

ZWISCHEN KLIMASCHUTZ & UMBRUCH IN DER WELTWIRTSCHAFT INFLATION REDUCTION ACT (IRA) UND DIE ANTWORT DER EU

Von
Norbert Templ

Europa steht vor einer industriepolitischen Wende. Vorrangig geht es dabei darum, den industriellen Wandel hin zur Klimaneutralität intern zu beschleunigen. Aber es geht auch um eine industriepolitische Antwort auf den „Inflation Reduction Act“ der USA und das Streben Chinas nach globaler Technologieführerschaft.

US-Investitionspaket zur Bekämpfung des Klimawandels

Am 16.8.2022 unterzeichnete US-Präsident Joseph Biden nach monatelangen Verhandlungen den „Inflation Reduction Act“, der Anfang 2023 in Kraft getreten ist. Es handelt sich um ein umfassendes Rechtsinstrument, das eine Reihe finanzieller Anreize enthält, um den Übergang der USA zu einer kohlenstoffarmen Wirtschaft zu beschleunigen und die Klimakrise zu bekämpfen.

Es sieht neue Steuereinnahmen in Höhe von 737 Mrd.\$ (neue Unternehmenssteuer, verstärkter Steuervollzug, eine Reform der Preisgestaltung für verschreibungspflichtige Medikamente) und Ausgaben in Höhe von 437 Mrd.\$ für die Bekämpfung des Klimawandels und die Verbesserung der öffentlichen Gesundheit vor. Der Rest soll der Verringerung des Budgetdefizits dienen.

Die wichtigsten Investitionsbereiche des Inflation Reduction Act in Mrd. Dollar



Mit über 370 Mrd. \$ fließt ein Großteil der Ausgaben in saubere Energien, Umweltgerechtigkeit und Klimaschutz. Der IRA ist die wichtigste Klimagesetzgebung in der Geschichte der Vereinigten Staaten und soll die Treibhausgasemissionen der USA bis 2030 um 40% unter das Niveau von 2005 senken. Es wird erwartet, dass mit den vorgesehenen

Maßnahmen im nächsten Jahrzehnt Investitionen im Wert von 3.500 Mrd. \$ in neue Energieinfrastrukturen angestoßen werden, vor allem in Windkraft- und Solaranlagen, aber auch in die Produktion von Wasserstoff und in die Bereitstellung von Komponenten für saubere Energie wie Batterien, oder die Gewinnung und Verarbeitung kritischer Mineralien. Damit sind endlich auch die USA auf einen Kurs in Richtung Dekarbonisierung und ökologische Modernisierung eingeschwenkt, was grundsätzlich sehr begrüßenswert ist.

Übersicht über die Bedingungen für den Erhalt von Steuervergünstigungen

Steuervergünstigungen für ...	Wann anwendbar
Lohnanforderungen	Arbeitnehmer*innen müssen während der Bauarbeiten für unter dem IRA subventionierte Projekte und in einigen Fällen auch für künftige Wartungsarbeiten nach bestimmten Vorschriften entlohnt werden.
Ausbildungsanforderungen	Die geleisteten Arbeitsstunden von Auszubildenden müssen einen bestimmten Prozentsatz der insgesamt an einem Bauprojekt geleisteten Arbeitsstunden ausmachen (Baubeginn 2022: 10 %, 2023: 12,5 %, ab 2024: 15 %).
Finanzschwache Kommunen	Kommunen mit einer Armutsquote von mindestens 20 % sowie einem mittleren Familieneinkommen von 80 % oder weniger im Vergleich zum landesweiten Durchschnitt.
Fossil geprägte Kommunen	Kommunen, in denen es 1) seit 1999 eine Bergwerkschließung, 2) seit 2009 Schließung eines Kohlkraftwerks oder 3) seit 2009 zu dem Verlust von Arbeitsplätzen im Zusammenhang mit fossilen Brennstoffen kam und deren Arbeitslosenquote über dem nationalen Durchschnitt liegt.
Local-Content-Anforderungen	Eisen und Stahl muss zu 100 % in den USA produziert sein. Für Produkte wie elektrische Autos, Solar- oder Windanlagen gilt, dass ein bestimmter Anteil des Produktes in den USA hergestellt werden muss. Dieser Anteil liegt 2023 bei 40 % mit einer graduellen Steigerung auf 55 % bis 2026. Bei Batterien liegt dieser Anteil bei 80 % im Jahr 2026.

Eine „neue Ära für die amerikanische Fertigung“

Eine Vielzahl der vorgesehenen Maßnahmen (z.B. Steuergutschriften für sauberen Strom und saubere Fahrzeuge) zielen gleichzeitig darauf ab, die inländische Produktion zu fördern und damit eine „neue Ära für die amerikanische Fertigung“ einzuleiten. Insgesamt beinhalten rund 60 Prozent aller Steuervergünstigungen eine sogenannte Local-Content-Bestimmung, d.h. die Verfügbarkeit dieser Vergünstigungen ist an die Bedingung geknüpft, dass bspw. heimischer Stahl und andere in den USA produzierte Materialien oder Komponenten verwendet werden. Der Kauf von Elektroautos wird mit bis zu 7.500 \$ subventioniert, allerdings nur, wenn die Endmontage der Fahrzeuge in Nordamerika erfolgt und bestimmte Prozentsätze der kritischen Rohstoffe der in den Elektroautos eingebauten Batterien und anderer Batteriekomponenten in Nordamerika hergestellt, oder aus Ländern bezogen werden, mit denen die USA spezielle Freihandelsabkommen abgeschlossen haben. Diese Prozentsätze steigen bei den kritischen Rohstoffen in Stufen bis auf 80% und bei Batteriekomponenten auf 100%.

Neben den Local-Content-Bestimmungen gibt es noch weitere Bedingungen für den

Zahlreiche Bestimmungen des IRA zielen industriepolitisch darauf ab, auch die lokale Wertschöpfung zu fördern. Daher hat das Gesetz in der EU große Sorgen über die Zukunft des Investitionsstandorts Europa ausgelöst.

Erhalt von Steuervergünstigungen. Insbesondere die Lohn- und Ausbildungsanforderungen sind als durchaus progressiv zu werten.

Wettbewerbsbedenken der EU

Die Europäische Union begrüßt grundsätzlich die Zielsetzung des Inflation Reduction Act, den globalen Klimawandel zu bekämpfen und die politischen Ziele des grünen Übergangs zu fördern. Allerdings löst das US-Gesetz auch ernste Bedenken aus. Die EU befürchtet, dass sich das breite Spektrum der Inlandsanteilklauseln auf EU-Hersteller in Schlüsseltechnologiesektoren wie Automobilbau, Batterien, Wasserstoff und erneuerbare Energien negativ auswirken wird. Aus den betroffenen Sektoren gibt es bereits Warnungen vor einer „Standortflucht“ in die USA und einer Deindustriali-

sierung Europas. Das scheint übertrieben, allerdings haben bereits mehrere Automobil- und Batteriehersteller neue Investitionen für die Produktion von Elektroautos und Batterien in den USA angekündigt.² Auch im Bereich der erneuerbaren Energien löst der Inflation Reduction Act bereits massive Investitionen aus.³ Befürchtet wird ein schädlicher globaler Subventionswettbewerb um Schlüsseltechnologien, wenn auch andere Volkswirtschaften dem US-Beispiel folgen. Im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit den USA drängt die EU daher auf Änderungen im Gesetz, stößt aber bislang auf wenig Gegenkommen. Die EU fordert die USA auf, die problematischen Elemente des Gesetzes zu beseitigen und für Elektroautos und Produkte für erneuerbare Energien den EU-Unternehmen einen ähnlichen Zugang zum US-Markt einzuräumen wie für Kanada

FUTURE OF TRADE CONFERENCE JUNE 23-25, 2023 - VIENNA

Check the
Conference
Website for
more
information:

www.oefse.at

Neoliberal globalization is in deep crisis. After more than 30 years, with its emphasis on the progressive liberalization of international trade, investment and financial flows, this political paradigm might arguably approach its demise.

Within the next ten years, the time window for enacting decisive action against the impending climate catastrophe will be closing. The decisions of the next few years will thus largely prefigure the fate of societies throughout the 21st century.

Against this situation, progressive social forces both in the academic community and civil society must not stand aside. The conference “Future of trade in a polarized world order” aims at contributing to transdisciplinary cooperation between the socially committed academic community and civil society to build a progressive agenda for international economic cooperation.



Der IRA ist aber auch eine Antwort auf die chinesische Herausforderung. China will mit seiner „Made in China 2025“-Strategie globale Technologieführerschaft erreichen.

und Mexiko. In letzter Konsequenz steht auch eine WTO-Klage im Raum, da aus Sicht der EU einzelne WTO-Bestimmungen verletzt werden.

Eine Änderung des Gesetzes ist nicht zu erwarten, zumal der US-Kongress zustimmen müsste. Nach den letzten Zwischenwahlen, bei denen die Republikaner die Mehrheit im Repräsentantenhaus erlangt haben, ist dies noch weniger denkbar geworden. Zuletzt haben die USA jedoch in den Durchführungsrichtlinien ein gewisses Entgegenkommen signalisiert. So sollen die Steuervergünstigungen auch für saubere Nutzfahrzeuge aus der EU („Commercial Clean Vehicle Credits“) gelten.

Umbruch in der Weltwirtschaft - die chinesische Herausforderung

Im Grunde reiht sich das Gesetz in eine Entwicklung ein, die zu einer verstärkten Regionalisierung der weltweiten Wertschöpfung führt. Die EU wird nicht umhinkommen, ähnliche Anreizsysteme einzuführen (und wird diesbezüglich auch bereits von den USA ermutigt). Insbesondere Macron und Scholz haben sich in diesem Sinne bereits geäußert. Damit könnte diese Entwicklung zur Herausbildung einer Strategie „Made in Europe 2030“ führen, wie Scholz in seiner Rede⁴ zur Zukunft Europas Ende August 2022 bereits vorgeschlagen hat.

Nicht übersehen werden darf, dass der IRA auch eine Reaktion auf die „Made in China 2025“-Strategie⁵ ist. Mit dieser 2015 beschlossenen Strategie zielt die Volksrepublik China auf globale Technologieführerschaft in zentralen Sektoren der Wirtschaft ab. Gleichzeitig will China die Abhängigkeit vom Rest der Welt verringern und schließlich einen hohen Grad an Autarkie erreichen.

Wie erfolgreich China diese Strategie umsetzt, zeigt sich am Beispiel der Solarzellen: 2006 betrug der Weltmarktanteil Chinas ungefähr 10 Prozent. 2020 „kontrolliert Peking praktisch alle Rohstoffe und einen Anteil von über 70 Prozent an der globalen Produktion“⁶. China ist nicht nur führend bei der Produktion von Solarzellen, ein Großteil der weltweiten Produktion von Batteriezellen findet in China statt. Aktuell drängen chinesische Windräder und E-Autos⁷ auf den europäischen Markt. Bei den E-Autos ist China in der Batterietechnologie führend, bei den Windrädern hat es technologische Parität erreicht: „Es gibt kaum bis gar keine qualitativen Unterschiede mehr zwischen chinesischen und europäischen Herstellern“⁸. Gegen die chinesische Erfolgsstrategie scheint Europa bisher machtlos zu sein – im Gegensatz zu den USA, die sich mit dem Inflation Reduction Act und weiteren ambitionierten Investitionsprogrammen der chinesischen Herausforderung stellen. Allerdings sollte Washington dabei schon auf seine Partner Rücksicht nehmen: der IRA zielt auf China, trifft aber auch Europa.⁹

Die Antwort der EU: ein neuer Industrieplan

Die EU-Kommission hat den Ernst der Lage erkannt. In ihrer Rede auf dem Weltwirtschaftsforum in Davos am 17.1.2023 hat Präsidentin von der Leyen die Herausforderung klar angesprochen: „Wir sind Zeugen aggressiver Versuche, unsere industriellen Kapazitäten abzuwerben, nach China oder anderswo hin. Wir müssen den Übergang zur Klimaneutralität vollziehen, ohne in neue Abhängigkeiten zu geraten. Und wir wissen, dass künftige Investitionsentscheidungen davon abhängen, was wir heute tun“.¹⁰ VdLeyen kündigte in ihrer Rede einen „Industrieplan für den Grünen Deal“ an, der am

In Reaktion auf die USA und China ist die EU derzeit dabei, eine industrie-politische Wende einzuleiten.

1. Februar 2023 im Rahmen einer Mitteilung¹¹ von der Kommission vorgelegt wurde.

Bereits in der Einführung zum Plan verweist die Kommission auf China: „So sind die Subventionen Chinas im Verhältnis zum BIP seit Langem doppelt so hoch wie in der EU. Dies hat Marktverzerrungen nach sich gezogen und dazu geführt, dass die Fertigung einer Reihe klimaneutraler Technologien derzeit von China dominiert wird, das die Subventionierung von Innovationen in saubere Technologien und Fertigung zu einer Priorität seines Fünfjahresplans gemacht hat“.¹² Der Plan besteht aus vier Säulen – ein günstiges Regelungsumfeld für die Netto-Null-Industrie, ein schnellerer Zugang zu Finanzmitteln, die richtigen Kompetenzen für Arbeitskräfte und ein offener Handel für widerstandsfähige Lieferketten – und wurde vom Europäischen Rat¹³ auf seiner außerordentlichen Tagung am 9.2.2023 erstmals diskutiert.

Aus AK-Sicht enthält der Plan etliche begrüßenswerte Elemente. Insbesondere die dritte Säule – Verbesserung der Kompetenzen – ist sehr wichtig. Gerade in den klimarelevanten Sektoren gibt es einen steigenden Arbeitskräftebedarf. Die Transformation in Richtung Klimaneutralität hat große Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt. Neue Qualifizierungen, Aus- und Weiterbildung sowie Umschulungen werden nötig sein, gleichzeitig werden neue Berufsfelder geschaffen. Konkret schlägt die Kommission u.a. vor, „Akademien für eine klimaneutrale Industrie einzurichten“, um Weiterbildungs- und Umschulungsprogramme in für den grünen Wandel strategischen Industriezweigen wie der Rohstoff-, Wasserstoff- und Solarindustrie einzuführen. Das ist sehr unterstützenswert, im Weiterbildungs-

bereich muss mehr investiert werden. Allerdings müssen sich auch die Unternehmen stärker daran beteiligen. Die AK fordert seit Langem einen Weiterbildungsfonds, in den auch Unternehmen einzahlen müssen.

Im Rahmen der ersten Säule wird die Kommission einen „Rechtsakt über die klimaneutrale Industrie“ vorlegen, um die industrielle Herstellung von Schlüsseltechnologien in der EU zu unterstützen. Der Akt zielt vor allem die Stärkung der Herstellungskapazität von Produkten, die für die Erreichung des Ziels der Klimaneutralität von zentraler Bedeutung sind, wie Batterien, Windräder, Wärmepumpen, Solaranlagen, Elektrolyse sowie Technologien zur Kohlenstoffabscheidung und -speicherung. Dazu sollen Genehmigungsverfahren beschleunigt und Finanzmittel auf europäischer und nationaler Ebene aufgebracht werden. Umstritten ist dabei, dass die Kommission die Beihilfenregeln für staatliche Zuschüsse erneut aufweichen will. Befürchtet wird ein Subventionswettbewerb innerhalb der EU, von dem nur die finanzstarken Mitgliedstaaten profitieren würden. Auch die Kommission ist sich bewusst, dass staatliche Beihilfen nur eine begrenzte Lösung sein werden, auf die nur wenige Mitgliedstaaten zugreifen können.¹⁴ Daher soll mittelfristig ein „Europäischer Souveränitätsfonds“ geschaffen werden, um den Übergang zu sauberen Technologien in der gesamten Union zu unterstützen.

In Bezug auf die Beihilfenregeln muss es aus AK-Sicht noch eine vertiefende Debatte geben. Bei der Anwendung und Ausgestaltung von neuen Subventionsprogrammen für die europäische Industrie ist es aus arbeitnehmer:innenpolitischer Perspektive notwendig, die strukturpolitischen und sozialen Komponenten zu stärken. Industrie-

unternehmen, die in der Dekarbonisierung mit großen staatlichen Förderungen und/oder strategischen Investitions- und Innovationsförderungen unterstützt werden, müssen sich zu Auflagen zur Standort- und Beschäftigungssicherung, zur Ausbildung von Jugendlichen und zur Mitbestimmung der Beschäftigten im gesamten Prozess bekennen und verpflichten.

Ebenso muss die vierte Säule – die Handelspolitik – einer kritischen Analyse unterzogen werden. Aus AK-Sicht müssen die Handelsbeziehungen der EU auf soziale und ökologische Nachhaltigkeit ausgerichtet werden.

Schlussbemerkung

In Reaktion auf die USA und China ist die EU derzeit dabei, eine industriepolitische Wende einzuleiten. Eine aktive EU-Industriestrategie für die großen gesellschaftlichen Herausforderungen rund um ein erneuerbares

und leistbares Energieversorgungssystem und klimaneutrale Produktion in Europa ist wichtig und erforderlich. Vorsicht ist geboten, dass diese neue Politik nicht von Unternehmensinteressen vereinnahmt wird. Wenn es um Entscheidungen über Investitionen in die Technologien und Infrastrukturen einer klimaneutralen und ressourcenschonenden Zukunft geht, braucht es eine möglichst breite gesellschaftliche Debatte¹⁵, damit es nicht zu Fehlentwicklungen kommt, die später nur schwer wieder rückgängig gemacht werden können. Was es braucht ist ein „Moonshot“ für das 21. Jahrhundert sowie „das Commitment und die Einbindung aller AkteurlInnen, damit eine entscheidende, gerecht organisierte Wendung für Beschäftigung, Wohlstand und soziale Teilhabe für eine nachhaltige und digitale Zukunft entwickelt werden kann“.¹⁶

Norbert Templ, AK Wien
norbert.templ@akwien.at

1 Siehe <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/5376/text>, abgerufen am 14.2.2023.

2 Siehe Inflation Reduction Act Will Bring In \$28 Billion In New Clean Energy Manufacturing Investments (forbes.com), 112.10.2022.

3 Siehe z.B. The US's first-ever complete solar supply chain is coming (electrek.co), 11.1.2023.

4 Siehe Europa-Rede von Kanzler Scholz in Prag | Bundesregierung, abgerufen am 14.2.2023.

5 Siehe <https://bdi.eu/artikel/news/chinas-wirtschaftspolitik-als-herausforderung-fuer-die-europaeische-wirtschaft/>, abgerufen am 14.2.2023.

6 Siehe Industriegroßmacht - „Made in China 2025“: Ein Zwischenstand - Wiener Zeitung Online, 3.10.2021.

7 Siehe Competition made in China - Kearney, 27.1.2023.

8 Siehe Windkraft: Wie Billig-Konkurrenz aus China die deutsche Industrie bedroht (rnd.de), 2.12.2022.

9 Siehe Inflation Reduction Act: Attacke auf Europas Industrie - Wirtschaft - derStandard.at › Wirtschaft, 28.1.2023.

10 Siehe Sonderansprache der Präsidentin auf dem Weltwirtschaftsforum (europa.eu), 17.1.2023.

11 Siehe Der Industrieplan für den Grünen Deal (europa.eu), 1.2.2023.

12 Ebda., S. 2.

13 Siehe <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/de/pdf>, 9.2.2023.

14 Siehe Sonderansprache der Präsidentin auf dem Weltwirtschaftsforum (europa.eu), 17.1.2023.

15 Siehe Welche Gefahren stecken in der industriepolitischen Wende? - Kommentare der anderen - derStandard.at › Diskurs, 6.2.2023.

16 Siehe Strukturwandel im 21. Jahrhundert - Arbeit&Wirtschaft Blog (awblog.at), 8.4.2021.



BESTELLEN!

Unter
<https://wien.arbeiterkammer.at/Newsletter.html>

können Sie den EU-Infobrief
kostenlos bestellen.

infobrief eu & international: EUROPA UND INTERNATIONALES IN KRITISCHER UND SOZIALER PERSPEKTIVE

Der EU-Infobrief erscheint 4x jährlich im digitalen Format und liefert eine kritische Analyse der Entwicklungen auf europäischer und internationaler Ebene. Die Zeitschrift der Abteilung EU & Internationales der AK-Wien fokussiert dabei Themen an der Schnittstelle von Politik, Recht und Ökonomie. Anspruch ist nicht nur die Prozesse in den europäischen Institutionen zu beschreiben, sondern auch Ansätze zur Überwindung des Neoliberalismus zu entwickeln. Kurze Artikel informieren in prägnanter Form über aktuelle Themen. Langbeiträge geben den Raum für grundlegende Analysen, Buchbesprechungen bieten eine kritische Übersicht einschlägiger Publikationen.