

Flyvbjerg, Bent; Budzier, Alexander

Article — Published Version

Ein Fass ohne Boden? Großprojekte

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Flyvbjerg, Bent; Budzier, Alexander (2013) : Ein Fass ohne Boden? Großprojekte, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 93, Iss. 2, pp. 69-70, <https://doi.org/10.1007/s10273-013-1488-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/72179>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Umsatzsteuer

Bundesrechnungshof mahnt

Der Bundesrechnungshof berichtet seit Jahren in schöner Regelmäßigkeit über Missstände in der deutschen Umsatzbesteuerung. Sie betreffen unter anderem die unsystematische, teilweise groteske Abgrenzung von Umsätzen, die nur dem ermäßigten Umsatzsteuersatz unterliegen (ein Beispiel für vieles: Prothesen, nicht aber Prothesenteile und -zubehör), Steuerbefreiungen der öffentlichen Hand auch dort, wo diese in Konkurrenz zu steuerpflichtigen Privatunternehmen tätig ist, die Begünstigung von Vereinen durch das ihnen faktisch eingeräumte Optionsrecht und die noch immer ungenügende Betrugsbekämpfung bei innergemeinschaftlichen Umsätzen. Dass hier einiges im Argen liegt, steht ebenso außer Zweifel wie die Tatsache, dass Lösungen teilweise technisch schwierig und teilweise politisch höchst umstritten sind. So ist die Rollenverteilung festgelegt: Der Rechnungshof mahnt, weil dies seine Aufgabe ist, und die Regierung sitzt aus, weil sie keine praktikablen Lösungen findet oder politisch heiße Eisen (Vereine!) nicht anfassen will.

Das Ganze taugt zum Lehrstück über praktische Politik. Bei der Behebung keiner der gerügten Missstände dürften politische Begeisterungstürme ausbrechen; vielmehr ist den von höheren Steuerbelastungen Betroffenen zuzutrauen, dass sie ihrer Entrüstung lauten Ausdruck verleihen. So ist der Anreiz zum Anpacken dieser Fragen für die Verantwortlichen vergleichsweise gering. Also bleibt es dabei, dass die Arbeit des Rechnungshofs ausdrücklich gelobt und Besserung angekündigt wird. Von unfreiwilliger – oder bewusster? – Komik sind die Hinweise des Rechnungshofs auf Kommissionen und Arbeitsgruppen, die entweder noch eingesetzt werden oder, zwar vor Jahren eingesetzt, sich noch konstituieren sollen oder deren bereits vorliegende und grundsätzlich begrüßenswerte Vorschläge noch einer sorgfältigen Auswertung auf höherer Ebene bedürfen. Wer kennt das Spielchen nicht: Wer Kommissionen arbeiten lässt, dokumentiert Aktivität, ohne aktiv zu sein. Manche Dinge lösen sich von selbst, manche Wunden heilt die Zeit, die man so ganz nebenbei erst einmal gewinnt.

Dabei erscheint der zur Betrugsbekämpfung angemahnte „automationsgestützte“ Abgleich zwischen den Umsatzsteuervoranmeldungen und den „zusammenfassenden Meldungen“ innergemeinschaftlicher Umsätze noch am wenigsten problematisch. Das Bundesfinanzministerium geht aber davon aus, dass die entsprechenden Vorschläge der Bundesländer-Gruppe nicht vor 2015 umgesetzt werden können. Politisch weit schwieriger sind Neuregelungen bei den ermäßigten Steuersätzen. Für das Bundesfinanzministerium ist der dafür notwendige „breite politische Konsens ... gegenwärtig nicht ersichtlich“. Niemand möchte gern für den Papierkorb

arbeiten. Aber eine offene politische Auseinandersetzung um vernünftige Lösungen hätte der Bürger denn doch schon ganz gern.

Bei alledem geht es einerseits um mögliche Steuermehreinnahmen. So berechnet der Bundesrechnungshof die Begünstigung durch die Anwendung reduzierter Sätze für 2008 mit 24,2 Mrd. Euro, was natürlich nicht heißt, dass eine Besteuerung nur noch mit dem Normalsatz ein entsprechendes Mehraufkommen erbringen würde. Im Übrigen ist bei einer Begrenzung oder gar Abschaffung des Anwendungsbereichs reduzierter Sätze wohl deswegen kaum mit zusätzlichen Staatseinnahmen zu rechnen, weil die bisher dazu unterbreiteten Vorschläge eher für eine aufkommensneutrale Lösung plädieren. Entweder sollen der Normalsatz entsprechend gesenkt oder die von der Reform besonders betroffenen Gruppen (Einkommensschwache, Kinderreiche) außerhalb der Umsatzsteuer kompensiert werden. Der Vorteil einer möglichen Reform läge dann also vor allem in einem Mehr an Transparenz und einem Weniger an Bürokratie und Gestaltungsanreizen. Aber es hätte ja auch schon was, wenn mit der Durchforstung des Anwendungsbereichs reduzierter Sätze einige der merkwürdigsten Kuriositäten aus dem deutschen Steuerrecht verschwänden.

Gerold Krause-Junk
Universität Hamburg
G.Krause-Junk@t-online.de

Trennbankensystem

Kasinos schließen

Viele Beobachter sind sich darüber einig, dass die Banken in Zukunft weniger Risiken eingehen sollen. Sie sollen wieder normale Banken werden, die zwischen realer Wirtschaft und Finanzsektor eine Vermittlerfunktion haben, aber nicht selbst in unternehmerischer Weise auf dem „Markt für Finanzprodukte“ auftreten. Das Verbot des Eigenhandels, aber auch das „Ringfencing“ oder die volle Rückkehr zu einem Trennbankensystem, wie es vor einigen Jahrzehnten im angelsächsischen Raum üblich war, sind Schritte in diese Richtung. Von den Gegnern der Trennung der Bankfunktionen wird vor allem vorgebracht, die Trennung führe zu keiner Änderung an den Märkten, weil andere, die weniger reguliert sind, also Hedgefonds oder sonstige institutionelle Anleger, dann umso stärker an den Finanzmärkten investierten und spekulierten. Das ist ein schwer zu widerlegender Punkt, denn es geht ja nicht in erster Linie um die Banken als solche, sondern um die Verringerung der Kasinogeschäfte.

Dennoch müssen Gesellschaft und Politik darauf beharren, dass es bei Banken um Institutionen geht, die vom Staat

Großprojekte

Ein Fass ohne Boden?

mit zwei enormen Privilegien ausgestattet werden: Banken, vor allem große, können im Krisenfall darauf setzen, vom Staat wegen Systemrelevanz unterstützt zu werden, und sie können sich bei der Zentralbank extrem günstig refinanzieren. Wer vom Staat aber so komfortabel ausgestattet wird, muss sich auch so verhalten, dass sein Handeln messbare gesellschaftliche Erträge mit sich bringt. Das ist bei Wetten am Finanzmarkt und bei den meisten Investments in Finanzprodukte nicht der Fall. Im Gegenteil, Herden von Investoren, die an Rohstoffmärkten und im Währungshandel „investieren“, verzerren die Preise dort massiv und richten für die Gesellschaft Schaden an, ganz gleich, ob sie Banken genannt werden oder nicht. Deswegen darf sich die Neufassung der Finanzmarktregulierungen nicht auf die Trennung der Bankfunktionen beschränken. Dies sollte nur der erste Schritt sein. Politik und Gesellschaft müssen viel härter als bisher fragen, wie es kommt, dass man an den Finanzmärkten so hohe Gewinne mit Investitionen in hochriskante Papiere machen kann. Zudem muss man fragen, ob nicht ein Großteil der Titel nur deswegen riskant ist, weil deren Preise von den Finanzmärkten weit über das wirtschaftlich vernünftige Maß hinaus getrieben werden.

Nehmen wir ein einfaches Beispiel: Ein „Investor“ aus Japan kauft brasilianische Real, weil er dort selbst für kurzfristige Anlagen relativ hohe Zinsen bekommt, er sich aber zu Hause super günstig, nämlich zu einem Zins nahe Null, refinanzieren kann. Das ist zunächst nicht besonders riskant. Weil aber viele diese Carry-Trade-Geschäfte machen und ihr Geld in Real umtauschen, steigt der Wert der brasilianischen Währung. Das bringt dem Investor einen zusätzliche Gewinn. Nun ist aber der Kurs der Währung falsch. Brasilien hat relativ hohe Zinsen, weil die Inflation relativ hoch ist. Folglich müsste die Währung ab- und nicht aufwerten. Wertet sie auf, ist das Geschäft nun hoch riskant, weil die Währung gegen die Fundamentaldaten zulegt. Brasilien gerät früher oder später in eine Währungskrise und muss stark abwerten. Das Geschäft ist hoch riskant, weil der Finanzmarkt den Preis der Währung systematisch falsch festsetzt. Zeitweise kassieren die Märkte also eine Risikoprämie für ein Risiko, das sie selbst geschaffen haben. Das Gerede vom hohem Risiko, das solchen Geschäften „natürlich“ innewohnt und entgolten werden muss, erweist sich als hohle Phrase. Solange die Politik und die Finanzmarktaufsicht solche Zusammenhänge nicht aufdeckt und problematisiert, kann sie niemals angemessen regulieren. Solange die Fiktion vom effizienten Markt in den Köpfen dominiert, gibt es keinen Fortschritt. Bankfunktionen zu trennen und die Kasinos abzuspalten, ist eine gute Idee. Aber erst, wenn ernsthaft diskutiert wird, die Kasinos zu schließen, weil sie die Preise verzerren, wird man auf einen Durchbruch hoffen können.

Heiner Flassbeck
Direktor Flassbeck-Economics
hflasseck@gmail.com

Stuttgart 21, Elbphilharmonie Hamburg, Kölner U-Bahn, Flughafen Berlin ... die Liste strauchelnder Großprojekte ist zurzeit lang und wird medienwirksam aufgearbeitet. Im internationalen Vergleich ist Deutschland kein Sonderfall und erste Kommentare der Sorte „wenn es schon die deutschen Ingenieure nicht hinbekommen“ sind zu vernehmen. Doch liegt es wirklich an den Ingenieuren? Aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zeigen, dass es meistens schon zu spät ist, wenn die Ingenieure die Pflichten- und Leistungshefte erhalten und der eigentliche Bau beginnt. Die tatsächlichen Ursachen liegen zu einem großen Teil in der Planungsphase von Großprojekten. In einfachen Worten: Verzug und Kostenüberschreitung sind die Folge von zu aggressiven Terminplänen und zu niedrigen Kostenschätzungen; also die Symptome unrealistischer Planung und Entscheidungsfindung und nicht von Pfusch am Bau.

Die Ursachen für unrealistische Pläne und Entscheidungen lassen sich in drei groben Kategorien unterscheiden: technische, psychologische und sozio-ökonomische Erklärungsansätze. Technische Erklärungsansätze dafür, dass Pläne nicht eingehalten werden, sind fehlende oder fehlerhafte Daten. Die Planungsannahmen waren unrealistisch, die Daten zur Ausgangslage waren unklar und die Planungsmodelle sind zu ungenau. Studien an der Saïd Business School in Oxford zeigen, dass dieser Ansatz das Phänomen nur bedingt erklärt, da sich in den letzten 50 Jahren keine Verbesserungstendenzen eingestellt haben. Als psychologische Erklärungsansätze sind Planungsfehler zu betrachten, die entstehen, weil es eine menschliche Tendenz gibt, die Kosten und die Dauer geplanter Aktivitäten zu unterschätzen und gleichzeitig deren Nutzen zu überschätzen. Was Studenten dazu veranlasst, den benötigten Zeitaufwand für die nächste Studienarbeit zu unterschätzen, gilt gleichermaßen für Experten, die Großprojekte planen und bauen. Optimismus ist weit verbreitet: „alles geht nach Plan“, „was wir jetzt investieren holen wir später auf“, selbst „schlimmer kann es nicht mehr werden“. Sozio-ökonomische Erklärungsansätze verdeutlichen, dass individuelle Fehlschlüsse nicht unbedingt zu Fehlentscheidungen ganzer Organisationen führen müssen. Großprojekte werden nicht von Einzelpersonen geplant und entschieden.

Die Ursachen, warum dennoch unrealistische Pläne erstellt und befolgt werden, liegen in den Wissens-, Entscheidungs- und Verhandlungsprozessen von Großprojekten. Projektbefürworter, wie z.B. Planer, Bauunternehmen, aber auch Politiker, verdienen an Großprojekten, ohne am Kostenrisiko beteiligt zu sein. Dies führt zu systematischen

und politisierten Falschdarstellungen der Planungsannahmen und -risiken.

Ein unlösbares Problem? Optimismus bei Planungen kann mit einem einfachen Ansatz erkannt werden: der Außenblick. Statt ein Projekt als Summe vieler Kleinteile zu betrachten, kann die einfache Frage „Wieviel haben denn die letzten 20 Auftraggeber am Ende zahlen müssen?“ einen Perspektivenwechsel bieten, der individuelle Fehleinschätzungen korrigiert. Doch eine einfache Plananpassung allein ist niemals ausreichend. Entscheidungsprozesse, Verantwortungs- und Anreizstrukturen müssen jedem Projekt entsprechend angepasst werden. Im internationalen Vergleich sehen wir hier gerade in Deutschland einen deutlichen Verbesserungsbedarf. Kurzum: Nicht die technische Bauausführung, sondern der politische Entscheidungs- und Steuerungsprozess bieten den größten Hebel für Verbesserungen.

Bent Flyvbjerg, Alexander Budzier
Saïd Business School, University of Oxford
Bent.Flyvbjerg@sbs.ox.ac.uk

Japan

Notenbank in Not

Eigentlich, ja eigentlich, macht Japan nur vor, was andere große Industrienationen wohl irgendwann nachmachen werden. Unkonventionelle Geldpolitik – oder besser gesagt Währungspolitik. Das Land setzt nunmehr seit zwei Jahrzehnten auf traditionelle geldpolitische Maßnahmen, um die Binnenwirtschaft anzukurbeln. Dabei wurden in den letzten Jahren nicht nur alle lehrbuchbekannten Maßnahmen eingesetzt, sondern sogar darüber hinausgehende Ideen verfolgt. Der Leitzins bewegt sich seit Jahren auf dem Nullniveau. Die Geldmenge wird nicht zuletzt durch Anleihekäufe der Zentralbank aufgepumpt. Allein, die Gemengelage von realwirtschaftlicher Stagnation und Deflation konnte so nicht durchbrochen werden. In Japan gilt der Monetarismus nicht so ohne Weiteres; aber auch keynesianische Wirtschaftspolitik führt hier nicht wesentlich weiter. Das ist die Erkenntnis der letzten beiden Dekaden.

Jetzt gibt es einen radikaleren Schritt. Die japanische Zentralbank will Staatsanleihen kaufen, bis nun endlich

ein Wendepunkt erreicht wird. Es geht nicht mehr nur um die Binnenwirtschaft. Derzeit wertet der Yen gegenüber dem US-Dollar und dem Euro kräftig ab. Kann schon durch traditionelle Geldpolitik die Inflation nicht angekurbelt werden, so wird jetzt der Außenwert der Währung reduziert. Ein raffinierter Schachzug. Denn so lässt sich theoretisch Inflation importieren. Theoretisch. Dazu kommt, dass die japanischen Exporte billiger und damit auf dem internationalen Markt konkurrenzfähiger werden. Tatsächlich kann diese Idee jedoch zu einem Abwertungswettbewerb zwischen Währungsräumen führen.

Die japanische Situation unterscheidet sich von derjenigen in anderen wichtigen Währungsräumen vor allem dadurch, dass das Land seit Jahren mit den Grenzen der Geldwirtschaft konfrontiert ist. Geld ist auch in Japan ein Kommunikationsmittel. Über eine gemeinsame Währung sind alle stärker miteinander verbunden als es über Facebook jemals möglich wäre. Geldwirtschaft funktioniert jedoch nur dann wie im Lehrbuch, wenn die Beziehungen zwischen Schuldner und Gläubigern klar abgesichert werden. Dies ist immer dann der Fall, wenn dem Schuldner bei Nichtzahlung harte Sanktionen drohen. Kauft die Notenbank jedoch unbegrenzt die Schulden auf und monetisiert sie, so bricht dieses Drohszenario zusammen. Schuldner gewinnen damit an Marktmacht. Die Geldwirtschaft wird zu einer Verschuldungswirtschaft. In einer Verschuldungswirtschaft gelten andere Gesetze – das Lehrbuchwissen reicht nicht aus.

Die aktuelle Geldpolitik in Japan orientiert sich nicht an den Gesetzen einer Verschuldungswirtschaft. Sie versucht, die allerletzten Mittel der Geldwirtschaft auszureizen. Vergessen wird dabei, dass eine Geldwirtschaft nur unter der Bedingung einer „harten Budgetrestriktion“ funktioniert. Andere Währungsräume versuchen sich derzeit auch an der Aufweichung der Budgetrestriktion – Schulden sind „in“. Mit der wachsenden Marktmacht der Schuldner wird die Zahlungsmittelfunktion des Geldes infrage gestellt. Das kann schief gehen. Der zukünftige wirtschaftspolitische Handlungsspielraum wird deutlich beschnitten. Japan ist auf diesem Feld ein Vorreiter.

Mechthild Schrooten
Hochschule Bremen
Mechthild.Schrooten@hs-bremen.de

Literatur und Links zu diesen und anderen aktuellen wirtschaftspolitischen Themen finden Sie auf der Website der ZBW unter ECONIS Select www.zbw.eu/kataloge/econis_select.htm