

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

zum Bericht der Expertenkommission  
„Stärkung von Investitionen in Deutschland“  
die im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel,  
eingerrichtet wurde (Stand: 13. April 2015)

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 2015 werden es schätzungsweise 18,6, für 2016 17,8 und für 2017 13,1 Mrd. Euro sein (Quelle: BMF, Monatsbericht)

März 2015). 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 sollte 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 Finanztransaktionsteuer 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, 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 ( Abschnitte 3A und 3B)**

Zur Erweiterung finanzieller Spielräume für Kommunen schlägt die Expertenkommission (Abschnitt 3A) 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 ihnen bei der Realisierung von Projekten unterstützen. Wir sehen anders als im Bericht die ÖPP aus folgenden Gründen als keine effiziente und kostengünstigere Alternative zur konventionellen Beschaffung:

- ÖPP-Projekte kommen 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.
- Die Ansicht, ÖPP-Projekte seien durch bessere Wirtschaftlichkeit, Termintreue oder eine bessere Risikoanalyse gekennzeichnet als die konventionelle Beschaffung, teilen wir nicht.
- Die Berichte des Bundesrechnungshofes und der Landesrechnungshöfe bestätigen, dass ÖPP mit höheren Kosten verbunden sind, gleichzeitig aber häufig auch mit höheren Risiken.
- 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 2013 oder die entsprechenden Vorgaben der Bundesländer).
- Die Gewerkschaften teilen die in diesem Bericht (Abschnitt 3A, Problemanalyse, b. 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. Doch hierzu fehlt bis heute die Quelle für die zitierte Befragung des Bundeswirtschaftsministeriums.

- Zudem wird im Bericht die Gründung von Infrastruktugesellschaften (IFKs) empfohlen, verknüpft mit verpflichtender 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 werden, an die sich alle Kommunen freiwillig wenden können. Für die Gewerkschaften ist entscheidend, dass unabhängig von einer möglichen Bildung von Infrastruktugesellschaften 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.

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

- Eine Infrastruktugesellschaft für die Bundesfernstraßen (Verkehrsinfrastruktugesellschaft) 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 gewahrt wird. Das private Kapital kann sich als Fremdkapital über den Erwerb von Anleihen und Wertpapieren an der Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen beteiligen. Sie sollte sich am regionalisierten Vorbild der ASFINAG orientieren.
- 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 Wissensmanagement übernehmen. Dazu gehören Datensammlung, Steuerungs- und Controlling-Systeme, Standardisierung und Kostenmanagement sowie womöglich Koordination bei Großprojekten.
- Die Finanzierung läuft über Nutzerentgelte, ohne eine Mehrbelastung der PKW-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 Nutzerfinanzierung durch 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 Ertragsersparungen 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 Fremdkapital wieder abzuschaffen und nicht diese auch noch auf das Eigenkapital der Unternehmen 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 impliziert würde, dass auch das Eigenkapital 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. Das würde dann 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 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 letzten Jahren deutlich verbessert. Zum anderen 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.