

*Stellungnahme der Expertenkommission
im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel*

Stärkung von Investitionen in Deutschland

*Vorsitzender der Kommission
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.*

12. Dezember 2016

Auftrag

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.

Die Expertenkommission hat ihren Bericht im April 2015 vorgestellt und damals das Ziel formuliert, die Umsetzung der Empfehlungen zu begleiten und weiterhin Impulse für die Investitionstätigkeit in Deutschland liefern zu wollen. Die folgende Stellungnahme der Expertenkommission enthält ihre Bewertung dieser Umsetzung der Bundesregierung, sowie neue Empfehlungen, die sich auch aus den Entwicklungen der vergangenen 18 Monate ableiten.

Mitglieder

Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D. (DIW Berlin und Humboldt-Universität zu Berlin, Vorsitzender);

Frank Bsirske (Ver.di); Vertretung: Dr. Dierk Hirschel, Frank Werneke

Helmut Dedy (Deutscher Städtetag);

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. 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

Stellungnahme der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“

Dr. Thomas Mayer (Flossbach von Storch);

Andrée Moschner (ERGO Group AG);

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. Dr. Herbert Brücker (IAB)

Prof. Dr. Justus Haucap (HU Düsseldorf)

Prof. Dr. Albert Picot (LMU München)

Beobachter und Gäste

Bundesministerium der Finanzen

Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie

Dr. David Büttner

Dr. Raphael L'Hoest

Dr. Martin Meurers

Dr. Philipp Steinberg

DIW Berlin

Prof. Dr. Martin Gornig

Dr. Claus Michelsen

Dr. Beatrice Pagel

Dr. Alexander Schiersch

Stellungnahme der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“¹

Die Expertenkommission hat in ihrem Bericht im April 2015 sowohl im Bereich der öffentlichen Investitionen als auch der Rahmenbedingungen für private Investitionen Vorschläge für eine Verbesserung der Investitionstätigkeit erarbeitet. Daraus sind einige konkrete Handlungsempfehlungen formuliert worden, andere wurden bewusst als Prüfaufträge an die Bundesregierung gegeben. Die Kommissionsmitglieder haben bereits in ihrem Abschlussbericht das Ziel formuliert, die Umsetzung der Empfehlungen zu begleiten und weiterhin Impulse für die Investitionstätigkeit in Deutschland liefern zu wollen. Die Expertenkommission hat sich am 14. September 2016 zusammengesetzt, um eine solche Bewertung durchzuführen sowie neue Empfehlungen auszusprechen, die sich vor dem Hintergrund der Entwicklungen der vergangenen 18 Monate – wie der veränderten Haushaltslage, der Flüchtlingskrise oder der Brexit-Entscheidung – ergeben haben. Diese Stellungnahme stellt diese Bewertung und Empfehlungen vor.

Bestandsaufnahme zu den Empfehlungen der Expertenkommission: gute erste Schritte sind getan, ...

Die Expertenkommission begrüßt, dass viele der im Bericht formulierten Handlungsempfehlungen von der Bundesregierung aufgenommen und teils bereits in konkrete Maßnahmen umgesetzt wurden, wenngleich es nach wie vor noch großen und dringenden Handlungsbedarf gibt.

Die Investitionen des Bundes wurden seit Beginn der Legislaturperiode um rund 34 % auf 33,3 Mrd. Euro im kommenden Jahr erhöht – davon sind rund 12,8 Mrd. Euro für die Verkehrsinfrastruktur vorgesehen. Besonders begrüßt die Expertenkommission die Bereitstellung von zusätzlichen 3,5 Mrd. Euro über den Kommunalinvestitionsförderungsfonds an finanzschwache Kommunen. Diese zusätzlichen Mittel sind ein wichtiger Schritt, um die dringend benötigten Investitionen für die Instandhaltungen durch die öffentliche Hand zu tätigen. Gleichzeitig reicht ihr Volumen nicht aus,

¹ Wie auch für den Bericht der Expertenkommission von April 2015, so gilt auch für diese Stellungnahme, dass die Empfehlungen den Konsens der Kommissionsmitglieder ausdrücken. Dies bedeutet nicht, dass jedes Mitglied hinter jedem Satz der Stellungnahme steht, wohl aber, dass die große Mehrheit der Ergebnisse und Handlungsempfehlungen von allen Mitgliedern der Expertenkommission getragen wird. So haben gewerkschaftliche Mitglieder der Kommission folgende Einwände: Sie lehnen eine privatrechtliche Infrastrukturgesellschaft für Bundesfernstraßen ab, wenn damit Risiken der Übertragung bisheriger öffentlicher Aufgaben auf private Investoren verbunden sein sollten. Beratungsgesellschaften für Kommunen werden ebenfalls abgelehnt, weil Kommunen dadurch durch Beratung zu teureren ÖPP (Öffentlich-Privater-Partnerschaften) gedrängt werden sollte. Zudem lehnen sie eine haushaltsrechtliche Verpflichtung des Staates zu Investitionen ab, wenn dadurch der von Schuldenbremse und Stabilitätsrat bereits eingeengte finanzielle Handlungsspielraum des Staates zur Bereitstellung der öffentlichen Daseinsvorsorge weiter eingeschränkt werden sollte.

um das strukturelle Defizit an Erhaltungs- und Erneuerungsmitteln für die kommunale Infrastruktur zu beheben.

Zudem war es der Expertenkommission ein zentrales Anliegen, nicht nur finanzielle Aspekte des Investitionsstaus in den Blick zu nehmen, sondern die für Investitionen in den Kommunen dringend benötigten Kapazitäten zu stärken. Dazu gehört eine angemessene Personalausstattung der kommunalen Verwaltungen, aber auch – wenn erforderlich - eine ausreichende und vollumfängliche Beratung der Kommunen bei der Durchführung von komplexen Infrastrukturvorhaben. Die Bundesregierung hat entschieden, die bisherige ÖPP Deutschland AG in eine öffentliche Beratungsagentur umzuwandeln, die den Kommunen bei der Planung und Umsetzung von Vorhaben unabhängig von deren Realisierungsform beratend zur Seite stehen soll.

Daran schließt die Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung an, wenn eine kompetente, nicht interessengebundene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung, die Kosten und Nutzen alternativer Varianten über den Lebenszyklus des Projekts umfassend vergleicht und Risiken realistisch bewertet, zum Schluss kommt, dass diese zum Vorteil der öffentlichen Hand ist. Die Entscheidung über die richtige Beschaffungsvariante obliegt dennoch der öffentlichen Hand. Die Expertenkommission hat in ihrem Bericht die Prüfung einer Einführung eines öffentlichen Infrastrukturfonds des Bundes und der Länder sowie eines Bürgerfonds empfohlen. Die Bundesregierung hat diese Empfehlung zum Anlass genommen, ein Gutachten in Auftrag zu geben, das die notwendigen rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen für die Einführung solcher Fondsmodelle prüft. Allerdings sollte die private Finanzierung von Vorteil für die öffentliche Hand sein, wenn Finanzierungskosten, Effizienz und Risiken berücksichtigt werden. Ein Schwerpunkt könnte dabei auf der Nutzung von Effizienzgewinnen durch die Bündelung kommunaler Investitionsvorhaben (etwa im Bereich Kitaausbau) liegen. Eine Standardisierung von Verträgen könnte zudem zu einer Senkung von Transaktionskosten führen. Die Expertenkommission befürwortet diese Initiative und erwartet, dass die Bundesregierung auf Basis der Ergebnisse des Gutachtens die nächsten Schritte in Angriff nimmt.

Die Bundesregierung hat darüber hinaus, wie von der Expertenkommission empfohlen, wichtige Schritte zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen unternommen. Zum einen hat sie mit der „One in, one out“-Regel einen neuen Weg zur Vermeidung unnötiger Bürokratie eingeschlagen. Auch die Erweiterung bestehender Förderprogramme für Unternehmensgründungen wie EXIST und INVEST ist ein wichtiger Schritt, Deutschland als Standort für junge und innovative Unternehmen attraktiver zu machen.

Schließlich wurden einige Empfehlungen der Expertenkommission zur Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen für Wagniskapitalfinanzierungen umgesetzt. Künftig können im Falle eines Anteilseignerwechsels die aufgelaufenen steuerlichen Verlustvorträge erhalten bleiben. Dies verbessert gerade für junge Unternehmen den Zugang zu privatem Beteiligungskapital, das sie dringend für ihr Wachstum brauchen. Um steuerliche Umgehungsmöglichkeiten zu vermeiden, wird der Erhalt der Verlustvorträge zugleich an strikte Bedingungen geknüpft, die insbesondere eine Fortführung des Geschäftsbetriebs in der bisherigen Form beinhalten. Diese Voraussetzung kann jedoch gerade bei jungen, dynamischen Unternehmen, die ständig auf der Suche nach neuen Geschäftsideen und -feldern sind, in einigen Fällen zu Problemen führen. Zudem bleibt abzuwarten, wie sich diese Maßnahmen auf das Steueraufkommen auswirken. Daneben hat die Bundesregierung

sichergestellt, dass die Steuerfreiheit von Veräußerungsgewinnen für Streubesitz beibehalten wird und dass klargestellt wird, dass die „Management Fee“ in vielen Fällen nicht umsatzsteuerpflichtig ist.

... aber Handlungsbedarf bleibt signifikant

Der anhaltende Investitionsstau macht jedoch weitere Schritte der Bundesregierung, nicht zuletzt aber der Länder und Kommunen dringend erforderlich. Trotz der zusätzlichen Ausgaben für öffentliche Investitionen bleibt die private und öffentliche Investitionsschwäche weiterhin bestehen. Eine nachhaltige Stärkung des Investitionsniveaus in Deutschland erfordert nicht zuletzt höhere private Investitionen. Neben dem allgemeinen Innovationsumfeld gehört dazu eine Energie- und Klimapolitik, die mit Blick auf die internationale Wettbewerbssituation gestaltet wird, um den Standort Deutschland attraktiv für Investitionen zu halten. Investitionen in Deutschland und Europa sind eng an technologische Innovationen gebunden. Deutschland braucht daher eine breit angelegte Strategie, um die Investitionen in Forschung, Entwicklung und Innovation deutlich zu erhöhen. Weiterhin müssen vor allem bessere Rahmenbedingungen geschaffen werden, zu denen auch eine Stärkung der öffentlichen Investitionen gehört. Investitionen in den meisten öffentlichen und privaten Bereichen verharren auf einem schwachen Niveau und tragen gegenwärtig weiterhin kaum zum Wirtschaftswachstum in Deutschland bei. Diese Entwicklung führt dazu, dass der öffentliche und private Kapitalstock veraltet und die Wettbewerbs- und Zukunftsfähigkeit Deutschlands bedroht ist.

Die am 14. Oktober 2016 erreichte Grundsatzvereinbarung zu den Bund-Länder-Finanzbeziehungen versucht, die Belange finanzschwacher Kommunen zu berücksichtigen. So soll stärker als bisher die kommunale Finanzkraft bei Ausgleichszahlungen berücksichtigt werden, der Bund die Möglichkeit erhalten, stärker als bisher Bildungsinvestitionen in finanzschwachen Kommunen mitzufinanzieren und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-Bundesprogramm) soll dauerhaft fortgeführt werden. Diese Einigung wird jedoch nichts Grundlegendes an der Investitionsschwäche vieler Kommunen ändern. Daher werden auch in Zukunft weitere Anstrengungen zur Verbesserung der kommunalen Investitionsfähigkeit erforderlich sein.

Die Nettoersparnis (Leistungsbilanzüberschuss) der deutschen Volkswirtschaft wird in diesem Jahr voraussichtlich ein neues Rekordhoch von fast 9 % der Wirtschaftsleistung, oder fast 270 Mrd. Euro, erreichen. Auch wenn das jüngste Anwachsen der Überschüsse insbesondere durch die niedrigen Rohstoffpreise und die Euro-Abwertung zu erklären ist, sind diese Überschüsse insgesamt in einem gewissen Maße auch Ausweis einer geringen Investitionsneigung in Deutschland. Die geringen Investitionen wiederum sind schädlich für das Wachstumspotenzial der deutschen Volkswirtschaft und tragen innerhalb Europas, und zu einem geringeren Maße auch global, zu Ungleichgewichten und zu einer schleppenden Erholung bei.

Zwar ist der Anteil der Investitionen am Bundeshaushalt von 8,1 % (2013) auf 10,1 % (2016) gestiegen, wird jedoch nach jetziger Planung (durch den Wegfall der investiven Entflechtungsmittel) im Jahr 2020 wieder auf unter 9 % fallen. Deutschlands Investitionsschwäche hat sich in einigen Kommunen und Ländern sogar weiter verschärft. Seitens des Bundes werden zwar zusätzliche Mittel zu Verfügung gestellt, diese werden allerdings nur sehr zögerlich abgerufen, auch wenn es offen bleibt, ob langfristig das Volumen der Mittel ausreicht, um diese Entwicklung deutlich zu dämpfen.

Auch die privaten Investitionen in Deutschland bleiben zu schwach und haben – abgesehen vom privaten Wohnungsbau – im Wesentlichen nur knapp das reale Vorkrisenniveau von vor 2008, obwohl die Wirtschaftsleistung heute deutlich größer ist und manche Rahmenbedingungen – wie etwa die niedrigen Zinsen – günstig sind. Um die Investitionsdynamik zu stärken, müssen Herausforderungen, wie etwa die Digitalisierung von Wirtschaft und Gesellschaft und der in den kommenden Jahrzehnten bevorstehende demografische Wandel, entschieden angegangen werden. Diese Herausforderung erfordert langfristig angelegte Investitionen zur Stärkung der sozialen, physischen, regulatorischen und institutionellen Infrastruktur in Deutschland. Dabei sollen eine Verzahnung von Investitionen angestrebt und Synergieeffekte und Effizienzgewinne ausgelöst werden.

Ein weiterer wichtiger Grund für den schleppenden Fortschritt bei der Verbesserung der öffentlichen Investitionen in Deutschland liegt neben unzureichender Finanzausstattung in fehlenden oder unzureichend funktionierenden Institutionen und Kapazitäten. Hinzu kommen die zum Teil sehr langen Planungsverfahren, gerade im Hinblick auf die Beteiligung von vielen Trägern öffentlicher Belange. Die Ursache liegt zudem häufig in der unzureichenden personellen Ausstattung und in der Komplexität der Abstimmungsprozesse zwischen verschiedenen Ressorts der Bundesregierung, zwischen Bund, Ländern und Kommunen und zwischen privaten und öffentlichen Akteuren. Nicht zuletzt sollte die Bundesregierung darauf hinwirken, dass insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchgeführt werden, um die wirtschaftlichste Beschaffungsvariante zu identifizieren und die Interessen der öffentlichen Hand zu wahren. Hierbei sollte auch darauf hingearbeitet werden, dass die Annahmen und Ergebnisse der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen veröffentlicht werden, um die Gewähr für die Qualität dieser Analysen sowie die Zustimmung der Öffentlichkeit zu den Resultaten zu erhöhen.

Eine haushaltsrechtliche Selbstbindung des Staates und eine verbesserte Transparenz zum Schutz öffentlicher Investitionen sollten eingeführt werden

Die Expertenkommission mahnt an, dass die Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung sich nicht zu Lasten der öffentlichen Investitionen auswirken dürfen, weil dadurch die öffentliche Daseinsvorsorge, das Wachstumspotenzial und letztlich die langfristige Einnahmehasis des Staates geschwächt werden.

Um eine langfristige Sicherung von Investitionen durch die öffentliche Hand zu erreichen, hat die Expertenkommission daher die Einführung einer Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen empfohlen, die zumindest die Abschreibungen auf das Vermögen der öffentlichen Hand über einen bestimmten Zeitraum kompensiert. Die Expertenkommission erkennt an, dass ein solches einheitliches Regelwerk schnell auf haushaltsrechtliche Grenzen (u.a. Abgrenzung von Investitionen, Berücksichtigung von Sondervermögen und weiterer spezifischer Faktoren) sowie an föderale Grenzen stößt. Dennoch sollten weitere Bestrebungen zur besseren Erfassung und Einschätzung öffentlicher Vermögenswerte unternommen werden. Eine Reihe von Kommunen hat die Doppik eingeführt und mit dieser Praxis wichtige Erfolge erzielt. So gibt es auf kommunaler Ebene über die Doppik und die dafür erforderliche Vermögenserfassung eine wachsende Datengrundlage, um den Zustand der Infrastrukturen sowie ihren Erneuerungsbedarf zu ermitteln. Auf dieser Basis ist eine auskömmliche Finanzierung u.a. der kommunalen Infrastruktur durch Bund, Länder und Kommunen herzustellen.

Daher ist die Schaffung von mehr Transparenz und Rechenschaft bezüglich des Wertes und Zustandes öffentlicher Vermögen notwendig. Die Einführung der Doppik bei Ländern und Kommunen oder alternativ, als erster Schritt, zumindest eine bessere Erfassung und mehr Transparenz der öffentlichen Vermögenswerte sollten zügig umgesetzt werden. Somit könnte die öffentliche Hand in Zukunft frühzeitig auf Probleme und Missstände reagieren und agieren.

Öffentliche Investitionen bilden die Grundlage für öffentliche Vermögensbildung und damit für die Solvenz des Staates. Im Umkehrschluss weisen schrumpfende öffentliche Vermögen auf einen Investitionsbedarf hin. Bund, Länder und Kommunen sollen deshalb die notwendigen Prozesse anstoßen, damit öffentliche Vermögen besser erfasst werden. Dies dient auch einer verbesserten Transparenz und Rechenschaft der öffentlichen Hand gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern.

Gegenwärtige Überschüsse in den öffentlichen Haushalten sollten primär für öffentliche Investitionen verwendet werden

Die Lage der öffentlichen Haushalte im Gesamtbild von Bund, Ländern, Kommunen und Sozialversicherungen (trotz hoher Heterogenität und Strukturschwächen mancher Kommunen) war seit Jahrzehnten nicht mehr so günstig wie im Jahr 2016. Die Haushaltsüberschüsse werden im laufenden Jahr voraussichtlich mehr als 20 Mrd. Euro, oder 0,7 % der Wirtschaftsleistung, betragen. Dies berücksichtigt bereits die Mehrausgaben für Geflüchtete von knapp 20 Mrd. Euro.

Die Expertenkommission betont, dass diese günstige Lage vor allem das Resultat der guten Arbeitsmarktlage mit hoher sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung, dadurch resultierender hoher Steuereinnahmen, und der extrem niedrigen Zinsen ist, ohne die die öffentlichen Haushalte bereits in diesem Jahr Defizite aufweisen könnten.

Die Expertenkommission betont deshalb ihre Empfehlung, dass diese Überschüsse prioritär für Investitionen und andere investive Ausgaben, vor allem im Bereich Bildung, Forschung und Entwicklung genutzt werden sollten. Ergänzende steuerliche Maßnahmen müssen ökonomisch insbesondere mit Blick auf private Investitionen vorteilhaft und zielgenau sein – diskutiert werden dazu etwa Maßnahmen zur steuerlichen Entlastung von unteren und mittleren Einkommen oder beim weiteren Abbau von Steuerbürokratie, insbesondere für KMU und Unternehmensgründer.

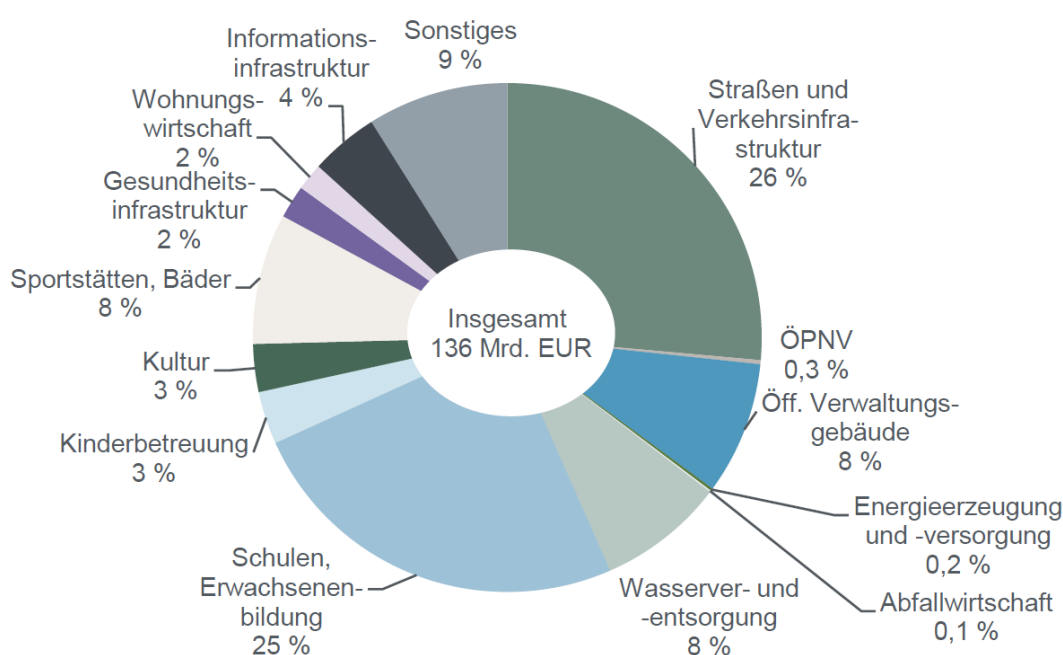
Die Expertenkommission schlägt weiterhin vor, zu prüfen, durch welche haushaltsrechtlichen Festlegungen unerwartete Haushaltsspielräume („positive Überraschungen“) prioritär für höhere öffentliche Investitionen verwendet werden können. Anknüpfungspunkt könnte die Vorgehensweise sein, die der Bund 2015 bei der Bildung einer Rücklage zur Finanzierung der flüchtlingsbedingten Ausgaben in den Folgejahren beschritten hat. Grundsätzlich könnte in künftigen Fällen auch eine „Investitionsrücklage“ aufgebaut werden, die dann in den Folgejahren gezielt zur Finanzierung längerfristige Investitionsprojekte – etwa für den Ausbau der digitalen Infrastruktur – eingesetzt werden kann. Dabei sollten aber keine systematischen Sonderhaushalte entstehen.

Kommunale Investitionsschwäche verschärft sich und erfordert zusätzliche finanzielle und institutionelle Unterstützung

Die Expertenkommission hat in ihrem Abschlussbericht bewusst einen Schwerpunkt auf die kommunale Investitionstätigkeit gelegt. Diese hat sich seit den 1990er Jahren immer weiter

verringert. Im Jahr 2012 lag der Anteil von Ausgaben der Städte und Gemeinden für Investitionen an den kommunalen Gesamtausgaben bei etwa 10 %, 1991 waren es noch mehr als 20 %. Die Stärkung der Kommunen und eine Verbesserung ihrer Handlungsspielräume für mehr Investitionen ist ein zentrales Anliegen der Expertenkommission. Sie begrüßt daher umso mehr, dass die Bundesregierung die Städte und Gemeinden bis zum Jahr 2018 um rund 22 Mrd. Euro entlasten wird. Dies schafft wichtige Handlungsspielräume für die Kommunen für Investitionen in physische und soziale Infrastruktur. Die Länder sind aufgefordert, ihrer finanziellen Verantwortung für die Kommunen gerecht zu werden und ihnen so die maximale Teilhabe an diesen Entlastungen zu ermöglichen. Trotzdem sind diese Schritte noch nicht ausreichend, denn der Investitionsstau bei Kommunen erhöht sich weiter, wie auch das KfW Kommunalpanel zeigt (siehe Grafik 1).

Grafik 1: Hoher Investitionsstau bei Kommunen. Wahrgenommener Investitionsbedarf der Kommunen (in %)



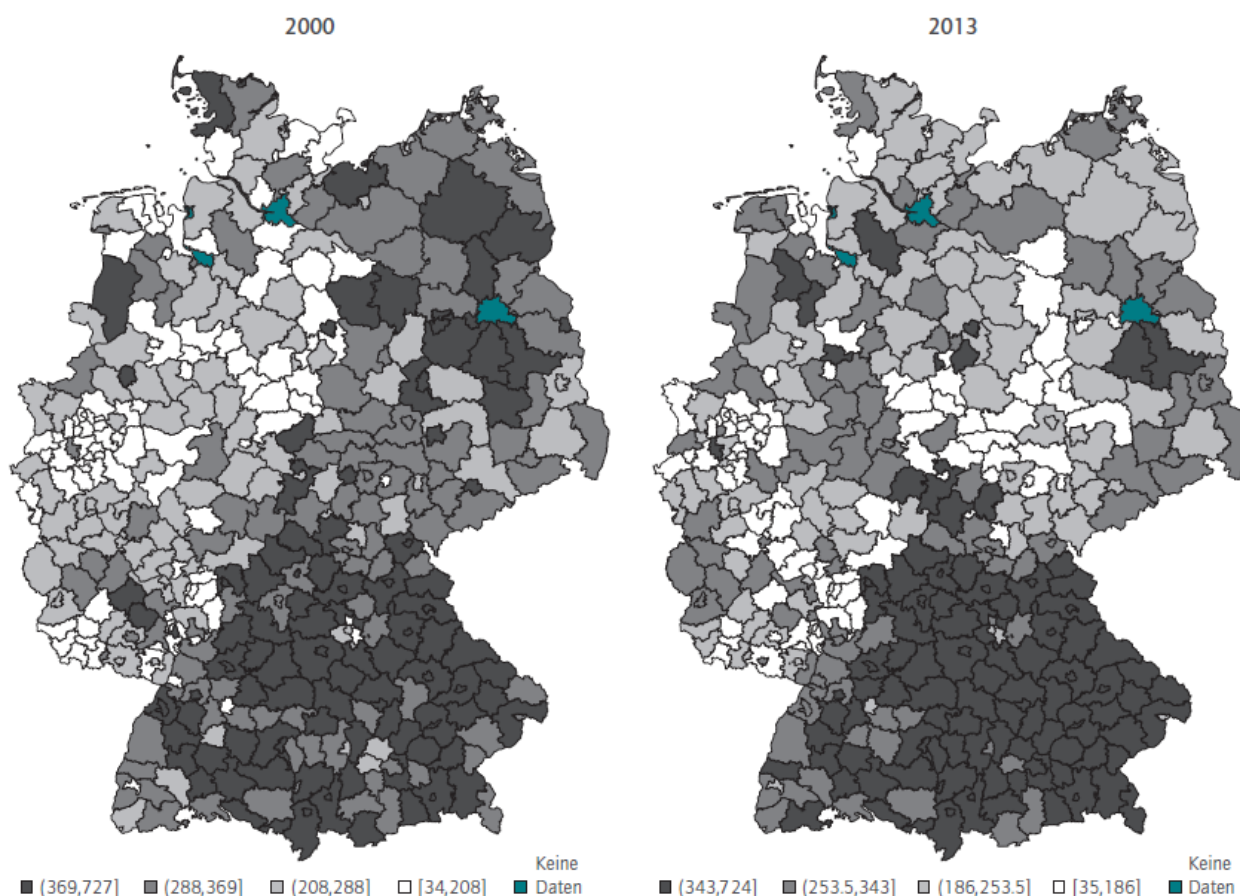
Quelle: KfW-Kommunalpanel 2016, durchgeführt vom Difu von August bis Oktober 2015.

Die Expertenkommission betont die dringende Notwendigkeit, die starken Divergenzen bei den öffentlichen Investitionen der Kommunen in Deutschland zu adressieren. So gibt es ein massives und anhaltendes Nord-Süd-Gefälle bei den kommunalen Investitionen. Kommunen in Nord- und Ostdeutschland investieren zum Teil weniger als 100 € pro Einwohner im Jahr, wogegen die öffentlichen Investitionen in Kommunen in Süddeutschland meist bei 400 € und mehr pro Einwohner im Jahr liegen (siehe Grafik 2). Die wichtigsten Ursachen für diese Divergenzen liegen nicht immer in der direkten Verantwortung der betroffenen Kommunen, sondern sind nicht zuletzt den wirtschaftlichen Strukturunterschieden und der sehr ungleichen Belastung durch Sozialausgaben zwischen den Kommunen geschuldet.

Diese Entwicklung ist besorgniserregend, da sie auf ein unzureichendes Funktionieren der föderalen Strukturen in Deutschland hindeutet. Die Expertenkommission sieht dringenden Handlungsbedarf in

drei Bereichen, um diese Problematik mittelfristig zu adressieren. Erstens sollte die Finanzierung finanzschwacher Kommunen weiter verbessert werden. Auch wenn die Bundesregierung durch die Entlastung der Kommunen um 22 Mrd € (für den Zeitraum 2013-18), und durch zusätzliche 3,5 Mrd € für finanzschwache Kommunen über den Kommunalinvestitionsförderungsfonds, wichtige erste Schritte auf den Weg gebracht hat, so reicht diese finanzielle Entlastung nach wie vor nicht aus, um den Investitionsnotstand bei vielen Kommunen aufzulösen. Bisher wurden zudem nur wenig der 3,5 Mrd. Euro an zusätzlichen Mitteln des Kommunalinvestitionsförderungsfonds für finanzschwache Kommunen abgerufen. Es wird sich in Zukunft herausstellen müssen, ob der Grund für die nicht abgerufenen Mittel bei Schwachstellen der Finanzströme und ihrer Steuerung gerade im Verhältnis von Ländern und Kommunen liegt, oder ob es sich in erster Linie um übliche Verzögerungen bei Planungs-, Ausschreibungs-, Umsetzungs- und Abnahmezeiten handelt, die sich auflösen werden.

Grafik 2: Zunehmende Divergenzen bei kommunalen Investitionen, Investitionen auf Kommunalebene (Euro je Einwohner, 2000 und 2013)



Quelle: DIW Wochenbericht 43/2015, Felix Arnold, Ronny Freier, René Geissler, Philipp Schrauth, „Große regionale Disparitäten bei den kommunalen Investitionen“. Berechnungen des DIW nach Angaben des Statistischen Bundesamtes (Vierteljährige Kassenstatistik von regionalstatistik.de für 2000 und 2013. LA für Statistik für NDS, NRW und BB für 2013).

Dabei bleibt es fraglich, ob die in den Bund-Länder Verhandlung anvisierte Lösung, durch die die kommunale Finanzkraft zur Berechnung der Finanzkraft eines Landes zu 75% einbezogen wird und

der Bund zum Ausgleich der Finanzkraftunterschiede auf Gemeindeebene in verfassungsrechtlich abgesicherter Form ca. 1,5 Mrd. € gewährt, zielführend sein wird.

Zum zweiten kann eine Ausweitung der Investitionstätigkeit bei verbesserten fiskalischen Rahmenbedingungen mindestens kurzfristig auf weitere Hürden treffen: Diese bestehen aus unzureichenden Institutionen und Kapazitäten zur Umsetzung größerer Investitionsprojekte, vor allem bei kleineren Kommunen. Hierzu ist es notwendig, in den Kommunen die erforderlichen Verwaltungskapazitäten zu gewährleisten. Die Expertenkommission begrüßt die Schaffung der von ihr empfohlenen Beratungsagentur für Kommunen, um mangelnde Verwaltungskapazitäten, vor allem in den kleinen Gemeinden, zu kompensieren und der öffentlichen Hand eine effizientere Umsetzung von Investitionsprojekten zu ermöglichen, ohne in die kommunale Selbstverwaltung einzugreifen. Die Expertenkommission unterstreicht die Notwendigkeit, das bereits ausgearbeitete Beratungskonzept den Kommunen flächendeckend, unkompliziert und zu attraktiven Konditionen zügig bereitzustellen. Auch alle konventionellen Beschaffungsprozesse sollten von der Beratungsgesellschaft begleitet werden können. Zudem betont die Expertenkommission, dass die kommunale Selbstverwaltung durch die Beratungsgesellschaft nicht beschränkt werden soll und auch ein Personalaufbau in einigen Kommunen notwendig sein kann. Dabei sollte allerdings eine vorsichtige Abwägung getroffen werden, so dass öffentliche Mittel so sparsam und effizient wie möglich eingesetzt werden.

Die dritte Empfehlung der Expertenkommission diesbezüglich ist die Weiterentwicklung der Bundesländer Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW). Diese hat sich in der Vergangenheit - nicht zuletzt wegen ihrer investiven Ausrichtung - als sinnvoll erwiesen, um strukturschwachen Regionen in Deutschland zu helfen und wichtige Wachstumsimpulse zu setzen. Die Expertenkommission erkennt an, dass die Bundesregierung die Mittel für die GRW auf 624 Mio. € aufgestockt und damit die GRW weiter gestärkt hat. Mit den Eckpunkten zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik nach dem Auslaufen des Solidarpaktes 2019 hat der Bund ein klares Zeichen für eine zielorientierte und investive Regionalpolitik gesetzt. Diese Eckpunkte sollten aus Sicht der Kommission baldmöglichst mit einer nochmals deutlich verbesserten finanziellen Perspektive versehen werden, um so Wachstums- und Beschäftigungsmöglichkeiten der Regionalpolitik in strukturschwachen Regionen zu stärken. Hierzu sind auch alle vom Strukturwandel betroffenen Stadtregionen zu zählen. Bund und Länder sollten dieses Konzept inhaltlich entschieden weiterentwickeln.

Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen sollte zügig abgestimmt und vorangebracht werden

Die Expertenkommission sieht im Bereich der Verkehrsinfrastruktur das Problem nicht nur in der Finanzierung. Häufig hapert es an der Umsetzung oder fehlenden Kapazitäten, um Investitionsprojekte zu planen und umzusetzen. Zu geringe Planungskapazitäten hemmen derzeit den Ausbau und die Sanierung bei Straße, Schiene und Wasserstraße gleichermaßen. Die Mitglieder der Expertenkommission sind sich einig, dass der Status quo gerade beim Betrieb, Erhalt und Neubau von Bundesfernstraßen unzureichend ist und dringend eine Lösung erfordert. Die Mitglieder sind sich einig, dass eine solche Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen in öffentlicher Hand sein sollte.

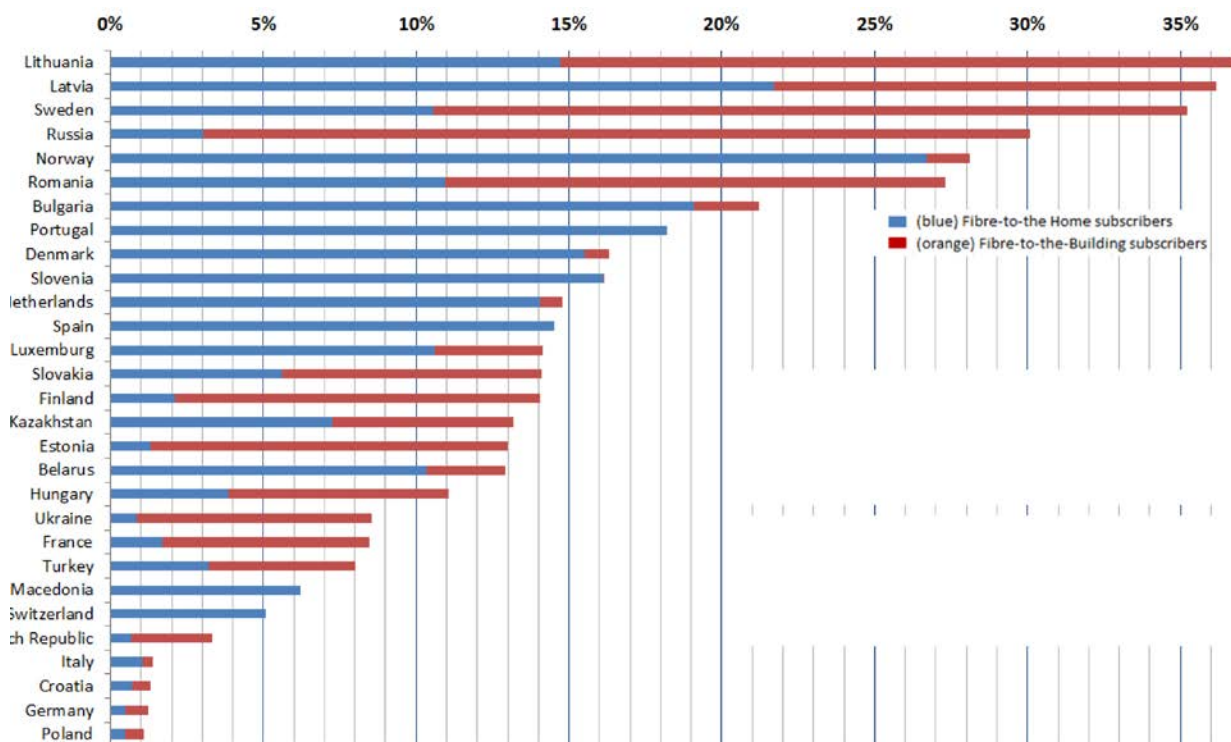
Stellungnahme der Expertenkommission „Stärkung von Investitionen in Deutschland“

Bund und Länder haben sich am 14. Oktober grundsätzlich auf eine „unter staatlicher Regelung stehende privatrechtlich organisierte Infrastrukturgesellschaft Verkehr“ geeinigt. Damit greifen sie einen zentralen Vorschlag einer Mehrheit der Kommission auf. In den kommenden Monaten werden die konkreten Eckpunkte der Gesellschaft verhandelt. Es kommt nun auf die konkrete Ausgestaltung der Gesellschaft an, um die mit ihr verbundenen Ziele umzusetzen. Die Kommission empfiehlt, zusätzlich zu der Gründung dieser Gesellschaft alle Möglichkeiten zu nutzen, um die bestehenden (und drohenden) Planungsengpässe im Planungsbereich kurzfristig zu beseitigen.

Digitalisierung: Infrastruktur, Ausbau hochleistungsfähiger Netze deutlich beschleunigen²

Die Zukunftsfähigkeit des Standorts Deutschland hängt nicht zuletzt von seiner Fähigkeit ab, ein Umfeld für innovative Geschäftsmodelle zu schaffen (siehe Grafik 3). Notwendige Voraussetzung hierfür ist die Verfügbarkeit von Hochgeschwindigkeitsnetzen für Unternehmen und Haushalte. So hat die Expertenkommission in ihrem Abschlussbericht die Bundesregierung dazu aufgerufen, die regulatorischen Rahmenbedingungen und die Finanzierung für Investitionen in Breitbandnetze deutlich zu verbessern.

Grafik 3: Breitbandausbau – Status Quo, FTTH/FTTB Ranking für Europa, September 2015



Quelle: FTTH Council und IDATE (2016)

² Prof. Albert Picot (LMU München) hat in der Sitzung der Expertenkommission am 14. September 2016 zu diesem Thema einen Impulsvortrag gehalten und die Kommission mit seiner Expertise beraten.

Mit dem Gesetzentwurf zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze hat die Bundesregierung aus Sicht der Expertenkommission daher einen wichtigen ersten Schritt getan. Die Bundesregierung hat zudem für den Breitbandausbau Fördermittel in Höhe von insg. 4,0 Mrd. € bis 2020 bereitgestellt. Dies wird jedoch bei weitem nicht ausreichen, um mittelfristig in Deutschland eine international führende und wettbewerbsfähige digitale Infrastruktur aufzubauen.

Die Expertenkommission sieht grundsätzlich die öffentliche Hand wie private Unternehmen in der Verantwortung, den Breitbandausbau in Deutschland weiter voranzutreiben. Dabei ist es aus Sicht der Expertenkommission besonders wichtig, dass die Planungen für den Ausbau angesichts steigender Datenmengen ausreichende Kapazitätsreserven sowohl im Festnetz als auch im Mobilfunknetz über das Jahr 2018 hinaus berücksichtigen. Viele Anwendungen, beispielsweise für die Industrie 4.0, Smart Health oder Smart Mobility, sind zudem auf Qualitätsmerkmale, wie niedrige Latenzzeiten und Zuverlässigkeit, angewiesen.

Das Ziel beim Ausbau digitaler Infrastruktur sollte aus Sicht der Expertenkommission sein, einen möglichst hohen Erschließungsgrad mit neuer leistungsfähiger Technologie bei gleichzeitig hohem Netzanbieterwettbewerb zu ermöglichen. Die Expertenkommission spricht sich deshalb dafür aus, auf zukunftsfähige Technologien zu setzen, die auch dem künftig zunehmenden Datenverkehr gewachsen sind. Wichtig ist dabei, dass sich verschiedene Technologien möglichst ergänzen und nicht gegenseitig behindern sollten.

Der flächendeckende Ausbau der digitalen Infrastruktur ist – unabhängig von der gewählten Technologie – eine riesige, auch finanzielle Herausforderung, deren Kosten sich etwa beim Ausbau von Glasfasernetzen nach Schätzungen auf 60-100 Mrd. € belaufen könnten. Um einen baldigen Ausbau zu ermöglichen, werden verbesserte Anreize für stärkere private Investitionen nach Einschätzung der Expertenkommission nicht ausreichen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf Regionen, in denen ein privater Netzausbau an Grenzen der Wirtschaftlichkeit stößt. Die Expertenkommission empfiehlt daher der Bundesregierung mit Hilfe geeigneter Maßnahmen und einer Kofinanzierung durch öffentliche Mittel privates Kapital stärker als bisher zum Ausbau der Netzinfrastruktur zu gewinnen. Mitunter können so mit begrenzten öffentlichen Mitteln Hebelwirkungen erzielt und ein ausreichendes Finanzvolumen für einen grundlegende Ausbauoffensive für modernste Technologie erreicht werden. Gerade die oben angesprochenen hohen Überschüsse in den öffentlichen Haushalten, die temporärer Natur sind, würden eine deutliche Erhöhung öffentlicher Gelder für den Breitbandausbau ermöglichen. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass diese Investitionen effizient und mit einer langfristigen Perspektive getätigt werden.

Digitalisierung: Take-up, (De)Regulierung, Schaffen von Anreizen für Innovation und neue Geschäftsmodelle, Technologietransfer als Prioritäten setzen: Den Anspruch, über die beste digitale Infrastruktur der Welt bis 2025 zu verfügen, umsetzen³

Doch die Verfügbarkeit von Breitbandnetzen reicht aus Sicht der Expertenkommission alleine nicht aus, um Deutschland als führenden Standort für digitale Innovation zu etablieren. Studien der Europäischen Kommission belegen, dass Deutschland gerade beim sogenannten „Take up“ Nachholbedarf hat: nur 21 % der deutschen Haushalte haben einen Vertrag mit schnellem Breitbandzugang (EU-Schnitt: 22 %). Es ist Aufgabe der Bundesregierung, Rahmenbedingungen zu schaffen, die die Digitalisierung von Dienstleistungen fördern, und bestehende (Regulierungs-)Hemmnisse, die einen Wettbewerb der Ideen einschränken, abzubauen.

Insbesondere bei der Bereitstellung digitaler Angebote durch öffentliche Einrichtungen fällt Deutschland gegenüber den anderen EU-Mitgliedstaaten zurück (siehe Digital Scoreboard der EU-Kommission). Gerade hier liegen große Potenziale für Bürokratieabbau und Effizienzsteigerungen in der Verwaltung. Die dadurch freiwerdenden Kapazitäten kann die öffentliche Hand für wachstumsfördernde Maßnahmen, wie die Umsetzung von Investitionsvorhaben, Bildung oder die Integration von Flüchtlingen einsetzen. Bund, Länder und Kommunen sollten daher ausreichende Mittel bereitstellen, um zum Beispiel überzeugende und einheitliche eGovernment-Angebote, insbesondere für Unternehmen, zu schaffen. Die Kontakte von Unternehmen zu Verwaltungen betreffen häufig Informations- und Meldepflichten, die regelmäßig anfallen. Diese sollten automatisiert oder zumindest über Servicekonten abgewickelt werden. Die Einigung von Bund und Ländern auf die Schaffung eines zentralen Bürgerportals und Servicekonten für Unternehmen und Bürger, über das die Länder ihre Online-Dienstleistungen bereitstellen sollen, könnte hier ein wichtiger Schritt nach vorne sein, der nun jedoch entschieden und zügig umgesetzt werden muss.

Soziale Investitionen vor allem im Bereich Bildung erhöhen und verbessern

Für den Zusammenhalt und den Fortschritt einer Gesellschaft ist entscheidend, dass sich alle Bürgerinnen und Bürger mit ihren Fähigkeiten in das Gesellschafts- und Wirtschaftsleben einbringen können. Bildung, Ausbildung und Qualifizierung sind von entscheidender Bedeutung für die Integration der Menschen und letztlich für die Fähigkeit der deutschen Volkswirtschaft, auch international wettbewerbsfähig zu bleiben und somit Arbeitsplätze und Wohlstand in Deutschland langfristig zu sichern. Viele Studien zeigen jedoch, dass das deutsche Bildungssystem, abgesehen von seiner weltweit hoch anerkannten Beruflichen Bildung, international nicht mehr zu den führenden gehört und dass wichtige Schwächen adressiert werden müssen.

Grafik 4: Renditen und Beschäftigungseffekte für öffentliche Investitionen in Bildung und Infrastruktur

³ Prof. Justus Haucap (HU Düsseldorf) hat in der Sitzung der Expertenkommission am 14. September 2016 zu diesem Thema einen Impulsvortrag gehalten und die Kommission mit seiner Expertise beraten.

	Öffentliche Investitionen in...		
	...Infrastruktur	...Kitas und Schulen	...Hochschulen
PRODUKTION (WOHLSTAND)			
Reales Bruttoinlandsprodukt ¹	1,04	1,10	0,99
ARBEITSMARKT (BESCHÄFTIGUNG UND VERTEILUNG)			
Beschäftigung ²	+48.783	+522.075	+43.212
davon: atypische Beschäftigung ³	-4.211	-218.948	-8.378
Arbeitslosigkeit ⁴	-32.296	-222.940	-21.935
davon: Langzeitarbeitslosigkeit	-19.078	-153.485	-12.187
FISKALISCHE EFFEKTE (GENERATIONENGERECHTIGKEIT)			
Fiskalische Amortisationszeit ⁵	20	11	18
Fiskalische Rendite ⁶	7,0	14,3	8,7

Quelle: Studie im Auftrag des BMWi, Krebs und Scheffel, Sept. 2016, „Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen und fiskalischen Effekte ausgewählter Infrastruktur- und Bildungsinvestitionen in Deutschland,“ Projekt-Nr. 44/16. 1 Veränderung in Prozent, 2 Veränderung in vollzeitäquivalenten Stellen, 3 geringfügige Beschäftigung und Teilzeitbeschäftigung, 4 Veränderung in Personen, 5 in Jahren, 6 in Prozent.

Dies ist umso problematischer, da empirische Studien gezielten öffentlichen Investitionen beispielsweise in Infrastruktur und Bildung regelmäßig hohe langfristige Wachstumseffekte zusprechen (siehe Grafik 4). Das höhere Wachstum schlägt sich dann auch in höheren Einnahmen aus Steuern und Abgaben für den Staat nieder, so dass sich Investitionen auch für den Staat rechnen können.

Die Expertenkommission unterstreicht die Bedeutung eines inklusiveren und besser finanzierten Bildungssystems, um vor allem die Chancengleichheit zu verbessern und mehr Menschen die Möglichkeit zu geben, ihre Talente und Fähigkeiten zu entwickeln und einzubringen. Um das Bildungssystem inklusiver zu machen und gerade Kindern aus sozialschwachen und bildungsfernen Familien bessere Bildungschancen und Berufschancen zu ermöglichen, muss die Bundesregierung den eingeschlagenen Kurs bei der frühkindlichen Bildung entschieden weiterverfolgen und stärken. Auch die Curricula in Schulen und Hochschulen müssen modernisiert werden, um beispielsweise eine bessere digitale und wirtschaftliche Bildung zu vermitteln.

Wenngleich die Expertenkommission dieses Thema der Bildung nur im Zusammenhang öffentlicher und privater Investitionen diskutiert hat, so unterstreicht sie, dass die Bundesregierung mehr tun muss, um das Bildungssystem in Deutschland inklusiver zu machen und es finanziell besser auszustatten. Dazu empfiehlt die Expertenkommission zu prüfen, inwiefern das Kooperationsverbot im Bildungsbereich aufgehoben oder weiter fortbestehen sollte. Gerade auch um regionale Unterschiede in der Qualität und Ausstattung von Kitas, Schulen und Hochschulen zu minimieren, muss der Bund mehr finanzielle Verantwortung im Bildungsbereich übernehmen können.

Soziale Investitionen in Integration von Geflüchteten stärker als Priorität setzen⁴

Zudem haben sich seit der Übergabe des Berichts der Expertenkommission im April 2015 für Deutschland durch die Flüchtlingskrise gravierende Veränderungen ergeben. Deutschland hat in den vergangenen Jahrzehnten viele Zuwanderer in die Gesellschaft und in die Wirtschaft erfolgreich integriert. Die positive wirtschaftliche Entwicklung der vergangenen Jahre wäre ohne die Zuwanderung, vor allem aus anderen europäischen Ländern, nicht möglich gewesen. Mehr als die Hälfte der 3 Millionen neuen Arbeitsplätze, die seit 2010 entstanden sind, werden durch Menschen mit Migrationshintergrund besetzt. Bereits seit 2012 kommen jährlich brutto über 1 Million Zuwanderer nach Deutschland, vor allem aus anderen europäischen Ländern.

Die Zuwanderung von mehr als einer Million Geflüchteten in den Jahren 2015 und 2016 stellt Deutschland vor eine große Herausforderung, vor allem da viele der Geflüchteten geringe Qualifikationen und keine oder geringe Sprachkenntnisse haben. Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, die öffentlichen Ausgaben für die Integration Geflüchteter in den kommenden Jahren weiter zu stärken. Dabei zeigen Studien, dass mehr Investitionen in die Qualifizierung und Integration von Flüchtlingen nicht nur aus sozial- und gerechtigkeitspolitischen Gründen wünschenswert sind, sondern auch hohe wirtschaftliche Renditen für den Staat abwerfen können. Die Politik sollte deshalb eine langfristige Perspektive einnehmen und bei den Ausgaben für Flüchtlinge vor allem auf Qualifikationsmaßnahmen setzen – also auf Investitionen in deren Zukunft und in die wirtschaftliche und gesellschaftliche Zukunft Deutschlands.

Die Expertenkommission sieht gute Fortschritte bei den Bemühungen, Geflüchtete in die Gesellschaft und in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Gleichzeitig betont sie, dass die Bundesregierung noch mehr Anstrengungen unternehmen muss, um eine erfolgreiche Integration in den Arbeitsmarkt zu gewährleisten. Als erstes sollte sie die Sprachförderung deutlich stärken und früher ansetzen, um es Flüchtlingen zu ermöglichen, besser in Schulbildung, Ausbildung oder Studium integriert werden zu können. Die Expertenkommission unterstreicht die Bedeutung von Rechtssicherheit für Geflüchtete und Unternehmen. Die bestehende Unsicherheit über ihre Zukunftschancen reduziert massiv die Anreize für Flüchtlinge, in ihre eigene Ausbildung und Integration zu investieren und für das Schaffen von Ausbildungs- und Arbeitsplätze. Dies hilft weder den Geflüchteten noch der deutschen Gesellschaft und Wirtschaft.

Zudem empfiehlt die Expertenkommission sowohl das Schaffen von Beratungsstrukturen zur Anerkennung von ausländischen Berufsabschlüssen und zu Nachqualifizierung, als auch mehr Flexibilität bei der Anerkennung von Qualifikationen von Geflüchteten zu ermöglichen, rechtliche und administrative Hürden weiter abzubauen und die engere Zusammenarbeit zwischen BAMF/BA und den Arbeitgebern zu fördern, um Ausbildungs-, Praktika- und Arbeitsplätze zur Verfügung zu stellen. Nur wenn Wirtschaft, Politik und Gesellschaft an einem Strang ziehen, kann die Integration von Geflüchteten langfristig erfolgreich sein und sich wirtschaftlich auszahlen.

⁴ Prof. Herbert Brücker (IAB) hat in der Sitzung der Expertenkommission am 14. September 2016 zum Thema Geflüchtete einen Impulsvortrag gehalten und die Kommission mit seiner Expertise beraten.

Brexit und Europas Krise erfordern eine Stärkung von pan-europäischen Investitionen

Die Mitglieder der Expertenkommission sind sich bewusst, dass eine nachhaltige Stärkung der Investitionstätigkeit in Deutschland nur in einem europäischen Rahmen erfolgreich sein kann. Dabei gilt es für die Bundesregierung, Deutschlands Verantwortung in und für Europa anzunehmen und gemeinsam in die nachhaltige Entwicklung Europas zu investieren. Die Expertenkommission begrüßt es deshalb, dass sich die Bundesregierung über die KfW mit 8 Mrd. € am Europäischen Fonds für Strategische Investitionen (EFSI) beteiligt. Sie begrüßt zudem den Plan der EU-Kommission, im Falle einer positiven Evaluation den EFSI in den kommenden Jahren weiter zu stärken und zu verlängern.

Darüber hinaus müssen jedoch nachhaltige Strukturen geschaffen werden, um einen langfristigen und verlässlichen Rahmen für Investitionen zu sichern. Die Expertenkommission hat daher vorgeschlagen, den EFSI im Falle einer positiven Evaluierung zu verstetigen. Die von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Laufzeitverlängerung und Aufstockung des EFSI erachtet die Expertenkommission daher als ersten wichtigen Schritt für eine langfristige europäische Investitionsstrategie.