Wirtschaftsausschuss
20. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschussdrucksache 20(9)249

8. Mai 2023

Prof. Dr. Niklas Potrafke
ifo Institut
81679 München

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung

zu den Vorlagen

a) Antrag der Fraktion der CDU/CSU

Eine europäische Antwort auf das US-Gesetz zur Inflationsbekämpfung geben – Standort Europa stärken, transatlantische Partnerschaft ausbauen

BT-Drucksache 20/5352

b) Antrag der Abgeordneten Christian Leye, Alexander Ulrich, Dr. Gesine Lötzsch, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Deindustrialisierung verhindern – Aktive Industriepolitik für Klima und Beschäftigung als robuste Antwort auf das US-Gesetz zur Bekämpfung der Inflation

BT-Drucksache 20/6545

c) **Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen**
Ein Industrieplan zum Grünen Deal für das klimaneutrale Zeitalter

KOM(2023)62 endg.; Ratsdok.-Nr. 5933/23

am 10. Mai 2023

ifo INSTITUT
Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung
an der Universität München e.V.

ifo Institut Postfach 86 04 60 81631 München

Deutscher Bundestag
Wirtschaftssausschuss
Der Vorsitzende
Michael Grosse-Brömer, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
wirtschaftsausschuss@bundestag.de

Prof. Dr. Niklas Potrafke

Poschingerstraße 5
81679 München

T +49 (0)89 9224-1319
F +49 (0)89 907795-1319

potrafke@ifo.de
www.cesifo-group.de

08. Mai 2023

Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Wirtschaftsausschuss des deutschen Bundestages zum Thema „Europäische Antwort auf den Inflation Reduction Act“ am 10. Mai 2023.

von Prof. Dr. Niklas Potrafke

Vorstand:
Prof. Dr. Dr. h.c. Clemens Fuest (Präsident)
Dr. Stephanie Dittmer

Vorsitzender des Kuratoriums:
Dr. Peter-Alexander Wacker
Stellv. Vorsitzende:
Nina Hugendubel

Bankverbindung:
HypoVereinsbank München
IBAN: DE02 7002 0270 4410 1011 28
BIC: HYVEDEMM

Steuer-Nr. 143/217/10159
USt-IdNr. DE129516729
Vereinsregister München 4419
Gemeinnützigkeit anerkannt

1 Einleitung

Der *Inflation Reduction Act* (IRA) ist ein groß angelegtes Wirtschaftförderungsprogramm der Vereinigten Staaten von Amerika. US-Präsident Biden hat den IRA am 16. August 2022 unterzeichnet. In Europa widerfährt dem IRA seit Ende des Jahres 2022 große Aufmerksamkeit. Schließlich dient der IRA dazu „saubere“ Industrien zu fördern, um erneuerbare Energien voranzutreiben und das Klima zu schützen. Verbunden mit den IRA sind ebenso industriepolitische und geopolitische Ziele. Gelingen soll dies hauptsächlich durch Subventionen. Die Vereinigten Staaten sind eine offene Volkswirtschaft: Vom IRA könnten deshalb nicht nur amerikanische Unternehmen profitieren, sondern ebenso ausländische Unternehmen. In Europa besteht daher die Sorge, dass Unternehmen abwandern und Europa als Standort an Attraktivität verliert. Fraglich ist, inwieweit diese Sorge berechtigt ist und ob und wie die Regierungen in Europa auf den IRA reagieren sollten.

Im Rahmen zweier Studien im Auftrag des Bundesfinanzministeriums haben wir den IRA, mögliche Auswirkungen auf die US-amerikanische Wirtschaft und Handelspartner und Politikempfehlungen beschrieben. Die Studie von Baur et al. (2023) ist bereits veröffentlicht. Die Studie von Gründler et al. (2023) wird in kürzester Zeit veröffentlicht. Der Bezug auf die in dieser Stellungnahme enthaltenen (Teil-)Ergebnisse aus der Studie von Gründler et al. (2023) erfolgt in Rücksprache mit dem Bundesfinanzministerium. Ebenso erscheint ein Aufsatz zum IRA in den *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* von Fuest and Potrafke (2023). Die vorliegende Stellungnahme beruht auf diesen Vorarbeiten.

Abschnitt 2 beschreibt die Entstehung und Maßnahmen des IRAs sowie Folgen für die US-amerikanische Wirtschaft. Abschnitt 3 beschreibt die Bedeutung der Vereinigten Staaten als Handelspartner für Deutschland, insbesondere in den vom IRA betroffenen Bereichen Elektromobilität und Lithium-Ionen-Batterien und kritischen Rohstoffen. Abschnitt 4 diskutiert Ziele und Fallstricke von Subventionen für “saubere” Subventionen. Abschnitt 5 beschreibt mögliche Reaktionen auf den IRA anhand von internationalen Expertenmeinungen. Abschnitt 6 enthält Schlussfolgerungen.

2 Entstehung, Maßnahmen und Folgen für die US-amerikanische Wirtschaft

Entstehung. Der IRA ist eingebettet in eine Reihe groß angelegter Wirtschaftsförderungsprogramme der Regierung Biden. Bereits im Sommer 2021 wurde das 1,2 Billionen US-Dollar (USD) umfassende Programm *Infrastructure Investment and Jobs Act* (IIJA) verabschiedet. Im August 2022 folgte der *Chips and Science-Act* im Umfang von 280 Mrd. USD zur Produktion und Forschung im Halbleiterbereich. Auch viele der Maßnahmen aus dem IRA sollten bereits im Dezember 2021 im *Build Back Better Act* verabschiedet werden. Damals verwehrte der demokratische Senator Joe Manchin allerdings seine Zustimmung. Im Juli 2022 lenkte Manchin ein, der Weg für den IRA war frei.

Maßnahmen. Die Maßnahmen des IRA gliedern sich in drei Teile: Preisregulierungen bei Arnzeimitteln, Steuerreformen und der Förderung von Produkten und Investitionen, die dem Klimaschutz dienen. Die Förderung von Produkten und Investionen zum Klimaschutz steht bei der öffentlichen Debatte um den IRA im Mittelpunkt.

Zu den Förderinstrumenten des IRAs zählen Prämien für den Erwerb von Wärmepumpen, Photovoltaikanlagen oder Elektroautos, Zuschüsse und Steuergutschriften für die Herstellung dieser Güter, für die Produktion von Strom mit erneuerbaren Energien oder Kernenergie sowie für den Ausbau der Wasserstoffwirtschaft und für Carbon Capture.

Die Förderung ist an die Herstellung der Produkte in den Vereinigten Staaten oder an Länder mit US-Freihandelsabkommen wie Mexiko oder Kanada gebunden (Local Content Klauseln). Durch diese Klauseln werden gezielt Produkte und Unternehmen aus Ländern ausgeschlossen, die als "Countries of Concern" klassifiziert werden. Dazu zählen beispielsweise China, Russland und Nordkorea. Doch sind auch die Länder Europas von diesen Klauseln betroffen. In Europa hergestellte und in die Vereinigten Staaten exportierte Produkte werden benachteiligt. Außerdem enstehen durch die Klauseln Anreize für europäische Unternehmen, die Produktion geförderter Produkte zukünftig nicht mehr in Europa sondern den Vereinigten Staaten vorzunehmen.

Mit dem IRA verbunden sind auch Steuererhöhungen. Dazu zählt z. B. eine Steuer auf Aktienrückkäufe. Die ggf. wichtigste Maßnahme ist die Einführung eines Mindeststeuersatzes von 15 % für große Unternehmen. Dies wird auch Gewinnverschiebungen erschweren. An Attraktivität als Investitionsstandort werden die Vereinigten Staaten dadurch nicht gewinnen.

Die EU und die Vereinigten Staaten befinden sich in Verhandlungen über die protektionistischen Maßnahmen des IRAs. Insbesondere europäische Elektroautos sollen in die IRA-Förderung einbezogen werden (Critical Minerals Agreement).

Fiskalisches Volumen. Bis zum Jahr 2031 soll der IRA ein Volumen von 369 Mrd. Euro haben. Das Congressinal Budget Office (CBO) geht davon aus, dass der IRA den US-amerikanischen Staatshaushalt netto gar um 50 Mrd. im Jahr 2031 entlastet haben wird. Die Credit-Suisse geht allerdings von Mehrausgaben in Höhe von bis zu 800 Mrd. USD aus (Credit Suisse, 2022).

Wachstum, Beschäftigung und Inflation. Erste Schätzungen liegen auch für Auswirkungen des IRAs auf die Inflation, das Wirtschaftswachstum und Beschäftigung in den Vereinigten Staaten vor. Ein Programm zur Reduzierung der Inflation ist der IRA nicht. Vielmehr dürfte der Begriff "Inflation" aus Marketinggründen im Titel des Gesetzes verwendet worden sein. So zeigen Schätzergebnisse von Huntley et al. (2022) und Zandi et al. (2022), dass der IRA die Inflation nur marginal beeinflusst. Bzgl. des Wirtschaftswachstums sind die Schätzungen umstrittener. Mulligan (2022) ermittelt durch den IRA ein um 1,2% geringeres BIP im Jahr 2031 als es ohne IRA der Fall gewesen wäre. Laut Zandi et al. (2022) wird das BIP im Jahr 2031 durch den IRA um 0,1% höher ausfallen. Huntley et al. (2022) ermitteln bis zum Jahr 2031 eine Reduktion des BIP um 0,1% und eine Erhöhung des BIP um 0,1% bis zum Jahr 2050. Darüber hinaus zeigen die Ergebnisse von Mulligan (2022), dass durch den IRA bis zum Jahr 2031 900.000 Arbeitsplätze verloren gehen. Deutlich anders sind die Ergebnisse der Studie von Credit Suisse (2022): Gehen die Autoren von den Mehrausgaben von 800 Mrd. USD aus, so könnte der IRA auch bis zu 9 Mio. Arbeitsplätze schaffen. Doch berücksichtigen deren Berechnungen nicht die Steuererhöhungen durch den IRA. Die Unterschiede aus den Berechnungen erklären sich durch unterschiedliche Modellannah-

men. Die Fördermaßnahmen des IRAs sind ebenso nicht gedeckelt. Vieles hängt davon ab, wie Unternehmen und Haushalte die Maßnahmen in Anspruch nehmen werden.

3 Bilaterale Handelsbeziehungen

3.1 Handelspartner Vereinigten Staaten

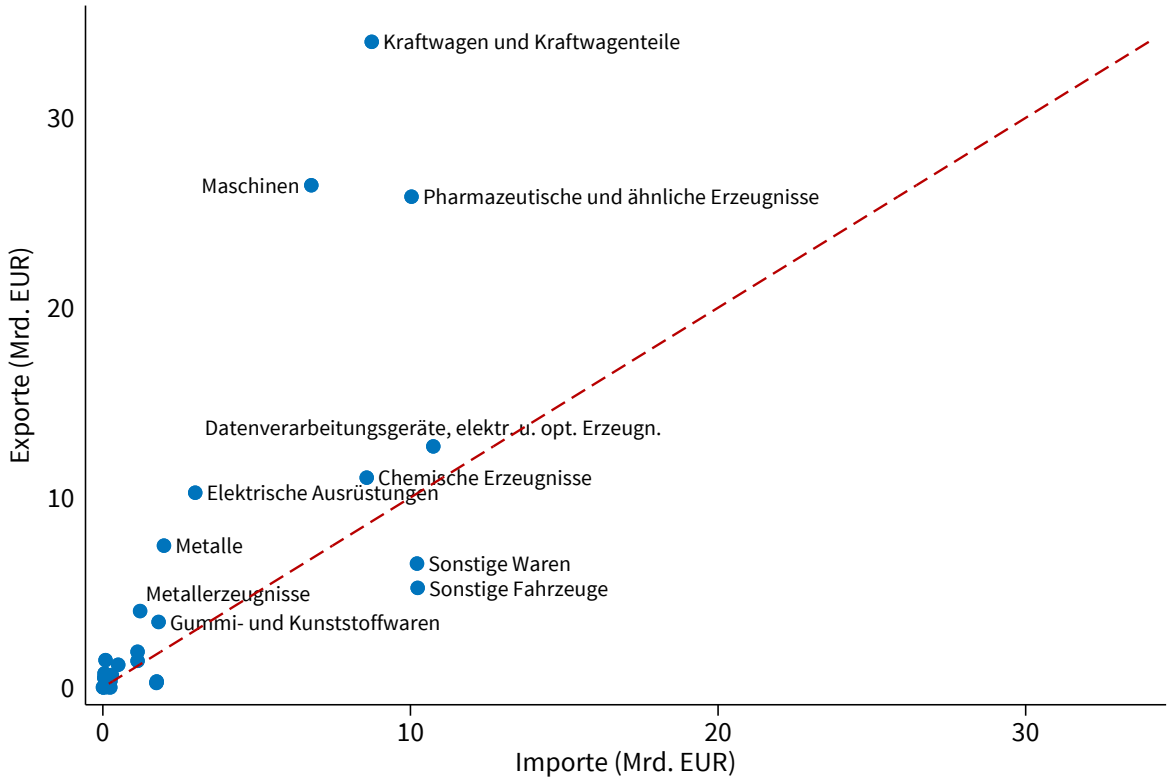
Die Vereinigten Staaten sind für Deutschland ein sehr wichtiger Handelspartner. Im Jahr 2022 gingen knapp 10% der deutschen Güterexporte in die Vereinigten Staaten. Die deutschen Exporte in die Vereinigten Staaten betrugen 156 Mrd. Euro, die Importe hingegen nur 92 Mrd. Euro. Dieser Handelsüberschuss ist der mit Abstand größte Wert für den deutschen Güterhandel. Dominiert werden die Güterexporte von drei Warengruppen: Kraftwagen und Kraftwagenteile, Maschinen und pharmazeutische und ähnliche Erzeugnisse (Abbildung 1). Nun wird die Bedeutung der Vereinigten Staaten als Handelspartner für Deutschland nicht umfassend anhand des Exports und Imports von Gütern ersichtlich. Berücksichtigt man Dienstleistungen und die Rolle von Zwischenprodukten, so ändert sich qualitativ nichts an der Bedeutung der Vereinigten Staaten für Deutschland als Handelspartner, auch im Hinblick auf die Bedeutung der Branchen und Produktgruppen.

Um die Bedeutung des IRAs besser einschätzen zu können, bietet sich eine Betrachtung der Handelsströme für die Produktgruppen an, die vom IRA besonders betroffen sind. Dies ist in erster Linie der Bereich Elektromobilität, welcher eindeutig in den Bereich der IRA-Maßnahmen fällt und bedeutsam für den gegenwärtigen Handel zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten ist. Auch Lithium-Ionen-Batterien und kritische Rohstoffe sind vom IRA betroffen.

3.2 Elektromobilität

Autos zu exportieren ist wesentlich für die deutsche Außenwirtschaft. Im Jahr 2022 sind ca. 16% der deutschen Exporte auf Kraftwagen und Kraftwagenteile entfallen. Dabei verändert sich am aktuellen Rand die Struktur der Autoexporte deutlich (siehe

Abbildung 1: Fahrzeuge, Maschinen und pharmazeutische Erzeugnisse dominieren den deutschen Handel mit den Vereinigten Staaten

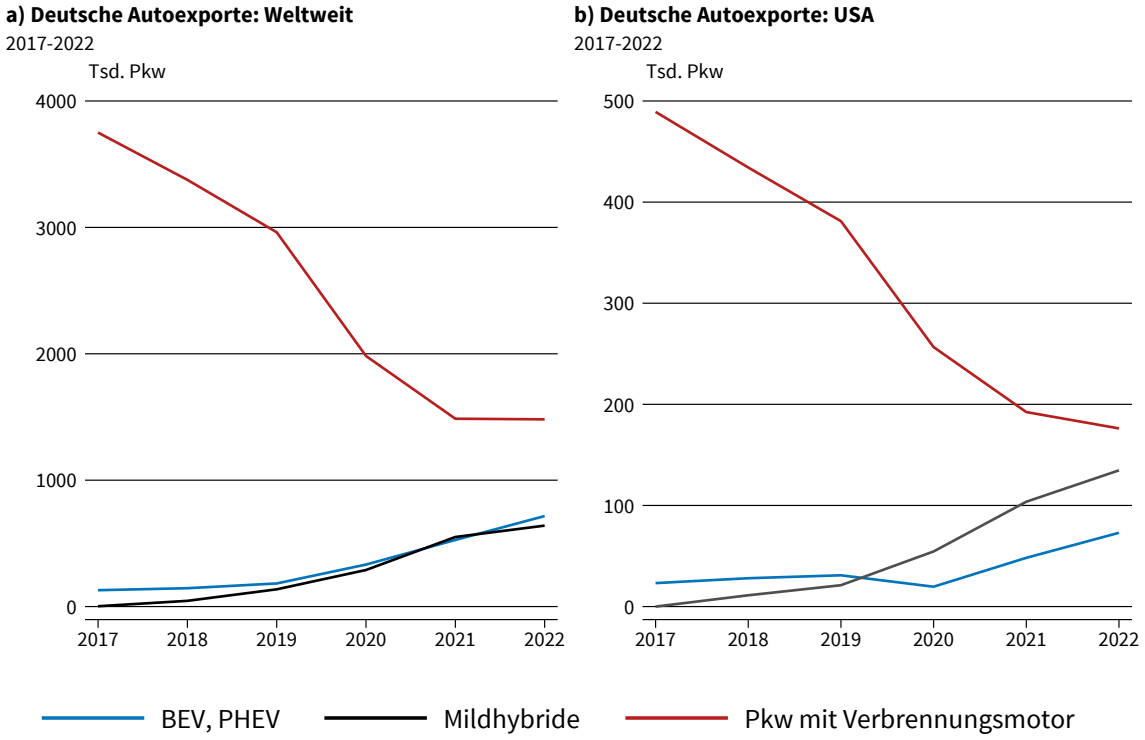


Lesehinweis: Die Abbildung zeigt den deutschen Außenhandel mit den Vereinigten Staaten nach Gütergruppen (GP 2019, 2-Steller) für das Jahr 2022. Auf der vertikalen Achse wird das Exportvolumen, auf der horizontalen Achse das Importvolumen dargestellt.
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Darstellung aus Baur et al. (2023).

Abbildung 2). Im Zeitraum 2017 bis 2022 ist der Export von Autos mit Verbrennungsmotor insgesamt um 60% zurückgegangen. Ein ähnliches Bild ergibt sich auch für die Exporte in die Vereinigten Staaten. Zugenommen hat hingegen der Export von rein batterielektirschen Fahrzeugen (Elektroautos) und Plug-in-Hybriden.

Mit besonderer Dynamik hat sich der Markt für Elektroautos entwickelt. Die Anzahl der in EU-Mitgliedstaaten exportierte Elektroautos hat sich in den Jahren von 2017 bis 2022 verzehnfacht. Mehr als 30% der Gesamtexporte gingen zuletzt in die EU-Mitgliedstaaten. Zweitwichtigstes Exportland war das Vereinigte Königreich. Die Vereinigten Staaten waren mit rund 9% das drittwichtigste Exportland. Dieser Anteil von 9% bezieht sich auf die Menge. Auf Wertbasis betrug der Anteil der in die Verei-

Abbildung 2: Der deutsche Export von rein batteriebetriebenen Fahrzeugen (Elektroautos) und Hybriden wächst rasant

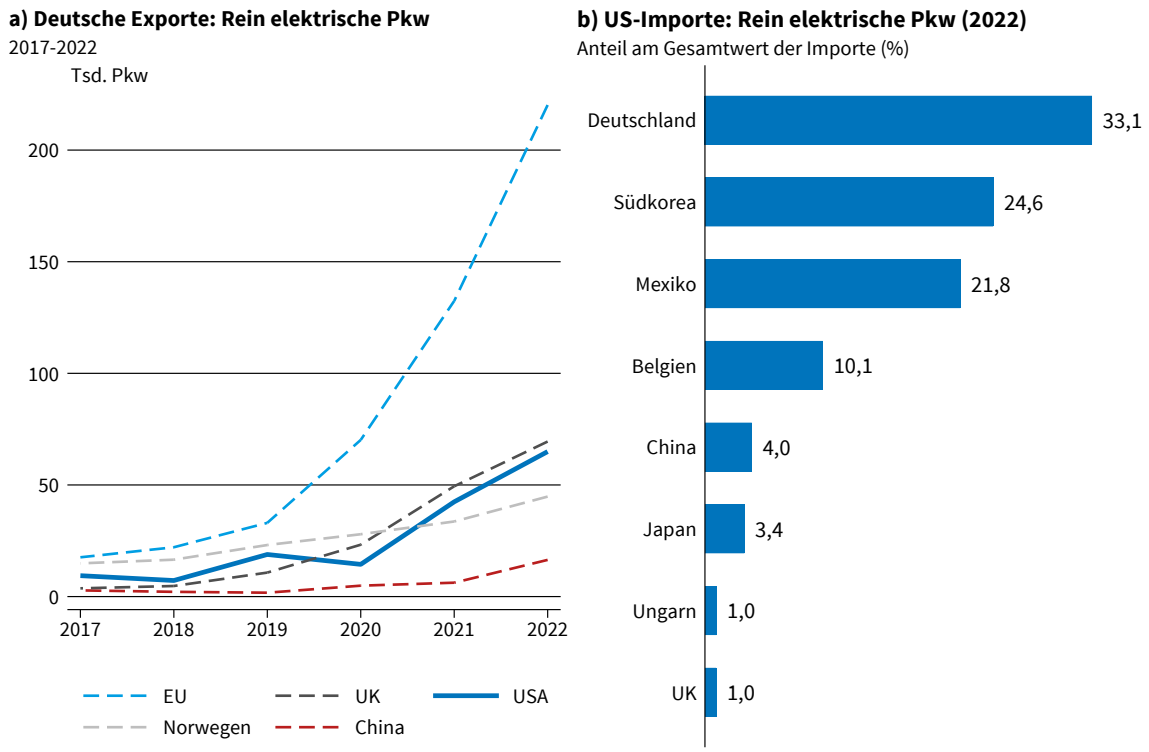


Lesehinweis: Die Abbildung zeigt die Zahl der deutschen Pkw-Exporte zwischen 2017 und 2022 für verschiedene Pkw-Segmente. Panel a) bildet die deutschen Gesamtexporte ab, Panel b) die deutschen Exporte in die Vereinigten Staaten. Für die Pkw mit Verbrennungsmotoren wurden folgende Warennummern des Warenverzeichnisses für die Außenhandelsstatistik zusammengefasst: WA87032210, WA87032319, WA87033219. Mildhybride umfassen folgende Warennummern: WA87034010, WA87035000. Für Elektrofahrzeuge mit Batterie (BEV) wurde WA87038010 ausgewertet; für Plug-in-Hybride (PHEV) WA87036010 und WA87037010.
Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen aus Baur et al. (2023).

nigten Staaten exportierten Elektroautos 13%. Aus Sicht der Vereinigten Staaten war Deutschland der wichtigste Lieferant von Elektroautos. Rund 33% des Gesamtwertes der US-amerikanischen Importe an Elektroautos stammten aus Deutschland.

Inwieweit die gegenwärtigen Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und den Vereinigten Staaten bei den Elektroautos von den Local Content Klauseln des IRAs betroffen sind, hängt von zwei Faktoren ab: Erstens, wohin die von deutschen Autoherstellern in Deutschland produzierten Elektroautos verkauft bzw. exportiert werden. Zweitens,

Abbildung 3: Deutschland ist für die Vereinigten Staaten der wichtigste Zulieferer von Elektroautos



Lesehinweis: Panel a) zeigt von 2017 bis 2022 die deutschen Exporte von rein batterieelektrischen Fahrzeugen (WA87038010 des deutschen Warenverzeichnisses der Außenhandelsstatistik) für verschiedene Zielländer von 2017 bis 2022 auf Mengenbasis (je Tsd. Pkw). Panel b) bildet den Anteil verschiedener Partnerländer am Wert der Importe der Vereinigten Staaten von rein batterieelektrischen Fahrzeugen (HTS Code 870380) für das Jahr 2022 ab.
Quelle: Statistisches Bundesamt, US ITC, eigene Berechnungen aus Baur et al. (2023).

wo die in den Vereinigten Staaten nachgefragten Elektroautos produziert werden.

Für die deutschen Autohersteller Audi, BMW, Mercedes Benz, Porsche und Volkswagen spielt der Export eine große Rolle. Rund 80% der im Jahr 2022 in Deutschland produzierten Autos mit Verbrennungsmotor wurde exportiert, nur knapp 20% wurden in Deutschland verkauft. Von den in Deutschland produzierten Elektroautos und Hybriden wurden rund 65% exportiert. Nur knapp 8% der Exporte gingen in die Vereinigten Staaten. Die Nachfrage aus den Vereinigten Staaten mit diesem Anteil von 8% ist folglich nicht unwichtig, aber keineswegs dominant.

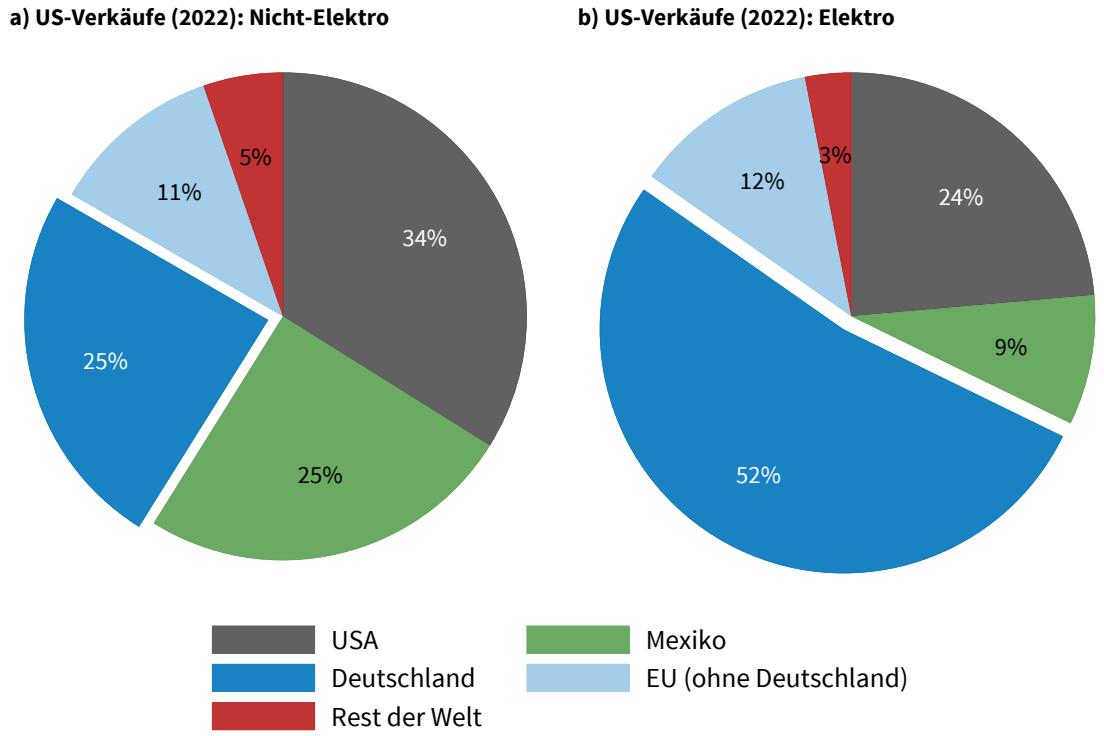
Zentraler Produktionsstandort für Elektroautos deutscher Hersteller ist Europa. Konzentriert ist die Produktion vor allem auf Deutschland: 50% der Elektroautos, die deutsche Autohersteller im Jahr 2022 verkauft haben, wurden in Deutschland produziert.

Die US-Nachfrage nach Elektroautos von deutschen Herstellern wurde im Jahr 2022 zu 52% durch die Produktion in Deutschland gedeckt, zu rund zwei Dritteln durch Produktion innerhalb der EU (Abbildung 4). Die Local Content Klauseln des IRA werden demnach von einem erheblichen Teil der Elektroautos, die deutsche Autohersteller gegenwärtig in den Vereinigten Staaten absetzen, nicht erfüllt. Die Daten für die Produktion von Autos mit Verbrennungsmotor - die gegenwärtig immer noch die dominante Rolle auf dem Automarkt in den Vereinigten Staaten spielen - zeigen jedoch, dass die Nachfrage nach Autos mit Verbrennungsmotor durch die Produktion vor Ort bedient wird. Das internationale Produktionsnetzwerk deutscher Autohersteller könnte sich in Zukunft also auch bei Elektroautos der regionalen Produktion der Autos mit Verbrennungsmotor angleichen.

3.3 Lithium-Ionen-Batterien und kritische Rohstoffe

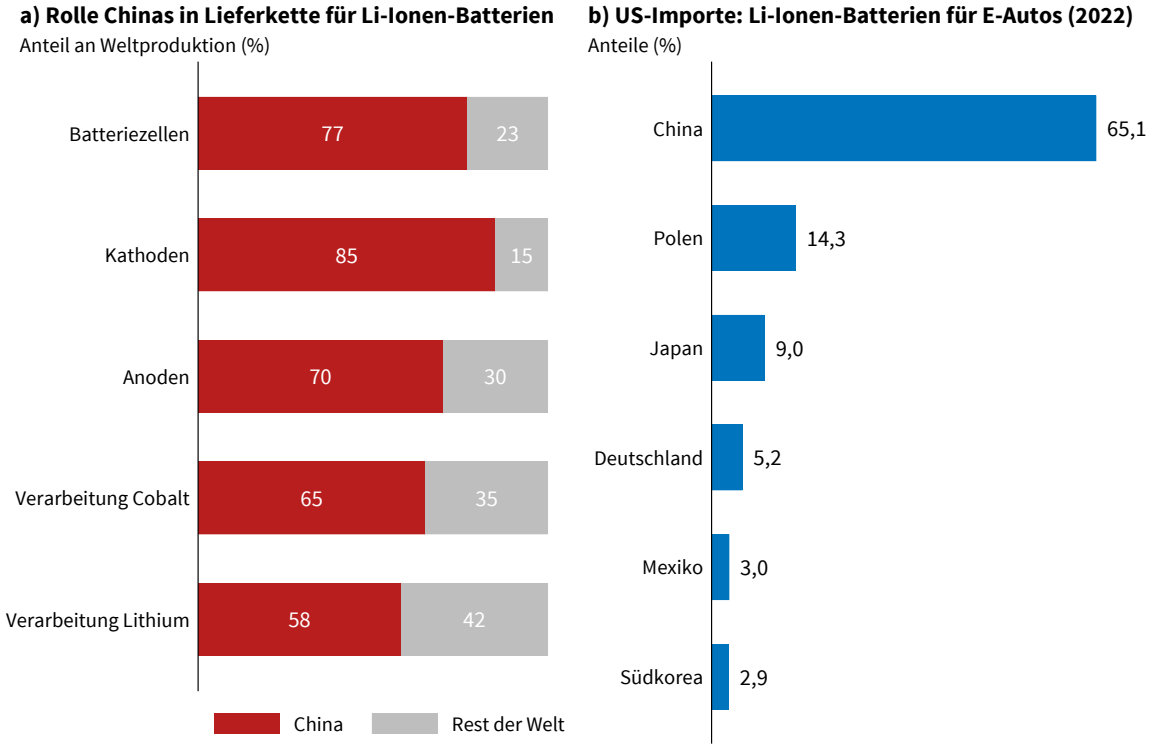
Die Local Content Regelungen des IRAs betreffen nicht nur die Endmontage von Elektroautos innerhalb der Vereinigten Staaten, sondern auch den Ursprung von Batteriekomponenten und kritischen Rohstoffen. Das Ziel dieser Maßnahme ist, Länder aus den US-Wertschöpfungsketten zu verdrängen, mit den geopolitische Spannungen bestehen. Bei den Batterien und kritischen Rohstoffen zielt das auf China ab. China dominiert weltweit die Produktion von Batteriezellen (77% des Anteils weltweit). Ebenso dominiert China die Herstellung von Bateriekomponenten wie Kathoden und Anoden (Abbildung 5). Die gegenwärtige Abhängigkeit der Vereinigten Staaten von China wird durch die Importe von Lithium-Ionen-Batterien für Elektroautos deutlich: 65,1% seiner Importe beziehen die Vereinigten Staaten aus China. Darüber spielt China auch eine entscheidene Rolle auf dem Weltmarkt für kritische Rohstoffe. Beispielsweise stammen 75% der weltweiten Bergbauproduktion von Graphit aus China. Inwieweit es den Vereinigten Staaten mit dem IRA gelingt, die Wertschöpfungsketten für Batterien und kritische Rohstoffe umzubauen, bleibt fraglich.

Abbildung 4: Die US-Nachfrage nach Elektroautos von deutschen Herstellern wird zur Hälfte durch die Produktion in Deutschland gedeckt



Lesehinweis: Die Abbildung zeigt den Anteil der in den Vereinigten Staaten verkauften Pkw deutscher Automobilhersteller nach Produktionsstandort (Vereinigte Staaten, Mexiko, Deutschland, übrige EU, Rest der Welt). Es wird dabei zwischen Pkw mit Verbrennungsmotor (Nicht-Elektro) und BEV/PHEV (Elektro) unterschieden.
Quelle: VDA, eigene Berechnungen aus Baur et al. (2023).

Abbildung 5: China ist für die Vereinigten Staaten der mit Abstand wichtigste Zulieferer von Lithium-Ionen-Batterien für E-Autos



Lesehinweis: Panel a) zeigt den Anteil Chinas an einzelnen Produktionsstufen der weltweiten Lieferkette für Lithium-Ionen-Batterien. Panel b) gibt den Anteil der größten Handelspartner der Vereinigten Staaten am Import von Lithium-Ionen-Batterien für Elektroautos wieder (HTS Code 8507600010). **Quelle:** IEA (2022), IEA (2021), US ITC, eigene Berechnungen aus Baur et al. (2023).

4 Ziele und Fallstricke von Subventionsprogrammen für "saubere" Industrien

Die im öffentlichen Diskurs gegenwärtig auf häufigsten diskutierte Gegenmaßnahme Europas auf den IRA sind Subventionen. Welche Ziele haben die Subventionen für "saubere" Industrien und mit welchen Fallstricken wäre zu rechnen?

CO2-Reduktion und Carbon Leakage. Durch den IRA sollen Treibhausgasemssionen in den Vereinigten Staaten reduziert werden. Bis 2030 sollen die Treibhausgasemssionen im Vergleich zu 2005 um 50% reduziert werden. Durch den IRA sollen 40% erreicht werden (siehe z. B. Jenkins et al. (2022)). Auch in Europa gibt es Subventionen für Dekarbonisierung, insbesondere für erneuerbare Energien. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten setzt die EU mehr auf Steuern und Regulierungen. Dafür steht beispielsweise das Europäische System für den Handel von Emissionszertifikaten (ETS) oder das Neuzulassungsverbot von Benzin- und Dieselfahrzeugen ab 2035. Treibhausreduktionen können grundsätzlich sowohl mit Subventionen als auch mit Steuern erreicht werden. Im Gegensatz zu Steuern reduzieren Subventionen nicht die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen. Durch Steuern könnten Unternehmen abwandern. Es leiden nicht nur die wirtschaftliche Entwicklung, sondern auch der Klimaschutz, wenn die Treibhausgasemissionen in anderen Ländern auftreten (Carbon Leakage). Doch müssen Subventionen durch Steuern finanziert werden.

Internationale Wettbewerbsfähigkeit des Standortes und der heimischen Industrie. Der IRA verschärft aus europäischer Sicht den Standortwettbewerb bei den Industrien, die Güter für Klimaschutz und Dekarbonisierung herstellen. Europa fällt auch im Standort- und Steuerwettbewerb zunehmend zurück. Verbessert werden sollten die öffentliche Infrastruktur, das Energieangebot und steuerliche Rahmenbedingungen für industrielle Investitionen und Unternehmertum insgesamt. Fraglich ist jedoch, inwieweit neue Subventionen, beispielsweise für Einzelprojekte wie Batteriefabriken, die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Europa bzw. Deutschland verbessern würden. Erstens sind Industrieansiedlungen durch Subventionen dann nachhaltig, wenn die geförderten Industrien komparative Vorteile haben. Bei der Produktion von Solarzellen

oder Batterien haben wir solche komparativen Vorteile beispielsweise nicht. Es besteht die Gefahr, dass die Industrien wieder abwandern, sobald die Subventionen auslaufen. Zweitens können Subventionswettbewerbe sehr teuer werden. Das Land, welches die höchsten Subventionen zahlt und die Industrien anlockt, kann den Nutzen des Projektes für den Standort überschätzen (Winner's Curse-Problem). Drittens, drohen Subventionen, die mit der Gießkanne im Land verteilt werden, in der mittleren bzw. langen Frist negative Spillovers innerhalb der subventionierten Regionen zu haben (Heblich et al., 2022). Sie können Anreize für Innovationen in den Regionen zunichte machen und Wohlstand reduzieren.

Forschung, Entwicklung und Innovationen. Subventionen sind dann gerechtfertigt, wenn positive externe Effekte in der Produktion vorliegen. Solche externen Effekte entstehen beispielsweise, wenn Unternehmen Forschung, Entwicklung und Innovationen betreiben, die die Dekarbonisierung vorantreiben. Die Unternehmen können voneinander lernen und Kostendegressionseffekte erzielen, von denen nicht nur sie selbst, sondern auch die Konkurrenten profitieren. Beim IRA werden hingegen etablierte Produkte und Technologien gefördert, mit denen sich Subventionen nicht rechtfertigen lassen. Eine Reaktion Europas auf den IRA könnte daher vielmehr sein, verstärkt Forschung und Entwicklung zu fördern.

Geopolitische Überlegungen. Die Industriesubventionen des IRAs wären aus geopolitischen Gründen dann bedenklich, wenn sie ein Land tätigen würde, mit dem Europa bzw. Deutschland im Konflikt steht. Dies ist bei den Vereinigten Staaten glücklicherweise nicht der Fall. Im Gegenteil, Deutschland und Europa sind den Vereinigten Staaten eng verbunden und müssen nicht fürchten, in Zukunft mit den Vereinigten Staaten keinen Handel mehr treiben zu können. Eine andere Frage ist, inwieweit Versorgungsrisiken bzgl. der Handelsbeziehungen mit China eingedämmt werden könnten. Abhängigkeiten bestehen bei seltenen Erden (siehe z. B. Flach et al. (2022)). Doch werden diese Abhängigkeiten kaum durch Subventionen zum Bau von Fabriken für Batterien oder Solarzellen gelöst. Geopolitische Argumente eignen sich nicht, Subventionen in Reaktion auf den IRA zu rechtfertigen.

5 Europäische Antworten auf den IRA: Expertenmeinungen

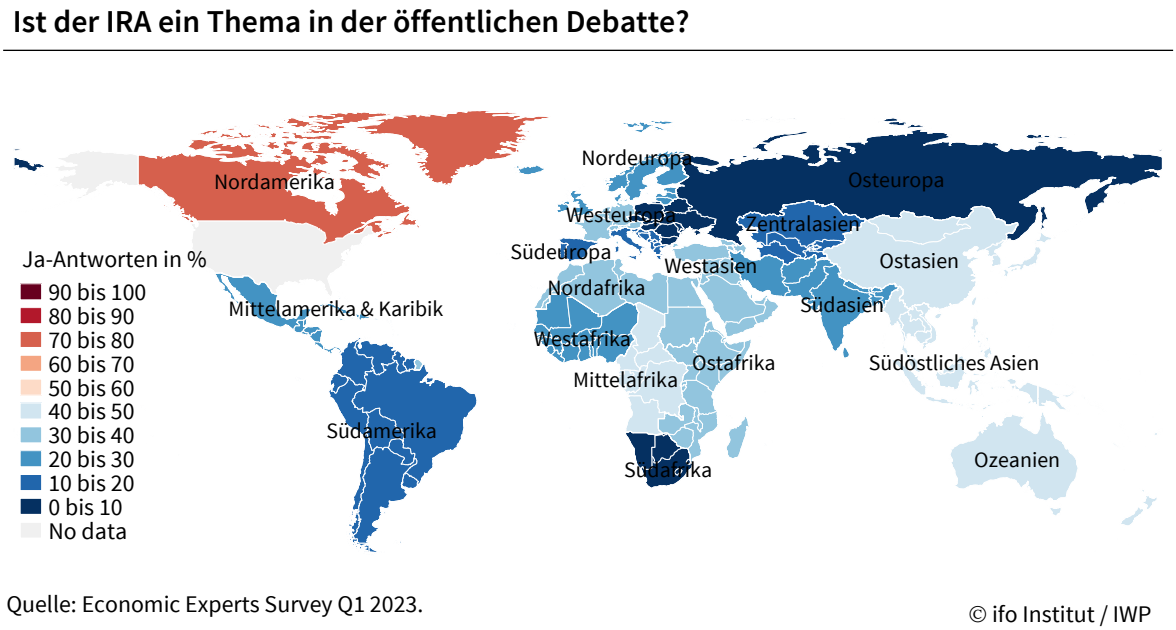
5.1 Umfragedesign

Wie Expertinnen und Experten aus Ländern weltweit die Wirkung des IRAs und mögliche wirtschaftspolitische Reaktionen einschätzen, haben wir in einer internationalen Umfrage ermittelt. Diese Einschätzungen stammen aus dem "Economic Experts Survey" (EES), einer internationalen Expertenbefragung, die wir vierteljährlich gemeinsam mit dem Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) durchführen (siehe zum EES Gründler et al. (2023)). Befragt werden rund 8.000 Expertinnen und Experten aus über 130 Ländern. Dies ist die größte Expertenbefragung seiner Art. Sehr viele Teilnehmerinnen und Teilnehmer sind in Volkswirtschaftslehre promoviert. Sie arbeiten an Universitäten, Forschungsinstituten, bei internationalen Organisationen usw. und sind einflussreich in der Politikberatung ihres Landes. Wir befragen die Expertinnen und Experten regelmäßig zur Einschätzung der Wirtschaftspolitik, politischer Lage und ökonomischen Zielgrößen wie Inflation. In der Umfrage, die vom 9. bis 23. März 2023 im Feld war, haben wir ein extra Modul zum IRA integriert. Dieses Modul haben 1.314 Expertinnen und Experten beantwortet, darunter 75 aus den Vereinigten Staaten. Die Expertenmeinungen können als Aggregat vorhandener Analysen und Einschätzungen zum IRA interpretiert werden.

5.2 Ergebnisse

Weltweit widerfährt dem IRA nur geringe Bedeutung in den öffentlichen Debatten. 74% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer gaben an, dass der IRA in den öffentlichen Debatte ihres Heimatlands keine bedeutende Rolle spielt (Abbildung 6). In Europa ist das anders. Insbesondere in Deutschland und Frankreich ist der IRA ein wichtiges Thema in der öffentlichen Debatte.

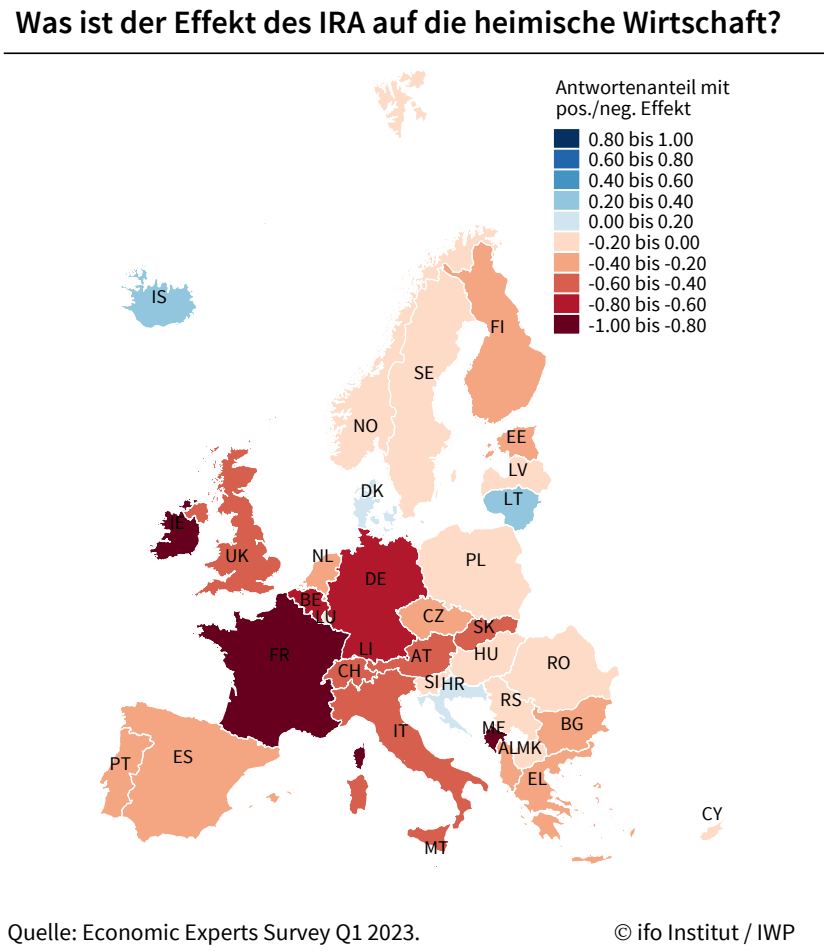
Abbildung 6: Antworten auf die Frage: *Is the IRA an important topic in your countries' public debate?*, nach Region.



Anmerkungen: Die Grafik zeigt Antworten, die im Economic Experts Survey (EES) des ifo Instituts und des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) in Luzern im Rahmen eines Sondermoduls zum US-amerikanischen Inflation Reduction Act (IRA) erhoben wurden. Lesehinweis: Die Abbildung zeigt die Mittelwerte der Durchschnitte der jeweiligen Länder in den Regionen. *Quelle*: Gründler et al. (2023).

In Europa wird ebenso davon ausgegangen, dass der IRA eine negative Auswirkung auf die Heimatländer der Expertinnen und Experten haben wird (Abbildung 7).

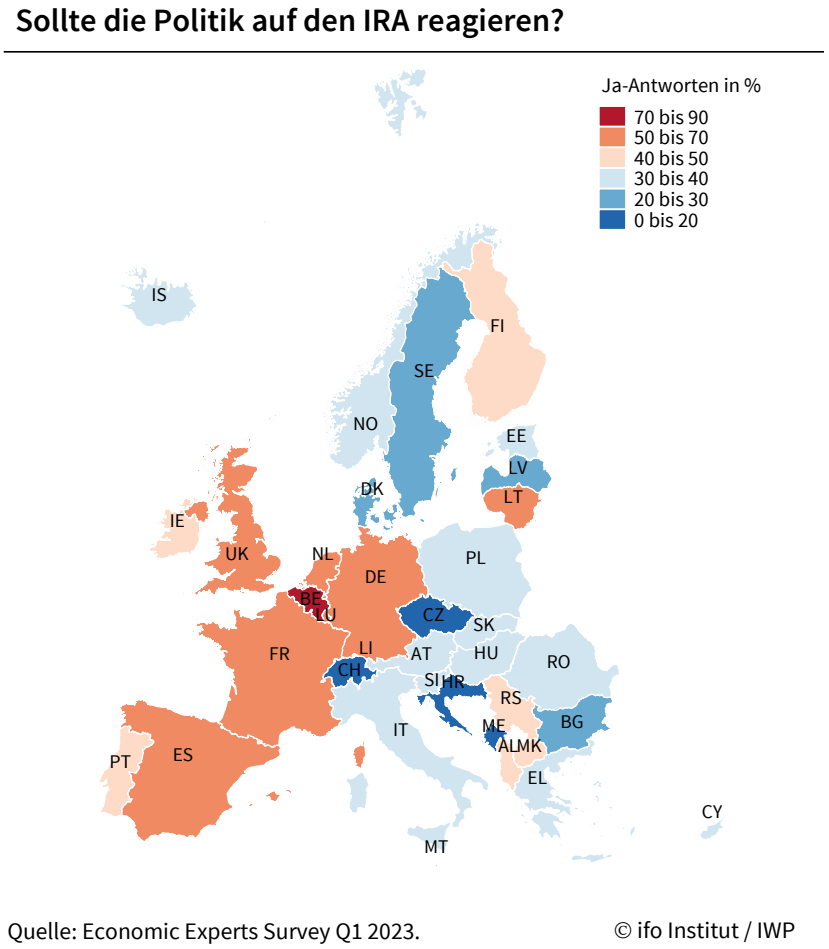
Abbildung 7: Antworten auf die Frage: *How large do you think will be the impact of the IRA on your countries' economy?*, Europa.



Anmerkungen: Die Grafik zeigt Antworten, die im Economic Experts Survey (EES) des ifo Instituts und des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) in Luzern im Rahmen eines Sondermoduls zum US-amerikanischen Inflation Reduction Act (IRA) erhoben wurden. Lesehinweis: Berechnung des Wertes als Saldo von Antworten mit positivem Effekt (leicht positiv/ stark positiv) abzüglich Antworten mit negativem Effekt (leicht negativ/ stark negativ), geteilt durch die Gesamtzahl an Antworten. *Quelle*: Gründler et al. (2023).

Befragt haben wir die Expertinnen und Experten auch, ob die Politik auf den IRA mit wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen reagieren sollte. Hier ist die Zustimmung ebenso in (West-)Europa besonders groß (Abbildung 8). In Belgien ist die Befürwortung von wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen mit 77% am größten.

Abbildung 8: Antworten auf die Frage: *Do you think your country should launch economic policy measures to cope with the impact of the IRA on the national economy?*, Europa.



Anmerkungen: Die Grafik zeigt Antworten, die im Economic Experts Survey (EES) des ifo Instituts und des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) in Luzern im Rahmen eines Sondermoduls zum US-amerikanischen Inflation Reduction Act (IRA) erhoben wurden. *Quelle*: Gründler et al. (2023).

Die Expertinnen und Experten, die wirtschaftspolitische Gegenmaßnahmen als Antwort auf den IRA befürwortet haben, hatten in Freitextantworten die Gelegenheit zu beschreiben, mit welchen Maßnahmen dies geschehen sollte. Die Ergebnisse sind bemerkenswert. Abbildung 9 zeigt eine Wortwolke der Freitextantworten. Die Größe der

Wörter entspricht der relativen Häufigkeit des Wortes in den Antworten. Zwar wird der Begriff "Subventionen" von den Expertinnen und Experten bei den Antworten verwendet, doch dominiert er nicht die verwendeten Wörter.

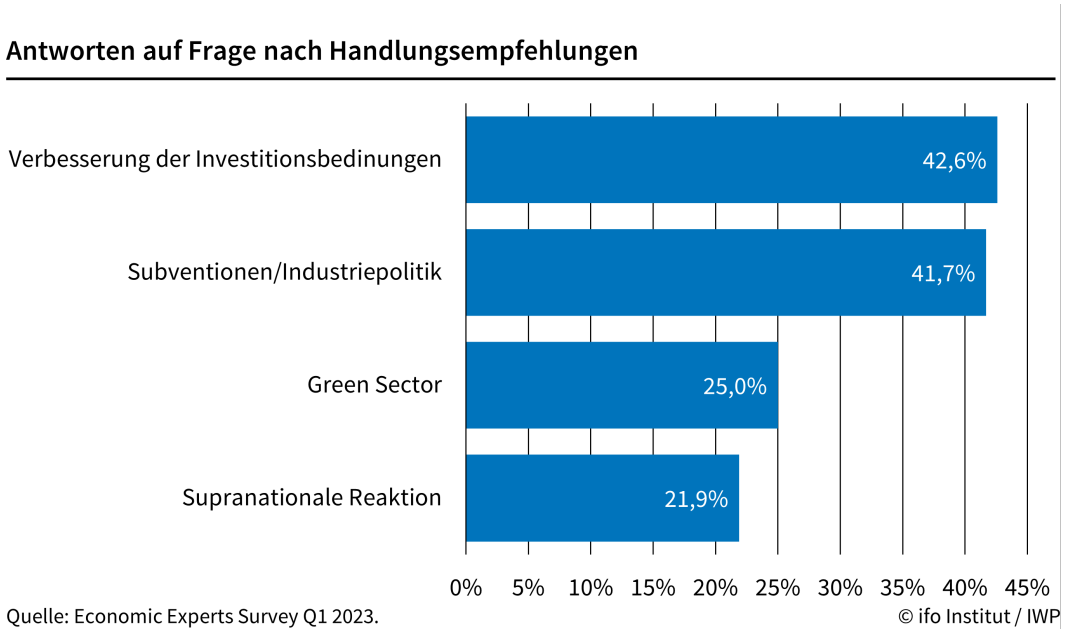
Abbildung 9: Antworten auf die Frage: *Do you think your country should launch economic policy measures to cope with the impact of the IRA on the national economy? If yes, which ones?*

Anmerkungen: Die Grafik zeigt Antworten, die im Economic Experts Survey (EES) des ifo Instituts und des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) in Luzern im Rahmen eines Sondermoduls zum US-amerikanischen Inflation Reduction Act (IRA) erhoben wurden. Lesehinweis: Die Abbildung zeigt die Wörter, die die Teilnehmer in Freitextantworten auf die Frage nennen, welche wirtschaftspolitischen Gegenmaßnahmen sie befürworten. Die Größe der Wörter entspricht der relativen Häufigkeit des Wortes in den Antworten. *Quelle*: Gründler et al. (2023).

Selbstverständlich können sich Expertinnen und Experten für eine aktive Industriepolitik in Form von Subventionen aussprechen ohne den Begriff "Subvention" zu ver-

wenden. Deshalb haben wir die Antworten im nächsten Schritt manuell kodiert und in die folgenden Kategorien sortiert: 1) Subventionen/Industriepolitik 2) Verbesserung der Investitionsbedingungen 3) Antworten mit Bezug auf den "Green Sector" und 4) Antworten, die sich auf eine supranationale Reaktion beziehen. Mehrfachnennungen sind möglich (Abbildung 10). 41,7% der Teilnehmerinnen und Teilnehmer befürworten eine aktive Industriepolitik oder Subventionen. 42,6% befürworten eine verbesserte Infrastruktur. Häufig genannt werden beispielsweise Bürokratieabbau für ausländische Direktinvestitionen.

Abbildung 10: Handlungsempfehlungen der Experten, nach Kategorien.



Anmerkungen: Die Grafik zeigt Antworten, die im Economic Experts Survey (EES) des ifo Instituts und des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) in Luzern im Rahmen eines Sondermoduls zum US-amerikanischen Inflation Reduction Act (IRA) erhoben wurden. Manuelle Kodierung der offenen Antworten. Kategorien: 1) Subventionen/Industriepolitik 2) Verbesserung der Infrastruktur 3) Antworten mit Bezug auf den "Green Sector" und 4) Antworten, die sich auf eine supranationale Reaktion beziehen. *Quelle*: Gründler et al. (2023).

6 Schlussfolgerungen

Die Vereinigten Staaten unternehmen mit dem IRA Anstrengungen für den Klimaschutz. Das ist begrüßenswert. Doch verfolgen die Vereinigten Staaten mit dem IRA auch industriepolitische und geopolitische Ziele. Darauf gilt es zu reagieren. **Erstens** gehört zu diesen Reaktionen, dass sich die EU weiter in Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten dafür einsetzen sollte, dass die IRA-Förderprogramme auf europäische Anbieter ausgeweitet werden. **Zweitens** sollte die Politik auf den IRA nicht mit einem Subventionswettbewerb reagieren. Vielmehr würden weitere Investitionen in Forschung und Entwicklung und die Infrastruktur zur Attraktivität Deutschlands und Europas im Standortwettbewerb beitragen.

Literatur

Baur, A., Fuest, C., Gstrein, D., Heil, P., Potrafke, N., and Rochell, A. (2023). Die Betroffenheit der deutschen Wirtschaft durch den US-Inflation Reduction Act. *ifo Forschungsberichte*, 137.

Credit Suisse (2022). US Inflation Reduction Act – A tipping point in climate action. *ESG Report*.

Flach, L., Teti, F., Gourevich, I., Scheckenhofer, L., and Grandum, L. (2022). Wie abhängig ist Deutschland von Rohstoffimporten? Eine Analyse für die Produktion von Schlüsseltechnologien. *Impulse für die Wirtschaftspolitik*.

Fuest, C. and Potrafke, N. (2023). US-Inflation Reduction Act: Zwischen Klimaschutz und Protektionismus. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, im Erscheinen.

Gründler, K., Heil, P., Potrafke, N., and Wochner, T. (2023). The International Economic Experts Survey. *Handbook of ifo Surveys*.

Gründler, K., Heil, P., Potrafke, N., and Wochner, T. (2023). Weltweite Experteneinschätzungen zu den Auswirkungen des US- Inflation Reduction Acts. *ifo Forschungsberichte*, im Erscheinen.

Heblich, S., Seror, M., Xu, H., and Zylberberg, Y. (2022). Industrial clusters in the long run: Evidence from Million-Rouble plants in China. *NBER Working Paper 30744*.

Huntley, J., Ricco, J., and Arnon, A. (2022). Senate-Passed Inflation Reduction Act: Estimates of Budgetary and Macroeconomic Effects. *Penn Wharton Budget Model*.

IEA (2021). World energy outlook 2021.

IEA (2022). Global ev outlook 2022: Securing supplies for an electric future.

Jenkins, J. D., Mayfield, E. N., Farbes, J., Jones, R., Patankar, N., Xu, Q., and Schivley, G. (2022). Preliminary report: The climate and energy impacts of the Inflation Reduction Act of 2022. *REPEAT Project, Princeton, NJ*.

Mulligan, C. B. (2022). The negative economic effects of the Inflation Reduction Act of 2022.

Zandi, M., Yaros, B., and Lafakis, C. (2022). Assessing the Macroeconomic Consequences of the Inflation Reduction Act of 2022. *Moody's Analytics*.