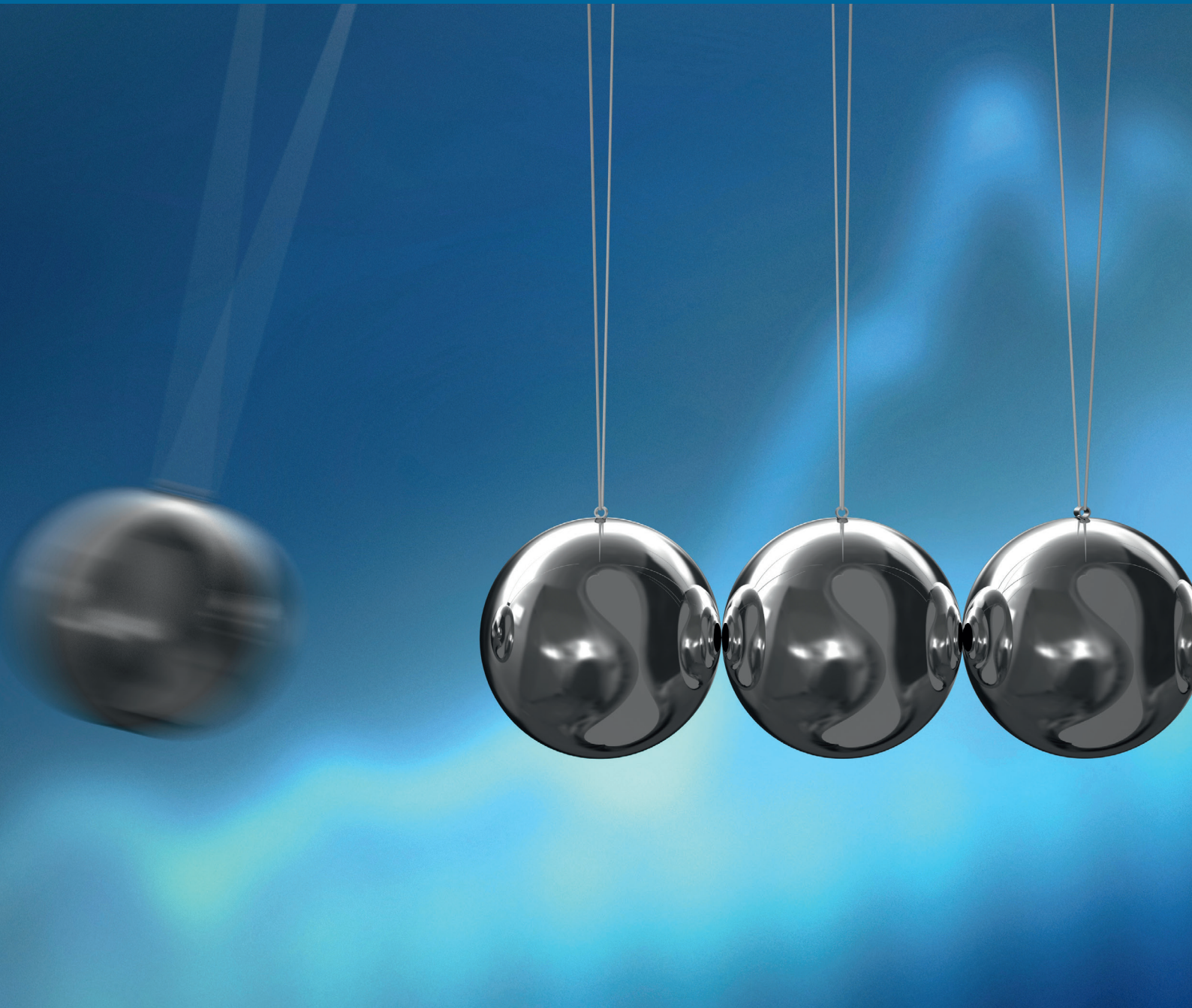


STÄRKUNG VON INVESTITIONEN IN DEUTSCHLAND



*BERICHT DER EXPERTENKOMMISSION IM AUFTRAG
DES BUNDEMINISTERS FÜR WIRTSCHAFT UND ENERGIE, SIGMAR GABRIEL
ZUSAMMENFASSUNG*

Impressum

Herausgeber

Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“

Vorsitz:

Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.

Präsident

DIW Berlin
Mohrenstr. 58
10117 Berlin

Redaktion

Expertenkommission

Gestaltung und Produktion

PRpetuum GmbH, München

Druck

BMWi

Bildnachweis

© mustafa deliormanli – Getty Images

Stand

April 2015

Inhalt

Mitglieder der Expertenkommission	2
Vorwort	3
Zusammenfassung	5
Ergänzende und abweichende Positionen der in der Kommission vertretenen Gewerkschaften (IGM, ver.di, IG BCE, IG BAU und DGB)	13

Mitglieder der Expertenkommission

- Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D. (DIW Berlin und Humboldt-Universität zu Berlin, Vorsitzender)
- Dr. Stephan Articus (Deutscher Städtetag)
- Frank Bsirske (ver.di); Vertretung: Frank Werneke, Dr. Dierk Hirschel
- Robert Feiger (IG Bauen, Agrar, Umwelt); Vertretung: Dietmar Schäfers
- Prof. Dr. Lars P. Feld (Walter Eucken Institut und Albert-Ludwigs-Universität Freiburg)
- Jürgen Fitschen (Deutsche Bank); Vertretung: Bernd Fislage, Michael Volkermann
- Prof. Dr. Veronika Grimm (Universität Erlangen-Nürnberg)
- Reiner Hoffmann (DGB); Vertretung: Dr. Mehrdad Payandeh
- Dr. Helga Jung (Allianz); Vertretung: Dr. Maximilian Zimmerer, Dr. Andreas Gruber, Dr. Wilhelm Ruprecht
- Dr. Markus Kerber (BDI); Vertretung: Dr. Klaus Günter Deutsch, Dieter Schweer
- Wolfgang Lemb (IG Metall)
- Franz-Josef Lersch-Mense (Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen); Vertretung: MD Jürgen Thiele
- Dr. Hans-Hartwig Loewenstein (Zentralverband Deutsches Baugewerbe); Vertretung: Dr. Andreas Geyer
- Dr. Thomas Mayer (Flossbach von Storch)
- Dr. Torsten Oletzky (Ergo Versicherungsgruppe); Vertretung: Dr. Daniel von Borries
- Prof. Dr. Siegfried Russwurm (Siemens); Vertretung: Dr. Udo Niehage, Michael Holtermann
- Prof. Dr. Monika Schnitzer (Ludwig-Maximilians-Universität München)
- Dr. Ulrich Schröder (KfW); Vertretung: Dr. Jörg Zeuner
- Dr. Harald Schwager (BASF); Vertretung: Wolfgang Niedermark
- Dr. Eric Schweitzer (DIHK); Vertretung: Dr. Achim Dercks
- Michael Vassiliadis (IG Bergbau, Chemie und Energie); Vertretung: Tomas Nieber

Gäste

- Prof. Torsten B. Böger (VIFG, Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH)
- Franz Nauschnigg (Österreichische Nationalbank)
- Prof. Dr. Thorsten Posselt (Fraunhofer MOEZ)

Ständige Beobachterinnen und Beobachter und Gäste

- Annette Bender (Bundesministerium der Finanzen)
- Wolfgang Eckart (Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur)
- Sven Eide (Bundesministerium der Finanzen)
- Dr. Detlev Homann (Bundesministerium der Finanzen)
- André Lieber (Bundesministerium der Finanzen)
- Dr. Ludger Schuknecht (Bundesministerium der Finanzen)

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

- Dr. Bastian Alm
- Eike Kreplin
- Dr. Raphael L'Hoest
- Dr. Martin Meurers
- Udo Neuhäuser
- Dr. Philipp Steinberg
- Dr. Jeromin Zettelmeyer

DIW Berlin

- Prof. Dr. Martin Gornig
- Dr. Claus Michelsen
- Dr. Beatrice Pagel
- Dr. Alexander Schiersch

Vorwort

Die unabhängige Expertenkommission wurde im August 2014 von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel mit dem Auftrag berufen, konkrete Handlungsempfehlungen zur Stärkung privater und öffentlicher Investitionen in Deutschland auszuarbeiten. Die 21 Mitglieder der Expertenkommission repräsentieren breite Teile der Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft Deutschlands. Auftrag der Kommission ist es, eine ganzheitliche Perspektive auf die deutsche Gesellschaft und Wirtschaft einzunehmen. Eine leistungsfähige, zukunftsorientierte öffentliche Infrastruktur und eine hohe Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland für in- und ausländische Investitionen sind Grundvoraussetzungen für die langfristige Sicherung des Wohlstands in Deutschland.

Der Abschlussbericht der Expertenkommission widmet sich der Frage, wie durch öffentliche Investitionstätigkeit und durch die Schaffung verbesserter Rahmenbedingungen Anreize für mehr private Investitionen geschaffen werden können, die langfristig Wachstum und Beschäftigung in Deutschland sichern. Unser Ziel ist es, nicht nur Stärken und Schwächen der Rahmenbedingungen für Investitionen in Deutschland kritisch aufzuzeigen, sondern auch und gerade konkrete Handlungsempfehlungen an die Politik in Deutschland zu geben.

Die zentralen Stärken der Expertenkommission sind die breite Expertise und die Vielfalt der Perspektiven ihrer Mitglieder. Die Empfehlungen des Berichts drücken den Konsens der Kommissionsmitglieder aus. Dies bedeutet nicht, dass jedes Mitglied hinter jedem Satz des Berichts steht, wohl aber, dass die große Mehrheit der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen des Berichts von allen Mitgliedern der Expertenkommission getragen wird. In manchen Fällen, in denen sich Kommissionsmitglieder nicht einig waren oder zusätzlicher Prüfbedarf wahrgenommen wurde, werden verschiedene Optionen aufgezeigt, mit denen der Status quo verbessert werden kann.

Trotz dieses starken Konsenses gibt es innerhalb der Expertenkommission durchaus unterschiedliche Meinungen zu den fundamentalen Ursachen der deutschen Investitionsschwäche:

Manche Kommissionmitglieder sind der Auffassung, dass die Investitionsschwäche in Deutschland zu einem wesentlichen Teil Konsolidierungsdruck und Steuersenkungen in den letzten zehn Jahren reflektiert, die öffentliche Ausgabenspielräume reduziert hätten. Dies habe einerseits zu einer Vernachlässigung öffentlicher Infrastruktur geführt und andererseits zu einer Schwächung

der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, mit negativen Konsequenzen für private Investitionen. Diese Mitglieder favorisieren steuerfinanzierte Erhöhungen öffentlicher Investitionen, verbunden mit der Ausnutzung existierenden Spielraums unter der Schuldenbremse. Auch wenn der Bericht dies nicht befürwortet, ist es einigen Mitgliedern wichtig, eine Fehlinterpretation zu vermeiden und zu betonen, dass eine Verlagerung von haushaltspolitischer Verantwortung vom Bund auf Länder und Kommunen nicht stattfinden soll. Die ergänzenden und abweichenden Meinungen der fünf Mitglieder der Gewerkschaften werden in einem separaten Teil nach der Zusammenfassung dargelegt.

Andere Kommissionmitglieder sehen den Schlüssel zur Verbesserung der deutschen Infrastruktur sowohl in höheren als auch in effizienteren öffentlichen Investitionen. Steuererhöhungen oder Neuverschuldung zur Finanzierung höherer Investitionsausgaben werden von diesen Mitgliedern abgelehnt. Stattdessen sprachen sich einige für Ausgabenumschichtungen, eine Reduzierung der Substanzbesteuerung und die systematische Mobilisierung zusätzlichen privaten Kapitals zur Erweiterung des Investitionsspielraums aus.

Einige dieser Mitglieder betonen, dass der erhebliche Rückstau bei Investitionen in die Erhaltung und den Ausbau öffentlicher Infrastruktur deutlich zeige, dass der Staat alleine dieser Herausforderung nicht gerecht werden könne. Lösungen des Problems müssten daher über die bloße Reorganisation staatlichen Handelns hinausgehen. Öffentlich-Private Partnerschaften (ÖPP) könnten einen wesentlichen Beitrag zur Schließung der Investitionslücke leisten. Andere Länder hätten gezeigt, dass es mit ÖPP gelinge, private Ersparnisse gezielt und wirtschaftlich zur Finanzierung öffentlicher Infrastruktur einzusetzen. Ziel der Politik müsse es sein, die in Deutschland überwiegend emotional geführte Debatte zu ÖPP zu versachlichen und deutlich mehr Infrastrukturprojekte ÖPP-fähig auszusprechen. Andernfalls bestehe die Gefahr, dass vorhandene Finanzierungsmittel ausschließlich oder weit überwiegend außerhalb Deutschlands investiert würden.

Gleichzeitig sind sich jedoch alle Mitglieder einig, dass es dem Auftrag der Expertenkommission widerspräche, den vorliegenden Bericht zum Schauplatz einer wirtschaftspolitischen Grundsatzdebatte zu machen. Die Analyse und Handlungsempfehlungen des Berichts konzentrieren sich daher auf die Frage, wie Investitionen in Deutschland gesteigert werden können, ohne auf kontroverse und politisch schwer umsetzbare Änderungen des fiskalpoliti-

schen, steuerpolitischen, energiepolitischen oder europapolitischen Rahmens zurückgreifen zu müssen.

Die Übergabe des Berichts am 21. April 2015 soll nicht der Endpunkt der Arbeit der Expertenkommission sein. Den Mitgliedern liegt es sehr daran, die Empfehlungen und das Handeln der Wirtschaftspolitik in Deutschland zu begleiten. Die Expertenkommission setzt sich deshalb das Ziel, eine Evaluierung der Umsetzung der Empfehlungen des Berichts und anderer Maßnahmen zur Stärkung von Investitionen in Deutschland noch in dieser Legislaturperiode durchzuführen und zu veröffentlichen.

Der Bericht ist das Resultat sehr intensiver Arbeit der Expertenkommission seit August 2014. In sechs Sitzungen und vielen Telekonferenzen wurde der Bericht erarbeitet. Nicht nur die 21 Mitglieder der Expertenkommission, sondern viele andere haben wichtige Beiträge geleistet. Dazu zählen vor allem die Vertreterinnen und Vertreter der

Kommissionsmitglieder, die nicht an allen Sitzungen teilnehmen konnten, aber auch eine Reihe externer Expertinnen und Experten. Ein besonderer Dank gilt Prof. Dr. Thorsten Posselt (Fraunhofer MOEZ), Prof. Torsten B. Böger (VIFG, Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH) und Franz Nauschnigg (OENB) für ihre Beiträge sowie den Vertreterinnen und Vertretern aus mehreren Institutionen, wie dem BMF und dem BMVI.

Das BMWi hat nicht nur die logistische Koordinierung und Ausrichtung der Sitzungen verantwortet, sondern intensiv mit der Expertenkommission an der Ausarbeitung des Berichts gearbeitet. Ein großer Dank gilt Dr. Jeromin Zettelmeyer und seinem Team um Dr. Martin Meurers, Dr. Raphael L'Hoest und Dr. Bastian Alm. Ein herzlicher Dank geht an das Team vom DIW Berlin – Prof. Dr. Martin Gornig, Dr. Claus Michelsen, Dr. Beatrice Pagel, Dr. Alexander Schiersch, Eva Tamim und Sabine Fiedler – für ihre exzellente Arbeit und Unterstützung.

Zusammenfassung

1. Investitionsschwäche in Deutschland: Bestandsaufnahme

Investitionen sind das Fundament für Wachstum und Beschäftigung einer Volkswirtschaft. Ein moderner Kapitalstock ist die Grundlage für technologischen Fortschritt, sichert die Wettbewerbsfähigkeit eines Landes, bildet die Grundlage für unternehmerischen Erfolg sowie den nachhaltigen Aufbau hochqualifizierter Beschäftigung und ermöglicht ein intaktes und qualitativ hochwertiges Gemeinwesen. Damit der „Standort Deutschland“ auch für kommende Generationen Wohlstand und Beschäftigung bieten kann, müssen heute die erforderlichen Investitionen für morgen getätigt werden.

Deutschland weist heute eine signifikante Investitionsschwäche auf, sowohl im öffentlichen wie im privaten Bereich. Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag das Ziel gesetzt, Deutschlands Investitionsrückstand zum OECD-Durchschnitt, der sich im Jahr 2013 auf drei Prozent der Wirtschaftsleistung belief, auszugleichen. Die Expertenkommission hält eine Stärkung der Investitionen in den kommenden Jahren für dringend erforderlich. Dem Staat kommt die Aufgabe zu, durch öffentliche Investitionen den Erhalt und die Entwicklung der technischen und der sozialen Infrastruktur zu sichern, gesellschaftliche Bedarfe zu decken sowie adäquate Rahmenbedingungen für private Investitionen und Wirtschaftswachstum zu schaffen. Der bevorstehende demografische Wandel stellt Deutschland in den kommenden Jahrzehnten vor große Herausforderungen. Während eine sinkende Anzahl der Erwerbspersonen eine Anpassung des Kapitalbestands bedingt, erfordert es gleichzeitig spezifische und umfangreiche Investitionen, um den sich ändernden Verhältnissen in einer alternden Gesellschaft zu begegnen.

Eine zentrale Schwäche in Deutschland ist die fehlende Erhaltung der öffentlichen Infrastruktur in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten. Da insbesondere Städte und Gemeinden mit geringer Wirtschaftskraft ihre Investitionsbudgets in den vergangenen Jahren erheblich reduziert haben, zeichnet sich gerade auf kommunaler Ebene ein zunehmender Investitionsbedarf, etwa in den Bereichen Verkehr, Bildung und soziale Infrastruktur, ab. Einer der zentralen Gründe hierfür liegt in der unzureichenden Finanzausstattung vieler Kommunen. Eine Behebung der öffentlichen Investitionsschwäche erfordert deshalb neue Impulse, um Kommunen zu helfen, neue Handlungsmöglichkeiten zu erlangen.

Auch die private Investitionstätigkeit hat sich in Deutschland in den vergangenen Jahren schwach entwickelt. Private Nettoanlageinvestitionen waren zwischen den Jahren 1990 und 2005 stark rückläufig und bewegen sich seitdem auf einem niedrigen Niveau von etwa zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Die Modernität des deutschen Kapitalstocks ist im Vergleich zu anderen großen Volkswirtschaften gering und muss verbessert werden.

Die Überwindung dieser Investitionslücke erfordert einen breiten Ansatz. Der Bericht konzentriert sich zunächst auf die Analyse und Handlungsempfehlungen im Bereich öffentlicher Infrastrukturinvestitionen, besonders auf kommunaler Ebene, und im Bereich der Bundesfernstraßen. Zudem ist es Aufgabe des Staates, adäquate Rahmenbedingungen für private Investitionen zu schaffen. Ziel muss es sein, das Funktionieren von Märkten sicherzustellen und zu verbessern. Die Expertenkommission unterstreicht die hohe Komplementarität zwischen öffentlichen und privaten Investitionen. Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und Wohlstand hängen von einer dynamischen, innovativen Wirtschaft ab, die wiederum eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur und entsprechende Rahmenbedingungen voraussetzt.

Zu den Rahmenbedingungen gehören eine stabil hohe Binnennachfrage, eine adäquate Regulierung und Anreizstrukturen für in- und ausländische Unternehmen in Deutschland. Konkret geht es beispielsweise um eine Verbesserung der Rahmenbedingungen im Energiesektor und im Bereich digitaler Netze. Auch ein effizientes, anreizkompatibles Steuersystem ist wichtig, um private Investitionen in Deutschland zu erhöhen. Entscheidend sind dabei nicht nur deutlich höhere Investitionen in Sachanlagen, sondern vor allem in „Köpfe“ und in ein intaktes und leistungsfähiges Gemeinwesen. Innovationsfähigkeit ist von zentraler Bedeutung, um den Wirtschaftsstandort Deutschland und seine globale Führungsposition in vielen Bereichen in den kommenden Jahren und Jahrzehnten zu behaupten.

Die Investitionsschwäche ist bei weitem kein rein deutsches Phänomen. Viele andere Länder in Europa weisen gegenwärtig ein zu geringes Niveau öffentlicher und privater Investitionen auf. Strategien für mehr Investitionen in Deutschland sollten daher eingebunden sein in eine gesamteuropäische Investitionsinitiative wie den Juncker-Plan.

2. Mechanismen zur Sicherung nachhaltiger öffentlicher Investitionen

Viele Gebietskörperschaften haben in den vergangenen Jahrzehnten einen Anstieg ihrer Schuldenquote und eine deutliche Verlagerung von öffentlichen Investitionen hin zu höheren öffentlichen Konsumausgaben erfahren. Die Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2009 und das haushaltspolitische Ziel der „Schwarzen Null“ für den Bundeshaushalt zielen darauf ab, dem Trend einer höheren öffentlichen Verschuldung entgegenzuwirken, um der Verschiebung von Lasten auf künftige Generationen zu begegnen. Da staatlichen Transferausgaben oft eine höhere Priorität eingeräumt wird, diese aber zumindest kurzfristig nicht disponibel sind, wirkt sich der entstehende Konsolidierungsdruck überproportional auf öffentliche Investitionen aus. Dies belastet künftige Generationen besonders stark, etwa durch die Unterlassung von erforderlichen Erhaltungsinvestitionen. Deshalb schlägt die Expertenkommission zur Sicherung nachhaltiger Investitionen eine stärkere Selbstbindung der öffentlichen Hand vor. Dies kann durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

- Prüfung der Einrichtung einer **haushaltsrechtlichen Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen** in einer Höhe, die zumindest die Abschreibungen auf das Vermögen der öffentlichen Hand kompensiert. Eine solche Haushaltsregel erfordert die Erfassung von Vermögen und Abschreibungen, was wiederum die Einführung einer doppelten Buchführung (Doppik) voraussetzt. Ein Großteil der Kommunen hat die Doppik bereits eingeführt. Der Bund und viele Länder haben dies bisher noch nicht getan, sollten die Doppik jedoch zügig einführen.
- Eine **haushaltsrechtliche Festlegung auf Bundesebene, unerwartete Überschüsse im Haushalt prioritär für höhere öffentliche Investitionen** zu verwenden. Auf diese Weise würde die symmetrische Behandlung von öffentlichen Investitionen wiederhergestellt: So wie unter der Schuldenbremse unerwartet niedrige Einnahmen häufig zu Investitionsrückgängen führen, sollten von einer unerwartet guten Haushaltslage in erster Linie Investitionen profitieren.
- Die **Schaffung spezialisierter Institutionen**, die öffentliche Gebietskörperschaften bei Neuinvestitionen und Instandhaltung in bestimmten Infrastrukturkategorien unterstützen können. Diese Institutionen sollten über eine nachhaltige, verlässliche finanzielle Ausstattung

verfügen, die kurzfristig nicht oder nur schwer reversibel ist. Beispielhaft hierfür ist eine öffentliche Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen, wie sie in Kapitel 3.B vorgeschlagen wird.

3. Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur

A. Wege zur Stärkung kommunaler Infrastruktur

Von zentraler wirtschaftspolitischer Bedeutung ist die Stärkung der Investitionen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen. Doch ausgerechnet die Kommunen in Deutschland haben in den vergangenen Jahren einen großen Investitionsstau aufgebaut. Rechnerisch hat sich das Nettoanlagevermögen der Kommunen in den Jahren 2003 bis 2013 um 46 Mrd. Euro verringert. Nach Schätzungen des KfW-Kommunalpanels beläuft sich der gesamte kommunale Investitionsrückstand mittlerweile auf 118 Mrd. Euro.

Deshalb ist die Stärkung der kommunalen Investitionen von zentraler Bedeutung. Bei jeder Investitionsentscheidung sind gesellschaftliche Bedarfe sowie die Wirtschaftlichkeit, wie in den Landesverfassungen und vom Bundesfinanzministerium dargelegt, zu berücksichtigen. Dabei sollen Investitionen im Interesse des Gemeinwesens günstig finanziert, effizient und hochwertig umgesetzt und die möglichen Risiken bedacht und minimiert berücksichtigt werden. Finanzierung, Effizienz und Risiken müssen in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Die Expertenkommission unterstreicht, dass der deutsche Staat aufgrund der aktuellen guten Konjunkturlage heute über einen ausreichend hohen finanziellen Spielraum verfügt, um der Investitionslücke im öffentlichen Bereich bei Bund, Ländern und Kommunen entgegenzuwirken. Dies gilt auch für die finanzschwachen Kommunen, wenn sie ausreichende Unterstützung vom Bund und ihren Ländern erhalten. Die Herausforderung liegt vor allem in der hohen Heterogenität zwischen den Kommunen: Viele Kommunen verfügen über ausreichende Spielräume, andere wiederum nicht. Finanzschwache Kommunen wollen Anstrengungen unternehmen und Verantwortung für öffentliche Investitionen übernehmen, benötigen jedoch Unterstützung in Form höherer Eigenmittel für Investitionen oder logistischer Unterstützung, um knappe Ressourcen effizient einzusetzen.

Zur Erweiterung finanzieller Spielräume für Kommunen schlägt die Expertenkommission folgende Maßnahmen vor:

- Schaffung eines „**Nationalen Investitionspakts für Kommunen**“ (NIK), der eine Erhöhung kommunaler Investitionen mindestens in Höhe des rechnerischen kommunalen Substanzverzehrs der letzten drei Jahre (15 Mrd. Euro) über die nächsten drei Jahre ermöglichen soll. Zusätzlich zu dem jüngst von der Bundesregierung angekündigten Sondervermögen von 3,5 Mrd. Euro für bestimmte Investitionszwecke sollte der NIK ein zweites Instrument umfassen, das zeitlich nicht begrenzt ist und flexibler – etwa für die Instandhaltung oder Erweiterung kommunaler Verkehrswege – eingesetzt werden kann. Förderungswürdige Kommunen könnten durch die bewährte Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) identifiziert werden. Um ebenfalls rasch wachsende Kommunen zu erfassen, sollten dabei die grundsätzlich förderfähigen Gebiete so erweitert werden, dass sie einen größeren Teil der deutschen Bevölkerung einschließen. Der kommunale Eigenanteil sollte spürbar, aber gering sein (zehn bis 30 Prozent).
- Die Stärkung kommunaler Kapazitäten, um Projekte so wirtschaftlich wie möglich zu planen und durchzuführen. Sofern dies nicht mehr der Fall ist, sollten ausreichende Kapazitäten (wieder) aufgebaut werden. Außerdem sollte die Schaffung einer von Bund und Ländern getragenen „**Infrastrukturgesellschaft für Kommunen**“ (IfK) oder alternativ mehrerer regionaler oder infrastrukturenspezifischer Infrastrukturgesellschaften geprüft werden. Diese sollen den Kommunen helfen, zwischen verschiedenen Projekt- und Beschaffungsvarianten die für sie beste und wirtschaftlichste Alternative auszuwählen, und den Planungs- und Umsetzungsprozess zu stärken. Die Entscheidungsgewalt sollte dabei bei den Kommunen verbleiben. Alle Kommunen, unabhängig von ihrer Finanzkraft, Größe und ihren Kapazitäten, sollten Zugang zu dieser kommunalen Infrastrukturgesellschaft haben.
- Prüfung und gegebenenfalls Weiterentwicklung von „**Öffentlichen Kooperationen**“ (ÖfK) – Beschaffungsmodelle, bei denen öffentliche Unternehmen und interkommunale Kooperation im Vordergrund stehen. Diese können eine sinnvolle Alternative oder Ergänzung zu existierenden Beschaffungsvarianten sein, die gegenüber einer konventionellen Realisierung und ÖPP bestimmte Vorteile bieten. Auch diese Variante sollte selbstverständlich auf ihre Wirtschaftlichkeit hin unter-

sucht werden, bevor sich eine Kommune dafür entscheidet. Existierende öffentliche Kooperationen sollten evaluiert werden, um festzustellen, ob sie eine sinnvolle Ergänzung zur konventionellen Beschaffungsvariante sein können.

Die Expertenkommission unterstreicht, dass diese Elemente – der kommunale Investitionspakt, die kommunalen Infrastrukturgesellschaften und die Weiterentwicklung von Projekt- und Beschaffungsvarianten – unabhängig voneinander agieren und funktionieren können. Ziel dieser Elemente ist es, die Kommunen in die Lage zu versetzen, notwendige Investitionen zu tätigen, und dies effizient, nachhaltig und dennoch für den Steuerzahler und die Kommunen günstiger zu tun.

B. Verkehrsinfrastruktur auf Bundesebene

Der Verkehrsträger Straße ist und bleibt für den Frachtverkehr und für den Personenverkehr von überragender Bedeutung. Daher ist der Erhalt und Ausbau insbesondere der überregionalen Straßen von zentraler Bedeutung für die Funktions- und Leistungsfähigkeit des deutschen Verkehrssystems. Eine besondere Herausforderung ist dabei der über die vergangenen Jahre aufgestaute Bedarf an Erhaltungsinvestitionen im Bestand. Als langfristige Lösung zur Sicherung der Investitionen in Bundesfernstraßen spricht sich die Expertenkommission dafür aus, die Einrichtung einer öffentlichen **Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen** (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) zu prüfen, welche folgende Eigenschaften erfüllt:

- Bau, Instandhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen „aus einer Hand“ nach dem Lebenszyklusansatz.
- Finanzierung überwiegend oder ausschließlich aus Nutzungsentgelten, ohne zu einer Mehrbelastung der PKW-Nutzerinnen und -Nutzer zu führen.
- Eigene Kreditaufnahmekapazität ohne staatliche Garantie, um eine klare Abgrenzung zum Staatssektor zu gewährleisten.
- Wahrung der öffentlichen Kontrolle, das heißt insbesondere keine „Privatisierung“ der Bundesfernstraßen in jeglicher Form.

Die Gestaltung einer solchen Gesellschaft sollte Gegenstand einer sorgfältigen Prüfung durch die Bundesregierung sein. Von grundsätzlicher Natur ist die Entscheidung

über die Besitzverhältnisse einer Infrastrukturgesellschaft, aus denen sich unter den beschriebenen Rahmenbedingungen deren Aufgaben und Kompetenzen ableiten lassen. Die Expertenkommission ist sich einig, dass diese Infrastrukturgesellschaft zumindest mehrheitlich in öffentlicher Hand sein sollte; einige Mitglieder befürworten sogar einen vollständigen Besitz in öffentlicher Hand. Die Expertenkommission empfiehlt, bei der Konkretisierung und Detaillierung Erfahrungen anderer Länder mit verschiedenen Organisationsmodellen, wie Österreich, Frankreich und der Schweiz, zu nutzen.

C. Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung

Die große Mehrheit der Infrastrukturprojekte in Deutschland wird heute „konventionell“ realisiert, sodass Planung, Bau und Betrieb von Projekten zum Teil durch den öffentlichen Auftraggeber vergeben oder erbracht und aus Eigenmitteln, Bankkrediten oder festverzinslichen Anleihen gedeckt werden. Bei diesem Beschaffungsmodell verbleiben jedoch fast alle Risiken bei der öffentlichen Hand, was vor allem kleinere Kommunen vor große finanzielle Schwierigkeiten stellen und ihre Handlungsfähigkeit einschränken kann. Alternativ werden Projekte über ÖPP realisiert, bei denen private Investoren finanzieren und für Fehler bei Bau und Betrieb oder für andere Risiken haften sollen. In Konsequenz muss allerdings der öffentliche Auftraggeber für diese Risikoübertragung durch höhere Finanzierungskosten bezahlen. Außerdem gelingt die Risikoübertragung nicht in allen Fällen.

Die Expertenkommission spricht sich dafür aus, zusätzliche Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturen zu prüfen. Konkret schlägt sie die Prüfung zweier Modelle vor:

- Ein **öffentlicher Infrastrukturfonds** des Bundes und der Länder, der ähnliche Aufgaben übernehmen würde wie ein privater Infrastrukturfonds. Private institutionelle Investoren hätten die Möglichkeit, auf eigenes Risiko in diesen Fonds zu investieren. Gleichzeitig würde sichergestellt, dass nur Projekte finanziert werden, bei denen sich dadurch Vorteile gegenüber konventioneller Beschaffung ergäben und eine angemessene Risikoteilung stattfände. Durch die Bündelung vieler Projekte würde Risiko gestreut und der dadurch erzeugte Effizienzgewinn zwischen öffentlichen Auftraggebern und Investoren geteilt. Gegebenenfalls könnten Geschäftsmodelle existierender Förderbanken in diese Richtung erweitert werden.

- Zur Förderung der Bürgerbeteiligung einen **„Bürgerfonds“** als Sammelstelle für Infrastrukturfinanzierung durch individuelle Sparerinnen und Sparer. Dieser würde Bürgerinnen und Bürgern eine neue Anlageform bieten, die bei vertretbarem Risiko bessere Renditen ermöglichen würde als Anlagealternativen wie etwa Spar- und Sichteinlagen oder Staatsanleihen, und könnte darüber hinaus einen gesellschaftlichen Beitrag leisten.

Bürgerbeteiligungen sollten nach dem Vermögensbildungsgesetz (Arbeitnehmersparzulage) gefördert werden. Um die Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit den von ihnen finanzierten Investitionen zu stärken, sollten u. a. im Anlegerschutzgesetz besondere Transparenz- und Informationspflichten für die Beteiligungsformen an Infrastruktur eingefordert werden, die sicherstellen, dass sich Bürgerinnen und Bürger beispielsweise über den Projektfortschritt oder Kennzahlen zur Nutzung der Infrastruktur informieren können.

4. Rahmenbedingungen für private Investitionen

A. Übergeordnete Maßnahmen

Ein zentraler Grund für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Volkswirtschaft ist der außergewöhnliche Unternehmensmix aus großen Unternehmen, einer hohen Anzahl von Kleinunternehmen und Selbstständigen sowie einem breiten Mittelstand. Jedoch sind die Investitionen deutscher Unternehmen im Inland in den vergangenen Jahrzehnten deutlich zurückgegangen. Sie sind zu gering, um einen modernen Kapitalstock zu bewahren und die langfristige Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland zu sichern. Diese private Investitionsschwäche in Deutschland ist das Resultat unzureichender Rahmenbedingungen in vielen Bereichen.

Die Expertenkommission sieht deshalb dringenden Handlungsbedarf in einer Reihe von Tätigkeitsfeldern. Vor allem im Hinblick auf den demografischen Wandel und den wirtschaftlichen Strukturwandel muss die Politik viel stärker als bisher in die Qualifikation und Ausbildung der Bürgerinnen und Bürger investieren und die Verfügbarkeit von qualifizierten Fachkräften sicherstellen. Sie muss die hohe Zahl der Menschen ohne Schul- bzw. Berufsabschluss senken, ihnen insgesamt ein höheres Qualifikationsniveau ermöglichen, die Allianz für Aus- und Weiterbildung ver-

stetigen und ausbauen und für die berufliche Aufstiegsfortbildung ein System der Qualitätssicherung schaffen. Da aber inländische Potenziale nicht ausreichen, erhält die Zuwanderung ausländischer Fachkräfte als ein Weg zur Fachkräftesicherung einen deutlich höheren Stellenwert.

Die Politik sollte der Verbesserung der Erwerbsbeteiligung und -chancen von Frauen eine höhere Priorität einräumen. Familienpolitische Maßnahmen, die dieses Ziel konterkarieren, sollten daher auf den Prüfstand gestellt werden. Maßnahmen, die dieses Ziel fördern, müssen gestärkt und ausgebaut werden. Neben einem bedarfsgerechten Angebot an Kinderbetreuungsplätzen müssen die Investitionen in den Ausbau der Ganztagschulen deutlich forciert werden, was bis zum Jahr 2020 erreicht werden sollte.

Ein möglicher Hebel zur Investitionsförderung ist die Vermeidung unnötiger Bürokratie. So wichtig klare staatliche Regeln für die Rechtssicherheit sind, so wichtig ist eine angemessene Balance, die den Erfüllungsaufwand für die Unternehmen in den Blick nimmt. Eine Verbesserung der Rechtssicherheit, eine geringere Komplexität und höhere Praxistauglichkeit des Steuerrechts sowie eine effiziente Verwaltung sind prioritär für den Innovationsstandort Deutschland.

Ein weiterer Faktor ist die langfristige Finanzierung privater Investitionen. Die Erfahrungen aus der Finanzkrise haben zu einer strengeren Finanzmarktregulierung geführt. Wünschenswert wäre, die Regulierung des Finanzsystems in Zukunft enger mit den Anliegen der Realwirtschaft abzustimmen.

Für die Investitionstätigkeit der privaten Wirtschaft spielt neben einer stabilen Inlandsnachfrage auch die Auslandsnachfrage eine wichtige Rolle. Deshalb sind für die exportorientierte Volkswirtschaft Deutschlands die Aufrechterhaltung offener Märkte und die Stärkung von Handelsbeziehungen von zentraler Bedeutung. Die Standortattraktivität bei Investitionsentscheidungen wird in Zeiten globaler Wertschöpfungsketten zunehmend von Handels- und spezifischen Investitionsabkommen beeinflusst. Deshalb ist der Ansatz der Europäischen Kommission, angesichts ausbleibender Fortschritte im Rahmen der WTO, vermehrt bilaterale Handelsabkommen mit strategisch wichtigen Partnern zu verhandeln, prinzipiell richtig. Die Festlegung allgemeiner Handelsregeln sowie Vereinbarungen zur Förderung nachhaltigen Handels, z.B. durch beiderseitiges Hinwirken auf die Umsetzung internationaler Abkommen zu Arbeits-, Umwelt- und Klimaschutz, tragen dazu bei, ein „level playing field“ zu schaffen und die

Planungssicherheit von Investitionsentscheidungen auch im Ausland zu erhöhen. Auslandsinvestitionen ersetzen nicht heimische Investitionen oder Innovationen; in vielen Fällen ergänzen sie diese vielmehr. Zudem sollte die Handelspolitik auf hohen ökologischen und sozialen Standards beruhen, die Souveränität der Parlamente erhalten, kommunale Selbstverwaltung und Aufgabenerfüllung gewährleisten und Transparenz in globalen Wertschöpfungsketten erhöhen.

B. Rahmenbedingungen für Innovationen

Eine wichtige Voraussetzung für private wie öffentliche Innovationen in Deutschland ist eine Innovationspolitik, die im internationalen Wettbewerb um Forscherinnen und Forscher und um Investitionen von forschungsintensiven Unternehmen bestehen kann. Eine zukunftsfähige Innovationspolitik sollte darüber hinaus Fördermaßnahmen effektiv gestalten und evaluieren. Wie innovationsfreundlich die Rahmenbedingungen sind, wird nicht zuletzt durch die Offenheit und Akzeptanz der Gesellschaft für das Eingehen von Risiken bestimmt, ohne die kein unternehmerisches Handeln und keine Innovationsprozesse möglich sind. Um langfristig zu den führenden Innovationsnationen aufzuschließen, sollte Deutschland sich in Zukunft nicht am Drei-Prozent-Ziel, sondern an der Forschungs- und Entwicklungsintensität (FuE) der weltweiten Spitzengruppe orientieren und ein ehrgeizigeres Ziel von 3,5 Prozent der Wirtschaftsleistung für FuE anstreben.

Die Expertenkommission empfiehlt eine deutliche Verbesserung der Rahmenbedingungen für Innovationen in vier Bereichen.

- ➔ Erstens muss der **Zugang zu externer Finanzierung**, insbesondere zur Beteiligungsfinanzierung, in Deutschland deutlich verbessert werden. Die Expertenkommission spricht sich deshalb für eine Kapitalbesteuerung aus, bei der Fremdkapital und Selbstfinanzierung nicht gegenüber Eigenkapitalfinanzierung bevorzugt werden. Ein möglicher Ansatzpunkt dafür wäre der steuerliche Abzug einer kalkulatorischen Eigenkapitalverzinsung als Bestandteil einer aufkommensneutralen Steuerreform. Zudem sollte das kapitalmarkt- und aufsichtsrechtliche Umfeld attraktiver gestaltet werden, um potenzielle institutionelle Investoren nicht durch Regulierung zu stark einzuschränken.
- ➔ Zweitens muss einem **Fachkräftemangel vorgebeugt** werden, vor allem durch eine frühzeitige Förderung von

Fächern in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik (sog. MINT-Fächern) bereits im Schulsystem. Die Beteiligung von Frauen und Zuwanderern im Innovationssystem sollte erhöht werden.

- Drittens sollte sich die Innovationspolitik stärker an dem Ziel ausrichten, **ausländische Investitionen in Forschung und Entwicklung in Deutschland zu erleichtern** und den Abfluss von Know-how zu verhindern. Um international wettbewerbsfähige Rahmenbedingungen für FuE-Tätigkeiten von Unternehmen zu schaffen, sollte die Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung in Erwägung gezogen werden. Ziel sollte es sein, dass die anschließende Wertschöpfung in Deutschland getätigt wird.
- Viertens sollte eine **systematische Evaluation** von innovationspolitischen Fördermaßnahmen in Deutschland entwickelt und umgesetzt werden. Die Einführung von modernen Evaluierungsverfahren ist gerade für innovationspolitische Fördermaßnahmen dringend geboten, um deren Wirksamkeit sicherzustellen und die Mittelvergabe aus öffentlichen Geldern effektiv zu gestalten.

Eine große Herausforderung für erfolgreiche Innovationspolitik besteht darin, wichtige Zukunftsthemen frühzeitig zu erkennen und aufzugreifen. Um Innovationen in Zukunftsfeldern – wie etwa mit Blick auf die digitale Wirtschaft und Gesellschaft – voranzutreiben und die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Innovationsstandorts Deutschland langfristig zu erhalten, ist eine aktive Innovationspolitik notwendig. Die Innovationspolitik muss dabei so ausgestaltet werden, dass sie die Wettbewerbspolitik komplementiert und Innovationen fördert.

5. Private Infrastruktur

A. Digitale Infrastruktur

Um wettbewerbsfähig zu bleiben, muss Deutschland in seine digitale Infrastruktur investieren. Digitale Infrastruktur bezieht sich dabei auf Breitbandnetze, digitale Dienstleistungen (z.B. in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Energie, Verwaltung) und daraus entstehende Innovationen. Es müssen vorrangig Investitionen auf der Ebene der Breitbandnetze getätigt werden, da deren Verfügbarkeit und Leistungsfähigkeit in Deutschland im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich ist und sich diese *digitale Lücke* zu Wettbewerbern vergrößert.

Die Expertenkommission empfiehlt daher, die **regulatorischen Rahmenbedingungen für Investitionen in Breitbandnetze zu verbessern**. Eine mögliche Option dafür ist die Vergabe von Konzessionen mit regulatorischen Auflagen und, falls notwendig, zusätzliche staatliche Subventionen.

Die Expertenkommission begrüßt eine ausführliche **Auseinandersetzung mit dem Thema Netzneutralität** und ihrer Auswirkung auf die Investitionsanreize von Netz- und Diensteanbietern. Zur Steigerung der Investitionsanreize auf Ebene der Netzanbieter sollte eine innovationsfreundliche Definition der Netzneutralität, wie sie vom Minister rat der Europäischen Union vorgeschlagen wurde, geprüft werden. Eine solche Auslegung muss jedoch mit klaren Rahmenbedingungen einhergehen, die die Spielräume der Netzanbieter bei der Preis- und Qualitätsdifferenzierung klar begrenzen. Diese sollten sowohl Maßnahmen zur Festlegung eines Mindeststandards des *Best-Effort*-Internets enthalten, als auch deutliche Anforderungen an das „*traffic management*“ setzen.

Staatliche Fördermaßnahmen für die Entwicklung neuer Anwendungen und die Durchführung von Pilotprojekten, wie etwa im Rahmen von Smart Grids oder zur Forcierung von Industrie 4.0, werden die Investitionsbereitschaft von Unternehmen steigern. Das Gleiche gilt für anwendungsnahe Forschung in diesen Bereichen. Die positiven Rückwirkungen auf Investitionen in neue Netze sollten als weitere Instrumente zur Förderung des Infrastrukturausbaus berücksichtigt werden.

B. Energie

Die Energiewende und die Vertiefung des Energiebinnenmarkts erfordern hohe Investitionen – bis zum Jahr 2020 von insgesamt geschätzten 31 bis 38 Mrd. Euro pro Jahr –, um die energiepolitischen Ziele der Versorgungssicherheit, Wirtschaftlichkeit, Umweltverträglichkeit sowie der gesellschaftlichen Akzeptanz zu erreichen. Investitionen sind in fast allen Bereichen des Energiesystems notwendig: Netzinfrastruktur, Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen, konventionelle Erzeugung, Energieeffizienz, Kraft-Wärme-Kopplung, Lastmanagement und Speichertechnologien. Ein Teil der Investitionen betrifft öffentliche Haushalte, der überwiegende Teil muss jedoch privatwirtschaftlich getätigt werden. Die Investitionsanreize können zumeist nur indirekt beeinflusst werden, durch die Ausgestaltung der rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen und Anreizsetzungen oder durch gezielte Förderprogramme.

Um die Investitionstätigkeit im Energiesektor zu stärken und in die richtige Richtung zu lenken, identifiziert die Expertenkommission eine Reihe von Prioritäten für die Politik:

- **Netz- und Erzeugungsinvestitionen stärker an der Systemdienlichkeit ausrichten.** Die Rahmenbedingungen sollten für eine effiziente Koordination von Netzausbau und Erzeugungszubau sorgen. Die so induzierten Anreize zum Bau und zur Standortwahl für Erzeuger sollten mittelfristig auch für erneuerbare Energien greifen. Dafür ist es notwendig, deren Marktintegration entschieden voranzutreiben.
- **Investitionen in Energieeffizienz stärken.** Die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente sollte geprüft werden, um über eine Bündelung vergleichbarer Projekte Informations- und Transaktionskosten des Einzelnen zu senken und durch Synergieeffekte die individuellen Kosten der Umsetzung zu reduzieren.
- **Regulatorische Unsicherheit senken.** Rahmenbedingungen, die dem Ziel der Wirtschaftlichkeit möglichst nahe kommen und gut mit europäischen Rahmenbedingungen harmonisieren, versprechen eine höhere Akzeptanz und haben eine längere Halbwertszeit. Dadurch verringern sie das regulatorische Risiko, eines der zurzeit zentralen Investitionshemmnisse. Um geeignete Maßnahmen treffen zu können, wird nahegelegt, das subjektiv wahrgenommene regulatorische Risiko entscheidender Akteure zu erfassen, z. B. mit Hilfe eines geeigneten Index.
- **Akzeptanz stärken.** Die Ziele Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit müssen – neben der Umweltverträglichkeit und der Akzeptanz vor Ort – klar in den Blick genommen werden. Niedrige Energiepreise und -kosten bei Einhaltung der Ziele der Energiewende sind Voraussetzungen für die Akzeptanz in der Bevölkerung und der Wirtschaft und erhalten die Wettbewerbsfähigkeit des Industriestandorts. Pro und Contra verschiedener Maßnahmen sollten mit Blick auf die Akzeptanz in transparenten Prozessen kommuniziert und diskutiert werden.
- **Zielerreichung messbar machen.** Um eine klare Orientierung am Ziel der Wirtschaftlichkeit zu ermöglichen, sollte es besser messbar gemacht werden. Voraussetzung ist die Bereitstellung geeigneter Daten, die eine Approximierung von Effizienzgewinnen durch energiepolitische Maßnahmen mit Hilfe von Modellen ermöglicht. Um verschiedene Ansätze zu evaluieren

und einen geeigneten Ansatz zu identifizieren, sollte externe Expertise eingebunden werden.

C. Junge Unternehmen

Die Rahmenbedingungen für und Förderung von jungen Unternehmen sind wichtige Aufgaben der Wirtschaftspolitik, denn es sind gerade diese Unternehmen, die einen wichtigen Beitrag zur Innovationskraft und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft leisten. Gründungen im Bereich der Hochtechnologie und wissensintensiven Dienstleistungen weisen eine überdurchschnittliche Innovationsneigung auf, sind jedoch im internationalen Vergleich gering und waren in den vergangenen Jahren weiter rückläufig. Die Gestaltung gründungsfreundlicher Rahmenbedingungen ist deswegen nicht nur für Beschäftigungspolitik wichtig, sie stellt eine wichtige Voraussetzung für eine erfolgreiche Innovationspolitik dar.

Die Expertenkommission hebt vor allem die folgenden Empfehlungen zur Stärkung der Rahmenbedingungen und Förderung junger Unternehmen in Deutschland hervor:

- **Verbesserung der Rahmenbedingungen für Gründungen:** Ein Abbau von bürokratischen Hürden für Unternehmensgründungen sowie eine Senkung der regulatorischen Anforderungen für Existenzgründerinnen und -gründer sowie junge Unternehmen sind hierfür notwendig.
- **Finanzierungshemmnisse abbauen:** Hierfür sollten steuerliche Hemmnisse für private Investitionen in Beteiligungskapital abgebaut werden. Die Einführung eines europäischen Börsensegments für junge Unternehmen könnte dem Fehlen von Anschlussfinanzierungen entgegenwirken und private Wagniskapital-Investitionen fördern.
- **Informationen zu Schutzrechten besser vernetzen:** Die Einführung des Europäischen Patents mit einheitlicher Wirkung in allen EU-Mitgliedstaaten sowie die Errichtung eines europäischen Patentgerichts werden begrüßt. Sie haben das Potenzial, die Kosten für Anmeldung und Durchsetzung internationaler Patente zu reduzieren und damit die Nutzung für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) zu erleichtern.

6. Europa: Deutschlands Beitrag zu Europas Investitionsagenda

Europa befindet sich nach wie vor in einer tiefen wirtschaftlichen und finanziellen Krise. Viele EU-Mitgliedstaaten haben bereits jetzt ein verlorenes Jahrzehnt hinzunehmen. Das Risiko weiterer Jahre von Stagnation und hoher Arbeitslosigkeit ist enorm. Wie Deutschland hat auch Europa eine private und öffentliche Investitionsschwäche. In Europa werden heute 430 Mrd. Euro weniger investiert als noch im Jahr 2007 und deutlich weniger als in den vergangenen 20 Jahren. Dies wirkt sich nachteilig auf die Konjunktur, die Schaffung von Arbeitsplätzen, das langfristige Wachstum und die Wettbewerbsfähigkeit Europas aus.

Viele Krisenstaaten müssen notwendige Reformen umsetzen. Krisenländer brauchen jedoch auch Unterstützung, um wettbewerbs- und zukunftsfit zu werden, auf einen stabilen Wachstumspfad zurückzukehren und ihre Volkswirtschaften sozial ausgeglichen zu gestalten. Der Schlüssel für eine nachhaltige Erholung Europas liegt in einem stärkeren Wachstum, das vor allem durch eine gemeinsame Investitions- und Modernisierungsoffensive unterstützt werden muss. Ausschließlich auf Sparpolitik ausgerichtete Reformen können nicht erfolgreich sein.

Die Expertenkommission begrüßt den Juncker-Plan zur Einbindung privaten Kapitals in Zukunftsinvestitionen. Sie schlägt vor, eine dauerhafte Einrichtung des Juncker-Plans für Europa zu prüfen, wenn sich dieser als erfolgreich erweist. Dafür müsste der dem Plan zugrunde liegende Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) einerseits mit höheren Mitteln ausgestattet werden und andererseits ein Mechanismus geschaffen werden, um ihn in Zukunft – falls notwendig – zu rekapitalisieren oder zu erweitern. Dies erfordert jedoch eine Entscheidungsstruktur, die das Kapital des EFSI schützt und sicherstellt, dass die Möglichkeit einer zukünftigen Rekapitalisierung nicht zu unvorsichtigem Umgang mit den jetzigen Geldern führt. Die Governance des EFSI sollte imstande sein, ökonomisch sinnvolle Projekte zu fördern und mit der Übernahme höherer Risiken private Investitionen zu mobilisieren. Die einfache und unbürokratische Bereitstellung von EFSI-Garantien ist sicherzustellen.

Die im Juncker-Plan vorgeschlagenen Investitionsfelder sind für Europas Zukunft von strategischer Bedeutung. Ein solcher europäischer Investitionsplan wird die Kooperation zwischen den europäischen Ländern verbessern, da die gewaltigen Herausforderungen von Zukunftsgestaltung und Krisenmanagement nur gemeinsam bewältigt werden können. Vor diesem Hintergrund sollten vor allem strategische Investitionen in Breitbandnetze, eine europäische Energiewende, Bildung, Inklusion sowie KMU und Mid-Cap-Unternehmen gefördert werden.

Ergänzende und abweichende Positionen der in der Kommission vertretenen Gewerkschaften (IGM, ver.di, IG BCE, IG BAU und DGB)

Deutschland leidet seit Jahren unter einem massiven Investitionsstau. Vor allem öffentliche, insbesondere kommunale, Investitionen wurden in der Vergangenheit zurückgefahren. Der Grund: Steuersenkungen der vergangenen Jahre haben bei Bund, Ländern und Kommunen Steuermindereinnahmen von jährlich 45 Mrd. Euro verursacht. Zudem hat die fiskalische Konsolidierung im Rahmen der Schuldenbremse und der „Schwarzen Null“ zu einer Priorisierung des Schuldenabbaus vor Investitionen geführt. Das Ergebnis ist verheerend: Öffentliche Ausgaben wurden gekürzt, viele öffentliche Dienstleistungen sind dem Rotstift zum Opfer gefallen oder wurden privatisiert, Gebühren wurden angehoben und Nutzerentgelte eingeführt. Viele öffentliche Dienstleistungen wurden dadurch für Geringverdiener unerschwinglich. Kurzum: Deutschland hat vom Investitions- zum Sparmodus umgeschaltet. Der Schuldenbremse folgte eine faktische Investitionsbremse. Das muss sich im Interesse der Zukunft unseres Landes ändern. Deshalb muss Deutschland wieder in seine Zukunft und für eine wettbewerbsfähige, innovative Wirtschaft und für ein intaktes, soziales und grünes Gemeinwesen investieren. Die Investitionen von heute sind Arbeitsplätze und Wohlstand von morgen. Deren Finanzierung muss gerecht und in einem historisch einmaligen Niedrigzinsumfeld auch günstig erfolgen, um gerade den künftigen Generationen beides zu hinterlassen: eine moderne und intakte Wirtschaft, Infrastruktur und Gesellschaft, die aber gleichzeitig öffentliche Haushalte langfristig nicht stark belastet. Deshalb schlagen wir zur Stärkung der Investitionen in Deutschland einen „Pakt zur gerechten Finanzierung und Umsetzung öffentlicher Investitionen“ vor, der in den folgenden Punkten eine abweichende Position darstellt.

Ein Pakt zur gerechten Finanzierung öffentlicher Investitionen soll diese Priorisierung beinhalten:

→ Öffentliche Investitionen müssen vorrangig aus Steuermitteln finanziert werden. Um die Lasten gerecht zu verteilen, sollten die bisherigen Steuerprivilegien für sehr hohe Vermögen, Einkommen und Erbschaften wieder rückgängig gemacht und mit den erzielten Mehreinnahmen öffentliche Investitionen bereitgestellt werden.

→ Zusätzlich wäre angesichts eines historisch einmaligen Niedrigzinsumfeldes von nur 0,2 Prozent für langfristige Bundesschulden eine Kreditfinanzierung – gerade im Interesse der künftigen Generationen – ein günstiger Weg, die Infrastruktur zu modernisieren. Allein im Jahr 2014 hätte der Staat einen Verschuldungsspielraum von etwa 35 Milliarden Euro ausschöpfen können, ohne gegen die gesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse zu verstoßen. Für das Jahr 2015 werden es schätzungsweise 18,6, für das Jahr 2016 17,8 und für das Jahr 2017 13,1 Mrd. Euro sein.^{1a} Außerdem ist es sinnvoll, den Vorschlag des Sachverständigenrates (SVR) umzusetzen und öffentliche Investitionen in die Infrastruktur von der Schuldenbremse auszunehmen.

→ Zusätzlich und erst dann, wenn alle diese Finanzierungsoptionen ausgeschöpft sind, sollten die in diesem Bericht vorgeschlagenen neuen Finanzierungsinstrumente wie ein öffentlicher Infrastrukturfonds für Kommunen oder ein Bürgerfonds geprüft werden. Auch dann gilt: Die private Finanzierung darf nicht wesentlich teurer sein als eine direkte Kreditaufnahme durch den Staat. Die private Finanzierung ist im Vergleich zu den oben genannten Alternativen immer teurer. Um diesen Nachteil zu minimieren, schlagen wir vor: Der Infrastrukturfinanzierungsfonds oder ein Bürgerfonds sollten vollständig im öffentlichen Besitz bleiben und mit ausreichendem Eigenkapital, einer Staatsgarantie und mit eigenen Einnahmen ausgestattet werden. Der Fonds begibt Anleihen, die über Auktionen am Markt platziert und von institutionellen Anlegern wie Banken und Versicherungen, aber auch von privaten Haushalten und kleinen Sparern erworben werden können. Die Refinanzierung der Kredite kann wahlweise durch die künftigen Einnahmen aus der geplanten Finanztransaktionssteuer oder aus den Haushaltsmitteln und Nutzerentgelten wie z.B. einer Maut erfolgen.

→ Um einen zielgerichteten Einsatz von Haushaltsmitteln für Infrastrukturinvestitionen zu bewirken, wäre eine Prüfung der Einrichtung einer haushaltsrechtlichen Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen in einer bestimmten Höhe, die zumindest die Abschreibungen auf das Vermögen der öffentlichen Hand kompensiert,

1a Vgl. BMF Monatsbericht März (2015).

sinnvoll. Eine solche Selbstbindung der öffentlichen Hand darf nicht zulasten der Beschäftigten, der öffentlichen Beschäftigung oder hoheitlicher Aufgaben beziehungsweise anderer öffentlicher Ausgaben gehen.

Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur (Kapitel 3.A und 3.B)

Zur Erweiterung finanzieller Spielräume für Kommunen schlägt die Expertenkommission (Abschnitt 3.A) vor, die Schaffung einer von Bund und Ländern getragenen „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“ (IfK), oder alternativ mehrerer regionaler oder infrastrukturenspezifischer Gesellschaften, zu prüfen. Diese sollen einerseits den Kommunen helfen, die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante (als konventionelle oder ÖPP) zu ermitteln, und sie bei der Realisierung von Projekten unterstützen. Wir betrachten, anders als im Bericht, ÖPP aus folgenden Gründen als keine effiziente und kostengünstigere Alternative zur konventionellen Beschaffung:

- ÖPP-Projekte kommen in der Regel nicht deshalb zustande, weil die öffentliche Hand sich gegen Investitionsrisiken absichern will, sondern weil sie in ÖPP vielmehr eine Notlösung für fehlende Haushaltsmittel der Kommune sieht. Zudem können Absicherungen gegenüber Baurisiken auch im Rahmen einer konventionellen Beschaffung durchgeführt werden. Bei ÖPP-Projekten ergeben sich im Zusammenhang mit der langen Laufzeit besonders große Vertragsrisiken.
- Die Ansicht, ÖPP-Projekte seien durch bessere Wirtschaftlichkeit, Termintreue oder eine bessere Risikoanalyse gekennzeichnet als die konventionelle Beschaffung, steht nicht im Einklang mit den vorliegenden wirtschaftstheoretischen und empirischen Erkenntnissen^{1b}. Auch in Großbritannien, dem Land mit der umfangreichsten Erfahrung bei der Anwendung des ÖPP-Ansatzes, sind – so das Ergebnis einer Untersu-

chungskommission des britischen Unterhauses^{1c} – durch ÖPP-Projekte eher Kostensteigerungen erzeugt worden. Vor der Durchführung von ÖPP-Projekten realisierte Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind bislang in der Regel nicht objektiv und verzerrt zugunsten von ÖPP durchgeführt worden.

- Die Berichte des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe bestätigen, dass ÖPP mit höheren Kosten verbunden sind, gleichzeitig aber häufig auch mit höheren Risiken.^{1d}
- Die Einführung einer verpflichtenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, wie im Bericht empfohlen, ist nicht notwendig, da die bereits vorhandenen Vorgaben ausreichend und geübte Praxis sind (vgl. § 7 BHO, die Arbeitsanleitung des BMF vom 12.01.2011, das Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung aus dem Jahr 2013 oder die entsprechenden Vorgaben der Bundesländer).
- Die Gewerkschaften teilen die in diesem Bericht (Abschnitt 3.A, Problemanalyse, Effizienzprobleme, S.41ff.) formulierten Darstellungen zur konventionellen Beschaffung nicht. Darin wird den Kommunen bezogen auf kommunale Bauinvestitionen mangelhafte oder fehlende Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, bei über 50 Prozent Kosten- und/oder Terminüberschreitungen, mangelhafte oder fehlende Risikoanalysen sowie eine oft festzustellende Verzerrung der Ausgabenstrukturen zulasten von Instandhaltungsinvestitionen unterstellt.
- Zudem wird im Bericht die Gründung von Infrastrukturgesellschaften (IfKs) empfohlen, verknüpft mit verpflichtenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen ab einer bestimmten Projektgröße. Die IfKs sollen als optionale Dienstleister mit weitreichenden Kompetenzen, wie beispielsweise Projektmanagement, Bedarfsermittlung, Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, Ausschreibung und Verhandlungen mit Auftragnehmern, ausgestattet

1b Beckers, T. /Wagemann, F. /Ryndin, A. /Klatt, J. P. (2014): Eine (institutionen) ökonomische Analyse der Kalkulation von Lebenszykluskosten und der Erstellung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Vorhaben; Band I (Hauptband) des Endberichts zum Projekt „Ermittlung von Lebenszykluskosten und Vergleich verschiedener Beschaffungsvarianten im Hochbau unter Berücksichtigung institutionenökonomischer Erkenntnisse (LV-bau), Hodge, G., Greve, C., 2009, PPPs: The passage of time permits a sober reflection, Economic Affairs [P], vol 29, issue 1, Wiley-Blackwell, UK, pp. 33-39.

1c House of Commons. Treasury Committee – Private Finance Initiative, Seventeenth Report of Session 2010-12. Vol. 1: Report, together with formal minutes, oral and written evidence.

1d Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (2011), Gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten, Bundesrechnungshof (2014): Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau.

werden, an die sich alle Kommunen freiwillig wenden können. Für die Gewerkschaften ist entscheidend, dass unabhängig von einer möglichen Bildung von Infrastrukturgesellschaften die personellen und institutionellen Kapazitäten der Kommunen wieder gestärkt werden müssen, damit Vorausplanungen, Bauherrenfunktion und Projektsteuerung vor Ort wahrgenommen werden können, und dies unter Einbezug des örtlichen Handwerks, Bau- und Finanzgewerbes. Das wäre ein Paradigmenwechsel gegenüber der seit Jahren anhaltenden Auszehrung des Know-hows und Personals auf kommunaler Ebene. Die Entscheidungs- und Durchführungsbefugnisse müssen bei allen Überlegungen im unmittelbaren kommunalen Verwaltungs- und Politikkontext bleiben. Das gebietet schon das Gebot der kommunalen Selbstverwaltung als Grundprinzip der Demokratie, welches durch die Selbstverwaltungsgarantie des Art. 28 Abs. 2 GG Verfassungsrang besitzt. Sofern IFKs eingerichtet werden, ist auf deren neutrale Ausrichtung zu achten und in diesem Zusammenhang sind – gerade vor dem Hintergrund national und international bereits in der Praxis existierender, umfangreicher (Fehl-)Anreize ausgesetzter und nicht neutral agierender IFKs – öffentlich-rechtliche Organisationsstrukturen zu wählen. Abzulehnen sind zentrale Vorgaben zur Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die zielgerichtet und unsachgemäß den ÖPP-Ansatz bevorzugen. Eingriffe in die Entscheidungshoheit der Länder und in die kommunale Selbstverwaltung sind abzulehnen.

Im Kommissionsbericht (Abschnitt 3.B) wird ähnlich wie für kommunale Infrastruktur eine Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) zur Prüfung vorgeschlagen. Hierzu erachten wir folgende Konstruktion als zielführend, die von der Bundesregierung geprüft werden sollte:

- Eine Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen (Verkehrsinfrastrukturgesellschaft) könnte in Anlehnung an das regionalisierte ASFINAG-Modell gebildet werden und muss vollständig im Besitz des Bundes bleiben, um erstens den Zielkonflikt zwischen Finanzierung und Bereitstellung zu vermeiden und zweitens die öffentliche Kontrolle über die Bundesfernstraßen vollständig im öffentlichen Interesse zu wahren. Privates Kapital kann sich als Fremdkapital über den Erwerb von Anleihen und Wertpapieren an der Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen beteiligen. Sinnvoll wäre zusätzlich, auch das Schweizer

Modell der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung dahingehend zu prüfen, ob einzelne Elemente davon für Deutschland übernommen werden können.

- Bau, Instandhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen „aus einer Hand“, wobei vorhandene Auftrags- und Straßenbauverwaltungen der Länder diese Kompetenzen behalten und als Projektträger eingesetzt werden.
- Die Planung beruht weiterhin auf dem Bundesverkehrswegeplan sowie dem Bedarfsplan des Bundes.
- Die Gesellschaft braucht eine eigene Kreditaufnahmekapazität, ob ohne oder mit staatlicher Garantie, ob im oder außerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens, sollte rechtlich geprüft werden; das betrifft ebenso die Rechtsform der Gesellschaft. Die Gewerkschaften präferieren die Variante innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens mit Staatsgarantie und in der Rechtsform einer Anstalt öffentlichen Rechts (damit ist auch eine Auslagerung aus dem von der Schuldenbremse nach 115 GG erfassten Bereich möglich).
- Die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft könnte des Weiteren als Funktionsebene zwischen Bundesministerium und Auftragsverwaltung der Länder fungieren und die Aufgaben im Rahmen eines zentralen Wissensmanagements übernehmen. Dazu gehören Datensammlung, Steuerungs- und Controlling-Systeme, Standardisierung und Kostenmanagement sowie womöglich Koordination bei Großprojekten.
- Die Finanzierung läuft über Nutzungsentgelte, ohne eine Mehrbelastung der PKW-Nutzerinnen und -Nutzer zu bedingen, sowie über verbindliche, nachhaltige Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt. Ergänzend ist eine überjährige Finanzierung mit prioritären Finanzierungskanälen (zum Beispiel: Engpassbeseitigung) zu prüfen.
- Um eine „Privatisierung“ der Bundesfernstraßen in jeglicher Form auch in Zukunft auszuschließen, muss dies gesetzlich verboten werden.
- Sinnvoll ist eine Evaluierung möglicher verteilungs- und verkehrspolitischer Auswirkungen der Umstellung auf Nutzungsfinanzierung durch eine Maut.
- Die bisherigen Infrastrukturgesellschaften (DEGES und VIFG) sind zu evaluieren.

Steuerpolitische Vorschläge

Wir teilen den größten Teil der im Bericht enthaltenen steuerpolitischen Vorschläge nicht und sehen keinen signifikanten Zusammenhang zwischen der gegenwärtigen privaten Investitionsschwäche und dem geltenden Steuerrecht. Die private Investitionsschwäche in Deutschland ist grundlegend auf die relativ schwache gesamtwirtschaftliche Nachfrage und teilweise auch auf unsichere Ertrags Erwartungen wegen unklarer wirtschaftspolitischer Leitlinien, z.B. in der Energiepolitik, zurückzuführen. Zudem schwächt das geltende Steuerrecht die finanzielle Basis der öffentlichen Hand strukturell und entlastet den ohnehin steuerlich begünstigten Faktor Kapital zulasten des Faktors Arbeit.

→ Wir sehen, anders als im Bericht, die steuerpolitische Aufgabe eher darin, die durch Abgeltungssteuer von 25 Prozent entstandene steuerrechtliche Privilegierung von Kapitaleinkünften wieder abzuschaffen und diese nicht noch auf einen Teil der Unternehmensgewinne auszuweiten. Der Vorschlag (im Kasten: „Finanzierung innovativer Unternehmen: Umsetzungsmöglichkeiten“) zielt darauf ab, dass Unternehmensgewinne in eine kalkulatorische Eigenkapitalverzinsung und in die restlichen Gewinne aufgespalten werden können. Die Eigenkapitalverzinsung soll von der Körperschaftsteuer, der Gewerbesteuer oder bei Personenunternehmen und Selbstständigen von der Einkommensteuer befreit und ähnlich wie das Fremdkapital besteuert werden, was implizieren würde, dass dieser von der Unternehmenssteuer befreite Teil nur noch mit 25 Prozent Abgeltungssteuer belegt würde. Demgegenüber fordern wir die Abschaffung der Abgeltungssteuer und Besteuerung sämtlicher Einkommensarten mit dem persönlichen Einkommensteuersatz.

- Nicht mitgetragen werden auch die Forderungen nach Ausweitung bzw. Nutzbarmachung von Verlustvorträgen, die Wiedereinführung der degressiven Abschreibung, die Einschränkung der Hinzurechnungen bei der Gewerbesteuer und die steuerliche Begünstigung von Finanzierungsfonds.
- Insgesamt hätten die steuerpolitischen Vorschläge im Bericht empfindliche Steuerausfälle zur Folge, falls die im Bericht geforderte Aufkommensneutralität nicht durch andere Steuereinnahmen gegenfinanziert wird. Dies würde die finanzielle Basis der öffentlichen Hand schwächen und die Finanzierung von öffentlichen Investitionen massiv beeinträchtigen. Hingegen enthält der Bericht keine Vorschläge zu einer gerechteren Besteuerung aller Einkommensarten, insbesondere von Vermögenseinkommen, um die finanzielle Basis der öffentlichen Hand zu stärken.
- Die Finanzierungsbedingungen für die Unternehmen sind gegenwärtig und auch auf absehbare Zeit äußerst günstig. So hat sich die Eigenmittelausstattung der Unternehmen in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Darüber hinaus sind die Zinsen für die Unternehmen, die auf eine Fremdfinanzierung angewiesen sind, auf einem Tiefstand. Auch gilt es festzuhalten, dass die Umsatzrenditen nach Steuern auf einem sehr hohen Stand sind. Es besteht daher keine Notwendigkeit für eine zusätzliche steuerliche Entlastung.

Fazit: Die Gewerkschaften lehnen stets steuerpolitische Vorschläge ab, die insgesamt dazu führen würden, die ohnehin ungleiche steuerliche Belastung von Arbeit und Kapital zulasten des Faktors Arbeit, aber auch zulasten der öffentlichen Hand, zu verschieben.

