

IMK KOMMENTAR

Nr. 18 · März 2026 · Hans-Böckler-Stiftung

DER INDUSTRIAL ACCELERATOR ACT UND DIE ZUKUNFT DER INDUSTRIE IN DER EU

Tom Bauermann

Der Industrial Accelerator Act skizziert Maßnahmen, um Schlüsselindustrien in Europa zu stärken. Zentral sind dabei Vorgaben zu „Made in Europe“ bei öffentlicher Beschaffung sowie zur Vermeidung der Dominanz nicht-europäischer Investoren in wichtigen Industrien. Insgesamt bietet der IAA einen guten Ansatz für die europäische Industriepolitik. Allerdings weist er auch Lücken auf und muss durch flankierende Gesetze ergänzt werden.

Europa steht an einem kritischen Punkt. Die Sorgen nehmen zu, dass die Abhängigkeit bei strategisch wichtigen Gütern gegenüber anderen Staaten wächst, die diese Situation ausnutzen können. Der Industrial Accelerator Act (IAA) will dem entgegenwirken. Er soll die wirtschaftliche Sicherheit und Souveränität der EU stärken sowie Klimaziele, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung sichern. Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist eine stärkere Produktion vor Ort in Schlüsselindustrien. Der IAA will dies erreichen, indem er auf Made-in-Europe-

Vorgaben setzt, den Einfluss nicht-europäischer Investoren überwacht und begrenzt und den Net-Zero Industry Act ergänzt.

Bei öffentlicher Beschaffung sowie Förderprogrammen für Haushalte und Unternehmen sollen klimafreundliche europäische Güter mithilfe von Made-in-Europe-Vorgaben Vorrang gegenüber Produkten aus Drittstaaten erhalten. Das betrifft die Nutzung gewisser energieintensiver Grundstoffe bei Bau und Sanierung von Gebäuden und Infrastruktur, den Kauf und das Leasing von Fahrzeugen (z. B. reine E-Autos und Hybridfahrzeuge) und die Anschaffung von Klimaschutztechnologien (u. a. Photovoltaik und Wärmepumpen). Bei Bau- und Sanierungsvorhaben sollen 25 % Aluminium und 5 % Zement klimafreundlich und „Made in Europe“ sein. Es sollen zudem 25 % klimafreundlicher Stahl zum Einsatz kommen, allerdings ohne Made-in-Europe-Vorgabe. Zudem sieht das Automotive Package der EU aus dem Jahr 2025 vor, dass der Einsatz von grünem Stahl aus EU-

Produktion als Beitrag zur CO₂-Flottenbilanz angerechnet werden kann, was die Nachfrage nach Stahl aus der EU attraktiver machen soll.

Als „Made in Europe“ gemäß des IAA gelten Produkte, die in der EU produziert wurden. Die Made-in-Europe-Vorgaben bei öffentlicher Beschaffung und Förderprogrammen sollen ab dem Jahr 2029 in den EU-Mitgliedstaaten gelten, und zwar von der Gemeinde bis zum Bund. Die Vorgaben werden allerdings durch folgende Regelungen merklich abgeschwächt. Güter aus Drittstaaten, die europäischen Produkten formal einen Zugang zur öffentlichen Beschaffung und zu Förderprogrammen per Abkommen gewähren, sollen gegenüber europäischen Gütern nicht benachteiligt werden. Solche Abkommen können z. B. Freihandelsabkommen oder internationale Abkommen wie das Agreement On Government Procurement sein. Es kommen weitere Möglichkeiten hinzu, die es Mitgliedstaaten erlauben, „Made in Europe“ zu ignorieren. Bei öffentlicher Beschaffung kann die Vorgabe umgangen werden, wenn in einem ähnlichen früheren Vergabeverfahren keine geeigneten europäischen Anbieter gefunden wurden. Zudem kann die Vorgabe vermieden werden, wenn durch die Vorgabe Mehrkosten von 25 % oder mehr gegenüber nicht-europäischen Anbietern entstehen. Bei Förderprogrammen liegt der Schwellenwert bei 30 %. Die Ausnahmeregelungen senken die Verbindlichkeit für „Made in Europe“.

Der IAA sieht des Weiteren vor, die Einflüsse von kritischen Investoren aus dem außereuropäischen Ausland in strategisch wichtigen Sektoren in der EU zu begrenzen. Betroffen sind zunächst Batterietechnologien; Photovoltaik; Elektro-, Hybrid- und Brennstoffzellenfahrzeuge; sowie die Förderung, Verarbeitung und das Recycling kritischer Rohstoffe. Die EU-Kommission behält sich vor, die Regelungen auf weitere Bereiche (v. a. Klimaschutztechnologien) auszudehnen.

Die EU-Mitgliedstaaten müssen nationale Behörden bestimmen, die für die Kontrolle und Begrenzung des Einflusses kritischer Investoren in den obengenannten Sektoren zuständig sind. Diese können Investitionen nicht-europäischer Akteure genehmigen, wenn sie bestimmte Auflagen erfüllen. So dürfen nicht-europäische Akteure Anteile in Höhe von maximal 49 % an einem europäischen Unternehmen erwerben. Sie müssen in Form von Joint Ventures mit Partnern aus der EU tätig werden. Investoren verpflichten sich, jedes Jahr einen gewissen Betrag in die europäischen Unternehmen zu investieren. Zudem müssen mindestens 50 % der Beschäftigten des gegründeten oder übernommenen europäischen Unternehmens aus der EU stammen. Ferner sollen europäische Unternehmen nicht nur die Endfertigung importierter Vorprodukte für den EU-Markt betreiben. Es müssen 30 % oder mehr der Vorleistungen aus der EU stammen. Zudem verpflichten sich die außereuropäischen Akteure, ihr Know-how mit europäischen Unternehmen zu teilen. Eigentumsrechte an Erfindungen, die in gegründeten oder übernommenen europäischen Unternehmen entstehen, sollen fair aufgeteilt werden. Die nationalen Behörden sind nicht nur für Genehmigungen, sondern auch für die dauerhafte Prüfung zuständig. Behörden können Ausnahmen machen und nicht-europäische Investoren von bis zu zwei der obengenannten Auflagen befreien.

Die Investitionsbehörden müssen informiert werden, sobald ein Investor plant, 30 % oder mehr eines Unternehmens zu übernehmen. Bei Verstößen gegen die beschriebenen Regeln können sie Sanktionen verhängen. Die EU-Kommission hat eine beratende Funktion. Die endgültige Entscheidung über die Zulässigkeit von Investitionen liegt vor allem bei den Mitgliedstaaten. Die beschriebenen Regelungen sind für Deutschland nicht völlig neu. U. a. können gemäß Außenwirtschaftsverordnung und -gesetz Beteiligungen außereuropäischer Investoren

schon jetzt untersagt werden. Neu ist die Reichweite der Verpflichtungen für Investoren (z. B. Wissenstransfer und Investitionspflicht) und dass die Regeln für andere Bereiche als beispielsweise Rüstung und Infrastruktur gelten.

Wie schon bei „Made in Europe“ gibt es auch bei diesen Vorgaben Einschränkungen, sodass sie umgangen werden können. Sie gelten z. B. nicht, wenn Investoren aus Ländern stammen, mit denen die EU einschlägige Verpflichtungen in Freihandelsabkommen eingegangen ist. Die Auflagen für außereuropäische Investoren gelten zudem erst ab einer Investitionssumme von 100 Millionen Euro und wenn der Drittstaat, aus dem der Investor stammt, mehr als 40 % der globalen Fertigungskapazität für die jeweilige Technologie hält. Durch diese Ausnahmen wird der Geltungsbereich der Vorgaben für Investoren deutlich eingeschränkt.

Der IAA ergänzt zudem den Net-Zero Industry Act (NZIA), der die Produktion von Klimaschutztechnologien in Europa stärken soll. U. a. sollen Mitgliedstaaten zukünftig bei allen Auktionen für erneuerbare Energien Cyber- und Datensicherheit als ein Auswahlkriterium nutzen. Dadurch werden Energiesysteme besser gegen Angriffe geschützt.

Vorgaben zu „Made in Europe“ und nicht-europäischen Investitionen helfen Europas Schlüsselindustrien in zweierlei Hinsicht. Erstens helfen sie dabei, dass Europa in strategisch wichtigen Sektoren Reservekapazitäten hält. Die Coronapandemie, Russlands Angriffskrieg und die Instrumentalisierung von Handelspolitik als Waffe durch China und die USA haben gezeigt, wie schnell sich Außenhandelsbeziehungen ändern können und welche Risiken die Abhängigkeit von Drittstaaten für Europa bergen. Reine Diversifizierungsstrategien hinsichtlich der Bezugsländer helfen kaum gegen dieses Problem, zumal China bei einigen Gütern den globalen Handel beherrscht

(IEA 2023). Die EU sollte im Notfall in der Lage sein, sich ein Stück weit selbst mit wichtigen Gütern zu versorgen. Die Kosten der Abhängigkeit sind im Zweifelsfalle sehr hoch (Theobald und Hohlfeld 2022).

Zweitens helfen die Vorgaben des IAA dabei, Schlüsselindustrien in der EU aufzubauen, deren Bedeutung voraussichtlich deutlich steigen wird. Die Vorgaben schützen junge europäische Unternehmen in einer kritischen Phase gegen eine Übernahme durch nicht-europäische Großinvestoren und -unternehmen und ermöglichen ihnen damit eine Größe zu erreichen, mit der sie auf dem Markt bestehen können. Bilden sich europäische Unternehmen in strategisch wichtigen Sektoren heraus, sodass sich die Konzernzentralen in der EU befinden, hat das zudem mehrere Vorteile. Europa ist dann in der Lage, Produkte weiterzuentwickeln und ist unabhängig von Entscheidungen, die außerhalb Europas getroffen werden. Zudem bilden sich Produktionsschritte mit hoher Wertschöpfung und hochwertige Jobs in Europa heraus. Der IAA hilft Europa also dabei, nicht nur eine Werkbank für Schlüsselprodukte zu werden, sondern ein wichtiger globaler Akteur.

Der aktuelle IAA ist ein Entwurf, der im weiteren Gesetzgebungsprozess sicherlich verändert wird. Bei der Überarbeitung dürfen die Vorgaben zu „Made in Europe“ und für Investoren nicht weiter verwässert werden. Wie geschildert, bietet der aktuelle Entwurf bereits zahlreiche Schlupflöcher, um die Vorgaben zu umgehen. Ziel des IAA ist das Halten von bestehenden und Schaffen von neuen Schlüsselindustrien in Europa. Die Schlupflöcher können die Wirksamkeit des IAA begrenzen. Damit der IAA seine Wirkung entfalten kann, wäre eher eine Verstärkung der Vorgaben im Sinne einer Präferenz für europäische Unternehmen angebracht. Dies wäre auch aus internationaler Erfahrung ratsam. Die zwei bekanntesten Länder, die ihre heimische Industrie durch sogenannte Local-Content-Vorgaben stärken,

sind die USA und China. Gerade Local-Content-Vorgaben waren elementar für den Aufstieg vieler Industrien in China, unter anderem der Windenergie (Dai et al. 2020). Daneben nutzen aber auch Länder, die ein Freihandelsabkommen mit der EU haben, wie Indien und Kanada, Local-Content-Vorgaben bei der öffentlichen Beschaffung zu Ungunsten Europas. Eine stärkere Anwendung von „Made in Europe“, die Produkte aus der EU tatsächlich bevorzugt, würde das ein Stück weit ausgleichen. Zudem hat China Strategien entwickelt, um Handelsbeschränkungen zu umgehen, indem es z. B. Exporte über Drittländer lenkt (ITA 2023). Fehlen strenge Vorgaben, droht der EU ein vergleichbares Problem, und der IAA verliert seine Wirkung.

Alles in allem ist die Stoßrichtung des IAA zu begrüßen, da er wichtige Impulse für die europäische Industriepolitik und damit für Wohlstand und Beschäftigung in Europa setzt. Die Vorgaben sollten nicht abgeschwächt, sondern eher noch verstärkt werden. Daneben weist der aktuelle IAA-Entwurf aber auch Lücken auf und es bedarf weiterer ergänzender Richtlinien.

Erstens verstärkt die Made-in-Europe-Vorgabe bei öffentlicher Beschaffung und Förderung die Nachfrage nach grünen energieintensiven Grundstoffen. Im aktuellen Entwurf ist Stahl aber davon ausgenommen. Das ist ein Problem. Die Steel Safeguards der EU schützen zwar die Stahlproduktion in Europa. Sie sind aber kein Instrument, um die Nachfrage nach grünem Stahl anzureizen. Daher empfiehlt sich, die Made-in-Europe-Vorgabe des IAA bei öffentlicher Beschaffung und Förderung – wie bei Aluminium vorgesehen – auch für Stahl vorzuschreiben.

Zweitens fehlt die soziale Konditionierung bei den beschriebenen Vorgaben zur öffentlichen Beschaffung und Förderung. Denn der IAA macht beispielsweise keine Vorgaben zur Tarifbindung bei öffentlicher Beschaffung und Förderung, son-

dern konzentriert sich auf die Rahmenbedingungen für Unternehmen. Das ist ein Versäumnis. Die EU verfolgt mit der Mindestlohnrichtlinie das Ziel, die Arbeitsstandards und die Tarifbindung in Europa zu verbessern. Dem würden schlechte Arbeitsstandards und geringe Tarifbindung in (neuen) wachsenden Schlüsselbranchen entgegenwirken. Sie würden die Erosion des europäischen Sozialmodells verstärken. Daher wäre es ratsam, eine soziale Konditionierung in den IAA einfließen zu lassen. Alternativ wäre es möglich, die Regelungen zur sozialen Konditionierung im Rahmen der Überarbeitung der Regeln zur öffentlichen Beschaffung zu stärken.

Drittens helfen die Vorgaben zu „Made in Europe“ und Investitionen zwar gegen die Einflussnahme nicht-europäischer Investoren. Sie führen aber nicht automatisch zu höheren Investitionen aus Europa. Damit sich Schlüsselindustrien in Europa aber entwickeln können, muss dies geschehen. Um Investitionen zu steigern, müssen Maßnahmen ergriffen werden, die den IAA ergänzen. So kann ein ausreichend ausgestatteter europäischer Investitionsfonds Kapital für Investitionen in Schlüsselindustrien bereitstellen. Auch eine Lockerung der europäischen Schuldenregeln kann helfen. Eine expansive Fiskalpolitik, die die Nachfrage nach Gütern strategisch wichtiger Sektoren fokussiert, könnte die privaten Investitionen stimulieren (Paetz et al. 2025).

Viertens fehlen im aktuellen Entwurf des IAA wichtige Branchen. So fehlen u. a. Regelungen zur Förderung europäischer Unternehmen in den Bereichen Halbleitertechnologien, Quantentechnologien, Luft- und Raumfahrt sowie KI-Technologien. In älteren, nicht öffentlichen Entwürfen des IAA waren diese und viele weitere Schlüsselindustrien noch enthalten. Es wäre ratsam zumindest einige Sektoren wieder aufzunehmen, beispielsweise aus den Bereichen Digitaltechnologien und/oder Biotechnologien.

Literatur

Dai, Y.; Haakonson, S.; Oehler, L. (2020): Catching up through green windows of opportunity in an era of technological transformation: Empirical evidence from the Chinese wind energy sector, *Industrial and Corporate Change* (29/5), S. 1277–1296.

Euractiv (2026): Deutsche Wirtschaftsministerin lehnt Séjournés Forderung nach „Buy European“ ab, <https://euractiv.de/news/deutsche-wirtschaftsministerin-lehnt-sejournes-forderung-nach-buy-european-ab/>, zuletzt überprüft am 20.02.2026.

IEA – International Energy Agency (2023): Is there enough global wind and solar PV manufacturing to meet Net Zero targets in 2030?, <https://www.iea.org/reports/renewable-energy-market-update-june-2023/is-there-enough-global-wind-and-solar-pv-manufacturing-to-meet-net-zero-targets-in-2030>, zuletzt überprüft am 02.03.2025.

ITA - International Trade Administration (2023): Antidumping and Countervailing Duty Orders on Crystalline Silicon Photovoltaic Cells, Whether or Not Assembled Into Modules, From the People's Republic of China: Final Scope Determination and Final Affirmative Determinations of Circumvention With Respect to Cambodia, Malaysia, Thailand, and Vietnam, <https://www.federalregister.gov/documents/2023/08/23/2023-18161/antidumping-and-countervailing-duty-orders-on-crystalline-silicon-photovoltaic-cells-whether-or-not>, zuletzt überprüft am 02.03.2025.

Paetz, C.; Rinne, Y.; Watzka, S. (2025): The Macroeconomic Effects of a Green European Public Investment Fund - Taking Climate Change into Account. *IMK Policy Brief* Nr. 197.

Theobald, T.; Hohlfeld, P. (2022): Materialengpässe setzen deutscher Automobilproduktion massiv zu. *IMK Policy Brief* Nr. 141.

Autorenkontakt

Dr. Tom Bauermann

Referatsleiter Makroökonomie der sozial-ökologischen Transformation
tom-bauermann@boeckler.de

Impressum

IMK

Institut für Makroökonomie
und Konjunkturforschung

Herausgeber:

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung
Georg-Glock-Straße 18
40474 Düsseldorf
Telefon +49 211 7778-312
imk-publikationen@boeckler.de

Pressekontakt: Rainer Jung

Telefon +49 211 7778-150

Der IMK Kommentar ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über <https://www.imk-boeckler.de/de/imk-kommentar-29977.htm>

ISSN 2702-9786

Folgen Sie uns auf Bluesky:
<https://bsky.app/profile/imkinstitut.bsky.social>

IMK auf Facebook:
<https://www.facebook.com/IMKInstitut>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (BY).

