

Joscha Abels • Hans-Jürgen Bieling\*

## Jenseits des Marktliberalismus?

### Europäische Industrie- und Infrastrukturpolitik im Zeichen neuer globaler Rivalitäten

**Zusammenfassung:** Die Aufwertung von Industrie- und Infrastrukturpolitik in der EU verdichtet sich aktuell zu einer »staatsinterventionistischen Wende«. Es kommt zur Mobilisierung zusätzlicher gemeinschaftlicher Instrumente und finanzieller Ressourcen und zum Bruch mit einigen Aspekten des marktliberalen Paradigmas, das die europäische Integration lange Zeit prägte. Wir zeigen, mit welchen polit-ökonomischen Konzeptionen sich diese Wende analysieren lässt, und stellen die These auf, dass vor allem geoökonomische Erwägungen die industrie- und infrastrukturpolitische Neuausrichtung vorantreiben und andere Gestaltungslogiken überlagern.

**Schlagwörter:** Europäische Integration, Europäische Kommission, Geoökonomie, Industriepolitik, Infrastrukturen

## Beyond Market Liberalism?

### European Industrial and Infrastructure Policy Facing New Global Rivalries

**Abstract:** The current upgrading of industrial and infrastructure policy in the EU is indicating a »state interventionist turn«. It is characterised by the creation of additional political instruments and the mobilization of financial resources, breaking with some aspects of the market-liberal paradigm that has shaped European integration for a long time. We explain which political-economic concepts can be used to analyse this turn. We argue that it is primarily geo-economic considerations that are driving the industrial and infrastructure policy reorientation, outweighing other logics.

**Keywords:** European Integration, European Commission, Geoeconomics, Industrial Policy, Infrastructures

---

\* **Joscha Abels**  ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Politikwissenschaft an der Eberhard Karls Universität Tübingen. | **Hans-Jürgen Bieling**  ist Professor für Politik und Wirtschaft am Institut für Politikwissenschaft an der Eberhard Karls Universität Tübingen.

Fragen der Industrie- und Infrastrukturpolitik haben Konjunktur – auch in der Europäischen Union (EU). Dies war lange Zeit nicht der Fall. Die prägende Zielsetzung eines *level playing fields* für unternehmerisches Handeln ließ eine umfassende und sektoral zugeschnittene Industrie- und Infrastrukturpolitik nicht zu. So ging es zwischen den 1980er- und 2000er-Jahren in erster Linie darum, mit der Realisierung des EG-Binnenmarktes und der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) einen markt- bis neoliberal geprägten Modus des Wirtschaftsregierens zu etablieren (Cafruny/Ryner 2003). Im Zuge der Finanzkrise griff die Politik durch Konjunkturprogramme und die Bankenrettung auf der nationalen Ebene zwar stärker in die Ökonomie ein, vollzog aber wegen der sprunghaft gestiegenen Staatsverschuldung rasch eine austeritätspolitischen Kehrtwende (Abels 2018). Diese erfolgte unmittelbar und sehr hart. Die damit verbundene autoritäre Disziplinierung der wirtschafts- und sozialpolitischen Akteure hatte nicht nur Proteste und Krisen der politischen Legitimation zur Folge, sondern auch sozioökonomische Verwerfungen, die den Fortgang der europäischen Integration gefährdeten (Bieling/Guntrum 2019).

Vor dem Hintergrund dieser Verwerfungen des marktliberal-austeritätspolitisch ausgerichteten Integrationspfads kam es im Übergang zur Kommission Juncker zu einer Kurskorrektur. Sie spiegelt sich auch in der Renaissance und strategischen Neudefinition industrie- und infrastrukturpolitischer Konzepte wider, die ein gewisses Potenzial in sich tragen, den zentrifugalen Tendenzen und Dynamiken der ungleichen Entwicklung entgegenzuwirken. Zumindest weisen sie in die Richtung eines »neuen Staatsinterventionismus« oder, vorsichtiger formuliert, einer »staatsinterventionistischen Wende«, die im Zuge des Managements der Covid-19-Pandemie durch die Mobilisierung zusätzlicher gemeinschaftlicher Instrumente und finanzieller Ressourcen gestärkt wurde (Bergsen u.a. 2020). Allerdings bleibt der gesellschaftspolitische Charakter der »staatsinterventionistischen Wende« vorerst offen und umkämpft. Dies liegt vor allem daran, so unsere These, dass die industrie- und infrastrukturpolitischen Konzepte – vermittelt über konkurrierende politische Allianzen – nicht nur auf die EU-internen Krisenprozesse, sondern zugleich auch auf ein verändertes globales Umfeld reagieren. Neben dem Klimawandel und dem damit verbundenen Transformationsdruck sind hier vor allem die geoökonomischen, mitunter auch geopolitischen Wettbewerbsstrategien innerhalb der neuen Triade-Konkurrenz mit den USA und China zu nennen (Bieling 2019; Leonard 2021). Unser Beitrag zeigt, dass der zunehmende globale Konkurrenzdruck in der EU zu einem sich wandelnden Verständnis von Wettbewerbsfähigkeit geführt hat, in dem geoökonomische Argumente marktliberale Paradigmen ergänzen und teils sogar er-

setzen. Dabei stehen Geoökonomie und Marktliberalismus nicht in direktem Gegensatz – die Liberalisierung von Handels- und Finanzbeziehungen kann durchaus im geoökonomischen Interesse besonders wettbewerbsstarker Akteure sein. Jedoch besteht ein Spannungsverhältnis, das sich verstärkt, wenn sich die geoökonomischen Auseinandersetzungen zuspitzen. Vor allem in Zeiten der Krise und des Konflikts geht geoökonomisches Handeln mit vermehrten staatlichen Interventionen in die Ökonomie einher. Entsprechend werden im zugespitzten globalen Wettstreit um Marktzugänge, infrastrukturelle Kontrolle und technologische Dominanz marktliberale Paradigmen in den Hintergrund gedrängt.

Nachfolgend betrachten wir die geoökonomische »Aufladung« der Industrie- und Infrastrukturpolitik im Kontext einer veränderten europäischen Handlungskonstellation. In einem ersten Schritt legen wir dar, was jeweils unter Industrie- und Infrastrukturpolitik zu verstehen ist. Im Anschluss diskutieren wir, inwiefern sich die spezifische Verknüpfung beider Politikfelder in einer »staatsinterventionistischen Wende« verdichtet und welche Gestaltungslogiken darin zum Ausdruck kommen. Danach gehen wir darauf ein, wie sich diese Wende mit Blick auf die neue Triade-Konkurrenz in der EU konkret darstellt und wie – im Spannungsfeld von kapitalistischen, geoökonomischen, sozialen und ökologischen Erwägungen – politisch um sie gerungen wird. Dazu wird die aktuelle Phase europäischer Industrie- und Infrastrukturpolitik von vorhergehenden Phasen abgegrenzt. Der Beitrag endet mit einer kurzen Reflexion darüber, wie sich die industrie- und infrastrukturpolitischen Kontroversen in der EU darstellen und wie die Privilegierung kapitalistischer und geoökonomischer Aspekte durch progressive Gegeninitiativen aufgebrochen werden kann.

## **Polit-ökonomische Konzepte von Industrie- und Infrastrukturpolitik**

Industriepolitik und Infrastrukturpolitik sind in ihrer Umsetzung oftmals miteinander verwoben, stellen aber zunächst einmal zwei eigenständige Handlungsfelder dar. Zugleich ist umstritten, wodurch sich diese Handlungsfelder genau auszeichnen. Im Allgemeinen ist Industriepolitik der Versuch, die sektorale Struktur einer Volkswirtschaft strategisch zumindest zielgerichtet zu beeinflussen (Rehfeld/Dankbaar 2015: 492). Ein enges Verständnis von Industriepolitik – oft ist von einer »vertikalen« Industriepolitik die Rede – bildet dabei einen Gegenpol zur Wettbewerbspolitik, das heißt zum Abbau von Wettbewerbsbeschränkungen, und konzentriert sich auf die selektive Förderung einzelner Unternehmen oder Wirtschaftszweige. Häufig bezieht sich diese Förderung auf Unternehmen des traditionellen verarbeitenden

Gewerbes – Maschinen- und Fahrzeugbau, elektrische Komponenten, Textil- und Kleidungsindustrie, Nahrungsmittelherstellung, Chemie und Pharma – und verfolgt das Ziel, eine »Reindustrialisierung« der Ökonomie herbeizuführen, »nationale Champions« zu fördern, Marktanteile zu gewinnen und Arbeitsplätze zu schaffen.

In den konzeptionellen Debatten ist dieses enge Verständnis von Industriepolitik vielfach kritisiert, aufgebrochen und erweitert worden. Erstens zielen viele Maßnahmen und Instrumente nicht nur auf das verarbeitende Gewerbe, sondern auch auf den Agrar- und Dienstleistungssektor (Rodrik 2008: 2f.). Zweitens kann es in den industriepolitischen Förderprogrammen nicht nur um eine Ausweitung industrieller Aktivitäten, sondern ebenso um den strukturellen Wandel des industriellen Sektors gehen – auch im Sinne ökologischer oder sozialer Ziele (Eder/Schneider 2018: 472f.). Und drittens reichen die zahlreichen industriepolitischen Instrumente über die finanzielle Förderung hinaus. So sind nicht nur staatliche Zuschüsse, Subventionen, Steuergutschriften und -senkungen, vergünstigte Darlehen, Bürgschaften, Auftragsvergaben, öffentliche Kapitalbeteiligungen Teil der Debatte (Bulfone 2022: 2), sondern auch regulative Eingriffe wie Lizensierungen und Standardisierung, Zielvorgaben und Vertragsschlüsse oder Änderungen des Fusionsrechts (Thatcher 2014).

Dieses weite Verständnis von Industriepolitik umschließt die unterschiedlichen Formen einer »horizontalen« Industriepolitik, die im Zuge der Marktliberalisierung der 1980er- und 1990er-Jahre die sektorale Förderung vielfach verdrängt haben (Bulfone 2022). Die Verdrängung und veränderte Fokussierung stützen sich auf das Argument, dass der Staat aufgrund begrenzter Information nicht in der Lage sei, potenzielle »Gewinner« im globalen Wettbewerb zu identifizieren und zu fördern. Stattdessen würden selektive staatliche Eingriffe dazu beitragen, nicht lebensfähige Industriezweige aufrechtzuerhalten und somit zu einer ineffizienten Allokation von Ressourcen und Produktion führen (Wade 2012). Zudem stünden staatliche Hilfen im Widerspruch zu einem freien internen Wettbewerb, der Innovation und Wettbewerbsfähigkeit belohnen sollte. Gemäß dem neoklassischen Paradigma soll sich Industriepolitik ausschließlich darauf konzentrieren, »Marktversagen« zu beheben, also Monopole zu verhindern oder öffentliche Güter bereitzustellen (Aiginger/Rodrik 2020), um durch allgemein verbesserte Rahmenbedingungen ökonomische Prosperität zu generieren. Auf die öffentlichen Güter sollen möglichst alle Unternehmen Zugriff haben. Um dies zu gewährleisten, betreibt der Staat Innovationsförderung: durch zusätzliche Investitionen und Anreize für Forschung und Entwicklung, ein Geschäftsumfeld mit geringer Steuerlast, Investitionen in Humankapital, das

heißt Bildung und Ausbildung, und moderne Infrastrukturen (Pianta 2014: 280; Väilä 2008: 103).

In marktliberaler Perspektive stellt Infrastrukturpolitik also vor allem eine zentrale Komponente der horizontalen Industriepolitik dar, die Wettbewerbsgleichheit für private Akteure schafft. Eine kritische Perspektive sollte diese Verengung von Infrastrukturpolitik hingegen infrage stellen. Infrastrukturen sind in einem erweiterten gesellschaftsstrukturellen Kontext zu betrachten, der durch politökonomische Krisendynamiken und Machtbeziehungen geprägt ist. Infrastrukturen – Straßen, Energieversorgung oder Telekommunikation – bilden die materielle Grundlage für wirtschaftliche Prozesse, indem sie die Mobilität von Gütern, Dienstleistungen und Kapital und transnationale Wertschöpfungsketten ermöglichen. Darüber hinaus übernehmen sie auch zahlreiche, sehr grundlegende Aufgaben für die alltägliche gesellschaftliche Reproduktion (Foundational Economy Collective 2019). Dies gilt besonders für soziale Infrastrukturen wie Bildungseinrichtungen oder Gesundheitsdienste. Sie wirken insofern als »Lebensadern« der kapitalistischen Ökonomie wie auch der gesellschaftlichen Beziehungen insgesamt (van Laak 2018). Schließlich beeinflussen Infrastrukturen maßgeblich politische Machtverhältnisse. Die Kontrolle über Ausgestaltung, Betrieb und Zugang zu Infrastrukturen erzeugt Abhängigkeiten, die Akteure zu ihren Gunsten nutzen können. In Fragen von Infrastrukturpolitik verdichten sich also Kämpfe um Kontrolle, wirtschaftliche Entwicklung und soziale Teilhabe. Für die industriepolitische Debatte ist Infrastrukturpolitik zentral, weil sie bereits vorgibt, welche Sektoren und Technologien bei staatlichen Eingriffen im Vordergrund stehen können, und die materiellen Voraussetzungen für effektive Maßnahmen schafft.

## Gestaltungslogiken von staatlichen Interventionen

Diese erweiterte Perspektive macht deutlich, dass Infrastrukturen – und Gleiches lässt sich auch für die Industriepolitik behaupten – unterschiedlichen Interessenlagen oder Gestaltungslogiken unterliegen, die in konkreten industrie- und infrastrukturpolitischen Projekten ihren Ausdruck finden. Dabei ergeben sich Komplementaritäten oder Überlappungen zwischen den Gestaltungslogiken innerhalb der Projekte. Jedoch sind diese mit eigenen Forderungen verbunden und werden durch spezifische Allianzen getragen. Ob sich die unterschiedlichen Gestaltungslogiken gegensätzlich oder komplementär zueinander verhalten und welchen Einfluss sie jeweils haben, ist durch die gesellschaftsstrukturellen Handlungsbedingungen geprägt, darüber hinaus aber auch das Ergebnis sozialer Kämpfe und Aushandlungsprozesse.

Der *kapitalistischen Gestaltungslogik* kommt eine besondere Bedeutung zu, weil die widersprüchlichen Dynamiken und Krisen der kapitalistischen Akkumulation ihrerseits politische Reaktionen erforderlich machen. Das von David Harvey (2003: 115ff.) entwickelte Konzept des *spatio-temporal fix* verweist gemäß der Doppelbedeutung des englischen »to fix« auf zwei Wirkungszusammenhänge: Zum einen zielen die industrie- und infrastrukturpolitischen Aktivitäten darauf, die kapitalistische Entwicklung territorial und zeitlich zu fixieren, das heißt materiell oder stofflich zu verankern und einzubetten. Zum anderen geht es immer auch darum, der kapitalistischen Krisendynamik entgegenzuwirken, die gestörte Akkumulation gewissermaßen zu reparieren. So mobilisieren industrie- und infrastrukturpolitische Aktivitäten große Kapitalvolumina, lenken diese in Projekte mit langer Laufzeit und Zukunftspotenzial. Dadurch haben sie eine konjunkturpolitische, aber auch eine strukturpolitische Wirkung. Zugleich eröffnen sie neue Wege, um überschüssiges Kapital gewinnbringend anzulegen, also Absatzmärkte zu erschließen und profitable Investitionen in räumlicher Entfernung zu tätigen:

»Since geographical expansion often entails investment in long-lived physical and social infrastructures [...], the production and reconfiguration of space relations provides one potent way to stave off, if not resolve, the tendency towards crisis formation under capitalism«. (Ebd.: 88)

Das Konzept des *spatio-temporal fix* lässt bereits erkennen, dass mit der kapitalistischen in der Regel eine *geoökonomische Gestaltungslogik* korrespondiert. Da die kapitalistische Akkumulation vermehrt grenzüberschreitend angelegt ist, geht es immer auch darum, die transnationalen Räume industrie- und infrastrukturpolitisch zu integrieren, abzusichern und zu kontrollieren (Abels 2022; Turner/Johnson 2017). Im klassischen, eher geopolitischen Sinne zielt diese Gestaltungslogik darauf ab, entlegene Regionen unter Erwägungen nationaler Sicherheit oder eines Zugriffs auf Rohstoffe und Ressourcen unter Kontrolle zu bringen, um die eigenen Verwundbarkeiten im Fall zwischenstaatlicher Konflikte zu minimieren. Aus einer erweiterten Perspektive geht es darum, externe Wirtschaftsräume zugunsten der eigenen Nationalökonomie und der nationalen Unternehmen zu gestalten, etwa durch stabil organisierte und kalkulierbare Märkte, gute Investitionsbedingungen und tragfähige Wertschöpfungsketten. Das Ziel kann aber auch sein, marktliberale Funktionsweisen zu begrenzen, beispielsweise durch exklusive Zugänge zu diesen Märkten und Wettbewerbsvorteile für nationale Unternehmen, oder durch protektionistische Maßnahmen, die wiederum den Zugang für ausländische Konkurrenten erschweren. Die geoökonomische

Logik kennzeichnet in diesem Sinne eine zwischenstaatliche Rivalität, die nicht mit militärischen, sondern mit kommerziellen und industriepolitischen Mitteln ausgetragen wird, um Innovationen, Wachstum, Beschäftigung und Wohlstand zu ermöglichen und ungleich zu verteilen (Luttwak 1994: 45f.).

Weitere Gestaltungslogiken über die kapitalistische und geoökonomische hinaus artikulieren sich in den öffentlichen Diskursen der Zivilgesellschaft. Vor allem Beschäftigte und Gewerkschaften, aber auch Konsumierende und Verbraucherverbände treten für eine sozialintegrative Funktionsweise der Ökonomie und Gesellschaft ein. In der Industriepolitik zeigt sich die *sozialintegrative Logik* darin, die Folgen des sektoralen und regionalen Strukturwandels entweder »defensiv« abzufedern (Restrukturierungspolitik) oder den Wandel »offensiv« durch strukturpolitische Umbauprogramme und Beschäftigungsimpulse voranzutreiben (Transitionspolitik) (Rehfeld/Dankbaar 2015: 492ff.). Ähnliches gilt auch für die infrastrukturpolitischen Programme, die in sozialer Hinsicht eine hohe Qualifikation und Entlohnung der Beschäftigten (Lehweß-Litzmann u.a. 2020) und eine allgemeine Verfügbarkeit voraussetzen, um »gleichwertige Lebensverhältnisse« (Art. 72, GG) zu ermöglichen. Die sozialintegrative Gestaltungslogik umschließt zudem Prozesse der demokratischen Partizipation und Einflussnahme in den Unternehmen wie in der Zivilgesellschaft.

In zahlreichen industrie- und infrastrukturpolitischen Vorhaben kommt seit einiger Zeit auch eine *ökologische Gestaltungslogik* verstärkt zur Geltung. Diese wird vor allem von den Akteuren der Umweltbewegung – zuletzt insbesondere von Fridays for Future – in die Diskussion eingebracht und von politischen Parteien und Staatsapparaten aufgenommen. Wie aktuelle Debatten über Gas und Öl, über erneuerbare Energien, Wasserstoff und den Ausbau von Schienenverkehr und ÖPNV illustrieren, stehen Fragen der Erzeugung und Versorgung mit Energie und der gesellschaftlichen Mobilität im Zentrum vieler industrie- und infrastrukturpolitischer Überlegungen. Die ökologische Gestaltungslogik manifestiert sich in Konzepten einer innovativen Transitionspolitik, die ihrerseits in einen nachhaltigen Umbau der gesellschaftlichen Infrastrukturen eingebettet sind.

## **Wandel der europäischen Integration: vom keynesianischen Interventionismus zum marktliberalen *level playing field***

Die neue Qualität der europäischen Industrie- und Infrastrukturpolitik – einschließlich der Prozesse ihrer geoökonomischen, zuweilen auch geopolitischen »Aufladung« – erschließt sich aus dem Wandel der integrationspolitischen Handlungskonstellationen. Diese sind einerseits bestimmt durch die Erfordernisse der »Internationalisierung der Kapitalverwertung (Han-

del, Investitionen, Finanzbeziehungen)« und andererseits durch die »Enge nationaler Märkte und der Schranken des Nationalstaats« (Statz 1989: 16). Über die europäische Integration wird dieses widersprüchliche Verhältnis auf dem Wege der ökonomischen und politischen Vergemeinschaftung bearbeitet (Bieling 2010). Wie genau dies erfolgt, unterscheidet sich in historischer Perspektive erheblich – nicht zuletzt mit Blick auf die Industrie- und Infrastrukturpolitik. In den Nachkriegsjahrzehnten korrespondierte deren Ausrichtung mit der Operationsweise des *embedded liberalism* (Ruggie 1982). Im Kontext der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) und der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) enthielt die sektorale Integration viele industriepolitische Elemente. Gleichzeitig beschränkte sich die Handelsliberalisierung weitgehend auf den Abbau tarifärer Handelshemmnisse. Sie konzentrierte sich auf das herstellende Gewerbe, sparte Dienstleistungen hingegen weitgehend aus. Die Implikationen der europäischen Integration waren dementsprechend eher moderat, zumal auch die außenwirtschaftliche Liberalisierung so gestaltet wurde, dass die nationalen Strukturen der gemischtwirtschaftlichen Ordnung und die wohlfahrtsstaatlichen Regime kaum beeinträchtigt, sondern eher gestärkt wurden (Ziltener 1999: 123f.).

Dies zeigt sich auch in den industrie- und infrastrukturpolitischen Aktivitäten, die sich an keynesianischen Konzepten einer »nach innen gerichteter Staatsintervention« (Bulfone 2022: 5) der europäischen Volkswirtschaften orientierten. Die rechtlichen, institutionellen und finanziellen Spielräume wurden von den Regierungen genutzt, um die Kapitalismusmodelle gemäß den nationalen Prioritäten strategisch zu modernisieren. Dies geschah durch den Auf- und Ausbau einer auf die industriellen Strukturen zugeschnittenen materiellen und sozialen Infrastruktur sowie durch industriepolitische Maßnahmen, die wir zuvor als »selektiv« oder »vertikal« diskutiert haben. Welche Sektoren es zu fördern galt, wurde also politisch bestimmt und durch zahlreiche Instrumente finanziell und regulativ unterstützt. In fast allen Staaten entstanden nationale Champions, die häufig staatlich gesteuert waren und als rechtlich abgesicherte Monopole operierten. Einen besonderen Stellenwert hatten – gleichsam als Erbe des Faschismus – die staatlich kontrollierten Industriekonglomerate in Italien (*Istituto per la Ricostruzione Industriale*, IRI) und Spanien (*Instituto Nacional de Industria*, INI). Auch in Frankreich war die staatliche Kontrolle industrieller Unternehmen sehr umfassend. Ansonsten befanden sich vor allem Unternehmen überwiegend in staatlicher Hand, die für die Bereitstellung und Entwicklung netzbasierter Infrastrukturen verantwortlich waren – also Post, Telekommunikation, Bahn, Energie oder Wasser (Bieling/Deckwirth/Schmalz 2008).

Auch jenseits dieser nationalen Monopole erhielten viele Sektoren und Unternehmen eine finanzielle Unterstützung durch staatlich kontrollierte Banken, spezifische Kreditlinien oder Exportsubventionen. Diese Maßnahmen sollten die im Wiederaufbau befindlichen Volkswirtschaften im internationalen Wettbewerb stärken und vor ausländischer Konkurrenz schützen. Im Vordergrund standen – im privaten und öffentlichen Sektor – allerdings oft auch Aspekte der regionalen Entwicklung, des wirtschaftlichen Wachstums und der Beschäftigungsförderung. Über die europäische Ebene wurden diese Aktivitäten unterstützt. Dies gilt allerdings nur indirekt für die Infrastrukturpolitik, deren transnationale Integration sich – jenseits der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – zunächst auf Verfahren einer koordinativen Vernetzung und Standardisierung im Rahmen sektorspezifischer internationaler Organisationen vollzog (Ambrosius u.a. 2010). Weitaus unmittelbarer waren die industriepolitischen Implikationen des Schuman-Plans und der EGKS. So enthielt die EGKS, neben einer gemeinsamen Kontrolle der militärisch relevanten Güter Kohle und Stahl, einige industriepolitische Instrumente, darunter eine Ausweitung und Steuerung der Produktion, Preisangleichungen und einen Umstrukturierungsfonds. Allerdings wurden diese Instrumente im Laufe der Zeit geschwächt und durch marktliberale Mechanismen ergänzt oder ersetzt (Ambroziak 2017: 90).

Eine zweite Phase, die sich als »industriepolitischer Winter« bezeichnen lässt (Renda 2021: 133), hängt eng mit dem Wandel der europäischen Integration zusammen. So gewannen im Laufe der 1980er- und 1990er-Jahre die wettbewerbspolitischen Bestimmungen des europäischen Vertragsrechts an Bedeutung – vor allem das Verbot wettbewerbsgefährdender staatlicher Beihilfen (EWG-Vertrag Art. 92). Vor dem Hintergrund der Fordismuskrise und der beschleunigten Globalisierung setzten sich marktliberale Paradigmen durch, die eine (Teil-)Privatisierung großer Staatsunternehmen und staatliche Zurückhaltung vorsahen, staatsinterventionistische Modelle also zurückdrängten (Cowling/Tomlinson 2011). Durch die Vertiefung der europäischen Integration, das heißt durch den EG-Binnenmarkt, die WWU und die Finanzmarktintegration, wurde diese Entwicklung forciert und strukturiert (Bieling/Deckwirth/Schmalz 2008). Im Zuge des Binnenmarktpjekts trieben in den 1990er-Jahren sektorspezifische Liberalisierungsrichtlinien – für Post, Telekommunikation, Bahn, Strom, Gas – die Öffnung der nationalen Märkte voran, wobei diese Richtlinien neben Vorgaben der Wettbewerbsregulierung, vor allem mit Blick auf die Nutzung der netzgebundenen Infrastrukturen, auch Elemente der Aufgabenregulierung im Sinne funktionsfähiger Universaldienste enthielten. Die Richtlinien machten eine Liberalisierung, aber keine – materielle – Privatisierung der Infrastrukturdienstleistungen

erforderlich. Durch die wettbewerbsrechtlichen Bestimmungen, das heißt die Verbote von staatlichen Beihilfen und Quersubventionen in den betroffenen Unternehmen, schritt der Privatisierungsprozess in den Mitgliedstaaten jedoch voran, zumal die WWU eine Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und damit auch Privatisierungserlöse nahelegte und die Finanzmarktintegration die Rolle privater Investoren – international agierender Dienstleistungskonzerne oder institutioneller Anleger – deutlich stärkte.

Industrie- und infrastrukturpolitisch waren die veränderten europäischen Vorgaben folgenreich. Auf der nationalen Ebene wurden die Instrumente einer »vertikalen«, das heißt sektoralen Förderung, wettbewerbs- und auch fiskalpolitisch beschnitten; auch durch »neutrale« Steuerregime, die die Steuerlast für Unternehmen insgesamt reduzierten (Haffert 2021: 495f.). Zugleich rückten auf der supranationalen Ebene – sieht man von der industriepolitischen Förderung von Rüstung, Luft- und Raumfahrt einmal ab – die Formen einer horizontalen Industriepolitik in den Vordergrund. Die horizontale Industriepolitik entsprach dabei einer marktliberalen Infrastrukturpolitik, die vor allem im Zeichen einer kapitalistischen, zum Teil auch geoökonomischen Gestaltungslogik stand. Es ging vor allem darum, den europäischen Wirtschaftsraum durch die Förderung *Transeuropäischer Netze* (TENs) stärker zu integrieren und zugleich auch die benachbarten Regionen mit einzuschließen (Paci 2020). Die Europäische Kommission nahm in diesem Prozess eine zentrale Rolle ein. Sie strukturierte die finanziellen Förderprogramme und fungierte zugleich als Kontrollinstanz, die Staatshilfen und Fusionen auf ihre Kompatibilität mit dem europäischen Wettbewerbsrecht überprüfte. Das Ziel, in der EU ein *level playing field* zu etablieren, ist in weiteren Integrationsschritten ebenfalls erkennbar. So veröffentlichte der Europäische Rat im Jahr 2000 die sogenannte Lissabon-Strategie, in der er die Mitgliedsstaaten dazu aufforderte, »die Liberalisierung in Bereichen wie Gas, Strom, Postdienste und Beförderung zu beschleunigen«, also die Privatisierung von Infrastruktur voranzutreiben, und zugleich die »Verringerung der allgemeinen Höhe staatlicher Beihilfen fort[zusetzen, indem der Nachdruck von der Förderung einzelner Unternehmen oder Sektoren auf Querschnittsaufgaben von gemeinschaftlichem Interesse, wie etwa Beschäftigung, Regionalentwicklung, Umwelt und Ausbildung oder Forschung, verlagert« wurde (Europäischer Rat 2000). Die Ideen des *level playing field* und der »horizontalen Industriepolitik« gingen also Hand in Hand und verdichteten sich in einem marktliberalen Verständnis von Wettbewerbsfähigkeit.

In dem Maße, wie sich eine horizontale Industriepolitik durchsetzte, die Steuersenkungen für private Unternehmen, regulatorische Zurückhaltung

und Public-Private-Partnerships (PPPs) begünstigte, wurde die soziale Gestaltungslogik zugleich beschnitten. Dies zeigte sich im Einbruch von Produktionskapazitäten, Beschäftigungsverlusten und verschlechterten Arbeits- und Entlohnungsbedingungen (Pianta 2014: 280). Allerdings wäre es voreilig anzunehmen, dass Elemente einer vertikalen Industriepolitik vollkommen bedeutungslos geworden wären. Sie kamen darin zum Ausdruck, wie der Liberalisierungsprozess im Interesse der Konzerne seitens der nationalen Regierungen gestaltet wurde: etwa durch eine verzögerte und selektive Öffnung der nationalen Märkte, durch die staatliche Übernahme von Personalkosten – zum Beispiel bei Frühverrentungen oder Beamtenpensionen – und durch eine weitere Deregulierung der Arbeitsmärkte zur Senkung der Betriebskosten (Bieling/Deckwirth 2008). Auch Standard-Setzungen und Lizensierungen wurden genutzt, um nationale Wettbewerber zu bevorteilen (Thatcher 2014). Entsprechend bildeten sich in vielen Mitgliedstaaten, insbesondere in Deutschland und Frankreich, über Fusionen und Übernahmen europäische Großkonzerne heraus (Bulfone 2022: 10). All dies weist darauf hin, dass die Elemente einer vertikalen Industriepolitik nicht völlig verschwanden. Der dominante Trend bestand jedoch in einer Verlagerung hin zu horizontalen Maßnahmen. Die verbleibenden sektoralen Eingriffe wurden durch die Verrechtlichung auf europäischer Ebene weiter erschwert. Dies zeigt sich auch darin, dass zwischen 2014 und 2017 durchschnittlich nur noch 1,1 Prozent des BIP der EU für industriepolitische Maßnahmen ausgegeben wurden, hiervon wiederum nur ein geringer Anteil für Investitionen in Infrastruktur. In den 1970er-Jahren waren es noch ca. drei Prozent und in den 1980er-Jahren immerhin noch zwei Prozent gewesen (Landesmann/Stöllinger 2020).

## **Die EU in der Krise: neue Geoökonomie und staatsinterventionistische Wende**

In den vergangenen Jahren ist eine neue Konstellation erkennbar: eine dritte Phase der europäischen Industrie- und Infrastrukturpolitik. Unter dem Einfluss mehrerer Krisendynamiken wird die marktliberale Ausrichtung der EU in Frage gestellt. Zugleich drängen vor allem geoökonomische Erwägungen in den Vordergrund, flankiert durch ökologische und sozialintegrative Aspekte, die es – im Kontext der transnationalen Kräfteverhältnisse und des rechtlich-institutionellen Settings in der EU – oft allerdings noch schwer haben, zur Geltung zu kommen. Eine Erschütterung der europäischen Wirtschaftsordnung ist schwer zu übersehen, wenngleich vorerst offen ist, ob und in welcher Form die alternativen Gestaltungslogiken das marktliberale Ordnungsdenken nur ergänzen oder aber zurückdrängen.

Die industrie- und infrastrukturpolitische Wende ist zunächst als eine Reaktion auf die Verwerfungen der marktliberalen Ordnung in der EU zu interpretieren. Die globale Finanzkrise und die Eurokrise hatten die Krisenanfälligkeit des Marktliberalismus offengelegt, ebenso die ungleiche Entwicklung, die sich im Kontext der währungspolitischen Integration verstärkt hatte (Becker/Jäger 2012). Es folgte eine Phase der forcierten Austerität, die in Verbindung mit der expansiven Geldpolitik der EZB zwar darauf hinwirkte, das Fortbestehen der WWU zu sichern, jedoch die anvisierten Wachstums- und Konsolidierungsziele deutlich verfehlte. Im Jahr 2016 hatten große Volkswirtschaften wie Spanien, Italien und Portugal gerade erst wieder das Produktionsniveau von 2008 erreicht. Die Deindustrialisierung nahm bedrohliche Formen an, Italien, Spanien und Griechenland hatten zwischen 2008 und 2013 ungefähr ein Viertel ihrer industriellen Produktion verloren (Pianta 2014: 282). Dabei sind Beschäftigung und Innovationen in der EU in hohem Maße industrieabhängig: Jede\*r fünfte Europäer\*in arbeitet im verarbeitenden Gewerbe – hierauf entfallen auch große Teile der europäischen Exporte und Investitionen in Forschung und Entwicklung (Szczepański/Zachariadis 2019: i). Zudem haben sich stark industrialisierte Volkswirtschaften in der Krise als deutlich widerstandsfähiger erwiesen. In der EU bestand also ein gewisser Druck, alternative Strategien zu entwickeln, um wirtschaftliches Wachstum und eine Re-Industrialisierung zu fördern und der Legitimationskrise des Integrationsprojekts entgegenzuwirken.

Die Europäische Kommission unter Jean-Claude Juncker nahm sich dieser Aufgabe an. Sie startete mit dem sogenannten *Juncker-Plan* von 2014, einem Investitionsprogramm der Europäischen Kommission und der Europäischen Investitionsbank (EIB). Der Plan basierte auf einem Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI), der Investitionen im Wert von mindestens 315 Milliarden Euro mobilisieren sollte. Als Zugeständnis an die Befürworter fiskalischer Zurückhaltung wurde der Plan so zugeschnitten, dass nur etwas mehr als 20 Milliarden Euro von EU und EIB als Garantien bereitgestellt wurden, die durch Hebelwirkung vor allem private Investitionen anschieben sollten. Der Plan stellte insofern ein Novum dar, als er industriepolitische Impulse auf europäischer Ebene ermöglichte und Investitionen in den durch die Eurokrise besonders beeinträchtigten Regionen vorsah. Hierzu wurde die EIB finanziell gestärkt. Zugleich wurden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, ihre nationalen Entwicklungsbanken besser auszustatten und für industriepolitische Maßnahmen zu nutzen (Mertens/Thiemann 2019). Auch die »digitale und grüne Transformation«, die die Kommission heute vorantreiben möchte, knüpft an die im Juncker-Plan enthaltenen EU-Garantien für Investitionen an. Diese Garantien sollen den Verkehrsinfrastrukturen und der For-

schung und Entwicklung, vor allem den Bereichen »Entwicklung und Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien« und »Umweltschutz und Ressourceneffizienz« zugutekommen (Verordnung 2015/1017). Dass es sich bei dieser industriepolitischen Anpassung um mehr als ein temporäres Phänomen handelt, zeigt sich daran, dass im langfristigen EU-Haushalt für 2021-2027 der Juncker-Plan in das Programm InvestEU überführt und der Garantierahmen weiter aufgestockt wurden.

Geoökonomische Erwägungen hatten bereits einen deutlichen Einfluss auf die Pläne der Juncker-Kommission gehabt. Mit der zugespitzten globalen Wettbewerbssituation nahm ihre Bedeutung weiter zu. In der »neuen Triade-Konkurrenz« rivalisiert die EU mit anderen Zentren wie den USA und China um Marktanteile, ökonomische Kontrolle und politische Macht (Bieling 2019). Diese Konstellation hat ihre Ursprünge im rapiden Wachstum der chinesischen Volkswirtschaft und der zugleich auftretenden Krise der transatlantischen Partnerschaft. China repräsentiert ein staatskapitalistisches Entwicklungsmodell, das durch eine enge Verzahnung von Unternehmen und Staat gekennzeichnet ist (Nölke u.a. 2015). Dass sich nationale Champions herausbilden, wird staatlich finanziert und durch eine selektive Öffnung des eigenen Binnenmarktes und umfassende industriepolitische Maßnahmen gefördert. Grundlegend ist die *Made in China 2025*-Strategie, der zufolge China von einem arbeitsintensiven Produktionszentrum zu einer hochtechnologischen Führungsmacht werden will. Durch die *Belt and Road Initiative* (BRI) vernetzt sich das Land stärker mit den anderen Regionen der Welt. Das globale Infrastrukturprogramm zielt auf den Ausbau der Seewege und Straßen wie auch der Kommunikationsnetze und finanziellen Zahlungssysteme. Es soll China mit anderen Regionen, so auch mit Europa, verbinden und sich US-amerikanischer Kontrolle entziehen (Cai 2018). Die USA haben hierauf geostrategisch reagiert. Während Barack Obama auf eine Strategie der Eindämmung setzte, die Chinas Einfluss durch stärkere militärische Kooperationen und Handelsabkommen im ostasiatischen Raum begrenzen sollte, begann Donald Trump eine handelspolitische Konfrontation (Scherrer 2019). Die Sanktionen und Strafzölle richteten sich gegen die von Beijing geförderten hochtechnologischen Industrien, verschonten aber auch die europäischen Unternehmen nicht.

Chinas wirtschaftliche und politische Expansion und die Fragilität der transatlantischen Beziehungen hatten Rufe einflussreicher europäischer Intellektueller nach »ökonomischer Souveränität« zur Folge (Leonard u.a. 2019). Das spiegelt sich auch in den industrie- und infrastrukturpolitischen Impulsen der selbsternannten »geopolitischen Kommission« unter Ursula von der Leyen wider. Für die Neuausrichtung des industriepolitischen Kur-

ses der EU ist die Veränderung der deutschen Position von grundlegender Bedeutung (Schneider 2022). Während in Frankreich immer wieder Interesse an industriepolitischen Maßnahmen auf EU-Ebene formuliert wurde, um auf die Konkurrenz aus China zu reagieren und die Abhängigkeit von den USA zu reduzieren, hatte Deutschland angesichts der bestehenden Exportstärke entsprechende Schritte lange Zeit blockiert (Syrovatka 2021). Inzwischen fordern allerdings auch Teile der deutschen Industrie eine Anpassung des bisherigen Kurses. Der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) argumentiert in einem Grundsatzpapier, dass China mit seinem Wandel vom Beschaffungsmarkt zum technologischen Konkurrenten und mit seinen umfassenden industriepolitischen Maßnahmen mittlerweile nicht nur Handelspartner, sondern »systemischer Wettbewerber« sei (BDI 2019). Er spricht sich deshalb für eine aktivere Industriepolitik mit einem deutlich erhöhten Budget und klaren Zielvorgaben auf EU-Ebene aus. Gleichzeitig zielen die Forderungen deutlich auf eine gestärkte »horizontale Industriepolitik«, die vor allem Investitionen in (digitale) Infrastruktur und Bildung, eine steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung und eine Deregulierung des Fusionsrechts beinhalten soll.

Ähnliche geoökonomische Argumente bemühten auch die Wirtschaftsministerien von Deutschland (BMWi) und Frankreich in einem gemeinsamen Manifest. Darin wird argumentiert, dass Investitionen und langfristige Strategien notwendig seien, damit Europa im globalen Wettbewerb bestehen könne (BMWi 2019). Das Papier fordert eine »genuine European industrial policy«, die sich vor allem auf Investitionen in neue Technologien sowie auf Direktinvestitionen in Forschung und Entwicklung in strategisch relevanten Bereichen stützt. Zudem soll das Fusionsrecht dahingehend umdefiniert werden, dass nicht mehr nur der innereuropäische, sondern auch der globale Wettbewerb berücksichtigt wird – wodurch sich europäische Champions herausbilden sollen, die auf globaler Ebene konkurrenzfähig sind. In diesen Aussagen reflektiert sich der geoökonomische Diskurs, ebenso aber auch die Kritik an einem fehlenden *global level playing field*, das durch einen »dynamic and long-term approach to competition, at the global scale« zu schaffen sei. Die neue deutsch-französische Interessensübereinstimmung führte zu einigen *Important Projects of Common European Interests* (IPCEI), das heißt zur Förderung von Schlüsselsektoren wie Batteriezellen, Cloud-Infrastruktur und Wasserstoff, in denen nun europäische Kapazitäten ausgebaut werden, um die Abhängigkeit von China zu verringern (Syrovatka 2021: 18). Im Diskurs über »strategische Autonomie« oder – in den Worten der europäischen Industrie – über »offene strategische Autonomie« (European Round Table for Industry 2021) und »globale Wettbewerbsfähigkeit« drängen nach der gescheiter-

ten Fusion von Alstom und Siemens, die ihre Bahnsparten zusammenlegen wollten, die Industrieverbände und politischen Akteure darauf, Fusionsentscheidungen durch die Kommission zukünftig unter Berücksichtigung des globalen Konkurrenzdrucks zu lockern (Aiginger/Rodrik 2020: 190). Zugleich versuchen einflussreiche Akteure – Exportwirtschaft, Transnationale Konzerne und Europäische Kommission – die transatlantischen Beziehungen zu revitalisieren und die eigene Verwundbarkeit gegenüber autoritären und entwicklungsstaatlich geprägten Kapitalismusmodellen, allen voran China, proaktiv zu reduzieren.

Die Kommission von der Leyen hält an der geoökonomischen Agenda fest und entwickelt diese weiter. Die Kontinuitätselemente zeigen sich in der »neuen Industriestrategie« (Europäische Kommission 2020b), wenn diese die Bedeutung der Industrie »für den künftigen Fortschritt und den künftigen Wohlstand Europas« betont, auf die die »neuen und sich ständig wandelnden geopolitischen Gegebenheiten [...] tiefgreifenden Einfluss« haben. Dabei werden sowohl China (»Neue Mächte und Wettbewerber treten in Erscheinung«) als auch die USA (»Langjährige Partner schlagen neue Wege ein«) indirekt benannt und für »Protektionismus, Marktverzerrungen, Spannungen in den Handelsbeziehungen« verantwortlich gemacht. Gleichzeitig wird die Agenda vor dem Hintergrund von klimapolitischen und technologischen Herausforderungen aber auch erweitert (Renda 2021). So sieht der sogenannte Green Deal der Kommission vor, bis 2050 Klimaneutralität zu erreichen. Die nationalen Politiken sollen dazu in Richtung Klimaschutz und erneuerbare Energien gelenkt werden. Was die Digitalisierungsagenda betrifft, ist in der EU immer mehr von »digitaler« oder »technologischer Souveränität« die Rede, die es der EU erlauben soll, globale Standards zu etablieren und ihre industriellen und technologischen Kapazitäten auszubauen. Die Strategie »Gestaltung der digitalen Zukunft Europas« (Europäische Kommission 2020a) betont deutlich den Wettbewerbscharakter dieser Agenda und die Notwendigkeit, »Schlüsselkapazitäten [zu] entwickeln und ein[zu]setzen und so seine Abhängigkeit von anderen Teilen der Welt bei den wichtigsten Technologien [zu] verringern«. Beide Bereiche der angestrebten Transformation – Klimaschutz und Digitalisierung – eint, dass die EU bemüht ist, wirtschaftspolitische Ziele und Vorgaben zentral zu koordinieren und voranzutreiben. Die »neue Industriestrategie« schließt eine Beschleunigung von Digitalisierung und Klimaschutz und die Förderung von Innovationen und technologischem Fortschritt mit ein.

Die COVID-19-Pandemie hat der staatsinterventionistischen Wende zusätzlichen Schwung verliehen. In Reaktion auf die Rezession im EU-Raum hat die Kommission die Beihilfe-Regeln gelockert und den Stabilitäts- und Wachs-

tumpakt (SWP) ausgesetzt, um die mitgliedsstaatlichen Spielräume für die finanzielle und rechtliche Unterstützung ihrer angeschlagenen Unternehmen zu erweitern. Zudem wurde der Wiederaufbaufonds NextGenerationEU (NGEU) eingerichtet, dessen Ressourcen von einigen zwar als unzureichend eingeschätzt werden (Bruegel 2021; European Environment Agency 2021), dessen Operationsweise in der EU jedoch ein Novum darstellt. Der Fonds hat ein Investitionsvolumen von insgesamt 750 Milliarden Euro, von denen 390 Milliarden als Zuschüsse, 360 Milliarden als Kredite den Mitgliedstaaten entsprechend ihrer Krisenbetroffenheit zur Verfügung gestellt werden, wobei die Gegenfinanzierung über zusätzlich gemeinschaftliche Einnahmen erfolgt (De la Porte/Jensen 2021). In Verbindung mit dem mehrjährigen Finanzrahmen (2021–2027) liegt der Fokus der nationalen Investitionsprogramme erneut auf Klimaschutz und Digitalisierung. In Umfang und Zielsetzung schreibt der NGEU die industriepolitische Wende der letzten Jahre nicht nur fort, er stellt sogar einen Entwicklungssprung dar. Dafür spricht auch, dass jenseits der marktliberalen Integrationslogik technologie- und infrastrukturpolitische Komponenten deutlich aufgewertet worden sind.

Die europäische Infrastrukturpolitik vollzog ihre Abkehr vom marktliberalen Paradigma durch einen Zwischenschritt. Dieser wurde in den 2000er-Jahren durch die intensiviertete Diskussion über den internationalen Terrorismus, Cyber-Kriminalität und andere Gefahren initiiert, was zur Folge hatte, dass zahlreiche Infrastrukturen »versicherheitlicht« und als »kritische Infrastrukturen« wahrgenommen wurden. Die Diskussion führte 2008 zu einer Richtlinie des Rates (2008/114/EG), die die Kritikalität von grenzüberschreitendem Verkehr, Energieversorgung und informationstechnologisch gestützter Kommunikation hervorhob und Kontroll- und Überwachungsmaßnahmen definierte, um sich gegen die neuen infrastrukturellen Risiken zu schützen. Inzwischen ist nicht mehr nur von einer systemischen Versicherheitlichung, sondern von einer strategisch intendierten »Weaponization« von Infrastrukturen die Rede (Farrell/Newman 2019; Leonard 2021). Einige Infrastrukturen wie Pipelines, Zahlungssysteme (SWIFT), Navigationssysteme oder das Internet haben das Potenzial, kriegswaffenartig eingesetzt zu werden, um Druck auf andere Staaten und Unternehmen auszuüben. Die EU kann sich derartigen Prozessen nicht entziehen: In der Konkurrenz mit China und den USA vermehrt sie ihre Anstrengungen, in den Bereichen der digitalen Vernetzung – etwa durch das Satellitennavigationssystem Galileo, 5G-Netze und Cloud-Infrastrukturen –, der energetischen Versorgung und auch der Handelswege unabhängiger zu werden oder selbst Druck auf andere Staaten und Unternehmen ausüben zu können. Zugleich wird sie nach außen infrastrukturpolitisch aktiver: etwa durch die auf den indo-pazifischen

Raum zielende Konnektivitätsinitiative oder die Ende 2021 verkündete *Global Gateway*-Initiative, die sich – fokussiert auf den afrikanischen Raum – ebenfalls gegen die infrastrukturelle Führungsrolle Chinas wendet.

Durch die COVID-19-Pandemie und den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine sind die ohnehin prekären Wertschöpfungsketten nochmals unsicherer geworden. Vor allem Länder mit vielen Unternehmen im Fahrzeug- und Maschinenbau, in der Elektronik und der Logistik zeichnen sich durch eine starke wirtschaftliche Abhängigkeit von diesen Ketten aus. Die EU ist deshalb in besonderem Maße von Störungen in Liefer- und Wertschöpfungsketten betroffen – mehr noch als die USA und China (Szczepeński 2021). Vor allem die Schifffahrt, die immerhin 80 Prozent des außereuropäischen Handels ermöglicht, war auf den angebots- und nachfrageseitigen Einbruch in der Pandemie unzureichend vorbereitet, wodurch die Lieferpreise in die Höhe schnellten (Baur u.a. 2021). Die EU steht deshalb vor der Herausforderung, die transnationalen Wertschöpfungsketten anderweitig abzusichern oder zu ersetzen, was wiederum weitere industrie- und infrastrukturpolitische Initiativen erwarten lässt.

Die neue Relevanz der industrie- und infrastrukturpolitischen Konzepte ist durch unterschiedliche Krisendynamiken begünstigt worden. Sie stehen dabei klar im Zeichen geoökonomischer Erwägungen. Gleichzeitig wäre es überzogen, die staatsinterventionistische Wende allein aus der neuen globalen Rivalität herzuleiten. Die Analyse unterstreicht, dass es zu Überlappungen und Konkurrenzbeziehungen mit den anderen Logiken kommt. Europäisches Handeln leitet sich nicht nur aus der globalen Konkurrenzsituation ab, sondern auch aus der prekären wirtschaftlichen Entwicklung in der EU und aus gesellschaftlichen Präferenzen. Jedoch verdeutlicht die Analyse, wie eng verzahnt die Konjunktur von Industrie- und Infrastrukturpolitik ist und dass der Einfluss geoökonomischer Abwägungen auf diese deutlich zugenommen hat.

## **Ausblick: Perspektiven einer progressiven Industrie- und Infrastrukturpolitik**

Die neue industrie- und infrastrukturpolitische Agenda der EU steht im Zeichen interner und globaler Krisenprozesse. Deren Bearbeitung begünstigt in der EU insgesamt wie auch auf Ebene der Mitgliedstaaten eine »staatsinterventionistische Wende«, in der sich die Dynamiken einer verschärften geoökonomischen Konkurrenz reflektieren. Die engen, marktliberalen Strategien von Wettbewerbsfähigkeit erscheinen als unzureichend, um die Position der EU im globalen Wettbewerb um Marktanteile und geoökonomische Kontrolle zu verbessern. Als Reaktion darauf hat sich zuerst die Kommissi-

on Juncker und später die Kommission von der Leyen einem ausgeprägteren industrie- und infrastrukturpolitischen Interventionismus zugewandt. Dieser fußt darauf, förderungswürdige Sektoren zu identifizieren – vor allem in den Bereichen der Hochtechnologie und Energieerzeugung – und Mittel auf EU-Ebene zu mobilisieren, die auch für sektorale Anpassungen auf nationaler Ebene Anreize setzen.

Für diese veränderte Orientierung ist die Verschiebung der deutschen Position von grundlegender Bedeutung. Die Bundesregierung zeigt sich – auch auf Druck der Industrieverbände – offen für stärker staatsinterventionistische Konzepte, um die nationalen Unternehmen im globalen Wettbewerb zu stärken und wichtige Zukunftsmärkte zu sichern. Damit ergeben sich industrie- und infrastrukturpolitische Interessenüberschneidungen mit Frankreich, die weitere Integrationsschritte eröffnen. Allerdings sind die bisherigen Diskurse und Initiativen vor allem durch eine kapitalistische und geoökonomische Gestaltungslogik geprägt. Die industrie- und infrastrukturpolitischen Vorhaben bleiben damit verengt und nehmen soziale Erwägungen kaum auf. Umwelt- und klimapolitische Leitlinien finden in jüngeren Initiativen der Kommission zwar vermehrt Beachtung, bleiben aber den zuvor genannten Logiken untergeordnet. Die »grüne Transformation«, die diskursiv die Strategien auf EU-Ebene durchzieht, erscheint vielfach noch immer als »empty signifier« (Methmann 2010), durch den zivilgesellschaftlich vorgetragene Forderungen aufgegriffen, abgeschwächt und hegemonial absorbiert werden. Ihr transformativer Charakter bleibt dadurch auf der Strecke.

Dieser skeptisch-pessimistische Ausblick ist jedoch keineswegs alternativlos, zumal die staatsinterventionistische Wende progressive Potenziale in sich trägt. Im Kontrast zur marktliberalen Agenda eröffnet sie grundsätzlich die Möglichkeit, durch gezielte Eingriffe die wirtschaftliche Entwicklung in eine soziale und ökologische Richtung zu treiben. Eine aktive Industrie- und Infrastrukturpolitik ist nicht nur eine Voraussetzung dafür, die Dynamiken der ungleichen Entwicklung in der WWU zu überwinden oder zumindest abzumildern. Wie Julia Eder und Etienne Schneider (2018) argumentieren, ist es auch nur schwer vorstellbar, den ökonomischen Strukturwandel ohne industriepolitische Handlungsfähigkeit im Sinne einer sozial-ökologischen Transformation zu gestalten. In der neuen Konjunktur staatsinterventionistischer Eingriffe verändern sich die Bedingungen, essenzielle Infrastrukturen in den Bereichen Energie, Transport oder Kommunikation klimaneutral umzubauen und ihre Zugänglichkeit und Nutzung für alle sozialen Milieus zu gewährleisten. Dies gilt auch für die sozialen Infrastrukturen: vom Wohnen über die Kinderversorgung, die Schulbildung, die medizinische Versorgung bis hin zur Pflege. Die Umsetzung einer solch progressiven Agenda setzt

gleichzeitig allerdings starke soziale Bewegungen voraus, die ihrerseits – in Kooperation mit den Beschäftigten – in der Lage sind, neue demokratische Kontroll- und Beteiligungsverfahren zu etablieren.

## Literatur

- Abels, Joscha (2018): Ein Europa der Finanzministerien? Die Eurogruppe im Projekt der austeritätspolitischen Restrukturierung der Eurozone. In: PROKLA 192 48(3): 399-415. DOI: <https://doi.org/10.32387/prokla.v48i192.905>.
- (2022): Globaler Wettbewerb um Infrastrukturen. Eine neue Form der Geopolitik? In: POLITIKUM 8(2): 4-12. DOI: <https://doi.org/10.46499/2032.2372>.
- 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(2): 189-207. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10842-019-00322-3>.
- Ambrosius, Gerold / Henrich-Franke, Christian / Neutsch, Cornelius (Hg.) (2010): Internationale Politik und Integration europäischer Infrastrukturen in Geschichte und Gegenwart. Baden-Baden. DOI: <https://doi.org/10.5771/9783845224671>.
- Ambroziak, Adam A. (2017): State Aid Policy and Industrial Policy of the European Union. In: Ders. (Hg.): The New Industrial Policy of the European Union. Contributions to Economics. Cham: 87-111. DOI: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-39070-3\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-39070-3_4).
- Baur, Andreas / Flach, Lisandra / Gröschl, Jasmin (2021): Containerschifffahrt in stürmischen Zeiten. Analyse und Ausblick. In: ifo Schnelldienst 74(5): 59-65.
- Becker, Joachim / Jäger, Johannes (2012): Integration in Crisis. A Regulationist Perspective on the Interaction of European Varieties of Capitalism. In: Competition & Change 16(3): 169-187. DOI: <https://doi.org/10.1179/1024529412Z.000000000012>.
- Bergsen, Pepijn u.a. (2020): Europe After Coronavirus: The EU and a New Political Economy. Chatham House Research Paper. London.
- Bieling, Hans-Jürgen (2010): Die Globalisierungs- und Weltordnungspolitik der Europäischen Union. Wiesbaden. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-531-92546-2>.
- (2019): Globalisierungskonflikte. Die strategische Positionierung und Rolle der EU in der neuen Triade-Konkurrenz. In: PROKLA 194 49(1): 59-78. DOI: <https://doi.org/10.32387/prokla.v49i194.1769>.
  - / Deckwirth, Christina (2008): Privatising Public Infrastructure Within the EU. The Interaction Between Supranational Institutions, Transnational Forces and National Governments. In: Transfer: European Review of Labour and Research 14(2): 237-257. DOI: <https://doi.org/10.1177/102425890801400206>.
  - / Deckwirth, Christina / Schmalz, Stefan (Hrsg.) (2008): Liberalisierung und Privatisierung in Europa. Die Reorganisation der öffentlichen Infrastruktur in der Europäischen Union. Münster.
  - / Guntrum, Simon (Hg.) (2019): Neue Segel, alter Kurs? Die Eurokrise und ihre Folgen für das europäische Wirtschaftsregieren. Wiesbaden. DOI: <https://doi.org/10.1007/978-3-658-25037-9>.
- Bulfone, Fabio (2022): Industrial Policy and Comparative Political Economy. A Literature Review and Research Agenda. In: Competition & Change (Online First): 1-22. DOI: <https://doi.org/10.1177/10245294221076225>.
- Bruegel (2021): Will European Union Recovery Spending Be Enough to Fill Digital Investment Gaps? (20.7.2021). URL: <https://www.bruegel.org/>, Zugriff: 24.5.2022.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) (2019): A Franco-German Manifesto for a European Industrial Policy Fit for the 21st Century (19.2.2019). URL: <https://www.bmwk.de/>, Zugriff: 24.5.2022.

- Bundesverband der Deutschen Industrie (2019): Partner und systemischer Wettbewerber. Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um? BDI Grundsatzpapier. Berlin.
- Cafruny, Alan W. / Ryner, Magnus (Hg.) (2003): A Ruined Fortress? Neoliberal Hegemony and Transformation in Europe. Lanham.
- Cai, Kevin G. (2018): The One Belt One Road and the Asian Infrastructure Investment Bank. Beijing's New Strategy of Geoeconomics and Geopolitics. In: *Journal of Contemporary China* 27(114): 831-847. DOI: <https://doi.org/10.1080/10670564.2018.1488101>.
- Cowling, Keith / Tomlinson, Philip R. (2011): Post the »Washington Consensus«. *Economic Governance and Industrial Strategies for the Twenty-First Century*. In: *Cambridge Journal of Economics* 35(5): 831-852. DOI: <https://doi.org/10.1093/cje/ber003>.
- De la Porte, Caroline / Jensen, Mads Dagnis (2021): The Next Generation EU. An Analysis of the Dimensions of Conflict Behind the Deal. In: *Social Policy & Administration* 55(2): 388-402. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.12709>.
- Eder, Julia / Schneider, Etienne (2018): Progressive Industriepolitik. Ein Ausweg für Europa!? In: *Wirtschaft und Gesellschaft* 44(4): 471-502.
- Europäische Kommission (2020a): Gestaltung der digitalen Zukunft Europas. COM(2020) 67 final (19.2.2020). URL: <https://eur-lex.europa.eu/>, Zugriff: 14.7.2022.
- (2020b): Eine neue Industriestrategie für Europa. COM(2020) 102 final. URL: <https://eur-lex.europa.eu/>, Zugriff: 14.7.2022.
- Europäischer Rat (2000): Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 23.-24. März. Lissabon.
- European Environment Agency (2021): Trends and Projections in Europe 2021. EEA Report 13/2021.
- European Round Table for Industry (2021): Making Open Strategic Autonomy Work. European Trade in a Geopolitical World. Brüssel.
- Farrell, Henry / Newman, Abraham L. (2019): Weaponized interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion. In: *International Security* 44(1): 42-79. DOI: [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00351](https://doi.org/10.1162/isec_a_00351).
- Foundational Economy Collective (2019): Die Ökonomie des Alltagslebens. Für eine neue Infrastrukturpolitik. Berlin.
- Haffert, Lukas (2021): Tax Policy as Industrial Policy in Comparative Capitalisms. In: *Journal of Economic Policy Reform* 24(4): 488-504. DOI: <https://doi.org/10.1080/17487870.2019.1638115>.
- Harvey, David (2003): *The New Imperialism*. Oxford. DOI: <https://doi.org/10.1093/oso/9780199264315.001.0001>.
- Landesmann, Michael A. / Stöllinger, Roman (2020): The European Union's Industrial Policy. In: Oqubay, Arkebe u.a. (Hg.): *The Oxford Handbook of Industrial Policy*. Oxford: 620-660. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198862420.013.23>.
- Lehweß-Litzmann, René u.a. (2020): Was sind gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen? Eine konzeptionelle und empirische Eingrenzung. SOFI Arbeitspapier 2020-20. URL: <https://sofi.uni-goettingen.de/>, Zugriff: 14.7.2022.
- Leonard, Mark (2021): *The Age of Unpeace. How Connectivity Causes Conflict*. London.
- u.a. (2019): Securing Europe's Economic Sovereignty. In: *Survival* 61(5): 75-98. DOI: <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1662148>.
- Luttwak, Edward N. (1994): *Weltwirtschaftskrieg. Export als Waffe - aus Partnern werden Gegner*. Reinbek.
- Mertens, Daniel / Thiemann, Matthias (2019): Building a Hidden Investment State? The European Investment Bank, National Development Banks and European Economic Governance. In: *Journal of European Public Policy* 26(1): 23-43. DOI: <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1382556>.
- Methmann, Chris Paul (2010): »Climate Protection« as Empty Signifier. A Discourse Theoreti-

- cal Perspective on Climate Mainstreaming. In: *World Politics* 39(2): 345-372. DOI: <https://doi.org/10.1177/0305829810383606>.
- Nölke, Andreas u.a. (2015): Domestic Structures, Foreign Economic Policies and Global Economic Order. Implications From the Rise of Large Emerging Economies. In: *European Journal of International Relations* 21(3): 538-567. DOI: <https://doi.org/10.1177/1354066114553682>.
- Paci, Stefano (2020): The International Dimension of the EU Infrastructure Strategy. In: Secchi, Carlo / Belladonna, Alberto (Hg.): *Infrastructure in a Changing World. Trends and Challenges*. Mailand: 93-102.
- Pianta, Mario (2014): An Industrial Policy for Europe. In: *Seoul Journal of Economics* 27(3): 277-305.
- Renda, Andrea (2021): The EU Industrial Strategy: Towards a Post-Growth Agenda? In: *Inter-economics* 56(3): 133-138. DOI: <https://doi.org/10.1007/s10272-021-0968-7>.
- Rehfeld, Dieter / Dankbaar, Ben (2015): Industriepolitik. Theoretische Grundlagen, Varianten, Herausforderungen. WSI Mitteilungen 7/2015. DOI: <https://doi.org/10.5771/0342-300X-2015-7-491>.
- Rodrik, Dani (2008): Normalizing Industrial Policy. Commission on Growth and Development Working Paper. Washington, DC.
- Ruggie, John Gerard (1982): International Regimes, Transactions and Change. Embedded Liberalism and the Postwar Economic Order. In: *International Organization* 36(2): 379-416. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300018993>.
- Scherrer, Christoph (2019): Direkte Konfrontation statt Umzingelung. US-Handelspolitik unter Trump mit China. In: *PROKLA* 194 49(1): 35-57. DOI: <https://doi.org/10.32387/prokla.v49i194.1768>.
- Schneider, Etienne (2022): Germany's Industrial Strategy 2030, EU Competition Policy and the Crisis of New Constitutionalism. (Geo-)Political Economy of a Contested Paradigm Shift. In: *New Political Economy* (Online First): 1-18. DOI: <https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2091535>.
- Statz, Albert (1989): Die Entwicklung der europäischen Integration. Ein Problemaufriss. In: Deppe, Frank / Hufschmid, Jörg / Weiner, Klaus-Peter (Hg.): *Projekt Europa. Politik und Ökonomie in der Europäischen Gemeinschaft*. Köln: 13-38.
- Syrovatka, Felix (2021): Neustart des europäischen Integrationsmotors? Zum Comeback der Deutsch-Französischen Beziehungen. In: *Infobrief EU & International* 4: 13-21.
- Szczepański, Martin (2021): Resilience of Global Supply Chains. Challenges and Solutions. EPRS Briefing.
- / Zachariadis, Ioannis (2019): EU Industrial Policy at the Crossroads. Current State of Affairs, Challenges and Way Forward. EPRS Briefing.
- Thatcher, Mark (2014): From Old to New Industrial Policy Via Economic Regulation. In: *Rivista della regolazione dei mercati* 2: 6-22.
- Turner, Colin / Johnson, Debra (2017): *Global Infrastructure Networks. The Trans-national Strategy and Policy Interface*. Cheltenham.
- Van Laak, Dirk (2018): *Alles im Fluss. Die Lebensadern unserer Gesellschaft*. Frankfurt/M.
- Välilä, Timo (2008): »No Policy is an Island«. On the Interaction Between Industrial and Other Policies. In: *Policy Studies* 29(1): 101-118. DOI: <https://doi.org/10.1080/01442870701848111>.
- Wade, Robert H. (2012): Return of Industrial Policy? In: *International Review of Applied Economics* 26(2): 223-239. DOI: <https://doi.org/10.1080/02692171.2011.640312>.
- Ziltener, Patrick (1999): Strukturwandel der europäischen Integration. Die europäische Union und die Veränderung von Staatlichkeit. Münster.