

Rainer Land

Stichwort: Investitionen. Perspektive: Deutschland und EU

Investitionen dienen der laufenden Erhaltung, Erneuerung und der Erweiterung des Kapitalstocks der Unternehmen und der langlebigen Infrastruktur der Gesellschaft. Die laufende Erhaltung wird über die Amortisation durch Abschreibungen finanziert. Verbunden mit Innovationen kann Erhaltung des Kapitalstocks Entwicklung, qualitative Verbesserung, einschließen. Erweiterung erfordert über Abschreibung hinausgehende Investitionen, Nettoinvestitionen.

1. Die Investitionen in Deutschland sind seit Jahren rückläufig (der letzter Anstieg erfolgte im Zuge der Deutschen Einheit, seitdem Rückgang). Das betrifft die Investitionen der privaten Unternehmen, aber noch mehr die der öffentlichen Hand. Sinngemäß aus einschlägigen Analysen (vgl. Literaturhinweise):

Die private Investitionstätigkeit in Deutschland fällt sowohl im historischen als auch im internationalen Vergleich relativ niedrig aus. (DIW 2014). Dies gilt auch 2017 noch, auch wenn die privaten Investitionen inzwischen etwas steigen.

Die Analyse ergibt, dass die private Investitionstätigkeit in Deutschland sowohl im historischen als auch im internationalen Vergleich relativ niedrig ausfällt. Dies gilt auch, wenn in der Analyse länderspezifische Besonderheiten wie der wirtschaftliche Entwicklungsstand

Da die Investitionen im Schnitt geringer ausfallen als die Abschreibungen sinkt der Kapitalstock der privaten Wirtschaft quantitativ. Dies gilt noch deutlicher für öffentliche Investitionen und den Kapitalstock der öffentlichen Infrastruktur.

In Deutschland entwickelten sich die öffentlichen (Brutto-) Investitionen ... rückläufig. Die Nettoinvestitionen des Staates (also dessen Bruttoinvestitionen abzüglich der Abschreibungen, die den Verschleiß erfassen) sind in Deutschland seit dem Jahr 2003 negativ, insbesondere die Nettoinvestitionen der Kommunen.

Legt man als Maßstab zur Ermittlung der Investitionslücke in Deutschland einfach den EU-Durchschnitt zugrunde, so ergibt sich bei den öffentlichen Investitionen eine Differenz von 0,6 Prozent des Bruttoinlandsprodukts oder knapp 18 Milliarden Euro pro Jahr. Durch die mangelnde Investitionstätigkeit von Städten, Gemeinden und Landkreisen hat sich ein erheblicher Investitionsstau herausgebildet. Nach dem aktuellen Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) beläuft sich der Investitionsrückstand auf der kommunalen Ebene auf 126 Milliarden Euro. Am größten ist der Investitionsstau im Bereich der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur mit gut 34 Milliarden Euro, dicht gefolgt vom Bereich Schule (inklusive Erwachsenenbildung) mit fast 33 Milliarden Euro. Bund, Länder und Kommunen zusammen dürften einen Investitionsrückstand von mindestens 150 oder 200 Mrd. Euro haben.

Wenn man Investitionen nur als Mittel sieht, die gegebene Wirtschaftsstruktur zu erhalten, könnte man annehmen, dass ein leicht schrumpfender, sich aber qualitativ verbessernder Kapitalstock bei leicht steigender Produktivität akzeptabel ist. Allerdings gilt dies nicht für öffentliche Investitionen, da es genügend Hinweise darauf gibt, dass die Qualität der Infrastruktur in vielen Bereichen dramatisch zurückgegangen ist und weiter zurückgeht.

Aber er reicht nicht, die gegebene Wirtschaftsstruktur zu erhalten und leicht zu verbessern. Die Welt steht vor einer der umfassendsten Transformationen. Vgl.: WBGU: Welt im Wandel. Gesellschaftsvertrag für eine große Transformation. Berlin 2011.

2. Der ökologische Umbau der Industriegesellschaft ist die wichtigste Aufgabe der Weltgesellschaft in den nächsten drei Generationen – und wird das umfassendste Investitionsprogramm aller Zeiten werden. Ohne der Übergang zu einer umweltkompatiblen Wirtschaftsweise würden die Ökosysteme, die Grundlage des menschlichen Lebens und Wirtschaftens, global zerstört. Der ökologische Umbau beinhaltet:

- den Übergang zu einer Wirtschaftsweise ohne Emission von CO₂ und anderen Klimagasen,
- den Umbau des Energiesystems auf der Basis erneuerbarer Energien und neuer Netzstrukturen und effizienter Verbrauchsregulation,
- die langfristige globale Sicherstellung der Trinkwasserkreisläufe,
- die Umwandlung aller Ressourcen, Emissionen und Abprodukte in geschlossene oder offene Kreisläufe, zeitlich gestaffelt nach Dringlichkeit (darunter vordringlich Plastikmüll),
- die Ersetzung von Stoffen und Materialien, Produkten und Verfahren, die nicht umweltkompatibel sind, durch umweltkompatible Produkte und Verfahren.

Faktisch beinhaltet der ökologische Umbau, die materiell-technische Grundlage der Wirtschaft, den Kapitalstock der Unternehmen, die öffentliche Infrastruktur und die urbanen Infrastrukturen der Metropolen und der Siedlungen komplett zu modernisieren, d.h. durch umweltkompatible zu ersetzen. Dies mag auf den ersten Blick überdimensioniert oder unmöglich erscheinen – allerdings werden Kapitalstock und Infrastruktur sowieso über die Amortisation in Zyklen von einigen Jahren bis zu wenigen Jahrzehnten (maximal 60 Jahre) komplett ersetzt, so dass normalerweise von einer vollständigen Reproduktion in einem Zeitraum von zwei bis drei Generationen (a 25 Jahren) auszugehen ist. Es geht also nicht darum, ob Infrastruktur und Kapitalstock ersetzt wird oder nicht, sondern darum, was an die Stelle der sowieso zu ersetzenden Mittel treten soll, ob der verbrauchte Kapitalstock also durch gleichartige Sachanlagen oder durch erneuerte und verbesserte ersetzt wird und in welche Richtung Verbesserungen und Erneuerungen selektiert werden.

Ökologischer Umbau bedeutet dann, den laufenden Reproduktionsprozess des Kapitalstocks und der Infrastruktur zu nutzen, um die bisherigen Produkte und Verfahren durch umweltkompatible zu ersetzen und in eine ökologische Kreislaufwirtschaft einzubinden. Dazu müssten die laufende Amortisation und die Erweiterungsinvestitionen inhaltlich auf den ökologischen Umbau ausgerichtet werden. Das wiederum beinhaltet Innovationen in Verfahren, neue Produkte, neue Energieströme und Stoffkreisläufe und die Selektion dieser Innovationen hinsichtlich Umweltkompatibilität. Dafür sind zwei institutionelle Voraussetzungen zu schaffen:

a) eine umfassende Bewirtschaftung aller ökologisch relevanten Ressourcen als öffentlicher Güter. Dazu gehört insbesondere die Bewirtschaftung von Rohstoffen, Emissionen, Abprodukten und allen relevanten Nutzungen von Ökosystemen (Boden, Wasser, Gewässer) in der Reihenfolge der Dringlichkeit, so, dass die Nutzung unterhalb von Tragfähigkeitsgrenzen erfolgt und die Reproduktion der jeweiligen Ressourcen sichergestellt wird. Dafür sind handelbare Nutzungsrechte in öffentlichem Eigentum ein geeignetes Instrument. Bei Naturressourcen und Ökosystemen, die derzeit übernutzt werden oder deren Nutzung in absehbarer Zukunft ganz oder weitgehend eingestellt werden muss (wie bei den CO₂-Emissionen), ist ein entsprechender Absenkungspfad der zu emittierenden Nutzungsrechte erforderlich. Die Einnahmen aus den Verkauf von Nutzungsrechten werden vollständig für die Erforschung und Überwachung der betroffenen Ökosysteme, die Begrenzung bzw. Substitution schädlicher Nutzungsarten und den Umbau der entsprechenden Industrie- und Infrastruktursysteme verwendet.

b) Ein Investitionsverfahren, mit dem Mittel aus der Amortisation des Kapitalstocks der Unternehmen und den Ersparnissen der Haushalte und ggf. auch der Unternehmen in den innovationsbasierten Umbau des Kapitalstocks und der Infrastruktur gelenkt werden. Dafür bieten sich öffentlich-

rechtlich verfasste Investitionsbanken wie die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) und vergleichbare multinationale und nationale Banken an. Über die Vergabe von Krediten werden Innovationen und Investitionen in den ökologischen Umbau in der privaten und der öffentlichen Wirtschaft, der öffentlichen Infrastruktur und der Wohnungs- und Siedlungswirtschaft finanziert. Die Mittel werden zunächst durch Kreditschöpfung geschaffen und über Anlagemöglichkeiten für Haushalte und Unternehmen, Banken und Fonds refinanziert. Kreditschöpfung schafft zusätzliche Kaufkraft, Anlagen entziehen Kaufkraft, der Kaufkraftüberhang muss im Rahmen des möglichen Potenzialwachstums so proportioniert werden, dass eine hohe Dynamik (Schumpetersche Innovationsdynamik) erreicht wird, ohne dass die Inflationsrate über die Zielinflationsrate steigt. (Über eine etwas höhere Dynamik mittels einer leicht erhöhten Zielinflation bis zu 3 Prozent könnte zusätzlich nachgedacht werden.)

3. Die unter 1. angesprochenen Investitionen zur Erhaltung des Kapitalstocks und der Infrastruktur in Höhe von ca. 200 Mrd. Euro in Deutschland, ergänzt durch ein europäisches Investitionsprogramm in Höhe von weiteren ca. 300 Mrd. Euro jährlich, müssten sofort auf den Weg gebracht werden. Dabei kann man schrittweise mit zunächst kleineren Summen beginnen und diese in den nächsten Jahren erweitert, wenn die entsprechenden institutionellen Voraussetzungen geschaffen und getestet sind.

Ich plädiere für eine möglichst wenig zersplitterte Struktur. Gut wäre, wenn die Mitgliedsstaaten ihre Schwerpunkte koordinieren und klären, welche Investitionen durch die Mitgliedländer subsidiär finanziert werden sollen, für welche Vorhaben es Unterstützung durch *EU-Förderprogramme* geben soll (dies wären dann aber immer noch nationale oder regionale Vorhaben), und wofür ein *gemeinsames europäisches Investitionsprogramm* sinnvoll ist, z.B. bei übergreifenden Verkehrs- oder Energiesystemen.¹ Für die EU-Investitionen sollte es möglichst ein konzentriertes Programm geben, das sinnvoll durch die Europäische Investitionsbank abzuwickeln wäre. Diese könnte auch nationalen Programme anteilig refinanzieren.

Die unter 1. angesprochenen Investitionen könnten der Testlauf für das wesentlich umfangreichere *gemeinsame ökologische Innovations- und Investitionsprogramm* werden. Hier ist eine wesentlich stärkere Koordination auf EU-Ebene erforderlich, gemeinsame Investitionen sind in vielen Bereichen sinnvoll, z.B. bei Energie, Klima, neuen umweltkompatiblen Produkten und Verfahren, ökologischer Kreislaufwirtschaft, Stoffstrommanagement, Substitution schädlicher Substanzen u.ä. Dafür werden deutlich höhere Investitionen benötigt, deren Größenordnung durch weitere Studien erst noch zu präzisieren ist. Bisherige Untersuchungen lassen für die EU eine Größenordnung von 500 bis 1.000 Mrd. EUR pro Jahr erwarten, vielleicht aber noch mehr. Dabei handelt es sich um europäische und nationale, privatwirtschaftliche und öffentliche Investitionen insgesamt, nicht allein um öffentliche Investitionen. Etwa die Hälfte könnte wie unter 2 b beschrieben durch die EU finanziert werden.

Ein Teil der unter 1. angesprochenen Investitionen würde in ein ökologisches Umbauprogramm unter 2. integriert werden können. Ein ökologisches Umbauprogramm müsste in den nächsten 5 Jahren auf den Weg gebracht werden und möglichst in 10 Jahren das noch genauer zu ermittelnde Jahresvolumen erreichen. Dann ist in ca. 15 bis 20 Jahren mit Rückflüssen aus den vergebenen Krediten zu rechnen, die den weiteren Finanzbedarf nach und nach refinanzieren. Ein weitgehender Abschluss könnte

1 Der Vorschlag von Bofinger u.a. 2017 sieht vier verschiedene Kanäle vor, davon drei mit Finanzierung durch die EU. Daneben gab und gibt es aber diverse EU-Fördersysteme, die teilweise auch Investitionen finanzieren: EFRE, ESF, TEN-V und TEN-T für Verkehr, LIFE+ für Umwelt und Naturschutz, LEADER für den ländlichen Raum, Grotius II für die Justiz, Raphael, Kaleidoskop und Ariane für die Kultur, URBAN für die Städte, TACIS für die Zusammenarbeit mit Asien, InterReg für die Zusammenarbeit zwischen EU-Mitgliedsländern, die Kohäsionsfonds für neue Mitglieder, die Förderprogramme für Forschung und Entwicklung, für Bildung – und das sind vermutlich noch nicht alle.

in 50 bis 75 Jahren erreicht werden. Damit ist klar, dass es sich hierbei um eine Aufgabe handelt, die mehrere Generationen verbindet und die über viele Wahlperioden durchgehalten werden muss, daher also einen über Parteien und Interessengruppen übergreifenden gesellschaftlichen Grundkonsens erfordert.

Beim ökologischen Umbau ist eine wesentlich höhere Koordination erforderlich als bei den unter 1. genannten Investitionen. Der größte Teil der Investitionen wird trotzdem in den Mitgliedsstaaten erfolgen, aber eine inhaltliche Koordination der Programme ist zwingend. Daher sollten das Investitionsprogramm einen europäischen Rahmen haben und in einem System kooperierender europäischer und nationaler, öffentlicher und privater Investitionsbanken umgesetzt werden.

4. Für ein Investitionsprogramm der EU muss das Problem der Handelsbilanzdivergenzen gelöst werden, sonst ist die Eurozone nicht zu stabilisieren. Ein Investitionsprogramm kann zwar zum Abbau der Handelsbilanzdivergenzen beitragen, reicht aber nicht und ist dafür nicht das entscheidende Mittel. Da die Handelsbilanzdivergenzen vor allem zwischen wirtschaftlich starken Ländern mit hoher Produktivität und hohem Lohnniveau bestehen (Deutschland und Frankreich), muss der Abbau vor allem bei der Anpassung der Lohnstückkosten, der gemeinsamen Regulierung der Lohnentwicklung und der damit verbundenen Inflationsraten ansetzen. Erst auf dieser Grundlage könnten Investitionsprogramme im Sinne der unter 1. und 2. angesprochenen Ziele wirken (vgl. Land 2018: 3-12).

5. Betrifft vor allem Investitionen unter 1.: Bei Investitionen in den vorhandenen Kapitalstock sollte die öffentliche Finanzierung oder Förderung von Investitionen vermieden werden, die die Handelsbilanzdivergenzen weiter verstärken. Eine Förderung von Innovationen, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen weiter ausbaut, ohne die Lohnrückstände aufzuholen, sollte für Überschussregionen und Exportbranchen ausgeschlossen werden. Die gewaltigen Gewinne und die angehäuften Ersparnisse der Exportunternehmen reichen für die Finanzierung von Innovationen in diesem Bereich völlig aus. Das gilt auch für den Umbau der Autoindustrie, der keine Subventionen oder gar Hilfen benötigt. Wenn hier Kapazitäten abgebaut werden müssen, dann ist das nur gut. Helfen muss man nicht den Unternehmen, die an vergangenheitsorientierten Strategien kleben, sondern den Arbeitskräften und den Regionen.

Es kommt auf die inhaltliche Richtung der Investitionen an. Ich plädiere hier für ökologischen Umbau, Nahverkehrs- und Siedlungsinfrastruktur, Bildung und soziale Infrastruktur und für Investitionsförderung in regionale Wirtschaftskreisläufe und lokale Märkte sowie einen dazu passenden Umbau der Agrarwirtschaft, nicht aber den Export von Agrarprodukten, der aus mehreren Gründen kontraproduktiv ist, insbesondere wenn er in Entwicklungsländer geht.

6. Investitionen müssen mit Verbesserung der Teilhabe der Bevölkerung einhergehen. Dabei stehen qualitative Verbesserungen im Vordergrund: Bildung, Infrastruktur, soziale Sicherheit. Aber auch wachsende Löhne und Transfereinkommen (Renten, Kindergeld, Sozialleistungen) sind wichtig. Mit einer stärkeren Innovations- und Investitionsdynamik, wie sie mit dem ökologischen Umbau verbunden wäre, würde zwar vor allem die Ressourcenproduktivität überproportional steigen müssen, aber es sind auch Effekte steigender Arbeitsproduktivität zu erwarten. Eine stabile wirtschaftliche

Dynamik erfordert dann, dass Löhne und von Löhnen abhängige Transfereinkommen im Maße der Produktivität (nominal plus Zielinflationsrate) steigen.²

Angesichts der ökologischen Probleme und des notwendigen ökologischen Umbaus wäre es aber paradox, wenn durch die Lohnentwicklung der Ressourcenverbrauch noch weiter ansteigt. Daher sind wachsende Löhne nur möglich, wenn das Investitionsprogramm ganz klar auf den ökologischen Umbau ausgerichtet wird und mit einer Veränderung auch der Konsumstrukturen verbunden wird, vor allem der Siedlungen, der Verkehrssysteme und des Lebensmittelkonsums. Es geht darum, durch dynamische Innovationsprozesse millionenfach neue umweltkompatible Produkte und Verfahren zu entwickeln und (das ist genauso wichtig) dadurch die bestehenden Produkte, Verfahren, Rohstoffe und Abprodukte nach und nach zu ersetzen. Schöpferische Zerstörung gehört genauso zum Innovationsprozess wie das entstehende Neue.

Nun wird zuweilen eine Begrenzung oder sogar Absenkung der Einkommen als probates Mittel zur Durchsetzung ökologischer Ziele gesehen. Ich halte diese Position für falsch. Sinkende Einkommen oder gar Einkommen an oder unter der Armutsgrenze sind überwiegend mit ökologisch ungünstigen Konsumstrukturen assoziiert. Sie tragen nicht zu einer Verbesserung der ökologischen Lage bei.

Steigende Einkommen sind im Rahmen des ökologischen Umbaus aus drei Gründen nötig: Erstens ist ein Strukturwandel der Konsumtion nur mit erweiterten Dispositionsmöglichkeiten der Verbraucherkonsumhaushalte möglich. Dazu müssen Haushalte größere Einkommensspielräume haben, um zwischen verschiedenen Produkten wählen und sich ggf. auch für teurere, anspruchsvolle ökologische Produkte entscheiden können. Dies gilt besonders für geringe und mittlere Einkommen.

Zweitens wird der ökologische Umbau mit einer Verteuerung vieler bewirtschafteter knapper Naturressourcen und Rohstoffe einhergehen. Bei einem relevanten Teil der erneuerten Produkte und Verfahren wird wahrscheinlich der Aufwand an Arbeit steigen, vor allem an Forschungs- und Entwicklungsarbeit, um ökokompatible Stoffkreisläufe zu gestalten oder nicht umweltkompatible Produkte und Verfahren zu ersetzen. Daher werden neue Konsumgüter und Dienstleistungen wertvoller und teurer, auch wenn die Geldentwertung im Rahmen der Zielinflationsrate bleibt. Es geht um Wertsteigerungen, nicht um Inflation. Die Kosten für Energie, Fleisch, Gesundheitsleistungen, Urlaubsreisen u. ä. beispielsweise werden steigen, weil diese Produkte grundlegend umgebaut werden müssen. Auch ein zunehmender Anteil von Bildungs- und Kulturleistungen erfordert einen Einkommenszuwachs: Diese Bereiche sind arbeitsaufwendig und in vielen Dienstleistungsbereichen sind kaum kostensenkende Produktivitätssteigerungen möglich, insbesondere nicht bei Bildung und Kultur. (Die Zahl der Patienten pro Arzt oder der Schüler pro Lehrer kann durch Innovationen nicht gesteigert werden.

Drittens schließlich wird der ökologische Umbau von der Bevölkerungsmehrheit nur mitgetragen und mitgestaltet werden können, wenn er mit einer verbesserten Teilhabe, Mitgestaltung und Mitbestimmung verbunden ist – und Teilhabe betrifft auch Einkommen und Vermögensanteile. Die

² Da die zu erwartende steigende Innovations- und Investitionsdynamik in Kombination mit der zu erwartenden demographischen Entwicklung eher ein Defizit an Arbeitskräften zur Folge haben dürfte, sind umfangreiche Arbeitszeitverkürzungen in der Periode des ökologischen Umbaus in Europa kaum zu erwarten. Flexibilisierung wird aber weiterhin eine Rolle spielen, beispielsweise im Zusammenhang mit der Kindererziehung und der Betreuung der älteren Generation. Später könnten Arbeitszeitverkürzungen wieder wichtig werden. Vorausgesetzt, der ökologische Umbau gelingt langfristig und es kommt in einigen Generationen zu einer stabilen ökologischen Kreislaufwirtschaft und einer stabilisierten Weltbevölkerung irgendwo unter 10 Mrd. Menschen, dann könnte eine sich dynamisch entwickelnde Wirtschaft ohne wachsenden Ressourcenverbrauch weitere Produktivitätssteigerungen vor allem zur Verkürzung der Arbeitszeit einsetzen. Das jedenfalls war die Vision von Keynes (1930) und anderen. Aber auch dann wird weiter Entwicklung und Fortschritt geben: Erkenntnisse, Wissen, neue Bedürfnisse im kulturellen Bereich aber auch neue und bessere Produkte und Verfahren. Endlose Entwicklung ist ohne Wachstum des Ressourcenverbrauchs möglich.

Einkommensungleichheit, die soziale Ungleichheit und das Machtgleichgewicht müssen im Zuge des ökologischen Umbaus verringert werden.

Literaturhinweise:

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung Berlin (DIW), Handelsblatt Research Institute Düsseldorf (HRI) (2014): Private Investitionen in Deutschland, Oktober 2014

DIW Roundup 117 (2017): Internationale Investitionen und Leistungsbilanzungleichgewichte: Die Bedeutung von Wertschwankungen

Gemeinschaftsdiagnose 2-2017: Aufschwung weiter kräftig – Anspannungen nehmen zu.

Martin Gornig, Claus Michelsen: Kommunale Investitionsschwäche: Engpässe bei Planungs- und Baukapazitäten bremsen Städte und Gemeinden aus. In: DIW-Wochenbericht 11-2017: Grundlinien der Wirtschaftsentwicklung im Frühjahr 2017.

Statistisches Bundesamt (2017): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Arbeitsunterlage Investitionen. 3. Vierteljahr 2017

Land, Rainer (2018): Überschüsse und Defizite in den Handelsbilanzen zerstören die Eurozone und gefährden die Europäische Union (I und II). In Vorgänge 220, S. 51-68 und 221.