

Vorstellung Bericht der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“

Marcel Fratzscher, 13. April 2015

Die unabhängige Expertenkommission zur „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ wurde im August 2014 von Bundeswirtschaftsminister Sigmar Gabriel berufen. Ihr Auftrag ist, konkrete Handlungsempfehlungen zur Stärkung privater und öffentlicher Investitionen in Deutschland auszuarbeiten. Und Auftrag ist es auch, eine ganzheitliche Perspektive der Gesellschaft und Wirtschaft einzunehmen.

Die 21 Mitglieder der Expertenkommission repräsentieren breite Teile der Wirtschaft, Gesellschaft und Wissenschaft unseres Landes. Auch wenn diese Breite die Arbeit in der Kommission sehr komplex gemacht hat, so ist diese Vielfalt eine zentrale Stärke der Kommission: Zum einen durch die Breite der Expertise und Perspektiven ihrer Mitglieder. Und zum anderen, weil die Empfehlungen des Berichts einen ungewöhnlich breiten gesellschaftlichen Konsens ausdrücken. Trotz des starken Konsenses gibt es innerhalb der Kommission durchaus unterschiedliche Meinungen zu den fundamentalen Ursachen und Lösungen der deutschen Investitionsschwäche, vor allem zu Steuerfragen sowie der Rolle von öffentlicher vs. privater Finanzierung und Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur. Diese werden im Bericht offen und transparent präsentiert.

Die Übergabe des Berichts am 21. April 2015 an Minister Gabriel soll nicht der Endpunkt der Arbeit der Kommission sein. Den Mitgliedern liegt daran, die Empfehlungen und das Handeln der Wirtschaftspolitik in Deutschland zu begleiten. Die Kommission 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.

Zur Bedeutung Investitionen. Die Kommission ist sich einig und unterstreicht:

Beschäftigung und Wohlstand: Eine leistungsfähige öffentliche Infrastruktur und eine hohe Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland für private Investitionen sind Grundvoraussetzung für die langfristige Sicherung von Beschäftigung und Wohlstand in Deutschland; und für Zukunftsfähigkeit des Landes.

Dringlichkeit: Wir sehen in Deutschland eine tiefgreifende Investitionsschwäche. Das führt zum Verfall der Substanz.

Finanzierung: Das Problem liegt nicht bei fehlender Finanzierung – Die öffentliche Hand macht hohe Überschüsse, die prioritär für öffentliche Investitionen genutzt werden sollten; und auch privates Finanzierungskapital ist ausreichend vorhanden.

Plan und Empfehlungen zielen darauf ab öffentlichen Gebietskörperschaften neue Handlungsoptionen zu eröffnen und existierende Optionen zu verbessern und zu sichern. Es geht also um effizienteste und günstigste Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur aus der Perspektive von Gesellschaft und Bürgern.

Worum es nicht geht: keine Privatisierung öffentlicher Infrastruktur; Evaluierung wie die Wirtschaft den Staat in öffentlicher Aufgabe unterstützen kann.

Und es geht darum Marktmechanismen zu verbessern und Anreize für höhere private Investitionen in Deutschland.

10-Punkte-Plan der Expertenkommission:

1. Das Prinzip der Daseinsfürsorge des Staats durch eine starke Selbstbindung ermöglichen.

- Ziel ist es, die Abnahme der öffentlichen Investitionsquote zu stoppen und diese zu erhöhen. Die Mittel:
 - a. Prüfung einer haushaltsrechtlichen Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen in einer Höhe, die zumindest die Abschreibung auf das Vermögen der öffentlichen Hand kompensieren;
 - b. eine haushaltsrechtliche Festlegung auf Bundesebene, unerwartete Überschüsse im Haushalt prioritär für höhere öffentliche Investitionen zu verwenden. Ziel ist die Wiederherstellung einer symmetrischen Behandlung von öffentlichen Investitionen (da unter der Schuldenbremse unerwartet niedrige Einnahmen häufig zu Investitionsrückgängen führen, sollten von einer unerwartet guten Haushaltslage in erster Linie Investitionen profitieren);
 - c. Die Schaffung spezialisierter Institutionen mit verlässlicher finanzieller Ausstattung, die öffentliche Gebietskörperschaften bei Neuinvestitionen und Instandhaltung in bestimmten Infrastrukturkategorien unterstützen können (siehe unten).

2. Die Finanzierung von notwendigen öffentlichen Investitionen durch einen „Nationalen Investitionspakt für Kommunen“ (NIK) sicherstellen.

- Vor allem eine Reihe von Kommunen leiden unter einem Investitionsnotstand: Nach Schätzungen des KfW-Kommunalpanels beläuft sich der kommunale Investitionsrückstand auf 118 Mrd. Euro;
- „Nationaler Investitionspakt für Kommunen“ (NIK) soll 15 Mrd. Euro über die nächsten drei Jahre enthalten (dies entspricht dem rechnerischen kommunalen Substanzverzehr der letzten drei Jahre). So sollzusätzlich zu dem jüngst von der Bundesregierung angekündigten Sondervermögen von 3,5 Mrd. Euro für bestimmte Investitionszwecke ein zweites Instrument geschaffen werden, das zeitlich nicht begrenzt ist und flexibler — etwa für die Instandhaltung oder Erweiterung kommunaler Verkehrswege – eingesetzt werden kann;
- Förderungswürdige Kommunen könnte die bewährte Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) identifizieren; es sollten mehr Kommunen als im GRW gefördert werden, um einen größeren Teil der deutschen Bevölkerung zu erfassen.

3. Die Handlungsfähigkeit vor allem von strukturschwachen Kommunen stärken

- Stärkung kommunaler Kapazität, um Projekte so wirtschaftlich wie möglich zu planen und durchzuführen. Sofern dies nicht mehr der Fall ist, sollten ausreichende Kapazitäten (wieder) aufgebaut werden.
- Schaffung einer von Bund und Ländern getragenen „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“ (IfK) oder alternativ mehrerer regionaler Infrastrukturgesellschaften

- Beratende Funktion bei der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, der Auswahl wirtschaftlichster Projekt- und Beschaffungsoptionen und Unterstützung beim Planungs- und Umsetzungsprozess;
 - Entscheidungsgewalt sollte bei betroffenen 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.

4. Mobilisierung zusätzlicher privater Finanzierung

- Ziel öffentlicher Investitionen muss es sein, eine Infrastruktur so günstig und leistungsfähig wie möglich für die Gesellschaft bereitzustellen. Dies beinhaltet drei Elemente: Finanzierungskosten, Effizienz und Risiken. Wichtig ist deshalb die Prüfung, mit welcher Beschaffungsvariante dieses Ziel erreicht werden kann: „konventionell“ (Planung, Bau und Betrieb, Finanzierung durch öffentliche Hand) versus öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP, private Investoren finanzieren und haften für Risiken).
- In dieser Frage gibt es Unterschiede in den Positionen der Kommissionsmitglieder: Die Expertenkommission spricht sich nicht für oder gegen eine Beschaffungsvariante aus, sondern unterstreicht, dass vor allem den Kommunen bessere Handlungsoptionen gegeben werden sollten, um öffentliche Investitionen so günstig und leistungsfähig wie möglich zu tätigen;
- a. Prüfung von „öffentlichen Infrastrukturfonds“: Bündelung von privater Finanzierung und öffentlichen Projekten, um Risiko zu streuen, Effizienz zu erhöhen und Kosten für die öffentliche Hand zu senken. Aufgabe dieses öffentlichen Infrastrukturfonds ist, nur Projekte zu finanzieren, bei denen sich dadurch Vorteile gegenüber konventioneller Beschaffung ergeben.
- b. Prüfung einer Bürgerbeteiligung durch einen „Bürgerfonds“ – Eine neue Anlageform soll Bürgern eine Möglichkeit bieten, bei vertretbarem Risiko bessere Renditen zu erzielen als mit Anlagealternativen wie etwa Spar- und Sichteinlagen oder Staatsanleihen. Kann durch Vermögensbildungsgesetz (Arbeitnehmersparzulage) gefördert werden. Wichtig ist der Anlegerschutz durch besondere Transparenz- und Informationspflichten.

5. Die Schaffung einer öffentlichen „Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen“

- Bau, Instandhaltung und Betrieb der Bundesfernstraßen „aus einer Hand“ nach dem Lebenszyklusansatz;
- Finanzierung überwiegend oder ausschließlich aus Nutzerentgelten, ohne eine Mehrbelastung der PKW-Nutzer;
- 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;

- Expertenkommission ist sich einig, dass diese Infrastrukturgesellschaft zumindest mehrheitlich in öffentlicher Hand sein sollte. Erfahrungen anderer Länder mit verschiedenen Organisationsmodellen, wie Österreich oder Frankreich hilfreich.

6. Rahmenbedingungen für private Investitionen mit vier Prioritäten

- der größte Teil der deutschen Investitionsschwäche liegt bei der Privatwirtschaft – Die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen sind in vielen wichtigen Bereichen unzureichend. Marktmechanismen stärken und Anreize verbessern, sollten deswegen zentrale Prioritäten für die Wirtschaftspolitik sein;
 - a. Ausbildung und Weiterbildung: Einen höheren Stellenwert erhalten sollten die Verfügbarkeit von Fachkräften, die Erhöhung von Schul- und Berufsabschlüsse, Zuwanderung;
 - b. einem Fachkräftemangel muss vorgebeugt werden, vor allem durch eine frühzeitige Förderung von Fächern in den Bereichen Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik (sog. MINT-Fächern) bereits im Schulsystem;
 - c. Familienpolitik: Erwerbsbeteiligung und Erwerbschancen von Frauen verbessern, Kinderbetreuung und Ganztagschulen deutlich ausbauen, Qualität verbessern;
 - d. Bürokratie abbauen, Rechtssicherheit verbessern, Effizienz der Verwaltung erhöhen;
 - e. langfristige Finanzierung privater Investitionen durch bessere Finanzmarktregulierung und Finanzmarktunion stärken;
 - f. Handels- und Investitionsabkommen fördern und wirtschaftlich als auch sozial gestalten (Förderung von nachhaltigem Handeln, Umsetzung internationaler Abkommen zu Arbeits-, Umwelt- und Klimaschutz sicherstellen, Planungssicherheit für Investitionen verbessern, Transparenz erhöhen).

7. Innovationen und Junge Unternehmen

- Eine große Herausforderung für eine erfolgreiche Innovationspolitik besteht darin, wichtige Zukunftsthemen frühzeitig zu erkennen und aufzugreifen. Dafür benötigt Deutschland eine deutlich aktivere Innovationspolitik.
 - a. Um langfristig zu den führenden Innovationsnationen aufzuschließen, empfiehlt die Expertenkommission, dass Deutschland sich nicht am Drei-Prozent-Ziel, sondern an der Forschungs- und Entwicklungsintensität (FuE) der weltweiten Spitzengruppe orientiert, und ein Ziel von 3,5 Prozent der Wirtschaftsleistung für FuE anstrebt.
 - b. Der Zugang zu externer Finanzierung, vor allem zur Beteiligungsfinanzierung und vor allem für junge Unternehmen sollte 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 – Diskussion in der Kommission: Bedeutung von Aufkommensneutralität solcher Reformen und Verhinderung einer steuerlichen Entlastung des Faktors Kapital im Vergleich zum Faktor Arbeit;
 - c. 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 notwendig.

- d. Innovationspolitik sollte Ziel verfolgen, ausländische Investitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) in Deutschland zu erleichtern und den Abfluss von Know-how zu verhindern. Einführung einer steuerlichen FuE-Förderung sollte in Erwägung gezogen werden.
- e. systematische Evaluation von innovationspolitischen Fördermaßnahmen in Deutschland.

8. Digitale Infrastruktur

- Um wettbewerbsfähig zu bleiben, muss Deutschland in seine digitale Infrastruktur investieren. 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.
- a. 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.
- b. 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 Ministerrat der Europäischen Union vorgeschlagen wurde, geprüft werden.
- c. 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.

9. 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, und 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. Um die Investitionstätigkeit im Energiesektor zu stärken und in die richtige Richtung zu lenken, identifiziert die Expertenkommission eine Reihe von Prioritäten für die Politik:
 - a. Netz- und Erzeugungsinvestitionen stärker an der Systemdienlichkeit ausrichten.
 - b. Investitionen in Energieeffizienz stärken.
 - c. Regulatorische Unsicherheit senken.
 - d. Akzeptanz stärken.
 - e. Zielerreichung messbar machen.

10. Europa

- Europa befindet sich nach wie vor in einer tiefen wirtschaftlichen und finanziellen Krise. 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. Der Schlüssel für eine nachhaltige Erholung Europas liegt in einem stärkeren Wachstum, das vor allem durch eine gemeinsame Investitions- und Modernisierungsoffensive unterstützt werden muss.
- a. 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 dieser sich als erfolgreich erweist. Dafür müsste der dem Plan zugrunde liegende Europäische Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) einerseits mit höheren Mitteln ausgestattet und andererseits ein Mechanismus geschaffen werden, um ihn in Zukunft – falls notwendig – zu rekapitalisieren oder zu erweitern.
- b. 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.
- c. 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 KMUs und Mid-Cap-Unternehmen gefördert werden.