Entwicklungen in Europa (Ukraine) und anderen Weltregionen (China, USA)

Resultat: Etablierung neuer (globaler und lokaler) Wertschöpfungsketten!

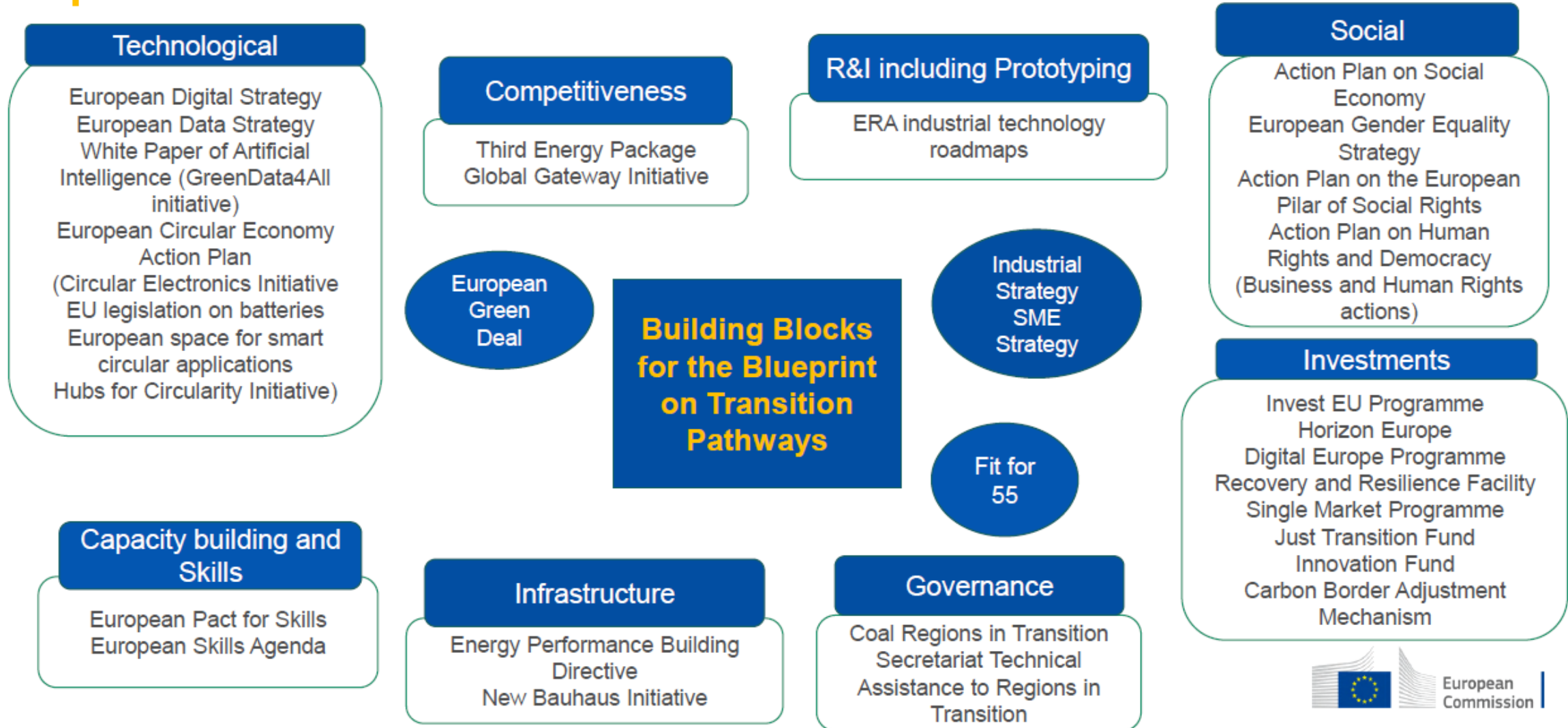
Reaktionen auf EU-Ebene: viele neue Rahmenpolitiken und Strategiepapiere, u.a.:

- *Paket zur Industriepolitik aus dem Jahr 2020, Aktualisierung 2021*
- *Europäischer Green Deal aus dem Jahr 2019*
- *Pakete zur Kreislaufwirtschaft aus den Jahren 2015 und 2020*
- *Aktionsplan Binnenmarkt aus dem Jahr 2020*
- *Europäische Datenstrategie aus dem Jahr 2020*
- *Gestaltung der digitalen Zukunft Europas aus 2020 und digitaler Kompasses aus 2021*
- *Paket Fit-4-55 aus 2021*

Auswirkungen auf die Struktur des produzierenden Bereichs

- Produktionsprozesse (zB Stahlherstellung, Zement, Automobilzulieferindustrie etc.)
- Produkte (zB Mineralölerzeugnisse, etc.)
- Änderungen der Nachfrage (zB Antriebstechnologie)
- Wertschöpfungsketten
- Auswirkungen der Klimapolitik, nicht des Klimawandels (zB Tourismus)

Mapping of the most relevant EC initiatives



Gesamtinvestitionsbedarf

DER GRÜNEN UND DIGITALEN TRANSFORMATION

5.850 Mrd. Euro (650 Mrd. p.a.)

Grüne Transformation

4.680 Mrd. Euro

(520 Mrd. p.a.)

Digitale Transformation

1.125 Mrd. Euro

(125 Mrd. p.a.)

Energie & Mitigation

3.510 Mrd. Euro

(390 Mrd. p.a.)

**Jährlich 4 – 5 %
des EU BIP**

9 industrielle (Teil-)Bereiche

405 Mrd. Euro

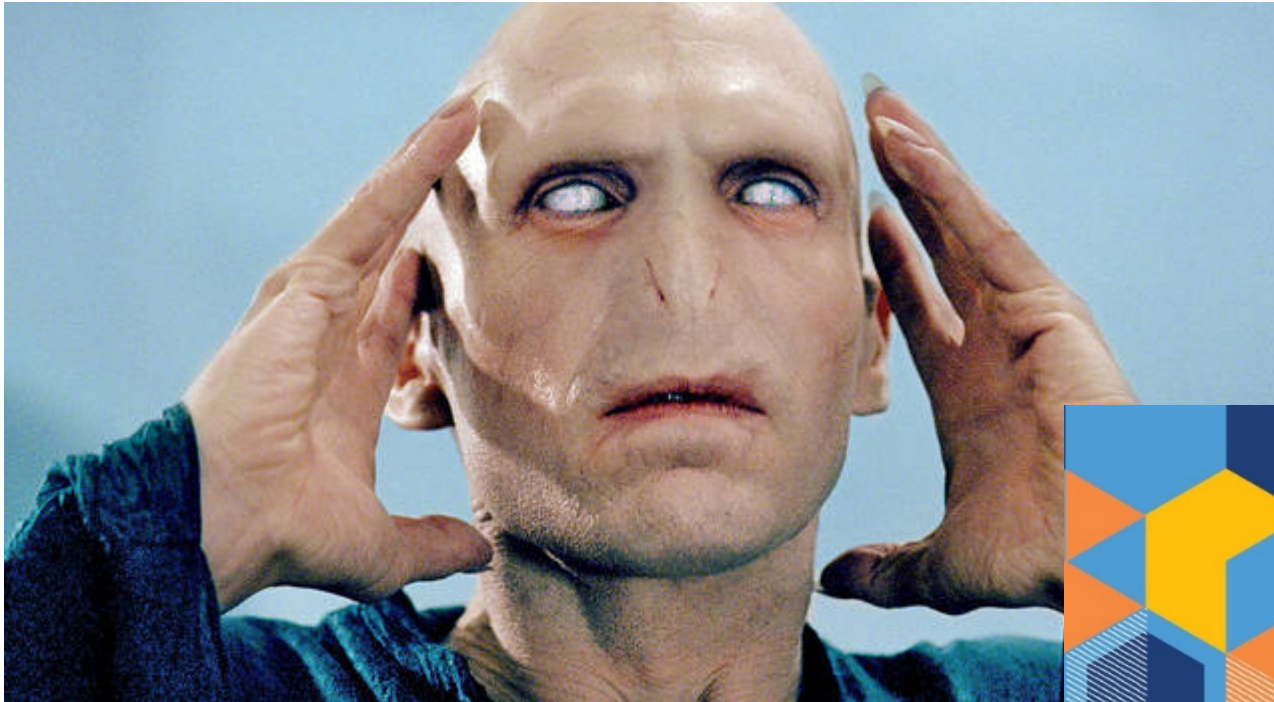
(45 Mrd. p.a.)

Investitionsbedarf

FÜR 9 INDUSTRIELLE (TEIL-) BEREICHE BIS 2030

	Industrial Ecosystem	Investment, EUR *overall estimate not available – number reflect pipeline	Link to relevant policy priorities
Raw Materials	Mobility-Transport-Automotive, Aerospace & Defence, Energy Intensive Industries, Digital, Renewable Energy, Electronics	12bn*	Relevant for the green and digital transition and for EU resilience
Batteries	Mobility-Transport-Automotive, Renewable Energy, Electronics Aerospace & Defence	172bn	Relevant for the green and digital transition and for the EU resilience.
Solar PV	Renewable Energy, Aerospace & Defence.	8.1bn [#]	Relevant for the green transition and for the EU resilience
Hydrogen	Mobility-Transport-Automotive, Energy Intensive Industries, Renewable Energy, Aerospace & Defence.	24-42bn	Relevant for the green transition.
Cement	Energy Intensive Industries, Construction	7.7bn*	Relevant for the green transition.
Steel	Energy Intensive Industries, Aerospace & Defence	25bn*	Relevant for the green transition.
Chemicals	Energy Intensive Industries, Agrifood	20bn	Relevant for the green transition and for the EU resilience.
Cloud services	Digital, Electronics, Aerospace & Defence	100bn	Relevant for the digital and green transition.
Cybersecurity	Digital, Electronics, Aerospace & Defence.	27bn	Relevant for the resilience and digital transition.
Total		405bn	

“The Return of the Policy That Shall Not Be Named”



IMF Working Paper

Institute for Capacity Development

The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy

Prepared by Reda Cherif and Fuad Hasanov¹

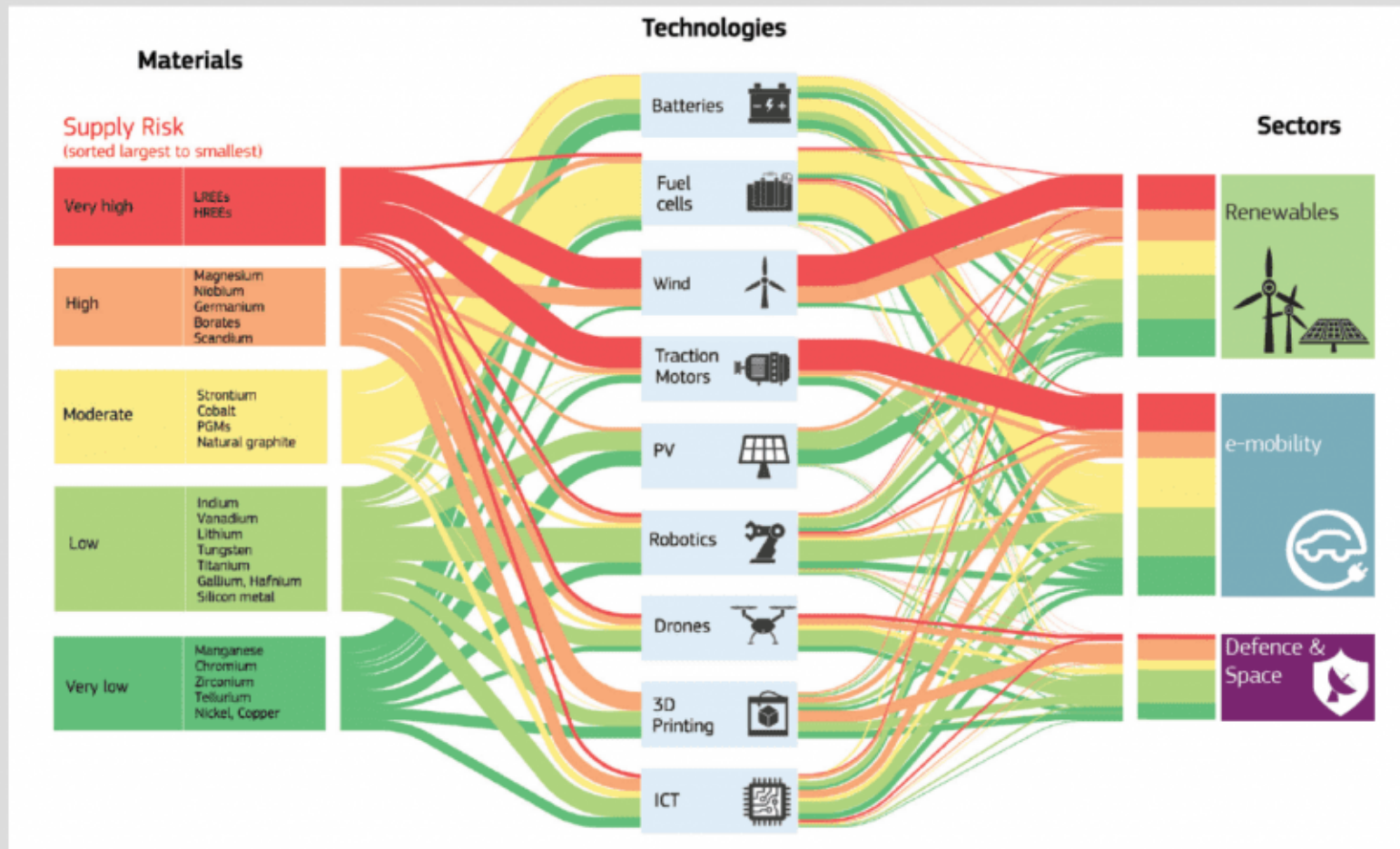
Authorized for distribution by Ralph Chami

March 2019



Rohstoffströme und ihre derzeitigen Lieferrisiken

in ausgewählten Technologien und Sektoren



Quelle: European Commission, Critical materials for strategic technologies and sectors in the EU - a foresight study, 2020.

De-Globalisierung/Digitalisierung

EU-ZIEL: OFFENE STRATEGISCHE AUTONOMIE

Aktualisierung der **EU-Industriestrategie 2021**: „einen stärkeren Binnenmarkt für die Erholung Europas aufbauen“

Herausforderung: Globalisierung, Level Playing Field

„**Analyse der „Strategischen Abhängigkeiten und Kapazitäten“**“:

5000 Produkte → 137 sensibel → 34 vulnerabel

6 strategisch wichtige Bereiche: Rohstoffe, Batterien, pharmazeutische Wirkstoffe, Wasserstoff, Halbleiter und Cloud/Edge Technologien

- bestehende **Industrieallianzen**: Batterien, Wasserstoff, Rohstoffe
- In Planung: Halbleiter, Industriedaten und Cloud-Computing
- In Erwägung: Trägerraketen, emissionsfreie Luftfahrt

Jährlicher Binnenmarktbericht zur „Überwachung industrieller Trends und der Wettbewerbsfähigkeit“

Angekündigt/in Vorbereitung: **Binnenmarkt-Notfallinstrument**

Neuste Initiative: „**EU Chips Act**“ als „Joint Undertaking Chips“ (ECSEL/KDT → JUC) → geopolitische Dimension

Schlüsseltechnologien

- Mikroelektronik
- Hochleistungscomputer
- Batteriezellfertigung
- Vernetzte, saubere und autonome Fahrzeuge,
- Smart Health
- CO₂-arme Industrie
- Wasserstofftechnologien und -systeme,
- Cloud-Technologie, Quanten- und Super-Computing
- Internet of Things
- Cybersecurity

- Gemeinsame Technologieninitiativen: Innovative Medicin, Clean Sky, Fuel Cells and Hydrogen, Biobased Industries, Key Digital Technologies (KDT), Electronic Components and Systems for European Leadership (ECSEL) ...

Wesentliches Instrument: IPCEIs

IMPORTANT PROJECTS OF COMMON EUROPEAN INTEREST

- Ausgangslage: EU-Beihilfenrecht im internationalen Vergleich restriktiv
- Die EU hat zur Stärkung strategischer europäischer Wertschöpfungsketten ein spezielles Regulativ entwickelt und aktualisiert, das die Förderung transnationaler Kooperationen und die Abbildung der Wertschöpfungskette von der **angewandten Forschung, Entwicklung und Innovation bis zur erstmaligen industriellen Umsetzung sowie zu entscheidenden Infrastrukturvorhaben** ermöglicht
- IPCEI adressieren strategische Vorhaben, an denen sich ausgewählte Unternehmen mit Einzelprojekten nach Notifizierung beteiligen dürfen und mit staatlichen Beihilfen unterstützt werden



IPCEI in Österreich: Mikroelektronik, Wasserstoff, Batterien & Low-Carbon Industries

- Österreich strebt derzeit die Teilnahme am IPCEI **Mikroelektronik** mit drei Unternehmen (150 Mio) und am IPCEI **Batteries (EuBatIn)** mit insgesamt sechs Unternehmen (50 Mio) an
- Ausgeschrieben sind in Ö **Mikroelektronik II**, **Wasserstoff** und **Low Carbon Emissions Industry (LCI)**
- Zusage (MRV) an VOEST ab 2025, 10 Jahre mit 50-70 Mio Euro zu unterstützen

+	-
Aktive Industriepolitik	Große Geldbeträgen überwiegen große Unternehmen in großen Mitgliedsstaaten
Strategisch wichtige Wertschöpfungsketten	Keine Rückkehr des Staates: Staat als Geldgeber, Verhältnis öffentlich/privat – fehlende Anbindung an Politikfelder (FTI-, Umwelt-, Energie-, Infrastruktur-, Verkehrs- und Arbeitsmarktpolitik)

Keine Förderung von Massenproduktion und (hochwertiger, breiter) Beschäftigung (DGB), dafür Carbon Contracts for Difference (CCfD) oder Transformationstiftungen (vgl. JTF)

IPCEI in Österreich

WAS TUT SICH UND WAS BRAUCHT ES?

Mikroelektronik I (ME I)

FR, DE, IT und UK. Ö: Nachträglich: Drei Vorhaben mit einer max. Beihilfe von rd. 145 Mio. Euro, Laufzeit Juli 2019–2024. NXP, AT&S, Infineon AT

Batterien: EUBatIn

Max. 6 öst. Vorhaben mit einer max. Beihilfe von rund 46 Mio. Euro, 2020/21 – 2026. AVL List, Borealis, MIBA eMobility, Rosendahl Nextrom, VARTA MI, Voltlabor

Öst. Beteiligung an **ME II**, **IPCEI Wasserstoff**, (**IPCEI Industrial Cloud?**), **IPCEI Life Sciences** wird angestrebt

Zusage (MRV) an VOEST ab 2025 10 Jahre mit 50-70 Mio. Euro zur Dekarbonisierung unterstützen

- schwieriges Instrument für kleine oder finanzschwache Staaten/Unternehmen

Viele offene Fragen!

→ Präzisierung von Konzepten, „europäische“ und kohärente Anwendung und Finanzierung – externe Effekte, erlaubt/anzustrebende Marktnähe? Beteiligung kleinerer, peripherer Mitgliedstaaten, KMUs, Start Ups? Governance?

Es braucht sowohl Konditionalitäten als auch Vorkehrungen:

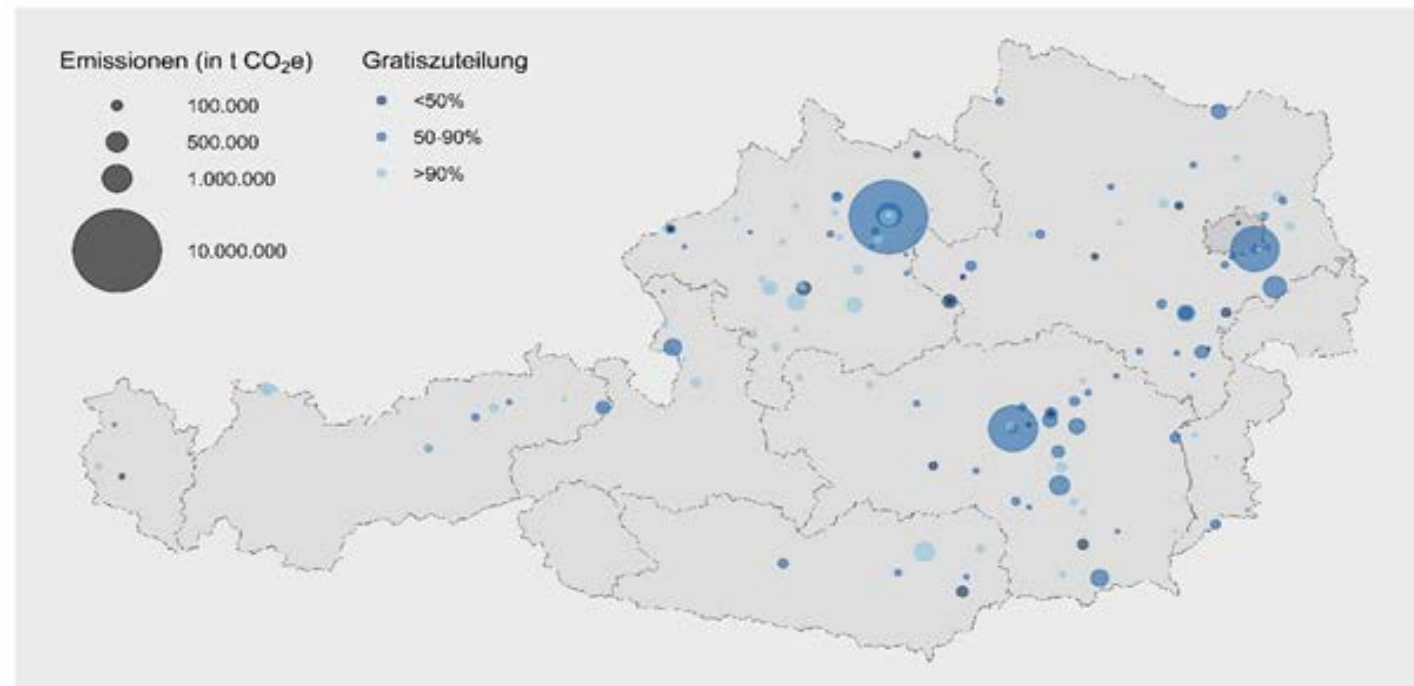
- Standortsicherung & Beschäftigungsgarantien und Stärkung des offenen, gemeineuropäischen Charakters der Projekte → beschäftigungsintensive IPCEI-Projekte?
- Stärkung der betrieblichen Mitbestimmung
- Ausschluss bei Verstoß gegen arbeits- oder sozialrechtliche Bestimmungen
- Ausschluss bei Steuervermeidung, Steuerhinterziehung und aggressiver Steuerplanung & Ein gerechter Gewinnverteilungsmechanismus

Treibhausgasemittenten Industrie

RÄUMLICHE VERTEILUNG

Herausforderungen im Strukturwandel

- Einige Regionen haben größere Herausforderungen zu bewältigen haben als andere:
 - Technologische Herausforderungen (zB Dekarbonisierung der Stahlproduktion)
 - Zukünftige Marktposition (zB Herstellung von (Elementen für) Verbrennungsmotoren)
- Die Betroffenheit ist abhängig von der regionalen Wirtschaftsstruktur (und Wertschöpfungsketten).
- Gewinner und Verlierer des Strukturwandels werden vielfach in unterschiedlichen Regionen sein.
- Nachgefragte Qualifikationen werden sich verändern.



Just Transition

ROLLE EINER PRÄVENTIVEN STRUKTURPOLITIK

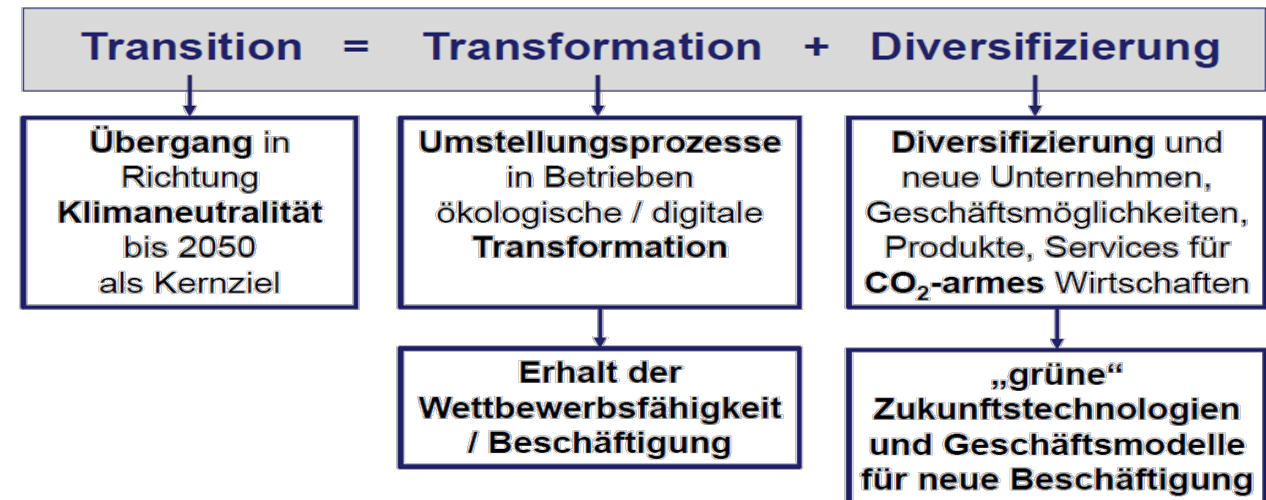
- Klassisches Beispiel einer **Multi-Level-Governance** (Mehrebenenpolitik; regional, national, europäisch).
- Strukturpolitik muss diese **Vielschichtigkeit berücksichtigen, da sie mit einem komplexen Koordinationsaufwand verbunden** ist.
- **Verantwortlichkeiten müssen koordiniert** zusammenwirken (vgl. Borgnäs et.al. 2018; Kremer et. al. 2000; Rehfeld 2013).

Übergänge ersetzen/ verschmelzen das Bestehende/Neuen, aber:

- Sie betreffen und reorganisieren nicht die gleichen Orte, Sektoren, Menschen.
- Dazu müssen sie gestaltet werden, z.B. mit einer aktiven Industrie-, Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik

Managed Transitions sind nicht unbedingt gerecht oder human!

- Wie kann der Wandel mit wirtschaftspolitischen Instrumenten gestaltet und entwickelt werden?
- Soziale Gerechtigkeit im Fokus!



JTF-Maßnahmen fokussieren auf **Transformation, Diversifizierung verbunden mit Qualifikation für Strukturwandel in Richtung CO₂-armes Wirtschaften.**

Ein gerechter und fairer Übergang

TRANSITION „FROM“, TRANSITION „INTO“

Die grüne Wirtschaft kann mehr Beschäftigung schaffen

- Aber diese Arbeitsplätze werden nicht automatisch an die Menschen gehen, die von der Transition betroffen sind.
- Just Transitions müssen sich mit bestimmten Menschen und Orten befassen!
- Arbeitsplätze gilt es zu Erhalten, Weiterzuentwickeln und neue Möglichkeiten zu erschließen!
- Es braucht also eine Strategie für die Betroffenen (arbeitsmarktpolitisch) um Arbeitsplätze zu abzusichern, zukunftsfähig weiterzuentwickeln und die Chancen des grünen Strukturwandels zu nutzen (Soder/Berger 4/2020 AuW-Blog)

Studie	Jahr	Untersuchter Wirtschaftsraum	Zeitspanne	Geschätzter Beschäftigungseffekt in EU/D/Ö	Anteil an der Gesamtbeschäftigung
Capgemini Invent	2020	EU	2030	+ 12,7 Millionen	+ 6%
Mestre & Morvannou	2013	EU	2030	+ 1,6 Millionen	+ 0,8%
ESDE	2019	EU	2030	+ 1,2 Millionen	+ 0,6%
McKinsey	2020	EU	2030	+ 1–3 Millionen	+ 0,5–1,5%
Hennike et al.	2019	D	2030	+ 420.000	+ 1%
Kranzl et al.	2020	Ö	2030	+ 32.000	+ 0,7%
Goers et al.	2020	Ö	2030	+ 100.000	+ 2%

Tabelle 1: Studienübersicht Beschäftigungseffekte „grüner Strukturwandel“ mit Angabe von absoluten Zahlen, *Capgemini Invent (2020) breitere Sektorendarstellung; Quelle: eigene Darstellung

+ 0,6 % bis + 2 %
**Gesamtbeschäftigung des grünen
Strukturwandels bis 2030**

Ein gerechter und fairer Übergang

HERAUSFORDERUNGEN AM ARBEITSMARKT

Just Transition-Strategie:

Schwerpunkt Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik im Strukturwandel

Grüner Strukturwandel

Positive Beschäftigungseffekte



Steigende grüne Nachfrage

zB
Erneuerbare Energien,
thermische Sanierung,
Öffentlicher Verkehr etc.

Gefordert sind:
Attraktivierung der
Berufsbilder &
Verbesserung der
Arbeitsbedingungen



Grüne Qualifikationen

zB
Anpassung an grüne
Technologien und
Organisationsprozesse

Gefordert sind:
Qualifizierung- und
Weiterbildung



Neue grüne Arbeitsplätze

zB
Neue Arbeitsplatzprofile,
Fähigkeiten &
Qualifikationen

Gefordert sind:
Bildungs- und
Ausbildungspolitik

Negative Beschäftigungseffekte



Soziale Sicherheit gewährleisten

zB
Redimensionierung
fossiler
Geschäftsmodelle,
Bedeutungsverlust

Gefordert sind:
öffentliche Beschäftigung,
Umschulung- und
Neuqualifizierung,
Einkommensabsicherung

Verantwortung der Politik und Unternehmen

BISHER IN ÖSTERREICH

Österreich fehlt es an einer strategischen Industrie-, Regional- und Beschäftigungspolitik

- Planungssicherheit und einen umsetzbaren Transformationspfad
- beschäftigungspolitische Ziele im Strukturwandel
- Begleitung der Entwicklung durch abgestimmte Strategien und Maßnahmenbündel
- Fragmentiertes Vorgehen – Gesamtsteuerung der Aktivitäten fehlt: Mittel v Strategien
- Nicht Problemzentriert: Impfstoffproduktion; MAN Steyr, etc.

Strategien ohne Maßnahmen
&
Maßnahmen ohne Strategie

Beispiele

- **Standortstrategie 2040** (Beschränkt auf Digitalisierung (Breitband, BM Schramböck)
- Keine Diskussion über die Bedeutung von **öffentlichen Beteiligungen & strategischem Eigentum** (BM Kocher)
- **EU Wiederaufbauplan Mittel**: kein tatsächlicher Einbindung oder Konsultationsprozess der ArbeitnehmerInnen-Vertretungen.
- **Ausständig**: Wasserstoff-, Industrie-, Just Transition-Strategie

Blick zu den Nachbarn

- **Deutschland**: Transformationskommissionen unter Einbindung der Sozialpartner, Wasserstoff- und Industriestrategie, Unternehmens- und Sektoren-Roadmaps.
- **EU**: Green Deal als Strukturwandelpolitik, Industriestrategie, Legislativakte und Richtlinien, Digital Decade, Kreislaufwirtschaft und Bioökonomie ...



Zusammenfassung

EINEN GERECHTEN WANDEL GESTALTEN

Die Europäische Union folgt mit ihren **Strategien und Programmen die Beschleunigung des digitalen und grünen Strukturwandels.**

Ziele dabei sind die **Wettbewerbsfähigkeit, Wertschöpfung und Beschäftigung** in Europa vor dem Hintergrund von Digitalisierung, Dekarbonisierung, (De-)Globalisierung und einem sich rasch veränderenden geopolitischen Umfeld (China, USA) abzusichern, zu erhalten und weiterzuentwickeln.

Die Europäische Union bleibt dabei einem **markt-zentrierten Ansatz** treu. Grundsätzliches wird nicht hinterfragt. Jedoch stellen bereits diese Programm einen **politischen Wendepunkt** in der EU-Politik dar, der mehr in Richtung eines aktiven öffentlichen Sektors und einer stärkeren Rolle des Staates in der Transformation entwickelt wird.

Zu kurz kommt jedoch die Bedeutung des **Sozialstaates, öffentlicher Dienstleistungen und öffentlicher Beiteiligungen**, sowie die **soziale Dimension** (zB Armut, Arbeitsplätze, Mitbestimmung, Sozialstandards, etc.) des Transformationsprozesses. Soziale Indikatoren müssen eine viel stärkere Rolle spielen und eine viel stärkere Bedeutung bekommen um den Wandel sozial-verträglich zu gestalten.

„Ändert sich Nichts, Ändert sich Alles!“

Der bereits stattfindenden Strukturwandel stellt nicht nur eine Bedrohung, sondern auch eine Chance und Möglichkeit für eine gesündere Umwelt, ein Mehr an Beschäftigung sowie eine lebenswerte Zukunft dar. Er muss in diesem Sinne jedoch politisch gestaltet werden!

