

Martin Clemens*, Clemens Fuest** und Jochen Wiegmann***

Investitionsförderung durch beschleunigte steuerliche Abschreibungen

Die künftige Entwicklung des Wohlstands in Deutschland wird entscheidend davon abhängen, dass es gelingt, wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die Investitionen und Beschäftigung fördern. Der Koalitionsvertrag der Ampel-Koalition enthält dazu unter anderem den Plan, eine »Investitionsprämie für Klimaschutz und digitale Wirtschaftsgüter [...] (»Superabschreibung«) zu schaffen. Der Begriff der »Superabschreibungen« spielt auf Investitionsförderung durch steuerliche Abschreibungen an, die von der britischen Regierung im April 2021 eingeführt wurden (»Super-deduction«). Eine Besonderheit dieses Instruments liegt darin, dass die Unternehmen für Investitionen sogar 130% der Ausgaben sofort abschreiben, also vom steuerpflichtigen Gewinn abziehen dürfen. Ein wichtiger Unterschied zur britischen Superabschreibung liegt darin, dass die Sonderabschreibung in Deutschland laut Koalitionsvertrag nur für Investitionen in Digitalisierung und Klimaschutz gelten soll.

BESSERE ABSCHREIBUNGSREGELUNGEN SIND SINNVOLL, UM WACHSTUM ANZUREGEN UND MODERNISIERUNG AUSZULÖSEN

Grundsätzlich sind beschleunigte Abschreibungen ein wirksames und gemessen an den fiskalischen Kosten sehr attraktives Instrument der Wachstumsförderung sowie zur Modernisierung des Kapitalstocks. Eine aktuelle Studie des ifo Instituts (Dorn et al. 2021) zeigt, dass eine breite, also nicht auf bestimmte Wirtschaftsgüter beschränkte Förderung der Unternehmensinvestitionen durch beschleunigte Abschreibungen in Form einer Verkürzung der Abschreibungsdauer auf 40% der bisherigen Dauer (keine Sofortabschreibung) zwar anfänglich Steueraufkommensverluste in Höhe von rund 17 Mrd. Euro mit sich bringen würde. Nach einer Übergangszeit, in der die zusätzlichen Investitionen umgesetzt werden, würden Investitionen, Beschäftigung und Löhne jedoch deutlich steigen. Langfristig sind sogar Steuermehreinnahmen in Höhe

* Martin Clemens ist Referatsleiter »Steuern und Finanzen« bei der IHK für München und Oberbayern.

** Prof. Dr. Dr. h. c. Clemens Fuest ist Präsident des ifo Instituts und Professor für Volkswirtschaftslehre, Seminar für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

*** Dr. Jochen Wiegmann, Referent bei IHK für München und Oberbayern.

IN KÜRZE

Die von der Ampel-Koalition geplanten beschleunigten steuerlichen Abschreibungen (»Superabschreibungen«) sind ein wirksames Instrument zur Investitionsförderung. Sie sollten aber nicht explizit auf Investitionen in Klimaschutz- und Digitalisierungsmaßnahmen beschränkt werden, sondern breit ansetzen, auch wenn das aus fiskalischen Gründen eine geringere Förderungsintensität bedeutet. Eine Beschränkung auf Digitalisierung und Klimaschutz ist aus vier Gründen nicht zweckmäßig: Erstens gibt es schon diverse andere umweltpolitische Instrumente, mit denen Investitionen in diese Richtung gelenkt werden. Zweitens kann die Begrenzung auf einen gegebenen Katalog und bestimmte Sektoren Innovationen mindern. Drittens führt die Eingrenzung zu einer unnötigen Verkomplizierung des Steuerrechts. Viertens besteht Förderungsbedarf besonders auch für von der Coronakrise betroffene Unternehmen mit geschwächter Eigenkapitalausstattung. Eine geringere, aber breiter ansetzende Investitionsförderung ist deshalb einer engeren, aber intensiveren Förderung vorzuziehen.

von 8,5 Mrd. Euro pro Jahr zu erwarten, außerdem ist das Bruttoinlandsprodukt um 3% höher als ohne die Reform. Stärken des Abschreibungsinstruments liegen darin, dass zum einen nur Unternehmen profitieren, die tatsächlich investieren und zum anderen Steuerzahlungen nicht endgültig entfallen, sondern in die Zukunft verlagert werden. Der gewünschte Effekt setzt beim investierenden Unternehmen eine grundsätzliche Investitionsbereitschaft voraus, d.h. ein Geschäftsmodell mit positiver Fortführungsprognose oder einem realistischen Potenzial für eine wirtschaftliche Erholung. Insofern vermeidet der Ansatz, über bessere Abschreibungsregeln die Investitionsdynamik zu entfachen und eine Modernisierung des Kapitalstocks auszulösen, tendenziell eine Förderung nicht tragfähiger Geschäftsmodelle.

Man könnte hier einwenden, dass die Verlagerung von Steuerzahlungen in die Zukunft den Unternehmen lediglich Zinsersparnisse bringe, die in Zeiten von Niedrigzinsen keine große Rolle spielen. Das ist jedoch aus zwei Gründen nicht zutreffend. Erstens

haben Unternehmen, die Zugang zu Krediten haben, zwar niedrige, aber in der Regel dennoch deutlich positive Zinsen zu zahlen, während der Staat, der hier vorübergehend auf Einnahmen verzichtet, dies zu negativen Zinsen finanzieren kann. Da beschleunigte Abschreibungen einem Kredit zu Zinsen von null ähneln, entsteht für beide Seiten – Staat und Unternehmen – letztlich ein Gewinn. Zweitens gibt es viele Unternehmen, deren Zugang zu Krediten mangels Eigenkapital beschränkt ist. Besonders für Unternehmen, deren Eigenkapital während Corona gesunken ist, können bessere Abschreibungsregelungen zudem den Wiederbeginn nach der Krise erleichtern. Für diese Unternehmen erweitern beschleunigte Abschreibungen Finanzierungs- und damit Investitionsspielräume, sie bringen also nicht nur einen Zinsvorteil. Beschleunigte Abschreibungen werden allerdings nur dann unmittelbar wirksam, wenn die Unternehmen positive steuerpflichtige Erträge haben oder aktuelle Verluste mit Gewinnen aus vorangehenden Jahren verrechnen können. Das unterstreicht die Bedeutung der steuerlichen Verlustverrechnung.

BESCHRÄNKUNG DER BEGÜNSTIGTEN INVESTITIONEN AUF DIGITALISIERUNG UND KLIMASCHUTZ IST NICHT ZIELFÜHREND

Wichtig für Wirkung und Reichweite beschleunigter Abschreibungen ist die Frage, für welche Wirtschaftsgüter sie gelten sollten. In diesem Punkt sollte die im Koalitionsvertrag erwähnte Konzentration auf Investitionen in Klimaschutz und Digitalisierung überdacht werden. Steigende CO₂-Preise und, teils sehr restriktive Klimaschutzregulierungen, wie etwa die Europäische Regulierung für den Flottenverbrauch von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren und Subventionen für Elektrofahrzeuge und die Produktion erneuerbarer Energien, steuern private Investitionen bereits stark in Richtung Klimaschutz. Genau das ist auch die Aufgabe dieser Instrumente. Über die Instrumentengestaltung im Detail kann man unterschiedlicher Auffassung sein, aber prinzipiell liegt hier der richtige wirtschafts- und umweltpolitische Ansatz vor. Über klare umweltpolitische Regelungen und Anreizmechanismen werden umweltpolitisch gewünschte Reaktionen ausgelöst. Darüber hinaus existieren weitere Steuerungen mit teils problematischer Wirkung. Mit den Vorgaben der Taxonomie für nachhaltige Finanzen beispielsweise, die über den Umweg der Banken- und Finanzmarktregulierung Kapitalströme lenkt, werden bereits Zielkonflikte ausgelöst, es wird erhebliche Bürokratie ge-

schaffen, und es kommt zu ineffizienter Doppelregulierung und Übersteuerung (Fuest et al. 2020). Das hat zur Folge, dass die Transformation in Richtung Dekarbonisierung letztlich teurer wird als nötig. Zusätzlich umweltpolitisch ausgerichtete Steuerungseffekte durch Abschreibungen in das Steuerrecht zu integrieren, würde diese Übersteuerungsrisiken verstärken und das Steuerrecht unnötig verkomplizieren.

Eine Beschränkung der Investitionsförderung auf Digitalisierung und Klimaschutz bringt außerdem erhebliche Abgrenzungsprobleme. Dient eine neue Werkzeugmaschine mit mehr Computersteuerung und Schnittstellen zum Internet der Digitalisierung? Fällt ein stark digitalisiertes Fahrzeug mit Verbrennungsmotor noch unter die Förderung?

BREITE EINBEZIEHUNG VON WIRTSCHAFTSGÜTERN BEI GERINGERER FÖRDERUNGS-INTENSITÄT IST VORZUZIEHEN

Eine breite Förderung durch Einbeziehung möglichst vieler Wirtschaftsgüter vermeidet diese Nachteile. Obwohl Klimaschutz und Digitalisierung auch im Vereinigten Königreich hohe Priorität haben, hat man die dortige Superabschreibung als breites Instrument der Investitionsförderung gestaltet. Als Beispiele für geförderte Investitionen werden dort zwar Solar-Panels und Computer angeführt, aber auch Büromöbel, Lastwagen, Vans, Bohrergeräte, Leitern und Kühlgeräte (HM Treasury 2021).

Man könnte hier einwenden, dass durch die Breite die kurzfristige fiskalische Budgetbelastung zunimmt. Aber zum einen ist diese Belastung nur vorübergehender Natur, wie bereits erläutert wurde. Zum anderen ist es denkbar, statt einer Superabschreibung britischen Typs, also einer Sofortabschreibung in Höhe von mehr als 100% der Investitionsausgaben, eine niedrigere Abschreibung zu gewähren. Eine geringere, aber breit ansetzende Investitionsförderung ist einer engeren, aber intensiveren Förderung vorzuziehen.

LITERATUR

Dorn, F., C. Fuest, F. Neumeier und M. Stimmelmayer (2021), »Wie beeinflussen Steuerentlastungen die wirtschaftliche Entwicklung und das Steueraufkommen? Eine quantitative Analyse mit einem CGE-Modell«, *ifo Schnelldienst* 74(10), 3–11.

Fuest, C., C. Hainz J. Wackerbauer und T. Stitteneder (2020), *Sustainable Finance – Eine kritische Würdigung der deutschen und europäischen Vorhaben*, Impulse für die Wirtschaftspolitik, IHK für München und Oberbayern, München 2020.

HM Treasury (2021), »Budget 2021 – Super-deduction«, verfügbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/967202/Super_deduction_factsheet.pdf.