

DER VOLKSWIRT

Eine selten günstige Autobahn

Rechnen sich Öffentlich-Private Partnerschaften für die Steuerzahler, oder sind sie ein schlechtes Geschäft? Ein Blick auf Nachteile und Vorteile.

Von Gernot Sieg und Berthold Wigger

Als vor kurzem die Nachricht herumging, dass der private Betreiber der Autobahn A1 vor der Insolvenz steht, nahmen Teile der Medien das zum Anlass, fundamental mit sogenannten Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) abzurechnen. Am Ende, so der Kern der Kritik, zahlt der Steuerzahler bei ÖPP drauf. Sind aber ÖPP tatsächlich so nachteilig für den Steuerzahler, wie behauptet wird, und ist das aktuelle Beispiel der A1 ein guter Beleg dafür?

Zunächst sei kurz geklärt, was ÖPP überhaupt sind und welche Bedeutung sie in Deutschland haben. Grundsätzlich bezeichnen ÖPP Vertragsbeziehungen zwischen staatlichen Einrichtungen und privaten Unternehmen, in denen der private Partner Planung, Bau, Betrieb und Erhalt einer Infrastruktur übernimmt und sich gegebenenfalls auch an der Finanzierung beteiligt. Vom öffentlichen Partner erhält der private Partner in der Regel eine Anschubfinanzierung und ein Entgelt oder das Recht, Entgelte von den Nutzern der Infrastruktur zu erheben.

In jüngerer Zeit sind in Deutschland einige Autobahnstücke in Öffentlich-Privater Partnerschaft neu- oder ausgebaut worden. Bisherige ÖPP-Projekte beschränken sich aber nicht auf den Autobahnbau. Wie die Grafik zeigt, sind staatliche Einrichtungen in sehr unterschiedlichen Aufgabebereichen ÖPP eingegangen. Die meisten Projekte wurden bislang nicht im Straßenbau realisiert, sondern im Bau von Bildungseinrichtungen. Betrachtet man indes statt der Projektanzahl das finanzielle Volumen der Projekte, dann dominiert der Straßenbau mit mehr als 33 Prozent des Volumens oder rund 20 Milliarden Euro bei weitem.

Das entscheidende Merkmal einer ÖPP ist, dass ein privates Unternehmen oder Unternehmenskonsortium die vier Aufgaben Planung, Bau, Betrieb und Erhalt im Bündel übernimmt. Bei konventioneller Beschaffung dagegen vergibt der Staat diese Aufgaben einzeln an unterschiedliche Unternehmen oder übernimmt sie selbst. Der Vorteil der Aufgabenbündelung besteht darin, dass beim Betreiber der Infrastruktur Anreize ausgelöst werden, bei Planung und Bau den Einfluss auf die künftigen Kosten des Betriebs und Erhalts umfassend zu berücksichtigen. Auf diese Weise werden die Lebenszykluskosten der Infrastruktur, das heißt die über den gesamten Erstellungs- und Betriebszeitraum anfallenden Kosten, möglichst gering gehalten.

Bei konventioneller Beschaffung dagegen, in der die Aufgaben während der Errichtung und des Betriebs getrennt voneinander wahrgenommen werden, haben private Unternehmen kaum einen Anreiz, in der Planungs- und Bauphase langfristige Effekte auf die Kosten während des Betriebs zu berücksichtigen. Vielmehr ist ihnen daran gelegen, jene Kosten zu minimieren, die für eine erfolgreiche Übergabe der Infrastruktur und einen reibungslosen Betrieb bis zum Ablauf der Gewährleistungsfrist notwendig sind.

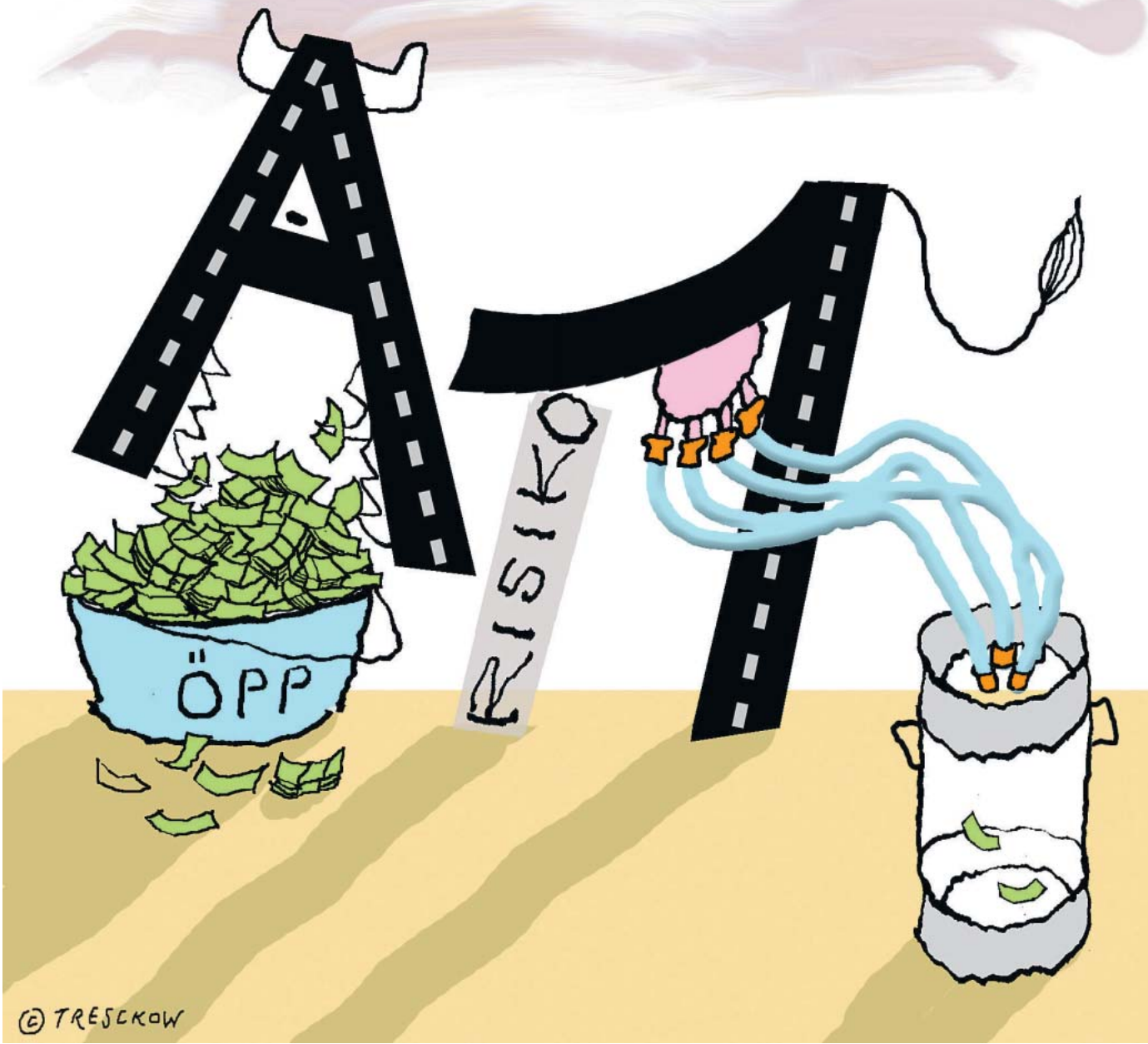


Illustration Peter von Tresckow

ÖPP-Kritiker wenden dagegen ein, dass die Kostenminimierungsanreize des privaten Betreibers zu Lasten der Qualität der Infrastruktur gingen und dass ÖPP zudem sehr hohe Transaktionskosten aufweisen. Mit Transaktionskosten sind im Wesentlichen all jene Kosten gemeint, die aufgewendet werden müssen, damit öffentlicher und privater Partner zusammenkommen und Transaktionen durchführen, also zum Beispiel Kosten für Ausschreibungsverfahren, Verhandlungen, rechtliche, wirtschaftliche und technische Beratung und staatliche Beurkundung.

Beide Kritikpunkte an ÖPP sind aber gerade im Autobahnbau wenig überzeugend. Erstens lässt sich die Qualität des Autobahnbetriebs gut messen, beispiels-

weise durch den Tag der Freigabe, Temporeduzierungen und die Zahl der verfügbaren Fahrstreifen. Und was messbar ist, so eine alte Managementweisheit, wird auch gemacht. Zweitens sind die Transaktionskosten in ÖPP zwar in der Tat höher als bei konventioneller Beschaffung – schon wegen der deutlich komplexeren und längeren Vertragsbeziehungen. Transaktionskosten sind aber zu einem großen Teil unabhängig vom finanziellen Volumen des Projekts und verlieren deshalb in finanziell großvolumigen Projekten wie Autobahnbau an Bedeutung. Das Transaktionskostenargument spricht eher gegen ÖPP-Projekte mit kleinem Finanzvolumen wie etwa Kindertagesstätten.

Ein weiteres, beispielsweise vom Bundesrechnungshof vertretenes Argument gegen ÖPP lautet, dass sich der Staat zu viel günstigeren Bedingungen am Kapitalmarkt finanzieren kann als private Unternehmen. Deshalb sei die konventionelle Beschaffung auch dann überlegen, wenn ÖPP zu geringeren Lebenszykluskosten führen. Allerdings krankt dieses Argument an einer unzureichenden Berücksichtigung von Risiken im Falle staatlicher Finanzierung. Finanziert ein privates Unternehmen die Infrastruktur, so preist der Kapitalmarkt die Projektrisiken in die Finanzierungskosten ein. Finanziert hingegen der Staat die Infrastruktur, so verlangt der Kapitalmarkt keine Risikoprämie, weil sich der Staat beim Steuerzahler stets schadlos halten kann.

Das heißt aber nicht, dass bei öffentlicher Finanzierung keine Projektrisiken bestehen. Im Unterschied zur privaten Finanzierung wälzt der Staat die von priva-

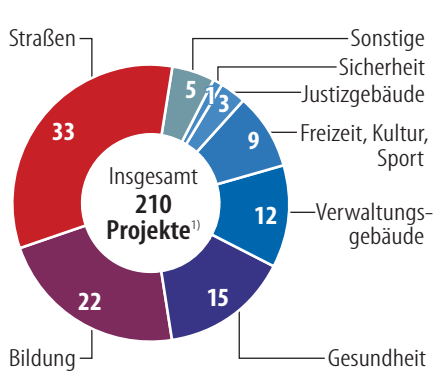
ten Unternehmen zu zahlende Risikoprämie nur auf die Steuerzahler ab. Deshalb werden sie in den staatlichen Finanzierungskosten nicht sichtbar.

Dass der private Betreiber in einer ÖPP gut daran tut, die Projektrisiken ausreichend in Rechnung zu stellen, zeigt das aktuelle Beispiel der A1. Der private Betreiber der Autobahn erhält vom Staat ein verkehrsmengenabhängiges Entgelt. Den Zuschlag für die Bereitstellung der A1 hat der private Betreiber insbesondere deshalb erhalten, weil er die Verkehrsmenge viel zu optimistisch eingeschätzt und ein entsprechend günstiges Angebot gemacht hat. Da die Verkehrsmenge bislang deutlich hinter der Prognose des privaten Betreibers zurückgeblieben ist, kann der private Betreiber mit dem Entgelt, das er vom Staat erhält, seine Kosten nicht decken. Inzwischen hat der private Betreiber sein eingesetztes Eigenkapital komplett verbrannt und steht vor der Insolvenz. Sollte die A1 in staatlichen Betrieb übergehen, werden die Fremdkapitalgeber für ihre Forderungsausfälle voraussichtlich nur zum Teil vom Staat entschädigt. Deshalb werden sich die Fremdkapitalgeber bemühen, einen neuen privaten Betreiber zu finden. Auch wenn das nicht gelingt, wird der Steuerzahler im Vergleich zu konventioneller Beschaffung nicht draufzahlen. Im Gegenteil: Selten dürfte der Steuerzahler günstiger an eine Autobahn gekommen sein.

Prof. Dr. Gernot Sieg ist Direktor des Instituts für Finanzwissenschaft an der Universität Münster, Prof. Dr. Berthold Wigger leitet den Lehrstuhl für Finanzwissenschaft und Public Management am Karlsruher Institut für Technologie (KIT).

Öffentlich-private Partnerschaften

Nach Investitionsvolumen 2015 in Prozent



1) In Projektdatenbank 2017 erfasst (tatsächliche Zahl ist höher). Quelle: Partnerschaften Deutschland/FAZ. Grafik: fbr.

Wird die europäische Bankenkrise verschleppt?

Faule Kredite und Darlehensverlängerung an insolvente Firmen / Im schlimmsten Fall droht eine Zombie-Plage

Auf 990 Milliarden Euro, rund eine Billion, summiert sich der Berg der faulen Kredite in Europa, hat die EU-Kommission in einem Bericht zu „Non Performing Loans“ (NPL) in diesem Sommer festgestellt. Im europäischen Durchschnitt sind 6 Prozent aller Kredite „zahlungsgestört“, doch gibt es große Unterschiede. Besonders hohe NPL-Quoten belasten die Banken in den Krisenstaaten wie Griechenland (mehr als 100 Milliarden Euro, 45 Prozent aller Kredite) und auch Italien (etwa 250 Milliarden Euro, 15 Prozent).

Die Masse der faulen Kredite ist besorgniserregend: Zum einen belastet sie die Profitabilität der Banken, zum anderen hemmt sie die Neukreditvergabe und bremsen so die wirtschaftliche Erholung. „Der Abbau der notleidenden Kredite ist der Schlüssel für die Überwindung der Krise“, sagt Isabel Schnabel, Finanzmarkt-Professorin an der Universität Bonn und Mitglied des Rats der Wirtschaftsweisen. Ganze 47 Gründe zählt die EU-Kommission auf, warum der Berg an faulen Krediten entstehen konnte. Eine wichtige Ursache ist die Wirtschaftskrise, der eine viel zu sorglose Kreditvergabe vorausging. Als 47. Punkt heißt es lapidar: Manche Banken seien gar nicht erpicht darauf, bei den faulen Krediten aufzuräumen, weil ihnen Kapital fehle, um die Verluste abzudecken. Die richtige Bewertung für NPL ist ein Problem. Einen

funktionierenden Markt gibt es kaum, die Banken wollen sie lieber zu höheren Phantasiepreisen in der Bilanz stehen haben, als niedrig zu verkaufen.

Damit ist man beim Kernproblem: Die Bankenkrise droht verschleppt zu werden. Abschreckendes Beispiel dafür ist der Fall Japan, wo nach dem Platzen der Kredit- und Immobilienblase Ende der achtziger Jahre ein langes Siechtum begann. Die Schwierigkeiten wurden nicht überwunden, sondern Banken schoben die Verluste vor sich her, indem sie ihre Darlehen an eigentlich insolvente Unternehmen wieder und wieder verlängerten, oft zu günstigen Konditionen. Ökonomen nennen das „Evergreening“. Das Ergebnis waren keine „Zombiebanken“ und „Zombieunternehmen“, wie Ricardo Caballero, Takeo Hoshi und Anil Kashyap gezeigt haben. Laut ihrer vielzitierten Studie war um die Jahrtausendwende etwa ein Sechstel der japanischen Wirtschaft „zombifiziert“. „Japan war das absolute Negativbeispiel, dagegen gibt es Positivbeispiele wie Schweden, das seinen Bankensektor schnell bereinigt hat, auch mit dem Einsatz von Staatsgeld“, erklärt Schnabel. Auch in Amerika wurde in der Finanzkrise resoluter durchgegriffen, nicht wenige Banken wurden abgewickelt, die anderen rekaptalisiert. Sie stehen nun wieder besser da.

Und wo steht die EU? Vor drei Jahren führte die EZB, die damals neu die Bankenaufsicht übernahm, eine große Bilanz-

prüfung aller Großbanken durch. Allerdings wurden damals doch nicht alle Altlasten so umfassend aufgedeckt, wie man erhofft hatte. In Italien etwa blieben schwache Banken bestehen, erst vor kurzem wurde die traditionsreiche Monte dei Paschi mit Milliarden Steuergeld gestützt.

Der Osnabrücker Ökonom Frank Westermann und sein amerikanischer Kollege Aaron Tornell glauben, dass das EZB-Bankenaufsichtsgremium SSM weniger effektiv ist als erwartet. In einem aktuellen Forschungspapier argumentieren sie, dass nationale Aufseher weiterhin recht große Spielräume haben, um Probleme zu verschleiern. Spielraum gibt etwa die noch gültige Bilanzierungsregel IAS39, nach der Banken Kredite in ihren Büchern als „Halten bis zur Endfälligkeit“ klassifizieren können und damit vermeiden, dass sie diese als „faul“ offenbaren müssen. Andere Tricks sind etwa, dass Staaten für bestimmte Problemlösungen garantieren, so dass diese als Sicherheiten für die Refinanzierung bei der EZB benutzt werden können. Ein dritter zweifelhafter Punkt ist, dass in einigen Ländern wie Italien und Griechenland Steuergutschriften des Staates, die gegen mögliche Verluste der Banken verrechnet werden können, zum Eigenkapital gezählt werden dürfen. So erscheint das Kapitalpolster solider, als es wirklich ist.

Das Kalkül der nationalen Aufsichtsbehörde sei, dass es national vorteilhaft sei, wenn die angeschlagenen Banken am Le-

ben bleiben und sich bei der EZB refinanzieren, auch indem sie zweifelhafte Sicherheiten hinterlegen, argumentieren Westermann und Tornell. Wenn ein Abwickeln der Zombiebanken unumgänglich werde, landeten die Verluste aus nicht mehr wertvollen Sicherheiten bei der EZB. Westermann und Tornell haben aus einer Ifo-Befragung einen „Evergreening“-Index konstruiert, der zeigen soll, dass die Praxis des Verlängerens von Problemlagen in der EU drastisch zugenommen hat seit Ausbruch der Krise. Und gleichzeitig stiegen die Target-Salden jener Länder, in denen diese verschleierte Bankenprobleme besonders groß sind.

Schnabel sieht die Lage in Europa nicht so schwarz. Allerdings kritisiert auch sie, dass die nötigen Aufräumarbeiten verzögert wurden. Bei den gegenwärtig ultraniedrigen Zinsen können sich zudem Unternehmen Kredite leisten, die sich sonst schwertun. Sollte die EZB eine Zinswende einleiten, kämen 800 000 meist kleinere Unternehmen, vor allem in Griechenland, Italien und Frankreich, in Schwierigkeiten, ergab kürzlich eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW). Auch das dürfte ein Grund dafür sein, dass die EZB die Zinsen noch lange sehr tief lässt. Doch umgekehrt bedeutet dies auch, dass mögliche Zombies länger weitermachen – was in Japan zu einer anhaltenden Belastung des Wachstums führte. PHILIP PLICKERT

Europlatz Frankfurt

Sachfragen mehr Gewicht geben

Von Stefan Bielmeier

Im neuen Bundestag werden sieben Parteien vertreten sein, mit der zurückkehrenden FDP sowie der neu hinzukommenden AfD zwei mehr als bisher. Die anstehenden Konsultationen zur Regierungsbildung dürften alles andere als einfach werden.

Alles läuft wohl auf eine „Jamaika-Koalition“ aus CDU/CSU, FDP und Grünen hinaus, die inhaltlichen Schnittmengen der potentiellen Partner sind jedoch nicht allzu groß. Ein schneller Start inhaltlich ernsthafter Koalitionsgespräche ist kaum zu erwarten, zunächst werden wohl die Landtagswahlen in Niedersachsen am 15. Oktober abgewartet.

Es ist daher, selbst wenn es letztlich zu einer Einigung kommt, mit einer längeren Regierungsbildung und damit einer ausgedehnten Phase der Unsicherheit zu rechnen. Vor Weihnachten dürfte es kaum zu einem Abschluss kommen. Aber wäre das so schlimm?

Ein Blick in die Vergangenheit zeigt, dass die deutsche Wirtschaft auf die Ergebnisse von Bundestagswahlen meist mit großer Gelassenheit reagiert hat. Und das selbst dann, wenn es zu Koalitionen gekommen ist, die man bislang noch nicht kannte. Dies liegt auch daran, dass sich die Wirtschafts- und Finanzpolitik in ihren Auswirkungen auf die Unternehmen in der Vergangenheit selbst bei einem Regierungswechsel mittelfristig kaum geändert hat.

Es gibt keinen Grund, warum es dieses Mal anders sein sollte. Der Ifo-Index wird nicht abstürzen und die gute Konjunktur nicht abbrechen, nur weil die Regierungsbildung etwas länger dauert

und man ein Jamaika-Bündnis zumindest auf Bundesebene noch nicht kennt. Die alte Regierung bleibt geschäftsführend im Amt. Der Unterschied im Vergleich zu den vergangenen Monaten dürfte kaum auffallen.

Und wenn die neue Koalition dann steht, wird das – zumindest kurzfristig – auch wenig Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland haben. Es ist aufgrund der sehr unterschiedlichen Parteiprogramme davon auszugehen, dass der gemeinsame Nenner – wenn man ihn denn findet – ziemlich klein sein wird. Große Würfe sind also nicht zu erwarten.

Längerfristig stellt das natürlich ein großes Problem dar. Die wichtigsten Zukunftsfragen wie etwa die Bewältigung des demographischen Wandels im Renten- und Gesundheitssystem, die Entwicklung eines chancengerechten und qualitätsgesicherten Bildungssystems, das Management von Migration und Integration und der Umgang mit der Digitalisierung erfordern eine handlungsfähige Regierung, die in erster Linie sachbezogen und nicht parteitaktisch agiert.

Die Aussichten, dass das Jamaika-Bündnis diesen Anforderungen genügen wird, stehen leider nicht allzu gut. Deutschland brauchte jetzt eine Regierung, die mit einer klaren Vision diese zukunftsbestimmenden Herausforderungen annimmt. Dies würde den Standort Deutschland attraktiver machen und mittelfristig Wachstumspotentiale heben.

Der Autor ist Chefvolkswirt und Leiter Research der DZ BANK.



WIRTSCHAFTSBÜCHER

Ein Dilemma

Digitale Transformation im Mittelstand

Der deutsche Mittelstand hinkt in der digitalen Transformation offenbar hinterher. Allenfalls Unternehmen aus der Medien-, Bank- und Kreditbranche setzen bislang verstärkt auf digitalen Strukturwandel. Doch „wer erst reagiert, wird in der kurzlebigen Zeit digitaler Transformation keine Chance zum Überleben haben“, warnt der Kölner Management-Berater Bert F. Hölcher in einem komplexen Buch. Die 328 Seiten mit vielen eingängigen Schaufeln verstehen sich als Wegweiser in die digitale Zukunft. Adressat sind „vor allem die Entscheidungsträger in Unternehmen, um ein klareres Bild der Digitalisierungstechnologie sowie deren Auswirkungen auf das aktuelle Zeitgeschehen zu vermitteln“. Angesprochen ist aber auch, wer sich über das Phänomen der digitalen Transformation, also der „konsequenten Anwendung von Technologien wie Big Data, Cloud Computing, Mobile Computing und Internet of Things“ informieren möchte.

Hölcher selbst versteht unter digitaler Transformation „den fundamentalen Wandel eines Unternehmens zu einer vollständig vernetzten digitalen Organisation. Auf Basis neuer Technologien und Applikationen werden Produkte, Services und Prozesse umgestaltet und an die Anforderungen der Ökonomie angepasst.“ Paradebeispiel eines frühen optimalen Einstiegs in die digitalisierte Geschäftswelt ist für den Autor der von ihm selbst initiierte Erfolg der Hamburger Versandhandelsgruppe Otto. Das Unternehmen habe 1993 den weltweit ersten digitalen Katalog auf einer CD-ROM auf den Markt gebracht, sei heute der drittgrößte E-Commerce-Anbieter und verfüge mit einem Reise-, einem Musik- und einem Online-Banking-Portal über weitere digitale Ableger.

Der Verfasser, der als digitaler Pionier seit mehr als zwei Jahrzehnten weltweit Projekte begleitet, konstatiert ansonsten beträchtliche Unsicherheit und Hürden bei der Digitalisierung in der hiesigen Wirtschaft: „Die Bandbreite der Interpretationen zur digitalen Transformation in deutschen Unternehmen reicht von der Entwicklung mobiler Apps über die Automatisierung von Geschäftsprozessen bis hin zur Akquisition digitaler Start-ups.“ Worauf es bei digitaler Transformation aber letztlich ankommt, sei ein fundamentaler Umbau bestehender Geschäftsmodelle: „Es geht um nicht weniger als die Neuausrichtung, wenn nicht sogar die Neufindung der Art und Weise, wie wir denken und handeln, Produkte erfinden und vermarkten, mit unseren Kunden kommunizieren und unsere Mitarbeiter befähigen, diesen Transformationsprozess aktiv mitzugestalten.“

Tatsächlich modifizieren die Folgen der Digitalisierung die Spielregeln der Wirtschaft. Denn traditionelle Geschäftsmodelle werden in Frage gestellt, es entsteht eine neue, branchenübergreifende Dynamik des Wettbewerbs, die verändertes Verhalten erfordert. Um den Hintergrund des von ihm diagnostizierten digitalen Dilemmas zu verdeutlichen, beschreibt Hölcher die Evolution digitaler Wirtschaft seit den neunziger Jahren und anschließend das

Wesen der digitalen Transformation. Sein Blick gilt nicht zuletzt der wachsenden Macht heutiger Konsumenten, die maximale Flexibilität, schnelle Reaktion und individuelle Angebote erwarten. Die in etablierten Unternehmen zur Sicherung des Kerngeschäfts erprobten Führungs-, Organisations- und Prozessstrukturen seien diametral entgegengesetzt zur erforderlichen Transformation: „Das grundsätzliche Dilemma besteht darin, dass die etablierten Unternehmen, obwohl sie mit ihrem bisherigen Geschäftsmodell erfolgreich am Markt agieren, dieses von Grund auf in Frage stellen müssen.“ Hier helfe nur Mut zur schöpferischen Zerstörung sowie uneingeschränkter Wille zur Veränderung.

Hölcher warnt vor isoliert in einzelnen Abteilungen vorangetriebenen Projekten. Singuläre Digitalisierungsprojekte ohne Gesamtkonzept könnten als Inzestleistungen nicht den erhofften Erfolg bringen. „Die notwendigen Veränderungen betreffen selten nur einzelne Bereiche, sondern vielmehr die gesamte Unternehmensstrategie, die Unternehmenskultur, die Organisation und alle operativen Prozesse“, schreibt er. Nur eine über alle Bereiche abgestimmte Transformationsstrategie könne die Digitalisierung erfolgreich in etablierte Unternehmen bringen: „Was Unternehmen brauchen, ist eine ganzheitliche Sichtweise auf die Herausforderungen der digitalen Transformation. Und ein Navigationssystem, das ihnen hilft, die begrenzten Ressourcen in die richtigen Projekte zu lenken.“

Als praktische Handhabung dafür bietet er einen eigenen Projekten entwickelten Orientierungsrahmen an. Das System aus vier Modulen soll veränderungswilligen Unternehmen helfen, Schritt für Schritt strukturiert und konsequent die notwendigen organisatorischen, kulturellen und systemischen Veränderungen auf dem Weg in die Digitalisierung anzugehen, zu begleiten, zu überwachen und zu modifizieren. Nacheinander werden dabei anhand zahlreicher Kriterien der technologische Entwicklungsstatus und die aktuelle digitale Reife eines Unternehmens bewertet, Schwachstellen und offene Flanken identifiziert sowie neue Geschäftsmöglichkeiten auf der Basis digitaler Technologien für die Zukunft vorausgedacht. Ziel ist, „eine ganzheitliche, über alle Facetten des Geschäftsmodells hinweg abgestimmte Digitalisierungsstrategie.“

Die Technologie hält Hölcher in diesem Prozess lediglich für einen Baustein, digitale Transformation als solche aber für eine kulturelle Herausforderung. So liege das eigentliche Problem nicht in der technischen Anpassung, sondern in der Notwendigkeit zur inneren Wandlung des Unternehmens. Selbst mit hilfreichen Vorgehenskonzepten bleibe der unternehmerische Sprung ins digitale Zeitalter eine höchst individuelle Sache, resümiert Hölcher. Denn jedes Unternehmen habe die digitalen Auswirkungen auf das eigene Unternehmen konkret zu analysieren und in eine ureigene strategische Digitalisierungsroadmap einzubringen. ULLA FÖLSING

Bert F. Hölcher: Digitales Dilemma. Unternehmen im Spannungsfeld zwischen Effizienz und Innovation. Hamburg 2017, Verlag Tredition GmbH, 328 Seiten, 29,95 Euro