

Zusammenfassung

*des Berichts der Expertenkommission
„Stärkung von Investitionen in Deutschland“*

die im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel,
eingestellt wurde (Stand: 13. April 2015)

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 2013 auf drei Prozent der Wirtschaftsleistung belief, auszugleichen. Die Kommission 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 sowohl der technischen als auch 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 spezifischer und umfangreicher 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 1990 und 2005 stark rückläufig und bewegen sich seitdem auf einem niedrigen Niveau von etwa 2 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 effizienteres, 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 sowohl einen Anstieg ihrer Schuldenquote als auch 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 öffentlichen 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 in 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 Substanzverzehr

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 erfassen. Der kommunale Eigenanteil sollte spürbar, aber gering sein (zehn bis 30 Prozent).

- Die 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. Außerdem sollte die Schaffung einer von Bund und Ländern getragenen „**Infrastrukturgesellschaft für Kommunen**“ (IfK) oder alternativ mehrerer regionaler oder infrastrukturspezifischer 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 betroffenen Kommunen verbleiben. Alle Kommunen, unabhängig von ihrer Finanzkraft, Größe und 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 untersucht werden, bevor sich eine Kommune dafür entscheidet. Auch 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 Kommission 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 Nutzerentgelten, ohne zu einer Mehrbelastung der PKW-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 die Aufgaben und Kompetenzen einer Gesellschaft 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 dann auch 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 ergeben und eine angemessene Risikoteilung stattfindet. Durch die Bündelung vieler Projekte würde außerdem 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 Sparer. Dieser würde Bürgern eine neue Anlageform bieten, die bei vertretbarem Risiko bessere Renditen ermöglichen würde als Anlagealternativen wie etwa Spar- und Sichteinlagen oder Staatsanleihen, und darüber hinaus einen gesellschaftlichen Beitrag leisten könnte.

Bürgerbeteiligungen sollten nach dem Vermögensbildungsgesetz (Arbeitnehmersparzulage) gefördert werden. Um die Identifikation der 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 dringenden Handlungsbedarf in einer Reihe von Bereichen. 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 verstetigen 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 Auslandnachfrage 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, trägt 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 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, und vor allem 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 auch das kapitalmarkt- und aufsichtsrechtliche Umfeld attraktiver gestaltet werden, um potenzielle institutionelle Investoren nicht durch Regulierungen 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 (FuE) 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 die 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 Ministerrat 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, 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. Ein Teil der Investitionen betrifft öffentliche Haushalte, der überwiegende Teil der Investitionen 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 Energieeffizienzinstrumente 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 harmonieren, 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. mithilfe 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. Gerade 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 ist 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 zu erleichtern.

6. Europa: Deutschlands Beitrag zu Europas Investitionsagenda

Europa befindet sich nach wie vor in einer tiefen wirtschaftlichen und finanziellen Krise. Viele Länder Europas haben bereits jetzt ein verlorenes Jahrzehnt hinzunehmen. Das Risiko weiterer Jahre von Stagnation und hoher Arbeitslosigkeit sind 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 zukunftsfest 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 dieser sich 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 KMUs und Mid-Cap-Unternehmen gefördert werden.