

Impulspapier: Initiative Nachhaltige Infrastruktur Deutschland

Die Europäische Union, Bund und Länder wollen den wirtschaftlichen Neustart nach der Corona-Krise mit milliardenschweren Investitionsprogrammen in eine nachhaltige und digitale Infrastruktur vorantreiben. Wesentlich für eine erfolgreiche Umsetzung dieser Programme vor Ort sind Kommunen. Ihre Handlungsfähigkeit ist langfristig zu sichern. Damit dies gelingt, sollte die Privatwirtschaft einen wichtigen Beitrag bei Planung, Finanzierung und Umsetzung der Projekte leisten.

Dieses Impulspapier greift Überlegungen der deutschen Versicherungswirtschaft (GDV), der Bauindustrie (HDB) und der öffentlichen Banken Deutschlands (VÖB) zu einer marktseitigen „Initiative Nachhaltige Infrastruktur Deutschland“ auf, welche neben den kapitalmarktorientierten Initiativen auch die Rahmenbedingungen für etablierte und neue Finanzierungskonzepte zur Erreichung der Klimaziele, v. a. auf kommunaler Ebene unterstützen könnte.

Die Initiative wird von den kommunalen Spitzenverbänden (Deutscher Städtetag, Deutscher Landkreistag, Deutscher Städte- und Gemeindebund) unterstützt.

- Wir setzen uns für eine **stärkere Berücksichtigung der föderalen Strukturen** in Deutschland und der öffentlichen Daseinsvorsorge im Rahmen der **Sustainable Finance-Strategie der Bundesregierung** ein.
- Wir setzen uns für eine Erweiterung des Netzwerkes bestehender **Kompetenz- und Beratungszentren** im Hinblick auf **innovative Technologien** zur Erreichung der Klimaziele und nachhaltige Infrastrukturprojekte ein.
- Wir setzen uns für eine **Stärkung der Förder- und Garantieinstrumente** ein, um mehr öffentliches und privates **Kapital für Investitionen in Nachhaltigkeit** zu mobilisieren.



Hintergrund

Tragfähige öffentliche Haushalte und eine zukunftsfähige Infrastruktur sind zwei Seiten derselben Medaille für mehr Generationengerechtigkeit. Gemessen an den Nettoinvestitionen, aber auch mit Blick auf den Zustand großer Teile der vorhandenen Infrastruktur, investierte Deutschland in den zurückliegenden Jahren zu wenig in seine Infrastruktur. Um die nationalen Klimaschutzziele zu erreichen und die Zukunftsfähigkeit Deutschlands als Gesellschaft und Wirtschaftsstandort zu sichern, wurden zudem nur unzureichende Investitionen in den Umbau der Energiesysteme und Bildungseinrichtungen sowie in das neue Mobilitätszeitalter getätigt.

Wichtige Ressourcen für die Bekämpfung des Klimawandels blieben ungenutzt, und die bestehende Infrastruktur wurde auf Verschleiß gefahren. Dabei sind v.a. der kommunalen Ebene negative öffentliche Nettoinvestitionen zuzuordnen.

Allein um die EU-Klima- und Energieziele bis 2030 zu verwirklichen, müssen nach Angaben der EU-Kommission in Europa 1 Billion Euro investiert werden. Angesichts des geplanten Ausstiegs aus der Kohleverstromung und des vorliegenden ersten Entwurfs eines Klimaschutzgesetzes treten die für die erfolgreiche Umsetzung notwendigen hohen Investitionen auch auf nationaler Ebene zutage. **Das wirft auch in Deutschland die Frage auf, wie neben einem notwendigen größeren Anteil der Staatsausgaben für Investitionen in eine nachhaltige Infrastruktur mehr privates Kapital zeitnah bereitgestellt werden kann.**

In diesem Zusammenhang begrüßen wir die Initiative der Bundesregierung, eine Sustainable Finance-Strategie für Deutschland zu entwickeln und die nachhaltige Ausrichtung des Finanzsektors in Deutschland aktiv zu gestalten.

Am 3. Juni 2020 hat sich die Große Koalition auf ein Konjunkturpaket zur Überwindung der Corona-Krise geeinigt, welches die deutsche Wirtschaft wieder möglichst schnell auf einen nachhaltigen Wachstumspfad führen soll. Wir begrüßen in diesem Zusammenhang die Maßnahmen zur Stärkung der Kommunen, zudem u.a. auch die Unterstützung bei der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs oder eine Absenkung des kommunalen Eigenanteils in einzelnen Programmen im Rahmen der nationalen Klimaschutzinitiative. Auch befürworten wir eine Vereinfachung des Vergaberechts und regen an, geeignete Verbesserungen nicht nur temporär, sondern dauerhaft einzuführen. Bei der Umsetzung des Maßnahmenpakets zu Zukunftsinvestitionen und Investitionen in Klimatechnologien regen wir zudem an, konkrete Zielkennzahlen für einen transparenten Vergleich von Technologien einzuführen und damit auch die Effizienz der Forschungs- und Entwicklungsförderung zu erhöhen. Ebenfalls regen wir an, noch weitere nicht adressierte Felder stärker im Maßnahmenpaket zu berücksichtigen, wie u.a. den anstehenden sehr kostenintensiven Umbau der kommunalen Wärmeinfrastruktur. Hier gilt es, neben einer stärkeren Förderung von Investitionen, in Abhängigkeit von der jeweiligen Situation und Wirtschaftlichkeit der Maßnahme, unterschiedliche Beschaffungsformen – also sowohl rein öffentliche als auch öffentlich-private Projekte – zu ermöglichen.

Berücksichtigung der föderalen Struktur in Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat. Die im Grundgesetz verankerte Zuständigkeit der Länder und Kommunen für die Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge stellt diese insbesondere bei der Bereitstellung einer nachhaltigen Infrastruktur vor eine große Herausforderung. In die Verantwortung von Ländern und Kommunen fallen so wichtige Aufgaben wie u. a. die Bereitstellung von Bildung und Errichtung entsprechender Einrichtungen, der öffentliche Personennahverkehr zur Gewährleistung von Mobilität und einem effizienten Warenverkehr, die Energie- und Wasserversorgung, Abfall- und Abwasserentsorgung, die Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit durch Polizei oder Feuerwehr und die Schaffung von ausreichend und bezahlbarem Wohnraum.

Gleichzeitig sind die Länder auch mit für die Förderpolitik verantwortlich und unterstützen die Kommunen damit bei der regionalen Wirtschaftsförderung.

Die Bauinvestitionen der Kommunen machen rund 60 Prozent der gesamten Bauinvestitionen aller Gebietskörperschaften aus. Die übrigen 40 Prozent entfallen zu etwa gleichen Teilen auf den Bund und die Länder.

Diese Verantwortung der Länder und Kommunen sehen wir im aktuellen Sustainable Finance-Beirat der Bundesregierung nicht reflektiert. Wir sind der Ansicht, dass insbesondere die kommunale Ebene mit ihren spezifischen Anforderungen, aber auch die Länder deutlicher als bisher in die Überlegungen für eine Sustainable Finance-Strategie der Bundesregierung und damit in den Beirat einbezogen werden sollten.

Nachhaltige Infrastrukturbeschaffung nach dem Lebenszyklusansatz

Bei der Realisierung nachhaltiger Infrastrukturprojekte im Bereich der Energie- und Verkehrsinfrastruktur sowie technischer Anlagen werden Klima- und Ressourceneffizienz immer wichtiger. **Betreiber, Hersteller und Nutzer müssen deshalb zur Bewertung von Umweltauswirkungen und Klimarisiken den Lebenszyklusansatz einer Infrastruktur weit mehr als heute berücksichtigen.** Gleichzeitig gewinnt der Einsatz innovativer grüner Technologien und nachhaltiger Energieträger immer mehr an Relevanz.

Dabei ist es Konsens, dass die bestmögliche Realisierung eines Infrastrukturvorhabens sowohl in Bezug auf die Termin- und Kostensicherheit als auch mit

Blick auf ökologische und Nachhaltigkeitsaspekte nur in enger Abstimmung aller Projektbeteiligten – vom Bauherrn über die Bauindustrie und den Nutzern bis hin zu den Kapitalgebern – gelingen kann. Die fortschreitende Digitalisierung am Bau wird alle Projektpartner zukünftig dazu zwingen, dass alle Beteiligten von Anfang an transparent zusammenarbeiten, um ein gemeinsames Projektziel im Rahmen kooperativer Partnerschaftsmodelle – neben der konventionellen Vergabe – effizient umsetzen zu können.

Hierfür ist die frühe Einbeziehung von ausführendem Know-how in die Planung wichtig, damit die volle Innovations- und Leistungsfähigkeit der

Projektbeteiligten für mehr Klima- und Ressourceneffizienz im Sinne des Lebenszyklusansatzes für den Projekterfolg eingebracht werden kann. Hierdurch können die Vorhabenplanung optimiert, Projektrisiken insgesamt minimiert und Folgekosten bereits im Planungsprozess transparent analysiert werden.

Kommunale Auftraggeber würden von klaren vergaberechtlichen Regelungen zur Anwendung einer Vielfalt an Beschaffungsvarianten profitieren.

Banken und Investoren müssen in diesem Zusammenhang neue technologische Risiken und Geschäftsmodelle nachvollziehen und in Finanzierungskonzepten umsetzen können.

Kompetenzzentren für nachhaltige Infrastrukturprojekte

Öffentlich initiierte und einheitlich organisierte, interdisziplinäre Kompetenz- und Beratungszentren könnten dabei helfen,

- Vorhabenträger bei ihrer Investitions- und Realisierungsentscheidung zu unterstützen, etwa durch die Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen,
- einen Wissenstransfer zur Integration innovativer grüner Technologien bei der Projektrealisierung aufzubauen und
- nachhaltige Infrastrukturfinanzierungen durch standardisierte Bedingungen zu erleichtern.

Zielstellung der Kompetenz- und Beratungszentren sollte sein,

- innovative und lebenszyklusorientierte Realisierungskonzepte zu identifizieren,
- die beste Umsetzungsvariante im Wettbewerb zu ermitteln, welche die höchste Effizienz über den Lebenszyklus verspricht (Benchmarking inkl. CO₂-Emission), und
- diesen Lösungsansatz gemeinsam mit allen Projektpartnern zu optimieren und zielorientiert umzusetzen.

In Ergänzung zu den bereits bestehenden regionalen Kompetenzzentren regen wir deshalb den Aufbau eines föderalen Kompetenznetzwerkes für nachhaltige Infrastrukturrealisierung und -finanzierung mit einem Fokus auf klimaneutrale Technologien an. Dieses kann auch an der bestehenden Struktur des Föderalen ÖPP-Kompetenznetzwerkes angelehnt sein. Ziel ist es, eine bestmögliche Standardisierung und Skalierung dieser Projekte zu fördern. In dieses Netzwerk könnte, über die Kompetenz- bzw. Beratungszentren der Länder hinaus, beispielsweise auch die Partnerschaft Deutschland (PD – Berater der öffentlichen Hand) einbezogen werden.

Die föderale Struktur und die regionalen Besonderheiten in Deutschland einerseits sowie die notwendige Teilung von privaten und öffentlichen Risiken im Zusammenhang mit innovativen Technologien zur Modernisierung der Infrastruktur und Realisierung der Transformation andererseits muss stärker berücksichtigt werden. Wir halten ein öffentlich initiiertes und einheitlich organisiertes föderales Kompetenznetzwerk für notwendig. Dies könnte in Anknüpfung an bestehende Netzwerke und bestehende Einrichtungen in Landesförderinstituten unter Einbeziehung weiterer Länder und Kommunen eingerichtet werden.

Nationale Förder- und Garantieinstrumente

Ein Großteil der notwendigen Investitionen zur Erreichung der Klimaziele soll nach Maßgabe der Politik von privaten Kapital- und Kreditgebern erfolgen. Um weitere Finanzierungen und Investitionen anzustoßen, müssen die Rahmenbedingungen maßgeblich überdacht und angepasst werden.

So sollten Vorschläge aus dem letzten Juncker-Plan zur Förderung von Infrastrukturfinanzierungen auch für nachhaltige Infrastrukturprojekte genutzt und konzeptionell ausgeweitet werden. Dies umfasst Finanzierungsfazilitäten, Advisory Hubs und Plattformen zur Koordinierung von Projekten. InvestEU, als Nachfolger des Europäischen Fonds für strategische Investitionen (EFSl), greift in einem eigenen thematischen Fenster „Sustainable Infrastructure“ den Bedarf zur Erweiterung der Finanzierungsmöglichkeiten dieses Sektors auf. Schon in der Planungsphase von Finanzierungsaktivitäten aller unter InvestEU agierenden Durchführungspartner (75 % EIB, 25 % auch nationale und regionale Förderbanken) sollten die entsprechenden Verwaltungsebenen gemäß Subsidiaritätsgrundsätzen eingebunden werden. Auf diese Weise sind bestmöglich Finanzierungsbedarfe abzudecken und im Hinblick auf zusätzliches privates Kapital (crowding-in) lässt sich eine optimale Hebelwirkung erzielen.

Öffentliche Garantieinstrumente können im Rahmen von Projektfinanzierungen die Rendite-Risiko-Profile von Asset Backed Green Bonds (ein-

schließlich Revenue Bonds, Project Bonds und Securitized Bonds) indirekt dadurch reduzieren. Sie absorbieren durch eine Verbesserung der Kreditqualität („Credit Enhancements“) einige der mit der Anlage verbundenen Risiken für Emittenten schwächerer Bonität bzw. bei hohen technologischen Risiken. Dadurch könnte bei nicht ausreichender Finanzkraft des Vertragspartners die für institutionelle Investoren erforderliche Kreditqualität in den Investmentgrade-Bereich gebracht werden.

Denkbar wären unter anderem neue Garantiestrukturen des Bundes, angelehnt an das europäische InvestEU Programm für zugrundeliegende grüne Assets. Solche Garantiestrukturen sollten darauf abzielen, dass private Investitionen in Infrastrukturprojekte in den Verkehrs-, Energie- und IKT-Sektoren angeregt werden. Für institutionelle Investoren ist bei der Ausgestaltung von Förderbedingungen der Erhalt von Investitionsstrukturen mit attraktiven Risikoprofilen von zentraler Bedeutung.

Eine solche Maßnahme sollte vor allem einem kurz- bis mittelfristigen Anschub dienen. Wir regen an, Fragen zur Vermeidung von Fehlallokationen im Zusammenhang mit nachhaltigen Infrastruktur- bzw. Transformationsprojekten im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie zu untersuchen.

Rahmenbedingungen für mehr öffentliche und private Investitionen in Nachhaltigkeit

Die Mobilisierung privaten Kapitals zur Umsetzung des deutschen Klimaschutzprogrammes und der darin enthaltenen Ziele kann einen entscheidenden Beitrag zur Bewältigung der bevorstehenden Herausforderungen leisten. Für die Erreichung der Klimaziele ist eine Stakeholder-übergreifende Zusammenarbeit notwendig, um eine bestmögliche Standardisierung und Skalierung von Projektvolumina zu erzielen.

Weitere Aspekte in diesem Zusammenhang sind:

- Eine Bereitstellung der notwendigen produktspezifischen Expertise, um komplexe Großprojekte innerhalb kurzer Zeit zu planen und umzusetzen. Damit können für den Klima- und Umweltschutz sowie für die Modernisierung der Infrastruktur wichtige Projekte zeitnah realisiert werden.

- Durch die Bündelung von Projekten und die Berücksichtigung von Erfahrungswerten in der Vertrags- und Leistungsbeschreibung kann die gesamtwirtschaftliche Effizienz kontinuierlich gesteigert werden.
- Durch eine konsequente Einhaltung der Lebenszyklusperspektive werden die richtigen Anreize gesetzt, um langfristig nachhaltige und qualitativ hochwertige Infrastrukturen bereitstellen und erhalten zu können.

Der Realisierung von Infrastrukturprojekten stehen immer noch operative und bürokratische Herausforderungen gegenüber, die es zu adressieren gilt, um mehr Investitionen in Nachhaltigkeit zu stimulieren. Als Zusammenfassung gilt die folgende Auflistung:

- Föderale Netzwerke von Kompetenz- und Beratungszentren erweitern bzw. aufbauen, um notwendige Projekt- und Vertragsexpertise zu bündeln und bereitzustellen.
- Konsequenter Ausbau nationaler Förder- und Garantieinstrumente, um zusätzliche Investitionen in nachhaltige Infrastrukturprojekte zu generieren.

- Vergabe- und Genehmigungsprozesse erleichtern und bürokratische sowie gesetzliche Hemmnisse abbauen.
- Infrastrukturfinanzierungen durch Standardisierung der Vertrags- und Finanzierungsstrukturen erleichtern.
- Planungsbeschleunigung fortsetzen und Planungskapazitäten erhöhen.
- Mit Hilfe von Fondslösungen kleinere und mittlere Infrastrukturprojekte auf kommunaler Ebene bündeln, um für institutionelle Investoren attraktive Losgrößen zu schaffen und Skalen- bzw. Effizienzeffekte zu realisieren.
- Sondervermögen aus nicht beanspruchten Infrastrukturfördermitteln einrichten. Beim Mitteleinsatz ist die Additionalität zu beachten.
- Faire Rahmenbedingungen für kredit- oder kapitalmarktorientierte Finanzierungen im Sinne eines „level playing fields“ zur vergleichbaren Behandlung der jeweiligen Instrumente ermöglichen.

Autoren:

*Dr. Klaus Wiener, Mitglied der Geschäftsführung,
Gesamtverband der Deutschen Versicherungswirtschaft (GDV) · k.wiener@gdv.de*

*Dr. Stephan Rabe, Geschäftsbereichsleiter,
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) · stephan.rabe@bauindustrie.de*

*Georg Baur, Mitglied der Geschäftsleitung,
Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB) · georg.baur@voeb.de*