

Außenwirtschaft

Auswirkungen des US Inflation Reduction Act auf die bayerische Wirtschaft

vbw

Studie

Stand: November 2024

Eine vbw Studie, erstellt vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die bayerische Wirtschaft



Hinweis

Zitate aus dieser Publikation sind unter Angabe der Quelle zulässig.

Vorwort

Der IRA erfordert eine Antwort Europas

Im August 2022 trat der von US-Präsident Joe Biden initiierte Inflation Reduction Act (IRA) in Kraft. Entgegen seinem Namen hat der IRA weniger die Inflationsbekämpfung zum Ziel, sondern ist in erster Linie ein milliardenschweres industriepolitisches Klimaschutzprogramm für die Wirtschaft der Vereinigten Staaten.

In Europa hat der IRA für erhebliche Unruhe gesorgt. Kritik entzündet sich vor allem an einigen protektionistischen Elementen des IRA. Man befürchtet Wettbewerbsnachteile für europäische Unternehmen und hat die Sorge, dass Unternehmen Wertschöpfung in die USA verlagern.

In der Tat zeigt der IRA, dass auch die Administration Biden die Devise „America first“ verfolgt. Um die konkreten Auswirkungen des IRA auf die bayerische Wirtschaft zu untersuchen, hat die vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V. das Institut der deutschen Wirtschaft Köln mit der vorliegenden Studie beauftragt.

Die Studie macht deutlich, dass der IRA durchaus Wettbewerbsnachteile für bayerische Unternehmen mit sich bringen kann, Verlagerungen allein wegen dieses Programms sind aber kaum zu erwarten. Allerdings hat der Inflation Reduction Act wieder verstärkte Aufmerksamkeit auf den Standort USA gelenkt und dessen Vorteile gegenüber dem Standort Europa klar gemacht.

Natürlich muss sich die EU weiterhin in Verhandlungen mit den USA dafür einsetzen, dass Nachteile für unsere Unternehmen korrigiert werden. Vor allem aber sind sowohl EU-Kommission als auch Bundesregierung dringend gefordert, die Standortbedingungen in Europa und Deutschland zu verbessern, um wieder wettbewerbsfähiger zu werden. Zudem sollte der IRA Anlass sein, die europäische Industriepolitik zu optimieren und Förderprogramme einfacher und pragmatischer zu gestalten.

Bertram Brossardt
04. November 2024

Inhalt

1	Zusammenfassung	1
2	Einleitung	2
3	Überblick über den IRA	4
4	Wirtschaftliche Auswirkungen auf die USA	8
5	Auswirkungen auf die bayerische Wirtschaft	11
5.1	Grundsätzliche Erwägungen	11
5.1.1	Bayerische Exporte	12
5.1.2	Bayerische Firmen mit US-Produktion	13
5.1.3	Verlagerungsanreize für bayerische Firmen	13
5.2	Expertengespräche	17
5.3	Umfrageergebnisse	19
5.3.1	Wirkungen auf Bayern	19
5.3.2	Wirkung auf US-Tochterunternehmen bayerischer Firmen	21
5.3.3	Relevanz protektionistischer Elemente im IRA	21
5.3.4	IRA als Verlagerungsanreiz?	22
5.4	Außenhandel- und Direktinvestitionen	24
5.4.1	Außenhandel	24
5.4.2	Direktinvestitionen in den USA	27
6	Ausblick	31
7	Politische Handlungsmöglichkeiten	32
	Ansprechpartner/Impressum	33

1 Zusammenfassung

Der IRA hat die Aufmerksamkeit auf die Standortvorteile der USA gelenkt

Der US Inflation Reduction Act (IRA) ist in erster Linie ein industriepolitisches Klimaschutzprogramm, auch wenn das Förderprogramm gewisse andere Elemente aus dem Bereich Gesundheitsschutz enthält. Zudem sieht der IRA umfangreiche Staatseinnahmenerhöhungen vor, die das Ziel haben, das öffentliche Haushaltsdefizit und damit die Inflation mittelfristig zu senken. Mit Blick auf den Klimaschutz und die grüne Transformation setzt der IRA vor allem auf nicht gedeckelte Steuernachlässe zur Förderung des Green-Tech-Bereichs und zur Senkung der Kosten von erneuerbaren Energien.

Einige der Förderungsbedingungen des IRA haben eine protektionistische Wirkung, zum Beispiel die Vorgaben in den USA produzieren oder gewisse Anteile und Komponenten an Vorleistungen aus den USA oder Nordamerika beziehen zu müssen. Vor allem die protektionistischen Elemente sowie die Wirkung auf die Energiepreise haben in der Europäischen Union (EU) zu der Sorge geführt, dass europäische Exporteure Nachteile erleiden und dass es zu einer umfangreichen Verlagerungswelle in die USA kommen könnte.

Diese Studie weist jedoch nach: Solche Sorgen sind zwar nicht ganz unberechtigt, aber in ihrer Dimension stark überzogen.

- Die gesamtwirtschaftliche Relevanz und damit auch die makroökonomischen Wirkungen des IRA sind geringer als gemeinhin kolportiert.
- Da die IRA-Förderung nur für einen begrenzten Teil der bayerischen Wirtschaft relevant ist, dürfte der IRA keine breite Verlagerungswelle auslösen. Allenfalls verleiht er ihr etwas Schwung. So hat der IRA die Aufmerksamkeit stärker auf die USA gelenkt, die angesichts der gravierenden Standortnachteile in Deutschland wichtige Vorteile bei Bürokratie und Regulierungen, Innovationsfreundlichkeit und Energiekosten zu bieten haben. Zudem kann die Verbilligung erneuerbarer Energien durch die IRA-Subventionen den Anreiz für energieintensive Industrien etwas weiter erhöhen, in den USA statt in Bayern zu investieren. Die Relevanz des IRA ist relativ zu den schon bestehenden Energiekostenvorteilen der USA, aber selbst mittelfristig begrenzt.
- Auch mit Blick auf Exportmöglichkeiten aus Bayern ist die Kritik am IRA zu relativieren. Hier bieten sich eher Chancen als Risiken für bayerische Exporteure, da sowohl Autohersteller als auch vor allem Zulieferer für Green-Tech-Industrien (z. B. der Maschinenbau) als Ausrüster vom Investitionsboom in den USA in diesem Bereich profitieren können. Dazu finden sich auch gewisse erste Hinweise in den bayerischen Exportdaten.

Einschränkend gilt bei vielen Aspekten, dass eine direkte Zurechnung zum IRA häufig nur begrenzt möglich ist, da weitere Einflussfaktoren, beispielsweise andere zeitgleich wirkende fiskalische Förderprogramme und das makroökonomische Umfeld, ebenfalls wirken und oftmals eine größere Bedeutung haben dürften. Diese Einschätzung ist vorläufig, da der IRA erst seit August 2022 in Kraft ist.

2 Einleitung

Der IRA hat die EU zu einem industriepolitischen Aktionismus verleitet

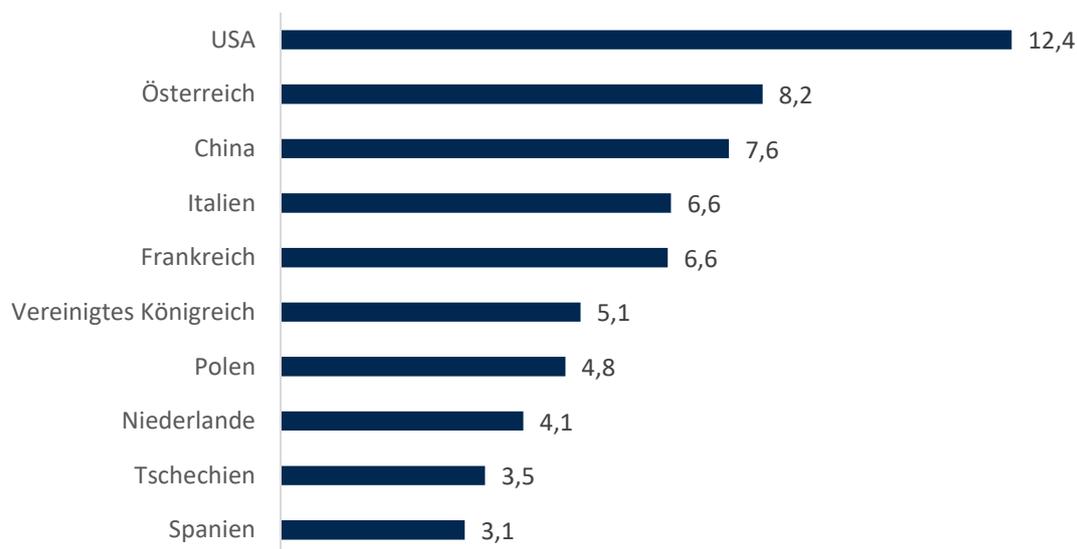
Diese Studie schätzt die Auswirkungen des US Inflation Reduction Act (IRA) auf die bayerische Wirtschaft ab. Der IRA wird in Deutschland und der Europäischen Union (EU) recht kontrovers diskutiert. Als Kernelement enthält er zwar erstmals umfangreiche Fördermaßnahmen für Klimaschutz und grüne Transformation in den USA. Allerdings gibt es auch wettbewerbsverzerrende und protektionistische Elemente. Zuweilen wurde deshalb der Vorwurf laut, auch die Biden-Administration betreibe mit dem IRA Protektionismus im Sinne des Trump'schen America-First-Prinzips.

Das wäre für Bayern ein gravierendes Problem. Denn die Vereinigten Staaten sind der mit Abstand wichtigste Ausfuhrpartner der bayerischen Wirtschaft (Abbildung 1). Mit über zwölf Prozent der Warenexporte ist der Anteil der USA um mehr als die Hälfte größer als die jeweiligen Anteile Österreichs oder Chinas, die an zweiter und dritter Stelle der Export-Rangliste platziert sind.

Abbildung 1

Wichtigste Partner Bayerns im Warenexport

Anteile am gesamten deutschen Warenexport im Jahr 2023 in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Einleitung

Der IRA hat die EU aufgeschreckt. Denn es herrscht die Sorge, dass er die Erfolgchancen des europäischen Green Deal gefährdet. Während die USA Klimaschutz ganz überwiegend über Subventionen fördern, nutzt die EU neben umfangreichen Fördermaßnahmen auch Kostenerhöhungen, um klimaschädliche Aktivitäten zu verteuern (etwa über den Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten oder CO₂-Steuern). Damit entsteht für die EU-Firmen ein Wettbewerbsnachteil bei klimaschädlichen Aktivitäten gegenüber US-Konkurrenten. Zudem können die Fördermaßnahmen des IRA dazu führen, dass Green-Tech-Investitionen zumindest anfänglich eher in den USA als in der EU getätigt werden.

Dabei kann das Förderangebot der EU für die grüne Transformation volumenmäßig durchaus mit dem der USA mithalten, wie verschiedene Studien zeigen. Zu nennen sind hier vor allem das NextGeneration EU-Programm (NGEU) sowie viele Förderprogramme der Mitgliedstaaten, denen die EU durch Lockerungen ihrer Beihilferegeln für bestimmte wichtige Güter im Bereich strategischer Autonomie größeren Spielraum gibt, etwa bei Batterien und grünem Wasserstoff. Allerdings sind die Mittel, anders als beim IRA, gedeckelt. Zudem werden die Prozesse, um diese Fördermittel zu erhalten, im Vergleich zum IRA als sehr bürokratisch und langwierig kritisiert. Die Sorgen um den IRA haben die Kräfte in der EU gestärkt, die auf noch mehr industriepolitische Förderung setzen, gegenüber dem traditionellen Widerstreben gegen eine umfangreiche Subventionspolitik. In der Folge hat die EU die Beihilferegeln für Projekte der grünen Transformation befristet noch weiter gelockert sowie den Green Deal Industrial Plan und den Net Zero Industry Act (NZIA) aufgelegt. Es ist allerdings hinterfragbar, ob sich dieser industriepolitische Aktivismus mit den Bedenken bezüglich des IRA rechtfertigen lässt. Auch auf diese Frage soll diese Studie eine Antwort geben.

Die Analyse ist dabei wie folgt gegliedert: In Kapitel 2 wird der IRA vorgestellt und in Kapitel 3 werden die makroökonomischen Auswirkungen auf die USA kurz geschildert. Der Schwerpunkt liegt auf Kapitel 4, in dem die Auswirkungen auf verschiedene Aspekte der bayerischen Wirtschaft erörtert werden: auf bayerische Exporteure, auf bayerische Firmen mit US-Präsenz und auf mögliche Verlagerungsanreize, Investitionen in den USA statt in Bayern vorzunehmen. Dazu werden mehrere Ansätze verwendet: grundsätzliche theoretische Überlegungen, Expertengespräche, eine Umfrage unter bayerischen Firmen und eine Analyse von Außenhandels- und Direktinvestitionsdaten. Kapitel 6 gibt einen Ausblick. Abschließend zeigt Kapitel 7 sehr knapp politische Handlungsmöglichkeiten auf.

3 Überblick über den IRA

Der IRA ist ein großes Klimaschutzprogramm der USA mit Schwerpunkt auf nicht-gedeckelten Steuervergünstigungen.

Der IRA gilt in erster Linie als Klimaschutzprogramm. Die Namensgebung – die Inflationsreduzierung – rührt daher, dass die Staatseinnahmen durch den IRA stärker erhöht werden sollen als die Staatsausgaben. Damit wird der US-Wirtschaft über eine Verringerung des Staatsdefizits Nachfrage entzogen, was grundsätzlich inflationssenkend wirkt.

Basierend auf einer Schätzung des Congressional Budget Office (CBO) ergibt sich folgender Überblick über die kumulierten fiskalischen Wirkungen des IRA innerhalb von zehn Jahren. (Tabelle 1). Der IRA besteht letztlich aus drei recht heterogenen Elementen, da er auch noch einige wenige wohlfahrtsstaatliche Teile enthält. Im Zentrum der IRA Förderung steht der Klimaschutz, wie auch der Fokus in dieser Studie.

Tabelle 1

Überblick über die wichtigsten Ausgaben- und Einnahmenposten des IRA

Vom CBO geschätzte Angaben in Milliarden US-Dollar über 10 Jahre IRA-Laufzeit

Element des IRA	Betrag
Energie und Klimaschutz	391
Gesundheit	108
Gesamtausgaben (inkl. Steuervergünstigungen)	499
Einsparungen Gesundheitskosten	281
Steuereinnahmenerhöhung	457
Gesamte Einsparungen und Einnahmenerhöhung	738
Reduktion des Haushaltsdefizits	238

Quelle: CBO, 2022

Es gibt verschiedene Angaben und Schätzungen zu Umfang und Struktur der Fördermaßnahmen für die grüne Transformation und den Green-Tech-Bereich durch den IRA. Das liegt vor allem an der Anzahl und Komplexität der Förderprogramme und daran, dass die Förderung teilweise nicht nach oben begrenzt ist. Manche Studien gehen daher von deutlich höheren Ausgaben des IRA aus, als es das CBO geschätzt hat (siehe auch Kapitel 3).

Überblick über den IRA

Im Weiteren wird der Fokus auf die Steuervergünstigungen für Klimaschutzaktivitäten gelegt. Eine Studie schätzt den Umfang der Steuervergünstigungen auf rund 260 Milliarden US-Dollar über den betrachteten Zehnjahreszeitraum, was rund zwei Drittel der gut 390 Milliarden US-Dollar an Gesamtvolumen des IRA für die grüne Transformation entspricht. Die Steuervergünstigungen sind nicht gedeckelt und vergleichsweise leicht und verlässlich zugänglich. Damit stellen sie allerdings ein Risiko für den US-Bundeshaushalt dar. Zudem entsteht für die Antragsteller administrativer Aufwand, da es je nach Förderprogramm verschiedene Arten von kumulierbaren Steuervergünstigungen gibt, für die jeweils andere Voraussetzungen gelten. Für die meisten Programme gilt folgende Grundstruktur:

- Ein Basisförderbetrag wird für grüne Infrastrukturaktivitäten in den USA gewährt.
- Bei einigen Programmen kann der Basisförderbetrag verfünffacht werden, wenn der Steuerzahler nachweist, dass eine Mindestbeschäftigungsquote von Auszubildenden eingehalten wird und ortsübliche Löhne auch für Subunternehmer gezahlt werden „prevailing wages“.
- Ein zusätzlicher Bonus in Höhe von zehn Prozent der Investitionskosten ist bei bestimmten Programmen erhältlich, wenn sogenannte Domestic-Content-Vorgaben eingehalten werden. Es muss gewährleistet sein, dass ein Mindestanteil der Vorleistungen der geförderten Investitionen aus den USA stammt. Für verarbeitete Produkte steigt dieser Anteil bis 2027 auf 55 Prozent, für Eisen und Stahl sind es 100 Prozent.
- Weitere zusätzliche Boni in Höhe von je zehn Prozent sind verfügbar, wenn das Projekt in einer Energie-Gemeinde („energy community“) oder einer Niedrigeinkommens-Gemeinde („low income community“) liegt.

Der IRA ist ein komplexes Regelwerk mit zahlreichen spezifischen Förderprogrammen. Tabelle 2 gibt einen knappen Überblick über die wesentlichen Förderprogramme, auf die etwa 90 Prozent der Steuervergünstigungen für die grüne Transformation und den Green-Tech-Bereich entfallen (gemäß der CBO-Schätzung).

Die Förderbindungen im „Clean Vehicle“ Tax Credit (letzte Zeile von Tabelle 2) beziehen sich nicht auf geschäftlich genutzte Fahrzeuge („commercial vehicles“), da hier so gut wie keine Fördereinschränkungen gelten. Wenn E-Autos dagegen von Konsumenten gekauft werden, sind sie nur dann mit bis zu 7.500 US-Dollar förderfähig, wenn sie die folgenden Bedingungen zu Einkommen, Preis, Herstellungsort und Komponenten erfüllen:

- Die Käufer dürfen ein Brutto-Jahreseinkommen von maximal 150.000 US-Dollar für Einzelpersonen oder 300.000 US-Dollar für Paare haben.
- Das Fahrzeug
 - muss in Nordamerika zusammengebaut worden sein („final assembly“) und
 - darf nicht teurer sein als 55.000 US-Dollar für normale Fahrzeuge oder 80.000 US-Dollar für SUVs, Vans oder Pick-ups (gemäß der Herstellerangabe).
 - Dann ist eine Förderung möglich von 3.750 US-Dollar, wenn wertmäßig mindestens 60 Prozent der Batteriekomponenten (ab 2029: 100 Prozent) für das Fahrzeug in Nordamerika hergestellt oder zusammengesetzt wurden und keine Komponente aus einem Land kommt, das die USA als „bedenkliches Land“ („foreign entity of concern“) einstufen (u. a. China),
 - weiteren 3.750 US-Dollar, wenn wertmäßig 50 Prozent (ab 2027: 80 Prozent) der kritischen Mineralien im Fahrzeug aus Nordamerika oder einem Land kommen, mit

Überblick über den IRA

dem die USA ein Freihandelsabkommen hat. Grundsätzlich darf keines der kritischen Materialien aus einem „bedenklichen Land“ stammen.

Tabelle 2

Überblick über wichtige Förderprogramme des IRA

Programm	Ausgabe- volumen* in Mrd. US-Dollar	Förderkriterium			
		Domestic Content Vorgabe	Orts- übliche Löhne	Aus- bildungs- quote	Direct Pay
Advanced Manufacturing Production Tax Credit	31	x	x	x	✓
Clean Electricity Investment Tax Credits	65	✓	✓	✓	✓
Clean-Electricity Production Tax Credits	62	✓	✓	✓	✓
Nuclear Power Production Tax Credit	30	x	✓	x	✓
Clean Hydrogen Production Tax Credit	8	x	✓	✓	✓
Residential Clean Energy Property Credit	22	x	x	x	x
Energy Efficient Home Improve- ment Credit	12	x	x	x	x
“Clean Vehicle” Tax Credit	12	✓	x	x	✓

*Gemäß CBO geschätzte Verminderung von Steuereinnahmen (in Milliarden US-Dollar) durch die Steuer-
vergünstigungen.

Quelle: eigene Darstellung basierend auf VDMA, 2023

Überblick über den IRA

In der öffentlichen Debatte in Deutschland und Europa wurde die Biden-Administration stark kritisiert, weil sie mit dem IRA vermeintlich einen protektionistischen Kurs einschlug und letztlich auch das America-First-Prinzip Donald Trumps weiterführe. Das ist insofern irreführend, als die Biden-Administration einen deutlich freundlicheren Kurs gegenüber der EU einschlug. So gelang es, Handelsstreitigkeiten im Stahlsektor und der zivilen Luftfahrt wieder zu entschärfen. Zudem wurde ein Handels- und Technologierat (Trade and Technology Council – TTC) gegründet, in dem ein regelmäßiger intensiver Austausch stattfindet, auch wenn die bisherigen Ergebnisse die hoch gesteckten Erwartungen noch nicht erfüllen konnten. Ferner ist zu berücksichtigen, dass die IRA-Regeln den Zugang für bayerische Exporteure zu diesem zusätzlichen Förderprogramm zwar einschränken. Aber durch die zusätzliche Nachfrage, die der IRA schafft, können Exportchancen per saldo sogar steigen (wie in Kapitel 4 gezeigt wird). Der protektionistische Kurs Donald Trumps hat die Exportmöglichkeiten der bayerischen Wirtschaft dagegen eindeutig beeinträchtigt.

Folgende Elemente des IRA können als protektionistisch gelten:

- Wettbewerbsverzerrend wirkt vor allem, dass die IRA-Subventionen meist nur für Investitionen und Produktion in den USA verfügbar sind und kaum für ausländische Hersteller. Diese Wettbewerbsverzerrungen könnten zulasten des Standorts Bayern gehen, wenn Exporteure ihre Produktion verlagern, um die IRA-Förderung zu erhalten.
 - Besonders verzerrend sind Subventionen, die unbegrenzt laufende Produktionskosten senken. Eine solche Förderung der operativen Kosten („operational expenditures“) nennt man auch Opex-Förderung. Der IRA erhält einige wenige solcher wettbewerbsverzerrenden unbegrenzten Produktionssubventionen im Bereich Clean Technology und Clean Electricity, etwa bei der Herstellung von Solarmodulen, Batterien, grünem Wasserstoff. Das Ausmaß ist jedoch auf schätzungsweise gut ein Zehntel des IRA-Volumens begrenzt.
 - Etwas weniger verzerrend ist die einmalige finanzielle Unterstützung von Anfangsinvestitionen („capital expenditures“), die Capex-Förderung genannt wird und den Schwerpunkt des IRA darstellt.
- Die Subventionen an Konsumenten für E-Autos sind deshalb problematisch, weil sie anders als hierzulande nur für E-Autos verfügbar sind, die in den USA hergestellt/zusammengebaut werden. Die Domestic-Content-Vorgaben für Batterien und Mineralien verzerren den internationalen Wettbewerb dagegen nur bedingt, denn sie stellen auch für US-Hersteller eine ähnlich große Herausforderung dar. In Reaktion auf nachdrückliche Beschwerden der EU hat die US-Administration eine wesentliche Änderung in der Umsetzung des IRA verfügt: Wenn E-Autos geleast werden, gelten sie als geschäftlich genutzte Fahrzeuge („commercial vehicles“). Damit entfallen die Vorschriften für den Herstellungsort und für den Domestic Content von Batterien und kritische Mineralien ebenso wie die Preis- und Einkommensgrenzen.
- Schließlich dürfte die IRA-Förderung zu deutlichen Kostensenkungen für erneuerbare Energien führen. Durch die Subventionen entstehen künstliche Kostenvorteile vor allem für energieintensive Industrien in den USA.
- Auch die Domestic-Content-Vorschriften wirken einschränkend, vor allem für bayerische Exporteure. Ihr Ausmaß ist aber begrenzt. Grobe Schätzungen gehen davon aus, dass etwas mehr als die Hälfte der IRA-Förderung davon nicht betroffen ist.

4 Wirtschaftliche Auswirkungen auf die USA

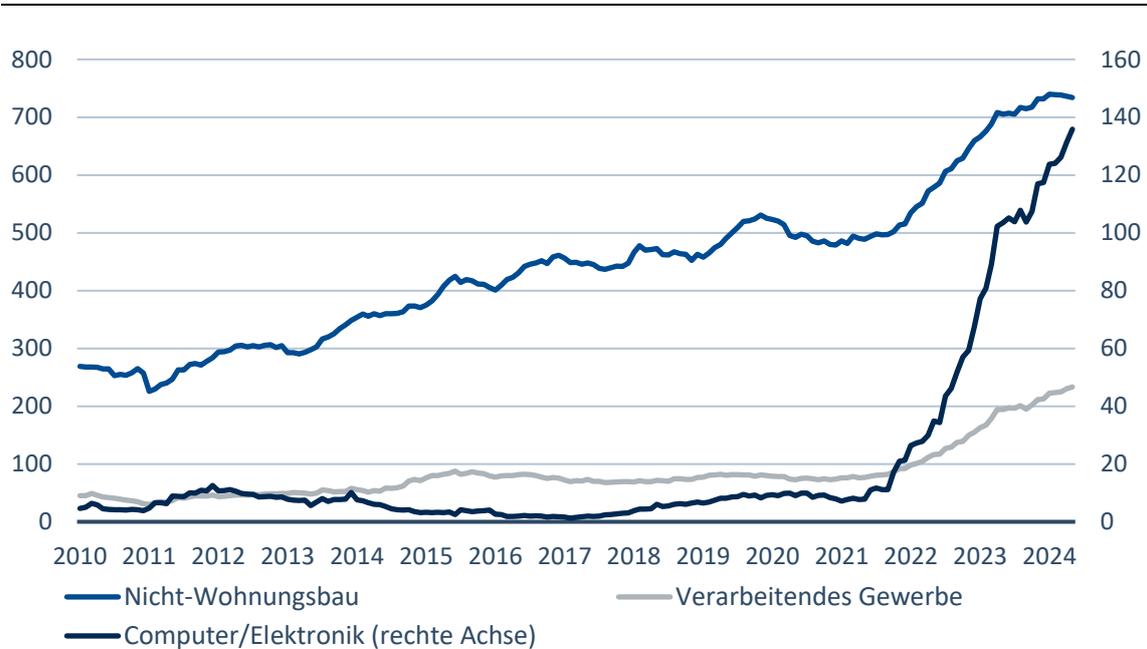
Der IRA stimuliert private klimafreundliche Investitionen, die makroökonomischen Effekte sind aber gering.

Gemäß der US-Regierung und des amerikanischen Wirtschaftsrats (Council of Economic Advisors) wurden unter der Biden-Administration bis zum Sommer 2024 private Investitionen von Unternehmen in Zukunftsindustrien in Höhe von rund 900 Milliarden US-Dollar angekündigt, die sich über mehrere Jahre erstrecken. Davon entfallen 177 Milliarden US-Dollar auf den Bereich E-Autos und Batterien sowie 160 Milliarden US-Dollar auf den Bereich saubere Energie. Allerdings sollen rund 400 Milliarden US-Dollar im Halbleiter- und Elektronik-Bereich investiert werden, sind also eher dem CHIPS and Science Act zuzuordnen. Zur Einordnung dieser Summen: Die gesamten jährlichen Unternehmensinvestitionen in den USA betragen im Jahr 2023 rund 3,7 Billionen US-Dollar. Zudem scheinen sich einige Investitionsankündigungen mehr oder weniger stark zu verzögern. Dies gilt für etwa 40 Prozent der von der Financial Times erfassten Investitionsankündigungen im Verarbeitenden Gewerbe von mindestens 100 Millionen US-Dollar pro Projekt.

Ein neu aufgelegter Clean Investment Monitor (CIM) der Rhodium Group und des Massachusetts Institute of Technology (MIT) verfolgt tatsächlich getätigte private und staatliche Investitionen in Klimatechnologien in den USA, die im Rahmen des IRA förderungsberechtigt sind. Laut CIM wurden im Jahr 2023 in den USA neue private und staatliche Investitionen in Höhe von 265 Milliarden Dollar in die Herstellung und den Einsatz von sauberer Energie, Elektro-Fahrzeugen, Gebäudeelektrifizierung und Kohlenstoffmanagementtechnologien getätigt, ein Anstieg um 39 Prozent gegenüber dem Vorjahr.

Auch aus der Entwicklung der Bauinvestitionen im Bereich des Nicht-Wohnungsbaus (Gebäude für kommerzielle oder industrielle Zwecke) lassen sich Indizien für die Wirkung des IRA ablesen (Abbildung 2), auch wenn eine klare Zurechnung nicht möglich ist. Besonders stark sind die Bauinvestitionen im Verarbeitenden Gewerbe gestiegen. Der Anstieg begann allerdings schon im Jahr 2021. Soweit US-Fiskalprogramme hier begünstigend wirken, ist dies dem schon 2021 beschlossenen Infrastructure Investment and Jobs Act (IIJA) und dem CHIPS and Science Act zuzurechnen. Ab Ende 2022 könnte aber auch der IRA dazu beigetragen haben. Innerhalb der Industrie nehmen die Investitionen in Computer und Elektronik besonders dynamisch zu. Hier fand ein explosionsartiger Anstieg der Bauausgaben von etwa elf Milliarden US-Dollar Ende 2021 auf mittlerweile rund 136 Milliarden US-Dollar statt. Ein gewisser Teil dieses Anstiegs könnte Anlagen zur Erzeugung von erneuerbaren Energien zuzurechnen sein. Aber auch hier dürften vor allem die oft sehr hohen Investitionen für Halbleiterfabriken eine Rolle spielen. Alles in allem trug der deutliche Anstieg der Investitionen im Nicht-Wohnungsbaus nur 0,25 Prozentpunkte zum realen BIP-Wachstum von 2,6 Prozent im Jahr 2023 bei. Somit bleiben die makroökonomischen Auswirkungen trotz der stark steigenden Investitionen in einzelnen Sektoren eher begrenzt.

Abbildung 2
Entwicklung der privaten Bauinvestitionen in den USA
Monatliche private Bauinvestitionen in Milliarden US-Dollar
(saisonbereinigt, annualisiert*)



*Monatswerte auf Jahreswerte hochgerechnet.

Quelle: U.S. Census Bureau

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die von verschiedenen Studien geschätzten gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen des IRA. Positive Effekte ergeben sich vorwiegend durch die Stimulierung von privaten Investitionen. Zudem hat die Senkung der Energiepreise eine dämpfende Wirkung auf die Inflation und stärkt damit die Kaufkraft. Ein weiterer relevanter Wirkungskanal sind Reallokationen von Kapital und Arbeit hin zu klimafreundlicheren Industrien. In diesen überschaubaren Bereichen ist mit signifikanten Effekten zu rechnen.

Im Ergebnis schreiben die verschiedenen Schätzungen dem IRA durchweg eher geringe Effekte zu. Sie unterscheiden sich aber deutlich, teils sogar im Vorzeichen. Das liegt vor allem daran, dass sie von einer unterschiedlichen Nutzung des IRA ausgehen: die Schätzungen für den fiskalischen Umfang variieren zwischen rund 400 Milliarden US-Dollar bis zu 1,2 Billionen US-Dollar (Tabelle 3). Eine weitere wesentliche Ursache für die Abweichungen gibt es mit Blick auf die wirtschaftsdämpfenden Steuererhöhungen durch den IRA. Diese werden teils sogar nicht berücksichtigt und zudem in ihrer bremsenden Wirkung unterschiedlich bewertet.

Tabelle 3

Schätzungen der gesamtwirtschaftlichen Effekte des IRA (Studienüberblick)

Studien	Zeitraum	Umfang	Effekt auf das BIP	Budgetsaldo
Mulligan (2022)	2022–2031	400 Mrd. USD	–1,2 Prozent	Keine Angabe
Zandi et al. (2022) (Moody's)	2022–2031	450 Mrd. USD	+0,2 Prozent	–300 Mrd. USD
Huntley et al. (2022)	2022–2031	455 Mrd. USD	–0,1 Prozent	–264 Mrd. USD
Foster et al. (2023)	2021–2030	470 Mrd. USD	+243 Mrd. USD	–310 Mrd. USD
Landais et al. (2023)	5 bis 10 Jahre	Keine Angabe	–0,08 Prozent	Keine Angabe
Della Vigna et al. (2023) (Goldman Sachs)	2023–2032	1,2 Billionen USD	+1 Prozent	Keine Angabe
Bistline et al. (2023)	2022–2031	900 Mrd. bis 1,2 Billionen USD	Keine Angabe	780 Mrd. USD
Voigts und Paret (2024) (IWF)	2021–2030	700 Mrd. USD	+0,25 Prozent	0,27 Prozent am U.S. BIP
Spanne der Ergebnisse	10 Jahre	400 Mrd. USD bis 1,2 Billionen USD	Minus 1,2 bis plus 1 Prozent	Minus 300 Mrd. USD bis plus 780 Mrd. USD

In der Langfassung dieser Studie werden die Ergebnisse der hier angegebenen Studien kurz erläutert.

Quelle: eigene Darstellung auf Basis der zitierten Studien

5 Auswirkungen auf die bayerische Wirtschaft

Der IRA hat begrenzte Auswirkungen auf die bayerische Wirtschaft

5.1 Grundsätzliche Erwägungen

In Kapitel 2 wurde gezeigt, dass der IRA wettbewerbsverzerrende Elemente enthält, dass deren Ausmaß aber auch nicht überschätzt werden sollte. Im Folgenden wird analysiert, wie diese protektionistischen Elemente auf bayerische Unternehmen wirken. Dabei wird unterschieden, ob es sich um Exporte, das Geschäft von Firmen mit US-Produktion oder um Verlagerungsanreize handelt. Dabei ergibt sich aus dem Kreuzen dieser drei Dimensionen mit den vier in Kapitel 2 erwähnten protektionistischen Elementen eine Matrixstruktur der Untersuchung (Tabelle 4). In der Langfassung dieser Studie wird diese Analyse ausführlich und systematisch vorgenommen. Hier werden die wesentlichen Ergebnisse dargestellt.

Tabelle 4

Effekte der Wettbewerbsverzerrungen des IRA auf bayerische Firmen

	Wettbewerbsverzerrung durch Subventionen			Domestic Content Regeln
	Opex-/Capex-Förderung	E-Auto-Förderung	Energiekosten-subventionen	
Exporteure*	Verzerrung relevant, aber nur für Green-Tech-Bereich**	Verzerrung relevant für nicht geleaste E-Autos, aber Leasing spielt große Rolle	Verzerrung relevant bei erneuerbaren Energien für energieintensive Firmen	Verzerrung wenig relevant für Zulieferer
Firmen mit US-Produktion	Kaum Verzerrungen, ggf. nur relevant für Green-Tech-Bereich**	Keine Verzerrung	Keine Verzerrung	Verzerrung wenig wahrscheinlich und begrenzt
Verlagerungsanreize	Anreiz begrenzt	Anreiz begrenzt	Anreiz moderat	Anreiz begrenzt

*Unter Berücksichtigung der Importkonkurrenz durch Firmen aus den USA am Standort Bayern.

**Gesamtwirtschaftliche Relevanz des Green-Tech-Bereichs gering am Heimatstandort.

Quelle: eigene Darstellung

Im Ergebnis ist festzustellen: Verzerrungswirkungen können durchaus relevant sein, sind aber in vielen Fällen relativierbar. Zudem wird deutlich, dass es bei vielen Aspekten wichtig ist, die unterschiedlichen Perspektiven zu berücksichtigen, da die wettbewerbsverzerrenden Elemente unterschiedlich auf Exporteure und Firmen mit US-Produktion wirken.

5.1.1 Bayerische Exporte

Bayerische Exporteure können meist nicht direkt von der Opex- und Capex-Förderung des IRA profitieren, weil sie nicht in den USA produzieren. Allerdings ist die gesamtwirtschaftliche Relevanz des geförderten Green-Tech-Bereichs begrenzt.

Für den wichtigen Bereich der Exporte von E-Autos, die in den USA geleast werden, sind die Steuervergünstigungen zugänglich. Das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) geht davon aus, dass für in Deutschland produzierte und in die USA exportierte E-Autos der Leasing-Anteil zwischen 50 und 80 Prozent liegt. Für EU-Produzenten insgesamt schätzt eine Studie dass Mitte 2023 rund zwei Drittel der in die USA exportierten E-Autos dort geleast wurden.

Die Subventionen für erneuerbare Energien dürften deren Kosten in den USA stark sinken lassen. Damit vermindern sich für energieintensiv produzierende bayerische Exporteure die Exportchancen. Die Importkonkurrenz aus den USA könnte zunehmen. Allerdings sind die Energiekostenunterschiede zwischen Bayern und den USA nach dem russischen Invasionskrieg ohnehin deutlich gestiegen. Die Sorge, dass sie durch den IRA noch sehr viel größer werden, relativiert der Sachverständigenrat (SVR) mit verschiedenen Argumenten. Vor allem zeigen die Autoren auf, dass die durch den IRA ermöglichte Strompreissenkung nur etwa 15 Prozent der zukünftig erwarteten Strompreisdifferenz zwischen Deutschland und den USA betragen dürfte, die bis 2030 erwartet wird. Zudem dürften Transportkosten die Auswirkungen der Wettbewerbsverzerrungen in Grenzen halten, die gerade bei den energieintensiven Branchen der Stahl- und der Grundstoffchemie stark ins Gewicht fallen. Letztlich ist es aber nicht ausgeschlossen, dass manche energieintensiv produzierenden bayerischen Firmen die Wettbewerbsverzerrungen durch die subventionierten erneuerbaren Energien auf der Export- oder der Importseite zu spüren bekommen.

In Bayern gesamtwirtschaftlich relativ wichtige bayerische Zuliefererbranchen von Teilen und Investitionsgütern dürften in vielen Fällen indirekt profitieren. Denn der IRA dürfte die Nachfrage von US-Kunden erhöhen, welche die Förderung erhalten. Die Domestic-Content-Regeln dürften dabei nur wenig einschränkend wirken. Denn abgesehen von ihrer begrenzten Relevanz in Bezug auf das IRA-Gesamtprogramm lassen sie (außer bei Eisen und Stahl) noch erheblichen Raum für ausländische Vorleistungen (45 Prozent). Wenn sie trotzdem greifen, können sie zudem durch Ausnahmen gänzlich ausgehebelt werden, falls in den USA Produkte in vergleichbarer Art, Qualität oder Kostenhöhe nicht verfügbar sind.

Insgesamt sollte die US-Nachfrage nach bayerischen Exporten durch den IRA damit eher steigen als sinken. Auch andere Experten vertreten diese Ansicht.

5.1.2 Bayerische Firmen mit US-Produktion

Für bayerische Firmen mit US-Produktion sieht das Bild noch positiver aus. Sie dürften von der Opex- und Capex-Förderung auch direkt profitieren können, sofern sie im Green-Tech-Bereich aktiv sind und die gestaffelten Bedingungen für die IRA-Steuerzuschüsse erfüllen.

Dies gilt grundsätzlich auch für hinreichend kostengünstige nicht geleaste E-Autos, falls die weiteren Voraussetzungen erfüllt sind. Dafür gibt es allerdings größere Hürden durch die restriktiven Vorschriften für Batterien und kritische Materialien.

Durch die Präsenz in den USA können die bayerischen Firmen auch von den durch den IRA verringerten Kosten für subventionierte erneuerbare Energien profitieren.

Die Domestic-Content-Regeln dürften in den meisten Fällen den Zugriff auf diese Förderkomponente nicht oder nur wenig einschränken.

- Wenn es um die direkte Teilnahme am IRA im Green-Tech-Bereich geht, könnten die Domestic-Content-Regeln zwar einschränkend wirken, doch beziehen US-Tochterunternehmen von deutschen Eigentümern rund drei Viertel ihrer Vorleistungen aus den USA selbst. Falls dieser Durchschnittswert auch für bayerische US-Tochterfirmen mit US-Produktion gilt, könnten sie vom IRA direkt profitieren, da sie die Vorgabe von 55 Prozent an US-Vorleistungen für verarbeitete Produkte erfüllen. Um die 100-Prozent-Vorgaben bei Eisen und Stahl zu erfüllen, könnte es aber nötig sein, zu US-Zulieferern zu wechseln, falls keine Ausnahmen von den Domestic-Content-Regeln gelten.
- Wenn es um die indirekte Teilnahme als Zulieferer geht, so liegt der Unterschied zu Exporteuren darin, dass Firmen mit US-Produktion ihre Vorleistungen ohne Einschränkungen an US-Kunden verkaufen können, die vom IRA profitieren.

5.1.3 Verlagerungsanreize für bayerische Firmen

Die Sorge, dass der IRA die Verlagerungsanreize von Investitionen oder sogar Produktion in die USA stark erhöhen könnte, dominiert die öffentliche Debatte. Daher wird hierauf ausführlicher eingegangen.

Grundsätzlich kann der IRA Verlagerungsanreize mit sich bringen, da Exporteure eingeschränktere Möglichkeiten haben als Firmen mit US-Produktion an der IRA-Förderung teilzuhaben. Eine Verlagerung hätte Nachteile für den Standort Bayern, weil Wertschöpfung und Beschäftigung verloren gingen. Dies gilt vor allem, wenn bestehende Produktion verlagert würde, aber zukunftsgerichtet auch, wenn Erweiterungsinvestitionen nicht in Bayern, sondern in den USA stattfänden. Noch problematischer für den heimischen Standort wäre es, wenn mit der Produktionsverlagerung nicht nur der US-Markt, sondern zukünftig auch der EU-Markt und möglicherweise auch der Weltmarkt bedient werden soll, weil dann nicht nur die heimische Produktion für die US-Exporte wegfallen würde, sondern auch die für die übrige Welt.

In der Tat können sich aus theoretischer Sicht Verlagerungsanreize durch den IRA ergeben. Sie sind grundsätzlich gegeben, wenn:

- für Exporteure eine Opex- oder Capex-Förderung im Bereich Green Tech oder die konsumentenorientierte Förderung für E-Autos aufgrund mangelnder US-Produktion nicht zugänglich sind;
- Domestic-Content-Regeln Exporteuren als Zulieferer von Vorleistungen den Zugang zur IRA-Förderung verschließen;
- energieintensive Industrien vermehrt auf die Versorgung mit erneuerbarer Energie setzen und die niedrigen Energiepreise in den USA nutzen wollen.

Gleichwohl wird der Verlagerungsanreiz durch den IRA in Tabelle 4 überwiegend als begrenzt bewertet. Denn die Sorge, dass der IRA einen entscheidenden Anreiz für umfangreiche Produktionsverlagerungen und möglicherweise sogar eine „US for the world“-Strategie mit sich bringt, lässt sich in mehrfacher Hinsicht relativieren. Denn bei Verlagerungsentscheidungen spielen viele Faktoren eine Rolle.

5.1.3.1 Handels- und Transaktionskosten

Transportkosten, Zölle und andere Handelsbarrieren sind zu berücksichtigen. Je höher die Handelskosten sind, desto mehr lohnt es sich grundsätzlich bereits ohne den IRA für multinationale Firmen, große Absatzmärkte mit Produktion vor Ort statt mit Exporten zu bedienen. Da der IRA die US-Nachfrage erhöht und in Teilen die Handelsbarrieren zunehmen, wächst der Anreiz, sozusagen hinter den Barrieren in den USA zu produzieren. Doch wo die Handelskosten schon hoch sind, dürfte der IRA nur begrenzt neue Verlagerungsanreize schaffen, weil die Produktion ohnehin oft schon nah am Markt ist. Diese Einschränkungen dürften etwa in der chemischen Grundstoffindustrie und der Stahlindustrie relevant sein, auch wenn Verlagerungen hier sicherlich nicht auszuschließen sind.

Umgekehrt machen hohe Handelskosten auch die Strategie „USA-for-the-world“ weniger rentabel. Beispielsweise mindern die zehnpromzentigen Zölle der EU auf Pkw den Anreiz, die E-Auto-Produktion wegen des IRA umfassend aus Bayern in die USA zu verlagern. Sollte Donald Trump im November als neuer US-Präsident gewählt werden und wie angekündigt die Zölle auf alle US-Importe auf zehn Prozent erhöhen, dürfte dies zu Vergeltungsmaßnahmen vieler Länder führen. Dies könnte wiederum die „USA-for-the-world“-Strategie unrentabel machen.

Darüber hinaus ist zu bedenken, dass eine Verlagerung hohe Transaktionskosten gerade für mittelständische Firmen mit sich bringt. Zudem gilt die IRA-Förderung nur für zehn Jahre. Es ist darüber hinaus nicht sicher, ob sie angesichts sehr hoher US-Haushaltsdefizite und einer möglichen Trump-Präsidentschaft in voller Höhe erhalten bleibt.

5.1.3.2 Komparative Vorteile

Die Frage, welche Art von Produktion in Bayern und der EU zukunftsfähig ist, hängt vor allem davon ab, ob bayerische Hersteller in dem betreffenden Bereich komparative Vorteile

haben. Zum Beispiel bei Solarmodulen und E-Auto-Batterien, die in der gegenwärtigen Technologie standardisiert und energieintensiv hergestellt werden, ist dies nicht oder nur wenig der Fall. Wenn sich diese Industrien stärker in den USA als in der EU entwickeln sollten, wäre der IRA daher vermutlich nicht der wesentliche Grund dafür.

Bei energieintensiven Industrien gefährden die gestiegenen Energiekosten nach dem russischen Invasionskrieg in der Ukraine teilweise die vormaligen komparativen Vorteile in Deutschland. Wie aufgezeigt, dürfte der IRA bis 2030 die ohnehin schon niedrigeren Strompreise in den USA nur begrenzt weiter senken. Es bestehen also auf Grund der unterschiedlichen Energiekosten grundsätzlich Verlagerungsanreize, allerdings ist der zusätzliche Anreiz durch den IRA sehr begrenzt.

Bei der Herstellung von grünem Wasserstoff wird der IRA die Produktionskosten sehr stark vermindern und könnte komparative Vorteile reduzieren, welche die EU hier grundsätzlich hat. Allerdings dürften die Transportkosten des grünen Wasserstoffs relativ stark ins Gewicht fallen und den Großteil des Kostenvorteils der USA aufzehren. Gleichwohl dürfte ein Preisvorteil bleiben und Exporte aus den USA in die EU prinzipiell rentabel machen. Da die Herstellung von grünem Wasserstoff auch in der EU gefördert wird und hier ein großer Nachfragemarkt winkt, dürften auch in der EU erhebliche Produktionskapazitäten aufgebaut werden. Der IRA könnte hier zu Verzögerungen führen, wenn Investitionen bei Finanzengpässen zunächst in den USA erfolgen. Es könnte außerdem auch in begrenzter Weise zu generellen Verlagerungen kommen, aber vermutlich nicht in großem Ausmaß. Da Deutschland ohnehin ein Nettoimporteur von grünem Wasserstoff sein wird, ist ein günstiges Angebot aus den USA im Übrigen durchaus zu begrüßen.

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen und weiterer Erläuterungen in der Langfassung dieser Studie wird der Verlagerungsanreiz durch die IRA-Subventionen für erneuerbare Energien als moderat bewertet (Tabelle 4).

5.1.3.3 Andere Förder- und Investitionsprogramme

Der IRA stellt nur eines von mehreren großen US-Investitions- und Förderprogrammen dar. Vor allem der IIJA und der CHIPS and Science Act spielen hier wie schon erwähnt eine relevante Rolle (Kapitel 3). Zu diesen Programmen auf der US-Bundesebene kommen noch teils recht großzügige Förderungen in den Bundesstaaten oder den Gemeinden hinzu.

Zahlreiche Standortfaktoren sind für Investitionen als Pull- und Push-Faktoren relevant: Investitionsentscheidungen hängen nicht nur von Förderprogrammen, sondern von vielen Faktoren ab. Problematisch ist dabei, dass Deutschland in Rankings zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit zuletzt immer weiter abrutscht. Hohe Arbeits- und Energiekosten, eine nicht mehr wettbewerbsfähige Unternehmenssteuerbelastung, zunehmende Infrastrukturmängel sowie immer weiter steigende Bürokratielasten langer Genehmigungsverfahren zählen hier zu den zunehmenden Standortnachteilen.

Welche Standortfaktoren das Investitionsverhalten der deutschen Firmen in den USA bestimmen, erfragten die Deutsch-Amerikanischen Außenhandelskammern zuletzt im Januar

2024 unter über 220 deutschen Firmen in den USA, von denen rund 40 Prozent eine Produktionsstätte dort haben. Förderprogramme (befragt als staatliche Anreize) spielen bei der Frage nach den Gründen dafür, in den USA statt in anderen Märkten zu investieren, nur eine untergeordnete Rolle (Abbildung 3). Als Investitionsmotive mit großem Abstand vorn liegen die Top-3-Gründe: Marktgröße und Kundennachfrage (89 Prozent), Kundennähe (60 Prozent) und Marktstabilität (29 Prozent).

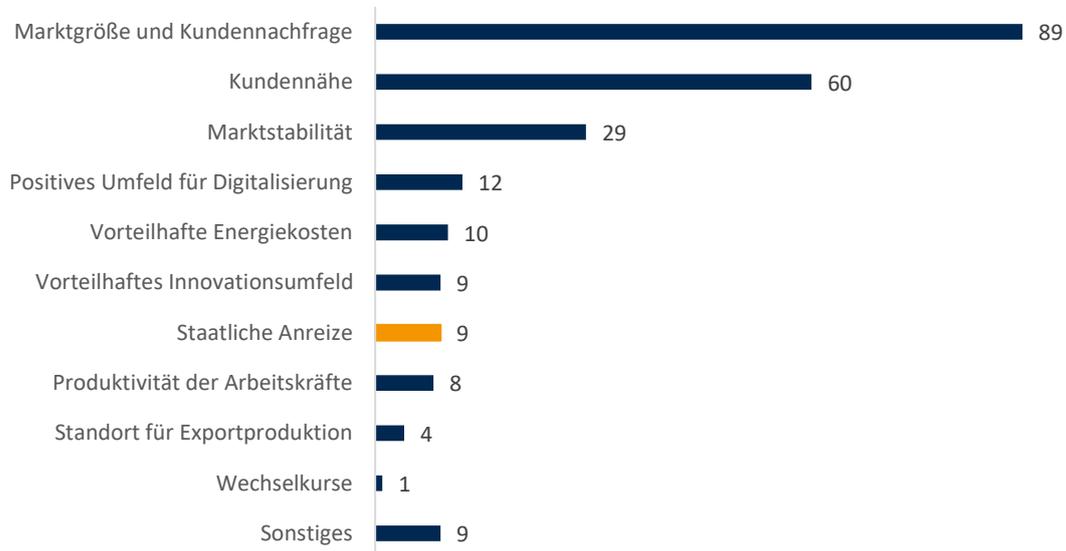
Die ähnliche Frage, ob spezifische Arten staatlicher Anreize zu mehr Investitionen oder einer Erweiterung an bestehenden Standorten in den USA führen oder führen werden, bejahten rund 20 Prozent der befragten Firmen beim IRA, rund 17 Prozent bei neuen Buy-American-Regeln und rund acht Prozent beim CHIPS Act. Die etwas unterschiedlichen Ergebnisse sind vermutlich auf den anderen Fragekontext zurückzuführen. Der IRA scheint einen etwas größeren Einfluss auf die Investitions- und Erweiterungsbereitschaft der Firmen mit US-Präsenz zu haben, jedoch weniger auf die Investitionsattraktivität der USA relativ zu anderen Standorten.

Abbildung 3

Standortfaktoren für Investitionen in den USA

Frage: Was sind die drei wichtigsten Gründe für ihre Unternehmensgruppe, in den USA statt in anderen globalen Märkten zu investieren?

Antwortanteile in Prozent



Umfrage unter 220 deutschen Unternehmen in den USA. Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: German American Chamber of Commerce, 2024

Diese überwiegend theoretischen Einschätzungen werden im Folgenden abgeglichen mit den Ergebnissen von Expertengesprächen (Kapitel 4.2), einer Umfrage unter bayerischen Firmen (Kapitel 4.3) und der Entwicklung von Handel und Direktinvestitionen (Kapitel 4.4).

5.2 Expertengespräche

Für diese Studie wurden Gespräche mit einem guten Dutzend Experten zu den Auswirkungen des IRA geführt. Darunter sind vier Vertreter von in der Unternehmensumfrage (Kapitel 4.3) befragten Firmen. Die übrigen Experten sind in den USA basierte Vertreter von Wirtschaft, EU und ein Ansiedlungs-Berater, ein Mitarbeiter des BMWK sowie in Deutschland basierte Vertreter wichtiger deutscher Industriebranchenverbände (VCI, VDA, VDMA, ZVEI).

Da der direkte Einfluss des IRA für die Experten in aller Regel schwer einschätzbar war, ging es in den Gesprächen zunächst meist um eine allgemeine Einschätzung der wirtschaftlichen Lage in den USA. Generell herrscht die Meinung vor, dass die USA durch die Programme der Biden-Administration an Attraktivität gewonnen haben, sowohl als Exportmarkt als auch als Investitionsziel. Zur Frage, inwiefern deutsche Firmen mit US-Präsenz vom IRA profitieren, blieben die Antworten nur recht allgemein. Generell wurde betont, dass es möglicherweise noch an Erfahrung mit dem IRA mangelt, da zahlreiche Vorschriften im Detail noch nicht klar oder rechtskräftig sind.

Mit Blick auf die generellen Exportperspektiven in die USA betonten zahlreiche Experten, dass sich der US-Markt für deutsche Exporteure in den vergangenen Jahren recht gut entwickelt hat. Ein Vertreter verwies auf die schon erwähnte Umfrage: Demnach geben die in den USA befragten deutschen Firmen an, dass die gute Entwicklung dort auch zu mehr Produktion am Heimatstandort in Deutschland beigetragen hat.

Exportchancen durch den IRA werden vor allem für Zulieferbranchen gesehen, etwa aus den Bereichen Maschinenbau sowie der Auto- oder Elektroindustrie. In der Chemieindustrie ist das Bild gespalten. Auch hier können Firmen auf der Zulieferebene vom Ausbau der erneuerbaren Energien in den USA profitieren. Aber es besteht auch die Sorge, dass die durch den IRA stark verringerten Kosten für erneuerbare Energien (zusätzlich zu den ohnehin schon großen Energiekostennachteilen hierzulande) die Exportchancen für besonders energieintensive chemische Produkte mindern.

Die meisten Experten teilten die Einschätzung, dass die Domestic-Content-Regeln des IRA keine großen Hemmnisse für den Export von Deutschland in die USA darzustellen scheinen. An die Industriebranchenverbände und die politischen Stellen sind diesbezüglich in jüngerer Zeit kaum konkrete Klagen von Unternehmen herangetragen worden.

Bei der Auswirkung des IRA auf Verlagerungsanreize aus Bayern und Deutschland äußerten einige Experten die Einschätzung, dass die intensive öffentliche Debatte über den IRA – ähnlich wie ein Werbe- oder Imagespot – die Aufmerksamkeit deutscher Unternehmen verstärkt auf die USA und die dort relativ attraktiven Wirtschafts- und Investitions-

bedingungen gerichtet hat. Offenbar haben auch als Folge davon Investitions- und Ansiedelungsanfragen bei einzelnen Experten in den USA deutlich zugenommen. Eine Zurechnung konkret zum IRA fällt aber in aller Regel schwer, nicht zuletzt, weil es neben dem IRA zahlreiche weitere Förderprogramme gibt (Kapitel 4.1).

Mit Blick auf das verstärkte Investitionsinteresse in den USA gibt es sowohl Pull- als auch Push-Faktoren, die nach Angaben der Experten relevant sind. Als Pull-Faktoren werden vor allem Marktgröße und Wachstumsperspektiven gesehen und zu einem geringen Maß auch die zahlreichen Förderprogramme. Push-Faktoren sind die in Kapitel 4.1 erwähnten deutschen Standortnachteile, vor allem da die USA nach Ansicht vieler Experten bei Bürokratie, Energiekosten und Innovationsfreundlichkeit deutlich bessere Bedingungen haben.

Allerdings verwiesen die Experten darauf, dass es auch in den USA Standortnachteile gibt. Ganz vorn rangieren die auch dort stark spürbaren Arbeits- und Fachkräfteengpässe. Dies spiegelt sich auch in der Umfrage der GACC wider: 91 Prozent der befragten deutschen Firmen in den USA haben Probleme bei der Rekrutierung neuer Mitarbeiter. Rund 57 Prozent sehen die Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften als die mit Abstand größte Herausforderung für ihr US-Geschäft (Vorjahr 62 Prozent). Einige Experten verwiesen zudem darauf, dass die Antragstellung zum IRA aufwendig sein kann, wenn es darum geht, sich für die einzelnen Kategorien von Steuergutschriften zu qualifizieren. Dass Antragsteller aufgrund der Genehmigungsbürokratie ihr Vorhaben abbrechen, ist allerdings bislang nicht bekannt.

Mit Blick auf die Wirkung des IRA ist eine Differenzierung nötig:

- Firmen, die direkt vom IRA profitieren können, erachten die Förderung nach Ansicht einiger Experten in der Regel nicht als ausschlaggebend für ihre Investitionsentscheidung zugunsten der USA. Vielmehr sehen sie die Steuernachlässe offenbar eher als i-Tüpfelchen und nehmen sie mit.
- Bei Zulieferern wiesen einzelne Experten und eines der befragten Unternehmen auf eine mögliche indirekte Wirkung des IRA hin. So könnten deutsche Zulieferer von ihren US-Kunden durch den IRA noch stärker als bislang dazu gedrängt werden, sich in den USA anzusiedeln. Allerdings halten die betreffenden Experten dies nur in Einzelfällen für plausibel.
- Die Sorge, dass die IRA-Subventionen über die Kostensenkung bei erneuerbaren Energien energieintensive Firmen zu einer Verlagerung veranlassen könnte, wurde explizit vom Vertreter der Chemieindustrie geäußert, auch wenn hierzu bislang keine konkreten Unternehmensbeispiele bekannt sind.

Insgesamt waren sich die Experten durchweg einig, dass der IRA nur eine untergeordnete Rolle bei den Investitionen deutscher Unternehmen auf dem US-Markt spielt. Verlagerungen wegen des IRA kommen offenbar kaum vor und erscheinen damit deutlich weniger relevant zu sein, als in der öffentlichen Debatte zum IRA zuweilen suggeriert wurde. Diese Einschätzung wurde auch von den Vertretern aus der deutschen und europäischen Politik geteilt, die anfänglich hier deutlich stärkere Auswirkungen befürchtet hatten.

5.3 Umfrageergebnisse

Für diese Studie wurde im März und April 2024 eine Computer-unterstützte Telefonumfrage bei über 300 bayerischen Unternehmen aus dem Industrie-Dienstleistungsverbund durchgeführt. An der Befragung haben 57 bayerische Unternehmen mit US-Geschäft teilgenommen. Darunter exportieren 45 Firmen direkt oder indirekt, 22 Unternehmen sind in den USA präsent, wobei sich beide Gruppen überschneiden. Unter diesen 22 Firmen sind zwölf, die mit einer Tochtergesellschaft auch in den USA produzieren und zehn, die dort nur eine Niederlassung vorwiegend zu Vertriebszwecken haben. Die Rückläufe bei den Firmen mit US-Geschäft sind zu gering, um repräsentativ zu sein. Daher werden im Folgenden keine Anteile ausgewiesen, sondern die Verteilung der Anzahl der antwortenden Firmen.

5.3.1 Wirkungen auf Bayern

Die Unternehmen wurden mit Bezug auf den Unternehmensstandort Bayern zunächst gefragt, welche Wirkung der IRA auf die Geschäftsaktivitäten ihres Unternehmens hat oder welche Auswirkungen sie erwarten. Bayerische Firmen mit US-Geschäft sehen zwar eine etwas größere Bedeutung des IRA als alle bayerischen Firmen. Aber auch für sie scheint der IRA von überschaubarer Relevanz zu sein.

5.3.1.1 Alle Firmen

Rund neun von zehn aller befragten bayerischen Firmen erkennen keine Wirkung des IRA auf ihre Geschäfte in Bayern (Abbildung 4). Negative Wirkungen konstatieren nur wenige – diese sind in der Abbildung zur besseren Veranschaulichung nach links in den Farben rot und orange abgetragen. Einen starken Rückgang sieht oder erwartet nur ein sehr geringer Anteil der befragten Firmen. Ähnliches gilt für potenzielle positive Auswirkungen, die ebenso kaum ins Gewicht fallen. Dabei sind die negativen Effekte etwas stärker ausgeprägt als die positiven, aber dies nur auf sehr geringem Niveau. In einem der Expertengespräche mit einem Unternehmen wurde deutlich, dass dessen leicht negative Einschätzung über die Wirkung auf seine Geschäfte in Bayern eher intuitiv erfolgte und nach eigenen Angaben auch vom allgemein eher kritischen Meinungsbild zum IRA geprägt war.

5.3.1.2 Firmen mit US-Geschäft

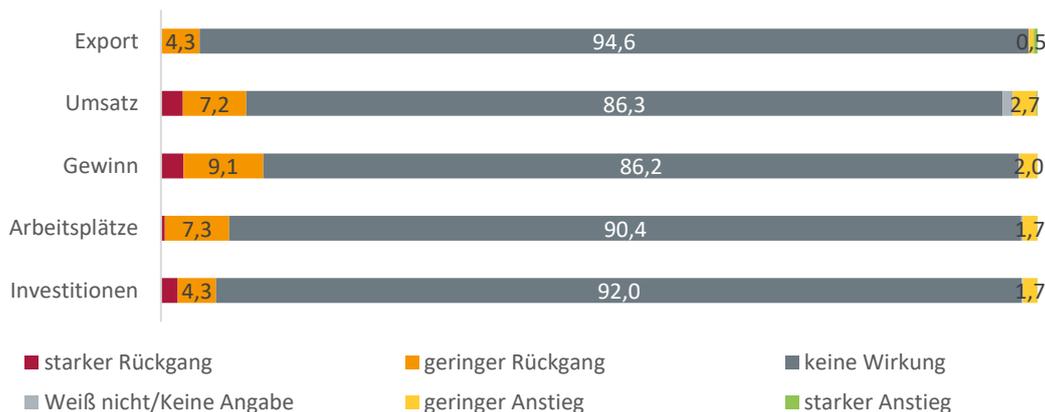
Von den 57 bayerischen Unternehmen mit US-Geschäft erkennen rund 40 keine Wirkung des IRA auf die Indikatoren Export, Umsatz und Gewinn in Bayern, bei den Indikatoren Arbeitsplätze und Investitionen ist die Anzahl noch höher (Abbildung 5). Gut zehn Firmen sehen oder erwarten negative Wirkungen, nur sehr wenige darunter aber einen starken Rückgang der genannten Indikatoren. Eine etwas geringere Anzahl erkennt positive Wirkungen. Bei den Indikatoren Investitionen und Arbeitsplätze ist das Übergewicht der negativen über die positiven Wirkungseinschätzungen deutlich geringer. Die Anzahl der bayerischen Firmen, die dem IRA starke positive oder negative Wirkungen zuschreibt, geht bei allen Indikatoren nicht über zwei hinaus.

Auswirkungen auf die bayerische Wirtschaft

Abbildung 4

Auswirkung des IRA auf Bayern – Alle Unternehmen

Frage: Bezogen auf den Standort Bayern: Welche Wirkung hat der IRA auf die Geschäftsaktivitäten Ihres Unternehmens bzw. welche Auswirkungen erwarten Sie?
Antwortanteile in Prozent (n = 307)

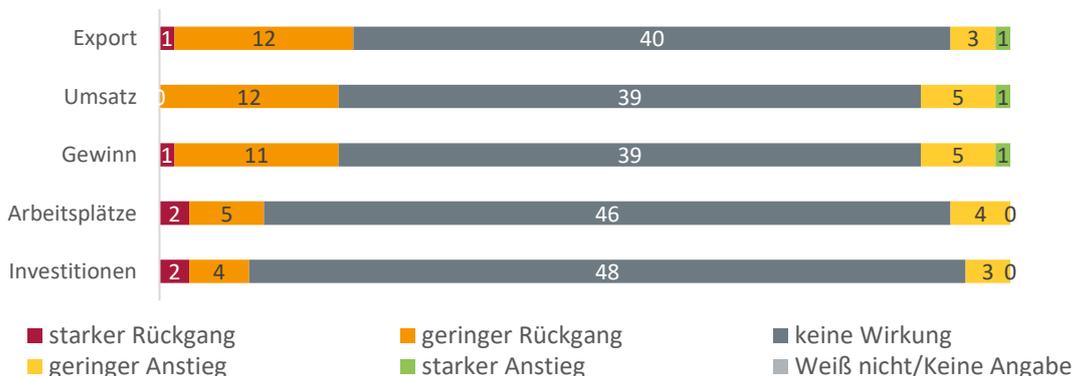


Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 5

Auswirkung des IRA auf Bayern – Unternehmen mit US-Geschäft

Frage: Bezogen auf den Standort Bayern: Welche Wirkung hat der IRA auf die Geschäftsaktivitäten Ihres Unternehmens bzw. welche Auswirkungen erwarten Sie?
Anzahl der Antworten je Antwortmöglichkeit (n = 57)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

5.3.2 Wirkung auf US-Tochterunternehmen bayerischer Firmen

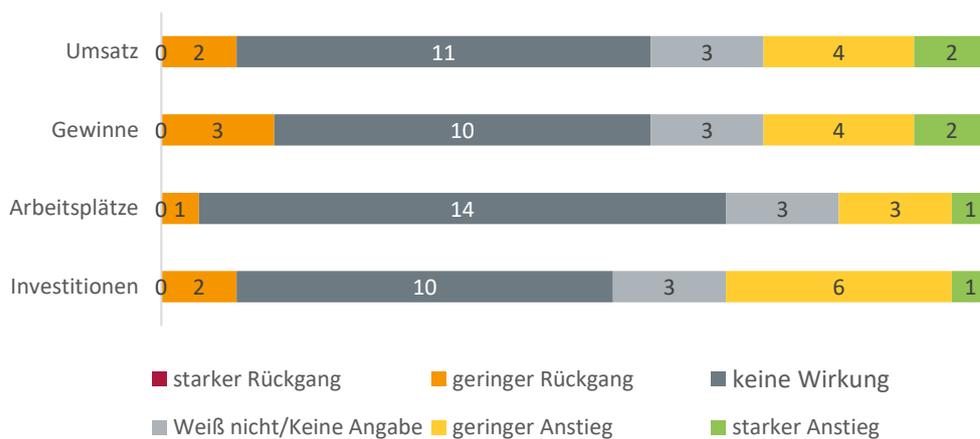
Die IRA-Wirkungen für bayerische Firmen mit US-Präsenz auf deren Tochtergesellschaften oder Niederlassungen fallen etwas positiver aus (Abbildung 6). Je nach Indikator immerhin zwischen vier und sieben der 22 Firmen mit US-Präsenz schätzen den IRA als positiv für ihre Geschäftstätigkeit ein, auch wenn nur ein bis zwei mit einem starken Anstieg rechnen. Dagegen sehen nur sehr wenige Unternehmen einen geringen Rückgang ihrer Geschäftsaktivitäten. 13 bis 17 Unternehmen erkennen allerdings keine Wirkung des IRA auf ihre Geschäftsaktivitäten in den USA oder geben keine Einschätzung ab. Damit erscheint der IRA selbst für die Mehrheit der bayerischen Unternehmen mit US-Präsenz nicht relevant sein.

Abbildung 6

Auswirkung des IRA auf bayerische Unternehmen mit US-Präsenz

Frage: Bezogen auf den Standort USA: Welche Wirkung hat der IRA auf die Geschäftsaktivitäten Ihres Unternehmens bzw. welche Auswirkungen erwarten Sie?

Anzahl der Antworten je Antwortmöglichkeit (n = 22)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

5.3.3 Relevanz protektionistischer Elemente im IRA

Die 45 bayerischen Firmen, die direkt oder indirekt in die USA exportieren, wurden nach den Auswirkungen der protektionistischen Elemente auf ihre Exporte in die USA befragt und die 22 Firmen mit US-Präsenz nach deren Auswirkungen auf den Absatz ihrer Produkte in den USA. Ein erheblicher Teil der Firmen ist der Ansicht, nicht an der Förderung teilhaben zu können (Exporte 27 von 45; US-Absatz acht von 22), ein kleinerer Teil sieht eine eingeschränkte Teilhabe. Dabei herrscht allerdings auch erhebliche Unklarheit, da jeweils acht Firmen keine Einschätzung abzugeben wissen. Dies mag neben der Komplexität der schon bekannten Anforderungen des IRA auch daran liegen, dass einige wichtige Bestimmungen noch nicht final beschlossen sind.

5.3.4 IRA als Verlagerungsanreiz?

Die bayerischen Unternehmen wurden auch gefragt, wie sie den IRA im Hinblick darauf bewerten, mögliche Investitionen in den USA statt in Bayern oder Deutschland zu tätigen oder Produktion aus Bayern/Deutschland in die USA zu verlagern, um an den Fördermaßnahmen teilhaben zu können.

5.3.4.1 Alle Firmen

Für rund neun von zehn aller befragten Firmen spielt der IRA als Verlagerungsanreiz keine Rolle (Abbildung 7). Nur für rund 10 Prozent der bayerischen Firmen hat das US-Förderprogramm eine Relevanz für die Verlagerung von Investitionen oder Produktion. Innerhalb dieser Gruppe sieht aber das Gros, gut 6 bis knapp 8 Prozent aller Firmen, nur eine untergeordnete Bedeutung des IRA.

Nur ein sehr geringer Anteil schreibt dem IRA eine wichtige oder ausschlaggebende Rolle zu. Bei der Verlagerung von Produktion ist dieser Anteil mit knapp 5 Prozent geringfügig größer als bei der Verlagerung von Investitionen mit knapp 2 Prozent.

5.3.4.2 Firmen mit US-Geschäft

Firmen mit Geschäftsaktivitäten in den USA könnten verlagerungsbereiter sein, weil sie den US-Markt schon besser kennen. Tatsächlich zeigt sich dies zu einem gewissen Maß in der Umfrage, wenngleich nur begrenzt (Abbildung 8).

Von den 57 bayerischen Firmen mit US-Geschäft sehen immerhin 16 im IRA einen mehr oder weniger großen Verlagerungsanreiz für Investitionen und 11 für Produktion. Die meisten dieser Firmen schreiben dem IRA dabei aber nur eine untergeordnete Relevanz zu (11 von 16 respektive sechs von 11). Eine wichtige Rolle sehen nur wenige Unternehmen, eine ausschlaggebende Rolle lediglich ein Unternehmen. Für das überwiegende Gros der bayerischen Firmen mit US-Geschäft spielt der IRA als Verlagerungsanreiz für Investitionen und Produktion keinerlei Rolle.

Aus den Expertengesprächen mit einigen wenigen Unternehmen (Kapitel 4.2) ergibt sich eine gewisse Relativierung der ohnehin nur begrenzten Wirkungen. Hier wurde deutlich: Bei drei Firmen, die in der Umfrage angaben, dass der IRA eine wichtige oder ausschlaggebende Rolle für Verlagerungen von Investitionen oder Produktion spielt, fiel die Einschätzung dazu bei genauerer Nachfrage im Gespräch deutlich zurückhaltender und weniger konkret aus.

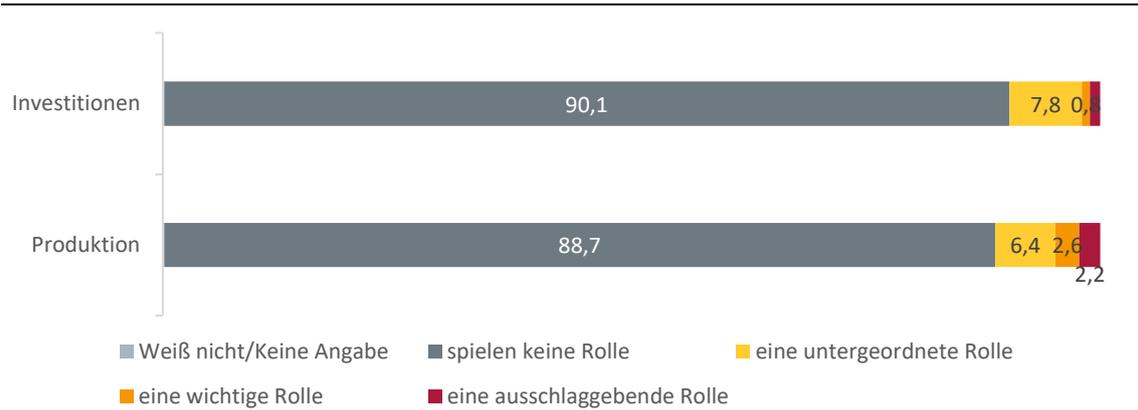
Das deutet darauf hin, dass bei den Unternehmen offenbar eine gewisse Tendenz besteht, die negativen Wirkungen des IRA mit Blick auf Verlagerungsgefahren zu überschätzen. Möglicherweise liegt dies auch an der oft recht kritischen medialen Berichterstattung über den IRA.

Abbildung 7

Verlagerung von Bayern in die USA – Alle Unternehmen

Fragen: Wie bewerten Sie den IRA im Hinblick darauf, Investitionen in den USA statt in Bayern / Deutschland zu tätigen oder möglicherweise Produktion aus Bayern / Deutschland in die USA zu verlagern, um an den Fördermaßnahmen teilhaben zu können?

Antwortanteile in Prozent (n = 307)



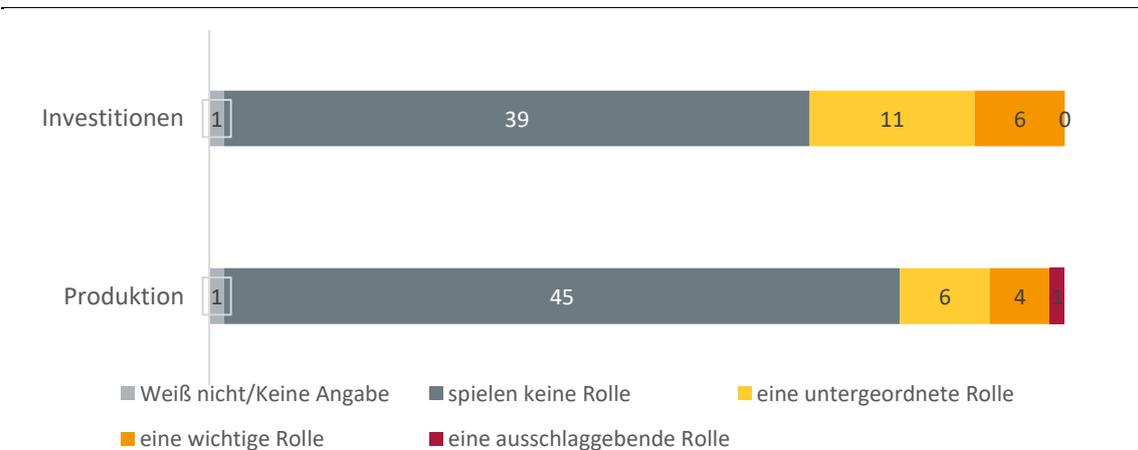
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung 8

Verlagerung von Bayern in die USA – Unternehmen mit US-Geschäft

Fragen: Wie bewerten Sie den IRA im Hinblick darauf, Investitionen in den USA statt in Bayern / Deutschland zu tätigen oder möglicherweise Produktion aus Bayern / Deutschland in die USA zu verlagern, um an den Fördermaßnahmen teilhaben zu können?

Anzahl der Antworten je Antwortmöglichkeit (n = 57)



Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft

5.4 Außenhandel- und Direktinvestitionen

Eine Analyse von Außenhandels- und Direktinvestitionsdaten bietet eine weitere Möglichkeit, die Wirkungen des IRA abzuschätzen. Allerdings ist der Betrachtungshorizont recht kurz, da der IRA erst im August 2022 aufgelegt wurde und nur allmählich seine Wirkung entfaltet. Zudem besteht auch hier das Problem, die beobachteten Effekte dem IRA zuzuordnen. Daher kann die folgende Datenanalyse nur erste Hinweise geben.

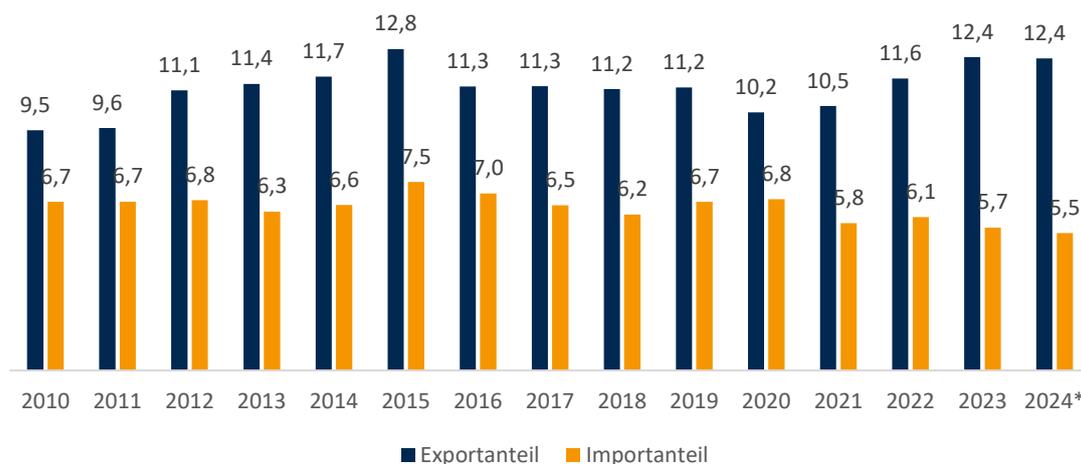
5.4.1 Außenhandel

Beim Blick auf bayerische US-Exporte stellt sich die Frage, ob die IRA-Wirkungen wie vermutet per saldo positiv ausfallen, weil die negativen Wirkungen der Zugangsbeschränkungen durch die zusätzliche US-Nachfrage im Green-Tech-Bereich überkompensiert werden. Ein allgemeiner Blick spricht am aktuellen Rand eher für diese These. Denn die USA haben als Ausfuhrpartner in den letzten Jahren deutlich an Bedeutung gewonnen (Abbildung 9). Mit 12,4 Prozent erreicht der US-Anteil an den bayerischen Warenexporten fast wieder das Niveau von 2015. Anteilig exportiert Bayern damit mehr in die USA als Deutschland insgesamt, wo der Anteil zuletzt bei rund 10 Prozent lag. Auf der Importseite ist dagegen kein klarer Trend erkennbar. Offensichtlich hat der Importkonkurrenzdruck aus den USA, der bei energieintensiven Produkten aufgrund der subventionierten erneuerbaren Energien entstehen könnte, bislang nicht signifikant zugenommen. Dies gilt auch für die bayerischen Importe in energieintensiven Produktgruppen.

Abbildung 9

US-Anteil im bayerischen Warenhandel im Zeitverlauf

Anteil der USA an den gesamten bayerischen Ausfuhren und Einfuhren in Prozent



2024*: Januar bis Mai.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

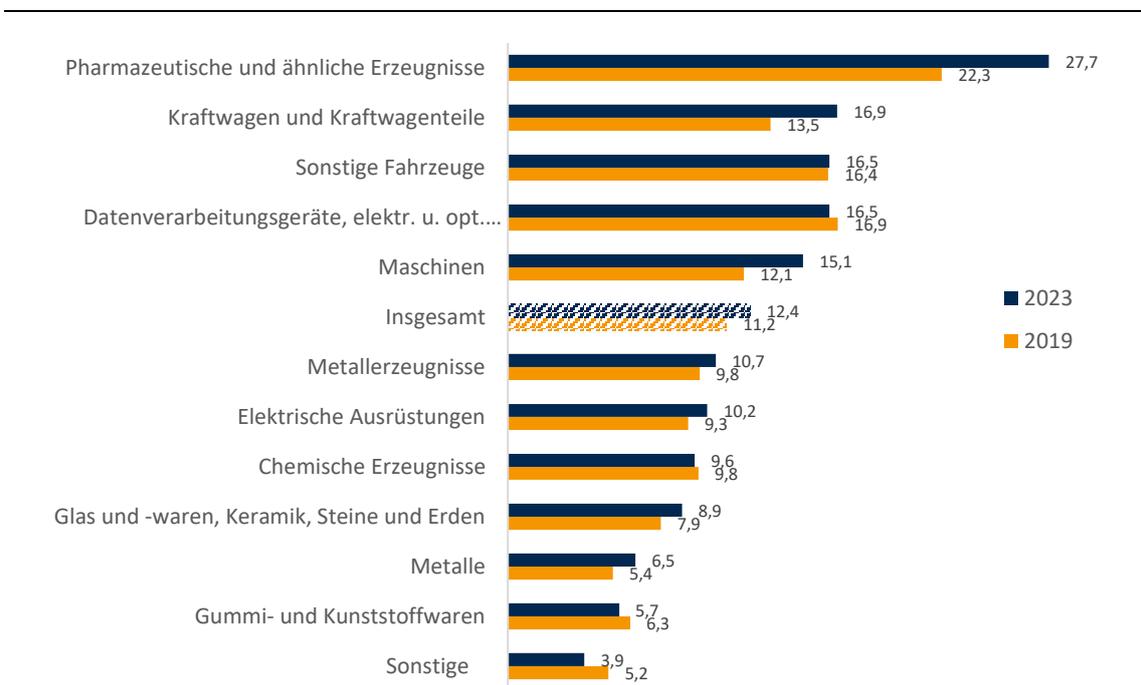
Auswirkungen auf die bayerische Wirtschaft

Unter den bayerischen Exporten in die USA dominieren einige industrielle Produktgruppen. Allein auf die Top 5 entfallen über 80 Prozent der bayerischen US-Exporte: Weit vorn rangieren Kraftwagen und Kraftwagenteile mit einem Anteil von knapp 33 Prozent. Maschinen stellen mit 21,7 Prozent die zweitwichtigste Produktgruppe bei den bayerischen Warenexporten in die USA dar, gefolgt von Datenverarbeitungsgeräten, elektronischen und optischen Erzeugnissen (12,6 Prozent). Etwas weniger bedeutsam sind elektrische Ausrüstungen (7,8 Prozent) und pharmazeutische Erzeugnisse (5,8 Prozent).

Da der IRA nur auf Wirtschaftsbereiche der grünen Transformation (v. a. die Autoindustrie) zielt und darüber hinaus vor allem für Zulieferer (besonders den Maschinenbau) zusätzliche Nachfrage generieren dürfte, wäre es ein gewisses Indiz für das Wirken des IRA, wenn sich die Exporte in diesen Bereichen besser als die gesamten Exporte entwickeln würden. Zunächst wird die Entwicklung des US-Anteils an den bayerischen Warenexporten in alle Länder betrachtet (Abbildung 10). Wenn der IRA die US-Exporte beflügeln würde, sollte der US-Anteil an den gesamten Exporten in den betreffenden Produktgruppen zunehmen.

Abbildung 10

Anteil der USA an den gesamten bayerischen Warenexporten nach ausgewählten industriellen Produktgruppen
Angaben in Prozent



Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Für die pharmazeutischen (u. ä.) Erzeugnisse spielen die USA mit deutlichem Abstand die größte Rolle als Exportmarkt mit knapp 28 Prozent – hier kam es gegenüber 2019

(22 Prozent) sogar noch zu einem weiteren deutlichen Anteilszuwachs. Auch für weitere Exportgüter haben die USA eine große Bedeutung: für Kraftwagen und Kraftwagenteile (16,9 Prozent), sonstige Fahrzeuge (16,5 Prozent), Datenverarbeitungsgeräte, elektrische und optische Erzeugnisse (16,5 Prozent) sowie Maschinen (15,1 Prozent). Es gibt jedoch auch eine Reihe von Produktgruppen, bei denen die USA eine unterdurchschnittliche Rolle spielen im Vergleich zu den gesamten bayerischen Exporten (12,4 Prozent).

Bei dem hier fokussierten Blick auf die Anteilszuwächse fallen neben dem Pharmabereich die Produktgruppen Kraftwagen und Kraftwagenteile (+3,4 Prozentpunkte) und Maschinen (+3 Prozentpunkte) ins Auge. Dies kann als ein erstes Indiz dafür gedeutet werden, dass die Anreize des IRA einen positiven Effekt auf die bayerischen US-Exporte in diesen Bereichen gehabt haben könnten.

Abbildung 11 versucht den Einfluss des IRA noch stärker einzugrenzen. Sie vergleicht die prozentuale Veränderung der bayerischen US-Exporte zwischen 2022 und 2023 mit der jahresdurchschnittlichen Veränderung zwischen 2010 und 2019. Das Jahr 2023 ist das erste volle Jahr nach Inkrafttreten des IRA. Der Zeitraum 2010 bis 2019 wird als Vergleich gewählt, da er die Verzerrungen durch die Corona-Krise ausspart. Damit sollte er die „normale“ bayerische Exportentwicklung relativ gut widerspiegeln.

Folgende Befunde fallen ins Auge:

- Der Zuwachs der gesamten bayerischen Warenexporte im Jahr 2023 ist mit rund 12 Prozent merklich höher als im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2019 mit 5 Prozent.
- Zwischen den einzelnen Produktgruppen ist die Entwicklung aber recht unterschiedlich.
 - Den größten Zuwachs verzeichnen die pharmazeutischen (u. ä.) Erzeugnisse.
 - Des Weiteren weisen besonders Kraftwagen und Kraftwagenteile mit fast 24 Prozent sowie Maschinen mit knapp 20 Prozent einen vergleichsweise starken Anstieg der Veränderungsrate im Jahr 2023 auf. Dies gilt im Vergleich zu den gesamten Warenexporten ebenso wie im Vergleich zum Zeitraum 2010 bis 2019. Ähnliche Unterschiede zeigen sich in geringerem Maß bei sonstigen Fahrzeugen und eingeschränkt auch bei elektrischen Erzeugnissen.
 - Das Gegenteil gilt für die meisten anderen Produktgruppen. Sie weisen im Jahr 2023 eine negative Veränderungsrate auf, die nicht nur stark unterdurchschnittlich ist im Vergleich zu den gesamten bayerischen Warenexporten in die USA, sondern auch deutlich geringer ausfällt als im Zeitraum 2010 bis 2019.

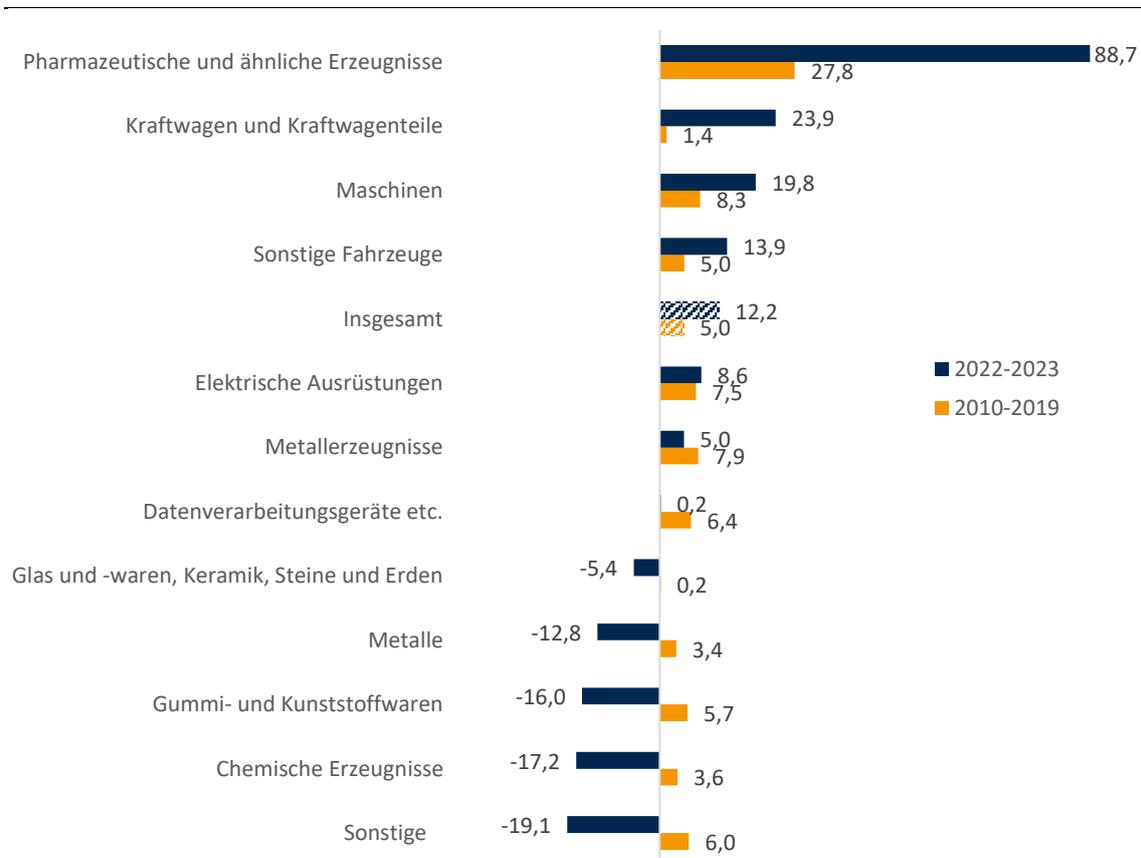
Bei der Interpretation dieser Ergebnisse fallen die großen Unterschiede zwischen den Produktgruppen ins Auge. Während die besonders dynamische Entwicklung im Pharmabereich unabhängig vom IRA sein dürfte, könnten die relativ hohen Zuwächse bei den Autoexporten und Maschinen möglicherweise mit dem IRA zusammenhängen. Eine eindeutige kausale Zuordnung lässt sich aber nicht treffen. Ohne das starke Wachstum in diesen Produktgruppen wäre der Zuwachs der gesamten bayerischen Exporte im Jahr 2023 deutlich geringer ausgefallen.

Die deutschen US-Exporte von E-Autos (keine Zahlen für Bayern verfügbar) haben in den letzten Jahren stark zugenommen und sich zwischen 2020 und 2023 mehr als verfünffacht.

Allerdings sind im gleichen Zeitraum auch die deutschen E-Auto-Exporte in die Welt um einen ähnlich hohen Faktor gewachsen, sodass es keinen Zuwachs des US-Anteils an den deutschen Exporten gab. Hier ist also noch kein Hinweis auf einen IRA-Einfluss erkennbar.

Abbildung 11

Veränderung der bayerischen Warenexporte in die USA im Jahr 2023 nach ausgewählten industriellen Produktgruppen im Zeitvergleich Veränderung zwischen 2022 und 2023 und jahresdurchschnittliche Veränderung zwischen 2010 und 2019 in Prozent



Sonstige: Zusammenfassung der übrigen Wirtschaftszweige (01-19 & 31-89), außer der Industrie (20-30);

Insgesamt: Durchschnitt über alle Wirtschaftszweige.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

5.4.2 Direktinvestitionen in den USA

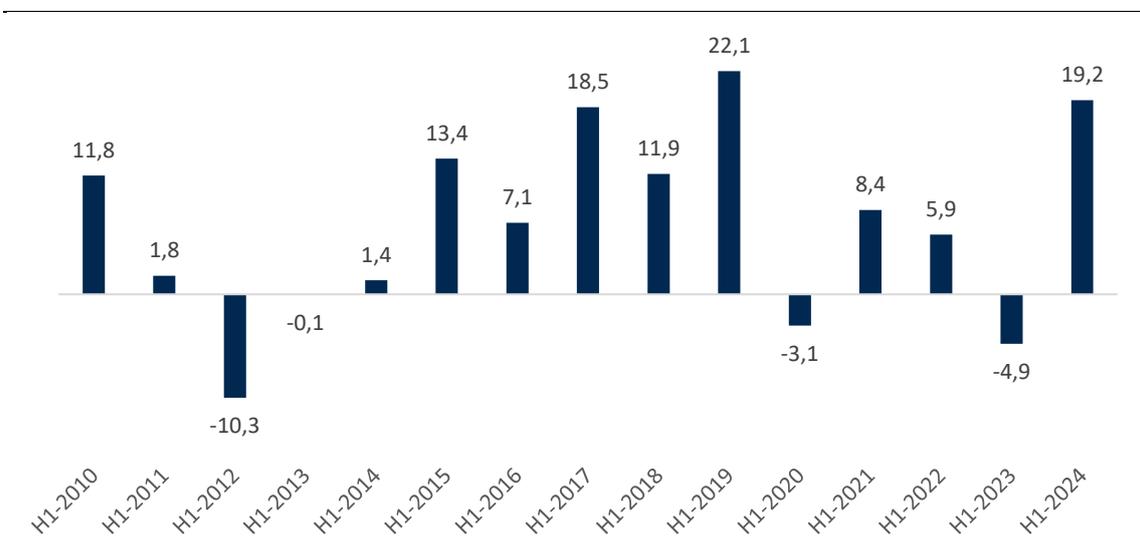
Wie in Kapitel 4.1.3 erläutert, besteht die Sorge, dass der IRA zu Verlagerungen von Investitionen aus Bayern in die USA führt. Dies gilt es auch mit den verfügbaren Daten der

Deutschen Bundesbank zu Direktinvestitionen in den USA zu prüfen. Detaillierte Angaben aus den Direktinvestitionsbeständen sind für Bayern (und Deutschland) nur bis einschließlich 2022 verfügbar. Da der IRA erst im August 2022 in Kraft trat, greift diese Datenbasis zu kurz. Direktinvestitionsströme in die USA sind nur für Deutschland insgesamt verfügbar. Direktinvestitionsströme, auch Direktinvestitionstransaktionen genannt, sind neue Investitionen im Ausland. Sie werden von der Deutschen Bundesbank im Rahmen der Zahlungsbilanzstatistik erhoben, berücksichtigen aber mittelbare (indirekte) Unternehmensverflechtungen nicht, was etwa ein Fünftel des gesamten Direktinvestitionsbestands der deutschen Wirtschaft in den USA betrifft. Damit dürften die Transaktionen das Gros der deutschen Direktinvestitionsströme in die USA erfassen.

In Abbildung 12 werden die deutschen Direktinvestitionstransaktionen in den USA jeweils für das erste Halbjahr von 2010 bis 2024 dargestellt. Im Vergleich dieser längeren Frist erscheinen die Werte für das erste Halbjahr 2024 relativ hoch, aber auch nicht außergewöhnlich verglichen mit dem Niveau vor der Corona-Pandemie. Im Vergleich zu den Jahren 2020 bis 2023 zeigt sich damit ein deutlicher Anstieg. Eine ungewöhnlich große Investitionsverlagerung in Reaktion auf den IRA lässt sich damit bislang nicht erkennen.

Abbildung 12

Entwicklung der deutschen Direktinvestitionstransaktionen in den USA - Halbjahreswerte in der langen Frist
Angaben auf Halbjahresbasis (erstes Halbjahr) in Milliarden Euro



Quellen: Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft

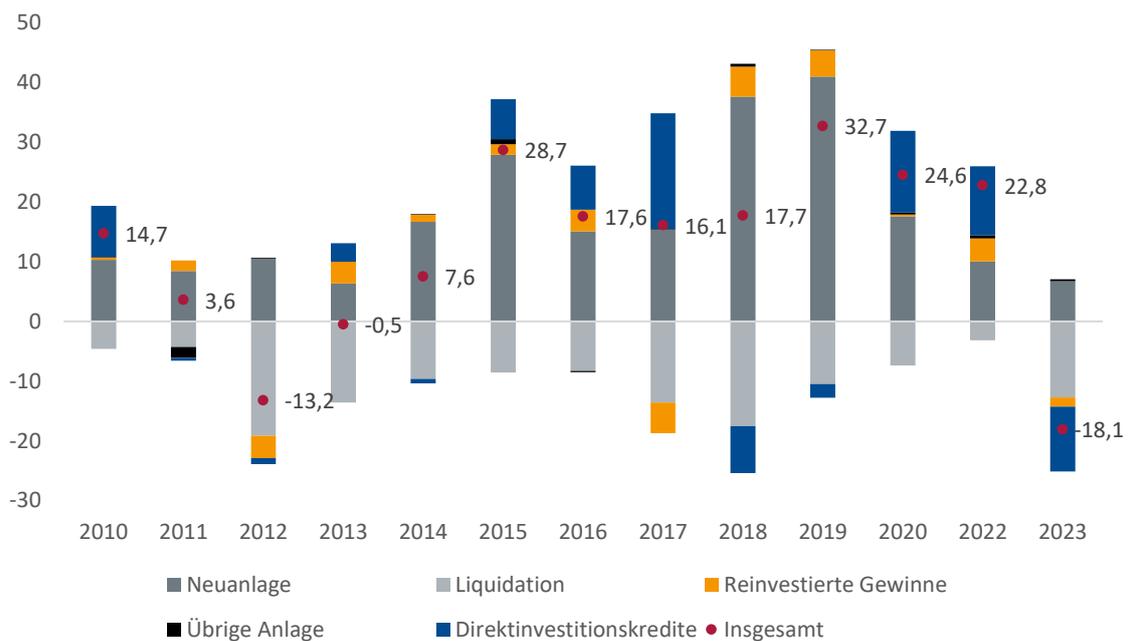
Im Raum steht auch die Frage, wie die negativen Werte im Jahr 2023 zu erklären sind, da dieser Befund das Gegenteil einer starken Investitionsverlagerung in die USA darstellt. Eine Aufschlüsselung nach den Einzelkomponenten der deutschen Direktinvestitionsströme in

Auswirkungen auf die bayerische Wirtschaft

die USA gibt hier einen gewissen Aufschluss, ist aber nur als Jahreswert verfügbar und damit noch nicht für 2024 (Abbildung 13). Für das Jahr 2023 ergibt sich ein Rückgang von insgesamt 18,1 Milliarden Euro (roter Punkt in der gestapelten Säule). Ein erheblicher Teil des Rückgangs geht auf den Abzug von Direktinvestitionskrediten im Umfang von rund 10 Milliarden Euro zurück. Doch auch ohne diese Kredittransaktionen, zeigt sich beim Blick auf die Entwicklung der Beteiligungen (aufgeteilt in Neuanlage und Liquidationen), in denen sich Investitionsverlagerungen niederschlagen müssten, keinerlei Hinweis auf eine Verstärkung im Jahr 2023. So fallen relativ hohe Liquidationen von Beteiligungskapital von rund 13 Milliarden Euro ins Auge. Dagegen ist die Neuanlage, also die neuen Investitionen in Beteiligungskapital, mit 6,7 Milliarden im vergangenen Jahr vergleichsweise gering ausgefallen. Das ist der zweitniedrigste Wert im Vergleichszeitraum ab 2010.

Abbildung 13

Entwicklung der deutschen Direktinvestitionstransaktionen in den USA insgesamt und nach Komponenten
Jahreswerte in Milliarden Euro



Für das Jahr 2021 ist aufgrund von Datenverfügbarkeit keine Aufschlüsselung des Gesamtwerts der deutschen Direktinvestitionstransaktionswerte in den USA möglich. Daher wird es hier nicht dargestellt.

Quellen: Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft

Vergleicht man die Daten der Deutschen Bundesbank mit jenen des US-amerikanischen Bureau of Economic Analysis (BEA), ergeben sich erhebliche Abweichungen. Für das Jahr 2023 verzeichnet das BEA ein stark positives Transaktionsvolumen (rund 52 Milliarden US-Dollar oder rund 48 Milliarden Euro). Generell sind Abweichungen bei der Erfassung von

[Auswirkungen auf die bayerische Wirtschaft](#)

Direktinvestitionen durch Behörden verschiedener Länder durchaus üblich. Solche Asymmetrien sind laut Experten der Deutschen Bundesbank vor allem auf unterschiedliche Erhebungsverfahren, Meldefehler und methodische Auswertungsunterschiede zurückzuführen. Beim Vergleich dieser Aspekte erscheinen die Daten der Deutschen Bundesbank verlässlicher, allerdings beruhen sie am aktuellen Rand auch auf Schätzungen und können im Nachhinein noch revidiert werden.

Insgesamt kann man bislang nicht von einer umfangreichen Investitionsverlagerung aus Deutschland in die USA sprechen. Dieser Befund könnte sich allerdings ändern, falls sich der im ersten Halbjahr 2024 verzeichnete Anstieg weiter verstetigen sollte. Zudem gilt es erneut zu betonen, dass der Zeitraum seit Inkrafttreten des IRA noch recht kurz ist, während Verlagerungsentscheidungen tendenziell längerfristig getroffen werden.

6 Ausblick

Eine Trump-Administration könnte den IRA kürzen, eine Abschaffung erscheint aber wenig wahrscheinlich

In den USA finden im November Präsidentschaftswahlen statt. Joe Biden kandidiert nicht mehr. Daher wird es eine mehr oder weniger starke Veränderung in der Wirtschafts- und Handelspolitik der USA geben, die möglicherweise auch für den IRA relevant sein kann. Darüber lässt sich derzeit nur spekulieren.

Vermutlich würde eine Harris-Administration kooperativer gegenüber der EU und Deutschland sein. Dies gilt vor allem, da Donald Trump bereits mit Zöllen von 10 Prozent auf alle Importe gedroht hat, wovon auch EU-Exporte betroffen wären. Bei der zunehmend kritischen Ausrichtung der US-Handels- und Technologiepolitik gegenüber China dürfte sich vermutlich tendenziell weniger ändern, hier ist in beiden Fällen vermutlich eher mit einer weiteren Verschärfung zu rechnen. Das hat über Umlenkungseffekte positive und negative Folgen für die EU, Deutschland und Bayern. Positive Effekte ergeben sich, wenn die USA bestimmte chinesische Waren von ihrem Markt weitgehend ausschließen. Denn dann haben hiesige Firmen in den USA bessere Chancen, weil sie dort weniger dem Wettbewerbsdruck durch China ausgesetzt sind. Negative Effekte könnten entstehen, da chinesische Güter, die nicht mehr in den USA verkauft werden können, stärker auch auf den europäischen Markt gelangen und hier den Wettbewerbsdruck weiter erhöhen.

Mit Blick auf den IRA ist die Einschätzung ebenfalls schwierig. Donald Trump dürfte zwar die Klimaschutzambitionen der USA stark einschränken oder gar konterkarieren. In Wahlkampfreden spricht er davon, den IRA sogar abzuschaffen. Zudem will er wieder fossile Energien fördern statt erneuerbare Energien. Gleichwohl erscheint eine gänzliche Abschaffung des IRA wenig wahrscheinlich, da auch republikanische Bundesstaaten davon maßgeblich profitieren. Allerdings könnte eine Trump-Administration die Leasinglösung für E-Autos abschaffen, was die Exportmöglichkeiten in diesem Bereich empfindlich mindern würde. Hier besteht zweifellos ein relevantes Gefahren- und Drohpotenzial.

Eine gewisse Einschränkung des IRA könnte allerdings auch unter einer Harris-Administration nötig werden, falls es nicht gelingt, die Staatseinnahmen in ausreichendem Maß zu erhöhen, um das derzeit ausufernde Staatsdefizit in den USA zu begrenzen. Ob es unter einer Harris-Administration zu weiteren Verbesserungen bei den Bedingungen zur Nutzung der IRA-Steuervergünstigungen für E-Autos kommen kann, ist derzeit schwer einzuschätzen. Hier geht es besonders um ein Abkommen über kritische Rohstoffe zwischen den USA und der EU, das als Freihandelsabkommen anerkannt werden könnte (siehe Kapitel 2). Mit der Biden-Administration war dies trotz gewisser Fortschritte noch nicht gelungen.

7 Politische Handlungsmöglichkeiten

Da der IRA weniger negative Auswirkungen hat als befürchtet, ist vor überzogenem industriepolitischen Aktionismus zu warnen.

Die EU hat auf den IRA mit einer industriepolitischen Offensive reagiert, weil sie das US-Förderprogramm als gravierende Bedrohung für den europäischen Green Deal sieht (siehe Kapitel 1). Wie diese Studie zeigt, erweist sich diese kritische Einschätzung zum IRA jedoch als überzogen. Zudem vergibt die EU im Rahmen des NGEU ebenfalls erhebliche Mittel für die grüne Transformation. Es ist daher vor einem übertriebenen industriepolitischen Aktionismus in der EU zu warnen.

Subventionen sind teuer und belasten die ohnehin engen öffentlichen Haushaltsspielräume. Zudem verzerren sie den Binnenmarkt und drohen ineffiziente Strukturen zu schaffen, daher sollten sie nur eine Ultima Ratio sein. Es ist systematisch zu prüfen, ob eine finanzielle Förderung durch den Staat wirklich unverzichtbar ist. Falls Subventionen sich trotz dieses strengen Rasters als gerechtfertigt erweisen, sollten sie zügiger und unbürokratischer als bislang vergeben werden.

Wichtiger als die selektive Förderung einzelner Branchen und Unternehmen ist eine gute allgemeine Wirtschaftspolitik zur Stärkung von Standortqualität und unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit. Dazu gehören ein wirklich konsequenter Bürokratieabbau, Unternehmenssteuersenkungen, mehr Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur, eine Stärkung des Binnenmarktes sowie eine verlässlichere Energiepolitik, welche die Versorgungssicherheit erhöht und die Energiekosten senkt.

Ansprechpartner/Impressum

Volker Leinweber

Geschäftsführer und Leiter der Abteilung Volks- und Außenwirtschaft

Telefon 089-551 78-133
volker.leinweber@vbw-bayern.de

Elias Kerperin

Abteilung Volkswirtschaft

Telefon 089-551 78-422
elias.kerperin@vbw-bayern.de

Impressum

Alle Angaben dieser Publikation beziehen sich ohne jede Diskriminierungsabsicht grundsätzlich auf alle Geschlechter.

Herausgeber

vbw
Vereinigung der Bayerischen
Wirtschaft e. V.

Max-Joseph-Straße 5
80333 München

www.vbw-bayern.de

© vbw November 2024

Weitere Beteiligte

Institut der deutschen Wirtschaft
Jürgen Matthes
0221-4981-754
matthes@iwkoeln.de
Dr. Thomas Obst
030-27877-135
obst@iwkoeln.de
Dr. Samina Sultan
0221-4981-312
sultan@iwkoeln.de