

Bidens handels- und wirtschaftspolitische Wahlversprechen

Eine Einordnung aus Sicht des VDMA

Dezember 2020

Die USA sind weltweit der größte Abnehmer von Maschinen und gehören zu den wichtigsten Lieferländern. Entsprechend hoch ist die Bedeutung des Wirtschaftspartners USA auch für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau. Die USA sind seit 2015 wieder das wichtigste Zielland für deutsche Maschinenausfuhren, nachdem zwischenzeitlich, von 2009 bis 2014, China diese Rolle innehatte. Um dauerhaft international wettbewerbsfähig bleiben zu können, braucht die amerikanische Wirtschaft die Unterstützung der ausländischen Investitionsgüterindustrie, vor allem des deutschen Maschinenbaus. Denn viele Spezialmaschinen werden im amerikanischen Binnenmarkt nicht hergestellt. 2019 lieferten deutsche Unternehmen Maschinen und Anlagen im Wert von 20 Mrd. Euro in die USA. Neben dem wichtigsten Exportziel sind die USA für den deutschen Maschinenbau zudem der bedeutendste Auslandsstandort.

Naturgemäß ist daher der Ausgang der US-Wahlen auch für den Maschinen- und Anlagenbau in Deutschland von herausragendem Interesse. Die vorliegende Analyse beleuchtet die Wahlversprechen des designierten US-Präsidenten Biden aus unterschiedlichen Blickwinkeln sowie die potenziellen Auswirkungen und Perspektiven. Dabei stehen die Handels- und Wirtschaftspolitik im Fokus sowie das politische Setting. Denn für den Umfang der Gestaltungsmacht des US-Präsidenten können die Mehrheitsverhältnisse im Kongress von entscheidender Bedeutung sein.

Grundsätzlich ist mit der Vereidigung Bidens eine berechenbarere Handelspolitik zu erwarten, die die transatlantischen Partner wieder einbindet. Dieses allein wird aber für eine vollständige Restauration der transatlantischen Handelsbeziehungen nicht genügen. Der VDMA erhebt in diesem Kontext klare Forderungen.

Weitere VDMA Forderungen ergeben sich aus dem Vergleich der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der USA und Deutschlands, die durch die wirtschaftspolitische Ausrichtung der Biden-Administration neue Impulse erfahren wird. Vor allem Bidens massive Investitionspläne in den Bereichen Infrastruktur, Klimaschutz sowie Forschung und Entwicklung stellen Chance und Herausforderung zugleich dar. Einerseits sollten sich im Rahmen dieser Investitionsvorhaben für den deutschen und europäischen Maschinen- und Anlagenbau neue Absatzchancen ergeben. Andererseits müssen die deutsche und europäische Politik Anstrengungen unternehmen, um bei Infrastruktur und Zukunftstechnologien nicht an Wettbewerbsfähigkeit einzubüßen.

Bei der Erstellung der Publikation haben die VDMA Abteilungen Außenwirtschaft, Volkswirtschaft und Statistik und Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen sowie das European Office in Brüssel zusammengewirkt. Interessierte Mitglieder können die benannten VDMA Ansprechpartner direkt kontaktieren.

Kontakt im VDMA

Gabriele Welcker-Clemens
Referentin Nordamerika
VDMA Außenwirtschaft
Telefon +49 69 6603-1437
E-Mail gabriele.welcker-clemens@vdma.org

Inhaltsverzeichnis

I. Wo stehen die USA im Welt-Maschinenmarkt?	4
1. USA sind größter Absatzmarkt	4
2. USA sind drittstärkstes Lieferland.....	7
3. USA sind für Deutschland wichtiger Handelspartner.....	8
4. Starke Investitionsbeziehungen mit Deutschland	9
II. Politisches Setting nach den US-Wahlen 2020	11
1. US-Präsidentenwahl	11
2. Kongresswahlen.....	12
3. Fazit.....	17
III. Gelangt die transatlantische Handelspolitik ins ruhige Fahrwasser?	18
1. Transatlantische Handelsgespräche	18
2. Vergeltungszölle im Airbus/Boeing-Streit	19
3. US-Strafzölle aufgrund von Abschnitt 232 auf Warenimporte aus Europa (nationale Sicherheit)	20
4. US-Sanktionen mit extraterritorialen Auswirkungen	21
5. „Buy American“.....	22
6. WTO-Reform	23
IV. Handelspolitik US versus China – Was ist zu erwarten?	25
1. Zölle und Handel	25
2. Technologietransfer.....	26
3. Multilaterale Herangehensweise versus einseitige Annäherung	26
4. Wie muss sich Europa positionieren?.....	27
V. Wettbewerbsfähigkeit - Wo stehen die USA und Deutschland im internationalen Vergleich?	28
1. Unternehmenssteuern	29
2. Lohnkosten, Produktivität und Arbeitsmarktflexibilität.....	32
3. Infrastruktur	34
4. Innovationsfähigkeit.....	37
5. Bildung und Fähigkeiten der Arbeitskräfte.....	40

I. Wo stehen die USA im Welt-Maschinenmarkt?

Die USA sind weltweit der größte Abnehmer von Maschinen und gehören zu den wichtigsten Lieferländern. Entsprechend hoch ist die Bedeutung des Wirtschaftspartners USA auch für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau. Das folgende Kapitel beleuchtet den Maschinenmarkt USA und die Bedeutung des Landes im internationalen Kontext sowie zu Deutschland.

1. USA sind größter Absatzmarkt

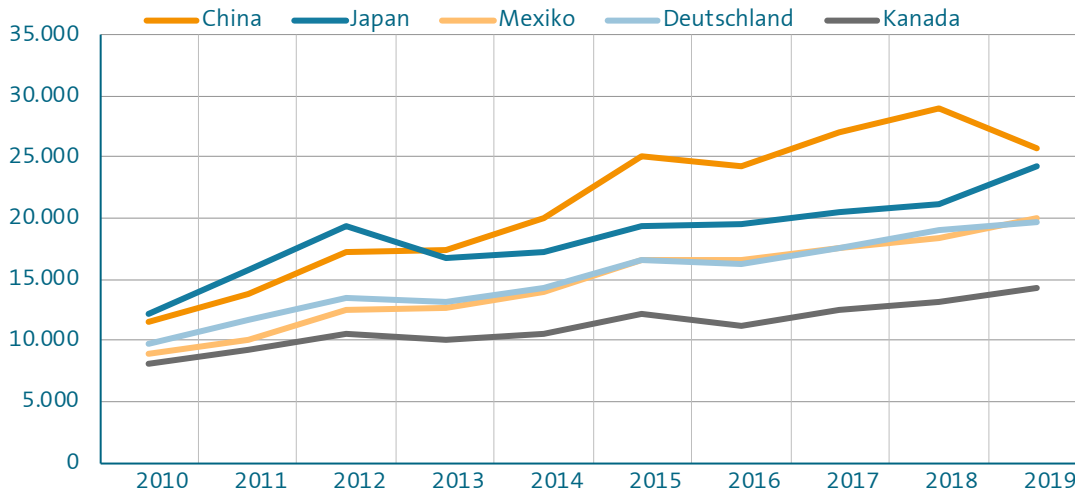
Gemessen am Importvolumen sind die USA mit Abstand der größte Maschinenmarkt der Welt. Ihre Einfuhren beliefen sich 2019 auf 167 Mrd. Euro. Es folgten auf Rang zwei China mit 106 Mrd. Euro und auf Rang drei Deutschland mit 77 Mrd. Euro.

Der Abstand der US-Einfuhren zu denen der anderen großen Importländer erhöhte sich in der vergangenen Dekade zusehends. Damit einhergehend verschlechterte sich auch der Handelssaldo im US-Maschinenbau und erreichte 2019 ein Defizit von 59 Mrd. Euro.

Besonders stark stiegen die Einfuhren aus China, insbesondere bis zum Jahr 2018 (s. Abb.). Seit 2014 war China der wichtigste ausländische Lieferant für den US-Maschinenmarkt und erreichte 2018 einen Anteil von 18 Prozent an den US-Maschinenimporten. 2019 gingen die Einfuhren aus China jedoch zurück (in Euro gerechnet um 11 Prozent, in USD um 16 Prozent), während sie aus den meisten anderen Ländern weiter anstiegen. Der Anteil Chinas lag somit zuletzt bei gut 15 Prozent, dicht gefolgt von Japan (knapp 15 Prozent), das deutlich zulegen konnte. Auf Rang drei und vier befanden sich nah beieinander Mexiko und Deutschland (jeweils 12 Prozent)

USA: Maschineneinfuhr Top-5 Länder

In Mio. EUR



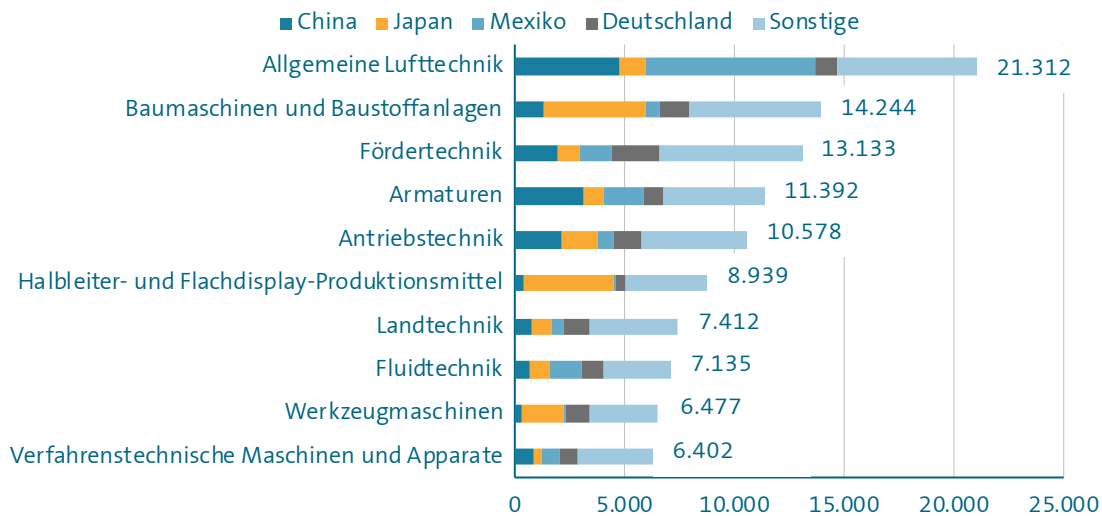
Quelle: U.S. Census Bureau/U.S. Customs and Boarder Protection, VDMA

Nach Fachzweigen betrachtet ist die Allgemeine Lufttechnik mit einem Anteil von 13 Prozent an allen US-Maschineneinfuhren der (langjährige) Spitzenreiter. Zulieferungen sind hier besonders gefragt aus Mexiko und China (s. Abb.). Baumaschinen und Baustoffanlagen (9 %) haben zuletzt die Fördertechnik (8 %) von Platz zwei verdrängt. Bei den Baumaschinen und Baustoffanlagen haben die Maschinenbauer aus Japan klar die Nase vorn.

Nach den wichtigsten Herkunftsländern betrachtet fallen bei den US-Importen hohe Anteilswerte von China bei Armaturen (28 %), Allgemeiner Lufttechnik (22 %), Antriebstechnik (20 %) und Fördertechnik (15 %) auf. Japan ist gefragt bei Halbleitern (45 %), Baumaschinen und Baustoffanlagen (33 %), Werkzeugmaschinen (29 %) sowie Antriebstechnik (15 %). Mexiko sticht hervor bei Allgemeiner Lufttechnik (36 %), Fluidtechnik (20 %), Armaturen (16 %). Und Deutschland hat hohe Anteile bei Werkzeugmaschinen (17 %), Fördertechnik (17 %) und Landtechnik (16 %).

Maschineneinfuhr von USA nach Fachzweigen und Ländern

In Mio. EUR, 2019



Quelle: U.S. Census Bureau/U.S. Customs and Boarder Protection, VDMA

Hinsichtlich der sogenannten Marktversorgung im US-Maschinenbau, also dem Umsatz minus Export plus Import, liegen die USA im internationalen Ranking auf Platz 2, hinter China und vor Deutschland, mit einem Marktvolumen von ca. 425 Mrd. Euro. Im Zeitverlauf haben die heimischen Maschinenbauer dabei immer mehr Anteile am inländischen Markt verloren. Während sie im Jahr 2000 noch 77 Prozent zum Marktvolumen beitrugen, waren es 2017 nur noch 59 Prozent. Im gleichen Zeitraum stieg der Anteil Chinas durch US-Importe von 0,7 auf 7 Prozent. In den vergangenen beiden Jahren hat sich der Marktanteil des einheimischen Maschinenbaus seit langem erstmals wieder erhöht, und lag 2019 (geschätzt) bei 61 Prozent.

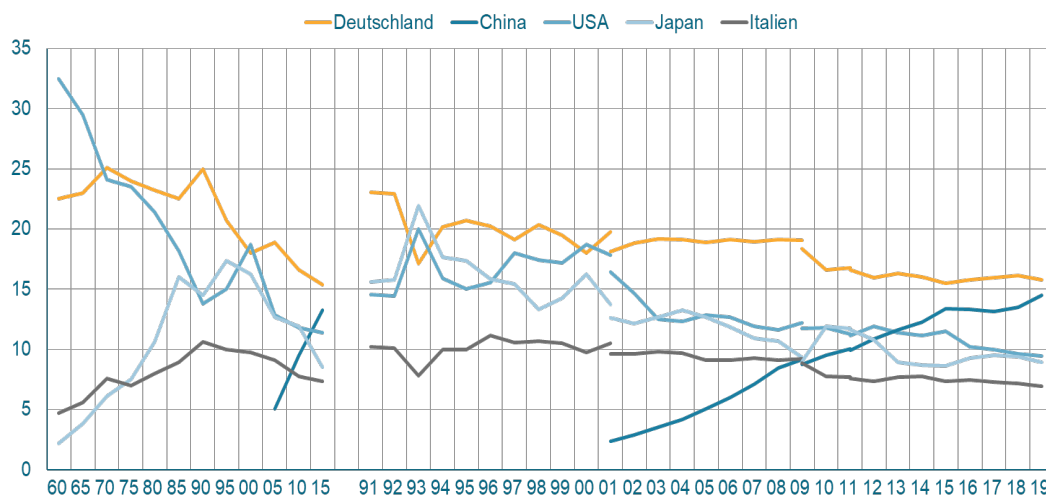
Zu beachten ist allerdings, dass teils hohe Anteile der Maschinenimporte aus verbundenen Unternehmen aus dem Ausland stammen, also aus Unternehmen mit US-Beteiligung. Nach der „related party trade“-Statistik des US Census Bureau ist dieser Anteil insbesondere bei Mexiko und Japan recht hoch, mit 78 bzw. 72 Prozent im Jahr 2019. Bei Deutschland waren es 63 Prozent, bei China immerhin 30 Prozent.

2. USA sind drittstärkstes Lieferland

Die USA sind weltweit der drittgrößte Lieferant von Maschinenbauerzeugnissen, wenn auch nur knapp vor Japan. Beide sind für jeweils rund 9 Prozent (108 bzw. 102 Mrd. Euro) der weltweiten Maschinenlieferungen verantwortlich (s. Abb.). China hatte bereits 2013 die USA von Platz 2 der Weltrangliste verdrängt und nahm zuletzt 14 Prozent ein. Deutschland liegt bislang ungeschlagen mit 16 Prozent auf Rang 1.

Anteile ausgewählter Länder an der Maschinenausfuhr der wichtigsten Lieferländer

Anteile* in Prozent



*) Ab 2001, 2009 und 2011 sind die Handelsanteile der ausgewählten Länder niedriger, weil der Kreis der ausgewerteten Lieferländer erweitert wurde.
Quelle: Nationale statistische Ämter, VDMA

Das Haupt-Zielland der US-Maschinenexporte ist Kanada, mit einem Anteil von 20 Prozent. Es folgen Mexiko (12 %), China (8 %) sowie Korea, Japan und Taiwan (jeweils rund 4 %).

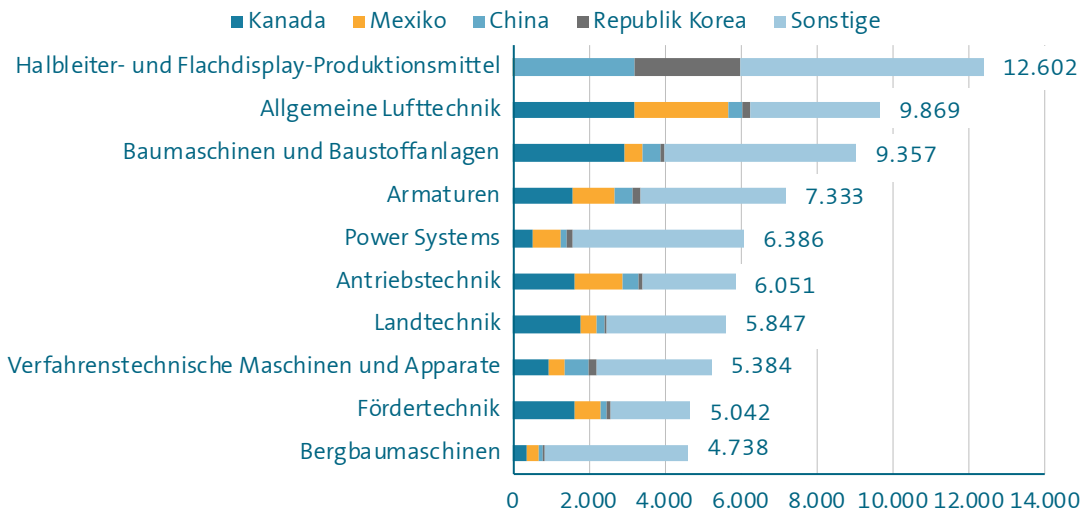
Die wichtigste Ausfuhrbranche ist (seit 2016) Halbleiter und Flachdisplay-Produktionsmittel. Diese gingen 2019 vor allem nach China (25 %), Taiwan (24 %) und Korea (22 %). Es folgte die Allgemeine Lufttechnik, die insbesondere nach Kanada (32 %) und Mexiko (25 %) geliefert wurde. An dritter Stelle stehen die Baumaschinen und Baustoffanlagen, die ihr Ziel vorwiegend in Kanada (31 %) fanden (s. Abb.).

Weltmarktführer sind die USA bei Power Systems, mit einem Welthandelsanteil von zuletzt 18 Prozent, sowie bei Bergbaumaschinen, mit 22 Prozent. Auf Rang 2 im Weltmarkt befinden sich die US-Maschinenbauer bei (sortiert nach Volumen) Halbleiter- und Flachdisplay-Produktionsmittel (18 %), Landtechnik (11 %), Verfahrenstechnische Maschinen und Apparate (13 %), Fluidtechnik (13 %), Motoren und Systeme (12 %), Feuerwehrgeräte (15 %) sowie Reinigungssysteme (16 %). Und den 3. Rang

nehmen sie ein bei Allgemeiner Lufttechnik (9 %), Armaturen (11 %), Flüssigkeitspumpen (10 %), Kompressoren, Druckluft- und Vakuumtechnik (8 %), Mess- und Prüftechnik (9 %), Schweißtechnik ohne elektrische Schweißgeräte und -maschinen (9 %).

Maschinenausfuhr von USA nach Fachzweigen und Ländern

In Mio. EUR, 2019



Quelle: U.S. Census Bureau/U.S. Customs and Boarder Protection, VDMA

3. USA sind für Deutschland wichtiger Handelspartner

Die USA sind seit 2015 wieder das wichtigste Zielland für deutsche Maschinenausfuhren, nachdem zwischenzeitlich, von 2009 bis 2014, China diese Rolle innehatte. 2019 lieferten deutsche Unternehmen Maschinen und Anlagen im Wert von 20 Mrd. Euro in die USA. Das waren 11 Prozent der gesamten deutschen Maschinenexporte. China nahm mit 19 Mrd. Euro einen Anteil von 10 Prozent ein.

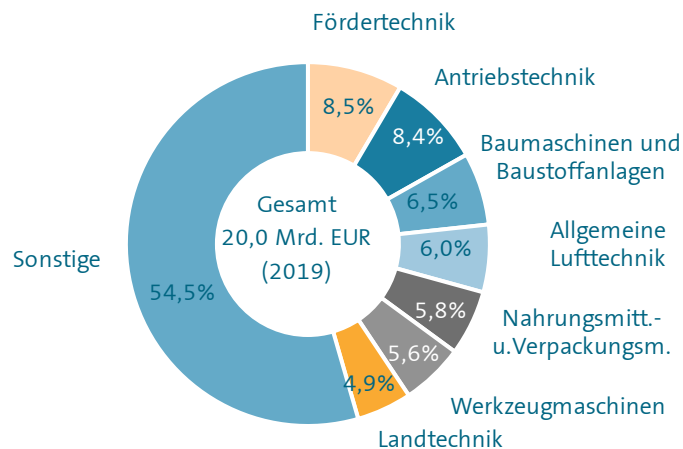
Die Fachzweige mit den größten Exportvolumina waren 2019 Fördertechnik und Antriebstechnik, mit Anteilen von jeweils gut 8 Prozent an den deutschen Maschinenausfuhren in die Vereinigten Staaten. Es folgten Baumaschinen und Baustoffanlagen sowie Allgemeine Lufttechnik mit jeweils rund 6 Prozent (s. Abb.).

Besonders stark gewachsen sind dabei in der vergangenen Dekade die Ausfuhren der Fördertechnik. Aber auch Baumaschinen und Baustoffanlagen sowie Allgemeine Lufttechnik konnten deutlich Anteile hinzugewinnen. Dies sind auch die Fachbereiche, die von den USA insgesamt am stärksten nachgefragt werden.

Die USA sind aber auch ein wichtiger Lieferant für den deutschen Markt. So importierte Deutschland 2019 Maschinen im Wert von 5,9 Mrd. Euro aus den Vereinigten Staaten. Die USA waren damit der drittichtigste ausländische Maschinenlieferant, mit einem Anteil von 8 Prozent an den deutschen Maschineneinfuhren. Nur China und Italien hatten eine größere Bedeutung (mit Anteilen von 10 und 9 Prozent). Deutschland importierte aus den USA vor allem Armaturen (10 %), Landtechnik (8 %), Power Systems (8 %), Fluidtechnik (7 %) und Antriebstechnik (7 %).

Maschinenausfuhr von Deutschland in die USA, 2019

Anteil in Prozent



Quelle: Statistisches Bundesamt, VDMA

4. Starke Investitionsbeziehungen mit Deutschland

Neben dem wichtigsten Exportziel sind die USA für den deutschen Maschinenbau auch der bedeutendste Auslandsstandort. Im Jahr 2018 befanden sich nach der Statistik der Deutschen Bundesbank über Direktinvestitionen 28 Prozent (11,8 Mrd. Euro) der deutschen Direktinvestitionsbestände im ausländischen Maschinenbau in den USA. Tendenziell sind die Direktinvestitionsbestände in den Ländern höher, in die auch mehr exportiert wird. In den USA sind sie dabei sogar noch höher als nach dem durchschnittlichen Zusammenhang zu erwarten wäre. Eine Erklärung hierfür ist, dass die USA traditionell ein wichtiger Absatzmarkt für den Maschinenbau in Deutschland sind und gleichzeitig eine hohe regionale Distanz vorliegt. Zudem spielen Kundennähe und Marktakzeptanz eine wichtige Rolle für ein Auslandsengagement in den USA.

Nach der Statistik des Bureau of Economic Analysis über Aktivitäten von US-Töchtern multinationaler Unternehmen waren 2018 62.400 Personen im US-Maschinenbau in Firmen mit deutscher

Mehrheitsbeteiligung beschäftigt. Das heißt der deutsche Maschinenbau ist auch ein wichtiger Arbeitgeber in den USA. Die Tochtergesellschaften der deutschen Maschinenbauer erzielten dabei einen Umsatz von 28 Mrd. USD. Der Umsatz der Töchter vor Ort war damit höher als die deutschen Maschinenexporte in die USA (22 Mrd. USD).

Umgekehrt sind aber auch die USA ebenfalls nicht nur ein wichtiger Lieferant für den deutschen Markt. Sie sind auch der größte Investor. Im Jahr 2018 stammten 21 Prozent (5 Mrd. Euro) der ausländischen Investitionsbestände im Maschinenbau in Deutschland aus den Vereinigten Staaten. Die Zahl der Beschäftigten im Maschinenbau in Deutschland mit US-Mehrheitsbeteiligungen lag 2018 bei 59.500, also etwas unter der Zahl der Beschäftigten der deutschen Tochtergesellschaften in den USA. Entsprechend war auch deren Umsatz etwas geringer (25 Mrd. USD).

INFO

Die im Artikel verwendeten Außenhandelsdaten – sowie viele weitere Informationen rund um den Maschinenbau – können in der [VDMA Statistikdatenbank](#) abgerufen werden.

Kontakt im VDMA

Michael Werner
Referent Statistik, Auslandsmärkte Amerika
Volkswirtschaft und Statistik
Telefon +49 69 6603-1375
E-Mail michael.werner@vdma.org

II. Politisches Setting nach den US-Wahlen 2020

Die US-Wahlen am 3. November 2020 haben weltweit für Interesse gesorgt. Besonderes Augenmerk lag dabei auf der Präsidentschaftswahl. Daneben wurden aber weitere Wahlen abgehalten, beispielsweise die Kongresswahlen, die für den Umfang der Gestaltungsmacht des US-Präsidenten entscheidend sind. Andere Wahlen sind von der Weltöffentlichkeit womöglich gar nicht bemerkt worden. Dazu dürften die Wahlen von 11 Gouverneuren in den US-Bundesstaaten sowie die Wahlen in viele bundesstaatlichen Parlamenten gehören. Zudem erfolgten Wahlen von Bürgermeistern, Richtern, Staatsanwälten und in einzelnen Bundestaaten konnten Bürger direkt über Referenden abstimmen.

Das folgende Kapitel erläutert das politische Setting mit besonderem Augenmerk auf dem Ausgang der Kongresswahlen und den möglichen Folgen, die der Ausgang auf die Durchsetzbarkeit der Wahlversprechen Bidens haben kann.

1. US-Präsidentschaftswahl

Die Präsidentschaftswahl war in diesem Jahr von einer Rekordwahlbeteiligung geprägt. Rund 160 Millionen US-Amerikaner haben ihre Stimme persönlich am Wahltag in den Wahllokalen abgegeben oder haben per Briefwahl oder im Vorfeld beim sogenannten „early voting“ abgestimmt. Die Wahlbeteiligung lag damit insgesamt bei über 66%, in einigen Bundesstaaten war diese sogar deutlich höher.

81 Millionen US-Amerikaner haben für Biden gestimmt - so viele Stimmen konnte kein Präsident zuvor in der US-Geschichte für sich verbuchen. Aber auch Trump konnte nach vier Jahren Amtszeit 74 Millionen Stimmen auf sich vereinen, das sind mehr, als Obama 2008 (69 Millionen) und 2016 (63 Millionen) erringen konnte.

Biden konnte insbesondere die Industriestaaten Wisconsin, Michigan und Pennsylvania zurückholen, die 2016 überraschenderweise an Trump gegangen waren sowie Arizona und Georgia gewinnen. Einen derartigen „flip“ konnte er hingegen nicht in Ohio, Texas und Florida erzielen. In diesen Bundesstaaten hat Trump erneut die diesjährige Präsidentschaftswahl gewonnen.

Die hohe Wahlbeteiligung und die Abgabe von mehr als 70 Millionen Stimmen für jeden der beiden Kandidaten machen deutlich, wie stark die Amerikaner diese Wahl als Schicksalswahl empfunden haben. Die Demokraten müssen sich damit auseinandersetzen, dass viele Wähler nicht Biden als Präsident favorisieren, sondern Trump abwählen wollten. Zudem zeigt Trumps Stimmenzugewinn bei Afroamerikanern und Hispanics, dass sich die Demokraten nicht auf die Zustimmung von Minderheiten verlassen können. Auch in der eigenen Partei steht der linke Flügel nicht uneingeschränkt hinter dem moderaten Biden, der aber eine höhere Wahlchance bot als progressive Parteivertreter.

Die Wahl Bidens ist also weit entfernt davon, von einer Aufbruchstimmung getragen zu sein, von der die erste Amtszeit Obamas geprägt war. Außerdem nimmt ein Teil der Trump-Wähler die neue Regierung schlicht als illegitim wahr.

Andererseits ist für die Republikaner klar, wer auch immer von Trump abrückt, muss mit dem Zorn der Trump-Basis rechnen, die eine nicht unerhebliche Zahl an Wählerstimmen repräsentiert. Trump wird auch nach seinem Verlassen des Weißen Hauses einen deutlichen Einfluss auf die Ausrichtung der Republikanischen Partei haben, selbst wenn er keine aktive Rolle mehr spielen sollte. Die „Make America great again“-Botschaft dürfte weiterhin die Leitlinie sein, um bei den kommenden Wahlen die republikanische Wählerschaft zu mobilisieren. Der nächste Wahltermin rückt dabei schon in den Blick, denn 2022 stehen die nächsten Kongresswahlen an.

2. Kongresswahlen

Im November 2020 ging es bei den US-Wahlen auch um die Wahlen für den Kongress. Zusammen bilden zwei Kammern, der Senat und das Repräsentantenhaus, den Kongress, das nationale Parlament der USA. Die Mehrheiten im Kongress bestimmen, wie weit ein Präsident bei all seiner Machtfülle seine Ziele durchsetzen kann.

2.1 Wahl der Senatoren

Der Senat setzt sich aus 100 Senatoren zusammen, die in den einzelnen US-Bundesstaaten gewählt werden. Jeder US-Bundesstaat entsendet zwei Senatoren. Diese werden für 6 Jahre gewählt. Alle zwei Jahre wird ein Drittel der Senatoren nach einem genau festgelegten Verfahren neu gewählt. Gewählt wird zeitgleich mit der Präsidentenwahl sowie in den sogenannten „Midterm Elections“ (Zwischenwahlen). Die nächsten Midterm Elections finden 2022 statt.

2.2 Wahl der Abgeordneten

Das Repräsentantenhaus besteht hingegen aus 435 Abgeordneten. Die Mandate werden auf die Einzelstaaten entsprechend ihrer Einwohnerzahl verteilt und sind bestimmten Wahlkreisen zugeordnet, deren Zuschnitt sich alle 10 Jahre ändern kann (nächste Prüfung der Wahlkreiszuschnitte erfolgt 2021). Die Abgeordneten des Repräsentantenhauses werden nur für eine Amtszeit von zwei Jahren gewählt. Gewählt wird auch hier zeitgleich mit der Präsidentenwahl sowie in den Midterm Elections. Auch hierfür finden die nächsten Midterm Elections 2022 statt.

2.3 Aufgaben des Kongresses

Senatoren und Abgeordnete vertreten in Washington D.C. vor allem ihren Bundesstaat bzw. ihren Wahlkreis, in dem sie gewählt worden sind. Für diese Wählerschaft versuchen sie möglichst Vergünstigungen und Privilegien zu erlangen. Ihre Abstimmungen und politischen Entscheidungen im Kongress werden also nicht vordringlich von einem abstrakten nationalen Gemeinwohl bestimmt, sondern primär von den lokalen und regionalen Interessen ihrer Wählerschaft. Die Volksvertreter unterliegen daher keinem Fraktionszwang und entscheiden nach eigenem Ermessen. Die parteiliche Geschlossenheit hat sich im Laufe der letzten Jahre allerdings soweit etabliert, dass Senatoren und Abgeordneten weitgehend ihrer Parteilinie folgen. Abweichungen kommen dennoch vor.

Die US-Verfassung weist dem Kongress die folgenden Aufgaben zu:

- **Gesetzgebung**
Gesetzesvorlagen werden in beiden Kammern beraten und bedürfen der Zustimmung beider Kammern. Weichen die von beiden Häusern beschlossenen Vorlagen voneinander ab, dann findet eine Angleichung in einer Art Vermittlungsausschuss statt.

Formal ist es dem Präsidenten nicht möglich, selbst Gesetzentwürfe in den legislativen Beratungsprozess einzubringen. Will die Regierung einen Gesetzentwurf auf den Weg bringen, dann muss sie in beiden Kammern Vertreter finden, die für sie initiativ tätig werden.
- **Haushaltsberatung und -beschlussfassung**
Durch die US-Verfassung ist die Vergabe von Mitteln ausdrücklich dem Kongress zugewiesen. Wenn kein umfassendes Haushaltsgesetz verabschiedet ist, droht auf Bundesebene eine Schließung des US-Regierungsapparats, ein sog. „Shutdown“.
- **Kontrolle der Exekutive**
Die Kontrolle der Executive wird durch Anhörungen vor Ausschüssen und Unterausschüssen im Kongress, ausgeübt. Der Kongress kann auch Untersuchungsausschüsse einsetzen. Diesen stehen, ähnlich wie bei Gerichten, Zwangsmittel zur Verfügung. Lediglich der Präsident und sein Mitarbeiterstab sind vor derartigen Anhörungen und Untersuchungen aufgrund des sogenannten „executive privilege“ geschützt.

2.4 Mitwirkung des Senats

Der Senat stimmt über die präsidentialen Nominierungen von Ministern, hohen Regierungsmitarbeitern, Bundesrichtern und Botschaftern ab und wirkt bei der Ratifizierung von internationalen Verträgen mit. Das führt dazu, dass sich insbesondere die Besetzung von hohen Regierungsmitarbeitern, beispielsweise des US-Handelsbeauftragten, bis weit in die laufende Amtszeit des Präsidenten erstrecken kann.

2.5 Wahl des Senats 2020 – Patt oder republikanische Mehrheit: Was bedeutet das für die Gestaltungsmacht Bidens?

Die Demokraten hatten sich vor der Wahl große Hoffnungen gemacht, die Mehrheit im Senat zu erobern. Bereits seit sechs Jahren haben die Republikaner dort die der Mehrheit inne und sind nun nur noch einen Sitz von einer Mehrheit entfernt. Die Republikaner errangen bisher 50 der insgesamt 100 Sitze im Senat. Die Demokraten haben hingegen 48 Sitze inne. Offen ist noch die künftige Besetzung von zwei Sitzen, die dem Bundesstaat Georgia zustehen. Sie werden erst bei einer Stichwahl am 5. Januar 2021 vergeben. Beide Sitze wurden bisher von republikanischen Senatoren besetzt.

Sollten die Demokraten in Georgia beide Mandate erobern, entstünde im Senat eine Pattsituation. Für diesen Fall sieht die US-Verfassung vor, dass der Vizepräsident bei den Senatsentscheidungen (z. B. bei Abstimmungen von Gesetzesvorlagen) mit seiner Stimme die Mehrheit herstellt - nach Bidens Amtsantritt wird die demokratische Vizepräsidentin Harris diese Position innehaben.

Sollte einer der beiden vakanten Senatorensitze an den republikanischen Amtsinhaber gehen, so haben die Republikaner erneut die Mehrheit im Senat. Biden hätte es dann mit einem sogenannten "divided Government" zu tun, einer Konstellation, in der die Partei des Präsidenten zumindest in einer Kongresskammer nicht die Mehrheit hat. Das ist jedoch keine Besonderheit und bedeutete nicht zwangsläufig, dass es zu einem legislativen Stillstand kommt. Die US-Volksvertreter unterliegen keinem Fraktionszwang und entscheiden nach eigenem Ermessen. Die parteiliche Geschlossenheit hat sich im Laufe der letzten Jahre allerdings insgesamt soweit etabliert, dass Senatoren und Abgeordneten weitgehend ihrer Parteilinie folgen.

Wie bereits erläutert, spielt der Senat im Gesetzgebungsverfahren eine zentrale Rolle, da die Zustimmung beider Kammern notwendig ist. Die ideologische Polarisierung der vergangenen Jahre wird auch künftig die Politik in Washington prägen, die Wahlen haben diese eher verschärft. Es steht daher zu befürchten, dass eine republikanische Senatsmehrheit unter Präsident Biden das täte, was sie bereits unter Präsident Obama getan hat: Alles blockieren, was die Demokraten durchzusetzen versuchen. Mit einer republikanischen Mehrheit im Senat stehen die Chancen auf eine Energiewende, ein "Medicare for all", eine Abschaffung der Studiengebühren für staatliche Hochschulen sowie auf eine große Steuerreform eher schlecht.

Zum anderen zwingt die Pandemie und die Wirtschaftskrise beide Seiten schlicht dazu, Lagergrenzen zu überwinden. Aber schon im Vorfeld der Wahl konnten sich die Parteien nicht auf ein 5. Corona-Hilfspaket einigen, obwohl überparteilicher Konsens besteht, dass dieses nach Auslaufen der bisherigen Programme geboten ist. Nach den Wahlen scheint das abgespeckte Angebot der Demokraten an die Republikaner vom Tisch zu sein, mit dem eine Einigung noch vor den Wahlen erzielt werden sollte. Ob die Verhandlungen noch in der laufenden Legislaturperiode, die am 3. Januar 2021 mit der Vereidigung des neuen Kongresses endet, zum Abschluss gebracht werden können, scheint fraglich, da die Positionen nach wie vor weit auseinander liegen.

Sollten die Republikaner im Senat weiter die Mehrheit im Senat haben, so werden sie auch bei wichtigen Personalentscheidungen mitreden. Alle von Biden nominierten Minister müssen beispielsweise vom Senat bestätigt werden. Bei der Auswahl der Kandidaten für die Biden-Administration wird daher die Konsensfähigkeit ein entscheidendes Kriterium sein. Gleiches gilt für den US-Handelsbeauftragten und die Botschafter, die in den USA keine Berufsdiplomaten sind.

2.6 Umgehung des Senats - Handeln des Präsidenten mit Executive Order

Der neue US-Präsident Biden kann aber auch ohne den Senat einiges bewegen. Vielleicht führt eine mögliche Blockadehaltung des Senats dazu, dass sich Biden verstärkt der Außenpolitik zuwendet, bei der er mehr Spielraum hat. Dazu gehört beispielsweise der bereits erklärte Wiedereintritt in das Pariser Klimaabkommen. Schon Präsident Obama umging im September 2016 den Kongress, dessen Kammern beide eine republikanische Mehrheit hatten, weil er die Skepsis vieler Republikaner gegenüber der Klimaschutz-Vereinbarung kannte und sich deshalb einer Mehrheit im Senat nicht sicher war, die er zur Ratifizierung des internationalen Abkommens brauchte. Obama setzte das Pariser Abkommen aber per Executive Order durch. Das deutsche Bundesumweltministerium geht davon aus, dass damit eine rechtmäßige Ratifikation erzielt wurde, in den USA war die Frage strittig. Das Verfahren zeigte aber schon bald seine Schwächen, als der nachfolgende Präsident Trump seinerseits das Abkommen kündigte. Der Austritt wurde zum 4. November 2020 wirksam.

Sollte der neue US-Präsident Biden nach Amtsantritt dem Abkommen wieder beitreten und den Senat mit einer Executive Order erneut umgehen, so zeigt der bisherige Verlauf, dass ein zukünftiger republikanischer Präsident das Abkommen auch wieder schnell auf gleichem Wege verlassen könnte.

Anders verhält es sich jedoch mit Handelsabkommen, für deren Abschluss eigentlich der Kongress zuständig ist. Der Kongress hat dem Präsidenten aber seit 1974 mehrmals in Form eines Gesetzes ein Handelsmandat mit der Bezeichnung „Trade Promotion Authority“ (Vollmacht zur Förderung des Handels) erteilt. In diesem Handelsmandat wird ein beschleunigtes Verfahren bei der Verabschiedung von Gesetzesvorlagen zur Umsetzung von internationalen Handelsabkommen festgelegt. Das im Juni 2015 verabschiedete Handelsmandat enthält die Anforderungen für die beschleunigte Verabschiedung sämtlicher internationaler Handelsabkommen, die bis zum 1. Juli 2021 geschlossen werden. Der Kongress ist dadurch verpflichtet über abgeschlossene Verträge nur als Ganzes abzustimmen. Am 1. Juli 2021 läuft dieses Handelsmandat aus und der Kongress muss gegebenenfalls über ein neues Gesetz abstimmen. Ohne eine solches Handelsmandat des US-Präsidenten kann der Kongress jede Bestimmung eines ausgehandelten Freihandelsvertrages ändern und die Vertragspartner müssten zurück an den Verhandlungstisch. De facto ist der Abschluss eines internationalen Handelsvertrages also ohne die Erteilung eines Handelsmandats für den Präsidenten nicht möglich. Auch hier könnte daher eine mögliche Blockadehaltung eines republikanisch dominierten Senats dazu führen, dass eine solche Gesetzesvorlage scheitert und eine Biden-Administration keine Handelsverträge abschließen kann. Handelsverträge

können im Gegensatz zu anderen internationalen Verträgen nicht durch eine Executive Order in Kraft treten.

2.7 Wahl des Repräsentantenhauses 2020 – Demokratische Mehrheit ist gespalten

Die Mehrheit der Demokraten im Repräsentantenhaus ist - anders als erwartet - geschrumpft. Biden wird nicht darauf bauen können, dass seine Partei ihn bei Vorhaben im Repräsentantenhaus trägt. Im Wesentlichen ist das darauf zurück zu führen, dass die demokratische Partei sehr gespalten ist: In einen moderaten Teil, repräsentiert durch Biden und Harris, sowie einen progressiven Teil, prominent repräsentiert durch die weiterhin amtierenden Senatoren Sanders und Warren sowie die Abgeordnete Ocasio-Cortez. Dieser progressive Teil hat sehr engagiert zum Wahlerfolg Bidens beigetragen, wohl wissend, dass linke Parteiprominente nur geringe Chancen darauf gehabt hätten, Präsident Trump aus dem Amt zu drängen. Die Parteilinken haben mit Biden daher ein Stillhalteabkommen geschlossen, um eine demokratische Präsidentschaft zu ermöglichen. Sie werden in der kommenden Legislaturperiode auf die Durchsetzung der linksorientierten Punkte im Wahlprogramm setzten. Die knappe demokratische Mehrheit im Repräsentantenhaus wird aber eine realpolitische Kompromissbereitschaft des progressiven Flügels bei Gesetzesvorhaben erfordern. Andernfalls werden diese bereits dort scheitern, wenn sich die demokratischen Abgeordneten nicht einigen können. Zudem würden deutlich linksorientierte Vorhaben voraussichtlich vom Senat blockiert, falls dort eine republikanische Mehrheit herrscht.

3. Fazit

Sollte einer der beiden vakanten Senatorensitze in der Stichwahl in Georgia am 5. Januar 2021 an den republikanischen Amtsinhaber gehen, so haben die Republikaner erneut die Mehrheit im Senat. Das könnte zu einer Blockadehaltung führen und die Chancen auf große Gesetzesvorhaben, z. B. in den Bereichen der Energiewende und der Steuerreform, deutlich verringern. Ebenso könnte sich eine republikanische Mehrheit im Senat negativ bei der Erteilung eines neuen Handelsmandates für den US-Präsidenten zum Abschluss von Handelsverträgen auswirken. Zudem könnten Verzögerungen bei der Besetzung von wichtigen Regierungspositionen auftreten, für die der Senat seine Zustimmung erteilen muss.

Im Repräsentantenhaus wird die knappe demokratische Mehrheit eine realpolitische Kompromissbereitschaft des progressiven Flügels der Partei erfordern.

VDMA Kontakt

Gabriele Welcker-Clemens

Referentin Nordamerika

VDMA Außenwirtschaft

Telefon +49 69 6603-1437

E-Mail gabriele.welcker-clemens@vdma.org

III. Gelangt die transatlantische Handelspolitik ins ruhige Fahrwasser?

Grundsätzlich ist mit dem Amtsantritt des neuen US-Präsidenten Biden eine berechenbarere und verlässlichere Handelspolitik zu erwarten, die die transatlantischen Partner wieder einbindet. Im handelspolitischen Kontext wird der Fokus der Biden-Administration aber klar auf China liegen. Das folgende Kapitel greift ausgewählte Aspekte der transatlantischen Handelsbeziehungen auf und eruierte die potenziellen Entwicklungen, die sich auf der Grundlage der Wahlversprechen ergeben können.

1. Transatlantische Handelsgespräche

Der Rat der EU hat im April 2019 der EU-Kommission zwei Mandate für die Aufnahme von Verhandlungen mit den USA erteilt. Das Abkommen über die Konformitätsbewertung hat zum Ziel, nichttarifäre Handelshemmnisse zu beseitigen, indem es den Unternehmen leichter gemacht wird, zu beweisen, dass ihre Erzeugnisse den technischen Anforderungen sowohl der EU als auch der Vereinigten Staaten genügen. Die EU hat den USA bereits einen Vorschlag unterbreitet.

Das zweite Abkommen soll die Beseitigung der Zölle auf Industrieerzeugnisse zum Inhalt haben. Es soll den Handel zwischen der EU und den Vereinigten Staaten steigern, den Marktzugang verbessern und neue Beschäftigungs- und Wachstumschancen schaffen. Die Verhandlungen kommen derzeit jedoch nicht voran, vor allem weil die USA auch EU-Zölle auf Agrarerzeugnisse einbeziehen wollen.

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: Grundsätzlich ist mit der Vereidigung Bidens eine berechenbarere Handelspolitik zu erwarten, die die transatlantischen Partner wieder einbindet. Biden ist aber kein ideologischer Freihändler und seine Agenda zeigt wenig Hinweise darauf, dass er den Freihandel fördern will. Soweit die Grundzüge der Handelspolitik unter Biden sichtbar sind, sind diese von der Rivalität mit China und einer aggressiven Durchsetzung von Handelsmaßnahmen gegenüber China gekennzeichnet. Im handelspolitischen Kontext wird der Fokus der Biden-Administration also klar auf China liegen. Mit welchen Erwartungen die partnerschaftliche Einbindung der EU verbunden ist, wird sich insbesondere im Verhältnis zu China zeigen.

Eine schnelle Rückkehr zu umfassenden Handelsgesprächen mit der EU ist zum jetzigen Zeitpunkt daher nicht als prioritär einzustufen. Zudem will auch Biden den landwirtschaftlichen Betrieben den Zugang zu ausländischen Märkten verschaffen. Hier ist eine quid pro quo-Haltung zu erwarten. Hinzu kommt, dass die vom Kongress erteilte Ermächtigung des US-Präsidenten, Handelsabkommen abzuschließen, am 1. Juli 2021 ausläuft. Beide Kammern des Kongresses müssten Biden dann ein neues Handelsmandat („Trade Promotion Authority“) erteilen.

Forderungen des VDMA: Der VDMA unterstützt diese Verhandlungen und hofft, dass die Verhandlungen so bald wie möglich zum Abschluss gebracht werden bzw. an Fahrt gewinnen. Beide Abkommen sind im vitalen Interesse des deutschen Maschinen- und Anlagenbaus. Insbesondere ein Abkommen über die Konformitätsbewertung würde dem mittelständischen Maschinenbau erhebliche Vorteile bringen. Schon während der Vorläuferverhandlungen zu Zeiten der Obama-Administration hat der VDMA diese Bestrebungen vehement unterstützt. Wir hoffen, dass das sogenannte Mini-Abkommen über Hummer, das im August 2020 vereinbart wurde, einen Impuls für konstruktive Handelsgespräche mit den USA geben wird.

2. Vergeltungszölle im Airbus/Boeing-Streit

Der Streit über staatliche Hilfen für Airbus in Frankreich, Deutschland, Spanien und dem Vereinigten Königreich und für Boeing in den USA wird seit 16 Jahren vor der Welthandelsorganisation (WTO) ausgetragen. Hierbei wurde festgestellt, dass sowohl die USA als auch die EU nicht-WTO-konforme Subventionen an ihren jeweiligen Flugzeughersteller vergeben haben. Die von der WTO zugestandenen Schadenssummen und entsprechenden Zollvolumina für die USA im Fall gegen Airbus wurden auf 7,5 Milliarden USD und für die EU im Fall gegen Boeing auf 3,9 Milliarden USD festgesetzt. Aufgrund der WTO Schiedssprüche erheben die USA seit Oktober 2019 Vergeltungszölle auf zahlreiche Waren aus einzelnen EU-Staaten, darunter auch Deutschland. Zu den betroffenen Branchen gehört auch der Maschinenbau. So sind die Produzenten von Spezialbaggern, Induktionsöfen und bestimmte Werkzeughersteller mit US-Vergeltungszöllen belegt. Die Zölle werden regelmäßig überprüft und haben einen sogenannten Karussell-Ansatz, d.h. Zollhöhe und Produktliste können sich ändern. Im Februar und August 2020 wurden keine weiteren Maschinebauprodukte auf die endgültigen Zollliste gesetzt, obwohl dieses im Vorfeld angedacht war. Eine erneute Prüfung steht im Februar 2021 an.

Die EU hat am 9. November 2020, kurz nach den US-Wahlen, bekanntgegeben, dass sie ab dem 10. November 2020 ebenso Vergeltungszölle auf verschiedene Waren aus den USA erhebt. Diese neuen EU-Vergeltungszölle treffen ebenfalls spezielle Bagger und Traktoren, die aus den USA geliefert werden. Entgegen früherer Drohungen hat der US-Handelsbeauftragte nicht mit einer Eskalation geantwortet, sondern monierte, dass die strittigen Steuervorteile bereits aufgehoben seien und die USA mit der EU in Verhandlung stünden, um den langanhaltenden Streit über Subventionen in der zivilen Luftfahrt zu beenden.

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: Eine klare Positionierung in der Biden-Agenda ist hierzu nicht ersichtlich. Der von Biden favorisierte Schulterschluss der USA mit den Verbündeten in der Handelspolitik gegen China wird möglicher Weise dazu führen, dass mit der Biden-Administration eine Verhandlungslösung im Streit über die Subventionen in der zivilen Luftfahrt erzielt werden kann.

Forderungen des VDMA: Der VDMA ruft die EU und die USA erneut zu einem Dialog auf, um eine Verhandlungslösung zu finden, die den Streit um den Fall Airbus/Boeing endgültig beendet und staatliche Beihilfen für die zivile Luftfahrtindustrie grundsätzlich regelt. Denn wenngleich die verhängten Vergeltungszölle WTO-konform sind, so treffen sie auf beiden Seiten den Maschinenbau und damit den Falschen.

3. US-Strafzölle aufgrund von Abschnitt 232 auf Warenimporte aus Europa (nationale Sicherheit)

Präsident Trump hat die Befugnis von Abschnitt 232 genutzt, um Strafzölle auf Importe aus der EU anzuwenden. Abschnitt 232 des Trade Expansion Act von 1962 gibt dem US-Präsidenten die Möglichkeit, Beschränkungen für bestimmte Importe einzuführen, wenn das US-Handelsministerium feststellt, dass die untersuchten Produkte in solchen Mengen oder unter solchen Umständen in die Vereinigten Staaten eingeführt werden, dass die nationale Sicherheit beeinträchtigt zu werden droht.

Aufgrund dieser Rechtsgrundlage werden seit Juni 2018 US-Strafzölle auf Importe von Stahl- und Aluminiumerzeugnissen aus der EU erhoben, die im Februar 2020 nochmal erweitert wurden. Zudem wurde eine Untersuchung eingeleitet, die sich auf die Einfuhr von Autos und Autoteilen erstreckte. Die Ergebnisse wurden bisher nicht veröffentlicht, aber die Androhung von entsprechenden Zöllen stand während der Trump-Präsidentschaft fortwährend im Raum.

Eine weitere Untersuchung des US-Handelsministeriums, die sich auf die Einfuhr von Mobilkränen bezog, ist Anfang Dezember 2020 eingestellt worden.

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: In Bidens Wirtschaftsprogramm „Made in all of America“ formuliert er deutlich, dass er zusammen mit seinen Verbündeten den Schwerpunkt auf den Abbau von Überkapazitäten in bestimmten Industriezweigen legen und sich dabei auf China konzentrieren werde, das der Hauptverursacher des Problems sei. Die Überkapazitäten von Stahl und Aluminium werden direkt angesprochen. Das lässt darauf hoffen, dass die Strafzölle auf Importe von Stahl- und Aluminiumerzeugnissen aus der EU aufgehoben werden. Zudem dürfte die Aufhebung der Strafzölle ein „bargaining chip“ sein, um EU-Zölle zu senken.

Andererseits kann davon ausgegangen werden, dass Biden gegebenenfalls Gegenwind von Seiten der US-Gewerkschaften (insbesondere in den so genannten Swing-Staaten im Mittleren Westen der USA) und aus dem linken Flügel seiner eigenen Partei bekommt. Auch könnten die Republikaner Biden gegebenenfalls vorwerfen, dass er amerikanische Interessen aufgibt. Die Bedrohung durch die Autozölle, die ohnehin auf breite Ablehnung stoßen, wird sich hingegen mit großer Wahrscheinlichkeit in Luft auflösen.

Forderungen des VDMA: Der VDMA geht davon aus, dass die inflationäre Androhung von US-Strafzöllen aufgrund von Abschnitt 232 jetzt aufhört. Die bestehenden US-Strafzölle sollen zudem aufgehoben werden, da Importe aus der EU nicht die nationale Sicherheit der USA gefährden.

4. US-Sanktionen mit extraterritorialen Auswirkungen

Die EU erkennt die extraterritoriale Anwendung von Gesetzen, die von Drittstaaten verabschiedet wurden, nicht an und betrachtet sie als völkerrechtswidrig. Bei den USA besteht das Problem aktuell insbesondere mit Blick auf Russland, Venezuela, Kuba, Iran, je nach weiterer Entwicklung auch China.

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: Die Position von Biden zu extra-territorialen Sanktionen ist nicht bekannt. Extra-territoriale Sanktionen sind seit Jahrzehnten ein Instrument der US-Politik. Starke innenpolitische Kräfte werden die Klaviatur der Sanktionspolitik weiterspielen, und wie Biden darauf reagieren wird, ist nicht kalkulierbar. Seine verhandlungsorientierte Position zum Iran ist hier kein Maßstab. Dort geht es verständlicherweise um die Rettung des von ihm als Vize-Präsident unter Obama mit verantworteten Nuklearpakts, nicht um die Vermeidung extra-territorialer Sanktionen.

Forderungen des VDMA: Extra-territorial angelegte Sanktionen von Drittstaaten sind in jeder Hinsicht inakzeptabel. Sie werden zunehmend für VDMA-Mitgliedsunternehmen zu einem Problem. Die Wirtschaft benötigt hier politische, rechtliche und finanzielle Unterstützungsmaßnahmen, um extra-territoriale Sanktionsrisiken abwehren zu können. Dies schließt insbesondere sichere, zuverlässige Zahlungswege in aller Länder dieser Welt ein. Der VDMA unterstützt nachdrücklich die politische Diskussion in Deutschland und Europa über Maßnahmen gegen extra-territoriale Sanktionen, sie war überfällig.

5. „Buy American“

„Buy American“ ist keine Erfindung des trumpschen Protektionismus. Das Gesetz, das die US-Bundesregierung dazu verpflichtet, in den USA hergestellte Produkte bei ihren Käufen zu bevorzugen, gibt es seit 1933 (Buy American Act). Seit 1996 sind die USA Vertragsstaat des Government Procurement Agreement (GPA) der WTO und so wird Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen in bestimmten Bereichen gewährt.

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: In Bidens Wirtschaftsprogramm „Made in all of America“ ist die Förderung der inländischen Produktion eng mit „Buy American“ verknüpft und daher klar protektionistisch ausgerichtet. Biden plant ein großes, 400 Mrd. USD umfassendes, öffentliches Beschaffungsprogramm, das die Nachfrage nach amerikanischen Produkten und Dienstleistungen beflügeln soll. Zudem plant er im Bereich des Bundesbeschaffungswesens Gesetzeslücken zu schließen, Vorgaben strikter durchzusetzen und nationale Lieferanteile zu erhöhen, damit Waren als „Made in America“ bewertet werden können. Investiert die Regierung in die Forschung, dann soll damit auch die Produktion in den USA gefördert werden (No more “invent it here, make it there”). Auf internationaler Ebene strebt Biden eine Zusammenarbeit an, um die internationalen Handelsregeln zu modernisieren, so dass die USA ihre Steuergelder nutzen können, um Investitionen im eigenen Land anzukurbeln. Ob diese Bestrebungen mit dem GPA vereinbar sind, wird sich zeigen. Ein verbesserter Zugang zu öffentlichen Aufträgen in den USA scheint damit jedenfalls nicht beabsichtigt. Und zukünftige internationale Handelsabkommen der USA unter Biden werden voraussichtlich keine Öffnung des Bundesbeschaffungsmarktes beinhalten. Das war noch in den gescheiterten TTIP-Verhandlungen eine wichtige Forderung der EU.

Forderungen des VDMA: Die USA sollten für transparente, offene und berechenbare öffentliche Ausschreibungsverfahren sorgen. Die Verfahren sollten immer auf dem Prinzip der Gleichbehandlung basieren. Daher lehnt der VDMA jegliche Anforderungen an nationale Lieferanteile in öffentlichen Ausschreibungsverfahren oder "Buy American"-Bestimmungen ab. Letzten Endes muss eine vollständige Marktliberalisierung angestrebt werden, und die Inländerbehandlung muss ausländischen Bietern auf allen Ebenen des öffentlichen Beschaffungswesens, sei es auf Bundes-, Landes- oder regionaler Ebene, gewährleistet werden.

6. WTO-Reform

Die WTO arbeitet nach dem Konsensprinzip, und mit der Erweiterung ihrer Mitglieder war die Organisation nicht in der Lage, ihrer Verhandlungsfunktion bei der Festlegung von Regeln auf multilateraler Ebene gerecht zu werden. Die EU ist ein Hauptbefürworter des multilateralen Handelssystems und versucht, den Herausforderungen, vor denen die WTO steht, zu begegnen, indem sie eine Reihe konkreter Reformvorschläge, insbesondere zu den Regeln für Subventionen, staatliche Beihilfen und erzwungene Technologietransfers vorschlägt.

Im Dezember 2019 musste das zweistufige WTO-Streitbeilegungsverfahren eingestellt werden, da die USA die Neuberufung der Mitglieder des Berufungsgremiums blockieren. Daraufhin notifizierten die EU und einige WTO-Mitglieder im April 2020 die Einrichtung des Mehrparteien-Interims-Berufungsgremiums (MPIA). Das MPIA gewährleistet, dass die Parteien im Streitfall weiterhin Zugang zu einer unabhängigen und unparteiischen zweiten und höchsten Berufungsinstanz haben. Die USA sind diesem Abkommen nicht beigetreten.

Ein weiteres Thema sind aus Sicht der EU die Mitglieder, die eine besondere und differenzierte Behandlung beantragen. Die fehlende Definition dessen, was ein Entwicklungsland ausmacht, führt zu Selbsterklärungen einer Reihe von fortgeschrittenen Volkswirtschaften. Darüber hinaus hat die EU darauf hingewiesen, dass die Überwachungs- und Notifizierungsfunktion der WTO nicht funktioniert.

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: In seiner Wahlkampagne hat Biden den Gedanken des Multilateralismus aufgegriffen. Er hat jedoch keine Vision für eine Reform der WTO und die Überwindung der Lähmung des Berufungsgremiums formuliert. Er hat in diesem Zusammenhang aber konkret auf eine notwendige gemeinsame Positionierung der USA und ihrer Verbündeten hingewiesen, um den Regelverstößen Chinas zu begegnen und gegebenenfalls gemeinsame Maßnahmen zur Durchsetzung zu ergreifen. Bidens Multilateralismus ist daher klar gegen China gerichtet. Es wird sich also zeigen, inwieweit eine Biden-Administration eine Schnittmenge mit ihren Interessen und der Stärkung des regelbasierten Handelssystems sieht. Ist diese Schnittmenge groß genug, so dürften sich Impulse für eine WTO-Reform von Seiten der USA ergeben.

Forderungen des VDMA: Der VDMA ist der festen Überzeugung, dass die Rolle dieser multilateralen Organisation beibehalten und gestärkt werden sollte. Mehrere Maßnahmen können ins Auge gefasst werden, um die Rolle der WTO zu erhalten und zu stärken. Zum einen ist eine Reform des Streitbeilegungsmechanismus der WTO, einschließlich des WTO-Berufungsgremiums, dringend erforderlich. Die EU soll sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass die USA und andere Länder mit an Bord sind, wenn es um das Interims-Berufungsgremium MPIA geht. Des Weiteren muss das Sekretariat der WTO bei der Überwachung und Durchsetzung von Regeln verstärkt werden, wie z. B. das Recht der WTO-Mitglieder, Unzulänglichkeiten zu benennen; dies ist während des Covid-19-Ausbruchs von entscheidender Bedeutung. Zudem ist es für die Maschinenbauindustrie wichtig, dass neue Regeln für Themen wie Industriesubventionen, staatliche Unternehmen und erzwungene Technologietransfers geschaffen werden.

Kontakt im VDMA

Gabriele Welcker-Clemens
Referentin Nordamerika
VDMA Außenwirtschaft
Telefon +49 69 6603-1437
E-Mail gabriele.welcker-clemens@vdma.org

Niels Karssen
Referent EU-Kontakte, Handelspolitik
VDMA European Office, Brüssel
Telefon +32 2 7068207
E-Mail niels.karssen@vdma.org

Klaus Friedrich
Referent Exportkontrolle, Embargos,
Außenwirtschaftsrecht
VDMA Außenwirtschaft
Telefon +49 69 6603-1677
E-Mail klaus.friedrich@vdma.org

IV. Handelspolitik US versus China – Was ist zu erwarten?

Der VDMA erwartet keine fundamentale Kehrtwende der USA gegenüber China. Zwar ist damit zu rechnen, dass die neue Administration unter Präsident Biden Nachjustierungen vornehmen wird, mit welchen Mitteln existierende Regeln und Vereinbarungen umgesetzt werden können, jedoch wird es nicht möglich sein, den von Präsident Trump eingeschlagenen Kurs gänzlich umzukehren. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass sich die Wahrnehmung Chinas in den USA in den letzten Jahren signifikant geändert hat. Zuvor galt es als vorteilhaft bzw. nützlich, die Entwicklung in China zu unterstützen und die Verknüpfung des Landes mit amerikanischen und multinationalen Strukturen voranzutreiben. Inzwischen wird China allerdings - ähnlich wie in Teilen Europas - als systemischer Rivale wahrgenommen, dem es auch Grenzen aufzuzeigen gilt. Hierbei muss in Bezug auf die Wirtschaft ebenfalls berücksichtigt werden, dass Themen wie z. B. die Rolle von Staatsunternehmen, Subventionen, erschwerte bzw. nicht gleichberechtigte Marktzugangsbedingungen und Verletzungen geistigen Eigentums, immer noch virulent sind.

Zwar stimmt der VDMA mit der Art und Weise der Problembehandlung mit den USA nicht immer überein, kann aber die inhaltliche Analyse der Konditionen auf dem chinesischen Markt bzw. im internationalen Wettbewerb mit chinesischen Marktbegleitern durchaus nachvollziehen.

1. Zölle und Handel

Es wird für die neue US-Administration nicht leicht sein, eine Balance zu finden. Insofern ist davon auszugehen, dass Anpassungen im Verhältnis zu China vor ihrer Umsetzung sehr sorgfältig abgewogen werden. Die wichtigsten Entscheidungen liegen aus Sicht des VDMA in 3 Themenfeldern: Zölle und Handel, Innovation und Technologie sowie multilaterale versus einseitige Annäherung.

Zum ersten Punkt ist es derzeit offen, ob das angekündigte „Phase 2“-Verhandlungspaket aufgeschnürt wird. Offensichtlich könnte es Vorteile bringen, wenn die USA eingeführte Zölle zurücknehmen würden. Dies könnte dazu führen, dass auch China seine Zollschränken wieder beseitigt. Gleichzeitig sind die US-Zölle auch ein gutes Druckmittel, um in Verhandlungen gegebenenfalls weitere Zugeständnisse von China zu erreichen.

Da die Produkte des Maschinen- und Anlagenbaus inzwischen in beide Richtungen nahezu vollständig mit zusätzlichen Zollabgaben belegt sind, würde der VDMA es sehr begrüßen, wenn sich die USA und China hier annähern würden. Immerhin unterhalten die VDMA-Mitglieder die höchste Anzahl an Niederlassungen in den USA und China und es bestehen vielfältige Beziehungen zwischen diesen Unternehmen.

2. Technologietransfer

Für die neue Administration wird es schwierig werden, chinesische Firmen von der Liste der zu sanktionierenden Unternehmen zu nehmen, wenn Sie zuvor als nationales Sicherheitsrisiko eingestuft wurden. Allerdings könnte die zuständige Behörde weiterhin Lizenzen an US-Zulieferer vergeben, um zumindest chinesische Unternehmen mit einem niedrigeren technologischen Niveau weiter versorgen zu können. Ob dies allerdings für Huawei und seine Tochterunternehmen ebenfalls möglich sein wird, ist fraglich. Möglicherweise wird die neue Administration im Vergleich zur früheren auch nicht intensiv dafür sorgen, dass die Liste der betroffenen Unternehmen signifikant erweitert wird.

3. Multilaterale Herangehensweise versus einseitige Annäherung

Ein gemeinsamer Auftritt bzw. das Entwickeln einer gemeinsamen Strategie mit wichtigen Partnern wie beispielsweise der EU gegenüber der chinesischen Herausforderung ist kein einfaches Unterfangen. Vier Jahre Präsident Trump haben dafür gesorgt, dass insbesondere in der EU Vertrauen verloren ging und der Glaube an die USA als verlässlicher Partner zunehmend in Frage gestellt wurde. Zum Beispiel bestehen in Fragen der digitalen Wirtschaft inklusive der Bewertung von Datenströmen sowie des Prinzips der Privatheit unterschiedliche Auffassungen auf beiden Seiten des Atlantiks. Darüber hinaus verhandelt die EU weiterhin mit China über ein Investitionsabkommen. Die deutsche Ratspräsidentschaft würde das Projekt gerne noch in 2020 abschließen.

All dies macht die Entwicklung einer gemeinsamen Position nicht einfach. Und die Partner in Asien und Ozeanien? Diese haben sich gerade mit China auf das bekannte RCEP geeinigt und damit den größten Wirtschaftsraum unter einem Freihandelsabkommen geschaffen. Es wird schwer für die USA, Partner wie Japan oder die ASEAN-Staaten nun wieder für ein mögliches TPP-Abkommen zu begeistern und dadurch eine erneute stärkere Ausrichtung hin zu den USA zu erwirken.

4. Wie muss sich Europa positionieren?

Der VDMA sieht hier die einmalige Chance für die Europäische Union und die USA, wieder enger zusammenzurücken. Als offene und demokratische Gesellschaften und Marktwirtschaften sind sich beide Seiten über die Herausforderung einig, vor die zum Beispiel China diese stellt. Ein von der Europäischen Kommission vorgestelltes Papier, das unter anderem auch einen strategischen EU-US-Gipfel beinhaltet, wird Mitte Dezember 2020 den Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten zur Diskussion vorgelegt. Es gibt viele Felder, wo beide Parteien gemeinsam aktiv werden können, zum Beispiel bei der Reform des „Abkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen“ oder der „Streitbeilegung“ innerhalb der WTO. Die Europäische Union und die USA sind die beiden größten Standbeine für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau. Eine engere Verzahnung der beiden Regionen kann nur vorteilhaft sein.

Kontakt im VDMA

Oliver Wack
Referent China, Indien, Ostasien,
Südasiens, Handelspolitik
VDMA Außenwirtschaft
Telefon +49 69 6603-1444
E-Mail oliver.wack@vdma.org

V. Wettbewerbsfähigkeit - Wo stehen die USA und Deutschland im internationalen Vergleich?

Das folgende Kapitel konzentriert sich darauf, die Wettbewerbsfähigkeit der USA und Deutschlands nach den diesjährigen US-Wahlen anhand zentraler Indikatoren zu analysieren und miteinander zu vergleichen. Der Fokus liegt dabei auf dem internationalen Wettbewerb in den Bereichen

- Unternehmenssteuern,
- Lohnkosten und Produktivität,
- Innovationsfähigkeit sowie
- der Qualität von Infrastruktur (Transport, Energie, Digitales) und
- Bildung.

Aufbauend auf der Zusammenstellung von Zahlen, Daten und Fakten zum Status-quo wird ein Ausblick auf die in der neuen US-Legislaturperiode zu erwartenden Veränderungen gegeben. Im Anschluss werden mögliche Auswirkungen auf den Maschinen- und Anlagenbau sowie zentrale Positionen des VDMA zu den einzelnen Teildimensionen der Wettbewerbsfähigkeit aufgezeigt.

Seit 1979 veröffentlicht das Weltwirtschaftsforum den „Global Competitiveness Report“ und erstellt dabei jährlich ein Ranking zur nationalen Wettbewerbsfähigkeit von bis zu 144 Ländern. Die nationale Wettbewerbsfähigkeit wird definiert als das Zusammenspiel von Institutionen, Politik und Faktoren, die das Produktivitätslevel bestimmen.¹ Die Methodik des zugrundeliegenden Index änderte sich dabei im Zeitablauf. Seit 2017 wird der „Global Competitiveness Index 4.0“ (GCI 4.0) verwendet.² Auf Grundlage dieses Indexes rangieren die USA im Jahr 2019 auf dem 2. Platz und Deutschland auf Rang 7. Damit fiel Deutschland zuletzt hinter die Niederlande (4.) und die Schweiz (5.) zurück. Seit 2015 belegten die USA immer einen der ersten drei Plätze und lagen dabei im Ranking stets vor Deutschland. In einer Umfrage unter Absolventen der Harvard Business School (HBS) im April/Mai 2019 erwarteten allerdings 48 Prozent, dass die Wettbewerbsfähigkeit der USA in den kommenden drei Jahren sinken werde, nur 31 Prozent glaubten an eine Verbesserung.³

Auch im IMD World Competitiveness Ranking liegen die USA deutlich vor Deutschland: Im Jahr 2020 belegen die USA jedoch nur noch Platz 10 nach Platz 3 im Jahr 2019, während Deutschland unverändert

¹ WEF (2019): “the set of institutions, policies and factors that determine the level of productivity”

² Der GCI 4.0 basiert auf 12 Säulen, die sich wiederum aus mehreren Kriterien zusammensetzen: Institutionen, Infrastruktur, IKT-Nutzung, Makroökonomische Stabilität, Gesundheit, Fähigkeiten, Gütermarkt, Arbeitsmarkt, Finanzsystem, Marktgröße, Geschäftsdynamik und Innovationsfähigkeit.

³ HBS (2019): <https://www.hbs.edu/competitiveness/Pages/default.aspx>

auf dem 17. Platz rangiert.⁴ Beide genannten Indizes berücksichtigen ähnliche Kriterien, die unter anderem auch die im Folgenden näher beleuchteten Indikatoren der Wettbewerbsfähigkeit umfassen.

1. Unternehmenssteuern

Die durchschnittliche Unternehmensbesteuerung in der OECD betrug im Jahr 2020 23,3 Prozent. Dieser Durchschnittssteuersatz ist seit 2010 um knapp 1,9 Prozentpunkte gesunken.⁵ Eine besonders drastische Reduktion der Unternehmensbesteuerung erfolgte dabei in den USA unter der Trump-Administration, indem der bundesweit geltende Steuersatz zum 1. Januar 2018 von 35 auf 21 Prozent gesenkt wurde („Tax Cuts and Jobs Act“). Unter Berücksichtigung der zusätzlich auf Bundesstaaten-Ebene anfallenden Unternehmenssteuern ergibt sich in den USA im Jahr 2020 ein kombinierter Unternehmenssteuersatz von rund 25,8 Prozent. Neben dieser Reduktion des nominalen Körperschaftssteuersatzes auf Bundesebene wurden zahlreiche weitere strukturelle Änderungen am Steuersystem vorgenommen. Mit der Steuerreform wurde die Besteuerung von Unternehmen von einem weltweiten auf ein territoriales Steuersystem umgestellt, um die Repatriierung von im Ausland erzielten Gewinnen anzureizen.⁶ Des Weiteren werden Gewinne aus dem Verkauf von immateriellen Wirtschaftsgütern ins Ausland, z. B. aus Lizenzen, steuerlich begünstigt, um Investitionen in geistiges Eigentum in den USA anzureizen. Gleichzeitig wurde eine Mindeststeuer auf Auslandsgewinne aus immateriellen Wirtschaftsgütern eingeführt, um Investitionen in immaterielle Wirtschaftsgüter im Ausland unattraktiver zu machen. Zur Eindämmung der Verschiebung von Gewinnen ins Ausland wurde ebenfalls eine Mindestbesteuerung von multinationalen Unternehmen implementiert, indem für große Unternehmen mit einem Jahresumsatz von mindestens 500 Mio. USD Zahlungen an ausländische Tochtergesellschaften (z. B. Zinsen oder Lizenzgebühren) als nicht abziehbare Betriebsausgaben gelten, wenn sie das Ziel haben, die Bemessungsgrundlage der US-Gesellschaft zu mindern.⁷ Durch eine Sofortabschreibung (100 %) bestimmter materieller Wirtschaftsgüter wie zum Beispiel Maschinen, die bis zum Jahr 2022 erworben werden, wurden erhebliche Investitionsanreize gesetzt. Ab dem Jahr 2023 verringert sich diese Sofortabschreibung graduell um 20 Prozentpunkte jährlich, bis sie im Jahr 2027 Nullprozent erreicht.

⁴ IMD (2020): <https://www.imd.org/wcc/world-competitiveness-center-rankings/world-competitiveness-ranking-2020/>

⁵ OECD (2020): <https://stats.oecd.org/Index.aspx?QueryId=78166#>

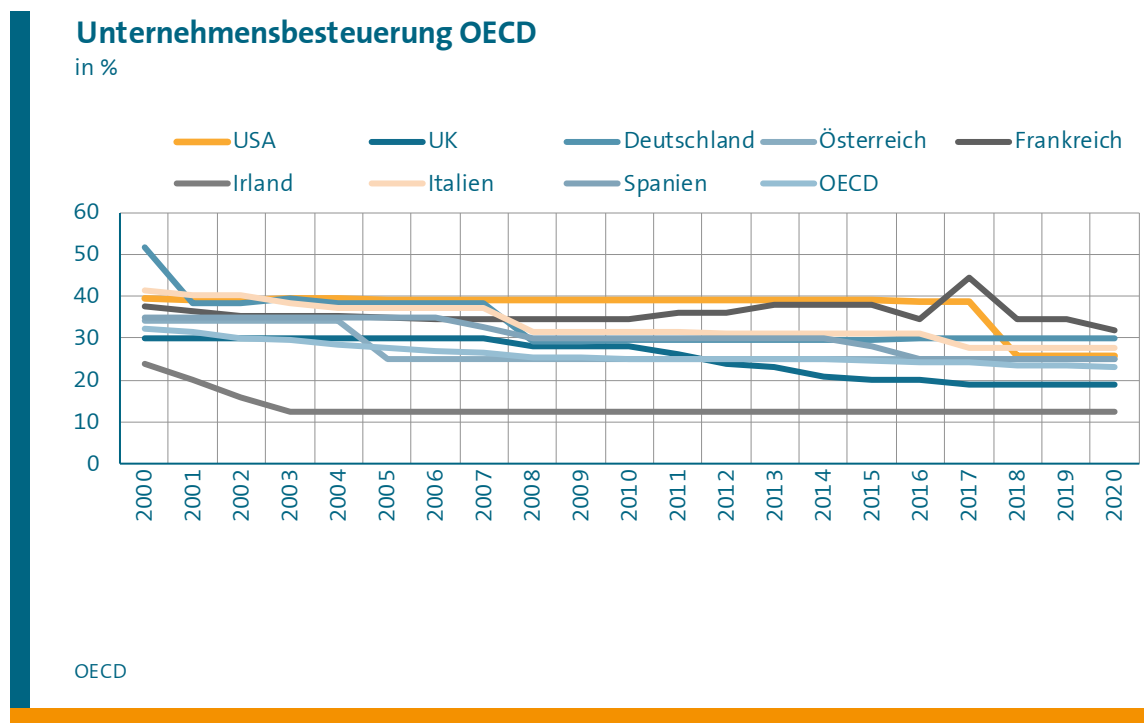
⁶ Wechsel vom Prinzip der Welteinkommensbesteuerung hin zur Territorialbesteuerung: Dividenden ausländischer Tochtergesellschaften an ihre US-Muttergesellschaft unterlagen zuvor einer nochmaligen Besteuerung in den USA, wobei im Ausland gezahlte Steuern angerechnet werden konnten. Aufgrund des hohen Steuersatzes von 35 % haben viele amerikanische Konzerne eine Repatriierung ausländischer Gewinne in der Vergangenheit vermieden und ihre Gewinne im Ausland geparkt. Um deren Rückführung zu begünstigen, können Unternehmen seit der Reform im Ausland lagernde thesaurierte Gewinne zu einem vergünstigten Steuersatz von 10 % in die USA überführen (repatriieren). Mit der Steuerreform wurden Dividenden von ausländischen Tochtergesellschaften steuerfrei gestellt. Anders als in der Vergangenheit können ausländische Steuern auf Dividenden jedoch nicht mehr angerechnet oder abgezogen werden. Gewinne ausländischer Tochtergesellschaften, die in den Jahren 1987 bis 2017 entstanden sind und die bisher in den USA nicht steuerlich erfasst wurden, unterliegen einer verpflichtenden Nachversteuerung. Der Steuersatz beträgt dabei 15,5 % für liquide Mittel und 8 %, falls die ausländischen Gewinne in illiquide Wirtschaftsgüter wie etwa Grundstücke, Gebäude oder Maschinen investiert wurden, jeweils unter Anrechnung von im Ausland gezahlten Steuern auf diese Gewinne.

⁷ Auf die so verbreiterte Bemessungsgrundlage wird ein Steuersatz von 5 % in 2018, 10 % ab 2019 und 12,5 % ab 2026 erhoben. Der daraus resultierende Steuerbetrag wird mit dem Steuerbetrag verglichen, der sich aus dem regulären Steuersatz von 21 % auf die ursprüngliche Bemessungsgrundlage ergibt. Der höhere Betrag ist zu entrichten.

Gleichzeitig wird aber für Kapitalgesellschaften mit Bruttoeinnahmen über 25 Mio. USD eine Zinsschranke eingeführt, sodass Fremdkapitalzinsen nur bis zur Höhe von 30 Prozent des EBITDA (Earnings before Interest, Taxes, Depreciation, and Amortization) abgezogen werden können. Ab 2022 wird die Regelung verschärft, indem das EBIT (Earnings before Interest and Taxes) an die Stelle des EBITDA tritt. Neben investitionsanreizenden Elementen enthält die Steuerreform also auch Maßnahmen, die für sich genommen die Profitabilität von Investitionen belasten.

Als Reaktion auf die Corona-Pandemie wurde in den USA für Verluste aus den Jahren 2018, 2019 und 2020 ein unbegrenzter Verlustrücktrag auf die fünf zurückliegenden Steuerjahre vor dem Verlustjahr eingeführt (Coronavirus Aid, Relief, and Economic Security (CARES) Act).

In Deutschland ist die Unternehmensbesteuerung seit 2008 nahezu unverändert und liegt im Jahr 2020 bei 29,9 Prozent. Somit fiel Deutschland in den vergangenen Jahren im internationalen Steuerwettbewerb kontinuierlich zurück. Abbildung 1 gibt einen Überblick über die Entwicklung der Unternehmensbesteuerung seit 2000 in den USA, Deutschland sowie ausgewählten EU-Ländern. Seit 2018 sind die USA gegenüber Deutschland und einigen EU-Staaten (z. B. Italien und Frankreich) im Vorteil. Dieser Vorteil bleibt auch bei Betrachtung des effektiven Durchschnittsteuersatz (EATR – Effective Average Tax Rate), der auf Basis investitionstheoretischer Modelle geschätzt wird und die effektive Steuerlast für rentable Investitionen anzeigen soll, bestehen. Laut OECD lag die effektive Steuerlast im Jahr 2019 in den USA bei 24,6 Prozent und in Deutschland bei 27,5 Prozent.⁸



⁸ Italiens effektiver Steuersatz liegt mit 20,7 % unter dem der USA, Frankreich liegt mit 30,3 % weiterhin darüber; OECD (2020): https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CTS_ETR#

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: Die Steuerreform der Trump-Regierung wird von den Demokraten weitgehend abgelehnt. Die Steuersenkung soll laut Wahlprogramm für die höchsten Einkommensgruppen und Unternehmen zurückgenommen und die Unternehmens- und Erbschaftssteuer erhöht werden. Stattdessen plant Biden Steuererleichterungen für Arbeiterfamilien. Im Wahlprogramm wird insbesondere kritisiert, dass die von der Trump-Administration durchgeführte Steuersenkung vor allem Produktionsverlagerungen ins Ausland und Investitionen im Ausland, nicht jedoch in den USA, befördert habe. Entsprechend wollen die Demokraten künftig eine Rückforderungsklausel implementieren, die Unternehmen zur Rückzahlung öffentlicher Fördergelder und Steuervorteile verpflichtet, wenn sie Jobs vom Inland ins Ausland verlagern. Inwieweit eine Revision der Unternehmenssteuer von der Biden-Administration in Anbetracht der ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie und eines möglicherweise republikanisch dominierten Senats durchgesetzt werden kann, bleibt fraglich. Allerdings sind Mehreinnahmen durch Steuererhöhungen ein zentrales Element zur Finanzierung von Bidens Investitionsvorhaben in Anbetracht des hohen US-Haushaltsdefizits (s. Abschnitt 3. Infrastruktur).

Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit – Forderungen des VDMA: Eine höhere Unternehmensbesteuerung könnte die Investitionsbereitschaft amerikanischer Unternehmen reduzieren, sodass der deutsche Maschinen- und Anlagenbau ceteris paribus mit einer Abschwächung des zwischen 2016 und 2019 starken Exportwachstums (+24 %) in den USA rechnen müsste. Andererseits sieht Bidens Wahlprogramm eine Steuergutschrift für Unternehmen vor, die in die Wiederbelebung, Renovierung und Modernisierung bestehender oder kürzlich geschlossener Produktionsstandorte investieren (Manufacturing Communities Tax Credit).

Der VDMA fordert, die Belastung durch Unternehmensbesteuerung in Deutschland auf maximal 25 Prozent zu reduzieren, um im internationalen Steuerwettbewerb zu bestehen. Damit würde Deutschland dem Beispiel anderer EU-Staaten folgen: Belgien hat im Jahr 2020 die Unternehmensbesteuerung von 29,6 auf 25 Prozent reduziert, Frankreich hat bis zum Jahr 2022 eine Senkung von 32 auf 25,8 Prozent beschlossen.⁹ Dies kann nicht nur durch eine Steuersatzsenkung erreicht werden, sondern sollte auch durch strukturelle Reformen angegangen werden. So würden beispielsweise die dauerhafte Beibehaltung der degressiven Abschreibung (Absetzung für Abnutzung, AfA) sowie größere Möglichkeiten zur Sofortabschreibung gezielt Investitionsanreize setzen. Die Erweiterung des steuerlichen Verlustrücktrages auf maximal 5 Mio. Euro im Juni 2020 war ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Er reicht jedoch nicht aus. Als Antwort auf die Folgen der Corona-Pandemie fordern wir die Ausweitung des steuerlichen Verlustrücktrages auf mindestens 10 Mio. Euro.

⁹ PWC (2020): <https://taxsummaries.pwc.com/belgium/corporate/taxes-on-corporate-income#:~:text=As%20of%20tax%20year%202021,subject%20to%20the%2025%25%20rate.>; KPMG (2019): <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2019/03/tnf-france-proposed-change-scheduled-corporate-income-tax-rate-reduction.html>

Zudem sollte der Rücktragungszeitraum auf fünf zurückliegende Jahre erweitert werden. Auch das Aussetzen der Mindestbesteuerung beim steuerlichen Verlustvortrag für mindestens 5 Jahre sollte diskutiert werden.

2. Lohnkosten, Produktivität und Arbeitsmarktflexibilität

In der Arbeitsmarktsäule des „GCI 4.0“ belegt Deutschland den 14. Rang, klar hinter den USA auf Platz 4. Besonders drastisch fallen die Unterschiede zwischen Deutschland und den USA in folgenden Teildimensionen aus: Bei den Freisetzungskosten belegen die USA Platz 1, Deutschland liegt auf Rang 100; bei der Flexibilität der Lohnbestimmung rangieren die USA auf Platz 18, Deutschland auf Platz 102; bei den Arbeitnehmerrechten belegt Deutschland Rang 8, die USA Rang 81; in der Besteuerung des Faktors Arbeit liegt Deutschland auf Rang 99, die USA auf Rang 29.

Die Lohnstückkosten geben an, wie hoch die Arbeitskosten je Wertschöpfungseinheit sind. Im internationalen Vergleich produziert das Verarbeitende Gewerbe in Deutschland vergleichsweise teuer. Laut einer Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (2020), die 28 Industrieländer umfasst, wies Deutschland im Jahr 2018 die sechsthöchsten Lohnstückkosten auf. Demnach waren die Lohnstückkosten in den USA 21 Prozent niedriger, bei einer gleichzeitig um 18 Prozent höheren Produktivität (Wertschöpfung je Arbeitsstunde).¹⁰ Die USA lagen bei der Produktivität auf Rang 2, Deutschland auf Platz 9 unter den 28 Industriestaaten. Die deutsche Lohnstückkostenposition hat sich im Jahr 2019 zudem weiter verschlechtert: Laut OECD stiegen die Lohnstückkosten im Verarbeitenden Gewerbe in Deutschland gegenüber 2018 um 6,4 Prozent – vor allem deshalb, weil die Wertschöpfung je Arbeitsstunde um 3,5 Prozent sank. In den EU-28-Staaten sowie in den Euro-Staaten haben sich die Lohnstückkosten mit 3,3 Prozent deutlich langsamer erhöht. Auch in den USA blieb der Anstieg der Lohnstückkosten im Jahr 2019 mit 2,8 Prozent weit hinter dem deutschen Wert zurück.¹¹

Seit den 1990er Jahren gehen in Deutschland die Produktivitätssteigerung (Richtung 1 %) und damit auch das volkswirtschaftliche Potentialwachstum zurück (SVR, 2019).¹² Seit Mitte der 2000er Jahre ist in den USA ein ähnlicher Trend erkennbar, allerdings stieg das Wachstum der Arbeitsproduktivität zuletzt wieder auf 1,9 Prozent im Jahr 2019.¹³ In den USA ist seit der Finanzkrise 2008/09 eine Seitwärtsbewegung in der Produktivität des Maschinenbaus („Machinery“) zu beobachten.¹⁴ Im deutschen Maschinen- und

¹⁰ <https://www.iwd.de/artikel/deutsche-lohnstueckkosten-steigen-besonders-schnell-462525/>

¹¹ <https://fred.stlouisfed.org/series/LCULMN01USA661S>

¹² Die Verlangsamung der Produktivitätssteigerung ist sowohl für die Arbeitsproduktivität (Richtung 1%) als auch die Totale Faktorproduktivität (Richtung 0,5%) zu beobachten; Quelle: SVR (2019): Jahresgutachten 2019, S. 89-95.

¹³ Das Wachstum der Totalen Faktorproduktivität liegt in den USA seit 2011 stets unterhalb von 1%, während es in den 2000er Jahren mehrfach deutlich über 1% lag; <https://fred.stlouisfed.org/series/MPU4900063>; <https://fred.stlouisfed.org/series/MPU4900013>

¹⁴ BLS (2020): <https://www.bls.gov/charts/productivity-mining-manufacturing/indexes-by-industry.htm>

Anlagenbau ist die gemessene Produktivität in den Jahren nach der Finanzkrise sogar gesunken.¹⁵ Bei gleichzeitig steigenden Arbeitskosten ergibt sich somit auch für den deutschen Maschinen- und Anlagenbau eine Verschlechterung der Lohnstückkostenposition. Deutschland ist im Jahr 2019 mit Arbeitskosten von 45,30 Euro pro Stunde der zweit teuerste EU-Maschinenbau-Standort¹⁶; der durchschnittliche Bruttojahresverdienst vollzeitbeschäftigter Arbeitnehmer im Maschinenbau in Deutschland beträgt 62.662 Euro.¹⁷

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: Bidens Wahlprogramm sieht eine Erhöhung des auf Bundesebene geltenden Mindestlohns von derzeit 7,25 USD auf 15 USD bis 2026 vor. Gleichzeitig zielen die Demokraten auf eine Stärkung der Gewerkschaften und Arbeitnehmerrechte sowie eine bessere Überwachung von Arbeits- und Sozialstandards ab, wohingegen die Trump-Administration auf Deregulierung setzte. Dabei sollen auch Lohnungleichheiten zwischen verschiedenen Ethnien sowie zwischen Mann und Frau bekämpft werden. Darüber hinaus soll ein System implementiert werden, das allen Arbeitnehmern eine Bezahlung von Krankheitstagen und Elternzeit ermöglicht. Je nachdem, inwieweit diese Pläne durchgesetzt werden können, ist mit einem mehr oder weniger starken Anstieg der Arbeitskosten in den USA zu rechnen. Bleibt die Produktivitätsentwicklung hinter diesem Anstieg zurück, werden sich die Lohnstückkosten in den USA erhöhen. Generell dürfte die stärkere Adressierung von Arbeitnehmerinteressen zu einer leichten Annäherung an die deutschen Arbeitsmarktverhältnisse führen, indem sich die USA beim „GCI 4.0“ im Bereich der Arbeitnehmerrechte verbessern, während sich ihre Platzierung bei den Freisetzungskosten und der Lohnflexibilität voraussichtlich verschlechtert.

Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit – Forderungen des VDMA: Bei einer weitreichenden Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Vorhaben der Demokraten könnte sich die deutsche Lohnstückkostenposition im Vergleich zu den USA etwas verbessern. Dennoch bleibt die Position Deutschlands im Bereich der Lohnstückkosten sowie der Arbeitsmarktflexibilität ausbaufähig.

Daher fordert der VDMA eine Modernisierung des deutschen Arbeitsmarkts. Hierzu zählen Lockerungen bei befristeten Arbeitsverhältnissen und Arbeitnehmerüberlassung, eine Reform des Kündigungsschutzes mit einer optionalen Abfindung, eine Flexibilisierung des Arbeitszeitgesetzes (ArbZG) sowie größere betriebliche Gestaltungsspielräume bei Flächentarifverträgen. In Anbetracht der fortschreitenden Digitalisierung werden pauschale gesetzliche Regelungen in Zukunft noch weniger passgenaue Antworten auf ein Arbeiten 4.0 liefern.

¹⁵ Rammer, Christian, Angela Jäger, Bastian Krieger, Christian Lerch, Georg Licht, Bettina Peters und Alfred Spielkamp (2018), Produktivitätsparadoxon im Maschinenbau, IMPULS-Stiftung, Mannheim und Karlsruhe.

¹⁶ VDMA-Schätzung

¹⁷ Statistisches Bundesamt (2020): https://www.destatis.de/DE/Themen/Arbeit/Verdienste/Verdienste-Verdienstunterschiede/Publikationen/Downloads-Verdienste-und-Verdienstunterschiede/arbeitnehmerverdienste-lange-reihe-pdf-2160240.pdf?__blob=publicationFile (S. 101)

3. Infrastruktur

Eine verlässliche Infrastruktur in den Bereichen Mobilität, Transport sowie Energie- und Wasserversorgung ist Grundvoraussetzung für das Florieren einer jeden Volkswirtschaft. Hier belegt Deutschland laut „GCI 4.0“ insgesamt den 8. Platz und schneidet damit besser ab als die USA, die auf dem 13. Rang liegen. Dieser Vorteil Deutschlands ist vor allem auf die bessere Bewertung der Transportinfrastruktur zurückzuführen, wo Deutschland auf Platz 7 vor den USA auf Platz 12 rangiert. In dieser Teildimension werden die Qualität (Dichte, Konnektivität, Effizienz) des Straßen-, Schienen-, Luft- und Wasserverkehrsnetzes evaluiert. Bei der Energie- und Wasserversorgung erzielen beide Länder hohe Scores, wobei Deutschlands Vorsprung marginal ist.

Der Maschinen- und Anlagenbau ist in mehrerer Hinsicht insbesondere auf eine hochwertige digitale Infrastruktur angewiesen: Als Anbieter und Anwender von Digitalisierungstechnologien, aber auch als Lieferant von Maschinendaten für die vernetzte Industrie 4.0. Im Bereich der digitalen Infrastruktur misst der „GCI 4.0“ mit der Säule „ICT adoption“ die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in der Bevölkerung. Hier belegen die USA den 27. Platz, Deutschland sogar nur den 36. Platz. Fraglich ist jedoch, inwieweit die herangezogene Anzahl von Abonnements in den Bereichen Mobiltelefone sowie Breitband- und Glasfaser-Internet die Qualität der digitalen Infrastruktur messen kann. Daher wird an dieser Stelle zusätzlich ein stärker auf die digitale Leistungsfähigkeit ausgerichteter Index herangezogen: Der Internationale Digitalisierungsindex (I-DESI) misst unter anderem auch die Breitbandabdeckung, einschließlich Geschwindigkeit und Erschwinglichkeit. In dieser Konnektivitäts-Dimension lag Deutschland im Jahr 2016 auf Platz 16 von 45 Ländern, mit 64 Punkten leicht besser als der OECD-Durchschnitt mit 63,3 Punkten. Die USA lagen mit 71 Punkten auf Rang 11. Insgesamt belegte Deutschland den 17. Rang im I-DESI, die USA den 14. Rang.¹⁸ Aktuellere Daten liegen nur für den Digitalisierungsindex auf EU-Ebene (DESI) vor¹⁹: Hier nimmt Deutschland im Jahr 2020 in der Konnektivitäts-Dimension den 8. Platz unter den 28 EU-Staaten ein und machte damit seit 2016 drei Plätze gut. Vor allem bei der mobilen Breitbandabdeckung machte Deutschland zuletzt deutliche Fortschritte. In der OECD-Breitbandstatistik wird darüber hinaus der Anteil der Glasfaserverbindungen an den gesamten stationären Breitbandanschlüssen erfasst: Hier belegt Deutschland mit einem Anteil von 4,1 Prozent im Jahr 2019 den enttäuschenden 33. Platz unter den 37 OECD-Ländern. Der durchschnittliche Anteil in der OECD liegt bei 28 Prozent.²⁰ Dieser Indikator beruht aber wiederum auf Abonnementzahlen und ist somit das Ergebnis von Angebot und Nachfrage. In Deutschland nimmt DSL/VDSL die dominierende Stellung unter den stationären Breitbandanschlüssen ein. Auch die USA liegen mit einem Glasfaser-Anteil von 15,8 Prozent deutlich unter dem OECD-Durchschnitt auf Rang 28.

¹⁸ Ranking basierend auf Europäische Kommission (2018): <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/international-digital-economy-and-society-index-2018>

¹⁹ Europäische Kommission (2020): <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/digital-economy-and-society-index-desi>

²⁰ OECD (2020): <https://www.oecd.org/sti/broadband/broadband-statistics/>

Spitzenreiter ist Korea mit einem Anteil von 82,8 Prozent. Auf Grundlage der genannten Daten haben die USA im Bereich Digitalisierung einen Vorteil gegenüber Deutschland.

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: In Bidens Wahlprogramm werden zur Stärkung des Wirtschaftswachstums und gleichzeitig zur Erreichung sozialpolitischer Ziele umfangreiche Investitionen in Infrastruktur, Betreuungsangebote, saubere Energie und Mobilität sowie kleine und mittlere Unternehmen gefordert, um so Beschäftigung mit guten Einkommensmöglichkeiten zu schaffen. Dabei plant Biden mit Investitionen in eine moderne und nachhaltige Infrastruktur in Höhe von 2 Bio. USD. Dieses Investitionsprogramm umfasst Modernisierungen der Verkehrs- und Transportinfrastruktur, Verbesserungen des öffentlichen Verkehrsnetzes, den Breitbandausbau, die Schaffung eines emissionsfreien Energiesektors bis 2035, Investitionen in die Energieeffizienz von Gebäuden sowie die Förderung von Innovationen im Bereich sauberer Energietechnologien. Biden formuliert das klare Ziel einer klimaneutralen US-Wirtschaft bis 2050 und strebt damit einen eklatanten Wandel in der Klimapolitik im Vergleich zur Trump-Administration an. In seinem Plan zur Bekämpfung des Klimawandels sind 1,7 Bio. USD auf Bundesebene vorgesehen, die zusätzlich Investitionen in Höhe von mehr als 5 Bio. USD auf Ebene der Bundesstaaten, auf lokaler Ebene und im Privatsektor anreizen sollen. Herzstück dieses Plans ist eine „Clean Energy Revolution“, die die USA bis 2030 in die weltweite Führungsposition im Bereich der erneuerbaren Energien (Forschung, Investitionen, Kommerzialisierung, Herstellung und Export) bringen soll.

Ein weiterer Biden-Plan zielt auf die Förderung inländischer Produktion und den Wiederaufbau der industriellen Basis ab („make it here“), unterfüttert mit einem Gesamtvolumen von 700 Mrd. USD. Ein 400 Mrd. USD umfassendes öffentliches Beschaffungsprogramm soll dabei Impulse für wichtige Sektoren (Stahl, Autos bis hin zu Robotik und Biotechnologie) liefern und durch die Verschärfung von Buy-American-Regeln die Nachfrage nach amerikanischen Produkten, Materialien und Dienstleistungen steigern.²¹ Im Wahlprogramm wird das optimistische Bild gezeichnet, dass die USA durch die damit einhergehende stabile Inlandsnachfrage zu alter industrieller Stärke zurückkehren und in der Folge auch ihre industriellen Exporte ausweiten können, vor allem in der sauberen Energie- und Antriebstechnik (z. B. Batterietechnologie für E-Autos). Inwieweit das geplante Beschaffungsprogramm tatsächlich zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit der US-Industrie beitragen kann, bleibt fraglich, insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich US-Firmen im Rahmen der öffentlichen Beschaffung dann gerade keiner internationalen Konkurrenz stellen müssen. Andererseits könnte ein verlässlicher Heimmarkt zu Wachstum und Skaleneffekten in US-Firmen beitragen und so eine verbesserte Ausgangssituation für internationale Wettbewerbsfähigkeit schaffen.

²¹ In Ergänzung zu „Buy American“ sollen als „Buy America“-Vorgaben bezeichnete Regeln sicherstellen, dass im Rahmen von Verkehrsprojekten verwendeter Stahl sowie Eisen und Industrieprodukte in den USA abgebaut, verschmolzen und gefertigt werden müssen.

„Buy American“ ist kein neuartiges Instrument, sondern geht auf den im Jahr 1933 vom Kongress verabschiedeten und noch heute gültigen „Buy American Act“ zurück. Die Demokraten kritisieren, dass dessen Regelungen zu häufig umgangen werden bzw. nicht in ausreichendem Maße die öffentliche Beschaffung durch amerikanische Unternehmen sicherstellen. Neben „Buy American“ fordern die Demokraten auch die Implementierung von „Buy Clean“-Regeln für staatlich geförderte Projekte, um so die Nachfrage nach umwelt- und klimafreundlichen Rohstoffen anzukurbeln. Des Weiteren befürworten die Demokraten die Schaffung einer Infrastruktur-Bank zur Mobilisierung öffentlicher und privater Mittel für Infrastrukturprojekte von nationaler oder regionaler Bedeutung, bei denen ebenfalls „Buy American“- und „Buy Clean“-Regeln befolgt werden sollen.

Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit – Forderungen des VDMA: Angesichts der geplanten, umfangreichen Investitionsprogramme für Infrastrukturmodernisierungen sowie den Ausbau der Digitalisierung und der erneuerbaren Energien besteht die Hoffnung, dass davon auch die europäische Investitionsgüterindustrie profitieren kann. Wie stark dieser Nachfrageeffekt sein wird, hängt jedoch maßgeblich von der Umsetzung der „Buy American“-Regeln ab. Zumindest im Rahmen des öffentlichen Beschaffungsprogramms dürften deutsche und europäische Anbieter weitgehend außen vor bleiben, sofern sie keine Produktionsstätte/Tochtergesellschaft in den USA besitzen. Zusätzliche Absatzchancen könnten sich für deutsche Anbieter vor allem dort bieten, wo es wenige US-Anbieter gibt. Von der klaren Wende in der US-Klima- und Energiepolitik, die mit massiven Investitionen in erneuerbare Energien einhergeht, sollten aber auch der deutsche und europäische Maschinen- und Anlagenbau profitieren können.

Das EU-Pendant zu Bidens „Clean Energy Revolution“ ist der „Green Deal“, der ebenfalls die Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 anstrebt. Auch im Rahmen des EU-Haushalts und des Aufbaufonds „Next Generation EU“ sollen 30 Prozent der Mittel zur Erreichung der EU-Klimaziele verwendet werden. Diese massiven Investitionen bieten eine riesige Chance für die Realisierung einer klimaneutralen Wirtschaft, gerade wenn die USA ähnliche Anstrengungen unternehmen. Für die erfolgreiche Umsetzung der Investitionsvorhaben braucht es verlässliche, technologieneutrale politische Rahmenbedingungen. Dabei müssen marktwirtschaftliche Instrumente Vorrang vor ordnungsrechtlichen Eingriffen haben. Die Energiewende muss sektorübergreifend und mithilfe digitaler Technologien angegangen werden, basierend auf einem fairen Wettbewerb für alle Technologien. Dabei müssen Umweltverträglichkeit, Versorgungssicherheit und Wirtschaftlichkeit gleichgewichtig berücksichtigt werden. Ebenso ist die Erhöhung der Energieeffizienz ein zentraler Bestandteil der Energiewende.

In der digitalen Infrastruktur hat Deutschland Nachholbedarf. Der VDMA fordert den flächendeckenden und leistungsstarken Ausbau der digitalen Infrastruktur mit hoher Netzabdeckungsqualität (hohe Datenrate, geringe Ausfallwahrscheinlichkeit, geringe Latenz). Eine vernetzte Industrie benötigt Echtzeitfähigkeit und verlässliche Reaktionszeiten. Entsprechend muss für industrielle Anwendungen ein

flächendeckendes 5G-Netz sichergestellt sein. Beim Vorantreiben der Digitalisierung muss auch die europäische Ebene im Sinne eines digitalen Binnenmarktes mitgedacht werden. Darüber hinaus gehören zu einer digitalen Infrastruktur auch Cyberresilienz und Cyberabwehr.

4. Innovationsfähigkeit

In der Innovationsfähigkeit belegt Deutschland im „GCI 4.0“ seit 2017 kontinuierlich den 1. Platz, während die USA stets auf dem 2. Platz folgen. Deutschland belegt zwar in keiner Teildimension den 1. Platz, schneidet aber insgesamt am besten ab. Besonders gute Ergebnisse erzielt Deutschland im Bereich Forschung und Entwicklung mit dem 3. Rang bei wissenschaftlichen Publikationen, dem 5. Platz bei Patentanmeldungen sowie dem 4. Rang bei der Bedeutsamkeit von Forschungseinrichtungen. Ausbaufähig sind die Ausgaben für Forschung und Entwicklung (Rang 8) sowie Forschungskollaborationen über mehrere Stakeholder hinweg (Rang 7). Die USA belegen bei den wissenschaftlichen Publikationen und der Bedeutsamkeit von Forschungseinrichtungen jeweils den 1. Platz sowie im Bereich der Forschungskollaborationen den 2. Platz, schneiden jedoch bei den Patentanmeldungen (Rang 13) und den F&E-Ausgaben (Rang 11) schlechter ab. Laut OECD-Statistik wurden im Jahr 2018 in Deutschland 3,13 Prozent des BIPs für Forschung und Entwicklung ausgegeben, während es in den USA nur 2,83 Prozent waren.²² Davon wurden in Deutschland knapp 28 Prozent staatlich finanziert, in den USA waren es rund 23 Prozent.

Im Bloomberg Innovation Index für das Jahr 2020 schob sich Deutschland nach dem 2. Platz im Jahr 2019 auf Platz 1 von 60 untersuchten Ländern, während sich die USA von Platz 8 auf 9 verschlechterten. In diesem Index punktet Deutschland neben den Patentanmeldungen vor allem durch seine Dichte an High-Tech-Unternehmen sowie die Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe. Dies USA weisen hier sogar die stärkste Patentaktivität und die höchste Dichte an High-Tech-Unternehmen auf, müssen jedoch ihrer geringeren Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe (Deindustrialisierung) Tribut zollen. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes an der Gesamtwertschöpfung ist in den USA von 15,1 Prozent im Jahr 2000 auf 10,9 Prozent im Jahr 2019 gesunken, während Deutschland in den vergangenen 20 Jahren einen relativ konstanten Wert von ca. 22 Prozent aufwies.²³ Als Problemzone macht Bloomberg sowohl für die USA als auch Deutschland die Effizienz der tertiären Bildung aus, die unter anderem die Zahl der jährlich neuen Absolventen in Wissenschaft und Technik berücksichtigt.

²² Nach Angaben des Stifterverbands (2020) sind im Jahr 2019 in Deutschland 3,17 Prozent des Bruttoinlandsproduktes (BIP) in Forschung und Entwicklung investiert worden. Demnach gaben die Unternehmen 75,6 Milliarden Euro aus, 4,8 Prozent mehr als 2018; <https://www.stifterverband.org/forschung-und-entwicklung>

²³ BEA (2020): <https://apps.bea.gov/iTable/iTable.cfm?reqid=150&step=2&isuri=1&categories=gdpixind>; Eurostat (2020): <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>

Weitere Faktoren, die die Innovationsfähigkeit einer Volkswirtschaft, insbesondere im Hinblick auf die Etablierung von Innovationen am Markt, beeinflussen, werden im „GCI 4.0“ unter der Säule „Unternehmensdynamik“ subsumiert. Diese umfassen den Zeit- und Kostenaufwand von Unternehmensgründungen, das Insolvenzsystem sowie die Unternehmerkultur. Hier belegen die USA insgesamt den 1. Platz, während Deutschland auf dem 5. Platz liegt. Dabei schneiden die USA insbesondere in der Unternehmerkultur²⁴, aber auch beim Gründungsaufwand besser ab als Deutschland. Sowohl beim Zeitaufwand (USA: 31., Deutschland: 47.) als auch bei den monetären Kosten (USA: 24., Deutschland: 72.) der Unternehmensgründung liegen beide Länder nur im Mittelfeld. Beim Insolvenzrecht befinden sich beide Länder gleichauf auf Rang 1.

Ein weiterer Faktor für Unternehmensgründungen besteht in der Verfügbarkeit von Wagniskapital. Dieser Aspekt wird beim „GCI 4.0“ in der Säule „Finanzsystem“ bewertet: Die USA belegen den 1. Platz, Deutschland den 7. Platz. In seinem Jahresgutachten 2019/20 diagnostiziert der Sachverständigenrat einen Rückgang der Wirtschaftsdynamik (Gründungen und Schließungen) in Deutschland und empfiehlt die Gründungsdynamik, mit einer besseren Verfügbarkeit von privatem Wagniskapital anzukurbeln. Für die Gründungs- und Wachstumsfinanzierung von Start-ups werden insbesondere Wagniskapitalgeber benötigt. Wagniskapital (Venture Capital) gehört zur Anlageklasse des Private Equity und bezeichnet außerbörsliches Beteiligungskapital. Im Vergleich zu anderen entwickelten Volkswirtschaften spielen Wagniskapitalinvestitionen in Deutschland bislang eine geringe Rolle, auch wenn sie in den vergangenen Jahren an Bedeutung gewonnen haben. So wurden laut OECD im Jahr 2018 etwa 2,14 Mrd. USD an Wagniskapital in Deutschland investiert (0,055 % des BIP), was einem Anstieg der Investitionen von knapp 230 Prozent relativ zum Jahr 2010 entspricht. In den USA haben sich die Investitionen im selben Zeitraum mit 135,6 Mrd. USD im Jahr 2019 (0,633 % des BIP) mehr als vervierfacht. Die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW, 2017) schätzt die Finanzierungslücke in der Start-up- und frühen Wachstumsphase in Deutschland auf 500 bis 600 Mio. Euro pro Jahr.²⁵

In der Innovationsfähigkeit nehmen sowohl die USA als auch Deutschland weltweite Spitzenpositionen ein. Bei einer engeren Definition der Innovationsfähigkeit ohne Berücksichtigung der Unternehmensdynamik hat Deutschland die Nase vorn.

²⁴ Basierend auf Umfragen werden dabei Einstellungen der Bevölkerung zu unternehmerischem Risiko, die Bereitschaft des Senior Managements, Befugnisse zu delegieren, das Wachstum innovativer Unternehmen sowie die Akzeptanz disruptiver, risikoreicher Geschäftsideen in Unternehmen berücksichtigt.

²⁵ KfW (2017), KfW gründet Tochtergesellschaft für Beteiligungsfinanzierung, Pressemitteilung, KfW Bankengruppe, Frankfurt am Main, 30. Juni; [https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_423745.html#:~:text=Die%20KfW%20wird%20ihre%20Aktivit%C3%A4ten,2018%20eine%20eigene%20Tochtergesellschaft%20gr%C3%BCnden.&text=Die%20neue%20Gesellschaft%20wird%20k%C3%BCnftig,\(VC\)%20b%C3%BCndeln%20und%20erweitern.](https://www.kfw.de/KfW-Konzern/Newsroom/Aktuelles/Pressemitteilungen-Details_423745.html#:~:text=Die%20KfW%20wird%20ihre%20Aktivit%C3%A4ten,2018%20eine%20eigene%20Tochtergesellschaft%20gr%C3%BCnden.&text=Die%20neue%20Gesellschaft%20wird%20k%C3%BCnftig,(VC)%20b%C3%BCndeln%20und%20erweitern.)

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: Die industrielle Wertschöpfung will Biden durch sein auf den Kauf amerikanischer Produkte ausgerichtetes öffentliches Beschaffungsprogramm, Infrastrukturinvestitionen sowie staatliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung stärken (siehe Abschnitt 3. Infrastruktur). Innerhalb des 700 Mrd. USD schweren „Make-it-here“-Programms sind Investitionen im Umfang von 300 Mrd. USD in Forschung und Entwicklung, insbesondere Zukunftstechnologien (Elektromobilität, 5G-Technologie, Breitband, Künstliche Intelligenz) veranschlagt, die die Innovationskraft der Wirtschaft stärken sollen. Dieses Programm ist als Antwort auf Chinas „Made in China 2025“-Agenda zu verstehen. Darüber hinaus sollen die bereits erwähnten Buy-American-Regeln künftig auch auf andere öffentlich geförderte Bereiche jenseits der öffentlichen Beschaffung ausgedehnt werden. Explizit erwähnt wird in diesem Kontext die staatliche Förderung von Forschung und Entwicklung: Unternehmen, die staatliche Fördergelder zur Entwicklung neuer Produkte genutzt haben, sollen dazu verpflichtet werden, diese anschließend auch in den USA herzustellen (Verhinderung des Phänomens „invent it here, make it there“). Zudem soll die US-Regierung einen Anteil an den Einnahmen aus profitablen Erfindungen, die aus staatlicher F&E-Förderung hervorgegangen sind, erhalten. Die Investitionen in Forschung und Entwicklung sollen zur Etablierung neuer Technologie- und Innovationszentren in bislang unterrepräsentierten Gegenden beitragen und dabei helfen, insbesondere Frauen und People of Color als neue Innovatoren zu gewinnen. Kleinen Unternehmen sollen die Finanzierungsmöglichkeiten zur Kommerzialisierung neuer Technologien erleichtert werden. Als Vorbild wird hier das Small Business Innovation Research (SBIR)-Programm genannt, welches kleinen Unternehmen, die in Abstimmung mit Forschungseinrichtungen durch Konzept- und Prototypentwicklung an der Kommerzialisierung von Forschung und Entwicklung arbeiten, Kapital bereitstellt. Des Weiteren sollen Innovationsnetzwerke, die Universitäten, Community Colleges, Unternehmen, Gewerkschaften und Regierung verknüpfen, ausgeweitet werden („Manufacturing Innovation Partnerships“).

Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit – Forderungen des VDMA: Deutschlands weltweit führende Position in der Innovationsfähigkeit darf nicht dazu verleiten, die Anstrengungen im Bereich Forschung und Entwicklung zurückzufahren. Im Gegenteil: In Anbetracht schneller technologischer Entwicklungen und großer Herausforderungen in der Bekämpfung des Klimawandels ist eine Intensivierung der Forschung, gerade in den Bereichen Energie- und Antriebstechnik, Industrie 4.0 sowie Künstliche Intelligenz, essenziell. Der Maschinen- und Anlagenbau ist dabei eine Schlüsselindustrie, um neue Technologien zu integrieren und zur Anwendung zu bringen. Zur Verbesserung des Wissens- und Technologietransfers müssen Forschungskollaborationen über mehrere Stakeholder hinweg gefördert werden. Die Industrielle Gemeinschaftsforschung des Bundeswirtschaftsministeriums stellt hierfür ein geeignetes Instrument dar und sollte entsprechend ausgedehnt werden.

Des Weiteren fordert der VDMA die Entdeckung der steuerlichen Forschungsförderung (Forschungszulage) in Deutschland. Auch die Zusammenarbeit auf europäischer Ebene muss im Rahmen des Programms „Horizont Europa“ ausgebaut werden. Entscheidend bei aller staatlicher Förderung von Forschung und Entwicklung ist eine technologieoffene Herangehensweise ohne lenkende Eingriffe. Nur so können optimale Lösungen durch wissenschaftliche Erkenntnisse und Durchsetzungsvermögen am Markt realisiert werden. Um insbesondere die Innovationskraft neu gegründeter Unternehmen voll ausschöpfen zu können, müssen in Deutschland die Voraussetzungen für die Bereitstellung von Wagniskapital verbessert werden.

5. Bildung und Fähigkeiten der Arbeitskräfte

In der Dimension „Skills“ des „GCI 4.0“ belegt Deutschland den 5. Platz, die USA liegen auf Rang 3. Deutschland weist die höchste Zahl an durchschnittlichen Bildungsjahren auf, während sich die USA besonders durch die einfache Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte auszeichnen (Platz 1). In diesem Teilkriterium belegt Deutschland nur den 20. Rang. Die Qualität der beruflichen Ausbildung wird in beiden Ländern ähnlich bewertet: Deutschland rangiert hier auf dem 7. Platz, die USA folgen auf Rang 8. Bei den digitalen Kompetenzen der Arbeitskräfte schneiden die USA mit Platz 12 besser ab als Deutschland (21.) Laut OECD-Statistik lag Deutschland mit Ausgaben für Bildungseinrichtungen in Höhe von 4,2 Prozent des BIPs im Jahr 2017 unter dem OECD-Durchschnitt von 4,9 Prozent. Die USA bewegten sich dagegen mit 6,1 Prozent klar über dem OECD-Durchschnitt. Insgesamt scheinen die USA im Themenkomplex „Bildung und Fähigkeiten der Arbeitskräfte“ einen Vorteil gegenüber Deutschland zu haben.

Die sehr gute Bewertung der USA in der Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte bedeutet allerdings nicht, dass es in sämtlichen Branchen keinerlei Schwierigkeiten gibt, geeignetes Personal zu finden. Gerade die hochgradige Flexibilisierung des US-Arbeitsmarktes stellt viele Industrieunternehmen vor Herausforderungen, da die Dauer der Beschäftigung von ausgebildeten Fachkräften in Unternehmen aufgrund der größeren Bereitschaft zu und Leichtigkeit von Jobwechseln wesentlich geringer ist im Vergleich zu Deutschland. Dies behindert die Entwicklung unternehmens- und produktspezifischer Fähigkeiten. Besonders im Verarbeitenden Gewerbe und im Spitzentechnologiesektor wird daher das deutsche System der dualen Ausbildung zum Vorbild genommen, um Facharbeiter auszubilden. Ein Beispiel ist hier das Ausbildungsprogramm des Industry Consortium for Advanced Technical Training (ICATT) nach deutschem Standard mit Fokus auf komplexe Technologien in der Herstellung und Logistik. Das Michigan Advanced Technician Training Program (MAT2) bietet Ausbildung im Bereich Mechatroniker, Zerspanungsmechaniker, Technischer Produktdesigner sowie IT nach deutschem Standard an. Beide Programme wurden unter maßgeblicher Beteiligung der Deutsch-Amerikanischen Handelskammer Midwest (German American Chamber of Commerce of the Midwest) etabliert.

Wahlkampfposition Bidens und Einordnung: Bidens Wahlprogramm sieht die Förderung (technischer) Aus- und Weiterbildungsprogramme vor. Spezielle Programme zum Ausbau digitaler, statistischer und technischer Fähigkeiten sollen vom Arbeitsministerium gefördert werden. Dabei soll insbesondere auch bislang unterrepräsentierten Bevölkerungsgruppen (Frauen, People of Color) der Weg zu gutbezahlten Industriebjobs geebnet werden. Des Weiteren soll der Zugang zu tertiären Bildungsprogrammen erleichtert werden, z. B. indem Familien mit einem Einkommen von unter 125.000 USD keine Studiengebühren zahlen müssen, ebenso wie durch die Ausweitung kostenfreier Ausbildungsprogramme (Investitionen in Höhe von 50 Mrd. USD). In Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften will Biden eine neue Generation registrierter Berufsausbildungen entwickeln, die beispielsweise eine 18-monatige Praxisphase mit ausgewählten Hochschulkursen kombinieren. Für die Dauer von Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Umschulungsprogrammen soll Arbeitslosengeld fortgezahlt werden, solange die Arbeitslosenrate erhöht ist.

Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit – Forderungen des VDMA: Von Bildungsreformen in den USA sind keine unmittelbaren Auswirkungen auf den Maschinen- und Anlagenbau zu erwarten. Für Unternehmen mit Produktionsstätten in den USA sind derartige Reformen allerdings für den Zugang zu Fachkräften durchaus relevant. Indirekt könnte ein erleichterter, finanzieller Zugang zu US-Universitäten den internationalen Wettbewerb um Auslandsstudierende erhöhen. Wie sich an der bei gesamtwirtschaftlicher Betrachtung schlechteren Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte in Deutschland zeigt, ist die Fachkräftesicherung eine zentrale Herausforderung für die deutsche Politik. Abbruchquoten in MINT-Studiengängen müssen reduziert werden, ohne die Qualität der Ausbildung zu beschneiden. Eine Möglichkeit dazu besteht in der besseren schulischen Vorbereitung auf die Anforderungen dieser Studiengänge, beispielsweise durch ein Schulfach „Technik“. Grundsätzlich müssen in den Bildungseinrichtungen IKT-Kompetenzen gezielt gefördert werden. Dazu müssen auch Lehrkräfte entsprechend weitergebildet werden. Ebenso müssen mehr Frauen für technische Berufe gewonnen werden. Das internationale Ansehen des deutschen dualen Ausbildungssystems verdeutlicht die Wichtigkeit einer Stärkung dieses Systems.

Kontakt im VDMA

Florian Schneider
Referent
VDMA Wirtschaftspolitische Grundsatzfragen
Telefon +49 69 6603-1218
E-Mail florian.schneider@vdma.org