

Dr. Ralph Wiechers
Abteilungsleiter



VDMA · Postfach 710864 · 60498 Frankfurt am Main · Germany

An den
Vorsitzenden des Finanzausschusses
des Deutschen Bundestages
Herrn Eduard Oswald MdB
Platz der Republik

Steuern

11011 Berlin

Telefon +49 69 66 03-14 65
Telefax +49 69 66 03-24 65
E-Mail ralph.wiechers@vdma.org
Datum 06. März 2006

**Entwurf eines Gesetzes zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung
hier: Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages am 8. März 2006**

Sehr geehrter Herr Oswald,

wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Gesetz zur steuerlichen Förderung von Wachstum und Beschäftigung sowie für die Einladung zur Anhörung des Finanzausschusses des Deutschen Bundestages.

Bei unseren Ausführungen konzentrieren wir uns auf die geplante Änderung der degressiven Abschreibung, i.e. der Abschreibung beweglicher Wirtschaftsgüter des abnutzbaren Anlagevermögens in fallenden Jahresbeträgen nach § 7 Abs. 2 EStG.

1. Die Diagnose: Anhaltender Investitionsstau mit schlimmen Folgewirkungen

Deutschland investiert zu wenig. In keinem der vergangenen fünf Jahre wurde das Investitionsniveau des – zugegebenermaßen guten – Jahres 2000 wieder erreicht. Die in jüngerer Vergangenheit zunehmende Dynamik bei den Ausrüstungsinvestitionen (2005: + 4 %; 2006: +6% lt. Prognose des ifo-Instituts vom Dezember 2005) genügt deshalb bis auf weiteres nicht, um das Niveau des Jahres 2000 wieder zu erreichen. Dem entsprechend wächst das gesamtwirtschaftliche Produktionspotential viel zu langsam, um den dringend benötigten Zuwachs an inländischen Arbeitsplätzen zu ermöglichen (Rückgang des Potentialwachstums von 1,5 % in 2000 auf aktuell „wenig mehr als ein Prozent“, so der Sachverständigenrat).

Die negativen Wirkungen der Investitionsschwäche für den Arbeitsmarkt und die Folgewirkungen für die öffentlichen Haushalte, die öffentlichen Investitionen in Bildung, Forschung und Infrastruktur etc. sind bekannt. Die Investitionsschwäche bedeutet der Ten-

Verband Deutscher Maschinen-
und Anlagenbau e.V.
Präsident:
Dr. Dieter Brucklacher
Hauptgeschäftsführer:
Dr. Hannes Hesse

**Abteilung
Steuern**

Lyoner Straße 18
60528 Frankfurt am Main, Germany
Telefon +49 69 66 03-13 92
Telefax +49 69 66 03-14 16
E-Mail steuern@vdma.org
Internet www.vdma.org

VDMA
Wir, die Investitionsgüterindustrie

denz nach auch ein Zurückfallen im Modernitätsgrad deutscher Produktionsanlagen. Während deutsche Hersteller alle Welt mit modernsten Ausrüstungen beliefern und damit für die wettbewerbsfähige Produktion moderner Güter ertüchtigen, geht die Modernisierung der deutschen Industrie im internationalen Maßstab zu langsam. Um die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft mittelfristig zu sichern und den Arbeitsmarkt wirksam zu entlasten wären mehrere Jahre mit zweistelligen Zuwachsraten bei den Ausrüstungsinvestitionen erforderlich.

2. Verbesserung der Abschreibungsbedingungen ist richtiger Ansatz, in der vorgeschlagenen Ausgestaltung aber teuer

In den nächsten Jahren muss die Politik mit Vorrang Anreize dafür setzen, dass im Inland verstärkt investiert wird, damit hier verstärkt Arbeitsplätze und Wertschöpfung entstehen und die Unternehmen die Grundlage für nachhaltig wettbewerbsfähige Produktion in Deutschland schaffen. Das Vorhaben der neuen Bundesregierung, für die Jahre 2006 und 2007 den Maximalsatz für die degressive Abschreibung für Abnutzung - im Folgenden kurz: AfA - auf 30 Prozent anzuheben und damit vorübergehend den Rechtsstand wiederherzustellen, wie er bis 2000 galt, ist deshalb ein wichtiges Signal, hinter das die Politik nicht zurückfallen darf.

Wir gehen davon aus, dass mit der Anhebung der degressiven AfA ein wirksamer Beitrag zur Belebung der Investitionstätigkeit geleistet wird. Allerdings ist eine flächendeckend stärkere Investitionskonjunktur nicht unbedingt zu erwarten. Laut einer Befragung des Ifo-Instituts München zu den Effekten dieser Maßnahme erwarten 11,5 Prozent der Unternehmen ein Mehr an Investitionen und 21,7 Prozent der Unternehmen ein Vorziehen ohnehin geplanter Investitionen. Mit anderen Worten: Annähernd neun von zehn Unternehmen wollen lediglich ohnehin für die kommenden Jahre geplante Investitionen vorziehen.

Begünstigt aber werden alle Investitionen, gleich ob bereits geplant oder zusätzlich vorgenommen. Damit aber wird die vorgeschlagene Maßnahme zu einer teuren Maßnahme. Die Bundesregierung rechnet in diesem Zusammenhang mit Kosten von insgesamt rund 4,4 Mrd. Euro. Sie werden weitgehend auf Mitnahmeeffekte entfallen: Selbst wenn es gelänge, bei den Unternehmen, die im Sinne der Ifo-Befragung mehr investieren wollen, eine Verdoppelung der Investitionen zu erreichen, würde durch diese Maßnahme ein Investitionswachstum von insgesamt nur rund 10 Prozent angestoßen. Der mit der Abschreibungserleichterung verbundene fiskalische Aufwand entfiel zu mehr als 90 Prozent auf Investitionsprojekte, die ohnehin vorgenommen worden wären.

Ein wesentlicher Grund für die ungünstige Relation von Aufwand und Ertrag der Anhebung der degressiven AfA ist neben der Begünstigung aller Investitionen die zeitliche Begrenzung auf zwei Jahre. Diese Befristung ist, so das Ergebnis mehrerer Gespräche mit Vertretern der Regierungskoalition, gewollt. Angestrebt wird vornehmlich ein konjunkturpolitisch motivierter Impuls, weniger ein nachhaltiges Wachstumssignal. Das ist vom Ansatz her verfehlt. Denn für die auf langfristig planbare Rahmenbedingungen angewiesenen, investierenden Unternehmen kommt es darauf an, über das Jahr 2007 hinaus mit verlässlichen Konditionen rechnen zu können.

3. VDMA plädiert mit Nachdruck für eine dauerhafte Verbesserung des Investitionsklimas in Deutschland

Die politischen Entscheidungsträger müssen deshalb schon bald deutlich machen, wohin bezüglich der Investitionsbedingungen die Reise nach 2007 gehen soll. Für mittel- und langfristige Investitionen brauchen der Maschinen- und Anlagenbau und seine Kunden umgehend klare Signale, dass die Politik alles, wirklich alles tun wird, um potentiellen Investoren über das vermutlich gut laufende Jahr 2006 hinaus ein investitionsfreundliches Umfeld zu bieten, insbesondere auch in steuerlicher Hinsicht. Ankündigungen einer erneuten Rückführung oder gar Streichung der degressiven AfA im Rahmen der geplanten grundlegenden Unternehmensteuerreform wie auch die Begehrlichkeiten, denen die steuerlichen Abschreibungen als vermeintliche Steuerbegünstigung bei der ständigen Suche nach Gegenfinanzierungsquellen ausgesetzt sind, sind denkbar ungeeignet, in Deutschland eine dauerhafte Investitionslaune aufkommen zu lassen. Hierzu bedarf es vielmehr eines breiten politischen Konsenses verlässlicher, d.h. auf Jahre garantierter Mindestbedingungen, an denen nicht ständig gerüttelt werden darf.

Wegen der Dringlichkeit, mehr Arbeitsplätze zu schaffen, und wegen der Aufgabe, für die Zukunft ein größeres gesamtwirtschaftliches Produktionspotential herzustellen, ist der Entlastung von Investitionen und damit auch Innovationen im Bereich der Unternehmensbesteuerung auch über das Jahr 2007 hinaus eine hohe Priorität einzuräumen. Hierzu schlägt der VDMA vor, im Anschluss an die nun zu beschließende Anhebung der degressiven AfA ab 2008 weitere Investitionsanreize zu setzen und Abschreibungserleichterungen für solche Investitionen einzuführen, die „zusätzliche Investitionen“ sind; damit sind Investitionen gemeint, die ein Unternehmen über das hinaus vornimmt, was es im Schnitt der vorangegangenen drei Jahre investierte. Solche Investitionen sollten, so unser Vorschlag, sofort vollständig abgeschrieben werden können.

4. Vorteile des VDMA-Vorschlages (1): Wenig Mitnahmeeffekte

Die Beschränkung der Abschreibungserleichterungen auf zusätzliche Investitionen schließt die Förderung der „unternehmensüblichen“ Investitionen aus. Damit werden Mitnahmeeffekte ganz erheblich erschwert. Sie konzentrieren sich auf den Teil der Unternehmen, die entweder daran denken, Investitionen gezielt zeitlich zu verlagern oder die ohnehin eine Ausweitung ihrer Investitionen über das Durchschnittsniveau der drei Vorjahre hinaus geplant haben. Und bei dieser Teilmenge der Unternehmen wird wiederum nur eine Teilmenge der Investitionen begünstigt. Insgesamt wird der Umfang der Investitionen, die eine Förderung bloß mitnehmen, durch die Beschränkung auf zusätzliche Investitionen erheblich reduziert.

5. Vorteile des VDMA-Vorschlags (2): Hohe Anreizwirkung

Um die Anreizwirkungen abzuschätzen, die von Abschreibungserleichterungen ausgehen, liegt ein Blick auf den geldwerten Vorteil der alternativen Maßnahmen nahe. Dieser geldwerte Vorteil liegt in dem Zinsvorteil, den ein Unternehmen dadurch erhält, dass es aufgrund schnellerer Abschreibung einen Teil seiner Steuerpflichten zeitlich verschieben kann. Vergleichsbasis bilden die derzeit noch geltenden Abschreibungsregeln (degressive AfA mit einem Maximalsatz von 20 %, kurz AfA 20).

Die AfA 30 bedeutet im Vergleich zur AfA 20 einen geldwerten Vorteil für das investierende Unternehmen in Höhe von rund 1,5 Prozent der Investitionssumme.

Beim VDMA-Vorschlag liegt der geldwerte Vorteil dagegen bei rund 6 Prozent – das wirkt wie ein Preisnachlass von 6 Prozent auf die zusätzlichen Investitionen. Damit sind deutlich stärkere Anreize verbunden, zusätzlich zu investieren.

5. Vorteile des VDMA-Vorschlags (3): Geringe Belastung der öffentlichen Haushalte

Die fiskalischen Kosten einer vollständigen Sofortabschreibung zusätzlicher Investitionen halten sich in engen Grenzen. Der Punkt ist: Durch die zusätzlichen Investitionen entstehen zusätzliche Arbeitsplätze und damit zusätzliche Wertschöpfung über den Tag hinaus, während sich die Belastung des öffentlichen Haushalts aufgrund der Sofortabschreibung auf das erste Jahr konzentriert. Schon nach kurzer Zeit machen die Steuererträge aufgrund der zusätzlichen Wertschöpfung die anfänglichen Haushaltsbelastungen mehr als wett. Hierzu eine überschlägige Rechnung¹:

- Je Mio. € zusätzlicher Investition ergeben sich aufgrund der Sofortabschreibung Steuerermindereinnahmen von 390 T€ (KSt + GewSt = 39 %)

Dem stehen an Entlastungen gegenüber

- Steuererträge aus dem inländischen Wertschöpfungsanteil der zusätzlichen Investitionen: Bei einem inländischen Wertschöpfungsanteil von 50 % (entspricht 500 T€) und einer Steuerlast von 39 % auf Kapitaleinkommen und 20 % auf Arbeitseinkommen fallen Steuerermehreinnahmen von 99 T€ an. Hinzu kommen zusätzliche Sozialabgaben in Höhe von 143 T€ (Summe 242 T€).
- Einkommenswirkungen der zusätzlichen Investitionen und die damit zu erzielenden zusätzlichen Steuereinnahmen: Wir unterstellen, dass je Mio. € Investitionen fünf zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden mit einer Wertschöpfung von je 60 T€ p.a., zusammen also 300 T€. Daraus erwachsen dem Fiskus zusätzliche Steuereinnahmen, die sich in unserer Modellrechnung auf 59,5 T€ summieren.
- Zusätzliches Aufkommen an Sozialabgaben: Gehört ebenfalls zu den positiven fiskalischen Effekten der zusätzlichen Investitionen. Die fünf zusätzlichen Arbeitsplätze ergeben zusätzliche 86 T€.
- Ersparte Kosten der Arbeitslosigkeit: Sie belaufen sich auf 18 T€ pro Kopf und Jahr. Unterstellt man, dass vier der fünf Arbeitsplätze von ehemals Arbeitslosen besetzt wurden, summiert sich dies auf 72 T€.
- Saldo der genannten Finanzwirkungen: Je 1 Mio. € zusätzlicher Investitionen gehen 390 T€ Steuerausfälle zu Lasten des Fiskus. Dem stehen im Jahr der Investition unmittelbar Mehreinnahmen in Höhe von 242 T€ (aufgrund der Herstellung der Investitionsgüter) und dann während der Nutzungsdauer der Investitionsgüter 217,4 T€ jährlich.

Schon zu Beginn sind die Steuerausfälle trotz Sofortabschreibung sehr begrenzt. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, dass die Steuerausfälle aufgrund der Sofortabschreibung

¹ Nachrichtlich zu den verwendeten Berechnungsgrundlagen: Wertschöpfung je Arbeitsplatz und Jahr 60 T€; Jahreslohn bzw. -gehalt einschließlich Sonderzahlungen 40 T€; Sozialabgaben 43 % je hälftig durch AG und AN zu erbringen = 2 x 8,6 T€; Steuern auf Kapitaleinkommen 3,9 T€ (KSt + GewSt = 39 %); ESt der Arbeitnehmer 8 T€ (ang. durchschnittlicher Steuersatz = 20 %); sonst. Lohnsatzkosten 1,4 T€.

einmalig anfallen, zusätzliche Steuern und Sozialabgaben und ersparte Kosten der Arbeitslosigkeit jedoch während der gesamten Nutzungsdauer der Investition. Der fiskalische Überschuss macht schon im zweiten Jahr das Defizit des ersten Jahres mehr als wett.

Soweit das Angebot einer Sofortabschreibung auf zusätzliche Investitionen wie erwünscht wirkt, wäre also binnen kurzem eine merkliche Entlastung der öffentlichen Haushalte einschließlich der sozialen Sicherungssysteme zu erwarten.

Diese Beurteilung relativiert sich natürlich, wenn dem man weniger günstige Arbeitsmarktwirkungen zusätzlicher Investitionen unterstellt. Allerdings sind die positiven Wirkungen relativ robust: Werden je Mio. € nicht fünf, sondern nur drei Arbeitsplätze geschaffen, saldieren sich die Effekte binnen zweier Jahre zu Null, und in den Folgejahren profitieren die öffentlichen Haushalte mit je gut 190 T€ durchaus ansehnlich.

6. Ergänzende Anmerkungen

Das hier vorgeschlagene Instrument ist beihilferechtlich unkritisch. Bei der vorgeschlagenen Regelung handelt es sich nicht um eine "Beihilfe" i.S.d. Art. 87 EGV, sondern um eine allgemeine Maßnahme der Konjunktur- und Wirtschaftspolitik. Derart allgemeine wirtschaftspolitische Maßnahmen sind nur dann als Beihilfe zu verstehen und gemäß Art. 87 EGV bei der Kommission anzumelden, wenn sie einen individualisierbaren Kreis von Unternehmen begünstigen. Dies ist jedoch mit dem Vorschlag nicht beabsichtigt. Sämtliche Unternehmen, die zusätzliche Investitionen tätigen, kommen in den Genuss der kürzeren Abschreibungsfristen, ohne dass hier eine Differenzierung nach Größe der Unternehmen oder Branchenzugehörigkeit vorgenommen wird.

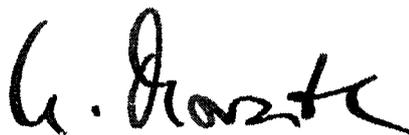
Es bestehen gewisse Anreize, das bei dem hier vorgeschlagenen Instrument inhärente Vermeidung von Mitnahmeeffekten durch die Ausgründung von Firmen zu umgehen. Durch gezielte Unternehmensgründungen lässt sich erreichen, dass das Kriterium „Durchschnitt der Investitionen in den vorangegangenen drei Jahren“ den Wert Null annimmt und das Unternehmen folglich sämtliche Investitionen sofort absetzen kann. Diese Anreize sind auszuschalten, z.B. indem man nicht die Investitionsbilanz der so geschaffenen (Konzern-)Unternehmen zugrunde legt, sondern die konsolidierte Investitionsbilanz.

Das hier vorgeschlagene Kriterium „Durchschnitt der Investitionen in den vorangegangenen drei Jahren“ fand übrigens anfangs der 80er Jahre im Zusammenhang mit der „Mehrinvestitionszulage“ der Regierung Helmut Schmidt praktische Anwendung. Insofern sind verwaltungsbedingte Umsetzungsschwierigkeiten nicht zu erwarten.

Mit freundlichen Grüßen



Dr. Ralph Wiechers
Abteilungsleiter Steuern



Dr. Konrad Morath
Leiter VDMA Hauptstadtbüro