



Kritische Anmerkungen der IG Metall zur steuerlichen Investitionsprämie der Bundesregierung

Ausgangslage

Die Bundesregierung hat kürzlich im „Wachstumschancengesetz“ mit einer „Investitionsprämie“ einen Vorschlag für eine steuerliche Investitionsförderung vorgelegt¹. Aus Sicht der IG Metall weist dieser Vorschlag als Antwort auf den Inflation Reduction Act (IRA) der USA in die richtige Richtung. Er reicht allerdings nicht aus, um die derzeitigen Schwächen der deutschen und europäischen Investitionsförderung zu überwinden. Vielmehr muss das von der Bundesregierung vorgestellte Instrument der Investitionsprämie um wichtige Punkte ergänzt werden.

Hintergrund

Die USA setzt mit dem IRA Deutschland und die EU unter Zugzwang. Dies betrifft weniger den finanziellen Umfang des Subventionspaketes von mindestens 370 Mrd. USD, da aktuelle Berechnungen zeigen, dass die geplanten Ausgaben in der EU für den Green New Deal nicht signifikant vom Finanzvolumen des IRA abweichen. Es sind vielmehr das Tempo, das verhältnismäßige unbürokratische Verfahren sowie die gute Planbarkeit für Unternehmen. Dies erhöht den Druck auf die EU und Deutschland, da die USA zunehmend deutsche Firmen anlockt. Das zentrale Instrument des IRA sind sogenannte „Tax Credits“ (Steuergutschriften). Über diesen Weg sollen knapp 60 Prozent der vorgesehenen Mittel an Unternehmen fließen, die in ökologisch und sozial nachhaltige Produkte und Produktionsprozesse investieren. Die investierenden Unternehmen können die Steuergutschriften erheblich erhöhen, wenn sie „Local-Content“-Vorgaben berücksichtigen, in bestimmten Regionen investieren sowie Lohn- und Ausbildungsanforderungen für ihre Beschäftigten berücksichtigen.

Während in Deutschland und der EU bei vielen Förderinstrumenten (z.B. die IPCEI-Programme oder die Klimaschutzverträge) lange Antrags- und Bewilligungsverfahren mit ungewissem Ausgang für die Unternehmen die Regel sind, kennt das US-amerikanische System solche Verfahren nicht. Für Unternehmen sind diese sehr viel berechenbarer. Sie wissen unmittelbar mit wie viel Subventionen sie rechnen können.²

Die „Investitionsprämie“ (Vorschlag der Bundesregierung)

Mit der Investitionsprämie greift die Bundesregierung nach vielen Jahren wieder ein steuerliches Instrument auf, das Investitionen ankurbeln soll. Deutschland kann mit einem solchen Instrument auf Erfahrungen aus mehreren Jahrzehnten zurückblicken. Erstmals im Jahr

¹ Siehe Gesetzentwurf der Bundesregierung zum „Wachstumschancengesetz“ vom 29. August 2023.

² Die zuständigen Finanzbehörden überprüfen bei Antragstellung, ob und inwieweit die Voraussetzungen zum Erhalt der Tax Credits eingehalten werden.



1971 wurde im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) das Instrument einer steuerlichen „Investitionszulage“ eingeführt. Nach der Wiedervereinigung wurde die Investitionszulage von der GRW dahingehend entkoppelt, dass nur noch in den fünf neuen Bundesländern und Berlin die Zulage ausgezahlt wurde. Zum 1. Januar 2013 wurde die steuerliche Investitionszulage nach mehreren Kürzungen dann endgültig eingestellt. Seitdem gibt es in Deutschland über die steuerrechtlichen Abschreibungen bei Gegenständen des Anlagevermögens hinaus keine steuerliche Investitionsförderung mehr.

Mit der nun von der Bundesregierung vorgeschlagenen Investitionsprämie werden wesentliche Grundsätze der abgeschafften Investitionszulage aufgegriffen:

- Unternehmen können eine festgelegte Prämie für Investitionen in Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens bei ihrem zuständigen Finanzamt beantragen.
- Es besteht ein Rechtsanspruch auf den Erhalt der Prämie, wenn die im Gesetz definierten Bedingungen erfüllt sind.

Ein (bürokratisches) Antrags- und Bewilligungsverfahren, wie es sonst bei der Projektförderung oder Zuschüssen üblich ist, ist nicht vorgesehen. Die Finanzämter zahlen die Prämie zeitnah an das Unternehmen aus. Damit weiß das Unternehmen sehr schnell wie viel Geld es erhält.

Was beinhaltet der Gesetzentwurf zur Investitionsprämie?

Der vorgelegte Gesetzentwurf der Bundesregierung hat das Ziel, die Rahmenbedingungen für mehr Wachstum, Investitionen und Innovationen zu verbessern. Laut Begründung im Referentenentwurf soll die Investitionsprämie in Ergänzung zur bestehenden Projektförderung für Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen unternehmerische Investitionen in Energie- und Ressourceneffizienz, in Dekarbonisierung, CO₂-Speicherung sowie in eine Umwelt- und Klimaschutz unterstützende Digitalisierung anreizen. Der Vorschlag der Bundesregierung ist damit durch den bis Ende 2025 gelockerten EU-Beihilferahmen voll gedeckt. Die Kernelemente des Gesetzesentwurfs sind:

- Alle steuerpflichtigen Unternehmen in Deutschland, unabhängig von ihrer Größe, ihrer Rechtsform und ihrer wirtschaftlichen Betätigung können die Investitionsprämie beantragen.
- Gefördert werden ausschließlich Investitionen, die zu einer Minderung des Energieverbrauchs im Unternehmen führen.³ Diese Investitionen müssen in einem Energie- oder Umweltschutzmanagementsystem bzw. einem Energieaudit enthalten und damit durch einen Energieberater als besonders energieeffizient zertifiziert sein. Unbewegliche Wirtschaftsgüter, wie z.B. Gebäude oder immaterielle Wirtschaftsgüter, fallen aus der Investitionsprämie heraus.

³ Diese enge Fassung im Gesetzestext steht im Widerspruch zur Ankündigung in der Gesetzesbegründung, die eher einen umfassenden Investitionsbegriff zugrunde legt.



- Der Fördersatz beträgt 15 Prozent der getätigten Investition, wobei die Prämie bei 30 Mio. Euro pro Investition innerhalb des Förderzeitraums gedeckelt wird.
- Die Investitionsprämie kann separat und jederzeit vom Unternehmen beim zuständigen örtlichen Finanzamt beantragt werden. Das Finanzamt prüft, ob die Fördervoraussetzungen erfüllt sind – insbesondere, ob das geforderte Energiesparkonzept bzw. -audit vorliegt – und zahlt dann die Prämie innerhalb eines Monats nach Festsetzung durch den Steuerbescheid aus.
- Anträge auf eine Investitionsprämie können bis zum 31. Dezember 2029 beim Finanzamt eingereicht werden. Danach läuft die Regelung aus.

Bewertung des Vorschlags der Bundesregierung durch die IG Metall

Der Vorschlag einer steuerlichen Investitionsprämie weist aus Sicht der IG Metall grundsätzlich in die richtige Richtung. Der IRA setzt Europa und Deutschland durch die gut kalkulierbare und unbürokratische Investitionsförderung über sogenannte „Tax-Credits“ unter Druck. Dieser Nachteil muss aus Sicht der IG Metall schnell ausgeglichen werden. Ansonsten kommt es – wie es sich zurzeit schon bei vielen Unternehmen andeutet – zu einer Umlenkung von Investitionen in die USA.

Mit der Investitionsprämie gibt es nun ein Instrument, das einen Rechtsanspruch auf eine Förderung begründet und damit für das Unternehmen gut berechenbar und schnell umsetzbar ist. Der bürokratische Aufwand ist gering.

Die vorgeschlagene Investitionsprämie greift jedoch aus Sicht der IG Metall zu kurz und ist für die Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation nur im geringen Maße geeignet.

Im Einzelnen kritisieren wir:

- Die Förderung wird auf alle Wirtschaftsbereiche ausgedehnt und ist damit **zu unspezifisch**. Vor allem die Industrie steht vor großen Herausforderungen – wir brauchen ein Förderinstrument, das die Anforderungen der industriellen Transformation aufgreift.
- Die Fördertatbestände sind **zu eng gefasst**. Sie beziehen sich ausschließlich auf „bewegliche“ Investitionsgüter, die zu einer unmittelbaren Energieeinsparung führen. Dies deckt nicht alles ab, was Unternehmen im Zuge der Dekarbonisierung und Digitalisierung investieren müssen. Für eine gelingende Transformation muss das Förderspektrum breiter definiert werden.
- Die Förderung ist **zu gering**. Die vorgeschlagene Investitionsprämie nutzt die Spielräume des erweiterten EU-Beihilferahmens nicht aus. So lässt der Beihilferahmen zum Beispiel höhere Fördersätze für KMU und Betriebe aus strukturschwachen Regionen zu oder deckelt die Investition erst bei 200 Mio. Euro.⁴

⁴ Schon am vom BMF berechneten jährlichen Finanzbedarf von 390 Mio. Euro lässt sich ermesen, dass die Wirkung der Investitionsprämie sehr begrenzt sein wird. Wie das BMF diesen Bedarf konkret berechnet hat, wird im Gesetzentwurf vom 29. August 2023 nicht weiter ausgeführt.



- Die Investitionsprämie lässt **soziale und arbeitsorientierte Kriterien außen vor**. Der Erhalt von Standorten und die Entwicklung von industrieller Wertschöpfung und Beschäftigung in Deutschland spielt im Gegensatz zum IRA der USA bei der Förderung keine Rolle.
- Aus dem Gesetzentwurf der Bundesregierung geht nicht hervor, inwieweit die Finanzämter in die Lage versetzt werden, ihre neue Aufgaben erfüllen zu können.

Aus Sicht der IG Metall wird nur eine erheblich ausgebaute und zielgenauere steuerliche Investitionsförderung die sozial-ökologische Transformation erfolgreich unterstützen können.

Vorschlag zur Weiterentwicklung der Investitionsprämie

Die IG Metall fordert die Weiterentwicklung der vorgeschlagenen Investitionsprämie. Die erweiterte Investitionsprämie soll ausdrücklich eine Ergänzung zur bestehenden Investitionsförderung wie z.B. Klimaschutzverträge, IPCEIs, GRW-Förderung etc. darstellen und diese ausdrücklich *nicht* ersetzen. Die weiterentwickelte Investitionsprämie soll aus Sicht der IG Metall die Dekarbonisierung der Industrie in einem umfassenden Verständnis fördern und unterstützen sowie industrielle Standorte und Arbeitsplätze in Deutschland und Europa, unter den Bedingungen des EU-Beihilferahmens sichern.⁵

Damit die Investitionsprämie die Gestaltung der sozial-ökologischen Transformation unterstützt, sollten die Unternehmen zwei Bedingungen bei der Beantragung erfüllen:

- 1.) Sie müssen ein tragfähiges Konzept einreichen, welches den Beitrag zur Dekarbonisierung ihrer Produktionsprozesse bzw. ihrer Produkte darstellt.
- 2.) Sie müssen – analog zur Förderrichtlinie zu den Klimaschutzverträgen – mit dem Betriebsrat eine Zukunftsvereinbarung /einen Zukunftstarifvertrag abschließen bzw. ein abgestimmtes Konzept zur Standortsicherung und Beschäftigungsentwicklung vorlegen (inklusive eines Konzeptes zur Qualifizierung und Weiterbildung der Beschäftigten).

Folgende Eckpunkte müssen aus Sicht der IG Metall berücksichtigt werden:

1.) Begünstigte Investitionen

Es sollen solche Investitionen für die Anschaffung und Herstellung von neuen abnutzbaren beweglichen Wirtschaftsgütern über die Investitionsprämie gefördert werden, die zu einer maßgeblichen⁶ Dekarbonisierung von Produkten (bzw. bei der Nutzung dieser Produkte) und den Umbau von Produktionsprozessen beitragen. Die Investitionen müssen positive Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekte nach sich ziehen. Dies wird durch ein Konzept zur Standortsicherung und Beschäftigungsentwicklung nachgewiesen. Der Rahmen des EU-Beihilferechts ist bei den zu begünstigten Investitionen vollumfänglich auszunutzen.

⁵ Der Beihilferahmen der EU erlaubt ausdrücklich steuerliche Instrumente bei der Unterstützung von Unternehmen. Auch in den letzten Mitteilungen zum sogenannten „Temporary Crisis and Transition Framework“ (TCTF) vom 9. März 2021 wird auf die Gewährung von Steuergutschriften als eine Möglichkeit der Förderung hingewiesen.

⁶ Es sollten hierfür Schwellenwerte zu einer CO₂-Reduzierung definiert werden, deren Erreichung das Unternehmen bei der Beantragung plausibel herleiten muss.



Falls dieser nicht ausreicht, ist die Bundesregierung aufgerufen, sich bei der EU für Lockerungen einzusetzen.

2.) *Begünstigte Unternehmen*

Es sollen zuvorderst Betriebe aus dem verarbeitenden Gewerbe, die unter einem besonderen Transformationsdruck stehen, von der Investitionsprämie profitieren. Die Herausforderungen durch die Transformation sind in diesem Wirtschaftsbereich besonders tiefgreifend und komplex. Die Industrie bietet viele gut bezahlte Arbeitsplätze mit guten Arbeitsbedingungen und sichert damit Wohlstand und wirtschaftlichen Fortschritt in Deutschland.

Die Investitionsprämie soll vor allem in denjenigen Wirtschaftszweigen zur Geltung kommen, die besonderen Herausforderungen der Transformation ausgesetzt sind. Die Betriebe erhalten – unabhängig von ihrer Größe und ihrem Standort in Deutschland – die Investitionsprämie. Eine regionale Beschränkung wird ausgeschlossen. Es wird somit, im Unterschied zur früher gewährten Investitionszulage, sichergestellt, dass auch Betriebe aus strukturstarken Regionen eine Förderung erhalten.

3.) *Höhe der Investitionsprämie*

Der EU-Beihilferahmen ermöglicht eine allgemeine Zulage für Investitionen von bis zu 15 Prozent der Investitionssumme für alle Unternehmen. Dieser Fördersatz kann erhöht werden, wenn sich der Betrieb in einer strukturschwachen Region (nach Kriterien der EU) befindet oder es sich um ein KMU handelt.

Die IG Metall schlägt vor, die Fördersätze zu staffeln, wenn die Unternehmen bestimmte Kriterien erfüllen. Dazu kann der oben genannte Basissatz von 15 Prozent erhöht werden, wenn es sich um KMU oder Betriebe aus strukturschwachen Regionen handelt. Um die sozial-ökologische Transformation zu beschleunigen, sollen die Fördersätze darüber hinaus erhöht werden, wenn die Unternehmen

- tarifgebunden sind,
- eine Ausbildungsquote von fünf Prozent erfüllen,
- besonders viel CO₂ einsparen,
- für die Investition einen hohen Zulieferanteil aus der EU nachweisen können.

4.) *Antragsverfahren und Prüfung*

Die erweiterte Investitionsprämie wird bei dem für das Unternehmen zuständigen Finanzamt beantragt. Für die Überprüfung der Fördervoraussetzungen und Zusatzkriterien schlägt die IG Metall ein zweistufiges Verfahren analog der bestehenden steuerlichen F+E-Förderung vor. Dabei muss sich das Unternehmen vor Beantragung der Zulage beim Finanzamt von einer öffentlich-rechtlichen Bescheinigungsstelle die Einhaltung der Fördervoraussetzungen



inklusive Zusatzkriterien bestätigen lassen. Eine Förderbescheinigung wird dann direkt an das zuständige Finanzamt weitergeleitet.⁷ Dieses Verfahren gilt bundeseinheitlich.

5.) Dauer der Regelung und Evaluierung

Da die Transformation bis weit in das nächste Jahrzehnt andauern wird, soll die erweiterte Investitionsprämie bis mindestens in das Jahr 2030 beantragt werden können. Drei Jahre nach Inkrafttreten der Regelung soll eine Evaluierung die Wirksamkeit des Instruments überprüfen. Auf Basis dieser Evaluation wird entschieden, inwieweit eine Verlängerung der Regelung angebracht und ob das Instrument weiterentwickelt wird.

Finanzbedarf und Finanzierung der erweiterten Investitionsprämie

Der Finanzbedarf einer erweiterten Investitionsprämie hängt von der konkreten Ausgestaltung des Instruments ab. Der vom Bundesministerium für Finanzen prognostizierte Finanzbedarf von jährlich 390 Mio. Euro für das vorgeschlagene begrenzte Instrument stellt eine untere Grenze dar.

Legt man alle Investitionen der Industrie in Sachanlagen wie zum Beispiel Maschinen, Grundstücke mit Bauten, Werkzeuge etc. zugrunde, so betragen diese laut Aussagen des Statistischen Bundesamtes 63,0 Mrd. Euro im Jahr 2021 (in 2019: 70,6 Mrd. Euro).

Würde nun jede dieser Investitionen mit einer Investitionsprämie von 15 Prozent gefördert werden, dann würden sich die Ausgaben für ein solches Instrument auf ca. 9,5 Mrd. Euro (bzw. 10,6 Mrd. für 2019) pro Jahr belaufen. Da eine erweiterte Investitionsprämie nur für die nach den definierten Kriterien förderwürdigen Investitionen gelten würde, läge der Finanzbedarf aller Voraussicht deutlich unter diesen Werten.

Hinsichtlich der Finanzierung einer erweiterten Investitionsprämie, bietet das Steuerkonzept des DGB sowie die von der IG Metall geforderte klare Ausrichtung der Haushaltsplanung auf Investitionen genügend finanziellen Spielraum ein solches Instrument zu finanzieren. Der DGB geht davon aus, dass der deutsche Staat bis zu 60 Mrd. Euro pro Jahr mehr an Steuern einnimmt, wenn seine Vorschläge eines gerechteren Steuersystems umgesetzt würden.

Zusammenfassung

Die IG Metall fordert die Bundesregierung auf, ihr Konzept der steuerlichen Investitionsprämie weiterzuentwickeln. Die von der IG Metall vorgeschlagenen Bausteine sind kompatibel mit dem EU-Beihilferahmen. Durch den gelockerten EU-Beihilferahmen ergeben sich neue und zusätzliche Möglichkeiten, Unternehmen in ihren Transformationsprozessen zu unterstützen. Dazu gehören zum Beispiel die Möglichkeit, die Dekarbonisierung und Digitalisierung industrieller Produktionsprozesse zu unterstützen, höhere Beihilfeintensitäten und höhere Schwellenwerte, Vereinfachungen bei der Anmeldung von Beihilfen bei der EU oder die Öffnung, Unternehmen

⁷ Bei der steuerlichen F+E-Förderung übernimmt seit dem Jahr 2020 die sogenannte „Bescheinigungsstelle Forschungszulage“ (BSFZ) diese Aufgabe. Seit dem Zeitpunkt haben bislang ca. 14.200 Unternehmen Anträge eingereicht. Nach einer Umfrage, die die BSFZ im Februar 2023 durchgeführt hat, sind 84 Prozent der Unternehmen sehr oder eher zufrieden mit dem Antragsverfahren. Eine umfangreichere Evaluation ist nicht bekannt.



auch in strukturstarken Regionen zu fördern. Diese Möglichkeiten müssen vollumfänglich ausgeschöpft werden.

Neben der Fördervoraussetzung der CO₂-Reduzierung, wie sie im Vorschlag der Investitionsprämie der Bundesregierung zugrunde gelegt wurde, müssen soziale und arbeitsbezogene Kriterien verpflichtend aufgenommen werden. Nur, wenn soziale und ökologische Kriterien eingehalten werden, ist der umfängliche Einsatz von Steuermitteln gerechtfertigt. Die USA zeigen mit dem IRA auf, wie dies konkret umgesetzt werden kann.