WIRTSCHAFTS
FORUM
DER SPD E.V.

Europe First?

Ideen für einen europäischen Inflation Reduction Act

Ein Positionspapier des
Wirtschaftsforums der SPD e.V.

Im Zuge des Energieschocks stand die deutsche und europäische Wirtschaft im Jahr 2022 vor enormen Herausforderungen. Es wurde deutlich, dass ein neues »whatever it takes« – in Form eines groß angelegten Investitionsprogramms zur Transformation der Wirtschaft – den einzig möglichen und nachhaltigen Weg aus der Krise bedeutete.

Spätestens im August 2022 kam zur Energiekrise ein weiterer Faktor hinzu, der die Notwendigkeit einer industriepolitischen Antwort auf europäischer Ebene verschärfte: Die US-Regierung verabschiedete den Inflation Reduction Act (IRA)[1] – ein umfangreiches Programm zur Reduktion des Haushaltsdefizits und zur Beschleunigung der Energiewende. Neben China, das seit Jahrzehnten eine groß angelegte, industriepolitische Strategie verfolgt, setzen nun auch die USA in der Industriepolitik ganz neue Maßstäbe.

Der Ausblick ist eindeutig: Wenn Europa zwischen beiden Volkswirtschaften nicht den Anschluss verlieren möchte, wird es unumgänglich, dass wir bei den Investitionen und deren Umsetzung größer, schneller und besser werden. Ein »weiter so« hätte andernfalls erhebliche Folgen für die Entwicklung der europäischen Wirtschaft, unseren Wohlstand und unsere strategische Souveränität. Der IRA bietet dabei die ideale Gelegenheit, Industriepolitik neu zu denken und von unseren transatlantischen Partnern zu lernen. Die Debatte dazu ist in vollem Gange, erste Schritte sind bereits eingeleitet. Aus diesem Grund verfolgt das Papier drei Ziele, die einen Beitrag zur Diskussion in Deutschland und Europa im Umgang mit dem IRA liefern sollen:

1. Überblick über den IRA
2. Einordnung in globale Entwicklungen
3. Der IRA als Chance für Europa im Kontext der neuesten Entwicklungen

Wir zeigen in unserer Analyse, dass der IRA keineswegs nur eine Bedrohung darstellt, sondern vielleicht sogar in erster Linie eine Chance, um in Europa industriepolitisch einen Gang höher zu schalten. Gerade da ansonsten die reale Gefahr der Produktionsabwanderung besteht, gibt der IRA einen starken Anreiz für Politik und Verwaltung auf allen Ebenen, in Europa ein attraktives Investitionsumfeld zu schaffen. Die Gefahr eines globalen Subventionswettlaufs gilt es richtig einzuordnen, denn es ist vor allem der innereuropäische Handel und Wohlstand, der über eine neue Investitionspolitik einen Schub erhalten soll. Dazu muss Europa seine Hausaufgaben machen – heute dringlicher denn je. Der IRA kann in dem Zusammenhang nicht nur als Anreiz, sondern sogar als Modell dienen, das in puncto Investitionsvolumen, regulatorischer Einfachheit und operativer Schnelligkeit Nachahmung auf europäischer Ebene finden kann. Er ist aber insbesondere auch ein Akt der Investitionssteuerung in die erforderliche Transformation unserer Industrie und Ökonomie, statt in erster Linie die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Unternehmen durch die direkten und indirekten Folgen einer Fokussierung auf eine stetig steigende CO_2-Bepreisung zu schwächen. Wir gehen in dieser Analyse deshalb darauf ein, was wir von den Amerikanern lernen und bei uns umsetzen können.

1. Der Inflation Reduction Act

Der IRA ist ein Überbleibsel des Build Back Better Plans, dessen Umsetzung am Widerstand des Demokraten Joe Manchin und der Republikaner im Senat gescheitert ist.[2] Joe Manchin hat statt eines noch ambitionierteren Aktionsplans mit einem ursprünglichen Volumen von knapp 3,5 Billionen US-Dollar (14 % des BIPs) zusammen mit dem Mehrheitsführer im Senat, Chuck Schumer, den IRA ausgehandelt und diesen mit einem Investitionsvolumen von ca. 739 Milliarden US-Dollar ausgestattet.[3] Im Kern ist der IRA ein Investitionsprogramm zur Beschleunigung der Energiewende und zur Re-Industrialisierung der USA, bei gleichzeitiger Defizitreduktion. Die spezifischen Ziele beinhalten:[4]

1. Defizitreduktion zur Inflationsbekämpfung;
2. Investitionen in heimische Energie- und Industrieproduktion;
3. Reduktion der Emissionen um 40 % bis 2030;
4. Der Gesetzesentwurf ermöglicht es Medicare, Preise für verschreibungspflichtige Medikamente auszuhandeln, und verlängert das erweiterte Affordable Care Act-Programm bis 2025;
5. Keine neuen Steuern für Familien, die 400.000 Dollar pro Jahr oder weniger verdienen, und keine neuen Steuern für KMUs.

Um seine Ziele zu erreichen, legt der IRA bestimmte Einnahme- und Ausgabeposten fest, die zudem dazu beitragen sollen, das Defizit zu reduzieren. Insgesamt stehen 433 Milliarden US-Dollar an zusätzlichen Investitionsausgaben – davon 369 Milliarden US-Dollar an Investitionen in Energiesicherheit und zur Bekämpfung des Klimawandels – 739 Milliarden US-Dollar an zusätzlichen Einnahmen gegenüber, die vor allem über eine strengere Durchsetzung der bisherigen Steuergesetze generiert werden sollen. Als Resultat entstünden aus dem IRA 300 Milliarden US-Dollar an Überschüssen, die zur Reduktion des Defizits beitragen würden. Tabelle 1 gibt eine Übersicht über die verschiedenen Posten.[5]

Tabelle 1

Zusätzliche Einnahmen		**Zusätzliche Investitionen**	
15% Mindeststeuersatz für Unternehmen	$ 313 Milliarden	Energiesicherheit und Klimawandel	$ 369 Milliarden
Reform der Medikamentenpreissetzung	$ 288 Milliarden	Erweiterung des Affordable Care Act	$ 64 Milliarden
Schließen von Steuerschlupflöchern und strengerer Vollzug bei der Einsammlung der Steuern	$ 138 Milliarden		
Gesamt	**$ 739 Milliarden**	**Gesamt**	**$ 433 Milliarden**

Unser Augenmerk richtet sich auf die wirtschafts-, nicht die gesundheitspolitischen Instrumente des IRA. Dessen Hauptbestandteil sind Steuergutschriften, die sogenannten Tax Credits. Zwei Drittel der 369 Milliarden US-Dollar, die für Energiesicherheit und Klimawandel bereitgestellt werden, gehen auf Steuergutschriften zurück.[6] Diese sind nicht gedeckelt! Es ist damit möglich, dass die Ausgaben insgesamt weit über die veranschlagte Summe hinausgehen (und die geplante Defizitreduktion zunichtemachen).[7]

- Steuergutschriften gibt es für zahllose Projekte zur Förderung der Erneuerbaren Energien und Minderung der Emissionen. So wird die Produktion von erneuerbarem Strom (inkl. dort entsprechend verstandener Atomenergie), von emissionsarmem Wasserstoff und von Komponenten für Wind- und Solarenergie sowie Batteriezellen gefördert. In Europa werden insbesondere die Subventionen für Wasserstoff als kritischer Standortvorteil für die USA gewertet. Die Preise für ein Kilogramm Wasserstoff werden zwischen 0,39 und 1,92 US-Dollar festgelegt, sodass sich der Business Case für Wasserstoff für viele Unternehmen nun rechnet.[8] Dies sollte dem Hochlauf der Wasserstoffindustrie einen wesentlichen Schub geben.
- Darüber hinaus werden Negativemissionstechnologien wie Carbon Capture and Storage (CCS) und Carbon Capture and Utilization (CCU) über Steuergutschriften gefördert.
- Unterstützt wird die emissionsfreie Mobilitätswende durch Steuergutschriften für Ladestationen, emissionsfreie Fahrzeuge (beispielsweise eine Förderung von 7.500 US-Dollar für Elektroautos) und saubere Kraftstoffe.
- Beim Wohnungsbau werden Tax Credits für Effizienzmaßnahmen herausgegeben.

Neben den Steuergutschriften bringt die US-Regierung

- spezielle Industrieprogramme auf den Weg,
- setzt Gebühren für den Ausstoß von Methan fest (»waste emission charges«),[9]
- stockt die Kreditermächtigungen für Energieinfrastruktur und Technologien um 367 Milliarden US-Dollar auf[10] und
- fördert mit zusätzlichen Tax Credits die Ansiedlung in einkommensschwachen Regionen sowie in Regionen, die bisher hauptsächlich auf die Förderung, die Verarbeitung, den Transport oder die Lagerung von Kohle, Erdöl oder Erdgas angewiesen waren und so die bisherige Energieversorgung der USA gewährleisteten.[11]

Neben den hohen Subventionen für Wasserstoff bilden die Produktionsanforderungen des IRA einen weiteren Punkt, der als Protektionismus klassifiziert und deshalb als »nicht-WTO konform« erachtet wird.[12] So gibt es zusätzliche Steuergutschriften, wenn bestimmte Anforderungen entlang der Wertschöpfungskette erfüllt werden:

- Wenn beispielsweise der gesamte Stahl (100 %), der in Windkraft- oder anderen Projekten verbaut wird, in den USA hergestellt wird. Dasselbe gilt für Eisen.

— Für die Wertschöpfungskette insgesamt gilt, dass mindestens 40 % der im Projekt verbauten Komponenten in den USA produziert werden müssen (und ein Produkt gilt wiederum als »in den USA hergestellt«, wenn mindestens 40 % der Wertschöpfung in den USA produziert wurden). Das bedeutet, dass vor allem einige wichtige Bauteile, die einen hohen Anteil der Wertschöpfung ausmachen – wie beispielsweise die Produktion der Elektrobatterien für Elektrofahrzeuge – in den USA angesiedelt werden, da die Steuergutschriften die Produktion dort sehr rentabel machen und sich die Anforderungen an den Anteil der inländischen Produktion schnell erfüllen lassen. Batteriezellenhersteller rechnen mit Steuergutschriften von 35 US-Dollar pro KWh, Batteriemodulhersteller mit Gutschriften von 10 US-Dollar pro KWh.[13] Die Bauteile, die einen geringeren Anteil in der Wertschöpfung haben, werden entsprechend weiterhin importiert werden können.

Ein zentraler Punkt des IRA ist auch, dass er »einige der stärksten arbeitsrechtlichen Schutzmaßnahmen und Anreize [enthält], die es je gab.«[14] Steuergutschriften setzen Mindestanforderungen voraus, die unter anderem mit der Bezahlung eines »üblichen« (prevailing) Lohns einhergehen – was wohl so interpretiert werden darf, dass der Mindestlohn allein nicht ausreicht.[15] Zudem muss eine Mindestanzahl an Auszubildenden eingestellt werden. Unternehmen, die von Steuergutschriften Gebrauch machen, aber sich nicht an diese Vorgaben halten, werden bestraft, während die Arbeitnehmer, die unterbezahlt wurden, die Differenz zum »üblichen Lohn« plus Zinsen erstattet bekommen.[16] Das Ziel der Biden-Administration ist somit, dass gut bezahlte und gewerkschaftliche Arbeitsplätze entstehen, was eine signifikante Kehrtwende in der Arbeitsmarktpolitik der Vereinigten Staaten bedeutet.

2. Einordnung in globale Entwicklungen

In Europa besteht die berechtigte und durch reale Beispiele bestätigte Befürchtung, dass die mit dem IRA gesetzten Anreize zu nennenswerter Abwanderung von Industrie führt. Dies insbesondere deswegen, weil es schon abseits der kriegsbedingten Preisentwicklungen für Energie keinen Industriestrompreis in Europa gibt, der im internationalen Kontext wettbewerbsfähig ist. Bevor der Frage nachgegangen wird, welche Antwort Europa finden muss, soll eine Einordnung des IRA im Kontext der Globalisierung erfolgen.

Denn der IRA hat durchaus positive Auswirkungen, die gewürdigt und als nützlich anerkannt werden müssen:

- Die Treibhausgasemissionen in den USA werden sich – erstens – bis 2030 um 30-40 % reduzieren (Vergleichsjahr 2005).[17] Das ist eine gute Nachricht für das Klima, denn ohne eine signifikante Reduktion der Emissionen in den Vereinigten Staaten bleiben die Klimaziele der internationalen Staatengemeinschaft unerreichbar.
- Zweitens werden die Kostensenkungen durch das Investitionsprogramm neue Technologien und Erkenntnisse fördern, von denen wiederum die weltweite Ressourcen- und Energiewende profitieren kann.
- Der dritte und vielleicht wichtigste Punkt ist, dass der IRA eine Initialzündung für eine Beschleunigung der Energie- und Ressourcenwende in Europa sein kann. Er verstärkt die Anreize, auf europäischer und nationaler Ebene stärker industriepolitisch zu agieren, das Regelwerk zu vereinfachen, die Prozesse zu beschleunigen und auch Geld in die Hand zu nehmen und zu investieren. Der pragmatische Ansatz der USA kann hinsichtlich der regulatorischen Einfachheit und des gewaltigen Investitionsvolumens ein Vorbild für uns sein. Der IRA erhöht zudem den Druck, Klimapolitik nicht nur über die Preise zu machen, die zwar ein notwendiges, aber lange kein hinreichendes Instrument zur Bewältigung der Energie- und Ressourcenwende sind, sondern den Weg zur Klimaneutralität wirtschaftspolitisch aktiv zu gestalten.

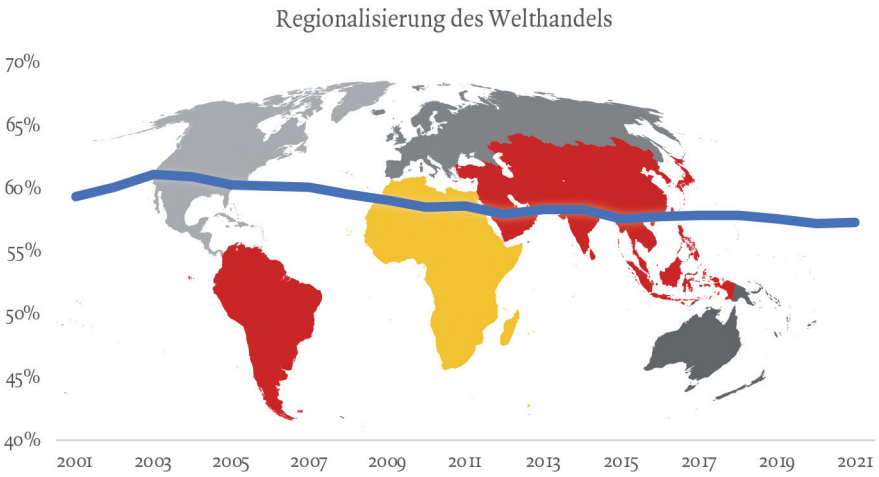
Wenn Europa eine geeignete Antwort auf den IRA findet, also entsprechende wirtschaftlich gute Investitionsbedingungen bieten kann, können wir eine globale win-win-Situation erleben. Unternehmen werden sowohl in den USA als auch hier bei uns investieren, denn Wirtschaft ist kein globales Nullsummenspiel. Dass es »in den USA Geld für Investitionen gibt und in Europa Gesetze und Vorschriften.«,[18] ist ein zu ändernder, aber auch änderbarer Befund. Wir brauchen eine gesamteuropäische Industriepolitik und Investitionsoffensive.

Ein Großteil der Diskussion wird unter der Annahme geführt, dass die Welt ein globaler Markt sei, sodass die Verlagerung der Produktion ans andere Ende der Welt die Produktion in der heimischen Region ersetzen kann. Das ist eine irreführende Annahme, denn die geographische Distanz spielt im Handel immer noch eine gewaltige Rolle. Der sogenannte Distanzkoeffizient des internationalen Handels wurde in der ökonomischen Theorie sogar als »die einzig wichtige Erkenntnis« bezeichnet, die

»dem Wandel der Zeit und dem Ansturm der ökonomischen Techniken«[19] widerstanden hat. Dieser Koeffizient besagt, dass das Volumen des Handels sich umgekehrt proportional zur Distanz entwickelt. Das bedeutet: »You double the distance, you half the trade«. Dabei zeigt sich der Koeffizient trotz der Entwicklung der Transportwege und der Digitalisierung erstaunlich konstant.[20]

Zwar gerät die globale Dimension der Wertschöpfungsketten immer wieder in das öffentliche Bewusstsein, wenn bestimmte Vor- oder Zwischenprodukte ausfallen, die einen geringen Teil der Wertschöpfung ausmachen, dafür aber regional stark konzentriert sind (wie beispielsweise die Chipproduktion in Taiwan) und damit erhebliche Auswirkungen auf die nachgelagerte Produktion haben. Doch quantitativ muss der internationale Handel – trotz unbestrittener Tragweite der Globalisierung – eher in Regionen gedacht werden. In einer Abkehr vom empirisch nicht haltbaren Bild der Hyperglobalisierung müssen wir festhalten, dass die Dimension der regionalen Integration, sei es beispielsweise die wirtschaftliche Integration des europäischen Binnenmarktes oder der NAFTA-Region, wichtiger für die Entwicklung der verschiedenen Regionen war als die Globalisierung.[21] Abbildung 1 veranschaulicht den prozentualen Anteil des Welthandels, der innerhalb der verschiedenen Regionen stattfindet.[22] Wir haben uns in der Auswahl auf die Regionen per Kontinent beschränkt: Afrika, Asien, Europa, Südamerika, Nordamerika und Ozeanien. Seit den frühen 2000er-Jahren ist der Anteil zwar stetig und leicht gesunken, jedoch ist er mit mehr als 57 % immer noch sehr hoch. Das bedeutet, weit mehr als die Hälfte des Handels findet nicht über die Kontinente hinweg statt, sondern innerhalb der Regionen – wobei vom Argument der zunehmenden Regionalisierung, welches im Rahmen der COVID-Krise aufgeworfen wurde, keine Spur zu sehen ist.

Abbildung 1



Daten: IWF DOTS, Steven Altman.

In Zusammenhang mit dem hohen Regionalisierungsgrad des internationalen Welthandels steht die überragende Bedeutung des Binnenkonsums für das Wachstum innerhalb der großen Wirtschaftsregionen. Schauen wir in Abbildung 2 auf die Beiträge zum BIP-Wachstum in den USA und in der Eurozone, zeigt sich, dass das Wachstum fast ausschließlich durch die Binnennachfrage bestimmt wird. In den Jahren, in denen es aufgrund einer Verbesserung der Leistungsbilanz positive Impulse aus dem Außenhandel gab, war der Gegeneffekt der eingebrochenen Binnennachfrage so groß, dass das Wachstum insgesamt negativ ausfiel.

Die Skalen in Abbildung 3 sind identisch gesetzt, sodass auch deutlich wird, was für unterschiedliche Wachstumsdynamiken beide Wirtschaftsräume in den vergangenen zwei Jahrzehnten durchlebten. In den USA hatten wir eine viel bessere, durch die starke Binnennachfrage getriebene Entwicklung (dabei hauptsächlich über die Nachfrage aus dem staatlichen Sektor). In Europa hingegen haben wir es aufgrund der Austeritätspolitik und des Lohndrucks mit weit weniger Dynamik zu tun gehabt. Wachstum wird also innerhalb der großen Wirtschaftsräume erheblich stärker davon bestimmt, was innerhalb dieser Wirtschaftsräume passiert und weniger darüber, wie hoch sich die eigenen Überschüsse gegenüber dem Rest der Welt auftürmen lassen.

Abbildung 2

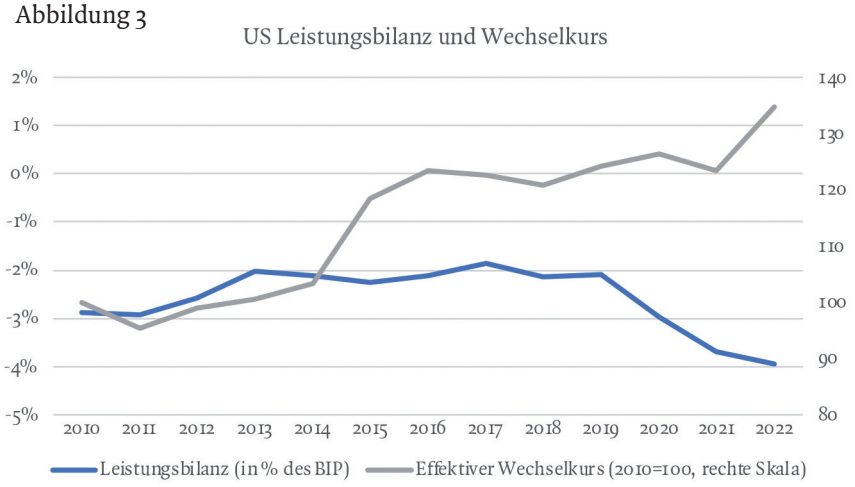
Daten: AMECO.

Welthandel wird mit Geld abgewickelt und Wechselkurse bestimmen, ob ein Land bzw. eine Region wie die Europäische Währungsunion wettbewerbsfähig ist. Die globalen Devisenmärkte sind dabei einer hohen Volatilität unterworfen, sodass Freihandelsinitiativen und -debatten eine Stabilisierung der Devisenmärkte vorausgehen müsste, damit der Freihandel auf soliden Füßen steht. Ansonsten kann es sein, dass man einige wenige Prozent Zölle beseitigt, die Effekte aufgrund der Wechselkursschwankungen jedoch im Nichts verpuffen. Selbst wenn es derzeit in den USA deshalb deutlich günstigere Energie gibt und der IRA ein neues, massives Investitionsprogramm in die Energiewirtschaft darstellt, heißt das nicht, dass die Produktion dauerhaft abwandern wird und der Rest der Welt mit Produkten aus den USA versorgt wird. Es besteht allerdings die ernste Gefahr, dass Unternehmen, deren deren geistiges Eigentum (IP) und Fachkräfte aus Europa durch US-amerikanische Unternehmen aufgekauft werden und wir einen Braindrain erleben. Gerade in der Wasserstoffwirtschaft gibt es dafür erste Anzeichen, die ein Gegenhandeln erforderlich machen.

Die Stärke des US-Dollars verursachte trotz der günstigeren Energiepreise eine Erosion der Wettbewerbsfähigkeit der amerikanischen Wirtschaft: Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der realen Wechselkurse der USA und deren Leistungsbilanz. In den vergangenen zehn Jahren wertete der US-Dollar kontinuierlich auf. Zwar reduzierte sich zu Beginn der 2010er-Jahre das Leistungsbilanzdefizit von 3 auf 2 % des BIP, doch der Renminbi-Schock und die anhaltende Flaute in der Eurozone Mitte der 2010er Jahre schwächten die Währungen in den Wirtschaftsräumen und sorgten für eine signifikante, reale Aufwertung des Dollars, womit das Defizit sich bei 2 % des BIP einpendelte. Mit dem Ausbruch der Coronakrise legte der US-Dollar nochmals zu und das Leistungsbilanzdefizit verdoppelte sich – trotz sich verbessernder Terms of Trade (Verhältnis der Export- zu den Importpreisen) – auf 4 % des BIP.

Günstige Energiepreise und gute Investitionsbedingungen per se mögen somit gute Bedingungen für wirtschaftliche Entwicklung sein. Die Beurteilung internationaler Wettbewerbsfähigkeit hängt aber von weiteren Faktoren ab, allen voran von den realen Wechselkursen. Gängige Prognosen der internationalen Organisationen gehen in den kommenden Jahren von einer Reduktion des Leistungsbilanzdefizits auf maximal 2 % des BIP aus.

Abbildung 3



Daten: IWF, BIS.

3. Der IRA als Jahrhundertchance für Europa

Europa muss und wird eine adäquate wirtschafts- und industriepolitische Antwort auf den IRA finden, die so zum Katalysator für die Beschleunigung der Energie- und Ressourcenwende werden wird und nicht in einer handelspolitischen Konfrontation mündet.

Die EU-Kommission hat dahingehend bereits erste Schritte eingeleitet. Mit der Vorstellung des »Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age« sollen vier Säulen das Fundament einer neuen wirtschaftspolitischen Ausrichtung bilden. Zunächst setzt die Kommission auf regulatorische Vereinfachungen, was in der Wirtschaft begrüßt wird. Es ist lange bekannt, dass die Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die tendenziell zunehmende Komplexität der Regulierungen die europäische Wirtschaft lähmen. Für wichtige Schlüsselindustrien der Zukunft soll es einen »vereinfachten regulatorischen Rahmen« und einen one-stop-shop für Investoren geben. Auch die Rohstoffversorgung, Energieinfrastruktur und das neue Strommarktdesign sollen ganz mit Blick auf die Erfordernisse der klimaneutralen Industriewirtschaft ausgerichtet werden, wobei aber gerade das Strommarktdesign sowohl Ambition als auch Industriefokus vermissen lässt.

Die zweite Säule ist die Verbesserung des Zugangs zu Finanzierungen. Dazu gehören Erleichterungen im Beihilferecht, verstärkte Investitionsunterstützung für Net-Zero-Technologien und -wertschöpfungsketten, Beschleunigung der IPCEI Genehmigungen und neue Geldtöpfe aus REPowerEU, InvestEU, dem Innovationsfonds sowie einem Souveränitätsfonds. Auch die gezielte Förderung der Wasserstoffproduktion und Steuererleichterungen werden angedacht. Die dritte und vierte Säule, die die wirtschaftspolitische Antwort komplettieren, sind Investitionen in die Aus- und Fortbildung der europäischen Fachkräfte und eine Offensive in der Handelspolitik, die die geostrategische Position Europas verbessert und die wirtschaftliche Resilienz durch eine höhere Diversifizierung stärkt.

Diese ersten Schritte, die die Kommission in den kommenden Monaten vertiefen will, sind ein guter Anfang – doch immer noch nicht ausreichend. Einerseits kommen sie zu zögerlich. Andererseits braucht es idealerweise kein Bündel von Einzelmaßnahmen, sondern ein abgestimmtes und kohärentes Gesamtpaket. Gerade das macht den amerikanischen IRA so stark. Es bleibt somit dabei, dass Europa seine »Hausaufgaben« erledigen muss. Dabei können wir uns in Sachen Pragmatismus und Investitionsvolumen von den USA inspirieren lassen:

- Erster Schritt: Aufsetzend auf die bisherigen Maßnahmen braucht es eine klare industriepolitische Zielsetzung. Für Europa kann das nur bedeuten, dass wir Klimaschutz und Wohlstand miteinander verbinden. Europa muss sich dafür weiter als Industriestandort verstehen und die industrielle Wertschöpfung für die nächsten Generationen neu aufstellen. Eine Re-Industrialisierung und hohe Investitionen sind dabei eine Conditio-sine-qua-non-Voraussetzung.
- Zweiter Schritt: Ähnlich wie in den USA, muss in Umsetzung des Verständnisses »whatever it takes« ein nicht gedeckelter Geldbetrag zur Verfügung gestellt werden. Bisher drehen sich in Brüssel viele Diskussionen um die Finanzierungsfrage. Noch nicht abgerufene Gelder des Recovery Fonds sollen umgewidmet werden, während einige Mitgliedstaaten des Nordens beim Souveränitätsfonds auf die Bremse drücken. Europa muss sich bewusstwerden, dass die Transformation

nicht am Geld scheitern darf. Das Investitionsvolumen in den USA beläuft sich auf »369 Milliarden US-Dollar plus X«, da die Steuergutschriften nicht gedeckelt sind und der geschätzte Betrag voraussichtlich deutlich überschritten wird. In Europa sollte über die EU-Institutionen und Mitgliedstaaten zunächst ein ähnlich hoher Betrag in den Raum gestellt werden, der nach oben hin jedoch überschritten werden darf. Falls ein solches Finanzierungsmodell nicht durchsetzbar ist, so sollte sich der zusätzliche Investitionsbedarf zumindest am Stand der wirtschaftswissenschaftlichen Forschung orientieren. Den zusätzlichen Investitionsbedarf schätzen Ökonomen in neuesten Studien derzeit auf zwischen 2 % und 6% des BIP der EU.[23] Die Investitionen müssten damit von derzeit 750 Milliarden Euro auf 1,125 Billionen Euro pro Jahr bis 2050 steigen, wenn die Klimaziele erreicht werden sollen. Da ein signifikanter Teil davon aus dem öffentlichen Sektor kommen muss, um die privaten Investitionen anzureizen, muss sich der zusätzliche Finanzierungsbedarf der öffentlichen Hand an den neuesten Zahlen orientieren. Nehmen wir die Untergrenze von 2 % des EU-BIP als Ausgangspunkt, so sollte der Souveränitätsfonds mit mindestens (!) 1 % des BIP der EU ausgestattet werden, um die Transformation zu finanzieren. Für einen solchen Kraftakt in Europa braucht es eine Kooperation der europäischen Institutionen und Mitgliedstaaten. Da es sich bei den Ausgaben ausschließlich um strategische und investive – nicht konsumtive (!) – Ausgaben handelt, werden die daraus resultierenden Produktivitätssteigerungen den Druck auf die Inflation geringhalten.

— Dritter Schritt: Das derzeitige Förderregime wird von viel bürokratischem Klein-Klein bestimmt. Das ist der falsche Weg. Ganz grundsätzlich ist zu überlegen, Förderprogramme stärker auf Forschung und Entwicklung (F&E) sowie Entwicklung und Einführung (E&E) zu fokussieren. Wenn es aber um die Schaffung von neuen Märkten oder deren Transformation geht, sind nicht EU-Beamte, sondern die Unternehmen selbst diejenigen, die Wettbewerbs- und Marktfähigkeit am Besten einschätzen können. Darum sind Steuergutschriften als Marktanreiz wesentlich effizienter. Die Politik sollte bestimmte grundsätzliche Anforderungen definieren, um von den Erleichterungen und Zuwendungen zu profitieren, anstatt ins Mikromanagement zu gehen – wie in den USA. Das bedeutet, Steuererleichterungen und Subventionen sollen all jenen zugutekommen, die, unabhängig von vordefinierten Technologien, zu Emissionseinsparungen beitragen, ihre Mitarbeiter angemessen bezahlen und tariflich organisiert sind. Sowohl die Privatwirtschaft als auch die Haushalte sollten zudem Steuergutschriften auf alles erhalten, was den Ausbau der Erneuerbaren fördert, wodurch man die Potenziale einer aufblühenden Schwarmintelligenz in der Breite nutzen könnte. Es muss auch möglich sein, Unternehmen vorübergehend bei ihren operativen Kosten (OPEX) zu unterstützen, weil gerade diese beim Wechsel zu klimafreundlicheren Produktionsmethoden ein größeres Hindernis als die initialen Investitionskosten (CAPEX) darstellen. Außereuropäische Unternehmen schließlich, die von den Subventionen profitieren, sollten in bestimmter Form dazu verpflichtet werden, europäischen Partnerunternehmen Zugang zu ihrer Technologie zu geben. Diese Verpflichtung müsste patentrechtlich entsprechend sauber und sorgfältig ausgestaltet werden.

- Vierter Schritt: Sofern das Investitionsprogramm steht, gilt es, die bürokratischen Hindernisse abzubauen, die eine effektive Umsetzung ausbremsen würden. Geld allein reicht nicht aus, denn der Zugang zu den bereitgestellten Investitionssummen muss einfach, zügig und praktisch sein sowie Planungssicherheit und Aussichten auf attraktive Renditen bieten. Andernfalls werden vorhandene Gelder nicht abgerufen. Die überholten Beihilferegeln müssen, wie in den ersten Vorschlägen der EU-Kommission angedeutet, an die neuen Realitäten der Weltwirtschaft angepasst werden. Sollten sich die EU-Mitgliedstaaten hier nicht einig werden, so könnte und sollte Deutschland zur Not über Steuervergünstigungen die Investitionsanreize schaffen, da die Steuerpolitik eines der wenigen Felder ist, in denen keine EU-Abstimmung nötig ist. Blockadehaltungen oder Stillstand sind keine Optionen, sodass dieser Weg der nationalen Industriepolitik offengehalten werden muss.
- Fünfter Schritt: Mit einer eigenen innereuropäischen Infrastrukturoffensive wird der nationalstaatenübergreifende Ausbau der Infrastrukturen des 21. Jahrhunderts (Breitbandausbau, Wasserstoffinfrastruktur etc.) vorangetrieben, um nationale Insellösungen zu vermeiden. Gleichzeitig gilt es dabei die Vorteile, die der europäische Föderalismus bietet, für ganz Europa zu nutzen. Die Regionen Europas haben unterschiedliche komparative Vorteile. Die sonnenreichen Regionen im Süden Europas beispielsweise eignen sich hervorragend zur klimaneutralen Energiegewinnung über PV-Anlagen, während im Norden der Wind stärker weht. Doch auch innerhalb der Länder gilt es, die regionale Diversität zu nutzen. Dazu sollten europaweit regionale Entwicklungsagenturen aufgesetzt werden, die sich in Projekten abstimmen, die auf den Bedarf der Transformation hin ausgerichtet sind. Einerseits kann dies lokale Projekte beispielsweise zum Hochlauf der Wasserstoffwirtschaft abstimmen, andererseits neue und disruptive Technologien fördern (nach dem Vorbild der SPRIND). Auch auf Personalebene können die regionalen Entwicklungsagenturen miteinander kooperieren, um so etwaigen Engpässen zu entgehen.

Neben dem Aufbau eines Souveränitätsfonds und der Lockerung der Beihilferegeln sollte zur Finanzierung des Programms der Aufbauplan NextGenerationEU und der mehrjährige europäische Finanzrahmen, die zusammen auf ein Volumen von 1,8 Billionen Euro kommen, nochmals aufgestockt werden. Das zusätzliche Volumen kann sich dabei an den Ausgaben der Amerikaner und dem Bedarf in Europa orientieren, wobei die zusätzlichen Belastungen der nationalen Staatshaushalte für alle dem europäischen Stabilitätsmechanismus unterliegenden Mitgliedstaaten von diesem ausgenommen werden müssen.

Die Anschubfinanzierung müsste durch eine Aufnahme frischen Kapitals auf den Finanzmärkten geschehen, zum Beispiel durch europäische Anleihen. Zur Refinanzierung bräuchte es eine enge Zusammenarbeit und Abstimmung der europäischen Institutionen. Die Refinanzierung den Mitgliedstaaten zu überlassen, würde nämlich aufgrund der bestehenden Ungleichgewichte bei den Refinanzierungskosten dazu führen, dass die Lasten ungleich verteilt werden würden und nicht alle Staaten im selben Maße profitieren könnten. Womöglich würde ein solcher Schritt auch bedingen, dass einige Mitgliedstaaten die notwendigen Investitionen unterlassen. Es gilt

somit, dass die Mitgliedstaaten in Kooperation mit der Kommission, der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der Europäischen Zentralbank (EZB) sicherstellen, dass die Finanzierungsbedingungen stabilisiert und die Kosten minimiert werden.[24]

Gleichzeitig können zur Gegenfinanzierung Maßnahmen genutzt werden, die idealerweise mit den übergeordneten Zielen des europäischen Investitionsprogramms übereinstimmen. Auf der Seite der Einnahmen sollte – ähnlich wie in den USA – auf eine striktere Steuergesetzgebung zurückgegriffen werden. Die EU schätzt, dass pro Jahr der öffentlichen Hand ca. eine Billion Euro durch Steuerhinterziehung und -vermeidung verloren gehen. Eine strengere Durchsetzung bestehender Steuergesetze sowie das Schließen von Steuerschlupflöchern könnte somit einen hohen Teil der Einnahmen zur Gegenfinanzierung bringen, ohne dass diese Mittel von den sich verändernden Zinskosten betroffen wären. Bei allzu starkem Widerstand einzelner Mitgliedstaaten oder Behörden gegen diese Pläne, die letztendlich in einem Stillstand münden könnten, sollte sich Deutschland mit einer Koalition der Willigen zusammenschließen und die für Europa gedachten Investitionsprogramme auf nationaler Ebene umsetzen und vorantreiben.

Die aus dem idealerweise genuin europäischen Programm resultierenden Investitionen würden der europäischen Wirtschaft einen gewaltigen Schub geben, ohne inflationstreibend zu wirken oder protektionistisch zu sein. Jedes Unternehmen wäre unter den vorgegebenen Bedingungen willkommen zu investieren. Zugleich würde dies die intraeuropäische Entwicklung fördern – und ähnliche Ziele sollten wir auch gemeinsam mit unseren Partnerregionen verfolgen. Je stärker die regionale Entwicklung und je tiefer die regionale Integration, desto resilienter und nachhaltiger können die verschiedenen Wirtschaftsräume dieser Welt agieren. Die technologischen Innovationen, die sich im Zuge der Investitionen im Kampf gegen den Klimawandel ergeben werden, sollten möglichst offen zugänglich sein, damit die internationale Staatengemeinschaft die Jahrhundertaufgabe bewältigt und weitere Innovationen daraus entstehen. Darauf sollten sich die Verhandlungen der Staaten konzentrieren. Interkontinentalen Handel wird es selbstverständlich weiterhin geben und er wird auch weiterhin einen wichtigen Bestandteil der wirtschaftlichen Entwicklung ausmachen. Jedoch wird die Priorität in der Wirtschaftspolitik vor allem darauf liegen müssen, eine nachhaltige und dynamische Entwicklung in den Regionen in Gang zu setzen.

Was mögliche Divergenzen in der Wettbewerbsfähigkeit der verschiedenen Regionen betrifft, so sollten sich hierzu die Zentralbanken und Regierungen der Welt zusammenfinden und an einer Reform des globalen Währungssystems arbeiten. Die Auf- und Abwertungen würde man nicht mehr den spekulationsanfälligen, globalen Devisenmärkten überlassen, sondern durch kontrollierte Interventionen für eine Stabilität der realen Wechselkurse sorgen und auf diese Weise dem Aufbau hoher Ungleichgewichte im Außenhandel vorbeugen. Für den weiterhin stattfindenden interkontinentalen Welthandel wäre in dem Fall gar die Grundlage geschaffen, um von einem genuinen Freihandel zu sprechen, von dem am Ende alle Beteiligten profitieren.

Endnoten

[1] https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text.

[2] https://www.dezernatzukunft.org/us-inflation-reduction-act-der-wolf-im-schafspelz/#_ftn1.

[3] Ebd.

[4] https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf.

[5] https://www.democrats.senate.gov/imo/media/doc/inflation_reduction_act_one_page_summary.pdf.

[6] https://www.dezernatzukunft.org/us-inflation-reduction-act-der-wolf-im-schafspelz/#_ftn1.

[7] Ebd.

[8] Ebd.

[9] https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text.

[10] https://www.dezernatzukunft.org/us-inflation-reduction-act-der-wolf-im-schafspelz/#_ftn1.

[11] https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/19/fact-sheet-the-inflation-reduction-act-supports-workers-and-families/.

[12] https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/habeck-inflation-reduction-act-nicht-wto-konform-18480129.html.

[13] https://www.finanztrends.de/die-herstellung-von-ev-batterien-in-den-usa-wird-fuer-die-naechsten-jahrzehnte-sehr-profitabel-sein-munsters-sagt-dass-diese-5-aktien-einen-grossen-gewinn-versprechen/.

[14] https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/19/fact-sheet-the-inflation-reduction-act-supports-workers-and-families/.

[15] https://www.dezernatzukunft.org/us-inflation-reduction-act-der-wolf-im-schafspelz/.

[16] https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/08/19/fact-sheet-the-inflation-reduction-act-supports-workers-and-families/.

[17] https://www.dezernatzukunft.org/us-inflation-reduction-act-der-wolf-im-schafspelz/.

[18] Zitat Sabine Nallinger, Vorständin der Stiftung KlimaWirtschaft, in: https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/klimaschutz-in-den-usa-gibt-es-geld-um-zu-investieren-in-europa-gibt-es-gesetze-und-vorschriften/28782648.html. Die sogenannten wichtigen Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (»IPCEI« für das englische »Important Project of Common European Interest«) sind in der Hinsicht ein Beispiel dafür, wie sehr die europäische Wirtschaft den Amerikanern hinterher ist. Während letztere mit dem IRA ein gesamtwirtschaftliches, industriepolitisches und mit massiven Investitionen ausgestattetes Programm auf die Beine stellen, kommt Europa über einzelne, projektbasierte Initiativen mit deutlich geringerem Volumen nicht hinaus (die zudem sehr bürokratisch gestaltet sind und nur sehr langsam anlaufen).

[19] https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecb.wp2252~ff1d083655.en.pdf.

[20] https://www.jstor.org/stable/40043123.

[21] Colin Hay in Global Political Economy, https://global.oup.com/academic/product/global-political-economy-9780198820642?cc=de&lang=en&.

[22] Wir danken Prof. Steven Altman von der New York University Stern School of Business für das Teilen der Daten

[23] https://wiiw.ac.at/rrf-2-0-a-permanent-eu-investment-fund-in-the-context-of-the-energy-crisis-climate-change-and-eu-fiscal-rules-dlp-6425.pdf

[24] Kritik wird geäußert, dass sich die EU nicht auf einen ambitionierteren Gaspreis-Cap geeinigt hat. Die in viele EU-Staaten aufgelegten Programme zur Entlastung der Verbraucher (»Preisbremsen«) binden in hohem Maße Geld, das man ansonsten gut für ein solches Investitionsprogramm hätte verwenden können. Allein in Deutschland sind dies rund 50 Mrd. Euro für die Gaspreisbremse und ein vergleichbarer Betrag für die Strompreisbremse.

Impressum

Herausgeber **Wirtschaftsforum der SPD e.V.**
vertreten durch das geschäftsführende Präsidium
Prof. Dr. Ines Zenke (Präsidentin)
Heiko Kretschmer (Schatzmeister)
Prof. Dr. Susanne Knorre (Vizepräsidentin)
Matthias Machnig (Vizepräsident)
Philipp Schlüter (Vizepräsident)
Michael Wiener (Vizepräsident)

V.i.S.d.P. Dr. Frank Wilhelmy, Geschäftsführer

Registereintrag im Vereinsregister beim Amtsgericht Charlottenburg unter der Registernummer VR 33920. Das Wirtschaftsforum der SPD e.V. ist registrierter Interessenvertreter zur Registernummer: R000328 des Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag und unterliegt dem gesetzlichen Verhaltenskodex des LobbyRG.

Anschrift Dorotheenstraße 35
10117 Berlin

Telefon +49 (0)30 400 40 660
Fax +49 (0)30 400 40 666
E-Mail mail@spd-wirtschaftsforum.de
Internet spd-wirtschaftsforum.de

Gestaltung und Satz Anette Gilke, Hannover

April 2023

www.spd-wirtschaftsforum.de