

Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes
zur Sitzung des Wirtschaftsausschusses am 10. Mai: Aktive
Transformationspolitik stärken, Beschäftigung sichern und Gute Arbeit
schaffen

CDU/CSU-Antrag „Eine europäische Antwort auf das US-Gesetz zur Inflationsbekämpfung
geben – Standort Europa stärken, transatlantische Partnerschaft ausbauen“

04.05.2023

Gewerkschaftliche Einschätzung des Inflation Reduction Acts: Aktive Industriepolitik für Gute Arbeit in der Transformation

Die USA haben mit dem *Inflation Reduction Act (IRA)* ein 370 Milliarden schweres Investitions- und Förderprogramm verabschiedet, das die Inflation reduzieren und die sozial-ökologische Transformation voranbringen soll. Es ist zu erwarten, dass der *IRA* große zusätzliche Investitionen und Ausgaben in grüne Technologien auslöst. Damit setzen die USA ein Zeichen für eine aktive Transformationspolitik. Die Biden-Administration hat erkannt, dass der Markt allein nicht ausreichend schnell Lösungen für die Herausforderungen der Transformation bereitstellt. Im Zentrum des *IRA* steht eine aktive Industriepolitik, die über Steuergutschriften (tax credits) und weitere Anreize für klimaneutrales Wirtschaften und den (Wieder-)Aufbau gut bezahlter Arbeitsplätze sorgen soll.

Aus Sicht des DGB ist das der richtige Ansatz, um eine sozial gerechte Transformation der Wirtschaft hin zur Klimaneutralität voranzutreiben. Ein aktiver Staat, der strategisch investiert und in transformationsdienlichen Feldern private Investitionen bewusst unterstützt, ist zwingend erforderlich. Fördergelder werden im *IRA* schnell genehmigt, aber nicht ohne Bedingungen ausgezahlt. Eine angemessene Entlohnung der Beschäftigten oder die Anzahl von Auszubildenden im Unternehmen sind in vielen Fällen als Voraussetzung vorgesehen. Ausdrückliches Ziel ist es, gewerkschaftlich organisierte Arbeitsplätze („Union Jobs“) zu schaffen. Damit ist der *IRA* auch explizit ein Programm zur Stärkung Guter Arbeit. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist das zu begrüßen. Die Biden-Administration hat die Bedeutung der Beschäftigten als wichtigen Baustein für die soziale Gestaltung der Transformation erkannt. Der DGB fordert, diese soziale Konditionierung zum Vorbild für Förderprogramme in Deutschland und Europa zu machen. Eine 1:1 Übertragung ist aufgrund unterschiedlicher wirtschaftspolitischer Systeme nicht immer möglich, aber auch nicht notwendig. Die Förderung von Guter Arbeit kann hier – besser als in den USA – auf vorhandene sozialpartnerschaftliche Strukturen aufbauen, z. B. in dem Subventionen an Kriterien Guter Arbeit, Transformationspläne und Arbeitsplatzergänzung geknüpft werden.

Gleichzeitig setzen die Local Content-Regelungen des *IRA* einen besonderen Anreiz, die industrielle Produktion in den USA stattfinden zu lassen. Staatliche Unterstützung gibt es in vielen Fällen nur, wenn Anteile bestimmter Güter (EE-Anlagen, E-Autos) in den USA bzw. in Ländern, mit denen die USA ein Freihandelsabkommen haben, hergestellt werden. Damit steigt der Druck auf Unternehmen insbesondere in energieintensiven Industrien in Deutschland und Europa, ihre Produktion und Arbeitsplätze in die USA zu verlagern. Es stellt sich die Frage, inwieweit die Local Content-Regelungen des *IRA* WTO-konform sind und handelsverzerrend wirken.

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB-Bundesvorstand
Abteilung Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Frederik Moch
Leiter der Abteilung

frederik.moch@dgb.de
Telefon: +49 30 24060 576

Leon Krüger
Referent für Industriepolitik

leon.krueger@dgb.de
Telefon: +49 30 24060 345

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de



Hier gilt es, den Dialog mit den USA über mögliche negative Auswirkungen auf die EU weiterzuverfolgen. Zudem besteht die Gefahr, einen globalen Subventionswettbewerb in Gang zu setzen, von dem insbesondere multinationale Großunternehmen profitieren könnten. Dies muss aus Sicht des DGB verhindert und WTO-Regeln eingehalten werden.

Ein weiterer Kritikpunkt ist die eindimensionale Ausrichtung des *IRAs* auf Energie- und Industriebetriebe. Dienstleistungsbranchen sind ebenfalls massiv von der Transformation betroffen und für Aufbau und Instandhaltung von Transformationstechnologien (Erneuerbaren Energien, Wärmepumpen usw.), einen funktionsfähigen Fern- und Nahverkehr, eine intakte Daseinsvorsorge und viele weitere wichtige Bereiche verantwortlich. Auch hier bedarf es einer passgenauen Branchenpolitik, um den sozial-ökologischen Umbau der Dienstleistungssektoren hin zu strategischen Zukunftsbranchen zu gestalten.

Die Europäische Antwort greift zu kurz

Als Antwort auf den *IRA* hat die EU-Kommission den *Green Deal Industrial Plan* vorgelegt. Darin werden verschiedene europäische Gesetzesvorhaben angekündigt.

Der *Net Zero Industry Act* definiert das Ziel, bis 2030 40 Prozent der transformationsrelevanten Technologiegüter innerhalb der EU zu produzieren. Im Mittelpunkt stehen acht strategische Technologiefelder: Solarenergie, Windenergie, Batterien und Speicher, Wärmepumpen und Geothermie, Elektrolyseure und Brennstoffzellen, Biogas, CCS sowie Netztechnologien. Das Gesetz sieht eine Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, günstige Investitionsbedingungen und Impulse für ein europäisches Weiterbildungssystem durch Aufbau von europäischen Bildungseinrichtungen vor.

Der *Critical Raw Materials Act* soll die europäische Versorgung mit kritischen und strategischen Rohstoffen verbessern, indem der heimische Abbau ermöglicht, internationale Partnerschaften geknüpft und die Kreislaufwirtschaft gestärkt werden, um bestehende Abhängigkeiten zu reduzieren. Bis 2030 sollen mindestens 10 Prozent des europäischen Gesamtbedarfs dieser strategischen Rohstoffe innerhalb der EU abgebaut, 40 Prozent in der EU verarbeitet und 15 Prozent recycelt sowie kein Rohstoff zu mehr als 65 Prozent aus nur einem anderen Land importiert werden. Auch hier setzt die EU-Kommission auf eine Verringerung des Verwaltungsaufwands und die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren. Die Möglichkeit, einen internationalen „Club für kritische Rohstoffe“ einzuführen, will die Kommission prüfen. Gleichzeitig wird die Rolle der WTO bei der Erreichung der globalen Klimaneutralität unterstrichen.

Außerdem sieht der *Green Deal Industrial Plan* eine Reform des europäischen Strommarktdesigns vor. Hierfür hat die Europäische Kommission im März 2023 erste Eckpunkte vorgelegt. Mit langlaufenden Verträgen sollen Preisspitzen geglättet, mit einem Recht auf Festpreisverträge hohe Preisschwankungen für Privathaushalte vermieden und mit öffentlichen Garantien für Stromabnahmevereinbarungen (Differenzverträge) der Ausbau der erneuerbaren Energien gestärkt werden. Außerdem wurde bereits das europäische Beihilferecht befristet gelockert, um den Mitgliedstaaten mehr Möglichkeiten zur Subventionierung von klimafreundlichen Industrien einzuräumen. Dafür wurde der bisherige befristete Krisenrahmen zu einem Krisen- und Transformationsrahmen erweitert und bis Ende 2025 verlängert.

Der DGB begrüßt es, dass die Kommission mit aktiven Maßnahmen die Transformation der Industrie gestalten will. Doch die europäischen Vorschläge bleiben hinter den gewerkschaftlichen Anforderungen zurück. Die Wettbewerbslogik des europäischen Beihilferechts steht einer



wirkungsmächtigen europäischen Industrie- und Dienstleistungspolitik weiter im Weg. Ein konsistenter Fokus auf die Förderung von Guter Arbeit fehlt – wie etwa bei den zuletzt geschaffenen EU-Finanzierungsinstrumenten IPCEIs, Just Transition Fund, RePowerEU oder NextGenerationEU – und an vielen Stellen sind die Zielsetzungen nicht mit entsprechenden Maßnahmen hinterlegt. Auch die Bundesregierung muss auf die schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die damit verbundenen Unsicherheiten für die Beschäftigten reagieren. Der DGB schlägt deshalb sechs Punkte vor, an denen sich eine nationale und europäische Transformationspolitik orientieren muss, um angemessen auf den *IRA* zu reagieren, die Transformation der Wirtschaft voranzubringen, Wertschöpfung zu erhalten und tarifgebundene Beschäftigung zu sichern und auszubauen.

Handlungsfähiger Staat

Es braucht einen aktiven und handlungsfähigen Staat, der die Transformation nicht allein den Märkten überlässt. Mit strategischen Investitionen muss er einen Beitrag dazu leisten, die Transformation voranzutreiben und zu lenken, Gute Arbeit auszuweiten, faire Wettbewerbsbedingungen zu schaffen und einen klaren Rahmen für eine nachhaltige Modernisierung zu setzen. Das ist Kern einer aktiven Transformationspolitik. Zukunftstechnologien, die für Klimaneutralität und künftige industrielle Wertschöpfung unerlässlich sind, müssen aktiv gefördert werden. Der europäische Blick auf die oben genannten Net Zero Industrien greift da zu kurz. Die gesamten Wertschöpfungsketten müssen in den Blick genommen werden. Gerade die Industriebranchen, die am Anfang der Wertschöpfungskette von Schlüsseltechnologien stehen, sind von zentraler Bedeutung (z. B. Stahl, Chemie, Glas, Keramik, Zement). Hierbei sind auch die Chancen der Kreislaufwirtschaft stärker in den Blick zu nehmen, was bei dem Vorschlag zum Critical Raw Materials Act noch unterbelichtet ist. Außerdem spielen Dienstleistungsbranchen bei der Instandhaltung von Transformationstechnologien eine wichtige Rolle.

Ziel einer aktiven Transformationspolitik muss sein, nicht nur Anschubfinanzierung für Transformationsprozesse zu leisten, sondern zur Marktdurchdringung von Zukunftstechnologien beizutragen und strategisch wichtige Wirtschaftsbereiche langfristig in Europa anzusiedeln. Zwar wird mit der Formulierung von quantitativen Zielen für klimafreundliche Technologien im *Green Deal Industrial Plan* deutlich, dass die Transformation nicht den Märkten überlassen werden kann, aber es fehlt an konkreten Umsetzungs- und Finanzierungsinstrumenten.

Massiv investieren, Finanzierungsinstrumente ausweiten und Strompreise stabilisieren

Für eine erfolgreiche Transformation sind massive Investitionen notwendig, nicht nur in den Umbau der Industrie, sondern auch in die öffentliche Infrastruktur, die Daseinsvorsorge und den Sozialstaat. Um die bestehende Investitionslücke zu schließen, fordert der DGB, die Transformation durch mehr europäische und nationale Investitionen und Förderprogramme voranzubringen und einen Rahmen für private Investitionen zu setzen. Das kann über geänderte Abschreibungsregeln („Superabschreibungen“) für transformationsrelevante Investitionen, Beschaffungsquoten, Klimaschutzdifferenzverträge oder verschiedene Transformations-Fondsmodelle geschehen. Es muss jedoch vermieden werden, dass es insgesamt und breit angelegt zu weiteren, nicht zweckgebundenen steuerlichen Entlastungen der Unternehmen kommt. Insbesondere Einnahmefälle der Kommunen müssen vermieden und nötigenfalls ausgeglichen werden. Zur Finanzierung sollten Europas Schuldenregeln investitionsfreundlich ausgestaltet werden. Allen



Mitgliedsstaaten müssen größere Spielräume eingeräumt werden, um Investitionen in die sozial ökologische Transformation tätigen zu können.

Das EU-Beihilferecht setzt den rechtlichen Rahmen für staatliche Subventionen in Europa. In den letzten Jahren hat sich das Beihilferecht und dessen Auslegung durch die EU-Kommission immer stärker an den Zielen des Green Deals orientiert. Dies ist grundsätzlich eine positive Entwicklung, allerdings braucht es für eine nachhaltige Transformationspolitik eine Reform der wettbewerbsrechtlichen Grundlagen, um das Beihilferecht an den Zielen von klimaneutraler und resilienter Wertschöpfung, Guter Arbeit, Beschäftigungssicherung und -entwicklung auszurichten. Es darf nicht zum Hindernis in der Transformation und im globalen Wettbewerb mit anderen großen Wirtschaftsräumen werden. Deswegen bedarf es einer langfristigen Weiterentwicklung des Beihilferechts ohne zeitliche Begrenzung, um den Mitgliedstaaten eine proaktive Wirtschaftspolitik vor dem Hintergrund der Transformationsziele zu ermöglichen. In seiner jetzigen Form ist das EU-Beihilferecht nicht mehr zeitgemäß. Eine unkonditionierte Subventionierung von Unternehmen, nur weil sie in USA Subventionen bekommen könnten, ist allerdings abzulehnen.

Aufgrund der unterschiedlichen finanziellen Spielräume der Mitgliedstaaten kann eine langfristige Lockerung des Beihilferechts besondere Vorteile für finanzstarke Mitgliedstaaten mit sich bringen. Hier braucht es solidarische Lösungen. Insbesondere bei strategisch wichtigen Technologien und Infrastrukturen der Zukunft ist eine gemeinschaftliche europäische Finanzierung von Investitionen, Investitionshilfen und Subventionen sinnvoll. Der Vorschlag eines EU-Souveränitätsfonds, der zusätzliche europäische Mittel für die Transformation zur Verfügung stellt, ist daher aus Sicht des DGB zu unterstützen. Auf nationaler Ebene bieten die Erhöhungen des Spitzensteuersatzes, eine Streichung der Begünstigung der Übertragung von Unternehmensvermögen bei der Erbschaftsteuer und eine Wiedererhebung der Vermögenssteuer weitere Finanzierungsquellen. Zudem braucht es zwingend eine umfassende Reform der Schuldenbremse und eine Abkehr von der schwarzen Null, um die dringend benötigten Investitionen zu mobilisieren.

Basis für ein Gelingen der Transformation sind darüber hinaus ein zügiger Ausbau der Erneuerbaren Energien und ein wettbewerbsfähiger Strompreis für alle Verbraucher*innengruppen. Insbesondere die energieintensiven Industrien sind in der Transformationsphase auf einen konstanten und international wettbewerbsfähigen Industriestrompreis angewiesen. Dieser muss gelten, bis ein dauerhaft wettbewerbsfähiges Industriestrompreisniveau durch die Angebotsausweitung Erneuerbarer Energien sichergestellt wird. Darüber hinaus ist für Klein- und Privatverbraucher der Strompreis so zu regulieren, dass insbesondere vulnerable Kundengruppen vor übermäßigen Belastungen durch die Stromkosten abgeschirmt werden, ohne jedoch die Geschäftsgrundlagen der Versorgungsunternehmen zu untergraben. Für den Schutz vulnerabler Kundengruppen und die Entlastungen in der öffentlichen Daseinsvorsorge müssen angemessene finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden. Auch muss eine weitgehende Entkopplung des Strompreises von volatilen Preisen fossiler Brennstoffe, insbesondere vom Gaspreis erreicht werden. Zur Sicherstellung der Versorgungssicherheit ist weiterhin ein deutlicher Aufwuchs der gesicherten Kraftwerksleistung erforderlich. Die Vorschläge der EU-Kommission zur Reform des Strommarktdesigns sind bzgl. der genannten Punkte nicht ausreichend.

Gute Arbeit stärken

Genau wie der *IRA* muss sich die deutsche und europäische Transformationspolitik konsequent auf den Aufbau und Erhalt von Guter Arbeit ausrichten. Eine Konditionierung von Fördermitteln an die Kriterien Guter Arbeit wird im *Green Deal Industrial Plan* jedoch nicht berücksichtigt. Aus Sicht des



DGB müssen öffentliche Mittel und die öffentliche Auftragsvergabe immer an Kriterien guter Arbeit wie Tarifbindung, Standortentwicklung, Beschäftigungssicherung und Qualifizierungsstrategien gebunden werden. Nur so kann langfristig zum Erhalt von tarifgebundenen Arbeitsplätzen beigetragen werden, die in der Transformation unabdingbar sind, um für mehr Verteilungsgerechtigkeit und Akzeptanz im Wandel zu sorgen. Ergänzend dazu muss auch die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen vereinfacht werden.

Arbeits- und Fachkräfte sichern, weiterbilden und ausbilden

Schon heute bremst der Arbeits- und Fachkräftemangel die Transformation. Zu wenig Beschäftigte im Handwerk, in der Windindustrie oder in der Verwaltung können die Bedarfe nicht decken. Hier sind Politik und die Arbeitgeber in der Pflicht. Der effektivste Weg gegen den Arbeits- und Fachkräftemangel vorzugehen, ist die Verbesserung der Arbeitsbedingungen. Gerade das Handwerk und die Betriebe im Bereich der Erneuerbaren Energien weisen im Branchenvergleich eine der niedrigsten Tarifbindungen auf. Neben einer Verbesserung der Arbeitsbedingungen gibt es eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung des Arbeits- und Fachkräftemangels, zu denen sich der DGB an anderer Stelle schon geäußert hat.

Die Transformation führt aber auch zu großen Herausforderungen in der Qualifizierung und Weiterbildung der Beschäftigten, die bewältigt werden müssen. Klimaschutz und Transformation müssen mehr denn je mit einer Fachkräftestrategie verbunden werden. Ein stärkeres Engagement der EU zur Förderung von Weiterbildung und Qualifizierung in Form von finanziellen Mitteln und einer Vergleichbarkeit von Bildungsabschlüssen wäre zu begrüßen. Die Einführung und Ausrichtung von eigenen europäischen Bildungseinrichtungen vorgesehen an lediglich bestimmten Inhalten („raw materials, hydrogen and solar technologies“) – wie im *Net Zero Industry Act* vorgesehen – greift aber zu kurz. Einerseits ist die inhaltliche Engführung auf bestimmte Kompetenzen bei Weitem nicht ausreichend, um die Transformation im Sinne von guter, selbstbestimmter Arbeit zu gestalten, andererseits greift der Vorschlag tief in bestehende Bildungssysteme der Mitgliedsstaaten ein. Deutschland verfolgt mit seinem System der beruflichen Bildung einen breiten und handlungsorientierten Ansatz, statt einzelne Kompetenzen in den Mittelpunkt zu stellen. Es ist zu befürchten, dass dieser Ansatz langfristig durch europäische Vorgaben zu einzelnen Inhalten überformt wird. Darüber hinaus greift die EU mit ihren Vorschlägen erstmals in die Inhalte von Weiterbildungsangeboten ein, die in Deutschland traditionell Teil der Aushandlung von Politik und Sozialpartnern sind. Aus Sicht des DGB ist das abzulehnen.

Fairen Handel stärken

Für den DGB ist prinzipiell der multilaterale Ansatz zur Ausgestaltung des internationalen Handels bi- und plurilateralen Verhandlungen vorzuziehen. Vor dem Hintergrund der Transformationsherausforderungen braucht es eine Reform der Welthandelsorganisation WTO genauso wie ein neues Verständnis von internationalem Handel. Grundsätzlich gilt, dass Wettbewerbsvorteile nicht zu Lasten von Beschäftigten und Umwelt gehen dürfen, sondern auf hoher Qualität beruhen müssen. Dabei sind nachhaltige Entwicklung und Produktion die bestimmenden Werte. Internationale Übereinkommen wie die Standards der ILO, die Agenda 2030 der UN, das Pariser Klimaabkommen sowie die UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte müssen die Basis für eine Reform der WTO ebenso wie für Entscheidungen im Rahmen von Handelsstreitigkeiten sein.



Klare, durchsetzbare und auf vertraglicher Grundlage sanktionierbare Regelungen im Bereich der Menschenrechte sowie zum Schutz der Beschäftigten und der Umwelt müssen auch bei bilateralen Kooperationsformen umgesetzt werden. Bilaterale Kooperationsformen sind insbesondere dann begrüßenswert, wenn sie demokratisch und transparent verhandelt werden, soziale und ökologische Schutzstandards setzen und damit gegenüber bestehenden Regeln zu einer Verbesserung des Status Quo führen. Diese Bedingungen gelten für alle Formen des internationalen Zusammenarbeitens – seien es Handelsabkommen, Clubs oder Partnerschaften. Gleiches trifft auf von der EU-Kommission geplante Instrumente zur Förderung von Investitionen wie die Abkommen über nachhaltige Investitionserleichterungen (SIFA) oder im Rahmen von Exportkrediten zu.

Staaten müssen die Transformation subventionieren können, ohne in einen unproduktiven und teuren Subventionswettbewerb gegeneinander zu geraten oder unfaire Handelspraktiken anzuwenden. Darüber hinaus muss ihnen die Möglichkeit eröffnet werden, die Transformation mit koordinierten aktiven politischen Maßnahmen voranzubringen und zu gestalten. Je kooperativer internationale Wirtschaftsbeziehungen gestaltet werden, desto besser sind diese Ziele gemeinsam erreichbar. Neue Formen der Kooperation wie der Trade and Technology Council (TTC) zwischen der EU und den USA sind positiv zu bewerten, sofern die angemessene Transparenz und Beteiligung der Sozialpartner und Zivilgesellschaft gewährleistet sind. Einige der Vorhaben der EU-Kommission in diesem Feld sind eher zweitbeste Lösungen in einem zu wenig kooperativen internationalen Umfeld. Der DGB unterstützt den Abschluss internationaler Abkommen. Diese müssen stets die Arbeitsbedingungen beachten, hohe Sozialstandards einfordern und verhindern, dass eine Senkung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards als Wettbewerbsinstrument eingesetzt wird. Zugleich darf es nicht nur um die Förderung der europäischen Wirtschaft gehen, sondern ebenso müssen die Interessen der Länder des globalen Südens bei diesen Abkommen gewahrt werden.

Zudem bleibt das Problem, dass viele Länder im Globalen Süden nicht die finanziellen Möglichkeiten haben, die Transformation ihrer Wirtschaft voranzutreiben. Deshalb müssen Europa und die USA gleichzeitig mit der Umsetzung einer inländischen, modernen Transformationspolitik die internationalen Kooperations- und Entwicklungsprogramme ausbauen.

Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen

Aufwendige und langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren auf nationaler und europäischer Ebene hemmen die Transformation. Der DGB unterstützt das Ziel der EU-Kommission, Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen, insbesondere für Projekte, die für die Transformation entscheidend sind. Vor allem Mehrfachprüfungen sollten vermieden und die Möglichkeiten digitaler Technologien für effizientere Prüfungen und Verfahren genutzt werden. Zudem braucht es mehr Harmonisierung innerhalb der europäischen Gesetzgebung. Eine Doppelregulierung sollte insbesondere in den Transformationsbereichen vermieden werden. Dabei ist es zentral, Beteiligungsmöglichkeiten von Betroffenen nicht einzuschränken. Einen Abbau von hohen Sozial- und Umweltstandards lehnt der DGB ebenfalls ab. Damit die genannten Maßnahmen umgesetzt werden können, braucht es einen personell und technisch sehr gut ausgestatteten öffentlichen Dienst. Neben personellen und finanziellen Ressourcen sind auch entsprechende Schulungs- und Weiterbildungsangebote erforderlich.