

Subventionierte Umwelttechnologien

Der internationale Subventionswettbewerb um grüne Technologien

Tilman Altenburg, Axel Berger und Clara Brandi
German Institute of Development and Sustainability (IDOS)



Bonn, 17. April 2023. Die USA, China und die EU setzen zunehmend auf industriepolitische Subventionen für Umwelttechnologien. China subventioniert seine Industrien seit langem. Nun zogen die USA mit dem *Inflations Reduction Act (IRA)* nach. Dessen Ziele: die Marktführerschaft für Umwelttechnologien zu erlangen, Industriearbeitsplätze zu schaffen, CO₂-Emissionen bis 2030 um 40% zu senken. Das Anreizpaket beläuft sich auf rund 400 Milliarden US\$. Damit die Arbeitsplätze in den USA entstehen, sind die Subventionen an Wertschöpfung innerhalb der Landesgrenzen geknüpft und es werden hohe Beihilfen für die Ansiedlung internationaler Unternehmen angeboten. Als Antwort auf den IRA legte die EU-Kommission nun den *Green Deal Industrial Plan* vor und plant die Lockerung der EU-Beihilfevorschriften sowie einen neuen *EU Sovereignty Fund*, durch den die europäische Industrie massiv subventioniert werden soll.

Für den globalen Klimaschutz ist das auf den ersten Blick eine gute Nachricht. Wenn die großen Industrienationen ihren Subventionswettbewerb auf grüne Schlüsseltechnologien fokussieren, beschleunigt das die dringend benötigte Entwicklung sauberer Technologien. Der Ansatz, der hier verfolgt wird, hat allerdings eine Reihe von Nachteilen – und könnte einer sozialgerechten und grünen Transformation im Wege stehen:

„Wenn die großen Industrienationen ihren Subventionswettbewerb auf grüne Schlüsseltechnologien fokussieren, beschleunigt das die dringend benötigte Entwicklung sauberer Technologien. Der Ansatz, der hier verfolgt wird, hat allerdings eine Reihe von Nachteilen – und könnte einer sozialgerechten und grünen Transformation im Wege stehen.“

Erstens bewirkt der Ansatz eine Umverteilung hin zu Unternehmen, indem Steuerzahler*innen die Privatwirtschaft subventionieren. Sinnvoller wäre es, Unternehmen über Preismechanismen und Regulierung dazu zu bewegen, Umweltkosten einzupreisen und außerdem Forschung und Innovation zu fördern. Die direkte Subventionierung von Einzelunternehmen führt häufig zu Mitnahmeeffekten und dazu, dass andere Länder mit Subventionen nachziehen und knappe Ressourcen ineffizient eingesetzt werden.

Zweitens führen immer großzügigere Subventionsprogramme dazu, dass Großkonzerne eine zu starke Verhandlungsposition erringen: Wenn Europa „nur“ ein Drittel der Investitionen für ein neues Werk bezahlt, gehen Unternehmen eher in die USA, die zwei Drittel anbieten – das ist die Größenordnung, in der die USA zum Beispiel ein neues Werk des deutschen Chemiekonzerns Evonik bezuschussen. Es gibt eine lange Liste europäischer Unternehmen, die jetzt erwägen, neue Werke in den USA zu bauen anstatt in Europa, u.a. VW, BMW oder Siemens Energy.

Drittens setzen hier die stärksten Volkswirtschaften der Welt massive Subventionen ein, mit denen sie den Rest der Welt aus dem Markt für Umwelttechnologien katapultieren. Wenn die USA ein Subventionsprogramm auflegen, um Chinas Vorsprung bei grünen

Industrien aufzuholen, dann ziehen andere mit Subventionen nach – sofern sie können. Innerhalb der EU sind das vor allem Frankreich und Deutschland, was wiederum Wettbewerbsverzerrungen im EU-Raum zur Folge haben könnte. Die EU bemüht sich um Ausnahmen von den protektionistischen US-Maßnahmen – für die eigenen Unternehmen. Länder jenseits der drei hoch subventionierenden Wirtschaftspole (USA, China, Kerneuropa) werden es sehr viel schwerer haben, sich in Zukunftsbranchen wie grünem Stahl, Elektroautos, Batteriefertigung oder Wasserstoff-Elektrolyse zu industrialisieren.

Viertens unterhöhlt der Subventionswettbewerb der führenden Wirtschaftsnationen die Reste eines regelbasierten Handelssystems, das Chancengleichheit gewähren soll. Die Subventionsregeln der Welthandelsorganisation (WTO) sollten dringend angepasst werden, um der Klimakrise besser begegnen zu können. Doch das Aushöhlen der bestehenden Regeln, z.B. durch den IRA, erschwert eine solche Reform. Die WTO ist ein zahnlöser Tiger geworden und Länder, die im Subventionswettbewerb unter die Räder kommen, haben kaum noch eine Handhabe, um sich gegen den wachsenden Protektionismus der USA, Chinas und der EU zur Wehr zu setzen. Und die Nutzung von Subventionen untergräbt die politische Akzeptanz für den geplanten *Carbon Border Adjustment Mechanism* (CBAM) der EU, der CO₂-intensive Importe aus Ländern ohne vergleichbare CO₂-Bepreisung mit Abgaben belegt. Es ist anderen Ländern kaum vermittelbar, an einer Stelle „Fairness“ für die heimische Industrie bei der CO₂-Bepreisung zu fordern und an anderer Stelle den Wettbewerb durch massive Industriesubventionen zu verzerren.

Was wäre die Alternative? Schließlich brauchen wir für die ökologische Transformation eine massive Beschleunigung der Entwicklung und Markteinführung von Umwelttechnologien. Besser als Industriesubventionen wäre eine Mischung aus Umweltsteuern, regulatorischen Vorgaben und Innovationsförderung. Der ökologische Umbau des Steuersystems könnte Verschmutzer stärker belasten und Subventionen für fossile Brennstoffe abbauen. Das lenkt Investitionen in eine klimastabilisierende Richtung. Ein Teil der zusätzlichen Einnahmen könnte in soziale Sicherung, ein anderer in Forschung und Entwicklung investiert werden. Auch sinkende Emissionsgrenzwerte würden Umweltinvestitionen fördern, ohne dabei einzelne Großkonzerne zu begünstigen.