

Stärkung der Investitionen in Deutschland

1 ANLASS UND ABLAUF

Die von Bundesminister Gabriel im Sommer 2014 eingesetzte Kommission wird am 21. April im BMWi ihre Handlungsempfehlungen in drei Panel vorstellen:

- Öffentliche und private Investitionen in Europa und Deutschland
- Beschaffung und Finanzierung öffentlicher Investitionen
- Rahmenbedingungen für private Investitionen

Im Bericht der Gabriel-Kommission werden sich eine Vielzahl an Einzelvorschlägen finden u.a. zu den Bereichen Finanzierung, Steueranreize, Regulierungen, Förderstruktur und Ordnungsrecht. Inwiefern und wann sich die Vorschläge das Regierungshandeln bestimmen und welche „Reform“ in welcher Sequenz auf den Weg gebracht wird, ist mit der Vorlage des Abschlussberichts nicht bestimmt.

Mit dem Abschluss der Kommissionsarbeit wird *erstens* öffentlich dokumentiert, dass die GroKo und mit ihr vor allem BM Gabriel die Probleme erkannt habe und handlungsfähig wäre. *Zweitens* soll darüber in den kommenden Monaten die politische, öffentliche Debatte vorgezeichnet und versucht werden, mit Verweis auf die Expertise der Gabriel-Kommission diese zu bestimmen.

Folglich werden vor dem 21. April der Kommissionsbericht bzw. relevante Aspekte ausgewählten Medien zur Verfügung gestellt, um den politischen Spin der Berichterstattung vorzugeben.

2 BESTANDSAUFNAHME UND KERNBEREICHE

Die Kommission hat die Entwicklung der privaten und öffentlichen Investitionen analysiert und dazu unterschiedliche Arbeitspapiere vorgelegt und diskutiert, die aktuell noch abschließend aufbereitet werden. Der Grundtenor des Kommissionsberichts ist weitgehend klar, zumal die Analysen und viele Vorschläge seit Jahren bekannt und u.a. auch im Koalitionsvertrag benannt sind.

Private Investitionsentwicklung

In den internen Arbeitspapieren werden die u.a. im internationalen Vergleich oder im historischen Zeitablauf stagnierenden und zu geringen Investitionen im deutschen Unternehmenssektor problematisiert. Der generelle Trend ist unstrittig: Die deutschen Unternehmen investieren im Schnitt und in Relation verschiedener Vergleichsgrößen (pro Beschäftigten, Anteil am BIP oder Gewinngrößen, Ausgaben für Forschung und Entwicklung uvm.) zu wenig.

In Folge dessen lässt die Modernität des Kapitalstocks (Sachanlagen und immaterielle Güter) der Unternehmen zu wünschen übrig, er stagniert und ist in Teilen veraltet. Produktivitätsrückstände im OECD Vergleich und im Vergleich zu den Hauptkonkurrenten in Asien seien ein Ergebnis der mangelnden Investitionstätigkeit der Privatwirtschaft.

Öffentliche Investitionsentwicklung

Roter Faden über die Kommissionspapiere hinweg sind die viel zu geringen öffentlichen Investitionen. Entsprechend erodiert in Teilen die Infrastruktur. Es kommt zum Substanzverlust und in vielen Bereichen ist die Infrastruktur nicht zeitgemäß bzw. es wären massive Investitionen notwendig, um sie der politischen, gesellschaftlichen Zielsetzungen (Energie- und Verkehrswende, Digitalisierung etc.) um-, aus- und aufzubauen.

Die negativen Folgen belasten nicht allein den Alltag der Bürgerinnen und Bürger und behindern zunehmend die effektive Bereitstellung moderner öffentlicher Infrastruktur und Dienstleistungen. Parallel wird die veraltete Infrastruktur zur Belastung für die Produktivität der gesamten Volkswirtschaft und des privaten Unternehmenssektors.

Als besonders problematisch gilt die Entwicklung und Situation auf kommunaler Ebene. Der langfristige Trend der Erosion der öffentlichen Infrastruktur wird insbesondere über die seit den 1970er Jahren massiv rückläufigen Investitionen auf dieser Ebene beschrieben. Die Kommunen befinden sich seither in einer für sie selbst unlösbaren Situation: Drastisch sinkende Einnahmen und Mittel und zunehmend Ausgaben sind zu schultern (vor allem im Sozialbereich). Die Haushalte werden umgeschichtet, ihre Investitionen sind eingebrochen bei gleichzeitig wachsender Verschuldung.

Die „Problematik“ der unterschiedlichen Schuldenbremsen (Bund, Länder und europäischer Fiskalpakt) wird aufgegriffen und versucht, ein Ausweg zu konstruieren ohne den Ansatz in Frage zu stellen. Dieses normative Gebot bleibt unangetastet. Es wird lediglich der politisch/juristisch/ökonomische Spielraum für die Ausweitung der öffentlichen Verschuldung und Kreditaufnahme unterschiedlich interpretiert.

Botschaft des Kommissionsberichts

Die deutschen Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, investieren zu wenig im Inland und ruhen sich auf ihrer relativen Stärke (Exportserfolg insbesondere gegenüber schwächeren Volkswirtschaften) aus. Der Kapitalstock veraltet so zusehends, warum künftig die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit in Deutschland leidet. Es müssen dringend die sogenannten „Rahmenbedingungen“ verbessert werden, damit die privaten Investitionen anziehen.

Die öffentliche Infrastruktur erodiert bzw. es muss stark investiert werden, um *erstens* die Sanierungskosten gering zu halten, *zweitens* die politischen Ziele (Energiewende, digitale Dynamik, moderne Verkehrswege) zu erreichen und *drittens* die demographisch bedingte Notwendigkeit des Umbaus der Infrastruktur tragen zu können. Hierfür sind neue „Finanzierungs- und Organisationsmodelle“ zu schaffen, um neben öffentlichen Mitteln privates Kapital einzubinden und die große Investitionslücke zu überwinden.

3 PRIVATE INVESTITIONEN

In den Kommissionspapieren zum Thema Unternehmen und Innovationen gibt es kein strategisches Verständnis von Industrie-, Forschungs- und Strukturpolitik, in der die Gleichwertigkeit und Komplementarität von öffentlicher Hand und privaten Unternehmen die Basis bildet. Entsprechend ist das Verständnis geprägt von einer rein dienenden Funktion, was sich auf die Verbesserung der „Rahmenbedingungen“ für Unternehmen reduziert. Dann würde es die dringend notwendigen

Unternehmensgründungen und mehr Innovationen geben und die Kultur der Selbstständigkeit würde gefördert. Diesem Ansatz folgend formuliert die Kommission ihre Vorschläge auf unterschiedlicher Ebene.

Unternehmensfinanzierung

Insbesondere wird sich auf innovative, junge Unternehmen und hier auf Schwierigkeiten bei der Start-Up Finanzierung und Finanzierung von kostspieligen Innovationen konzentriert, die mit hohem Fremdkapitalbedarf verbunden sind. Es geht nicht um klassische Formen (Kreditaufnahme, Eigenkapital und Fremdkapital über Anleihen etc.), sondern um neue Finanzinstrumente (crowd funding und crowd investment, Mikrokredite) und Beteiligungskapital (Business Angel, Venture-, Wagniskapital).

Vorgeschlagen werden mehr steuerliche Anreize für Wagniskapitalgeber und der Abbau der steuerlichen Unterschiede und abweichenden Bewertung von Instrumenten der klassischen Fremdfinanzierung (Anteilseigner und Kredit) zu den Finanz- und Beteiligungsinstrumenten. Schließlich werden die steuerliche Förderung von Forschung und Entwicklung über Abschreibungsmodelle und ein breiterer Sekundärmarkt für die Finanzinstrumente (Verbriefte Papiere und deren Kauf/Verkauf) gefordert.

Angemahnt wird mehr Dynamik auf dem Verbriefungsmarkt. Dementsprechend müssten die entsprechenden regulatorischen Vorschriften (u.a. Basel III, Solvency II und AIFM-Richtlinie) angepasst werden, wenn dies wenig ausgeprägte Segment der Unternehmensfinanzierung gestärkt werden soll. Der Schutz der Anteilseigner und die Risikovorsorge als Ziel der Finanzmarktregulierung müssten somit neu mit dem Ziel der Mobilisierung von Fremdkapital verbunden werden.

Fachkräftemangel

Als zweite zentrale Rahmenbedingung wird der demographische Wandel problematisiert und hier mehr Anstrengungen und eine veränderte Schwerpunktsetzung in Bildung und Weiterbildung gefordert, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Intern sollen die Beschäftigungspotentiale gehoben werden, sprich die Beschäftigung von Älteren und Frauen müsse nachhaltig steigen. Extern hat die Zuwanderung die klare Aufgabe, die behauptete bestehende Lücke bei Fachkräften und für innovative Unternehmen und Projekte zu schließen.

Regulatorisches Umfeld

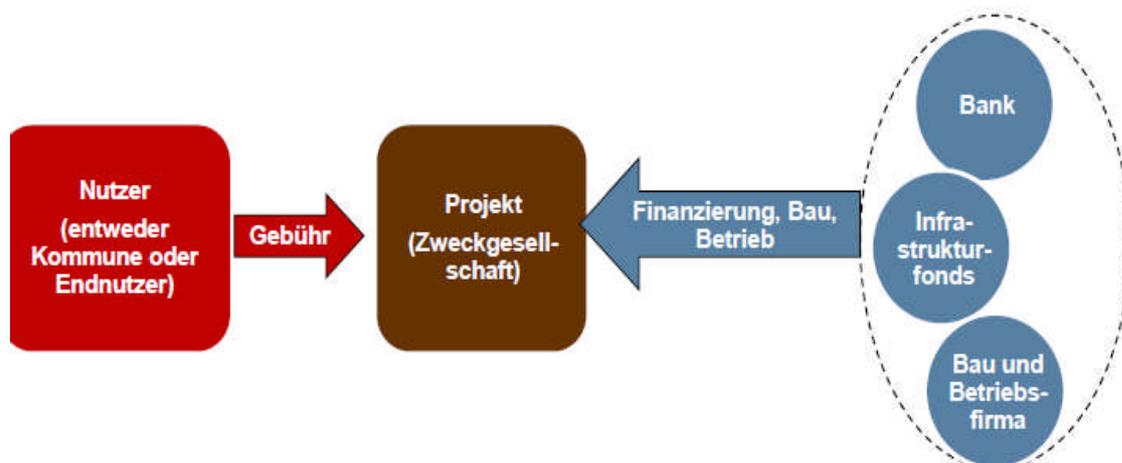
Schließlich wird die Bündelung der unterschiedlichen Förderinstrumente (Bund, Länder, Kommunen, Förderbanken, Zuschüsse etc.) und für Beratung, Coaching und Projektbegleitung sowie der Abbau regulatorischer Vorschriften, von Bürokratie etc. gefordert (One Stop Agency, Internetplattformen, höhere Transparenz und Bearbeitung aus einer Hand).

Insgesamt sei die Innovationsfreundlichkeit in der Gesellschaft zu erhöhen. Zugleich müssten die Rechte der Unternehmen geschützt werden. Gemeint sind Rechte des geistigen Eigentums (Patente, Lizenzen), was für junge und innovative Unternehmen durch die deutsche/europäische Patentgesetzgebung oft schwer und zu kostspielig zu realisieren sei. Entsprechende Reformvorschläge werden gemacht, um so auch die Fremdfinanzierung abzusichern.

4 ÖFFENTLICHE INVESTITIONEN

In den verschiedenen Papieren werden unterschiedliche Varianten der Mobilisierung von privatem Kapital und Finanzierung öffentlicher Investitionen in den Mittelpunkt gestellt.

ÖPP-Projekte (Öffentlich-Private Partnerschaft)



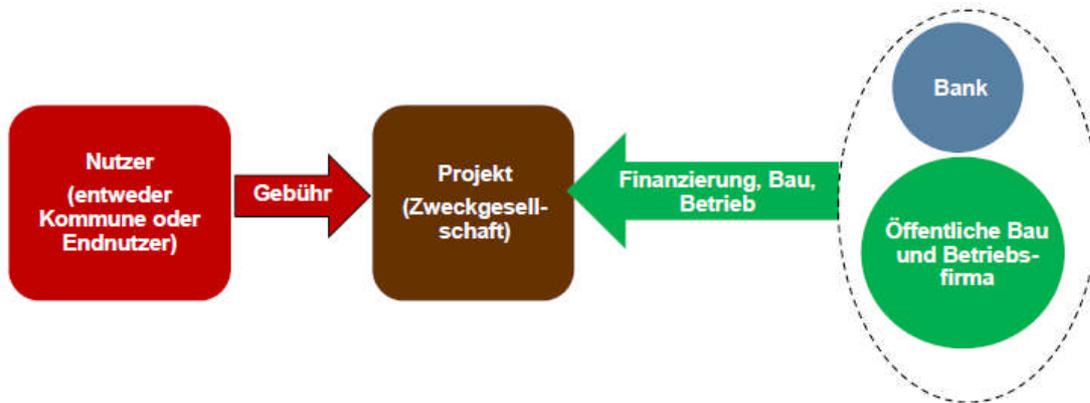
Quelle: J. Zettelmeyer/BMWi; Workshop „Zukunft der Infrastrukturfinanzierung“, FES 23.2.2015

Probleme klassischer ÖPP-Projekte werden benannt. Auch künftig sollten ÖPP-Projekte genutzt werden, da deren Kosten-Nutzen Relation im Einzelfall zu prüfen sind. Verbesserungen bei Konzeption, Planung und Betrieb sind überfällig. Zum einen um die Performance von ÖPP-Projekten zu erhöhen, zum anderen die öffentliche Akzeptanz zu steigern. Die auf diesem Weg finanzierten und abgewickelten Projekte würde es aufgrund der desolaten Finanzstruktur der Kommunen auch weiter geben müsse.

Die Effektivität muss jedoch erhöht werden, mehr Transparenz bei der Vertragserstellung und eine kompetentere öffentliche Verwaltung sind Grundbedingung, um langfristigen Schaden durch undurchsichtige Vertragsklauseln etc. abzuwenden.

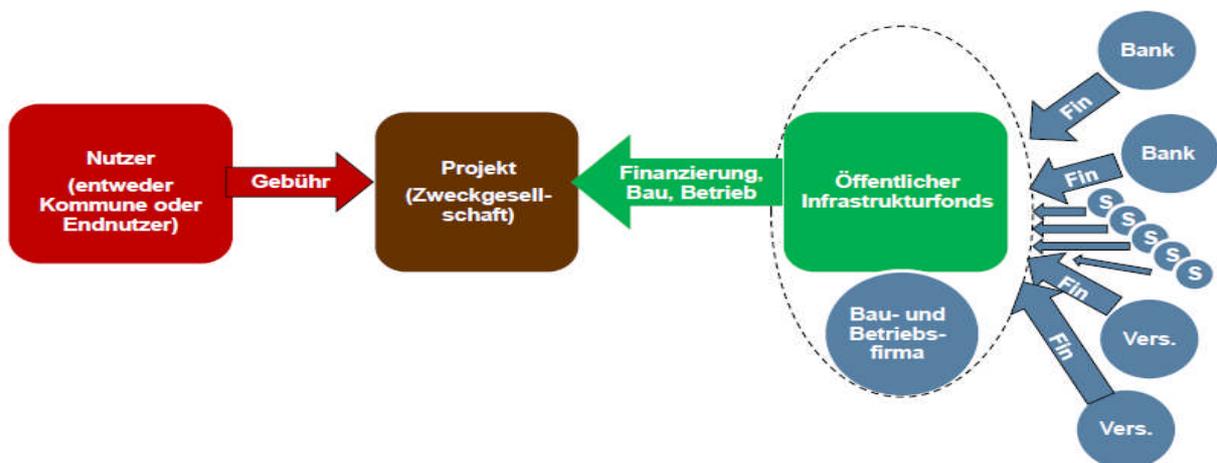
Angemahnt werden auch realistischere Wirtschaftlichkeits- und Kostenanalysen und die Abbildung und Bewertung von Langzeiteffekten. Strikter als bisher sei zu trennen zwischen beteiligten Unternehmen, Beratern und der Erstellung von Gutachten und Wahrnehmung von Prüfung und Evaluation, um Interessenkonflikte zu vermeiden.

ÖÖP-Projekte (Öffentlich-Öffentliche Partnerschaft)



Als ÖÖP-Projekte werden eigenständige öffentliche Bau- und Betreiberfirmen ins Spiel gebracht, die über einzelne Kommunen hinaus Aufgaben wahrnehmen und als öffentlicher Dienstleister eine stärkere Rolle spielen könnten. Die Vorschläge zur Erhöhung der Effizienz von ÖPP-Projekten gelten auch für ÖÖP-Projekte, wobei hier die Kompetenzen und Ressourcen für die Planung, Durchführung und Betreuung der Projekte und deren Finanzierung über privates Fremdkapital der entsprechenden öffentlichen Bau- und Betreiberfirmen deutlich erhöht werden muss. Diese personellen und materiellen Ressourcen sind aber nicht von allen Kommunen zu erbringen.

Öffentlicher Infrastrukturfonds



Schließlich wird als Variante der öffentliche Infrastrukturfonds vorgeschlagen. Generell soll damit mehr privates Kapital als mit klassischen ÖPP-Projekten mobilisiert werden. Insbesondere institutionellen Anlegern (hier Versicherer) soll der Einstieg erleichtert werden, was *erstens* regulatorische Änderungen für deren Kapitalanlage erfordert. *Zweitens* müssten die Projekte finanziell „groß“ sein und eine hohe Rentabilität und/oder kostengünstige Risikoabsicherung für die privaten Kapitalgeber erfordern. Inwiefern sich individuelle „Kleinsparer“ direkt an den Fonds beteiligen können, ist nicht abschließend ausgemacht und hängt ab von der gewählten Fondsstruktur.

Die genaue rechtliche, ökonomische Konstruktion des Öffentlichen Infrastrukturfonds wird in den vorliegenden Arbeitspapieren nicht eindeutig skizziert oder festgelegt. Es werden vielmehr verschiedene Varianten vorgeschlagen, was sich allein durch die unterschiedlichen Effekte für die Anrechnung und Bildung von „Sondervermögen“ auf die Schuldenbremse im Bund, den davon abweichenden Kriterien in den Länderverfassungen und den abweichenden Festlegungen im europäischen Fiskalpakt erklärt.

Es wäre denkbar, unterschiedliche Fondsarten für verschiedene Ebenen und Projekte zu konstruieren, womit die entsprechende Komplexität stiege und insbesondere regulatorische- und aufsichtsrechtliche Aufgaben bei den entsprechenden Institutionen (Bafin, EIOPA, EZB etc.) sich erhöhen dürften.

Investitionsbedarf und strategische Felder der Infrastrukturfinanzierung

In den vorliegenden Papieren werden drei Felder explizit behandelt, in denen der Investitionsbedarf als sehr hoch gilt, um die Innovationsfähigkeit der privatwirtschaftlichen Unternehmen und der Volkswirtschaft zu sichern und zu fördern. Ungeachtet der jeweils veranschlagten Volumina sind dies:

Verkehr: Zusätzlicher Investitionsbedarf pro Jahr zur Sanierung und Modernisierung 7,2 Mrd. Euro.

Energiewende: Die Umstellung auf Erneuerbare Energie allein im Stromsektor wird mit 31-38 Mrd. Euro pro Jahr beziffert. Genannt werden zudem Ausgaben im Gebäudesektor von 23. Mrd. Euro sowie für den Um- und Ausbau der Stromnetze zwischen 27-42 Mrd. Euro bis zum Jahr 2030.

Digitale Infrastruktur: flächendeckender Breitbandausbau (mind. 50 Mbit/s) rund 34 Mrd. Euro bis 2018. Alternativ wird ein flächendeckender Glasfaserausbau mit 69-94 Mrd. Euro veranschlagt.

Die Höhe des Investitionsbedarfs hängt *erstens* an der Zielsetzung und darauf aufbauenden Konzeption. Welche Qualität von Infrastruktur zu welchem Zweck soll wie um-, auf- und ausgebaut werden? Beispiel: Zentrale Energiegewinnung über Großprojekte erfordern entsprechende Übertragungs- und Verteilnetze und bei Abwälzung der Kosten auf die Bevölkerung, wird hier wahrscheinlich groß konzipiert und so ein hoher Kapitalbedarf ausgewiesen. *Zweitens* präferieren institutionelle Anleger eher Großprojekte mit hohen Finanzvolumina, ansonsten „lohnt“ sich deren Engagement kaum. Ungeachtet des tatsächlichen Finanzbedarfs sind drei zentrale Felder benannt (Mobilität, Energie und Digitalisierung), die als Schlüsselbereiche für die Innovationsfähigkeit und Produktivitätsentwicklung eines jeden Industrielandes gelten. In allen Bereichen wird Deutschland ein relativer und absoluter Rückstand und Modernisierungsbedarf bescheinigt, den Unternehmen nicht allein finanzieren wollen oder können. In allen drei Bereichen wird eine Kombination aus Steuer- und Nutzerfinanzierung zur Bedienung der Verbindlichkeiten diskutiert. Praktisch findet sich im Verkehrsbereich die Anknüpfung an Maut-Modelle. Im digitalen Bereich wird u.a. das Ende des „kostenlosen“ Internets prognostiziert. Im Energiebereich gibt es seit Jahrzehnten eine unterschiedliche Kostenbelastung von Unternehmen und Bevölkerung, die mit der Energiewende noch einmal fortgeschrieben wird.