

Europäische Antworten auf den US-Inflation Reduction Act (IRA) der USA

Eine Einschätzung der IHK-Organisation

Problemstellung

Bestandteile des IRA benachteiligen deutsche Unternehmen und schwächen gerade inmitten der Energiekrise den Industriestandort Deutschland. Diese Diskriminierung sollte in EU-Verhandlungen klar adressiert werden – auch um einen Subventionswettkampf zu verhindern.

Gleichzeitig ist der IRA ein Weckruf für eine neue Wettbewerbsagenda der EU. Anstelle von Abschottung sollte Europa seine wirtschaftliche Attraktivität durch Verbesserung der allgemeinen Standortbedingungen, wie z. B. durch Bürokratieabbau und enge internationale Partnerschaften, stärken.

Warum ist der IRA für die deutsche Wirtschaft relevant?

Am 16.08.2022 trat der IRA in Kraft. Dieser sieht unter anderem 369 Milliarden USD in Form von Zuschüssen Steuergutschriften und Darlehen für Investitionen in den Klimaschutz vor. Damit soll unter anderem der Ausbau Erneuerbarer Energieerzeugung gefördert, die Energieeffizienz in Privathaushalten verbessert und Emissionen von Gas- und Kohlekraftwerken sowie landwirtschaftlichen Betrieben, Häfen und Gemeinden reduziert werden. Für die deutsche Wirtschaft ist es von großer Bedeutung, dass die USA ihr Ambitionsniveau im Bereich Klimaschutz steigern und sich neue Möglichkeiten der Zusammenarbeit, auch im Vorgehen gegen carbon leakage, ergeben. In diesem Zusammenhang ergeben sich für manche deutsche Unternehmen durch den IRA verstärkte Geschäftschancen, etwa für erneuerbaren Energien und Wasserstoffinfrastruktur insbesondere für bereits in den USA aktive Betriebe, aber auch in punkto Zulieferungen aus Deutschland im Bereich des Maschinenbaus. Die Auslandshandelskammern unterstützen diese Bemühungen.

Gleichzeitig sind bereits jetzt bestimmte Investitionsentscheidungen deutscher Unternehmen auch auf den IRA zurückzuführen, die zulasten des Wirtschaftsstandorts Deutschland und Europas gehen, da die US-Zuschussgewährung an hohe US-Wertschöpfungsanteile gebunden ist. Mit Blick auf bestehende Zuliefererstrukturen und Forschungsstandorte ergeben sich somit Herausforderungen für größere Teile der deutschen Wirtschaft, insbe-

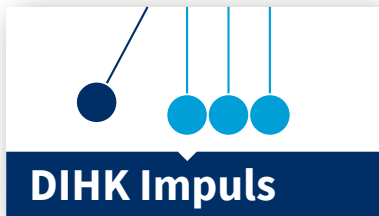
sondere für kleine und mittelständische Unternehmen, die den Hauptsitz ihrer Produktion an heimischen Standorten haben.

Besonders relevant sind US-Förderprogramme, die klar gegen Welthandelsregeln verstoßen sowie Unternehmen mit Produktion in Deutschland diskriminieren: Käufer neuer Elektroautos erhalten z. B. eine Steuergutschrift von bis zu 7.500 USD. Bedingung für die Förderung ist die Endmontage in den USA, Kanada oder Mexiko. Hinzu kommen kontinuierlich steigende Lokalisierungspflichten für die in den Autos verwendeten Batterierohstoffen, wobei Ausnahmen für Länder bestehen, die mit den USA Handelsabkommen haben. Die EU hat bisher kein Handelsabkommen mit den USA und dort gibt es derzeit keine politischen Mehrheiten, Drittstaaten neuen Marktzugang zu geben. Insbesondere bei neuen Schlüsseltechnologien wie dem Wachstumsmarkt E-Automobilität, aber auch in anderen Bereichen können durch den IRA so bedeutende Handelsnachteile entstehen und Verlagerungen gerade erst entstehender Wertschöpfungsketten erfolgen.

Zum Vergleich investiert die EU im Allgemeinen und in Deutschland im Besonderen ebenfalls viele Milliarden Euro in grüne Technologien. Aus dem EU-weiten Wiederaufbaufonds „NextGenerationEU“ (NGEU) werden 296 Mrd. Euro in Dekarbonisierung investiert. Der wesentliche Unterschied zum IRA liegt in den Nutznießern. Das sind beim IRA nur in den USA gezielt private, vor Ort ansässige Unternehmen. Damit erreichen sie im internationalen Wettbewerb einen direkt spürbaren Wettbewerbsvorteil.

Die US-Lokalisierungspflichten etwa im Automobil- und Batteriebereich sind gegenüber Unternehmen mit Produktion in Deutschland wettbewerbsverzerrend. Da in den betroffenen Branchen große Zuliefererstrukturen mit vielen Arbeitsplätzen bestehen, können Produktionsverlagerungen in die USA bedeutende negative Auswirkungen auf den Industriestandort Deutschland entfalten. Während derzeit etwa die deutschen E-Autoexporte in die USA stark ansteigen, ist durch den IRA eine perspektivische Exportdämpfung von Produkten zu erwarten, deren Produktion in die USA verlagert wird.

In einer aktuellen Umfrage der Deutsch-Amerikanischen Handelskammern (AHK USA) geben 17 Prozent der deut-



schen Unternehmen in den USA den IRA als einen Grund an, ihre Investitionen dort auszuweiten¹. Für deutsche Unternehmen, die hierzulande produzieren und ihre Waren in die USA liefern, ergeben sich dadurch also schon jetzt Wettbewerbsnachteile. Die USA sind schließlich der wichtigste Exportmarkt Deutschlands mit einem jährlichen Exportvolumen von 156 Mrd. Euro.

Die EU und USA versuchen seit Jahren gemeinsam, Lücken im Regelwerk der Welthandelsorganisation für Industriesubventionen zu schließen, die durch anhaltende wettbewerbsverzerrende Praktiken u.a. Chinas den Industriestandorten in Europa und den USA schaden. Diese Bemühungen stört der IRA empfindlich. Es droht ein transatlantischer Subventionswettbewerb, aber auch das Risiko von Nachahmungseffekten durch andere Staaten, mit wettbewerbsverzerrenden Steueranreizen den globalen Standortwettbewerb zu verschärfen.

Wie sollte die EU mit den USA verhandeln?

Die EU sollte sich in den USA energisch dafür einsetzen, dass europäische Unternehmen bei IRA-Förderungen der dortigen Wirtschaft gleichgestellt werden. Die EU-US IRA Task Force und ein möglicher Rohstoffclub sind wichtige Schritte dazu.

Da eine IRA-Änderung nicht absehbar ist, liegt der Fokus der Verhandlungen auf den Umsetzungsrichtlinien zur Implementierung der Steuergutschriften. Diese sollten so ausgestaltet werden, dass europäische den nordamerikanischen (kanadischen bzw. mexikanischen) Unternehmen gleichgestellt sind.

Auch die Einstufung des Transatlantic Trade and Technology Councils (TTC) oder des EU-US Zollabkommens aus dem Jahr 2020 als Handelsabkommen durch die US-Seite für die relevanten IRA-Vorgaben wäre wichtig, um europäische Lieferketten im Batteriebereich nicht zu schädigen. Darüber hinaus sollte der TTC globale Zukunftsstandards setzen und weitere Handelshemmnisse gemeinsam abbauen. Abgeschwächt werden sollte auch die IRA-Vorgabe, dass für Installationsteams, die aus mehr als vier Personen bestehen, ein Lehrling in einem amerikanischen Ausbildungsprogramm eingeschrieben sein muss. Hierzu sind Umsetzungsrichtlinien nötig, die ausländische Montage-teams auf „IRA“-Baustellen von den Ausbildungsanforderungen ausnehmen. Sie könnten auch vorsehen, dass der Ausbildungsnachweis im Heimatland möglich ist.

Ein transatlantisches Abkommen über die gegenseitige Anerkennung für definierte „Clean Technologies“ würde außerdem für die Unternehmen Bürokratie abbauen und den Handel erleichtern. Schließlich sollte sich die EU auch dafür einsetzen, dass die USA eine wieder konstruktivere Rolle bei der WTO-Reform einnimmt und die Blockade des WTO-Berufungsgremiums beendet.

Wie sollte sich die EU selbst aufstellen?

Der IRA ruft nach einer neuen Wettbewerbsagenda der EU. Europa muss seine Hausaufgaben machen, um als Wirtschaftsstandort auch zukünftig bestehen zu können. Wichtig sind dabei pragmatische Ansätze, um die politischen Ziele bei der Defossilisierung zusammen mit den Unternehmen praktisch umsetzbar zu gestalten. Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und Wohlstand in Deutschland und Europa gehen Hand in Hand.

Der international eng vernetzten deutschen Wirtschaft würde dabei neuer Protektionismus, wie etwa Lokalisierungspflichten für EU-Subventionen und die Abschottung des EU-Beschaffungsmarkts nach US-Vorbild, schaden – erst recht angesichts der aktuellen geopolitischen Lage, die eine Diversifizierung und Absicherung von Lieferketten nötig macht. Stattdessen sollte die EU mit wichtigen Handels- und Rohstoffpartnern wie Mercosur, Indien und Indonesien Handelsabkommen abschließen, aber auch mit Partnern in existierenden Handelsabkommen bei Spitzentechnologie bzw. Forschung und Entwicklung wie z. B. Japan enger zusammenarbeiten. Diese Abkommen eröffnen neue Marktchancen, verhindern aber auch Exportverbote für kritische Rohstoffe, die für die Transformation notwendig sind und erhöhen letztlich die Resilienz unserer Unternehmen und der europäischen Volkswirtschaft.

Es ist höchste Zeit für eine neue Strategie, wie Europa im weltweiten Vergleich zu einem innovativen Industriestandort werden kann. Wichtig dabei ist, die horizontalen Standortfaktoren, wieder in den Fokus zu stellen. Statt einer detaillierten Regulierungsagenda, die fortlaufend neue Bürokratie und Berichtspflichten sowie Unsicherheiten für Investoren schafft, sollten der Bürokratieabbau, auch durch eine stärkere Harmonisierung von steuerlichen Bemessungsgrundlagen, z.B. bei der Mehrwertsteuer, vorangehen und Innovationen in allen Bereichen ermöglicht werden. Generell sollte für jede neu eingeführte Regulatorik eine alte ersetzt werden (One-in-one-out-Prinzip) und ein ganzheitlicher regulatorischer

¹ German American Business Outlook 2023: <https://ahk-usa.net/gabo>



Ansatz voneinander abweichende und widersprüchliche Einzelregulierungen verhindern. Der Zugang zu gut ausgebildeten Fachkräften (sowohl durch die Ausbildung von Fachkräften vor Ort, aber auch die Erhöhung der Attraktivität von Deutschland für innovative und hochqualifizierte Fachkräfte aus dem Ausland), leistungsfähiger Infrastruktur, erschwinglichem Kapital für private Investoren und bezahlbarer Energie muss ebenso gewährleistet werden wie die Möglichkeit zu zukunftssträchtiger Forschung und Entwicklung. Der freie Dienstleistungsverkehr muss EU-weit vorangebracht werden. Insbesondere die Entsendung von Arbeitnehmern in der EU sollte vereinfacht und vereinheitlicht werden. Statt über neue EU-Schulden in den globalen Überbietungswettbewerb für Subventionen einzusteigen, sind in Investitionsanreize in der Breite durch eine wettbewerbsfähige steuerliche Belastung mit modernen Abschreiberegeln zu ermöglichen. Zielgerichtet sind Anreize insbesondere im Energie- und Technologiebereich nötig. Ziel in diesem Feld muss es sein, Betriebe und Arbeitsplätze in Europa zu halten bzw. aufzubauen und die Technologieführerschaft gerade im Zuge der Klimawende bei Transformations- und Zukunftstechnologien zu gewinnen und auszubauen, z. B. in Deutschland beim Know-How bei Elektrolyseuren. In Summe bedarf es einer breiten Innovations- und Standortpolitik, die sowohl kleine, junge und mittelständische Unternehmen als auch größere Unternehmen berücksichtigt.

Wie ist die Antwort der EU-Kommission auf den IRA zu bewerten?

Mit dem „Green Deal Industrial Plan for the Net-Zero Age“ hat die EU-Kommission einen ersten Plan vorgelegt, wie eine europäische Antwort auf den IRA aussehen könnte. Ihr Maßnahmenpaket ruht auf vier Säulen: einem berechenbaren und vereinfachten Regelungsumfeld, einem schnelleren Zugang zu ausreichenden Finanzmitteln, verbesserten Qualifikationen und dem offenen Handel für resiliente Lieferketten. Dieser Ansatz unterstreicht, dass mehr Finanzmittel alleine nicht reichen, sondern eine umfassende Agenda für Wettbewerbsfähigkeit notwendig ist.

Der Plan der EU-Kommission enthält jedoch in den meisten Säulen in erster Linie eine Auflistung vieler bereits vorher angekündigter Maßnahmen und in geringerem Maße neue Ansätze oder Ideen zu deren effektiver Durchsetzung. Deshalb sollte dieser Plan konkreter und verbindlicher ausgearbeitet werden, um bestehende Standortnachteile wettmachen zu können.

Gleichzeitig sind Maßnahmen der EU-Kommission kritisch zu betrachten, die in Richtung „Managed Trade“ und

staatliche gelenkte Wirtschaft gehen. Anstelle von staatlichen Diversifizierungspflichten, Produktionsvorgaben und mehr Bürokratie durch Dokumentations- und Meldepflichten, komplexe Tatbestandsvoraussetzungen sowie zusätzliche Prüfungen durch Behörden sollten Anreize und Ermutigungen für mehr Forschung und Entwicklung, Innovation und Produktion für die Unternehmen in Europa im Fokus stehen.

Der Vorschlag der EU-Kommission, Genehmigungsverfahren für Net-Zero Industries durch feste Zeitlimits und „One-Stop-Shops“ in der Verwaltung zu beschleunigen, ist aus Wirtschaftssicht ein richtiger Ansatz. Allerdings sollten Genehmigungsverfahren in allen Wirtschaftsreichen beschleunigt und vereinfacht werden, nicht nur im Bereich der im Net-Zero-Plan adressierten Industrien. Von Seiten der Unternehmen wird dies seit Jahren gefordert. Während der Pandemie und des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine wurden ausgewählte Genehmigungsverfahren erheblich beschleunigt, das sollte die neue Standardgeschwindigkeit sein – auch über „Net-Zero-Industries“ hinaus. Zudem sollte die Definition der Net-Zero Industries alle Branchen umfassen, die bei Erhalt von Wertschöpfung und Beschäftigung zur Reduktion von Schadstoffen beitragen können.

Wichtige Projekte von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI) können in strategisch relevanten Bereichen wie kritischer Infrastruktur eine bedeutende Rolle spielen, um auch mit Hilfe staatlicher Förderung Wertschöpfungsketten in der EU aufzubauen, beispielsweise im Bereich Wasserstoff. Die Notifizierung von IPCEI dauert jedoch gegenwärtig zu lange und bremst Innovationen aus. Es ist daher wichtig, wie von der Kommission angekündigt, Best Practices für die Ausgestaltung von IPCEI zu identifizieren und sich zwischen Mitgliedstaaten und EU verlässlich auf ein gemeinsames Vorgehen für die Notifizierungsverfahren zu einigen. Eine Anhebung der Schwellenwerte ohne Notifizierung könnte KMU die Teilnahme an IPCEI ermöglichen bzw. vereinfachen.

Nach dem „Think-Small-First“-Prinzip der EU dürfen strategische Ziele nicht dazu führen, KMU praktisch von Vergabeverfahren auszuschließen. Dies gilt auch für die öffentliche Auftragsvergabe, die nicht mit zusätzlichen Anforderungen überfrachtet werden sollte, weil dies KMU benachteiligt. Zusätzliche Nachhaltigkeitsanforderungen sind nach Ansicht der Mehrheit der Unternehmen nur dann mit Wirtschaftlichkeit und Wettbewerb vereinbar, wenn sie auftragsbezogen sind und vom öffentlichen Auftraggeber einfach kontrolliert werden können.



Zusätzlich notwendige Maßnahmen

In direkter Konkurrenz zu ausländischen Beihilfen und Steuererleichterungen, wie im IRA der USA vorgesehen, kann es notwendig sein, vorübergehend ähnliche Programme in Europa aufzusetzen. Die Grenze für nachahmende Maßnahmen und Ausnahmen von regulären Regeln sollte dort sein, wo es innerhalb des Binnenmarkts zu Verzerrungen bzw. Fragmentierungen und wo es in den Außenbeziehungen zu Verletzung von WTO-Regeln kommt. Abwerbung von Unternehmen oder ineffiziente Förderungen sollten nicht stattfinden, denn sie schaffen dauerhafte Abhängigkeiten und/oder zementieren Technologien bzw. Produktionsverfahren, die im Wettbewerb nicht bestehen können.

Immer sollte geprüft werden, ob eine Förderung strategischer Sektoren unvermeidlich ist, um Klimaziele zu erreichen und dabei die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten sowie Abhängigkeiten zu verhindern. Auch ist zu überprüfen, ob weniger eingriffsintensive Instrumente ähnlich gut wirken und weniger Gefahren der Fehlsteuerung beinhalten. In jedem Fall sollte die Förderung bei marktreifen Technologien überdacht werden.

Gleichzeitig sollten die EU-Mitgliedstaaten zur Stärkung der europäischen Wirtschaft eine tiefere Integration des Binnenmarktes samt nötiger Marktharmonisierung vorantreiben. Als Reaktion auf Steuervergünstigungen für Clean Tech Produkte in anderen Ländern sollte es auch innerhalb der EU möglich sein, eigene Steuervorteile insbesondere bei Abschreibungen zu schaffen, um die Abwanderung von Unternehmen zu verhindern. Die Möglichkeit, Investitionen durch Steuervorteile anzuregen, ist ein zielgerichtetes Förderinstrument. Eine offene Formulierung bei diesem Instrument gibt den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, durch unterschiedliche Maßnahmen (z.B. Befreiungen oder Änderungen der Bemessungsgrundlage) die gewünschte Lenkungswirkung zu erzielen. Diese müssen sich jedoch in die Steuersystematik der Länder einfügen und dürfen keine Fehlanreize und keine Verzerrungen im Binnenmarkt auslösen.

Der IRA setzt primär auf Tax credits (Steuerzuschüssen) ggf. versehen mit einem sog. Direct pay-Wahlrecht. Dieses besagt, dass der Steuerpflichtige anstelle der steuerlichen Anrechnung eine Erstattung verlangen kann. Wichtig ist dabei, dass sich steuerliche Maßnahmen in die neue Systematik des OECD/IF-Projektes zur Besteuerung der digitalisierten Wirtschaft (2 Pillar Model) eingliedert, so dass nicht am Ende in anderen Staaten nachbesteuert wird. Im Gegensatz zum IRA sollte jegliche Form von europäischen Steuervorteilen außerdem WTO-konform ausgestaltet sein. Local Content Anforderungen, also die

Bedingung, dass Produkte, z. B. beim Kauf eines Elektroautos, zu einem hohen Anteil in der EU produziert sein müssen, um von den Steuervorteilen profitieren zu können, müssen vermieden werden.

Fazit

Europa sollte seine wirtschaftliche Attraktivität durch Bürokratieabbau, Innovationen und enge internationale Partnerschaften stärken. Es sollte als bedeutender Binnenmarkt selbstbewusst auftreten und mit Handelsabkommen die internationale Arbeitsteilung fördern, statt auf Abschottung zu setzen. Wenn diskriminierende Elemente des IRA nicht in Verhandlungen beseitigt werden können, sollte die EU zusätzlich zu den notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der Standortattraktivität auch die Möglichkeit schaffen, mit steuerlichen Anreizen reagieren zu können, wenn andernfalls die konkrete Abwanderung von Unternehmen droht. Mit diesem Mix an Maßnahmen kann die EU sich selbst fit machen im globalen Wettbewerb um „Clean Tech“ Produkte und andere Zukunftstechnologien. Wichtig sind am Ende pragmatische Ansätze, die sowohl die USA als Allianzpartner in Zeiten des Ukraine-Kriegs als auch Europa stärken.

Wer wir sind

Unter dem Dach der Deutschen Industrie- und Handelskammer (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich die DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK – vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.

Darüber hinaus koordiniert die DIHK das Netzwerk der 150 Auslandshandelskammern, Delegationen und Repräsentanzen der Deutschen Wirtschaft in 93 Ländern.

