

vfa • Charlottenstraße 59 • 10117 Berlin

An den Vorsitzenden
des Finanzausschusses des Deutschen Bundestags
Herrn Olav Gutting, MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Per E-Mail: finanzausschuss@bundestag.de

Dr. Claus Michelsen

Geschäftsführer
Wirtschaftspolitik

Charlottenstraße 59
10117 Berlin
Telefon +49 30 20604-120
www.vfa.de

Präsident
Han Steutel

Stellungnahme

Anhörung zum Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm am 23.06.2025 („Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ (BT-Drucksache 21/323) sowie „Gerechtigkeitslücken im Steuersystem schließen, Steuerbetrug wirksam bekämpfen und Einnahmehasis des Staates stärken“ (BT-Drucksache 21/356))

Sehr geehrter Herr Gutting,

herzlichen Dank für die Möglichkeit, zu den oben genannten Vorhaben Stellung nehmen zu können. Die Gesetzentwürfe beinhalten eine Reihe von Regelungsvorhaben, die von gesamtwirtschaftlicher Bedeutung sind.

Angesichts der konjunkturellen Lage Deutschlands, der strukturellen Wachstumsschwäche und der schwachen Investitionstätigkeit, ist es bereits seit geraumer Zeit angezeigt, Anreize für die Anschaffung von Anlagegütern zu setzen und den Standort zu stärken. Deshalb ist die Initiative im Grundsatz richtig.

Anliegend übersende ich Ihnen die ausführliche Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Claus Michelsen
Geschäftsführer Wirtschaftspolitik

Datum
20.06.2025
CM

Telefon
+49 30 20604-120

E-Mail
c.michelsen@vfa.de

Stellungnahme

Anhörung zum Gesetz für ein steuerliches Investitionssofortprogramm am 23.06.2025 („Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland“ (BT-Drucksache 21/323) sowie „Gerechtigkeitslücken im Steuersystem schließen, Steuerbetrug wirksam bekämpfen und Einnahmehasis des Staates stärken“ (BT-Drucksache 21/356))

Seite 2/10

Notwendigkeit zusätzlicher Investitionsanreize

- (1) Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands ist anhaltend schwach. Die reale Wirtschaftsleistung zu Jahresbeginn 2025 liegt nur 0,3 Prozent über dem Niveau des Schlussquartals des Jahres 2019. Dies ist auf die Nachwirkungen tiefgreifender gesamtwirtschaftlicher Schocks, konjunkturelle Gründe und strukturelle Faktoren zurückzuführen. Belastend wirken sich nach wie vor die Energiepreisschocks aus. Die EZB senkt nach abflauender Inflation zwar die Zinsen, dennoch haben die massiven Zinsanstiege zuvor die Investitionsgüternachfrage und die Bautätigkeit erheblich belastet. Hinzu kommen die massiven Veränderungen der globalen Handelsbeziehungen. Insbesondere die Zollpolitik der USA stellt dabei ein Risiko dar. Allgemein ist das Unsicherheitsniveau derzeit außerordentlich hoch. Das Maß für die wirtschaftspolitische Unsicherheit (Economic Policy Uncertainty Index, vgl. Davis, 2016) lag für Deutschland im April auf einem Indexwert von 1502 und damit etwa 7,5 mal so hoch im Vergleich zum langjährigen Mittel. Dabei ist die Unsicherheit in Deutschland auffällig höher als im Rest der europäischen Union (Michelsen, C., Junker, S. 2024).

Die Wertschöpfung in der Industrie ist nach acht aufeinanderfolgenden rückläufigen Quartalen zum Jahresauftakt 2025 dennoch erstmals wieder gestiegen. Auch Stimmungsindikatoren wie der ifo-Geschäftsklimaindex deuten eine allmähliche Aufhellung der Geschäftsaussichten an. Dies dürfte sich nach und nach positiv auf die Investitionstätigkeit der Unternehmen auswirken. Die privaten Investitionen in Maschinen, Geräte und Fahrzeuge sind gegenüber ihrem Höhepunkt vor der Corona-Krise allerdings um beträchtliche 16,2 Prozent zurückgegangen. Beispielsweise in den USA sind die Bruttoanlageinvestitionen im selben Zeitraum um rund acht Prozent gestiegen. Die fehlenden Investitionen haben die Wettbewerbsposition der heimischen Wirtschaft mit Blick auf die Modernität des Kapitalstocks daher erheblich geschwächt. Selbst wenn jetzt eine Trendwende bei der Investitionstätigkeit folgen sollte, müsste eine erhebliche Dynamik einsetzen, um auch

nur Teile des entstandenen Rückstands zu kompensieren.

Seite 3/10

(2) Strukturell belasten angebotsseitige Faktoren das Wachstumspotenzial und -tempo. Schon jetzt ist ein Fachkräftemangel spürbar. Die (ggü. anderen Standorten) geringere Leistungsfähigkeit der öffentlichen Infrastruktur reduziert die Effizienz privat eingesetzten Kapitals und senkt dessen Rentabilität; vergleichsweise hohe Bürokratiekosten binden Kapazitäten (IMF 2024). Im Bereich der Technologieentwicklung nimmt die Konkurrenz aus anderen Wirtschaftsräumen zu - teils werden mit großen Programmen Industrie- und Innovationspolitische Projekte angeschoben (Oxford Economics 2024). Entsprechend verlagern sich Investitionsströme und FuE-Schwerpunkte in andere Teile der Welt (vgl. Michelsen, Junker 2024a und Michelsen, Junker 2024b).

(3) Investitionsanreize und Initiativen zur Verbesserung der strukturellen Rahmenbedingungen sind daher notwendig. Die hier vorgelegten Maßnahmen adressieren in weiten Teilen ein Kernproblem der deutschen Wirtschaft: Die ausbleibenden privaten Investitionen. Diese Anreize sind notwendig, um die Erholung der deutschen Wirtschaft nach einer langen Phase der Stagnation anzuschieben. Unverständlich ist, dass diese bzw. ähnlich wirkende Maßnahmen nicht schon im vergangenen Jahr beschlossen wurden, wären doch spürbare Impulse möglich gewesen (Michelsen, C., Junker, S. & Fichtner F., 2024). Positiv ist, dass nach der Regierungsbildung prioritär und schnell an einem entsprechenden Paket gearbeitet wurde.

Eignung der Instrumente

(4) Der Entwurf eines Gesetzes für ein steuerliches Investitionssofortprogramm zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland verfolgt das Ziel, „die Potenziale der deutschen Volkswirtschaft deutlich zu heben und wieder auf einen nachhaltig höheren Wachstumspfad zu kommen“. Hierzu werden folgende Maßnahmen vorgeschlagen:

1. Veränderungen bei den Abschreibungen beweglicher Wirtschaftsgüter und bei Elektrofahrzeugen
 - Wiedereinführung und Aufstockung der degressiven AfA für bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens - „Investitions-Booster“ (§ 7 Absatz 2 des Einkommensteuergesetzes – EStG)

- Einführung einer arithmetisch-degressiven Abschreibung für neu angeschaffte Elektrofahrzeuge (§ 7 Absatz 2a – neu – EStG)
 - Anhebung der Bruttolistenpreisgrenze bei der sog. Dienstwagenbesteuerung für die Begünstigung von Elektrofahrzeugen auf 100 000 Euro (§ 6 Absatz 1 Nummer 4 Satz 2 Nummer 3 und Satz 3 Nummer 3 EStG)
2. Absenkung der Unternehmenssteuersätze
- Schrittweise Senkung des Körperschaftsteuersatzes ab dem 1. Januar 2028 von derzeit 15 Prozent auf 10 Prozent ab 2032 (§ 23 Absatz 1 des Körperschaftsteuergesetzes – KStG)
 - Absenkung des Thesaurierungssteuersatzes nach § 34a EStG für nicht entnommene Gewinne von derzeit 28,25w in drei Stufen auf 27 Prozent (Veranlagungszeitraum (VZ) 2028/2029, 26 Prozent (VZ 2030/2031) und 25 Prozent (ab dem VZ 2032) (§ 34a Absatz 1 Satz 1 EStG)
3. Steuerliche Absetzbarkeit von Forschungsaufwendungen
- Ausweitung des Forschungszulagengesetzes (§ 3 des Forschungszulagengesetzes– FZulG)

Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind in weiten Teilen geeignet, den Wachstumspfad der Volkswirtschaft im Niveau zu heben und das Produktionspotenzial zu vergrößern. Die Instrumente setzen dabei an unterschiedlichen Stellschrauben an.

(5) Weitgehend unstrittig ist die positive Wirkung zusätzlicher Anreize für Forschung und Innovation. Diese sind aufgrund der großen Bedeutung von Löhnen und Gehältern in der Regel mit einem hohen inländischen Wertschöpfungsanteil verbunden, sorgen wegen der Spill-over für positive Externalitäten und sind eine entscheidende Größe für das Wachstumspotenzial einer Volkswirtschaft. Höhere F&E-Ausgaben wirken langfristig wachstumssteigernd. Eine spezifische Evaluierung der deutschen **Forschungszulage** liegt nicht vor. Studienergebnisse aus anderen Ländern lassen erwarten, dass die steuerliche Förderung deutlich positiv wirkt. So führten ähnliche Instrumente bspw. im Vereinigten Königreich als auch in Kanada zu zusätzlichen F&E-Ausgaben und einer höheren Zahl angemeldeter Patente (Guceri & Liu, 2019; Agrawal et al., 2020; Dechezleprêtre et al., 2023).

(6) **Steuersenkungen** steigern die Unternehmensgewinne nach Steuern, haben aber keinen direkten Einfluss auf

Geschäftsmodelle oder Produktionsprozesse der Unternehmen, insbesondere auf deren Kapitalintensität. Üblicherweise werden Teile der Gewinne an Anteilseigner ausgeschüttet. Die verbliebenen Mittel fließen in Investitionen in den heimischen Kapitalstock und in finanzielle Vermögenstitel, die zu einem guten Teil auch Auslandsinvestitionen umfassen. Niedrigere Steuern machen Deutschland für Investitionen – auch aus dem Ausland – grundsätzlich attraktiver. Die generelle Wirkung allgemeiner Unternehmenssteuersenkungen auf die Investitionstätigkeit ist wissenschaftliche intensiv diskutiert. Metastudien kommen zu dem Ergebnis, dass es keine messbaren Effekte auf die Investitionstätigkeit gibt (Gechert, S., Heimberger, P. 2022). Jüngere Arbeiten auf Grundlage moderner ökonometrischer Methoden kommen jedoch zu dem Ergebnis, dass durchaus ein positiver Zusammenhang zwischen Steuererleichterungen und Investitionstätigkeit besteht (vgl. bspw. Ohrn, E. 2018, Link, S. et al. 2024).

- (7) Veränderungen bei den **Abschreibungen** beweglicher Wirtschaftsgüter wirken sich über zwei Kanäle auf das unternehmerische Kalkül aus: Erstens steigern diese ebenfalls die Liquidität der Unternehmen. Zweitens verändern Abschreibungen die Preisrelationen zwischen den Produktionsfaktoren. Sie geben damit einen direkten Anreiz, vermehrt im Land zu investieren. Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist ebenfalls dokumentiert (bspw. Eichfelder, S. et al. 2025 oder Ohrn, E. 2019).

Ein besonders großer Impuls wird für die Anschaffung von E-Autos gewährt. Dies dürfte die Nachfrage nach diesen Fahrzeugen anschieben. Allerdings ist die Bedeutung von Fahrzeugen für das Produktionspotenzial deutlich geringer einzuschätzen als Neuanschaffungen von Maschinen und Anlagen, dem produktivitätssteigernden Teil des Kapitalstocks.

Quantitative Wirkung der Instrumente

- (8) Die Maßnahmen dürften aufgrund ihrer zeitlichen Staffelung naturgemäß zu unterschiedlichen Zeitpunkten greifen. Die **Unternehmenssteuersenkungen** gelten sukzessive ab dem Jahr 2028. Schon heute beeinflusst dies aber die Erwartungen der Unternehmen, was die Investitionsbereitschaft anregen dürfte. Quantitativ bedeutsam dürfte diese Maßnahme allerdings erst in der kommenden Legislaturperiode werden.
- (9) Die **Abschreibungen** auf Maschinen und Anlagen gelten ab sofort und für die Jahre 2025-2027. Die Anstoßwirkung dürfte die

Investitionstätigkeit bei Ausrüstungen in der Spitze um rund ein Prozent im Niveau heben – dies zeigen Simulationen zu ähnlich gelagerten Vorhaben (Michelsen, C. et al. 2023).

Seite 6/10

Die **Abschreibungen für Elektrofahrzeuge** sind nur schwer abzuschätzen. Der Anreiz jetzt ein vollelektrisches Fahrzeug zu kaufen ist allerdings erheblich, da im ersten Jahr der Nutzung bereits drei Viertel des Anschaffungswerts steuerlich geltend gemacht werden kann. Für den Gesamtabatz von Elektrofahrzeugen ist dies ebenfalls bedeutsam, da mehr als zwei Drittel der Elektrofahrzeuge gewerblich zugelassen werden. Auch dürfte die Anhebung der Bruttolistenpreisgrenze für Dienstwagen dazu führen, dass ein sehr großer Teil des Markts für Elektro-Autos begünstigt wird.

- (10) Die Ausweitung der **Forschungszulage** wird sich mittelfristig auszahlen. Simulationen zu Impulsen in ähnlicher Größenordnung (Michelsen, C. et al. 2023) haben den Aufwuchs zusätzlicher Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen von mehr als einem Prozent gegenüber einer Situation ohne eine solche Unterstützung ergeben. Dieser Effekt baut sich allerdings erst über mehrere Jahre auf.
- (11) Der **Gesamteffekt** des Investitionsboosters dürfte die Investitionstätigkeit insgesamt um über ein Prozent anheben. Die Wirtschaftsleistung könnte damit über die Zeit im Niveau um rund drei zehntel Prozent höher ausfallen. Der intendierte Effekt, die deutsche Wirtschaft damit auf einen höheren Wachstumspfad zu bringen und das Produktionspotenzial zu vergrößern, kann damit erreicht werden. Die Größenordnung ist gleichwohl überschaubar. Auch der Effekt auf das Produktionspotenzial ist begrenzt. Dies liegt auch daran, dass der Wert des Bruttoanlagevermögens in Deutschland mit rund 24 Billionen Euro um ein Vielfaches größer ist als die laufenden Investitionen. Deutlichere Anpassungen des Produktionspotenzials sind deshalb nur mittelfristig erreichbar.
- (12) Deutschland war lange Jahre die **Wachstumslokomotive im Euroraum**. Dieser Rolle wird man allerdings seit einigen Jahren nicht mehr gerecht. Die wirtschaftliche Schwäche Deutschlands belastet derzeit vielmehr die Entwicklung des Euroraums. Deshalb ist es auch im Interesse aller EU-Mitgliedsstaaten, dass Deutschland zurück auf den Wachstumspfad findet. Eine expansivere Fiskalpolitik ist in den kommenden Jahren angelegt und dürfte dafür sorgen, dass auch die anderen EU-Mitgliedsstaaten von der Erholung in Deutschland profitieren. Schätzungen zeigen, dass mit

einem Fiskalimpuls in Höhe von einem Prozent der Wirtschaftsleistung in Deutschland ein zusätzlicher Wachstumsimpuls im Euro-raum von gut 0,15 Prozent verbunden ist (Aloza, M. et al. 2020). Die hier vorgeschlagenen Maßnahmen liegen in ihrem Volumen bei deutlich unter einem Prozent der Wirtschaftsleistung. Allgemein ist die europäische Dimension mit Blick auf die Diskussion um die Auslegung gemeinsamer Schuldenregeln bedeutend, gerade wenn es um weitere Maßnahmen zur Stärkung des Wachstums und der öffentlichen Investitionen in Deutschland geht, die erwartbar deutlich größer im Volumen sind.

Seite 7/10

Empfehlungen

- (13) Alle genannten Maßnahmen eint, dass pauschale Förderungen von Investitionen bzw. allgemeine Unternehmenssteuersenkungen auch all diejenigen begünstigen, die ohnehin investiert hätten. Dies wird im allgemeinen als **Mitnahmeeffekt** beschrieben. Hier gibt es einen Trade-off zwischen einer breiten und schnell zugänglichen Förderung und einer zielgenauen Unterstützung. In der derzeitigen Wirtschaftslage und angesichts der breiten Investitionszurückhaltung spricht vieles für breitere Anreize, da diese auch geeignet sind, internationale Verlagerungen anzuschieben und besonders hochwertige Aktivitäten im Bereich Forschung- und Innovation nach Deutschland zu locken.
-

Allerdings wäre zu erwägen, ob anstelle pauschaler Steuersenkungen nicht stärker konkret auf die Investitionstätigkeit wirkende Instrumente zum Einsatz kommen sollten. Abschreibungen und auch mehrfach diskutierte Investitionsprämien dürften einen signifikant größeren Effekt auf die Investitionstätigkeit und einen leicht höheren Einfluss auf die gesamte Wirtschaftsleistung entfalten (Fichtner, F. et al. 2025) als Steuersenkungen. Investitionsprämien hätten zudem den Vorteil, dass auch Unternehmen unterstützt würden, die jetzt noch keine Steuern zahlen.

- (14) Eine weitere Stärkung der **Forschungszulage** wäre erwägenswert. Diese fokussiert auf den Mittelstand und dessen Geschäftsvolumina. Hier wird im Allgemeinen auch eine besonders große Wirkung erwartet. Allerdings ist der Großteil industrieller Forschung in großen Unternehmen konzentriert. Etwa die Hälfte aller F&E-Aufwendungen werden laut Stifterverband von Unternehmen mit mehr als 10.000 Beschäftigten erbracht. Dabei handelt es sich meist um international agierende Konzerne. Die Forschungszulage fokussiert derzeit vor allem darauf, die Investitionen ansässiger mittelständischer Unternehmen auszuweiten. Mit

einer deutlichen Verbreiterung der Bemessungsgrundlage würden Anreize für international tätige Unternehmen gesetzt, Forschungsaktivitäten auszuweiten bzw. nach Deutschland zu verlagern. Dies würde Deutschlands Position sowohl im innereuropäischen (bspw. im Vergleich zu Österreich oder Frankreich, wo die Förderung unbegrenzt gewährt wird) als auch im Wettbewerb mit anderen Standorten wie die USA oder UK deutlich stärken und kann im Wettlauf um Technologien der Zukunft einen Unterschied machen.

Erwägenswert ist zudem eine Anhebung der förderfähigen Aufwendungen für Eigenleistungen eines Einzelunternehmers und für Tätigkeitsvergütungen eines Mitunternehmers. Die hier geltenden förderfähigen Aufwendungen je nachgewiesener und maximal zulässiger Arbeitsstunde von pauschal 40 Euro entsprechen nicht mehr den üblichen Verrechnungspreisen, insbesondere nicht den Stundensätzen im hochqualifizierten Bereich.

- (15) Der Wachstumsbooster sollte dringend um umfangreiche weitere Maßnahmen ergänzt werden, die bspw. eine überkomplexe Bürokratie, den Fachkräftemangel oder Probleme im Bereich der öffentlichen Infrastruktur adressieren. Das Paket ist als erster Schritt geeignet, die Zeichen einer Erholung zu verstärken. Es ist aber als Solitär ungeeignet, um die strukturellen Herausforderungen des Standorts zu lösen.

Literatur

Agrawal, A., Rosell, C. & Simcoe, T. (2020). Tax Credits and Small Firm R&D Spending. *American Economic Journal: Economic Policy*, 12, 1–21.

Alloza, M., Ferdinandusse, M., Jacquinot, P., & Schmidt, K. (2020). Fiscal expenditure spillovers in the euro area: an empirical and model-based assessment. *Banco de España Occasional Paper No. 2012*.

Dechezleprêtre, A., Einio, E., Martin, R., Nguyen, K. & van Reenen, J. (2023). Do Tax Incentives for Research Increase Firm Innovation? An RD Design for R&D, Patents and Spillovers. *American Economic Journal: Economic Policy*, 15, 486–521.

Davis, Steven J. (2016): An Index of Global Economic Policy Uncertainty, *Macroeconomic Review*, October.

Eichfelder, S., Knaisch, J., & Schneider, K. (2025). Bonus depreciation as instrument for structural economic policy: effects on investment and asset structure. *Review of Managerial Science*, 1-34.

Fichtner, F., Junker, S., & Michelsen, C. (2025). Zur Bundestagswahl: Wie die Parteien die Investitionstätigkeit ankurbeln wollen. *Wirtschaftsdienst*, 2, 104.

Gechert, S., Heimberger, P. (2022). Do corporate tax cuts boost economic growth?. *European Economic Review*, 147, 104157.

Guceri, I., Liu, L. (2019). Effectiveness of fiscal incentives for R&D: Quasi-experimental evidence. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(1), 266-291.

IMF (2024), Germany's Real Challenges are Aging, Underinvestment, and Too Much Red Tape, online verfügbar.

Link, S., Menkhoff, M., Peichl, A., & Schüle, P. (2024). Downward revision of investment decisions after corporate tax hikes. *American Economic Journal: Economic Policy*, 16(4), 194-222.

Michelsen, C., Junker, S., Fichtner, F. (2024). Simulation des Wachstumschancengesetzes: Richtung stimmt, Effekte zu gering, *MacroScope Pharma Economic Policy Brief*, 09/2023.

Michelsen, C. und Junker, S. (2024). Wirtschaftspolitische Unsicherheit: Investitionen bleiben aus, *MacroScope Pharma Economic Policy Brief*, 11/2024.

Michelsen, C. und Junker, S. (2024a), Investitionsströme: Die globale Tektonik hat sich verschoben, *MacroScope Pharma Economic Policy Brief* 03/24, online verfügbar.

Michelsen, C. und Junker, S. (2024b), Patentanmeldungen weltweit: Chinas rasanter Aufstieg zum Hightech-Standort, *MacroScope Pharma Economic Policy Brief* 06/24, online verfügbar.

Michelsen, C., Fichtner, F. und Junker, S. (2024), Impulse der Wachstumsinitiative: Welche Wirkungen dadurch möglich sind, *MacroScope Pharma Economic Policy Brief* 08/24, online verfügbar.

Ohrn, E. (2018), The effect of corporate taxation on investment and financial policy: Evidence from the DPAD. *American Economic Journal: Economic Policy*, 10(2), 272-301.

Ohrn, E. (2019). The effect of tax incentives on US manufacturing: Evidence from state accelerated depreciation policies. *Journal of Public Economics*, 180, 104084.

Oxford Economics (2024), Internationaler Vergleich aktueller industriepolitischer Strategien mit Auswirkungen auf den Hightech-Sektor, Studie im Auftrag des vfa, online verfügbar.