European Office

Industrielle Wettbewerbsfähigkeit der EU stärken – IRA als Weckruf

VDMA-Positionspapier zum Vorschlag der EU-Kommission für einen „Green Deal Industrial Plan“

März 2023

Registration number in the register of representative bodies: 976536291-45

Einleitung

Die Europäische Kommission hat den Green Deal Industrial Plan vorgestellt, um einer möglichen Deindustrialisierung Europas, insbesondere in den für die Klimaneutralität wichtigen Industriebereichen, vorzubeugen. Sie reagiert damit vor allem auch auf industriepolitische Maßnahmen in anderen Weltregionen, insbesondere auf den in den USA verabschiedeten Inflation Reduction Act (IRA).

Grundsätzlich zu begrüßen ist, dass sich die EU-Politik wieder vermehrt mit Fragen der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie und dem internationalen Standortwettbewerb auseinandersetzt. Gut ist auch, dass der Green Deal Industrial Plan nicht nur Subventionen und staatliche Finanzierung in den Fokus nimmt, sondern eine breitere Sicht einnimmt. Ansätze wie ein „Competitiveness Check“ für Gesetze, beschleunigte Genehmigungsverfahren, bessere Ausbildung und internationale Kooperation gehen in die richtige Richtung. Auch die Verbindung Green Deal Industrial Plan und Critical Raw Materials Act ist richtig. Denn es ist klar, dass mit staatlicher Förderung allein keine nachhaltige Industriestruktur in Europa entstehen kann.

Wir würden uns aber wünschen, dass der Fokus noch stärker auch auf Standortfaktoren und das Investitionsumfeld in der EU gelegt wird. Dazu gehören ein wirtschafts- und innovationsfreundliches Regulierungsumfeld, eine funktionierende Infrastruktur, Wachstumsaussichten und vor allem Energiepreise, die eine wettbewerbsfähige Produktion zulassen.

Diese Standortbedingungen müssen für alle Unternehmen und Technologien verbessert werden - und nicht nur in Form von Überholspuren für ausgewählte Sektoren. Auch Net-Zero-Industrien sind eingebettet in Wertschöpfungsketten und Innovationsnetzwerke und sind abhängig von der Wettbewerbsfähigkeit und Leistungsfähigkeit ihrer Lieferkette – z.B. von Vorprodukten, Komponenten oder Produktionsanlagen. Zudem wird sich die Zukunft der europäischen Industrie in einer Vielzahl von Technologiefeldern entscheiden, von denen einige heute vielleicht sogar noch unerforscht sind. Eine Verengung der politischen Aufmerksamkeit auf Net-Zero-Technologien, auf politisch definierte Schlüsseltechnologien, ist gefährlich.

Mit Blick auf den Green Deal Industrial Plan als Reaktion auf den IRA ist eine realistische Analyse der Chancen und Risiken notwendig. Insbesondere sollten die Chancen (etwa für exportorientierte Branchen wie den Maschinen- und Anlagenbau) nicht unterschätzt und die Risiken nicht überschätzt werden. Beispielsweise werden nach Einschätzung des VDMA die Local-Content-Regeln kaum nennenswerten Auswirkungen in etablierten Industrien haben, wo sich Lieferketten und Netzwerke bewährt haben. Mittelfristig können europäische Zulieferer nicht ohne Weiteres ersetzt werden. Local-Content-Regeln und Quoten in einzelnen Wirtschaftsräumen können sich gegenseitig aufschaukeln und sind schädlich für die globale Arbeitsteilung und exportstarke Industrien wie den Maschinen- und Anlagenbau.

In der Diskussion um den Green Deal Industrial Plan darf es aber aus unserer Sicht nicht nur um die Reaktion der EU auf den IRA oder ähnliche Programme gehen. Es geht vielmehr um eine fundamentale Diskussion um die Ausrichtung europäischer Wirtschaftspolitik. Zu dieser Diskussion möchten wir mit den folgenden Vorschlägen beitragen.

Vorschläge des VDMA für eine nachhaltige EU-Wirtschaftspolitik

1. Wettbewerbsfähigkeit des Standorts EU analysieren

Der erste Schritt muss eine umfassende Analyse des Industriestandortes Europa im Vergleich zu anderen Standorten sein, in der die Standortnachteile Europas ermittelt werden. Diese Analyse oder ein Hinweis auf die Absicht, eine solche Analyse durchzuführen gibt es bislang nicht. Wir fordern die Europäische Kommission daher auf, diese wichtigen

Untersuchungen nachzuholen, um eine evidenzbasierte und effektive Standort- und Industriepolitik zu ermöglichen.

2. Vereinfachung des Regulierungsrahmens und systematischer Abbau von Innovations- und Investitionshemmnissen

Langsame Genehmigungsverfahren sind ein wesentlicher Grund dafür, dass wichtige Elemente des Green Deal nicht vorankommen und es ist daher gut, dass sich die EU-Kommission dieser Problematik mit dem Net-Zero-Industry-Act nähern will. Aber auch hier gilt, dass der Fokus auf ausgewählte Schlüsseltechnologien und Sektoren nur ein erster Schritt sein kann und dass das Regulierungsumfeld für alle Technologien einer Überholung bedarf. Wir begrüßen daher ausdrücklich die Idee eines „Competitiveness Checks“. Dieser darf aber nicht nur ein Formalismus werden, sondern muss ein grundsätzliches Prinzip europäischer Gesetzgebung werden. Wichtig ist auch, diesen Check nicht nur auf neue Gesetze anzuwenden, sondern auch bestehende Gesetzgebung und damit Bürokratiekosten auf den Prüfstand zu stellen.

3. Subventionswettläufe vermeiden und Wettbewerb schützen

Der VDMA ist überzeugt, dass Wettbewerb, Eigenverantwortung und offene Märkte die unverzichtbare Grundlage für den gesamtwirtschaftlichen Erfolg und das Gelingen der Net-Zero-Transformation sind. Die Wettbewerbsregeln im EU-Binnenmarkt haben die unverzichtbare Funktion, für gleiche Wettbewerbsbedingungen zu sorgen und sind elementarer Teil der Erfolgsgeschichte „EU-Binnenmarkt“. Eine Reform der Beihilfevorschriften muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Anpassung an die geopolitischen Entwicklungen und dem Schutz des Binnenmarkts gewährleisten. Sie darf nicht zu einer Verletzung grundsätzlicher Prinzipien des EU-Beihilferahmens führen. Bei direkten Subventionen sollten beispielsweise Ausschreibungen für Förderungen grundsätzlich wettbewerblich erfolgen.

Das zentrale neue vorgeschlagene Instrument der EU-Kommission ist eine „Matching Clause“, die unter gewissen Bedingungen einen Ausgleich von Subventionen durch Drittstaaten ermöglichen soll. Dieser Ansatz kann einerseits dazu dienen, den Einsatz von Subventionen auf die Bereiche zu begrenzen, in denen die nicht-europäische Konkurrenz international besonders stark gefördert und die für Europa von strategischer Bedeutung sind. Andererseits bringt ein solcher Mechanismus das Risiko von ausufernden Beihilfen und einem Subventionswettlauf mit sich.

Das Beihilferecht ist im Rahmen der Revision im vergangenen Jahr bereits flexibler gestaltet worden. Zusätzliche Ausnahmen von der Beihilfenkontrolle sollten nur in sehr eng abgegrenzten Sonderfällen ermöglicht werden. Einer dieser Fälle kann vorliegen, wenn die Technologie von grundlegender strategischer Bedeutung für die grüne Transformation ist und der Markthochlauf weder durch marktwirtschaftliche Anreize noch durch Nutzung bestehender Instrumente ausreichend gefördert wird. Dies gilt insbesondere für die Wasserstoffwirtschaft, wo diese Kriterien erfüllt sind und eine befristete und regelbasierte Lockerung der Beihilferegeln gerechtfertigt erscheint. Davon abgegrenzt werden sollten Transformationstechnologien, die bereits am Markt etabliert sind, wie etwa Wärmepumpen. Insgesamt bedarf es einer kritischen Analyse, warum in bestimmten Transformations-technologien der Markthochlauf in Europa hakt. Auf gar keinen Fall sollte sich die EU auf einen Wettkampf mit protektionistischen Waffen – etwa in Form europäischer „local content“-Anforderungen – einlassen.

4. „Technologieauswahl“ nach sachgerechten Kriterien, mit Blick auf die Wertschöpfungsketten und mit einer angemessenen Technologieneutralität

Die Auswahl der Klimaschutztechnologien ist eine politische Entscheidung, die gegen das Prinzip der Technologieneutralität verstößt. Das kann – wenn überhaupt - nur gerechtfertigt

sein, wenn diese Auswahl aufgrund transparenter, nachvollziehbarer und abgrenzbarer Kriterien erfolgt - unter anderem unter Prüfung des konkreten CO2-Einsparungspotenzials. Beispielsweise könnten aufgrund der Bedeutung für ein Net-Zero-Szenario auch Technologien wie wasserstoff-betriebene Stromerzeugung in den Umfang aufgenommen werden.

Unterhalb der Ebene des politischen Primats muss bei der weiteren Gestaltung aber Technologieneutralität das oberste Prinzip sein und es muss auf kleinteilige Kriterien verzichtet werden. Gerade hier liegt ein Nachteil der EU gegenüber dem US Inflation Act (IRA). Ansonsten droht eine Einengung des Lösungsraums durch die oft übliche Mikrosteuerung über eng gefasste Kriterien, die sich im Systemwettbewerb und Transitionsprozessen zunehmend als Nachteil erweist.

5. Bestehende Finanzierungsinstrumente modernisieren

Gemäß dem EU-"State Aid Score Board" werden auch in der EU bereits staatliche Beihilfen für Nachhaltigkeit in substanzieller Größenordnung gewährt. Mit dem „IPCEI" wurde zudem ein Format geschaffen, das die Förderung strategisch wichtiger EU-Projekte zum Ziel hat. Es stellt sich die Frage, warum dies möglicherweise nicht ausreicht, um Investitionen und den Aufbau von Produktionskapazitäten so wie beabsichtigt auszulösen. Der Vergleich mit dem IRA, aber auch die Erfahrungen von Antragstellern lassen vermuten, dass die EU mit ihrem System der Förderung nicht auf Augenhöhe ist – trotz grundsätzlich bereitstehender Mittel.

Neben der Überarbeitung des TCF zum TCTF ist daher ebenfalls unbedingt notwendig, die bestehenden Instrumente und Programme der EU auf den Prüfstand zu stellen und Zugang, Effektivität und Effizienz zu verbessern. Dies betrifft auch die IPCEIs, die bislang eher als bürokratisch und wenig agil wahrgenommen werden. Gerade hier sollte aber geprüft werden, ob fehlende Effizienz nicht in Defiziten bei Verfahren und Umsetzung begründet sind und weniger in fehlenden Freiräumen für Staatshilfen.

Gegen einen möglicherweise durch weitere gemeinsame Schulden finanzierten „Souveränitätsfonds" spricht - neben grundsätzlichen finanz- und europapolitischen Erwägungen - auch, dass es in den europäischen Beihilfebudgets noch erhebliche Mittel und gleichzeitig Defizite in der effizienten Nutzung dieser Mittel gibt.

6. Handelsabkommen umsetzen und internationale Kooperationen pragmatisch angehen

Die Mitteilung zum Green Deal Industrial Plan enthält ein klares Bekenntnis zum Freihandel und globaler Zusammenarbeit. Aus Sicht des VDMAs muss der Green Deal Industrial Plan aber als Anlass genommen werden, konkret voranzukommen und abgeschlossene Freihandelsabkommen endlich umzusetzen sowie Verhandlungen über neue Freihandelsabkommen rasch abzuschließen. Freihandels- und Kooperationsabkommen dürfen dabei nicht mit handelsfremden Themen überlastet werden und in einem de-facto-Protektionismus enden. Eine Überarbeitung der Verordnung über Auslandsinvestitionen ist nicht erforderlich; das Instrument darf nicht verschärft werden.

Kontakt:

Dr. Johannes Gernandt, Competence Center Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen, Telefon 069 - 6603 1829, E-Mail johannes.gernandt@vdma.org

Holger Kunze, European Office, Telefon 032 2 706 8213 E-Mail holger.kunze @vdma.org

Kai Peters, European Office, Telefon 032 2 706 8219 E-Mail kai.peters@vdma.org

Florian Schneider, Competence Center Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen, Telefon 069 - 6603 1218, E-Mail florian.schneider@vdma.org