

STELLUNGNAHME

Stellungnahme

des Gesamtverbandes der
Deutschen Versicherungswirtschaft
Lobbyregister-Nr. R000774

zum Entwurf eines Gesetzes zur Errichtung eines
Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität
(SVIKG) und eines Gesetzes zur Finanzierung von
Infrastrukturinvestitionen von Ländern und Kommunen
(LuKIFG)

Inhalt

1. Einbeziehung privater Investoren – Berücksichtigung in den politischen Zielen und bei der Mittelverwendung 3
2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – Einführung einer Vorgabe im SVIKG und LuKIFG zum Abgleich von öffentlicher und privater Beschaffungsvariante unter Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes und Zeitfaktors 4
3. Standardisierung und Bündelung – Einbeziehung einer Infrastrukturgesellschaft bzw. von Förderbanken 5
4. Eindeutige Beschränkung der Mittelverwendung auf Investitionen und keine Finanzierung konsumtiver Ausgaben 5
5. Lernendes System – jährliche Erfolgskontrolle im SVIKG 6

Sondervermögen hebeln – Handlungsspielräume erweitern

Einleitung

Die Einrichtung des 500 Mrd. Euro Infrastruktursondervermögens ist ein großer Schritt, um die Infrastruktur in Deutschland zu modernisieren und auf einen zeitgemäßen Stand zu bringen. Die 500 Mrd. Euro werden jedoch nicht reichen, da ein enormer Investitionsbedarf in fast allen Infrastrukturbereichen wie Netze (Strom, H2, Fernwärme), Verkehrsinfrastruktur, soziale Infrastruktur und Digitalisierung mit prognostizierten Investitionsvolumina besteht, die deutlich über den Umfang des Sondervermögens hinausgehen.

In Anerkenntnis dessen bekundet der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD auch den Willen, „mit dem Errichtungsgesetz zum Sondervermögen ... wo möglich privates Kapital zu hebeln.“ Ein Verweis auf den mit 10 Mrd. EUR dotierten Deutschlandfonds als alternatives Hebelinstrument zum Sondervermögen ginge an der Dimension der Sache vorbei. Die Einbeziehung privaten Kapitals zur Finanzierung der Infrastruktur in Deutschland ist notwendig und sinnvoll und die Deutschen Versicherer haben bisher mehr als 100 Mrd. Euro (5,8 % der Kapitalanlagen) in Infrastruktur investiert.

Neben der zusätzlichen Finanzierung von Infrastrukturprojekten durch privates Kapital ist die Einbeziehung privater Partner auch für die zeitnahe effiziente Umsetzung von Infrastrukturprojekten vorteilhaft. Bund, Länder und Kommunen sind schon heute aufgrund ihrer begrenzten Personal- und Planungsmöglichkeiten oftmals nicht in der Lage, die aktuellen Projekte zeitnah umzusetzen.

Vor diesem Hintergrund sollten folgende Aspekte im Gesetzgebungsverfahren beachtet und in den Gesetzentwürfen berücksichtigt werden:

- Die private Teilfinanzierung/Einbeziehung privater Partner sollte als politisches Ziel und als Aspekt bei der Mittelverwendung etabliert werden.
- Garantien und Bürgschaften sollten als Instrumente zur Mobilisierung privaten Kapitals explizit Erwähnung finden. Im Rahmen einer verpflichtenden Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte geprüft werden, ob ein Infrastrukturprojekt öffentlich oder unter Einbindung privater Partner (ÖPP) umgesetzt werden soll. In der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte zudem der Lebenszyklus der Infrastruktur berücksichtigt werden.
- Um eine Standardisierung und ggf. Bündelung von Infrastrukturprojekten sowie einen hohen Qualitätsstandard sicher zu stellen, sollte die Einbeziehung einer Infrastrukturgesellschaft bzw. der Förderbanken in Erwägung gezogen werden.

- In den Vorgaben zur Mittelverwendung sollte durch eindeutige Definitionen/Regeln sichergestellt werden, dass nur Investitionen in Infrastruktur und nicht konsumtive Ausgaben finanziert werden
- Die Erfolgskontrolle sollte im SVIKG jährlich erfolgen und auch strukturelle Investitionshindernisse wie z. B. langwierige komplexe Planungs- und Genehmigungsverfahren miteinschließen.

Im Folgenden werde **ausgewählte Aspekte zu beiden Gesetzentwürfen** näher dargelegt.

1. Einbeziehung privater Investoren – Berücksichtigung in den politischen Zielen und bei der Mittelverwendung

Die aktive Einbeziehung privater Partner und privaten Kapitals in Infrastrukturprojekte sollte ein Kernbestandteil bei der Umsetzung der Infrastrukturoffensive in Deutschland sein und insoweit von Anfang an bei der Errichtung und Ausgestaltung des Sondervermögens berücksichtigt werden. Während im LuKIFG in § 3 bei den Fördervoraussetzungen die Einbeziehung privater Partner zur Erledigung öffentlicher Aufgaben erwähnt wird, fehlt ein solcher Verweis im SVIKG vollständig. Es sollte in beiden Gesetzen klar geregelt werden, dass sich die öffentliche Hand für Planung, Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung der Infrastrukturprojekte privater Partner bedienen kann. Bereits jetzt werden vielfach Investitionsmittel nicht bzw. nicht vollständig aufgrund der begrenzten Personal- und Umsetzungskapazitäten in den öffentlichen Bauverwaltungen abgerufen.

Es sollten die mit der Einbindung privater Partner verbundenen Vorteile wie größere Prozesseffizienz, kurzfristige Umsetzungsmöglichkeit und höhere Termin- und Kostentreue in größerem Umfang als bisher in Deutschland bei der Umsetzung des Infrastruktursondervermögens genutzt werden. Eine volkswirtschaftlich effiziente Mittelverwendung unter Einbeziehung privaten Kapitals ist auch geboten, um die Belastungen für Steuerzahler und zukünftige Generationen möglichst gering zu halten.

Durch die Einbindung privaten Kapitals könnte die Wirkung des Sondervermögens vervielfacht werden. Dieser Ansatz wird bereits erfolgreich beim Europäischen Investitionsfonds InvestEU genutzt. Konkret könnten z. B. im Wege von Ko-Finanzierungen die Mittel des Sondervermögens zur Hebelung privaten Kapitals genutzt werden. Daneben ist der Einsatz von Bürgschaften, Ausfallgarantien und Gewährleistungen sinnvoll, um (innovative) Infrastrukturprojekte durch Risikoübernahme zu ermöglichen, die aufgrund ihrer originären Risikostruktur nicht privat finanziert werden könnten.

Zur Umsetzung bietet sich entsprechend dem KOAV eine Ergänzung in § 2 Zweck des Sondervermögens (SVIKG) um folgende Aspekte an:

- ***Mit dem Sondervermögen soll wo möglich zusätzliches privates Kapital gehobelt werden. Die staatliche Kontrolle über Leistungen der Daseinsvorsorge bleibt jederzeit gewahrt.***
- ***Das Sondervermögen kann in Kombination mit dem Bundeshaushalt auch zur Risikodeckung durch Förderbanken eingesetzt werden, die zur Ermöglichung Infrastrukturen, die aufgrund ihrer originären Risikostruktur nicht privat finanziert werden könnten, Bürgschaften, Ausfallgarantien oder Gewährleistungen ausreichen können.***

2. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung – Einführung einer Vorgabe im SVIKG und LuKIFG zum Abgleich von öffentlicher und privater Beschaffungsvariante unter Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes und Zeitfaktors

Um eine effiziente Mittelverwendung sicherzustellen, sollte in beiden Gesetzen die Verpflichtung zur Durchführung einer Wirtschaftlichkeitsuntersuchung aufgenommen werden, welche den Abgleich zwischen öffentlicher und privater Beschaffungsvariante unter Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes und des Zeitfaktors umfasst. Neben den unmittelbaren Kosten für Bau und Finanzierung sollten in der Wirtschaftlichkeitsbetrachtung auch die Kosten für Planung, Betrieb, Erhaltung sowie der volkswirtschaftliche Nutzen durch eine schnellere Fertigstellung berücksichtigt werden. Dies fehlt bislang völlig und es wurden vielfach konventionelle Beschaffungslösungen der Umsetzung im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft allein mit dem Verweis auf günstige Finanzierungsmöglichkeiten des Bundes vorgezogen (Legislaturperiodendenken anstatt Lebenszyklusansatz).

Die Durchführung der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung sollte als Fördervoraussetzung im SVIKG und LuKIFG ergänzt und konkret geregelt werden. Hierzu sollte § 10 SVIKG um die Aussage ergänzt werden, ***dass im Rahmen der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung gemäß § 7 BHO systematisch insbesondere zu untersuchen ist, ob über den gesamten Lebenszyklus der Infrastrukturmaßnahme die öffentliche Beschaffung oder Varianten mit privater Finanzierung bzw. Mischfinanzierung unter Berücksichtigung aller Risiken aus fiskalischer Sicht überlegen sind.*** Eine solche Qualifizierung von § 7 BHO würde sicherstellen, dass die komparativen Vorteile von öffentlichem Sektor und Privatsektor Eingang in die Finanzierungsentscheidungen von Bund, Länder und Kommunen finden, die Bau- und Betriebsphase integriert betrachtet und auch volkswirtschaftliche Opportunitätskosten berücksichtigt werden, wie sie etwa durch verspätete Fertigstellung von Projekten entstehen.

3. Standardisierung und Bündelung – Einbeziehung einer Infrastrukturgesellschaft bzw. von Förderbanken

Im Unterschied zu Plain Vanilla Anlagen in Staats- und Unternehmensanleihen erfordern Investitionen in illiquide Infrastrukturanlagen eine sehr umfangreiche wirtschaftliche und rechtliche Prüfung sowie entsprechendes Know-how auf Investorenseite. Um neben der Prüfung des Infrastrukturprojekts auch den Aufwand für die rechtliche Prüfung sowie die Vertragsgestaltung und Dokumentation zu vereinfachen und zu reduzieren, sollten standardisierte, transparente Vertragsrahmen zwischen öffentlicher Hand und privaten Partnern bestehen. Standardisierung reduziert den Prüfungsaufwand insgesamt und durch verbindliche, transparente Vertragsrahmen und Key Performance Indicator zu den Risiken und der Risikoerteilung zwischen öffentlicher Hand und privatem Investor können Investoren das Risiko-Rendite-Profil einer Anlage schneller und einfacher beurteilen. Die Standardisierung der Infrastrukturprojekte einschließlich der Verträge/Vertragsdokumentation und eine ausgewogene Risikoerteilung könnte durch die aktive Einbeziehung einer staatlichen/halbstaatlichen Infrastrukturgesellschaft (ggf. der Partnerschaft Deutschland GmbH) bzw. der 19 Förderbanken in Deutschland unterstützt und vorangetrieben werden.

Daneben könnten die öffentliche Infrastrukturgesellschaft und die Förderbanken eine koordinierende und beratende Rolle insbesondere für Kommunen und Länder übernehmen. Besonders auf kommunaler Ebene fehlt vielfach Know-how und ist Beratung und Unterstützung bei der Bündelung sowie Strukturierung von Projekten erforderlich und sinnvoll. Da eine Due Diligence im Infrastrukturbereich recht aufwändig ist, sind auf Einzelobjektebene bzw. durch Bündelung erreichte Mindestlosgrößen von 30 Mio. Euro wichtig.

4. Eindeutige Beschränkung der Mittelverwendung auf Investitionen und keine Finanzierung konsumtiver Ausgaben

Die Mittel aus dem Sondervermögen sollten eindeutig nur für Investitionen in den vorgegebenen Infrastrukturbereichen und nicht, d. h. auch nicht mittelbar, für konsumtive Ausgaben verwendet werden. Die Regelungen zur Förderfähigkeit und Mittelverwendung sollten insoweit im SVIKG und LuKIFG eindeutig formuliert werden. Dies sorgt nicht nur für eine zielgerichtete Förderung und Additionalität von Infrastrukturprojekten in Deutschland, sondern reduziert auch ein mögliches Rechtsrisiko im Falle einer verfassungsrechtlichen Überprüfung des Sondervermögens.

5. Lernendes System – jährliche Erfolgskontrolle im SVIKG

Die begleitende Erfolgskontrolle in § 10 Abs. 3 SVIKG sollte jährlich und nicht lediglich jeweils nach Ablauf von vier Jahren erfolgen. Eine jährliche Erfolgskontrolle eröffnet die Möglichkeiten Fehlentwicklungen und Investitionshindernisse zu erkennen und frühzeitig, d. h. nicht erst nach vier Jahren, geeignete Maßnahmen zu initiieren. Die Erfolgskontrolle sollte dabei nicht nur die unmittelbare Umsetzung und Mittelverwendung umfassen, sondern auch etwaige strukturelle Investitionshindernisse wie z. B. langwierige komplexe Planungs- und Genehmigungsverfahren miteinschließen. § 10 Abs. 3 SVIKG sollte insoweit durch folgende Aspekte ergänzt werden:

- **Beginnend mit dem Haushaltsjahr 2026 und im Zuge der jährlichen Aufstellung der Wirtschaftspläne nach § 7 erstellt ein Infrastruktur-Investitionsforum einen Bericht zur Evaluation der Investitionen der vergangenen Haushaltjahre, auch unter Berücksichtigung der Klimaschutzziele.**
- **Ein Infrastruktur-Investitionsforum identifiziert relevante Hemmnisse für öffentliche und private Investitionen und formuliert Vorschläge für deren Beseitigung. Das Infrastruktur-Investitionsforum setzt sich aus Vertretern des Bundes, der Länder und der Gemeinden sowie der Kreditanstalt für Wiederaufbau, die Partnerschaften Deutschland GmbH und Vertreter der Förderbanken der Länder, der Infrastrukturbetreiber sowie institutioneller Investoren zusammen.**
- **Diese Berichte sind dem Bundesministerium der Finanzen und dem Deutschen Bundestag zuzuleiten.**

Hierdurch würde das schuldenfinanzierte Sondervermögen mittels eines „lernenden Systems“ um den wichtigen Aspekt notwendiger Impulse für Strukturreformen ergänzt.

Berlin, den 08.08.2025