

Positionspapier

des Bankenverbandes zum Bericht der Expertenkommission
„Stärkung von Investitionen in Deutschland“

22. April 2015

Zusammenfassung

- Der Bankenverband begrüßt die Vorschläge der Expertenkommission, insbesondere das Bemühen, bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen die Möglichkeiten der Kooperation mit privaten Investoren weiterzuentwickeln. Eine öffentliche Diskussion der Lösungsalternativen ist erforderlich und sollte schnell zu einem Abschluss gebracht werden.
- Es bleibt Aufgabe der Politik zu entscheiden, wie und wo und mit welcher Priorität der Bedarf öffentlicher Infrastrukturen gedeckt werden soll. Für rein private Investitionen muss gelten, dass die Wirtschaftsakteure selbst frei darüber entscheiden.
- Liquidität steht für Investitionen reichlich zur Verfügung. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen kommen aber in der Regel ohne entsprechende Haushaltsmittel nicht aus. Deshalb muss auch hier ein Höchstmaß an Effizienz und ökonomischer Nachhaltigkeit Leitlinie sein.
- Bei der Erstellung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen durch Private ist ein echter Risikotransfer sinnvoll. Kosten- und Terminalsicherheit, eine höhere Effizienz und bessere Qualität sind Vorteile für die öffentliche Hand, die sich bei entsprechender Ausgestaltung Öffentlich-Privater-Partnerschaften erzielen lassen. Sie sind keine reinen Finanzierungsmodelle.
- Die Schaffung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft ist ein vielversprechender Vorschlag, wenn ein definierter Risikotransfer stattfindet.
- Die Gründung eines öffentlichen Infrastrukturfonds kann Vorteile bieten, löst das Problem der erforderlichen betriebs- oder volkswirtschaftlichen Rentabilität von Investitionen jedoch nicht. Die Modelle müssen noch weiter konkretisiert werden.
- Die Schaffung von Bürgerfonds sieht der Bankenverband aus Finanzierungs- wie Anlegerschutzperspektive skeptisch.
- Ein Nationaler Investitionspakt für Kommunen kann deren Finanzierungskraft erhöhen, löst das grundsätzliche Problem der kommunalen Finanzausstattung aber nicht. Er sollte in die grundlegende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen eingebettet werden.
- Unabhängige Beratung und Projektmanagement durch eine oder mehrere Infrastrukturgesellschaften für Kommunen sind wichtig, doch darf es nicht zu einer Verdoppelung bestehender Strukturen kommen.
- Die steuerliche Unterstützung der Investitionstätigkeit sollte nicht zu einer zusätzlichen Komplizierung des Steuerrechts führen. Die Einführung einer degressiven AfA führt nur zu einer Verlagerung, aber nicht zu einer Verringerung des Steueraufkommens.
- Die steuerliche Behandlung von Wagniskapitalinvestitionen muss verbessert werden. Genauso wichtig ist allerdings die Schaffung eines innovations- und gründungsfreundlichen gesellschaftlichen Klimas. Hier ist eine gezielte Kommunikationsinitiative sinnvoll.

Inhaltsverzeichnis

Kommission legt Diskussionsvorschläge vor.....	4
Ausgangslage	4
Öffentliche von privaten Investitionen unterscheiden	5
Einbeziehung privater Partner.....	6
Neue Lösungsansätze der Kommission.....	7
Kommunalfinanzierung.....	8
Stärkung privater Investitionen	10

Kommission legt Diskussionsvorschläge vor

Öffentliche und private Investitionen bilden das Fundament für nachhaltiges Wachstum auch in Deutschland. Der Bankenverband begrüßt daher, dass der Bundeswirtschaftsminister im August 2014 eine unabhängige Expertenkommission eingesetzt hat, die sich mit den strukturellen und aktuellen Hürden verstärkter Investitionen sowie möglichen Handlungsoptionen auseinandergesetzt hat. Die Mitglieder der Kommission bilden ein breites Meinungs- und Interessenspektrum ab. Wir begrüßen sehr, dass mit Jürgen Fitschen auch ein Vertreter der privaten Bankenbranche Mitglied der Kommission ist.

Der nun vorliegende Abschlussbericht bietet eine gründliche Analyse der Herausforderungen und schlägt verschiedene Handlungsoptionen für neue Beschaffungs- und Finanzierungsinstrumente zur Diskussion vor. Die Arbeit ist damit – wie es im Bericht heißt – nicht abgeschlossen. Die Diskussionsvorschläge werden in den nächsten Wochen und Monaten Gegenstand öffentlicher Erörterungen sein, ihre Umsetzung sollte von der Kommission im kommenden Jahr evaluiert werden.

Mit dem vorliegenden Positionspapier liefert der Bankenverband eine Einschätzung aus Sicht der privaten Banken. Hier konzentrieren wir uns – wie die Expertenkommission – auf die Vorschläge zu Infrastrukturinvestitionen.

Ausgangslage

Die Bereitstellung einer modernen Infrastruktur (v. a. Verkehr, Energie, Kommunikation, Bildung) ist eine wesentliche Voraussetzung für weitere private Investitionen. Private Investitionen bilden die Grundlage für wirtschaftliches und nachhaltiges Wachstum. In vielen Bereichen (z. B. dem Verkehr) befindet sich die Infrastruktur in Deutschland heute auf hohem Niveau – allerdings werden auch hier Sanierungs- und Instandhaltungsinvestitionen immer dringender und wurden in der Vergangenheit vernachlässigt. In anderen Bereichen (z. B. Energieinfrastruktur, digitale Netze) sind umfangreiche Modernisierungsinvestitionen notwendig. Nicht zuletzt besteht ein hoher Bedarf im Bereich Bildung und in der sozialen Infrastruktur. Über die Wünsche und Notwendigkeiten findet ein öffentlicher Austausch statt. **Es bleibt Aufgabe der Politik zu entscheiden, wie und wo und mit welcher Priorität der Bedarf gedeckt werden soll.** Für rein **private Investitionen** von Unternehmen und wirtschaftlich Selbständigen muss gelten, dass die **Wirtschaftsakteure selbst frei darüber entscheiden.**

Die Expertenkommission identifiziert aktuell keine Engpässe in der Finanzierung langfristiger Investitionen und bestätigt damit indirekt, dass **Liquidität – auch aufgrund eines stabilen und effizienten Bankensektors – ausreichend zur Verfügung steht.** Sowohl die öffentliche Hand als auch die Unternehmen können zu vergleichsweise sehr günstigen Konditionen Fremd-

kapital aufnehmen. Dies darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Finanzierungsbedingungen in Zukunft auch wieder restriktiver werden können. Zudem ist bei der Regulierung des Finanzsektors darauf zu achten, dass die Finanzierungskapazitäten für die Zukunft nicht unnötig und mehr als von der Politik beabsichtigt eingeschränkt werden.

Die Bereitstellung einer modernen Infrastruktur ist klassischerweise zunächst eine staatliche Aufgabe und bedarf des Einsatzes öffentlicher Mittel. **Auch ohne „Schuldenbremse“ und „Fiskalpakt“ sollte ein Höchstmaß an Effizienz und ökonomischer Nachhaltigkeit Maßstab einer jeden öffentlichen Investition sein.** Schon allein deswegen kann die Einbeziehung privater Unternehmen – je nach Aufgabe – sinnvoll sein, sofern sich hieraus ein Mehrwert ergibt. Bei Investitionen in langlebige Infrastruktur ist eine Streckung der finanziellen Belastung der Öffentlichen Hand (durch Übertragung des Projektes an Private) daher grundsätzlich legitim.

Zudem bedeutet das klare politische Ziel eines mittelfristig ausgeglichenen Haushalts, dass gerade in konjunkturell guten Zeiten der Staat keine neuen Schulden aufnehmen darf. Diese Vorgabe einzuhalten, ist – zumal angesichts hoher Steuereinnahmen in Deutschland – ökonomisch sinnvoll und für die politische Glaubwürdigkeit grundlegend. Daran ändert auch die aktuelle Niedrigzinsphase nichts. Die äußerst niedrigen Zinsen dürfen daher nicht zum Aufbau neuer Schulden genutzt werden. Auch macht es keinen Sinn, bei den Schuldenregeln Ausnahmen für Infrastrukturmaßnahmen zu fordern. **Bei Bedarf muss die öffentliche Hand – ohne neue Schulden aufzunehmen – ihre Ausgaben anders gewichten. Denn gänzlich ohne Einsatz öffentlicher Mittel sind öffentliche Investitionen nicht darstellbar.** Dies bestätigt auch der Kommissionsbericht, wenn er zur Sicherung einer nachhaltigen öffentlichen Investitionsquote eine stärkere Selbstbindung der öffentlichen Hand im Sinne einer Verpflichtung zu einer positiven Nettoinvestitionsquote vorschlägt.

Eine – wie von der Kommission geforderte – politische Selbstbindung, auch in schwierigen Zeiten Investitionen aufrecht zu erhalten bzw. überraschende Haushaltsüberschüsse investiv zu verwenden, ist sinnvoll. Allerdings ist ein hohes Volumen an öffentlichen Investitionen kein Selbstzweck. Eine positive Nettoinvestitionsquote sollte daher auch kein eigenständiges Ziel sein. Entscheidend ist auch bei öffentlichen Investitionen, dass sie effizient, nachhaltig und volkswirtschaftlich rentabel sind. In dem Maße, wie Änderungen des öffentlichen Rechnungswesens für das Instrument der Nettoinvestitionsquote eine notwendige Voraussetzung sind, ist auch die Einführung der Doppik bei Bund und Ländern angeraten.

Öffentliche von privaten Investitionen unterscheiden

Die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur erfolgt klassischerweise über den Staat und wird mit Haushaltsmitteln (Steuern) oder Nutzungsentgelten (Gebühren) finanziert. Diese Investitionen

entziehen sich dem betriebswirtschaftlichen Begriff der Rentabilität, sie müssen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht rentabel sein. **Privatwirtschaftliche Investitionen** dienen dagegen der **Gewinnerzielung**, private Investoren müssen mit Blick auf eine Investition mit einer Rendite kalkulieren. Daher sind betriebswirtschaftlich unrentable Projekte (einschließlich solcher, die als Öffentlich-Private-Partnerschaften/ÖPP durchgeführt werden) für sie nicht darstellbar.

Einbeziehung privater Partner

Gleichwohl kann die Einbeziehung von Privaten bei öffentlichen Infrastrukturinvestitionen sinnvoll sein, sofern die Rahmenbedingungen stimmen. Nicht-öffentliche Partner können Teil der Lösung sein, wenn ein **echter Risikotransfer** auf sie stattfindet. Das reine Einsammeln von Kapital allein genügt dafür nicht. Die Übertragung des überwiegenden Teils des unternehmerischen Risikos kann wichtige **Vorteile** für die öffentliche Hand bedeuten: **Kosten- und Terminalsicherheit, eine höhere Effizienz und bessere Qualität, vor allem wenn auch die spätere Nutzungsphase mit in die Betrachtung einbezogen wird.** Voraussetzung sind stabile Einnahmen aus Steuern oder Nutzerentgelten. Die damit verbundene Streckung der finanziellen Belastung der öffentlichen Hand schafft keine Schattenhaushalte – im Gegenteil: Von Beginn an besteht für viele Jahre Klarheit über die Finanzlast.

Bei Finanzierungen muss grundsätzlich unterschieden werden zwischen

- einer **On-balance-Finanzierung**, die auf die Bilanz und das Rating eines Unternehmens beziehungsweise auf die Kapitaldienstfähigkeit einer Gebietskörperschaft abstellt, und
- einer **Projektfinanzierung**, die auf dem stabilen Cashflow und der Rentabilität eines bestimmten Projektes (auch ÖPP) beruht.

Der Anteil der öffentlichen Investitionen, die im Rahmen von sogenannten Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) durchgeführt wurden, ist in Deutschland sehr gering. Der Kommissionsbericht spricht hier von 1,3 % des gesamten kommunalen Bauinvestitionsvolumens. Die Erfahrungen mit ÖPP sind gemischt und die Unzulänglichkeiten, die sich in mehreren Fällen gezeigt haben, werden im Kommissionsbericht entsprechend adressiert (insbesondere unklare Vertragswerke und unscharfe Risikoübertragung). Zugleich unterstreicht die Kommission, dass ÖPP in solchen Fällen, in denen durch sie ein Mehrwert erwartet werden kann, auch in Zukunft eine sinnvolle Beschaffungsvariante darstellen. Zu diesem Argument kommt aus Sicht des Bankenverbandes hinzu, dass sich die meisten Lösungsvorschläge des Kommissionsberichts nicht kurzfristig umsetzen lassen – im Unterschied zu den in der Planung bereits fortgeschrittenen ÖPP-Projekten. **ÖPP sollten daher, sofern für das betreffende Vorhaben wirtschaftlich sinnvoll, auch im Licht des Berichts weiter verfolgt werden.**

Neue Lösungsansätze der Kommission

Ausgehend von ihrer Feststellung, dass bisherige ÖPP-Projekte teilweise Konstruktionsmängel aufwiesen, schlägt die Kommission verschiedene Alternativen vor, die entsprechende Konsequenzen aus den Fehlern der Vergangenheit ziehen sollen:

Verkehrsinfrastrukturgesellschaft

Als dauerhafte Lösung für den Betrieb und die Finanzierung von Bundesstraßen schlägt die Kommission eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft vor. Der Staat würde die Gesellschaft mit der Aufgabe betreiben, Fernstraßen auf Bundesebene zu betreiben (einschließlich Bau und Instandhaltung) und mit privat aufgenommenem Kapital sowie mit Nutzergebühren und gegebenenfalls mit KfZ-Steuern zu finanzieren. Die Wahrung öffentlicher Kontrolle würde sichergestellt, die Bedarfsplanung obläge weiterhin dem Bund. Die Expertenkommission empfiehlt, dass die Infrastrukturgesellschaft mindestens mehrheitlich in öffentlicher Hand sein sollte.

Aus Sicht des Bankenverbandes kann man diesen Vorschlag vielversprechend entwickeln: Es könnte ein **klar definierter Risikotransfer** erfolgen, ohne dass die Bundesstraßen privatisiert würden. **Wichtig** wäre aber, dass **keine (nennenswerte) staatliche Garantie** für die Gesellschaft übernommen wird: Damit wird zum einen die Schaffung eines Schattenhaushalts ausgeschlossen, zum anderen ist der Verzicht auf eine staatliche Garantie (wie sie etwa bei der ASFINAG in Österreich besteht) Voraussetzung, um die Erwartungen von möglichen privaten Investoren an das Rendite-Risiko-Profil erfüllen zu können. Der angestrebte Mehrwert einer solchen Gesellschaft, die auf Dauer eingerichtet würde, wäre die **langfristige Planung in Lebenszyklen, eine höhere Effizienz** in der Beschaffung und letztlich auch die **(stärkere) Zweckbindung** von Verkehrsabgaben.

Öffentlicher Infrastrukturfonds

Der Kommissionsbericht skizziert verschiedene Modelle eines zu gründenden Infrastrukturfonds, die auch in kommunale Infrastruktur investieren könnte. Ihr Zweck bestünde grundsätzlich darin, privates Kapital einzusammeln und dieses an den Risiken einer öffentlich zu bestimmenden Investition zu beteiligen.

Durch die Bündelung mehrerer Investitionen in einem Fonds (oder in einer Fonds-ähnlichen Gesellschaft) könnte – aus Sicht des Bankenverbandes – grundsätzlich ein Mehrwert entstehen: Das geringe Volumen vieler verschiedener Projekte (die eine Hürde für stärkere Investitionen privaten Kapitals darstellen) könnte überwunden, Skaleneffekte erzielt, in gleichem Zuge die Vertragswerke standardisiert und Prozesse öffentlich-privater Kooperation professionalisiert werden. Allerdings ersetzt dies nicht das **Erfordernis der Rentabilität der Projekte**. Unklar bleibt daher, welchen Vorteil eine Risikostreuung (durch Bündelung von Projekten) für sich genommen hätte. Zum einen wäre für den Investor das spezifische Risiko seiner Investition nicht

mehr erkennbar. Zum anderen besteht die Hürde für viele Investitionen in die öffentliche Infrastruktur nicht im technischen Risiko des Projektes, sondern in seiner Rentabilität bzw. dem Fehlen der Haushaltsmittel. Dieses Problem würde durch eine Bündelung aber nicht behoben: Die Bündelung von 20 Projekten zum Bau und Betrieb eines öffentlichen Schwimmbades wäre – da jedes für sich in der Regel betriebswirtschaftlich unrentabel ist – auch insgesamt nicht rentabel und daher für private Kapitalgeber nicht attraktiv.

Auch für die hier von der Kommission skizzierten Modelle eines Infrastrukturfonds (klassischer Infrastrukturfonds mit öffentlichem Auftrag, Förderbank) gilt, dass die Einbeziehung privaten Kapitals nur sinnvoll ist, wenn ein klarer Risikotransfer stattfindet und das Projekt (oder der Fonds) stabile Einnahmen sicherstellt. Die Übernahme einer **First Loss Garantie** durch den Staat ist wohl nur für solche **Einzelfälle** (wie auch beim Europäischen Fonds für Strategische Investitionen) eine Lösung, in denen tatsächlich ein wirtschaftliches oder technisches Risiko die Hürde für eine Investition darstellt.

Bürgerbeteiligungen und Bürgerfonds

Der Wunsch der Kommission, auch Bürger – etwa über einen Bürgerfonds – unmittelbar an Infrastrukturinvestitionen zu beteiligen, ist mit Blick auf die notwendige Identifizierung mit den Infrastrukturmaßnahmen und der angestrebten Rendite nachvollziehbar, aus Sicht des Bankenverbandes allerdings nur begrenzt sinnvoll und umsetzbar. So ist fraglich, ob die für das Industrieland Deutschland erforderlichen großen Summen über Bürgerbeteiligungen eingesammelt werden könnten. Ferner wäre die durch die Fondsbündelung erzielte Risikostreuung allein keine hinreichende Absicherung, die dem aktuellen gesetzlichen Anspruch bezüglich des **Anlegerschutzes** entsprechen würde. Und schließlich müssen auch Bürgerfonds die **gewünschte Rendite** erzielen und sie bergen umgekehrt auch für die Bürger ein **Verlustrisiko**. Wollte man dieses Risiko durch politische Garantien ausschließen – so stellt die Kommission richtig fest – wäre auch die Rendite entsprechend gering.

Kommunalfinanzierung

Der Kommissionsbericht diskutiert drei eigenständige Maßnahmen, um insbesondere auf kommunaler Ebene Investitionen zu stärken:

Nationaler Investitionspakt für Kommunen

Mit dem „Nationalen Investitionspakt für Kommunen (NIK)“ soll die für Kommunen bereits vorgesehene zeitlich befristete direkte Investitionsförderung durch Bund und Länder (im März 2015 beschlossenes Sondervermögen von 3,5 Mrd. Euro zwischen 2015 und 2018) vergrößert werden. So soll der NIK in den nächsten drei Jahren kommunale Investitionen

mindestens in Höhe des rechnerischen kommunalen Substanzverzehr der letzten drei Jahre, also von 15 Mrd. Euro, ermöglichen. Zusätzlich zum Sondervermögen soll der NIK ein zweites Instrument umfassen, das dauerhaft zur Verfügung steht und flexibel für die Instandhaltung, Erweiterung oder Modernisierung eingesetzt werden kann. Fördergebiete sollen ausgeweitet und der Eigenanteil der Kommune begrenzt werden.

Ohne Aufwendung öffentlicher Mittel sind – auch unter Einbeziehung privaten Kapitals – keine Infrastrukturinvestitionen darstellbar. Der Bankenverband begrüßt daher den Vorschlag der Kommission, die Hilfen durch die übergeordneten Gebietskörperschaften zu erhöhen, wo dies notwendig ist, um so die Handlungsspielräume der Kommunen zu erweitern. Bei der Einrichtung eines Investitionspaktes sollte allerdings darauf geachtet werden, dass für die Kommunen möglichst keine Fehlanreize gesetzt werden, wie zum Beispiel pure „Mitnahmeeffekte“ oder ein nachlassender Druck auf eigenständige Konsolidierungsmaßnahmen der Kommunen. Außerdem wäre zu überlegen, die grundlegende Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen als eine Vorbedingung für ein permanentes zweites Förderinstrument des Paktes, dessen Finanzierung im Bericht nicht näher beschrieben wird, zu machen. Nach einer solchen Neuordnung könnte der permanente Pakt dann auf übersichtlicheren Strukturen aufgesetzt werden und das Risiko von Fehlanreizen gesenkt werden.

In der öffentlichen Debatte wird zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen häufig eine Umwidmung des Solidaritätszuschlages vorgeschlagen. Aus unserer Sicht kann eine Sonderabgabe jedoch nicht einfach umgewidmet werden. Denn auch bei einem alternativen Verwendungszweck ist absehbar, dass nicht vorübergehende Bedarfsspitzen im Bundeshaushalt überbrückt, sondern eine dauerhafte Finanzierung von zusätzlichen Aufgaben sichergestellt werden soll. Dieser revolvierende Einsatz zur Finanzierung immer neuer Vorhaben ließe die Ergänzungsabgabe jedoch zu einer Bundeseinkommenssteuer werden. Insgesamt wären der Fortbestand des Solidaritätszuschlages und der damit einhergehende Anstieg der Steuereinnahmen nicht geeignet, nachhaltige Fortschritte bei der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte zu erreichen.

Infrastrukturgesellschaften für Kommunen

Um Kommunen in die Lage zu versetzen, sich auf Basis angemessener Analysen für die beste Beschaffungsvariante zu entscheiden und ihnen gegebenenfalls in ÖPP-Projekten eine bessere Verhandlungsposition gegenüber den Privaten zu ermöglichen, sollen sie zukünftig von einer Infrastrukturgesellschaft für Kommunen (IfK) oder möglicherweise mehreren solcher Gesellschaften unabhängige Beratung und Projektmanagement zur Verfügung gestellt bekommen. Dieses Beratungsangebot entbindet die Kommunen nicht von der Verpflichtung, selbst ausreichende Kapazitäten aufzubauen. Vielmehr regt die Kommission an, für alle öffentlichen Investitionsprojekte ab einer gewissen Größe Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, die auf den Lebenszyklus des Projektes bezogen sind, verpflichtend durchzuführen.

Damit greift die Kommission ein wichtiges Anliegen auf. Allerdings sollte dafür Sorge getragen werden, dass bereits bestehende Strukturen nicht verdoppelt werden. So existiert seit November 2008 die ÖPP Deutschland AG (Partnerschaften Deutschland) als unabhängiges Beratungsunternehmen für öffentliche Auftraggeber zur Förderung Öffentlich-Privater Partnerschaften (ÖPP). Auf Ebene der Länder bestehen diverse PPP-Task Forces und Kompetenzzentren, die Beratung und Leitfäden zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen und ÖPP-Verträgen bereitstellen. Ferner wäre sicherzustellen, dass eine einzelne unabhängige IfK über das notwendige Know-how der länderspezifischen kommunalaufsichtsrechtlichen Regelungen zu ÖPP verfügt und eine enge Zusammenarbeit mit den öffentlichen Auftragsverwaltungen in Ländern und Kommunen sichergestellt wird.

Öffentliche Kooperationen

Die Kommission regt eine Evaluierung und gegebenenfalls Weiterentwicklung Öffentlicher Kooperationen (ÖfK) an. Dazu gehören einerseits ÖPP-analoge Beschaffungsmodelle, bei denen der Auftragnehmer kein privates, sondern ein öffentliches Unternehmen ist. Andererseits versteht die Kommission darunter interkommunale Kooperationen bzw. eine Verknüpfung beider Elemente. Aus Sicht der Kommission hat diese Beschaffungsvariante gegenüber einem ÖPP den Vorteil, dass infolge gemeinsamer Interessen ein höheres Vertrauen in das öffentliche Unternehmen besteht, dass die Flexibilität bei erforderlichen Vertragsänderungen höher sein könnte und die Einbindung von Fördermitteln einfacher wäre. Fraglich ist aber – und dies wird im Kommissionsbericht ebenfalls adressiert – ob ÖfK eine wirtschaftlich nachhaltige Lösung sind. Das öffentliche Unternehmen bliebe mit hoher Wahrscheinlichkeit unter dem direkten Einfluss des öffentlichen Auftraggebers, was die Stringenz und Effizienz der Projektdurchführung gefährden könnte und die Durchführung nicht richtig und dauerhaft für marktmäßige Wettbewerbslösungen öffnet. Grundsätzlich ist die Empfehlung der Kommission zu unterstützen, dass – wie auch für ÖPP – für ÖfK im Vorfeld eine Wirtschaftlichkeitsuntersuchung stattfinden sollte.

Ferner wäre zu bedenken, dass eine zusätzliche Mittelaufnahme durch die Eigengesellschaft ein schnelleres Erreichen der bankaufsichtsrechtlichen Großkreditobergrenze bedeutet. Denn aus bankseitiger Kreditvergabesicht bilden die Kommune und ihr öffentliches Unternehmen eine Einheit, für welche die Großkreditobergrenze gilt. Folglich würde sich für die Kernkommune der Spielraum zur Aufnahme weiterer Kredite beschränken.

Stärkung privater Investitionen

Neben einer Stärkung von öffentlichen Investitionen diskutiert die Kommission auch Vorschläge, wie sich (rein) private Investitionen steigern ließen. Dabei stehen die Steuerpolitik und die Bereitstellung von Wagniskapital im Vordergrund. In einem noch umfassenderen Ansatz sollten aber auch noch weitere Faktoren genauer analysiert werden, die häufig als Hürde für private Investitionen gesehen werden, allen voran vielfältige Regulierungen und bürokratische Vorschriften.

Steuerpolitik

Die Kommission empfiehlt, die bevorzugte Behandlung von Fremdfinanzierung, d. h. die fehlende **Finanzierungsneutralität** im Steuerrecht, aufzuheben.

Aus Sicht des Bankenverbandes begünstigt das deutsche Steuerrecht bei der Unternehmensbesteuerung rein finanztheoretisch die Fremdfinanzierung gegenüber der Eigenkapitalfinanzierung. In der Regel wirkt sich dies in der Praxis jedoch vielfach weniger gravierend aus. Denn für die Entscheidung einer Finanzierung durch Eigenkapital oder durch Fremdkapital spielen in der Unternehmenspraxis eine Vielzahl anderer wichtiger Faktoren eine Rolle (insbesondere Kosten der Fremdfinanzierung/Zinssituation, Bonität, Rating).

Zur Herstellung einer Finanzierungsneutralität der Unternehmensbesteuerung hat es in der Vergangenheit viele Überlegungsansätze gegeben, u. a. der im Kommissionsbericht erwähnte Ansatz einer „Zinsbereinigung des Grundkapitals“ beziehungsweise einer zinsbereinigten Einkommen- bzw. Körperschaftsteuer (d. h., die Eigenkapitalbesteuerung wird in Höhe eines bestimmten fiktiven Verzinsungsbetrages gemindert, um so eine Gleichbehandlung der Abzugsfähigkeit von Fremdkapitalzinsen herzustellen). Diese Überlegungen sind jedoch nicht unproblematisch, da sie im Endeffekt zu einer **zusätzlichen Komplizierung des Steuerrechts** führen.

Unabhängig davon ist es – wie im Gutachten ausgeführt – wünschenswert, wenn bestehende rein fiskalisch motivierte Einschränkungen der Verlustverrechnung sowie Einschränkungen der steuerlichen Begünstigung nicht entnommener Gewinne bei Personenunternehmen zurückgeführt würden.

Es ist nicht von vornherein zwingend, erwartete Steuerausfälle aus einer Reform in diesem Bereich durch Steuererhöhungen an anderer Stelle im Sinne einer „Aufkommensneutralität der Reform“ zu kompensieren. Der Gesetzgeber sollte – gerade bei der derzeitigen Aufkommenssituation – den Mut haben, bei Verbesserungen der Unternehmensbesteuerung auch auf gewisse Selbstfinanzierungseffekte derartiger Schritte zu setzen.

Es ist richtig, dass etwa durch Wiedereinführung der degressiven Abschreibung für Abnutzung (AfA) Investitionsanreize geschaffen werden können. Daraus resultierende Steuerminderungen in den Anfangsjahren sind dabei – wie zutreffend festgestellt wird – nicht definitiv. Vielmehr gleichen sie sich im Zeitablauf wieder aus, d. h. das Abschreibungsvolumen vergrößert sich durch die degressive AfA nicht.

Innovationen

Der Bankenverband begrüßt die Vorschläge der Kommission, die Bedingungen für Unternehmensgründungen zu verbessern. Für junge, innovationsgetriebene Unternehmen ist insbesondere ein funktionsfähiger Eigenkapitalmarkt zentral. Die steuerliche Behandlung von

Wagniskapitalinvestitionen muss so ausgestaltet sein, dass Deutschland als Standort von Venture-Capital-Fonds gegenüber dem Ausland nicht benachteiligt wird.

Die Möglichkeit von Banken, Einlagen in Risikokapital zu transformieren, ist aus guten Gründen regulatorisch sehr limitiert. Dies gilt grundsätzlich auch für anderes reguliertes Kapital wie Versicherungen und Pensionsfonds. Bei der Nutzung und gesetzlichen Förderung alternativer Finanzierungen, Wagniskapital aber auch Crowdfunding ist darauf zu achten, dass den **Investoren** – darunter gegebenenfalls auch Privatanleger – **das hohe Risiko ihrer Investition bewusst ist.**

Unabhängig von der Finanzierung ist ein **innovations- und gründungsfreundliches gesellschaftliches Klima** eine wichtige Voraussetzung. Hier könnten die Arbeit der Expertenkommission durch eine breit aufgestellte **Kommunikationsinitiative** begleitet werden. Ziel dieser Initiative sollte u. a. sein, in der Gesellschaft generell die Notwendigkeit von Innovationen und Investitionen zu erläutern und um ein breites Verständnis für technische und technologische Entwicklungen zu werben. Auch eine bessere Vermittlung und Akzeptanz von öffentlichen Großprojekten sollte auf diesem Weg angestrebt werden.