

Torsten Steinrücken
Sebastian Jaenichen
(Hrsg.)

Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung

Wirtschaftspolitik und wirtschaftliche Entwicklung

Analysen unter besonderer Berücksichtigung
ostdeutscher Regionen

Herausgegeben von
Torsten Steinrücken und Sebastian Jaenichen



Universitätsverlag Ilmenau
2007

Impressum

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Angaben sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Technische Universität Ilmenau/Universitätsbibliothek

Universitätsverlag Ilmenau

Postfach 10 05 65

98684 Ilmenau

www.tu-ilmenau.de/universitaetsverlag

Herstellung und Auslieferung

Verlagshaus Monsenstein und Vannerdat OHG

Am Hawerkamp 31

48155 Münster

www.mv-verlag.de

ISBN 978-3-939473-08-4

Inhalt.....	5
-------------	---

Vorwort	7
---------------	---

A. Gesellschaftlicher Ordnungsrahmen und wirtschaftliche Entwicklung

I. Bevölkerungsalterung und Gründungstätigkeit in Ostdeutschland <i>Stefan Eichler, Lutz Schneider</i>	9
II. Wählerverhalten und Parteiidentifikation <i>Dr. Gerhard Sichelstiel</i>	37
III. Wie zielführend sind Feiertagsstreichungen? - Zur Ökonomie des Sonntags <i>Sebastian Jaenichen, Dr. Torsten Steinrücken, Lutz Schneider</i>	77

B. Regionale Wirtschafts- und Strukturpolitik

I. Sind niedrigqualifizierte Beschäftigte im Freistaat Sachsen die Verlierer im Globalisierungsprozess? <i>Sabine Engelmann</i>	99
II. Chancen und Risiken Öffentlich-Privater-Partnerschaften in der Baubranche <i>Dr. Torsten Steinrücken, Sebastian Jaenichen</i>	109
III. The Altmark Trans Judgment: Consequences for the Hospital Sector <i>Dr. Björn Kuchinke, Prof. Dr. Jens Schubert</i>	153
IV. Die Außenhandelsstruktur des Freistaates Sachsen <i>Sabine Engelmann</i>	173

C. Rechtliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliches Handeln

- I. Subsidy-taxation as a device to regulate preferential tax treatment
Sebastian Jaenichen, Dr. Torsten Steinrücken183
- II. Zur Rationalität unternehmens- und periodenindividueller Gestaltung von Standortpreisen durch Wirtschaftsförderung
Sebastian Jaenichen.....213
- III. Werbeverhalten bei Preisregulierung – Theoretische Zusammenhänge und wechselseitige Einflüsse
Dr. Torsten Steinrücken.....227
- IV. Zur Ökonomik von Mietfabriken – Standortvertrauen als Determinante politischer und unternehmerischer Entscheidungen
Dr. Torsten Steinrücken, Sebastian Jaenichen245

Vorwort

Lieber Leser!

Das Ihnen vorliegende Buch sammelt eine Reihe von Einzelaufsätzen zu theoretischer und angewandter Wirtschaftspolitik. Es entstand durch die Kooperation von Volkswirten und Juristen, die an der Technischen Universität Ilmenau geforscht und gelehrt haben und es gewährt so auch einen anregenden Einblick in die Schule des Ilmenauer ökonomischen Denkens. Die wissenschaftliche Begegnung und der Austausch innerhalb der Ilmenauer Fakultät ist Quelle der Inspiration für viele Argumente, die in den Beiträgen auseinandergesetzt werden. Zwar behandeln die ausgewählten Texte zum Teil recht unterschiedliche Gegenstände, jedoch ist ihnen das Bemühen um die Ableitung konkreter Politikempfehlungen zu wirtschaftspolitischen Gegenwartsproblemen gemein. Eine zweite Eigenschaft der Auswahl besteht in der besonderen Eignung der Beiträge zur unkonventionellen Revision spezifisch ostdeutscher Problemlagen der Wirtschaftspolitik. So versuchen sich die Autoren in einer Prüfung der Relevanz ihrer Ergebnisse für regionalpolitische Entscheidungen unter besonderer Berücksichtigung ostdeutscher Gestaltungsumstände. Eine nicht zu vergessende Gemeinsamkeit der hier abgedruckten Texte ist in der Originalität und der unorthodoxen Kontextualisierung der diskutierten Einzelprobleme zu sehen. Es ist der Kreativität der für diesen Sammelband gewonnenen Autoren zu danken, dass trotz der nicht ganz anspruchslosen Darstellungen der ausgewählten Themen und der durchgängig wissenschaftlichen Vorgehensweise hier eine Textsammlung vorliegt, die dem Leser das Aha-Erlebnis und die Erschließung einer ungewohnten Sichtweise nie vorenthält.

Das Buch gliedert sich in drei Hauptabschnitte. Im Kapitel A finden sich solche Beiträge, die sich klar auf die Beschreibung, die Gestaltbarkeit und die politische Beeinflussung des natürlichen und institutionellen Ordnungsrahmens wirtschaftspolitischer Gegenwartsprobleme konzentrieren. Im Hauptabschnitt B verdichten sich die ostdeutschen Bezüge der Einzeldiskussionen. Außerdem finden sich hier die Beiträge mit der am stärksten anwendungsorientierten Ausrichtung. Die Beiträge zu Theoriefragen der Wirtschaftspolitik, die gesamtwirtschaftliche Fragestellungen, darunter konkrete wohlfahrtsökonomische Analysen ebenso beinhalten wie Politikvorschläge mit regionalpolitischer Relevanz finden sich im Hauptabschnitt C. Die dort konzentrierten Beiträge dürften die höchsten Ansprüche an das formale Rezeptionsvermögen des Lesers stellen, bemühen sich aber um eine gute Führung entlang des wesentlichen Argumentationsstranges. Für die Entstehung dieses Buches gebührt neben den beteiligten Autoren auch einer Reihe uneigennütziger und kritischer, zum Teil anonymer Gutachter für ihre wertvollen Kommentare sowie den mit der Durchsicht der Manuskripte beauftragten Mitarbeitern Andrea Böhm und Juliane Blank unser herzlichster Dank.

I. Bevölkerungsalterung und Gründungstätigkeit in Ostdeutschland

Stefan Eichler, Lutz Schneider***

Mittlerweile erscheint es als Allgemeinplatz, die Bedeutung demographischer Faktoren für eine Vielzahl ökonomischer Entwicklungen herauszustreichen. So wurden in der öffentlichen Debatte die Auswirkungen von Alterung und Schrumpfung auf die Nachhaltigkeit der sozialen Sicherungssysteme und öffentlichen Haushalte sowie auf das Arbeitsangebot eingehend diskutiert. In jüngster Zeit stehen die Einflüsse demographischer Größen auf Wachstum und Strukturwandel stärker im Zentrum der Betrachtung. Insbesondere die Alterung des Erwerbstätigenpotentials werde sich – so die pessimistischen Stimmen – dämpfend auf die Innovationsfähigkeit und den Produktivitätsfortschritt auswirken. Überdies könnte der sektorale Wandel – welcher gerade in Ostdeutschland eine *conditio sine qua non* für eine Steigerung des Konvergenztempos sein dürfte – durch eine verringerte Arbeitsmarktmobilität Älterer gefährdet sein. Hinzukommt, dass auch Unternehmensgründungen zumindest bisher eher selten von der 55+ Generation realisiert wurden. Dabei ist es die demographische Entwicklung selbst, welche einen beschleunigten Strukturwandel erfordert, insofern die Alterung der Bevölkerung über ein geändertes Konsumentenverhalten Potentiale für neue Güter und Dienstleistungen bereithält,¹ welche durch innovative Gründer bedient werden könnten. Im Übrigen erhöht die zunehmende Alterung und die damit einhergehende Pensionierung von Selbständigen in den nächsten Dekaden den Bedarf an Unternehmensnachfolgern und damit neuen Selbständigen. Somit resultierte das Paradoxon, dass die Alterung einerseits die Nachfrage nach Gründungen bzw. neuer Selbständigkeit erhöhen könnte, umgekehrt jedoch das Angebot an potentiellen Gründerpersonen verminderte. Im Folgenden soll die These einer alterungsbedingten Reduzierung des Angebots an potentiellen Gründern empirisch bewertet und eine Vorausberechnung der Gründerzahlen für Ostdeutschland bis 2020 geleistet werden. Diese Vorausberechnung versteht sich freilich nicht als Prognose, sondern als Fortschreibung des Status quo. Sie beantwortet mithin die

* Dipl.-Volkswirt Stefan Eichler ist wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Geld, Kredit und Währung an der TU Dresden (Stefan.Eichler@mailbox.tu-dresden.de).

** Dipl.-Volkswirt Lutz Schneider ist wiss. Mitarbeiter der Abteilung Strukturökonomik am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (lsr@iw-halle.de).

¹ Insgesamt spricht einiges für eine Verschiebung der Konsumstruktur hin zu regionalen Dienstleistungsangeboten. Allerdings ist gerade mit Blick auf Ostdeutschland nicht auszuschließen, dass sich diese relative Verschiebung nicht in einer Erhöhung des Nachfragevolumens niederschlägt, da sich die Transfereinkommen (Rente, ALG) in nächster Zeit eher reduzieren werden (LEHMANN 2004).

Frage, welche Entwicklung zu erwarten ist, wenn sich das individuelle Gründungsverhalten, aber auch die politischen Rahmenbedingungen nicht wesentlich verändern. Der Artikel skizziert zunächst die demographische Entwicklung in Ostdeutschland, identifiziert im Anschluss anhand des Mikrozensus die wesentlichen Attribute der Gründer mit besonderem Fokus auf dem Altersfaktor. Im dritten Teil werden die Gründerzahlen mittels der aktuellen Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes bis ins Jahr 2020 vorausgeschätzt.

1. Alterung in Ostdeutschland²

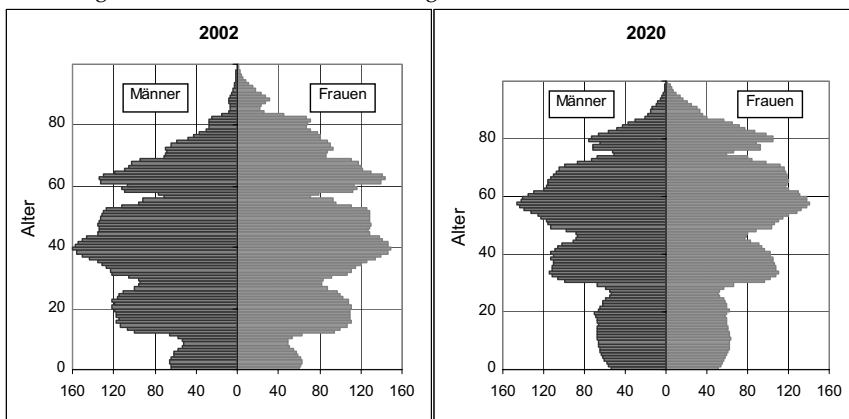
Auch wenn die nicht selten geäußerte Einschätzung einer potentiellen Vergreisung Ostdeutschlands die demographische Lage ungebührlich dramatisiert, so können die Alterungstendenzen in den östlichen Bundesländern doch nicht übersehen werden. Als unmittelbare und mittelbare Folgen der Nettoabwanderung jüngerer Menschen – mithin auch potentieller Eltern – des veränderten Fertilitätsverhaltens ostdeutscher Mütter³ sowie der gesteigerten Lebenserwartung hat sich der Altersdurchschnitt der ostdeutschen Bevölkerung in den Jahren seit der Grenzöffnung 1989 merklich erhöht. So stieg das Durchschnittsalter von 38,6 Jahren 1991 auf 42,6 Jahre im Jahr 2002.⁴ Aufgrund der geringen Geburtenziffern und demographischer Echoeffekte der Abwanderung – d.h. der schwachen Besetzung der Kohorten potentieller Eltern – wird diese Alterung bis 2020 noch an Geschwindigkeit zulegen. Dies wird sich insbesondere in einer Verschlingung der Alterspyramide im Lebensalter von 0-30 Jahren niederschlagen (vgl. Abbildung 1). Die Größe der Altersgruppe der 15-20jährigen und der 20-40jährigen wird bis 2020 mit -46% bzw. -28% dramatisch abnehmen (vgl. Tabelle 1). Dementsprechend reduziert sich auch der Anteil dieser Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung bis 2020 erheblich.

² Wenn im Folgenden von Ostdeutschland gesprochen wird, so schließt dies neben den fünf neuen Ländern auch Berlin ein.

³ Die zusammengefasste Fertilitätsrate fiel von 1,57 Kindern pro Frau im gebärfähigen Alter im Jahr 1989 auf 0,76 im Jahr 1993. Mittlerweile ist das westdeutsche Niveau von knapp 1,4 Kindern wieder erreicht, das bestandserhaltende und altersneutrale Niveau von 2,1 Kindern pro Frau erscheint indes unerreichbar. Es ist jedoch zu bemerken, dass der Rückgang der Geburten je Frau nach der Wende im Wesentlichen einem *Aufschub* des Kinderwunsches geschuldet war. Aufgrund dieses demographischen Tempoeffektes wird das tatsächliche Fertilitätsverhalten durch die zusammengefasste Geburtenziffer während der Transformationsphase unterschätzt (KREYENFELD/KONIETZKA 2004).

⁴ Als Basisjahr wird auf 2002 zurückgegriffen, da sich die im Artikel verwendeten Bevölkerungsprojektionen der 10. Koordinierten Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes auf dieses Jahr beziehen.

Abbildung 1: Altersaufbau der Bevölkerung in Ostdeutschland 2002 und 2020



Quelle: Statistisches Bundesamt 10. Koord. Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5; Eigene Berechnungen.

Des Weiteren macht sich die altersmäßige Verschiebung der geburtenstarken Kohorten der 1950er und 1960er Jahre bemerkbar. Diese Generation wird 2020 größtenteils noch im Erwerbsleben stehen, aber bereits die Altersschwelle von 55 Jahren passiert haben. Der Anteil der 40-60jährigen an der Gesamtbevölkerung erhöht sich daher bis 2020 etwas, auch wenn in absoluten Zahlen ein Rückgang zu verzeichnen ist. Eine noch deutlichere Erscheinungsform der Alterung zeigt sich allerdings hinsichtlich der Rentnergeneration. Deren Gewicht wird nicht nur relativ zunehmen, gemäß der Vorausberechnung des Statistischen Bundesamtes wird auch deren absolute Größe um knapp 1 Mio. Personen gegenüber 2002 steigen. Dieses Anwachsen der Rentnergeneration führt dazu, dass sich der Anteil der erwerbsfähigen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung von 70% auf 62% vermindert. Kamen 2002 noch 2,36 Erwerbsfähige auf einen Nicht-Erwerbsfähigen, so sind es im Jahr 2020 nur noch 1,66. Entsprechend steigt die Abhängigenquote von 0,42 auf 0,6. Insgesamt drücken sich diese Entwicklungen in einer Erhöhung des Durchschnittsalters der ostdeutschen Bevölkerung um weitere 5 Jahre aus. Damit liegt das Altersmittel der ostdeutschen Bevölkerung im Jahr 2020 um 9 Jahre höher als 1991.

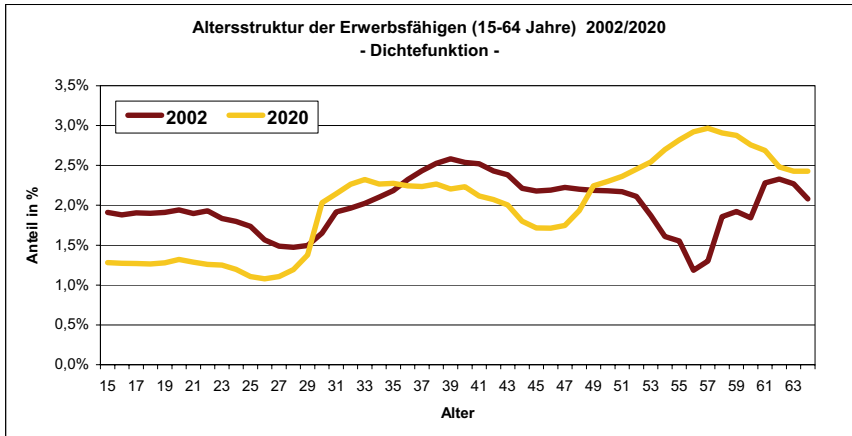
Tabelle 1: Altersstruktur der Bevölkerung Ostdeutschlands 2002/2020

Bevölkerung (in 1000)	2002	Anteil	2020	Anteil	Veränderung (absolut)	Veränderung (relativ)
unter 15 Jahre	2.026,5	11,9%	1.834,9	11,9%	-191,6	-9,5%
15 bis unter 20 Jahre	1.134,7	6,7%	614,3	4,0%	-520,4	-45,9%
20 bis unter 40 Jahre	4.640,3	27,3%	3.323,5	21,5%	-1.316,8	-28,4%
40 bis unter 60 Jahre	4.874,7	28,7%	4.482,0	29,0%	-392,7	-8,1%
60 bis unter 65 Jahre	1.289,6	7,6%	1.234,0	8,0%	-55,6	-4,3%
65 Jahre und älter	3.035,1	17,9%	3.995,0	25,8%	959,9	31,6%
Gesamtbevölkerung	17.000,9	100,0%	15.483,7	100,0%	-1.517,2	-8,9%
dar. Erwerbsfähige (15-64)	11.939,3	70,2%	9.653,8	62,3%	-2.285,5	-19,1%
Durchschnittsalter (in Jahren)	42,63		47,68		5,04	11,8%
dar. Erwerbsfähige (15-64) (in Jahren)	40,40		43,55		3,15	7,8%

Quelle: Statistisches Bundesamt 10. Koord. Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5; Eigene Berechnungen.

Tabelle 1 verdeutlicht darüber hinaus, dass die Alterung nicht nur die Gesamtbevölkerung betrifft, sondern ebenso das Erwerbstätigenpotential. Dessen Durchschnittsalter wird sich im betrachteten Zeitraum von 2002 bis 2020 um 3 Jahre erhöhen. In Abbildung 2 wird erkennbar, dass diese Alterung der Erwerbsfähigen einerseits dem sinkenden Gewicht der unter 30jährigen geschuldet ist, andererseits aber ebenso dem deutlichen Anwachsen des Anteils der Personen im Alter von 50 bis etwas über 60 Jahren. Hingegen bleiben die Anteile in den mittleren Jahrgängen vergleichsweise stabil. Indes sollte diese relative Betrachtung nicht den Blick auf die Entwicklung der absoluten Zahlen und damit die Dimension der Veränderung verdecken. Bemerkenswert ist insbesondere der einschneidende Rückgang der Erwerbsfähigen im Alter von 15-20 und 20-40 Jahren um 520 Tsd. bzw. 1,3 Mio. Personen. Wie sich zeigen wird, ist es insbesondere diese letztgenannte Altersgruppe, welche durch die stärkste Gründungsneigung ausgezeichnet ist und deren Verringerung damit besonders ins Gewicht fallen dürfte.

Abbildung 2: Anteil eines Altersjahres an der erwerbsfähigen Bevölkerung 2002/2020 (Ostdeutschland)

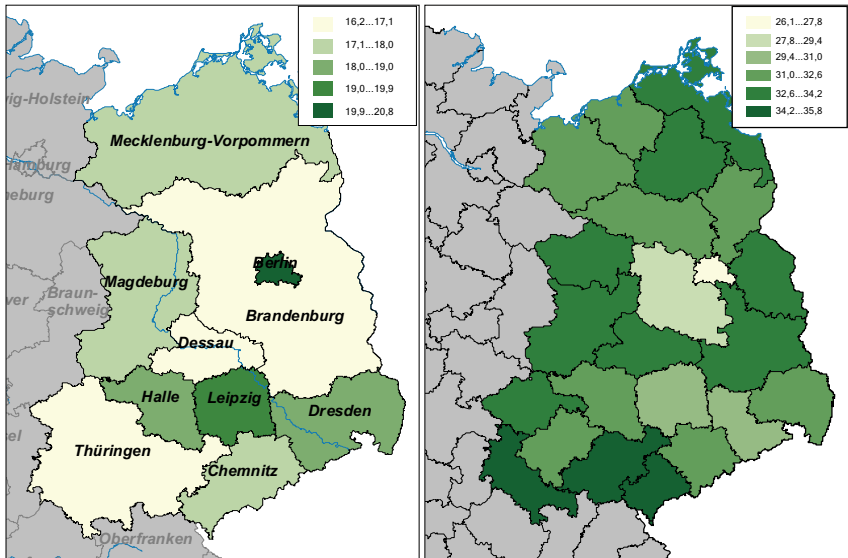


Quelle: Statistisches Bundesamt 10. Koord. Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5; Eigene Berechnungen.

Abbildung 3:

Anteil der 26-39jährigen an der Gesamtbevölkerung in % im Jahr 2020 (RBZ)

Anteil der über 59jährigen an der Gesamtbevölkerung in % im Jahr 2020 (ROR)



Quelle: BBR, INKAR Pro.

Die aggregierten Werte sind allerdings insofern mit Vorsicht zu interpretieren als sich dahinter unterschiedliche regionale Tendenzen verbergen. Der linke Teil von Abbildung 3 zeigt die Entwicklung des Anteils der 26-39jährigen auf der Ebene von Regierungsbezirken, während die rechte Karte den Anteil der 60+ Generation auf der Ebene der ostdeutschen Raumordnungsregionen (ROR) veranschaulicht. Starke Alterungstendenzen finden sich demnach in Thüringen, aber auch im östlichen Brandenburg sowie in Vorpommern, ebenso im nördlichen Sachsen-Anhalt. Demgegenüber ist die Intensität der Alterung in Berlin, aber auch in Teilen Sachsens weniger stark ausgeprägt. In diesem differenzierten Bild manifestieren sich vornehmlich die unterschiedlichen Geschwindigkeiten der Alterung in peripheren, verstärkten und Agglomerationsräumen, auch wenn deren altersmäßige Struktur bereits 2002 angelegt ist (vgl. Tabelle 2). Auffällig ist die Zunahme des Gewichts von Personen der Altersgruppe der 60-74jährigen in den ländlichen und verstärkten Regionen. Hingegen hält sich der Rückgang des Anteils jüngerer Personen (16-39 Jahre) vornehmlich in Agglomerationen in Grenzen. Diese regionale Differenzierung gilt es zu berücksichtigen, wenn die künftige Entwicklung des Gründerpotentials in Ostdeutschland abgeschätzt werden soll.

Tabelle 2: Anteile ausgewählter Altersgruppen an der Gesamtbevölkerung Ostdeutschlands 2002/2020 unterschieden nach Regionstypen

	16-19 Jahre		20-25 Jahre		26-39 Jahre		40-59 Jahre		60-74 Jahre	
	2002	2020	2002	2020	2002	2020	2002	2020	2002	2020
Agglomerationsräume	4,9	3,3	7,8	5,6	21,1	19,1	28,3	29,8	17,5	17,9
Verstärkte Räume	5,4	3,3	7,7	5,0	19,0	17,3	28,6	28,1	18,6	20,3
Ländliche Räume	5,8	3,5	7,8	4,9	19,0	16,4	28,8	28,5	18,0	21,0

Quelle: BBR, INKAR Pro.

2. Charakteristika von Gründerpersonen - Deskriptive und ökonomische Befunde

Auch wenn die Gründungsforschung von einer rein personenorientierten Sichtweise des Gründungsgeschehens abgekommen ist (BLUM/LEIBRAND 2001: 115), so wird ein wesentlicher Einfluss individueller Attribute auf die Gründungsneigung doch zugestanden (WAGNER/ STERNBERG 2002). Insbesondere die im demographischen Kontext wichtigen Eigenschaften des Alters und des Geschlechts, aber auch des Familienstandes werden regelmäßig als signifikante Einflussgrößen sowohl auf nationaler wie internationaler Ebene identifiziert (KFW 2004, ACS et al. 2004). Dabei zeigt sich fast durchgängig ein negativer oder aber umgekehrt u-förmiger Einfluss des Alters auf die Gründungswahrscheinlichkeit (RWI 2006), außerdem sind es vorwiegend Männer, welche den

Weg in die Selbständigkeit gehen (DAVIDSSON/HONIG 2003, STERNBERG/WAGNER 2002, ARENIUS/MINNI 2005). Mit Blick auf den Familienstand wird von LÜCKGEN et al. (2004) für Deutschland eine signifikant höhere Gründungsneigung von Unverheirateten konstatiert. Empirische Ergebnisse für die aus demographischer Sicht ebenfalls relevante Gründungsneigung von Immigranten liegen insbesondere für den nordamerikanischen Raum vor. Für die USA findet YUENGERT (1995) und für Kanada LI (2001) eine im Vergleich zur einheimischen Bevölkerung höhere Wahrscheinlichkeit von Immigranten, den Weg in die Selbständigkeit zu gehen. In Deutschland hingegen ist nach CONSTANT (1998) der Anteil der Selbständigen unter den Immigranten geringer als in der deutschen Bevölkerung – mit Ausnahme der türkischen Einwanderer (CONSTANT et al. 2003). Auch der Zusammenhang zwischen Gründungsneigung und Bildungsniveau erweist sich als ambivalent. ARENIUS und MINNI (2005) skizzieren den idealen Gründer als Generalisten mit ausreichenden Managementfähigkeiten, jedoch ohne höhere Bildung in Spezialbereichen. Dabei ist zu bedenken, dass der Bildungsabschluss bei Unternehmensgründungen eine weniger ausgeprägte Signalfunktion besitzen sollte als bei der Aufnahme von Angestelltenverhältnissen. Die auf die USA bezogene Studie von DUNN und HOLTZ-EAKIN (2000) zeigt eine hohe Gründungswahrscheinlichkeit von Gering- und Hochqualifizierten, während Personen mit mittlerem Bildungsniveau eher selten zu den Gründern zählen. Für Deutschland hingegen finden sowohl MUELLER (2005) als auch WAGNER und STERNBERG (2002) einen positiven Zusammenhang von Bildungsniveau und Gründungsneigung.

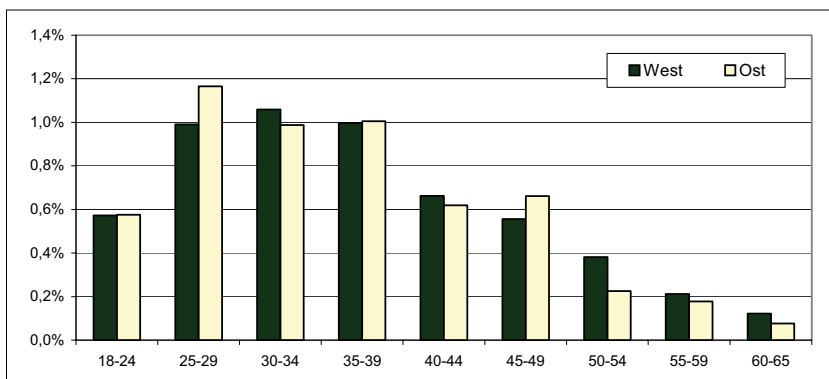
Im Folgenden soll anhand einer Analyse des Mikrozensus 2002 untersucht werden, inwiefern die beschriebenen demographiesensitiven Einflussgrößen das Gründungsverhalten in Ostdeutschland bestimmen. Die Größe der Stichprobe dieser Erhebung garantiert dabei repräsentative Ergebnisse, wodurch die in den meisten anderen empirischen Studien verwendeten kleineren Umfragen zum Gründungsverhalten kontrastiert werden können. Als Gründer werden in dieser Arbeit alle 18-65jährigen definiert, welche sich im Jahr vor dem Befragungszeitpunkt (2002) selbständig gemacht haben oder eine Tätigkeit als mithelfender Familienangehöriger aufnahmen.⁵ Dabei wird nur die sogenannte erste Erwerbstätigkeit betrachtet. Personen, welche sich im Rahmen einer zweiten Erwerbstätigkeit – also neben dem Haupterwerb – selbständig gemacht haben, können im Mikrozensus nicht identifiziert werden. Zwischen Mai 2001 und April 2002 machten sich 68.000 von 11.600.000 Ostdeutschen zwischen 18 und 65 Jahren selbstständig. Dies entspricht einer Gesamtgründungsquote von

⁵ Zur Identifikation der Gründerpersonen vgl. DUSCHEK und PIORKOWSKY (2003): 29. Durch die Einbeziehung der mithelfenden Familienangehörigen wird eine breite Definition bezweckt, wodurch insbesondere der familienbezogenen Risikübernahme durch Teilhabe am Geschäftsbetrieb Rechnung getragen wird. Im Übrigen schließt diese Definition auch Unternehmensnachfolger ein und umfasst damit genau genommen die Kategorie der neuen Selbständigen. Dies erscheint aber gerade vor dem Hintergrund der Alterung und der dadurch bedingten Nachfolgeprobleme als vernünftig.

etwa 0,59%.⁶ In Westdeutschland lag die Quote der Unternehmensgründungen mit 0,63% nur marginal höher.

Abbildung 4 verdeutlicht den Einfluss des Alters auf die Gründungsentscheidung in den neuen und alten Bundesländern. Sowohl für Ost- wie für Westdeutschland zeigen sich erhebliche Unterschiede in der Gründungsneigung verschiedener Altersgruppen. So ist die Gründungsquote⁷ der 25-39jährigen mit mindestens einem Prozent deutlich überdurchschnittlich. In den älteren Gruppen der über 49jährigen hingegen finden Gründungen in nennenswerter Anzahl nicht mehr statt. Insgesamt ergibt die deskriptive Analyse das Bild eines invers u-förmigen Alters-Gründungsprofils.

Abbildung 4: Altersspezifische Gründungsquoten in Ost- und Westdeutschland



Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

Trotz dieser generellen Tendenz lassen sich in näherer Betrachtung doch einige Ost-West-Unterschiede im altersspezifischen Gründungsverhalten erkennen. Die größte betragsmäßige Differenz ist für die Altersgruppe der 25-29jährigen zu konstatieren. Weiterhin fällt auf, dass die Gründungsquote der 50-54jährigen in Ostdeutschland mit über 0,4 Prozentpunkten recht stark gegenüber den jüngeren Gruppen abfällt, in Westdeutschland erfolgt die altersbedingte Verringerung der Gründungsquote hingegen gleichförmiger.⁸ Ein Grund für die niedrigere Gründungsneigung älterer Ostdeutscher kann darin gesehen werden, dass das größtenteils in der Zentralverwaltungswirtschaft akkumulierte Humanka-

⁶ Die Gesamtgründungsquote entspricht dem Verhältnis der Zahl neuer Selbstständiger zu der Kohortenstärke 18-65jährigen.

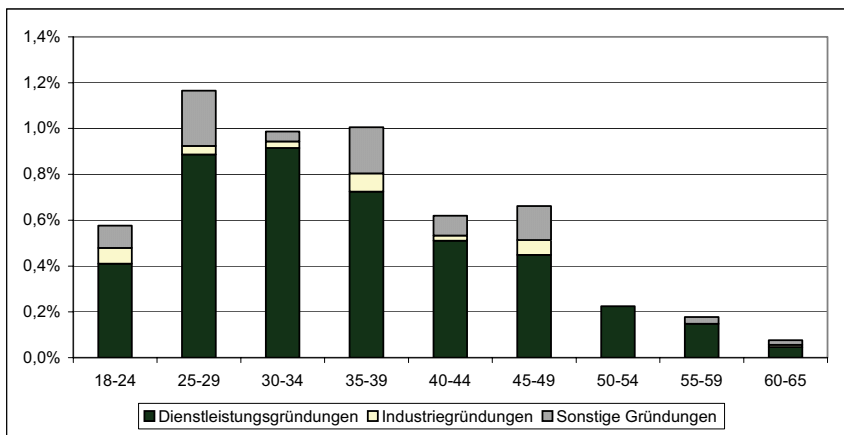
⁷ Die altersspezifischen Gründungsquoten geben an, wie hoch der Gründeranteil an der Bevölkerung der jeweiligen Alterskohorte pro Jahr ist.

⁸ Die westdeutsche Gründungsquote der 50-54jährigen liegt nur um etwa 0,2 Prozentpunkte unter dem Niveau der 45-49jährigen.

pital für Unternehmensgründungen nicht prädestiniert. Die vergleichsweise hohe Gründungsquote der ostdeutschen 25-29jährigen könnte der fehlenden Existenz bzw. Attraktivität ostdeutscher Stellen für Jüngere geschuldet sein. Insbesondere FALCK und FRITSCH (2003) messen diesen „Notgründungen“ eine hohe Bedeutung zu.

Die sektorenspezifische Aufschlüsselung der Gründungsquoten in Abbildung 5 ergibt, dass insbesondere die in absoluten Zahlen bedeutendsten Dienstleistungsgründungen eine sehr hohe Alterssensitivität aufweisen. Damit sollten die Gründungen in diesem Sektor auch wesentlich für das bereits geschilderte generelle Alters-Gründungsprofil verantwortlich sein. Hinsichtlich der Industrie-Gründungen ist das Bild weniger einheitlich. Bei der recht hohen Zahl der Industrie-Gründungen in der Gruppe der 18-24jährigen handelt es sich vermutlich um Start-ups im Hochtechnologiebereich. Die meisten Industrie-Gründungen finden sich aufgrund der hohen Know-how- und Kapitalanforderungen allerdings in den Altersgruppen der 35-49jährigen.

Abbildung 5: Sektorale Gründungsquoten (Ostdeutschland)



Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

Um den simultanen Einfluss individueller Merkmale auf die Gründungsneigung zu untersuchen und etwaige Scheinkorrelationen der bivariaten Analyse auszuschließen, wird eine multivariate mikroökonomische Probit-Regression mit den Daten des Mikrozensus durchgeführt. Die ermittelten Koeffizienten geben an, wie sich Variablen – beispielsweise das Alter – auf die individuelle Gründungswahrscheinlichkeit auswirken. Dabei werden die Determinanten der ostdeutschen Unternehmensgründungen denen der westdeutschen Gründungen gegenübergestellt, um Besonderheiten im Gründungsgeschehen der neuen Länder zu identifizieren.

Wie aus der Tabelle 3 zu ersehen ist, ergibt sich aus den beiden in der Schätzung einbezogenen Alterstermen ein umgekehrt u-förmiger Verlauf der altersspezifischen Gründungswahrscheinlichkeiten.⁹ Laut Tabelle 3 liegt das geschätzte Maximum der Gründungswahrscheinlichkeit im Falle Ostdeutschlands bei einem Alter von 33 Jahren, in Westdeutschland bei 31 Jahren. Die Erklärung dieses Verlaufs des Alters-Gründungsprofils verlangt einerseits eine Begründung für die geringe Gründungsneigung sehr junger Personen (unter 25 Jahren), andererseits aber ebenso eine Identifikation von Ursachen für die rückläufige Gründungstendenz im Alter von 40 Jahren an. Dass sehr junge Personen eine relativ geringe Gründungsneigung besitzen, sollte durch die geringe Berufserfahrung bzw. Humankapitalausstattung, sowie durch mangelnde Geschäftskontakte und fehlendes Startkapital zu erklären sein.

Tabelle 3: Probit-Schätzung Unternehmensgründungen in Ost- und Westdeutschland

	Ostdeutschland		Westdeutschland	
	Koeffizient	p-Wert	Koeffizient	p-Wert
Alter	0,0666	0,000	0,0502	0,000
Quadriertes Alter	-0,0010	0,000	-0,0008	0,000
Frau	-0,0953	0,016	-0,1492	0,000
Nicht-Deutsch	0,2715	0,001	0,1181	0,000
Geschieden	0,1407	0,030	0,0968	0,010
Verwitwet	-0,0585	0,764	-0,0261	0,779
Ledig	0,0795	0,142	0,0373	0,157
Kinder im Haushalt	-0,0272	0,271	-0,0028	0,784
Mit Berufsausbildung	0,0508	0,409	0,0723	0,006
Meisterabschluss	0,3938	0,000	0,3018	0,000
Hochschulabschluss	0,4182	0,000	0,3450	0,000
Gemeindegröße	0,0366	0,260	0,0530	0,000
Selbstständigenquote	4,4434	0,146	3,9249	0,000
Industrie	-0,1547	0,038	-0,2538	0,000
Baugewerbe	0,2923	0,000	0,1777	0,000
Gastgewerbe	0,6706	0,000	0,6677	0,000
Handel	0,3296	0,000	0,2140	0,000
Urproduktion	0,1695	0,172	0,3905	0,000
Konstante	-3,9769	0,000	-3,6613	0,000
Fallzahl	68387		248861	
McFadden R-squared	0,0804		0,0632	

Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

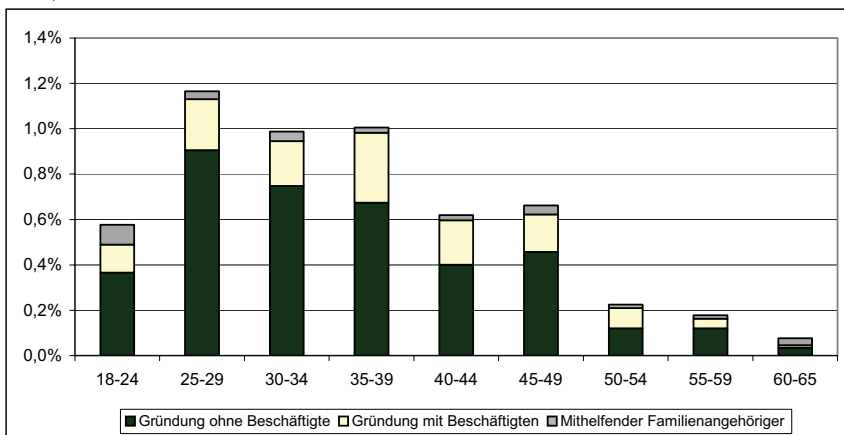
⁹ Dies resultiert aus dem positiven Schätzer für das Alter und dem negativen Schätzer für den quadrierten Term. Die deskriptiven Ergebnisse werden somit in der Probit-Regression bestätigt.

Für die mit zunehmendem Alter zurückgehende Gründungsneigung gibt es ebenfalls eine Reihe plausibler Erklärungen.¹⁰ Ein wesentlicher Aspekt dürfte in der individuellen Lebensgestaltung (also der Entscheidung zwischen Selbständigkeit und abhängiger Beschäftigung) liegen, die in ihren Grundzügen in der Regel am Anfang des Berufslebens geklärt wird. Hinzu kommt, dass mit zunehmendem Alter und sozialer Bindung sowohl die räumliche als auch die berufliche Mobilität abnimmt und einmal eingeschlagene Berufswege nicht mehr verlassen werden. Hierfür spielen neben sozio-psychologischen Faktoren auch ökonomische Gründe eine Rolle. So erhöhen etwaige Senioritätskomponenten in der Entlohnung die Opportunitätskosten der Gründung für ältere Beschäftigte. Eine weitere entscheidende Rolle dürfte die Entwertung von Humankapital spielen. Im Schnitt liegt die berufliche Ausbildung bei Älteren weiter zurück, wodurch insbesondere Gründungen in wissensintensiven Segmenten unwahrscheinlicher werden. Hinzu kommt, dass mit steigendem Alter der Anteil spezifischen Wissens¹¹ am individuellen Humankapital zunimmt, das durch einen beruflichen Wechsel (also auch eine Gründung) zum Teil entwertet würde. Auch damit steigen die Opportunitätskosten einer Gründung. Schließlich kommt hinzu, dass die Risikoneigung Älterer tendenziell abnimmt, weil die Zeit zum Aufbau von risikotragendem Vermögen in einer Neugründung mit zunehmendem Alter immer knapper wird. Zu bedenken ist zudem, dass mit einer Unternehmensgründung erhebliche versunkene Kosten entstehen, welche oft erst nach jahrelanger Geschäftsführung amortisiert werden können. Außerdem dürften junge Existenzgründer weniger Kreditrestriktionen von Banken gegenüberstehen, ist doch der Barwert des zukünftigen Einkommens und damit auch das pfändbare Vermögen *ceteris paribus* höher als bei älteren Personen.

¹⁰ Zu den Ursachen eines Gründungsdefizits Älterer vgl. RÖHL (2004).

¹¹ Hiermit ist Wissen gemeint, dass aufgrund von Erfahrungen in bestehenden Strukturen und Technologien akkumuliert wird.

Abbildung 6: Gründungsquoten nach Art der Selbstständigkeit (Ostdeutschland)

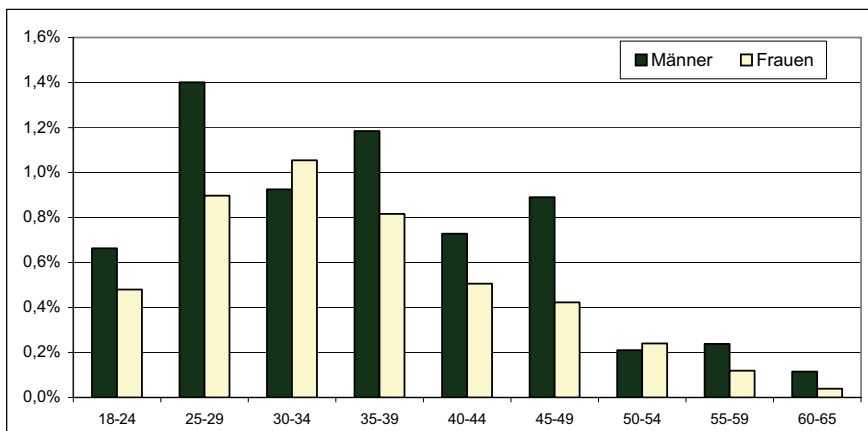


Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

Darüber hinaus zeigt Abbildung 6, dass die ostdeutsche Gründungsquote der Selbstständigen ohne Beschäftigte bereits bei den 25-29jährigen ihren Höhepunkt erreicht, wohingegen der Schritt in die Selbstständigkeit mit Beschäftigung von Arbeitskräften für die 35-39jährigen am wahrscheinlichsten ist. Dieser Effekt spiegelt die Eintrittsbarrieren unterschiedlicher Gründungssegmente wider. Ist bei Gründungen mit Beschäftigten insbesondere die erlangte Berufserfahrung, der Umfang der Geschäftskontakte und das branchenspezifische Know-how von Bedeutung, so liegen die Hürden bei Klein Gründungen ohne Beschäftigte weit niedriger.

Neben dem Alter bestimmt wie erwartet auch das Geschlecht die Gründungsentscheidung. Abbildung 7 veranschaulicht die in den meisten Alterskohorten höhere Gründungsneigung von Männern, deren Gründungsquote – über alle Altersgruppen hinweg – mit 0,7% deutlich über der von 0,5% bei Frauen liegt. Auch die Probit-Regression weist eine signifikant höhere Gründungswahrscheinlichkeit von Männern aus. Zu vermuten ist, dass dieser Niveaueffekt eine eher traditionelle Rollenverteilung innerhalb von Familien und die geschlechtsspezifische Pfadabhängigkeit in einigen Wirtschaftsbereichen widerspiegelt. So gibt es eine Reihe von typischen Männerberufen (insbesondere im Handwerk), die überdurchschnittlich oft in die Selbstständigkeit münden. Das Maximum der weiblichen Gründungsquote im Alter von 30 bis 34 Jahren deutet im Übrigen darauf hin, dass Frauen mehrheitlich erst als Mütter den Schritt in die Selbstständigkeit gehen. WAGNER (2004) führt die Geschlechterunterschiede darauf zurück, dass Frauen eine größere Risikoaversion und Abneigung gegenüber Fremdkapitalfinanzierung aufweisen.

Abbildung 7: Altersspezifische Gründungsquoten nach Geschlecht (Ostdeutschland)



Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

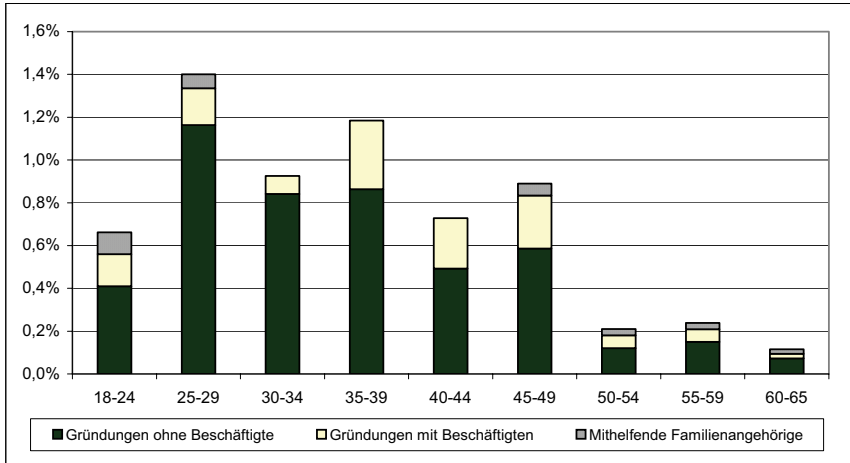
Auffällig im Gründungsgeschehen der ostdeutschen Männer ist der abrupte Abfall der Gründungsneigung der 50-54jährigen gegenüber der jüngeren Kohorte. Der bereits im Ost-West-Vergleich vermutete Zusammenhang zwischen der Gründungshemmung älterer Ostdeutscher und deren DDR-Erwerbsbiographien kann auf die ostdeutschen Männer beschränkt werden. Während die älteren ostdeutschen Männer mangels marktwirtschaftlicher Erwerbsprägung mehrheitlich nicht am Gründungsgeschehen partizipieren, ist bei ostdeutschen Frauen eine weitaus gleichmäßiger verlaufende Gründungsneigung zu beobachten.

Bei einer geschlechtsspezifischen Aufgliederung nach Arten der Selbstständigkeit fällt darüber hinaus auf, dass entgegen dem gesamtdeutschen Trend die Quote neuer mithelfender Familienangehöriger annähernd gleich unter den Geschlechtern aufgeteilt ist. Dieser Effekt spiegelt vermutlich das in Ostdeutschland geringere Gewicht bäuerlicher Familienbetriebe gegenüber Westdeutschland wider. Ebenso gründen Frauen in Ostdeutschland fast ebenso häufig ein Unternehmen mit Beschäftigten wie Männer. Ein großer Unterschied ergibt sich hingegen bei der Quote der Gründungen ohne Beschäftigte, bei denen ostdeutsche Männer mit 0,5% weit über dem Niveau der Frauen von 0,3% liegen.

Große geschlechtsspezifische Unterschiede ergeben sich im Umfang der aufgenommenen Selbstständigkeit. So errechnet sich bei ostdeutschen Frauen eine Quote der Zuerwerbsgründungen von 0,15%, während diese bei ostdeutschen Männern lediglich halb so hoch bei 0,08% liegt. Die Quote der Vollerwerbsgründungen bei ostdeutschen Männern liegt demgegenüber mit 0,62% doppelt

so hoch als bei Frauen, welche einen Wert von 0,33% erreichen. Der starke Geschlechterbias im Umfang der Gründungsgröße kann damit erklärt werden, dass Frauen über weniger Startkapital verfügen können als Männer.¹² Die hohe Quote der Teilzeitgründungen junger ostdeutscher Frauen kann als Versuch interpretiert werden, Familie und Erwerbstätigkeit im eigenen Unternehmen miteinander zu vereinen.

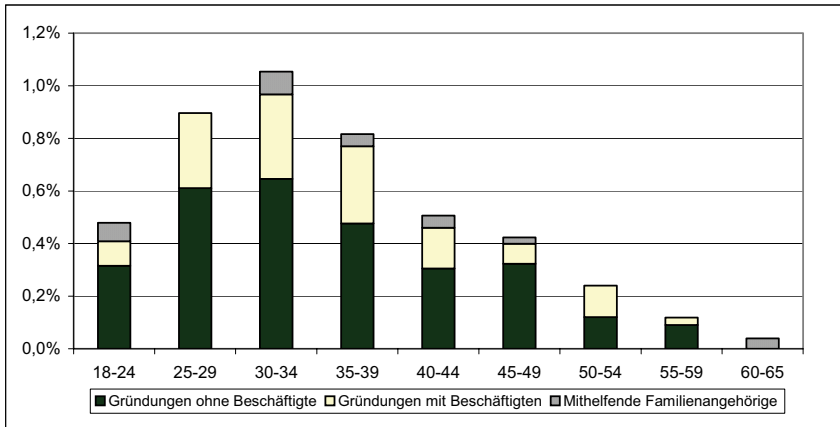
Abbildung 8: Altersspezifische Gründungsquoten von Männern nach Gründungsart (Ostdeutschland)



Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

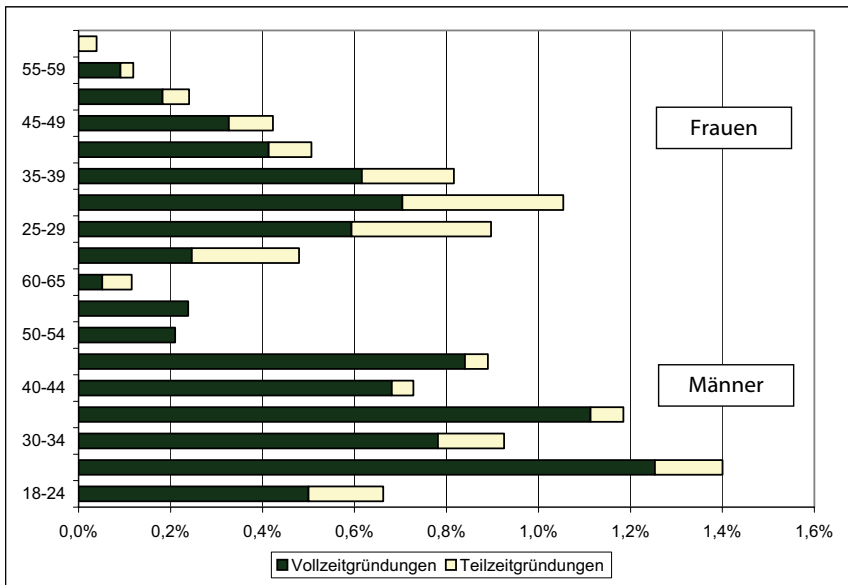
¹² THURIK und VERHEUL (2001) weisen darauf hin, dass Frauen zum Gründungszeitpunkt im Durchschnitt weniger Eigenkapital vorweisen können als Männer, was deren Fremdkapitalbeschaffung erschweren sollte.

Abbildung 9: Altersspezifische Gründungsquoten von Frauen nach Gründungsart (Ostdeutschland)



Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

Abbildung 10: Altersspezifische Gründungsquoten von Männern und Frauen nach Gründungsumfang



Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

Auch die Staatsangehörigkeit erweist sich als stimulierender Einfluss auf die Gründungsquote. In der mikroökonomischen Schätzung zeigt sich sowohl für Ost- wie für Westdeutschland ein signifikant positiver Effekt des Ausländerstatus auf die Gründungsneigung (Tabelle 3). Auch anhand der deskriptiven Analyse lässt sich erkennen, dass ausländische Personen in Ostdeutschland eine mit 1,6% weitaus höhere Wahrscheinlichkeit haben, sich selbstständig zu machen, als Deutsche, welche eine Gründungsquote von lediglich 0,59% aufweisen.¹³ Dieses Ergebnis ist aus theoretischer Sicht nicht überraschend, stellt die Immigration doch ein erhebliches Wagnis dar und führt somit zu einer Selbstselektion der besonders risikofreudigen Personen. Da Risikofreude auch zu den Gründungsbedingungen zu zählen ist, sollten Immigranten für den Schritt in die Selbstständigkeit besonders prädestiniert sein. Darüber hinaus ist in Immigrations-Netzwerken ein Trend zu kleingewerblicher Autarkie festzustellen, was den Anreiz der Selbstständigkeit unter Ausländern weiterhin erhöht. Auch dürften aufgrund von Informationsasymmetrien deren Chancen, als abhängig Beschäftigte auf dem deutschen Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, gegenüber Einheimischen erheblich niedriger sein. Somit sinken deren Opportunitätskosten der Gründung.

Der Einfluss des Familienstandes auf die Gründungswahrscheinlichkeit ist weniger eindeutig. Sowohl in West- als auch in Ostdeutschland haben Geschiedene eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit sich selbstständig zu machen als die Verheirateten (Tabelle 3). Vermutlich gibt es unter Geschiedenen einen Trend zu Notgründungen nach dem Wegfall der ökonomischen Absicherung durch den Ehepartner. Im Gegensatz dazu ergeben sich für Ledige und Verwitwete keine statistisch gesicherten Unterschiede zur Referenzgruppe der Verheirateten. Von Interesse dürfte des Weiteren sein, dass die Existenz von Kindern keinen signifikanten Einfluss auf die Gründungsentscheidung hat.

Auch wenn die empirische Literatur mit Blick auf den Zusammenhang von Humankapitalausstattung und Gründungsneigung zu ambivalenten Ergebnissen kommt, dürften aus theoretischer Sicht doch einige Erwägungen für eine positive Korrelation sprechen. Insbesondere bessere Managementfähigkeiten, ein breiteres Spektrum an möglichen Tätigkeitsfeldern und die Fähigkeit der adäquaten Antizipation von Marktsignalen sollten Hochqualifizierte für die Tätigkeit als Selbstständige qualifizieren. Daneben spielen institutionelle Faktoren eine Rolle, welche für Gründungen eine bestimmte Mindestqualifikation vorschreiben – z. B. einen Meisterbrief im Handwerk. Nicht unterschätzt werden sollte auch, dass Höherqualifizierte bis zum Gründungszeitpunkt mehr Startkapital akkumuliert haben sollten als Personen ohne Bildungsabschluss.

Die Probit-Regression bestätigt diese Vermutungen. Der erreichte Ausbildungsgrad determiniert die Gründungswahrscheinlichkeit in maßgeblichem Umfang. Wie aus Tabelle 3 zu ersehen ist, stimulieren Meisterbrief und Hoch-

¹³ Dieses Ergebnis steht im Gegensatz zur Arbeit von CONSTANT (1998).

schulabschluss die individuelle Gründungswahrscheinlichkeit gegenüber der Vergleichsgruppe der Personen ohne Berufsabschluss. Ein deutlicher Unterschied zwischen den alten und neuen Bundesländern ist bezüglich der Gründungswahrscheinlichkeit von Personen mit Berufsausbildung festzustellen. Trägt in Westdeutschland dieser Ausbildungsgrad signifikant zu einer höheren Gründungsneigung bei, so ist er in Ostdeutschland in diesem Kontext ohne Belang. Hierfür kann freilich der Umstand verantwortlich sein, dass aufgrund des DDR-Ausbildungssystems zumindest in der Gruppe der über 30jährigen kaum Personen ohne formellen Berufsabschluss zu finden sind. Die Formalqualifikation sagt damit recht wenig über den tatsächlichen Humankapitalbestand der Person aus. Mit anderen Worten ist die Gruppe der Personen mit Berufsabschluss in Ostdeutschland zu uneinheitlich strukturiert, als dass ein eindeutiger Effekt zu erwarten wäre.

Um die Auswirkungen von makroökonomischen Standortfaktoren auf die mikroökonomische Gründungsentscheidung zu untersuchen, wurden die Gemeindegroßenklasse des Wohnortes¹⁴ und Selbstständigenquote der Region in die Probit-Regression einbezogen. Ein größeres lokales Nachfragepotential in Agglomerationen sollte sich ebenso positiv auf die Gründungswahrscheinlichkeit auswirken wie ein innovatives Gründungsmilieu in Form einer hohen Selbstständigenquote. Es ist festzustellen, dass positive Standortfaktoren lediglich in den alten Bundesländern die Gründungsentscheidung stimulieren, wohingegen sie in den neuen Bundesländern nicht in das Gründungskalkül potentieller Entrepreneure einzugehen scheinen. Vermutlich führt eine hohe Selbstständigenquote in ostdeutschen Regionen eher zu Verdrängungseffekten bezüglich Neugründungen, wohingegen in Westdeutschland ein günstiges Gründungsmilieu positive externe Effekte befördert. Die fehlenden geographischen Konzentrationsphänomene in Ostdeutschland weisen auf eine weniger stark ausgeprägte Arbeitsteilung zwischen Stadt und Umland hin. Fungieren Ballungszentren in den alten Bundesländern als Geburtsstätten neuer Unternehmen, so weichen in den neuen Bundesländern viele Unternehmensgründer in das Umland aus.

3. Gründungen in verschiedenen demographischen Segmenten Ostdeutschlands

Im Folgenden wird der Versuch unternommen, Unterschiede in den Determinanten der Gründungswahrscheinlichkeiten zwischen einzelnen demographischen Gründungssegmenten zu identifizieren. Dabei werden die ostdeutschen Unternehmensgründungen von Frauen und Männern, von ausländischen und deutschen Personen sowie von Älteren (über 50jährigen) und Jüngeren (18 bis 49jährige) gegenübergestellt.

¹⁴ Im Mikrozensus werden nur drei Größenklassen unterschieden (<20.000; 20.000-500.000; >500.000), so dass diese Variable sehr grobe Informationen bereithält. Die Selbstständigenquoten beziehen sich auf die Ebene von Bundesländern.

Tabelle 4 illustriert die geschlechtsspezifischen Unterschiede in den Gründungsdeterminanten Ostdeutschlands. Ausländische Gründerinnen in Ostdeutschland haben eine signifikant höhere Gründungswahrscheinlichkeit als ihre deutschen Pendanten, wohingegen ausländische Männer nicht häufiger gründen als deutsche. In Westdeutschland stellt sich dieser Effekt gegenteilig dar.¹⁵ Ausländische Männer gründen signifikant häufiger als deutsche, wohingegen bei den Frauen die Staatsangehörigkeit keinen Unterschied in der Gründungsneigung zeitigt. Vermutlich stellt dies ein Indiz für den Grad der Assimilation von ausländischen Personen dar. In ausländischen Familien Ostdeutschlands scheint eine weniger tradierte Rollenverteilung vorzuherrschen als in Westdeutschland, wo mehrheitlich Männer Unternehmen gründen.

Tabelle 4: Probit-Regression der ostdeutschen Gründungen nach Geschlecht

	Frau		Mann	
	Koeffizient	p-Wert	Koeffizient	p-Wert
Alter	0,0975	0,000	0,0494	0,002
Quadriertes Alter	-0,0014	0,000	-0,0008	0,000
Nicht-Deutsch	0,3887	0,001	0,1431	0,223
Geschieden	0,1566	0,089	0,1401	0,133
Verwitwet	-0,0324	0,893	-0,0704	0,834
Ledig	0,1415	0,083	0,0406	0,578
Kinder im Haushalt	-0,0711	0,071	0,0013	0,968
Mit Berufsausbildung	-0,0583	0,511	0,1524	0,080
Meisterabschluss	0,3749	0,002	0,4312	0,000
Hochschulabschluss	0,2844	0,004	0,5298	0,000
Gemeindegröße	0,0687	0,175	0,0126	0,768
Selbständigenquote	1,7255	0,709	6,0041	0,143
Industrie	0,0373	0,752	-0,2495	0,010
Baugewerbe	0,3240	0,059	0,2884	0,000
Gastgewerbe	0,5248	0,000	0,8396	0,000
Handel	0,3001	0,000	0,3632	0,000
Urproduktion	0,1525	0,524	0,1768	0,225
Konstante	-4,4569	0,000	-3,7726	0,000
Fallzahl	33968		34419	
McFadden R-squared	0,0853		0,0803	

Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

¹⁵ Die Ergebnisse für Westdeutschland werden nicht dargestellt.

Tabelle 5: Probit-Regression der ostdeutschen Gründungen nach Altersgruppen

	50+		<50	
	Koeffizient	p-Wert	Koeffizient	p-Wert
Frau	-0,0240	0,842	-0,0995	0,017
Nicht-Deutsch	0,5298	0,074	0,2657	0,002
Geschieden	0,1255	0,484	0,1626	0,020
Verwitwet	-0,2083	0,506	-0,0477	0,851
Ledig	0,2039	0,351	0,0988	0,035
Kinder im Haushalt	0,0222	0,797	-0,0057	0,809
Mit Berufsausbildung	0,0021	0,992	0,1152	0,060
Meisterabschluss	0,0133	0,964	0,5006	0,000
Hochschulabschluss	0,4308	0,050	0,4716	0,000
Gemeindegröße	-0,0652	0,496	0,0523	0,130
Selbstständigenquote	-4,9225	0,553	5,8714	0,075
Industrie	-0,1415	0,651	-0,1516	0,051
Baugewerbe	0,3045	0,221	0,2988	0,000
Gastgewerbe	-	-	0,6909	0,000
Handel	0,8615	0,000	0,2717	0,000
Urproduktion	0,5550	0,033	0,0846	0,554
Konstante	-2,8682	0,000	-3,1336	0,000
Fallzahl	21826		46372	
McFadden R-squared	0,1041		0,0523	

Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

Der Vergleich der Gründungsdeterminanten der über 50jährigen Personen mit der jüngeren Vergleichsgruppe erbringt ebenfalls bemerkenswerte Ergebnisse (Tabelle 5). Gründen in der jüngeren Alterskohorte Frauen seltener als Männer, so spielt das Geschlecht im Segment der älteren Gründer keine Rolle mehr. Die Familien- und Kinderplanung ist in der älteren Kohorte abgeschlossen, weshalb Frauen über ähnliche Zeitkontingente verfügen sollten wie Männer. Im Rahmen der zukünftigen demographischen Entwicklung scheint es daher sinnvoll, Unternehmensgründungen älterer Frauen zu forcieren, garantiert die höhere Lebenserwartung weiblicher Gründer doch ohnehin eine längere durchschnittliche Geschäftsfortführung als sie Männer im gleichen Gründungsalter zu erwarten haben. Persönliche Lebenssituationen beeinflussen lediglich in der jungen Kohorte die Gründungsneigung. Ledige und geschiedene 18-49jährige errichten häufiger neue Unternehmen als Verheiratete. Die Ehe scheint im Zuge der ökonomischen Absicherung durch den Partner gründungshemmend zu wirken. Die Bildungsdeterminanten zeigen, dass in der älteren Kohorte lediglich ein Hochschulabschluss Unternehmensgründungen stimuliert. Scheinbar entwertet sich die Qualität akademischer Abschlüsse in der Zeit am geringsten, was Akademiker auch im fortschreitenden Alter noch zu potentiellen Unternehmensgründern macht.

Neben der Aufspaltung ostdeutscher Gründungen nach Geschlechtern und Altersgruppen bietet sich eine getrennte Betrachtung nach der Staatsangehörigkeit an (Tabelle 6). Zusätzlich zur bereits herausgearbeiteten hohen Gründungsnei-

gung ostdeutscher Ausländerinnen fällt die fehlende Alterssensitivität der Gründungswahrscheinlichkeit ausländischer Ostdeutscher auf. Zum einen kann vermutet werden, dass ausländische Erwerbspersonen auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert werden, was Notgründungen in jedem Alter als Ausweichreaktion rational erscheinen lässt. Weiter kann man anführen, dass Personen mit Migrationshintergrund per se eine hohe Risikobereitschaft aufweisen und somit eine Insolvenz in höherem Alter weniger scheuen sollten als Deutsche. Ein Meisterbrief wirkt sich in Ostdeutschland je nach Staatsangehörigkeit unterschiedlich auf die Gründungswahrscheinlichkeit aus. Errichten deutsche Meister signifikant häufiger Unternehmen als Personen ohne Berufsausbildung, so kann dieser Effekt bei ausländischen Meistern in Ostdeutschland nicht festgestellt werden. Neben Sprachbarrieren lässt sich eine geringere Verwurzelung in der für Handwerksgründungen so wichtigen lokalen Wirtschaftsstruktur als Grund anführen.

Tabelle 6: Probit-Regression der ostdeutschen Gründungen nach der Staatsangehörigkeit

	ausländisch		deutsch	
	Koeffizient	p-Wert	Koeffizient	p-Wert
Alter	-0,0610	0,251	0,0735	0,000
Quadriertes Alter	0,0006	0,386	-0,0011	0,000
Frau	0,3524	0,048	-0,1132	0,006
Geschieden	-0,2998	0,487	0,1564	0,018
Verwitwet	-	-	-0,024	0,902
Ledig	-0,1389	0,525	0,0962	0,088
Kinder im Haushalt	0,0135	0,837	-0,0282	0,288
Mit Berufsausbildung	0,3154	0,127	0,0124	0,848
Meisterabschluss	0,5811	0,118	0,3565	0,000
Hochschulabschluss	0,6574	0,003	0,3767	0,000
Gemeindegröße	-0,1548	0,418	0,0395	0,231
Selbstständigenquote	-4,6882	0,775	5,3962	0,085
Industrie	0,5857	0,071	-0,1834	0,018
Baugewerbe	1,0766	0,001	0,2661	0,000
Gastgewerbe	1,2742	0,000	0,5991	0,000
Handel	0,5183	0,070	0,3229	0,000
Urproduktion	1,2218	0,044	0,1310	0,309
Konstante	-0,9377	0,429	-4,1258	0,000
Fallzahl	1891		66461	
McFadden R-squared	0,1778		0,0749	

Quelle: Mikrozensus 2002, Eigene Berechnungen.

4. Hochrechnung der Gründungszahlen bis 2020

Wirtschaftspolitisch besonders relevant ist die Frage, welche Auswirkungen die demographische Entwicklung auf die Zahl künftiger Unternehmensgründungen haben könnte. Hierzu werden die aus dem Mikrozensus ermittelten Gründungsquoten im Rahmen einer Shift-Share-Analyse zur Abschätzung

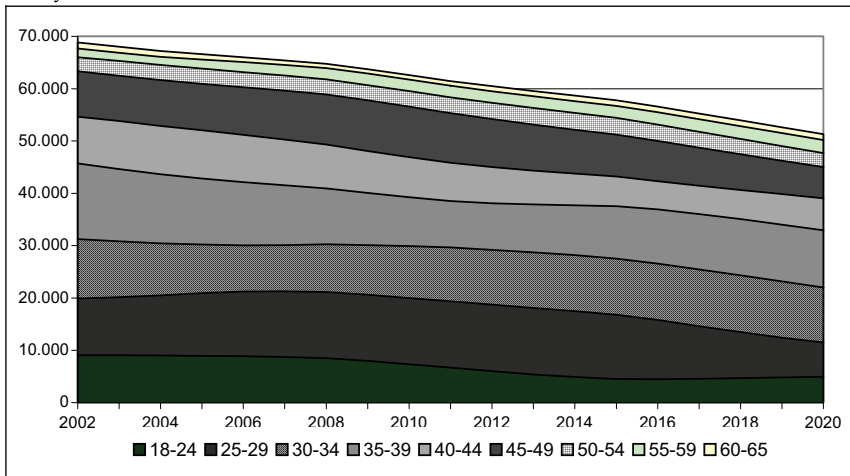
der künftigen Gründungszahlen herangezogen. Dabei wird vereinfachend unterstellt, dass die demographische Entwicklung die altersspezifischen Gründungsquoten unbeeinflusst lässt. Ein Wandel im Gründungsgeschehen ergibt sich damit allein aus der Veränderung der Größe gründungsrelevanter Altersgruppen, welche in der Bevölkerungsprojektion abgebildet wird.¹⁶

Wie Abbildung 11 zeigt, wird bis zum Jahr 2020 die Zahl der neuen Selbstständigen im Ostteil Deutschlands um über 25% sinken.¹⁷ In den alten Bundesländern ist im gleichen Zeitraum lediglich mit einer Abnahme der Gründungszahlen um ca. 6% zu rechnen, was die wesentlich drastischere Entwicklung der Alterung und Schrumpfung in Ostdeutschland unterstreicht. Besonders stark dürfte die Zahl der Junggründer zurückgehen. Unternehmensgründungen durch ältere Personen sollten hingegen zunehmen. Eine Aufgliederung in die demographischen Einzeleffekte zeigt, dass der überwiegende Teil des Rückgangs der Gründungszahlen bis 2020 der Bevölkerungsschrumpfung in Ostdeutschland geschuldet ist. Allein dies trägt zu einem Rückgang der Gründungen um 17% bei. Die Alterung, also die Verschiebungen in der Altersstruktur, führt für sich genommen zu einem Rückgang der Gründungszahlen um 8%. Abbildung 12 ermöglicht die Interpretation des Alterungseffekts auf die Zahl Gründungen. Zwischen 2010 und 2020 erfolgt in Ostdeutschland ein extremer Alterungsschub, welcher den Anteil der gründungsintensiven Kohorten der 25-40-Jährigen an den Personen im erwerbsfähigen Alter stark belasten wird. Diese Entwicklung schlägt sich - unter der Bedingung unveränderter altersspezifischer Gründungsquoten - in einem erheblichen Rückgang der Gesamtgründungsquote in der Dekade nach 2010 nieder.

¹⁶ Es wird die regionalisierte 10. koordinierte Bevölkerungsprognose des Statistischen Bundesamtes, Variante 5 zu Grunde gelegt.

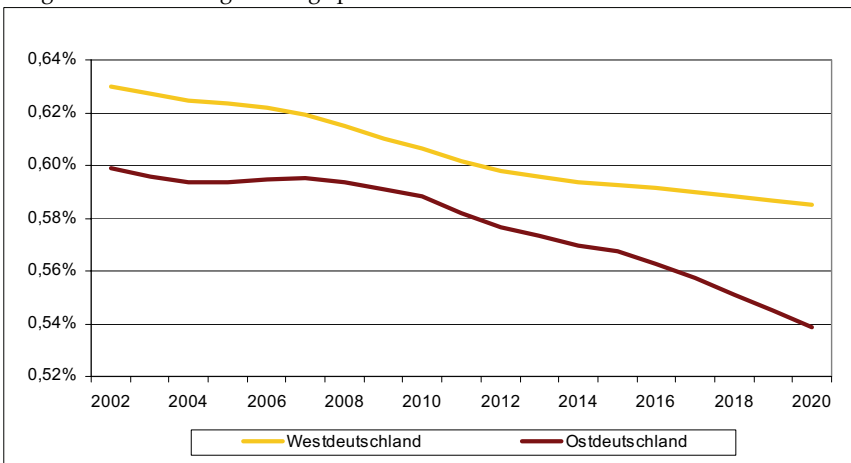
¹⁷ Bis 2050 stellen sich die Verluste als weit drastischer dar. Ostdeutschland verliert bis dahin 40% seiner Neugründer, Westdeutschland muss bis dahin mit einer Schrumpfung der neuen Selbstständigenzahlen um 20% rechnen.

Abbildung 11:
Entwicklung der Gründungszahlen bis 2020 – Ergebnisse einer Shift-Share-Analyse



Quelle: Mikrozensus 2002; 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5; Eigene Berechnungen.

Abbildung 12:
Prognose der Gesamtgründungsquote



Quelle: Mikrozensus 2002; 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5; Eigene Berechnungen.

Tabelle 7 zeigt die prozentualen Veränderungen des Niveaus der Neugründungen gegenüber dem Basisjahr 2002. Berlin steht wegen seiner günstigen demographischen Entwicklung noch am besten da. Das Schlusslicht bildet das Land Brandenburg, in dem laut Bevölkerungsprognose die Verringerung der gründungsintensiven Altersgruppen drastischer als in den anderen Ost-Ländern ausfällt. Des Weiteren zeigen sich Unterschiede in der Geschwindigkeit der Effekte. Während Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern schon bis 2010 von einem erheblichen Rückgang der Gründerzahlen betroffen sein dürften, setzt diese Entwicklung in Sachsen und Thüringen erst später ein.

Tabelle 7:

Hochgerechnete Entwicklung der Gründungszahlen im Vergleich zu 2002

	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen	Sachsen-Anhalt	Thüringen
2010	-6%	-10%	-13%	-8%	-15%	-5%
2020	-14%	-32%	-30%	-28%	-27 %	-28%

Quelle: Mikrozensus 2002; 10. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, Variante 5; Eigene Berechnungen.

Die Betrachtung verschiedener Gründungssegmente erhellt den Wert der Prognose noch. Bei einer sektoralen Unterscheidung der Unternehmensgründungen fällt auf, dass die ostdeutschen Industrie Gründungen bis 2020 mit einem zahlenmäßigen Verlust von 31% am stärksten zurückgehen werden. Die Zahl der Dienstleistungsgründungen hingegen wird mit 24% weniger stark schrumpfen. Vollzeit- und Teilzeitgründungen werden im Gleichschritt zurückgehen. Für den ostdeutschen Arbeitsmarkt ergeben sich durch die demographische Entwicklung weitere Probleme, wird die Zahl der Unternehmensgründungen mit Beschäftigten doch bis 2020 um 25% sinken.

Bei der Interpretation der Werte ist freilich zu berücksichtigen, dass die demographische Entwicklung die altersspezifischen Gründungsquoten beeinflussen könnte – etwa weil ein verlängerter Lebenshorizont die Rentabilität von Gründungen auch in späteren Lebensphasen ermöglicht oder die Risikoneigung zukünftiger Älterer weniger stark abnimmt. In einem solchen Szenario würden die errechneten Werte die tatsächliche Entwicklung überzeichnen.

5. Fazit

Die demographischen Prognosen lassen für Ostdeutschland eine stark abnehmende Gründungstätigkeit erwarten. Alterung und Schrumpfung der Bevölkerung in den neuen Ländern könnten zum Verlust eines Viertels der Unternehmensgründungen führen, falls sich an der individuellen Gründungsneigung nichts ändert. Ob dies zu einem tatsächlichen Gründerdefizit führt, hängt wesentlich von der – im vorliegenden Beitrag nicht thematisierten – Frage ab, in welchem Umfang sich die Nachfrage nach Gründungen bzw. nach neuen Selbst-

ständigen in den nächsten Dekaden entwickeln wird. Es ist zu befürchten, dass der alterungsbedingte Strukturwandel hin zu lokalen Dienstleistungsangeboten (RWI ESSEN 2006) wie auch die sich in den nächsten Jahren beschleunigenden Abgänge aus der Selbständigkeit qua Pensionierung (KRIESE 2006) einen Bedarf an neuen Selbständigen generiert, der durch das Angebot an Gründerpersonen nicht gedeckt werden kann.

Indes spricht einiges dafür, dass sich die Lage insofern entspannt, als sich die Gründungsquote der über 50jährigen in Zukunft erhöhen könnte. Die aktuelle Diskussion um die Tragfähigkeit des Rentenversicherungssystems sollte zum Umdenken bezüglich des Gründens im fortgeschrittenen Alter führen, kann doch nicht mehr davon ausgegangen werden, dass der Lebensstandard im Alter allein durch das Umlagesystem gewährleistet werden kann. Insbesondere Frauen mit ihrer höheren Lebenserwartung stellen in diesem Kontext eine Hoffnung für das ostdeutsche Gründungsgeschehen dar, denn der durch die Familien- und Kinderplanung verursachte negative Geschlechterbias unter jungen Gründern ist bei Älteren nicht mehr festzustellen. Im Übrigen gibt es einige Evidenz für eine höhere Risikopräferenz der zukünftigen Älteren, so dass sich das Gründungsverhalten der Älteren morgen von dem heutigen unterscheiden sollte, dass also bestimmte Effekte nicht dem Alter an sich, sondern einem Kohorteneinfluss zuzuschreiben sind (RWI 2006).

Im Übrigen fragt sich, ob das Gründungsdefizit der Frauen in den jüngeren Altersgruppen in Zukunft behoben werden kann. Dazu wäre eine stärkere Vereinbarkeit von Familie und Selbständigkeit vonnöten, nicht zuletzt um Frauen nicht nur im Teilzeitsegment, sondern ebenso bei Vollzeitgründungen zu unterstützen. Angesichts des hohen Standards der Kinderbetreuung in den neuen Ländern bleibt der politische Handlungsspielraum zur Lösung dieses Problems allerdings begrenzt.

Andere politische Hebel zur Förderung der Gründungstätigkeit könnten einerseits in der verstärkten Investition in Humankapital bestehen, zeigte sich doch in allen Schätzungen ein positiver Effekt von Meister- bzw. Hochschulabschluss auf die Gründungsneigung. Daneben könnte die Regulierung von Märkten, welche einer Auf- bzw. Übernahme von Selbständigkeit erhebliche Hürden entgegenstellt, ein geeignetes Mittel darstellen, um Gründungen zu forcieren. Im Gegensatz dazu dürfte ein Ausbau der ohnehin recht breiten Gründungsförderung kaum wirkliche Effekte zeitigen (RWI 2006). Eine stärkere Fokussierung der Gründungsförderung – beispielsweise auf Ältere – hat darüber hinaus mit dem Problem zu kämpfen, von staatlicher Seite geeignete Fördersegmente identifizieren zu müssen – ein Unterfangen, dem mit Skepsis zu begegnen ist.

Sollten sich die prognostizierten negativen Gründungstrends indes bestätigen, so hätte dies erhebliche Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung im Osten Deutschlands. Einerseits dürfte der ostdeutsche Arbeitsmarkt durch ein Gründungs- bzw. Nachfolgedefizit zusätzlich belastet werden, denn die Zahl

der Gesamtgründungen und insbesondere die der Gründungen mit Beschäftigten dürfte bis 2020 um 6% schneller zurückgehen, als die Zahl der erwerbsfähigen Bevölkerung. Dieser durch die Alterung ausgelöste Rückgang der Gründungsquote verheißt andererseits auch für die Innovationstätigkeit und den Strukturwandel in Ostdeutschland nichts Gutes, da ein nicht geringer Teil des technologischen wie sektoralen Wandels über Unternehmensgründungen erfolgt. Gerade dieser Aspekt dürfte den ohnehin schleppenden Konvergenzprozess zwischen Ost- und Westdeutschland weiter unter Druck bringen – vornehmlich auch deshalb, weil die demographische Situation in den alten Bundesländern weit weniger drastische Züge annimmt und damit auch der Pool an potentiellen Selbständigen weit größer sein wird als im Osten Deutschlands.

Literatur

- ACS, Z. J.; ARENIUS, P.; HAY, M.; MINNITI, M. (2005): Global Entrepreneurship Monitor: 2004 Executive Report. Babson Park, MA.
- ARENIUS, P.; MINNITI, M. (2005): Perceptual Variables and Nascent Entrepreneurship. *Small Business Economics* 24, 233-247.
- BLUM, U.; LEIBBRAND, F. (2001): Entrepreneurship und Unternehmertum. Denkstrukturen für eine neue Zeit. Wiesbaden.
- BRÜDERL, J.; PREISENDÖRFER, P.; ZIEGLER, R. (1996): Der Erfolg neugegründeter Betriebe. Berlin.
- CONSTANT, A. (1998): The Earnings of Male and Female Guestworkers and Their Assimilation into the German Labor Market: A Panel Study 1984-1993. Ph.D. Dissertation Vanderbilt University.
- CONSTANT, A.; SHACHMUROVE, Y.; ZIMMERMANN, K. F. (2003): What Makes an Entrepreneur and Does It Pay? Native Men, Turks, and Other Migrants in Germany. IZA Discussion Paper No. 490. Bonn.
- DAVIDSSON, P.; HONIG, B. (2003): The role of social and human capital among nascent Entrepreneurs. *Journal of Business Venturing* 18, 301-331.
- DUNN, T.; HOLTZ-EAKIN, D. (2000): Financial Capital, Human Capital and the Transition to Self-Employment: Evidence from Intergenerational Links. *Journal of Labor Economics* 18 (2), 282-305.
- DUSCHEK, K.-J.; PIORKOWSKY, M.-B. (2003): Existenzgründungen der Lebens- und Arbeitsverhältnisse in Deutschland. Projektbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Berlin.
- FALCK, O.; FRITSCH, M. (2003): New Firm Formation by Industry over Space and Time: A Multi-Level Analysis. DIW-Working Paper No. 322. Berlin.
- KFW BANKENGRUPPE (2004): Gründungsmonitor 2004. Untersuchung zur Entwicklung von Gründungen im Voll- und Nebenerwerb. Frankfurt am Main.
- KREYENFELD, M.; KONIETZKA, D. (2004): Ostdeutsche Mütter sind seltener verheiratet und jünger: Differenzen bei der Familienbildung in Deutschland halten an. *Demografische Forschung aus erster Hand*, 1/2004, 1-2.
- KRIESE, M. (2006): Selbständigkeit und demographischer Wandel. *ifo Dresden berichtet* 3/2006, 35-41.
- LI, P. (2001): Immigrants Propensity to Self-employment: Evidence from Canada. *International Migration Review* 35, 1106-1128.

- LEHMANN, H. (2004), Auswirkungen demografischer Veränderungen auf Niveau und Struktur des Privaten Verbrauchs – eine Prognose für Deutschland bis 2050. IWH-Diskussionspapier Nr. 195. Halle.
- LÜCKGEN, I.; OBERSCHACHSIEK, D.; STERNBERG, R.; WAGNER, J. (2004): Nascent Entrepreneurs in German Regions: Evidence from the Regional Entrepreneurship Monitor (REM). IZA Discussion Paper No. 1394. Bonn.
- MUELLER, P. (2005): Entrepreneurship in the Region: Breeding Ground for Nascent Entrepreneurs? Freiberg Working Papers No. 05. Freiberg.
- RÖHL, K.-H. (2004): Unternehmensstrukturen. In: Institut der deutschen Wirtschaft (Hrsg.): Perspektive 2050. Ökonomik des demographischen Wandels. Köln, 173-191.
- RWI ESSEN (2006): Unternehmensdynamik und alternde Bevölkerung. RWI: Projektberichte. Essen.
- STEIL, F. (1997): Unternehmensgründungen in Ostdeutschland. In: Harhoff, D. (Hrsg.): Unternehmensgründungen – Empirische Ergebnisse für die alten und neuen Bundesländer. Baden-Baden, 29-72.
- STERNBERG, R.; WAGNER, J. (2002): The role of the Regional Milieu for the Decision to Start a New Firm: Empirical Evidence for Germany. IZA Discussion Paper No. 494. Bonn.
- STERNBERG, R.; WAGNER, J. (2004): The Decision to Start a New Firm: Personal and Regional Determinants. Empirical Evidence from the Regional Entrepreneurship Monitor (REM) Germany. In: Fritsch, M.; Niese, M. (Hrsg.): Gründungsprozess und Gründungserfolg. Interdisziplinäre Beiträge zum Entrepreneurship Research. Heidelberg, 19-38.
- THURIK, R.; VERHEUL, I. (2001): Start-up Capital: Does Gender Matter? *Small Business Economics* 16, 329-345.
- WAGNER, J. (2004): What a Difference a Y Makes – Female and Male Nascent Entrepreneurs in Germany. IZA Discussion Paper No. 1134. Bonn.
- YUEGERT, A. M. (1995): Testing Hypotheses of Immigrant Self-Employment. *Journal of Human Resources* 30 (1), 194-204.

II. Wählerverhalten und Parteiidentifikation

Gerhard Sichelstiel

1 Entscheidungsproblem des Wählers

1.1 Wählen oder nicht wählen?

Angenommen, morgen sind Landtagswahlen. Soll ich nun zur Wahl gehen oder nicht? Als Homo Oeconomicus¹ stelle ich ein Kosten-Nutzen-Kalkül an. Welche Kosten und welcher Nutzen sind für mich mit der Wahl verbunden?

Es ist für mich kein großer Aufwand, in die Wahlkabine zu gehen und meine Stimme abzugeben. Ich weiß, wo das Wahllokal ist, und ich kann das Aufsuchen des Wahllokals möglicherweise mit anderen Unternehmungen verbinden. Zum Beispiel kann ich das Wahllokal vor oder nach dem Besuch eines Bekannten bzw. des Sonntagsgottesdienstes aufsuchen. Wenn ich bereits weiß, wen oder was ich wählen möchte, nimmt die Stimmabgabe maximal fünf Minuten meiner Zeit in Anspruch. Vielleicht bin ich es gewohnt, bei politischen Wahlen stets von meinem Wahlrecht Gebrauch zu machen. Dennoch kann und muss ich mir die Frage stellen, ob sich der – freilich recht geringe – Aufwand der Stimmabgabe lohnt.

Worin also besteht für mich der Nutzen der Stimmabgabe? Um diese Frage beantworten zu können, muss ich mich mit den Konsequenzen auseinandersetzen, die sich aus meiner Stimmabgabe ergeben. Welche Konsequenzen hat es, wenn ich in der Wahlkabine bei dieser oder jener Partei ein Kreuzchen mache? Die Antwort hierauf ist sehr einfach und lautet: „So gut wie keine“. Wie zum Beispiel KIRSCH (1997, S. 214 ff.) sowie SÖLLNER (1998) ausführen, liegt nämlich die Wahrscheinlichkeit, dass meine Stimme die Wahl entscheidet, sehr nahe bei Null. In dem äußerst unwahrscheinlichen Fall, dass ich die entscheidende Stimme abgebe, nehme ich zwar einen gewissen Einfluss auf die politischen Entscheidungen in diesem Land; die Konsequenzen für mich persönlich sind aber auch in diesem Fall nicht so weitreichend wie bei vielen privaten Entscheidungen, wie zum Beispiel der Studienfach-, Arbeitsplatz- oder Partnerwahl. Aus den Konsequenzen der Stimmabgabe lässt sich jedenfalls kein hinreichender individueller Nutzen ableiten, der es rechtfertigen würde, dass ich den – freilich recht kurzen – Weg in das Wahllokal auf mich nehme.

¹ Zum Modell des Homo Oeconomicus siehe z.B. KIRCHGÄSSNER (1991).

Der Aufwand der Stimmabgabe scheint sich also nicht zu lohnen. Wie ist es zu erklären, dass dennoch so viele Bürger von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen? Ist eine Wahlbeteiligung von über 40 Prozent noch vereinbar mit der Annahme, dass die Bürger bei ihrer Wahlentscheidung rational handeln, oder muss man vielmehr annehmen, dass viele Wähler einfach zu dumm sind, um zu erkennen, dass sie bei ihrer Stimmabgabe wertvolle Minuten ihrer Zeit opfern, die sie anderweitig sinnvoller nutzen könnten. Die in der Realität beobachtbaren Wahlbeteiligungen scheinen in ihrer Höhe nicht mit der Annahme rationalen Handelns vereinbar zu sein. Damit stehen die Ökonomen in der Tat vor einem Problem: Es tritt ein Konflikt zwischen dem aufgrund der Theorie zu erwartenden Wählerverhalten (Wahlbeteiligung nahe 0 Prozent) und dem tatsächlichen Wählerverhalten (Wahlbeteiligungen über 40 Prozent) auf.

Wie geht man als Ökonom mit einem solchen Konflikt um? Nicht das Modell des Homo oeconomicus wird in Frage gestellt. Vielmehr versucht man, den Begriff des individuellen Nutzens so weit fassen, dass sich das beobachtbare Wahlverhalten als Maximierung des individuellen Nutzens interpretieren lässt.² Was also könnten die Motive der Wähler sein, von ihrem Wahlrecht Gebrauch zu machen, wenn der instrumentelle Nutzen des Wählens unzureichend ist, um sie zur Stimmabgabe zu bewegen.

Einen Überblick über mögliche Antworten auf diese Frage geben z.B. SÖLLNER (1998), DOWDING (2005) und GEYS (2006). Zwei mögliche Motive sind insbesondere der expressive Nutzen sowie die Erfüllung einer „Bürgerpflicht“. Der expressive Nutzen³ resultiert nicht aus den Handlungskonsequenzen, sondern aus der Handlung selbst. Frauen wird gelegentlich ein solcher expressiver Nutzen beim Kauf von Schuhen oder Kleidern unterstellt. Warum soll nicht auch der Wähler aus der Handlung selbst, also aus dem Vorgang der Stimmabgabe, einen Nutzen ziehen? Den Stift in die Hand zu nehmen und ein Kreuz bei der präferierten Partei zu machen, das kann – ebenso wie der Kauf eines Paares Schuhe – ein gutes Gefühl vermitteln. Als Wähler weiß ich: Damit habe ich meine Meinung kundgetan und mich zu einer Partei bekannt.

„Wählen als Bürgerpflicht“ – mit diesen Worten kann man ein weiteres Motiv des Wählers umreißen, das ihn dazu bewegt, von seinem Stimmrecht Gebrauch zu machen. Viele Wähler sind der Ansicht, es sei doch ihre Pflicht als Bürger dieses Landes, zur Wahl zu gehen, und deshalb wollen sie es nicht versäumen, ihre Stimme abzugeben. Mit ihrer Stimmabgabe verschaffen sie sich das gute

² Diese Vorgehensweise ist durchaus plausibel und legitim. In der Wissenschaftstheorie spricht man von dem Kern einer Theorie, an dem man nach Möglichkeit festhält, und von der so genannten Hülle, welche insbesondere die Spezifikation der theoretischen Größen, wie zum Beispiel des Nutzenbegriffs, beinhaltet. Konflikte mit den Beobachtungen werden in aller Regel in der Hülle abgefangen; der Kern der Theorie bleibt meist unangetastet (vgl. z.B. LAKATOS 1970; STEGMÜLLER 1980, 1987; GÄHDE 1994).

³ Der expressive Nutzen des Wählens wurde z.B. von RIKER/ORDESHOOK (1968), BRENNAN/BUCHANAN (1984), BRENNAN/HAMLIN (1998) sowie SCHUESSLER (2000) thematisiert.

Gefühl, einer Bürgerpflicht nachgekommen zu sein. Wenn das aber das einzige Motiv ist, zur Wahl zu gehen, dann lassen sich hieraus keinerlei Schlussfolgerungen darüber ableiten, für wen die Bürger ihre Stimme abgeben (vgl. hierzu z.B. STROM 1975).

Demgegenüber lässt die Annahme eines expressiven Wählens gewisse Schlussfolgerungen auf die Wahlentscheidung zu. Gemäß SCHUESSLER (2000, S. 90 f.) bezieht sich der expressive Nutzen nicht auf die Konsequenzen einer Handlung, sondern auf den Vorgang der Handlung selbst – und zwar darauf, was man mit der Handlung über sich selbst zum Ausdruck bringt. Eine expressiv motivierte Handlung beinhaltet stets eine Reflexion der handelnden Person über sich selbst. Ich bekenne mich zum Beispiel dazu, dass ich eine bestimmte Art von Schuhen gut bzw. schön finde – unabhängig davon, ob ich die Schuhe tatsächlich trage oder ob diese nur im Schuhschrank herumstehen.

1.2 Nachahmungsprozesse

Eng mit dem expressiven Nutzen des Wählens hängen bestimmte Nachahmungsprozesse zusammen (vgl. z.B. SIMON 1954, NOELLE-NEUMANN 1978 sowie SCHUESSLER 2000, S. 101): Die Wähler wollen meist keine Minderheitenposition artikulieren und neigen dazu, sich bei ihrer Stimmabgabe der vermeintlichen Mehrheitsposition anzuschließen. Nach diesem Modell der so genannten „Schweigespirale“ (NOELLE-NEUMANN 1978) kann das Wahlverhalten eines Individuums nicht isoliert von den Wahlentscheidungen anderer Individuen betrachtet werden; vielmehr gibt es hier Wechselwirkungen. Ein derartiges Herdenverhalten kennt man auch aus anderen Lebensbereichen:

- In den Nachkriegszeiten, als die Lebensmittel knapp waren, bildeten sich vor den Geschäften, in denen es etwas zu kaufen gab, Menschenschlangen. Sah man eine Schlange von Menschen, stellte man sich dazu, ohne zu wissen, was es dort zu kaufen gab.
- Im Internet gibt es z.B. bei Ebay eine Plattform, in der man Güter zur Versteigerung anbieten kann. Den Zuschlag erhält der Meistbietende; der Preis eines Gutes orientiert sich aber an dem zweithöchsten Gebot; das Höchstgebot bleibt geheim. Dass bei dieser Form der Versteigerung viele Menschen erst kurz vor dem Ende des Auktionszeitraums ihr Gebot abgeben, lässt sich folgendermaßen erklären: Zum einen orientieren sie sich selbst an den Geboten der anderen; zum anderen befürchten sie, den Preis nach oben zu treiben, wenn sie ihr Gebot frühzeitig abgeben. Es gibt also eine Wechselwirkung nicht nur zwischen den Geboten, sondern auch zwischen den Zahlungsbereitschaften der Bieter. Andernfalls würde es ja keine Rolle spielen, zu welchem Zeitpunkt man seine Zahlungsbereitschaft zum Ausdruck bringt – der Preis orientiert sich nämlich an der zweithöchsten Zahlungsbereitschaft und ist unabhängig davon, wie hoch das Gebot des Meistbietenden ist.

- Die Charts bei Musik-CDs beeinflussen das Kaufverhalten der Konsumenten. Hierdurch ergibt sich für die Musiker ein Anreiz, die eigenen CDs zu kaufen, um in die Charts zu kommen und sich auf diese Weise einen großen Absatzmarkt zu erschließen.

Für ein solches Herdenverhalten lassen sich zwei Motive anführen:

1. Aufgrund des eigenen begrenzten Wissens ist man nur in beschränktem Maße dazu in der Lage, die zur Wahl stehenden Handlungsoptionen zu bewerten, und orientiert sich deshalb an dem Verhalten anderer, welche sich bei bestimmten Geschäften anstellen, bestimmte Preise für ein angebotenes Gut bieten oder bestimmte CDs kaufen.
2. Es ist angenehmer, mit der Masse zu schwimmen, als eine isolierte Position zu vertreten.

Das erste Motiv bezieht sich auf den instrumentellen Nutzen (also auf die Konsequenzen des individuellen Handelns), das zweite Motiv dagegen in erster Linie auf den expressiven Nutzen (also auf den Nutzengewinn aus dem Vorgang der Handlung selbst).

Die von NOELLE-NEUMANN (1978) für Bundestagswahlen empirisch belegten Nachahmungsprozesse basieren vor allem auf dem zweiten Motiv, da der expressive Nutzen des Wählens aus den in Abschnitt 1.1 genannten Gründen eine größere Bedeutung besitzt als der instrumentelle Nutzen des Wählens.

1.3 Informationsbasis für die Wahlentscheidung

Aus den vorangegangenen Überlegungen geht hervor, dass sich der rationale Wähler bei seiner Wahlentscheidung an zwei Faktoren orientiert:

- dem instrumentellen Nutzen des Wählens und
- dem expressiven Nutzen des Wählens.

Die beobachtbaren Wahlbeteiligungen und der geringe instrumentelle Nutzen sprechen zudem dafür, dass der expressive Nutzen eine vorrangige Bedeutung besitzt. Insofern kann es (im weitesten Sinne) durchaus rational sein, bei der Stimmabgabe gegen die eigenen Interessen zu votieren. Beispielsweise ist es denkbar, dass ein Bürger bei der Wahl für eine stärkere Umverteilung votiert (also seine Stimme der Partei gibt, die für eine stärkere Umverteilung eintritt), selbst jedoch einen Nachteil davon hat, wenn tatsächlich eine stärkere Umverteilung erfolgt. Mit seiner Stimme bringt er zum Ausdruck, dass er eine stärkere Umverteilung als gerecht empfindet.

Es ist aber natürlich möglich, dass für den Wähler auch der instrumentelle Nutzen des Wählens eine Rolle spielt und er sich fragt, welche Konsequenzen es haben könnte, wenn er die eine oder andere Partei stärkt. Die möglichen Konsequenzen seiner Wahlentscheidung beurteilt der Wähler auf der Basis der ihm zur Verfügung stehenden Informationen.

Im Hinblick auf die Informationsbeschaffung des Wählers kann man unterscheiden zwischen dem investiven und dem konsumtiven Nutzen der Information (vgl. KIRSCH 1997, S. 217 ff.). Der investive Nutzen einer Information besteht darin, dass sie dem Wähler dabei hilft, die aus seiner Sicht richtige Entscheidung zu treffen. Aufgrund des geringen instrumentellen Nutzens der Stimmabgabe (vgl. Abschnitt 1.1) spielt der investive Nutzen für die Informationsbeschaffung des Wählers eine untergeordnete Rolle. Bedeutsamer ist hier der so genannte konsumtive Nutzen (vgl. KIRSCH 1997, S. 222): Der Wähler verschafft sich nicht deshalb Informationen, weil er bei seiner Stimmabgabe die richtige Entscheidung treffen möchte, sondern weil er sich für die politischen Geschehnisse in diesem Land interessiert oder weil bei seinen Bekannten nicht als politisch uninformiert gelten möchte.

Welche Informationen besitzen nun aber eine Relevanz für die Wahlentscheidung? Zur Beschreibung des Wählerverhaltens wurden verschiedene Konzepte entwickelt. Zwei davon will ich in diesem Aufsatz kurz vorstellen: das Rationalwahl-Modell von DOWNS (1957) und das sozialpsychologische Modell des Wahlverhaltens von CAMPBELL et al. (1960).

2 Rationalwahl-Modell von Downs

Bei dem Modell von DOWNS (1957) stehen die Einstellungen der Wähler zu politischen Sachfragen im Mittelpunkt. Das Grundmodell von Downs geht von den folgenden drei – recht rigiden – Annahmen aus:

1. Man hat es mit einem Zwei-Parteien-System zu tun. Diejenige der beiden Parteien, die die meisten Stimmen erhält, stellt die Regierung.
2. Die politischen Präferenzen der Wähler lassen sich auf einer Achse, d.h. in einem Links-Rechts-Schema, anordnen.
3. Jeder Wähler gibt seine Stimme der Partei, die seiner Position am nächsten ist.

Aus diesen Annahmen lassen sich gewisse Schlussfolgerungen für den Wettbewerb zwischen den Parteien ableiten. Unter den genannten Modellannahmen gewinnt diejenige Partei, deren Position die geringere Entfernung zum Medianwähler aufweist, d.h. zu dem Wähler, von dessen politischer Position aus auf beiden Seiten des Parteienspektrums gleich viele andere Wähler sind. Aus diesem Grund sind die politischen Parteien bemüht, eine mittlere Position einzunehmen.

Zwar besitzt dieses Modell einen gewissen Erklärungsgehalt für den Parteienwettbewerb im Zwei-Parteien-System (wie er zum Beispiel in den USA oder in Großbritannien stattfindet), jedoch sind die Annahmen des Modells recht rigide und treffen in der Realität so nicht zu. Eine kritische Auseinandersetzung mit den oben genannten drei Annahmen ist deshalb unverzichtbar:

1. Das Modell ist zwar mit entsprechenden Modifikationen auf das Mehr-Parteien-System übertragbar (vgl. z.B. DOWNS 1957, S. 111-125 sowie S. 153 ff.), jedoch gilt die oben beschriebene Tendenz zum Medianwähler nur für das Zwei-Parteien-System.
2. Die Annahme eindimensionaler politischer Präferenzen ist realitätsfern (vgl. z.B. ROBERTSON 1976, SARTORI 1976). Die Einordnung politischer Präferenzen sowie politischer Parteien in ein Links-Rechts-Schema entspricht zwar dem alltäglichen Sprachgebrauch und die Begriffe „links“ und „rechts“ besitzen in diesem Zusammenhang möglicherweise einen höheren und eindeutigeren Aussagegehalt als die Begriffe „progressiv“ und „konservativ“. Angesichts der Vielfalt politischer Themen (z.B. in der Wirtschafts-, Sozial-, Bildungs-, Innen- oder Außenpolitik) umfasst die politische Position eines Wählers oder einer Partei aber viele Dimensionen und lässt sich nicht auf eine Dimension reduzieren.
3. Für die Stimmabgabe des Wählers ist nicht nur entscheidend, welche Positionen die Parteien in den politischen Streitfragen einnehmen. Vielmehr wird die Wahlentscheidung auch durch andere Faktoren beeinflusst. Beispielsweise können auch folgende Fragestellungen eine Rolle spielen:
 - Wie präsentieren sich die Parteien in den Medien?
 - Wie glaubwürdig sind die Spitzenkandidaten?
 - Wie glaubwürdig sind die Versprechungen der Parteien im Wahlkampf?

Ebenso wie beispielsweise in der mikroökonomischen Theorie geht man also in dem Downsschen Demokratiemodell von idealtypischen Annahmen aus. Auch bei den verschiedenen Modifikationen des Downsschen Rationalwahl-Modells (vgl. z.B. RABINOWITZ/MACDONALD 1989, MACDONALD et al. 1991) bleibt die Positionierung der Parteien zu den wichtigen Sachfragen das alleinige Entscheidungskriterium des Wählers bei seiner Stimmabgabe. Für die Analyse bestimmter Aspekte des Parteienwettbewerbs erweist sich diese enge Sichtweise durchaus als fruchtbar (vgl. DOWNS 1957). Will man jedoch die verschiedenen Determinanten der Wahlentscheidung einer Person näher analysieren, hilft dieses (einfache und klare) Modell wegen der Realitätsferne seiner Annahmen nicht viel weiter.

3 Sozialpsychologisches Modell („Michigan-Modell“) im Überblick

Das sozialpsychologische Modell des Wahlverhaltens von CAMPBELL et al. (1960) – im Folgenden kurz „Michigan-Modell“ genannt – dagegen versucht, der Komplexität der individuellen Wahlentscheidung Rechnung zu tragen. Gemäß diesem Modell wird die Entscheidung eines Wählers von drei Aspekten beeinflusst (vgl. z.B. BELKNAP/CAMPBELL 1952, CAMPBELL et al. 1960, MILLER/SHANKS 1996):

1. der Parteiidentifikation,
2. der Einstellung zu politischen Sachthemen und
3. der Kandidatenorientierung.

Während es sich bei der Parteiidentifikation um eine längerfristige Einstellung handelt, sind die Einstellung zu politischen Sachthemen und die Kandidatenorientierung kurzfristiger Art. Die Parteiidentifikation wirkt als Filter bei der persönlichen Wahrnehmung und bei der Bewertung von politischen Ereignissen (KORTE 1999, S. 102). Es handelt sich dabei um eine stabile persönliche Bindung an eine Partei. Dem Kernmodell von CAMPBELL et al. (1960, S. 24 -32) zufolge kann die Parteiidentifikation das individuelle Wahlverhalten in dreierlei Hinsicht beeinflussen:

1. auf direktem Wege, indem sie die Stimmabgabe unmittelbar beeinflusst,
2. auf indirektem Wege, indem sie Einfluss auf die Wahrnehmung und Beurteilung politischer Sachfragen hat,
3. auf indirektem Wege, indem sie Einfluss auf die Wahrnehmung und Beurteilung der Spitzenkandidaten hat.

Diesen Sachverhalt bringen CAMPBELL et al. durch die Metapher eines Kausalitätstrichters zum Ausdruck: Der Wähler ist einer Vielzahl von Einflüssen ausgesetzt. Diese haben Auswirkungen auf seine langfristige Parteibindung, auf seine Einstellung zu politischen Sachthemen sowie auf seine Einstellung zu den Kandidaten. Ferner beeinflusst die Parteibindung die beiden letztgenannten Einstellungen. Aus den genannten drei Aspekten resultiert dann letztendlich die Wahlentscheidung.

Die drei genannten Determinanten der individuellen Wahlentscheidung (Parteiidentifikation, Einstellung zu politischen Sachthemen, Kandidatenorientierung) sollen in den folgenden Abschnitten näher beleuchtet werden. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, ob der Wähler rational handelt, wenn er sich bei seiner Wahlentscheidung an diesen Faktoren orientiert (und sein Wahlverhalten insbesondere auch durch seine Parteibindung geprägt wird). Möglicherweise kommt man zu dem Ergebnis, dass hier durchaus ein rationales Verhalten vorliegt.⁴ Muss man, sofern man zu diesem Ergebnis gelangt, nicht auch das

⁴ Als rational soll ein Verhalten bezeichnet werden, das sich mit Hilfe des Modells des Homo Oeconomicus beschreiben lässt (vgl. z.B. KIRCHGÄSSNER 1991).

sozial-psychologische Modell von CAMPBELL et al. – ebenso wie das Downsische Modell (vgl. Abschnitt 2) – als ein Modell der rationalen Wahl bezeichnen?

4 Parteiidentifikation

4.1 Parteiidentifikation als zentrales Element des Michigan-Modells

Der Begriff der Parteiidentifikation bildet das Herzstück des oben skizzierten Michigan-Modells. Welche Rolle spielt sie bei der Bewertung der politischen Alternativen? Wie ist diese Rolle aus ökonomischer Sicht zu bewerten? Diese und ähnliche Fragen sollen nun diskutiert werden.

Eine Person identifiziert sich mit einer Partei. Dies bedeutet, dass sie nicht nur positive Gefühle für die betreffende Partei hat, sondern zudem die Parteiloyalität einen Teil ihrer Identität ausmacht (vgl. z.B. MILLER 1976, S. 22). Gemäß CAMPBELL et al. (1960, S. 146-149) wird die Parteiidentifikation bereits durch die Sozialisation in der Familie erworben. Die Eltern geben ihre politischen Überzeugungen gewissermaßen an ihre Kinder weiter. Wie aber entwickeln sich die Überzeugungen im Laufe der Zeit? Verändern sie sich hinsichtlich der Richtung oder hinsichtlich der Intensität? Zweifellos handelt es sich hier um fundamentale erkenntnistheoretische Fragestellungen.

Die Überzeugungen einer Person prägen ihre Wahrnehmung. Ähnlich wie in den Naturwissenschaften die theoretischen Modelle grundlegend dafür sind, wie man die Welt betrachtet, und Messungen verschiedenster Art überhaupt erst möglich machen, benötigt der politisch interessierte Bürger bestimmte Grundbegriffe und Grundüberzeugungen, um politische Ereignisse überhaupt bewerten zu können. Selbstverständlich müssen sich diese Grundüberzeugungen – ähnlich wie naturwissenschaftliche Theorien⁵ – in der Praxis bewähren. Ebenso wie bei naturwissenschaftlichen Theorien Konflikte mit den Beobachtungsdaten auftreten können, besteht auch bei politischen Überzeugungen die Möglichkeit, dass Konflikte mit den wahrgenommenen politischen Realitäten auftreten. Solche Konflikte werden in aller Regel so gelöst, dass die Kernelemente einer naturwissenschaftlichen Theorie bzw. die grundlegenden politischen Überzeugungen erhalten bleiben. Nicht immer ist dies möglich, und es kann auch zu einem grundlegenden Wandel der Theorie bzw. der politischen Überzeugungen kommen. Beispielsweise haben in den USA die krisenhaften Erfahrungen des Bürgerkriegs zu einer Abschwächung und sogar zu einer Richtungsänderung der Parteibindungen geführt (vgl. CAMPBELL et al. 1960, S. 149-160).

Bei der Auseinandersetzung mit politischen Themen kommt der Parteiidentifikation eine wichtige Filterfunktion zu (vgl. z.B. SHIVELY 1979; CAMPBELL et al. 1960, S. 128-136). Aufgrund der großen Anzahl von Nachrichten und Informati-

⁵ zur Auseinandersetzung mit naturwissenschaftlichen Theorien vgl. LAKATOS (1970) sowie STEGMÜLLER (1980, 1987).

onen, die täglich auf den Bürger einströmen, ist es notwendig, diese zu ordnen und zu selektieren. Würden diese Informationen nicht vorab selektiert, käme es schnell zu einer Erschöpfung der Ressource Aufmerksamkeit durch die Informationsflut der Massenmedien (BIEN 2001, S. 44). Die Selektion der Medieninhalte ist insbesondere auch darauf ausgerichtet, die bisherigen Einstellungen und Auffassungen zu verteidigen (STRUNK 1973, S. 73). Man neigt dazu, vor allem diejenigen Medieninhalte wahrzunehmen, die die eigene Überzeugung verstärken, und jene zu ignorieren, die dem individuellen Realitätsrahmen entgegenstehen (DÖRNER/ERHARDT 1998, S. 138).

Mit der Filterfunktion ist somit ein Kolorierungseffekt verbunden: Die Parteibindung lässt die Partei, mit der man sich identifiziert, in einem günstigen Licht erscheinen, und führt insbesondere dazu, dass man deren Spitzenkandidaten und deren Problemlösungskompetenz positiv beurteilt (vgl. MILLER 1976, S. 27). Hieraus ergibt sich ein indirekter Effekt auf die Wahlentscheidung, indem die Parteibindung die Beurteilung von Spitzenkandidaten und politischen Sachfragen beeinflusst. Daneben hat die Parteiidentifikation aber auch eine direkte Wirkung auf die Wahlentscheidung (vgl. z.B. KEY/MUNGER 1959, S. 286): Sie führt dazu, dass man häufiger zur Wahl geht, und sie stabilisiert das Stimmverhalten.

Die Filterfunktion sollte ferner dazu führen, dass sich die Parteibindung im Laufe der Zeit verstärkt. Da man vorwiegend Medieninhalte wahrnimmt, welche die bevorzugte Partei in einem günstigen Licht erscheinen lassen, identifiziert man sich in zunehmendem Maße mit dieser Partei (vgl. CONVERSE 1969, 1976).

4.2 Beurteilung der Parteiidentifikation aus ökonomischer Sicht

Kann man ein Wahlverhalten, das in der beschriebenen Weise durch die Identifikation mit einer Partei bestimmt wird, als rational ansehen? Wie ist es aus ökonomischer Sicht zu beurteilen, wenn man sich die Parteiidentifikation bereits im Elternhaus aneignet, wie es von CAMPBELL et al. (1960) angenommen wird?

Die oben beschriebene – von SHIVELY (1979) und CAMPBELL et al. (1960, S. 128-136) thematisierte – Filterfunktion lässt den Erwerb einer Parteiidentifikation durchaus als sinnvoll erscheinen. Parteianhänger erhalten von ihren Parteien politische Orientierung. Dies erleichtert ihnen den Zugang zu der Welt der Politik und ermöglicht es ihnen, zu aktuellen politischen Fragestellungen Position zu beziehen. Die Parteiidentifikation hilft dem Bürger also, politische Komplexität zu reduzieren (vgl. GOLDBERG 1969). Insbesondere bei der Wahlentscheidung ist die Parteiidentifikation hilfreich, da sie dem Wähler die Bewertung der zur Verfügung stehenden Informationen sowie die Entscheidung zwischen den politischen Alternativen einfach macht.

Zweifellos benötigt man eine Orientierungshilfe, damit man sich mit politischen Sachfragen auseinandersetzen und das Führungspersonal sowie die Problemlösungskompetenzen der politischen Parteien beurteilen kann. Muss aber die Parteiidentifikation diese Orientierungshilfe sein oder sind auch alternative Orientierungshilfen denkbar, welche die Filterfunktion der Parteiidentifikation übernehmen können? Beispielsweise könnte man hier an eine (z.B. im Schulunterricht vermittelte) gute politische Bildung oder an die Zugehörigkeit zu anderen gesellschaftlichen Organisationen (wie z.B. Gewerkschaften oder Umweltbewegungen) denken.

CAMPBELL et al. (1960, S. 382) und SHIVELY (1979) sehen zwar in der Parteiidentifikation eine bedeutsame Orientierungshilfe für den Wähler, schließen aber nicht aus, dass bei der Wahlentscheidung neben der Parteiidentifikation auch andere Orientierungshilfen eine Rolle spielen können. Ohnehin stellt sich die Frage, ob die Bedeutung, die der Parteiidentifikation von CAMPBELL et al. zugemessen wird, gerechtfertigt ist. Die Aussagen von Campbell et al. wurden mit Blick auf das Wahlverhalten in den USA getroffen. Es stellt sich deshalb die Frage, ob die Parteiidentifikation in europäischen Ländern eine ähnlich hohe Bedeutung wie in den USA besitzt. CONVERSE/DUPEUX (1962) gehen dieser Frage nach und vergleichen US-Amerikaner und Franzosen hinsichtlich des Stellenwerts von Parteibindungen. Sie kommen dabei zu den beiden folgenden Ergebnissen:

- 75 % der befragten US-Amerikaner, aber nur 24 % der befragten Franzosen kannten die Parteineigung ihres Vaters.
- Die Zahl derer, die sich mit einer Partei identifizieren, lag in den 50er Jahren in den USA bei 75 % und in Frankreich bei 55 %.

Die These von CAMPBELL et al. (1960, S. 146-149), die Parteibindung werde in aller Regel bereits im Elternhaus erworben, lässt sich insofern zwar für die USA, nicht aber für Frankreich vertreten. Darüber hinaus besitzt die Parteibindung in Frankreich nicht den Stellenwert, der ihr von CAMPBELL et al. (1960) zugemessen wird.

Wenn in Frankreich die Parteiidentifikation für einen großen Teil der Wählerschaft nicht die Funktion der politischen Orientierung erfüllt, stellt sich die Frage nach funktionalen Äquivalenten. Eine Antwort auf diese Frage geben CONVERSE/PIERCE (1986). Sie sehen in der so genannten ideologischen Selbsteinstufung ein solches Äquivalent.

Was versteht man unter der ideologischen Selbsteinstufung? Bei der Beantwortung dieser Frage lässt sich an die Ausführungen in Abschnitt 2 zu dem Links-Rechts-Schema anknüpfen. Die eigene politische Sichtweise wird gemäß der ideologischen Selbsteinstufung nicht durch die Zugehörigkeit zu einer Partei bestimmt, sondern durch die Positionierung auf einer Links-Rechts-Achse. Die i-

deologische Links-Rechts-Skala dient vor allem der Einordnung der politischen Parteien. Zwischen den Wählern und der politischen Elite besteht gemäß CONVERSE/PIERCE (1986) eine hohe Übereinstimmung hinsichtlich der Parteiplatzierung auf der Links-Rechts-Achse.

Das Links-Rechts-Schema liefert deshalb eine gute Heuristik zur Einordnung der politischen Parteien und dient den Wählern insofern als Orientierungshilfe. Dies belegen auch die Ergebnisse der Studie von CONVERSE/PIERCE (1986):

- 80 % der befragten Franzosen waren bereit, sich auf der Links-Rechts-Achse ideologisch einzustufen; jedoch nur 55 % identifizierten sich mit einer Partei.
- Die ideologische Selbsteinstufung ist über die Zeit ähnlich stabil wie die Parteiidentifikation.

Diese beiden Ergebnisse der Studie von CONVERSE/PIERCE (1986) zeigen, dass für den Großteil der Franzosen die ideologische Selbsteinstufung diejenige Funktion einnimmt, welche die Parteiidentifikation für den Großteil der US-Amerikaner besitzt.

Wie ist es zu erklären, dass in den USA vor allem die Parteiidentifikation und in Frankreich vor allem die ideologische Selbsteinstufung als Orientierungshilfe bei der Auseinandersetzung mit politischen Themen dient? Die Hauptursache liegt darin, dass man es in den USA mit einem Zwei-Parteien-System und in Frankreich mit einem Mehr-Parteien-System zu tun hat. In den USA lässt sich die politische Gesinnung einer Person dadurch charakterisieren, wie sehr diese der einen oder der anderen Partei (d.h. den Demokraten oder den Republikanern) nahe steht. Im Falle eines Mehr-Parteien-Systems, wie es in Frankreich oder Deutschland vorliegt, liefert die Einordnung auf der Links-Rechts-Skala dagegen eine aussagekräftigere Beschreibung der politischen Einstellung.

Die Forschungsergebnisse von CONVERSE/PIERCE (1986) werten die Bedeutung des in dem Abschnitt 2 skizzierten Downs'schen Demokratiemodells auf, da sie belegen, dass in der Realität tatsächlich eine Orientierung an dem Links-Rechts-Schema erfolgt.

5 Einstellung zu politischen Sachthemen

5.1 Bedeutung politischer Sachthemen für das Wahlverhalten

Eine mögliche Einflussgröße für die Wahlentscheidung sind die Positionen der verschiedenen Parteien zu politischen Streitfragen. In Anlehnung an den englischen Begriff „issue“, der hier eine politische Streitfrage bezeichnet, spricht man von „Issue-Voting“ bzw. von einem „Issue-Effekt“, wenn die Positionierung der Parteien zu strittigen Fragen einen Einfluss auf das Wahlverhalten hat.

Hinsichtlich der Bedeutung der Issue-Effekte werden in der Literatur unterschiedliche Ansichten vertreten. CAMPBELL et al. (1960) sehen diese als gering an. Damit die Positionen der Parteien zu einer politischen Streitfrage die Stimmabgabe eines Wählers beeinflussen können, müssen drei Voraussetzungen erfüllt sein:

1. Der Wähler weiß um die Streitfrage.
2. Er hat eine Meinung dazu.
3. Er nimmt eine der konkurrierenden Parteipositionen als vorteilhafter war.

Diese Voraussetzungen sind gemäß CAMPBELL et al. (1960, S. 170 ff.) – je nach Streitfrage – nur bei 1/5 bis 1/3 der Wähler erfüllt.

Eine andere Ansicht vertritt KEY (1966, S. 58 ff.). Er skizziert das Bild eines Wählers, der eigene politische Präferenzen hat, die Regierung nach ihren Leistungen beurteilt und sein Wahlverhalten danach ausrichtet. Diesem Bild entspricht zumindest das Verhalten der Wechselwähler bei den US-Präsidentenwahlen der Jahre 1936, 1948, 1952 und 1960, auf die sich die Studie von KEY (1966) bezieht.

Allgemeine Aussagen zur Bedeutung von Issue-Effekten sind vor allem deshalb problematisch, weil deren Einfluss von der konkreten Wahl abhängt. Die Studien zu den Europawahlen der Jahre 1979 und 1989 verdeutlichen dies eindrucksvoll. Bei der ersten Direktwahl 1979 spielten Sachfragen eine zentrale Rolle für das Wahlverhalten der Bürger. Die Wähler setzten sich mit der Politik und der Entwicklungsperspektive der Europäischen Gemeinschaft auseinander und richteten ihre Wahlentscheidung danach aus (vgl. BLUMLER/FOX 1982). Diese Orientierung der Wähler an politischen Sachfragen konnte bei den nachfolgenden Wahlen nicht aufrechterhalten werden: Bei der dritten Direktwahl 1989 rangierten EG-bezogene Themen in der Wahrnehmung der Wähler unter „ferner liegen“ (KÜCHLER 1991).

Um eine spezielle Form des Issue-Voting handelt es sich bei der von DOWNS (1957) beschriebenen Orientierung an einem Links-Rechts-Schema (vgl. Abschnitt 2): Man ordnet als Wähler jeder Partei einen Platz auf der Links-Rechts-Skala zu und gibt seine Stimme der Partei, die der eigenen Position am nächsten ist. Gegen dieses von DOWNS (1957) angenommene Wählerverhalten lässt sich zwar – wie in dem Abschnitt 2 erörtert – einwenden, dass sich die Positionierung einer Partei zu einer Vielzahl von politischen Themen nicht mittels einer einzigen Dimension beschreiben lässt. Für die Bedeutung der Links-Rechts-Heuristik spricht aber insbesondere die Tatsache, dass bei dem Entstehen neuer Parteien zumeist eine Einordnung in das Links-Rechts-Schema vorgenommen wird.

Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: In den achtziger Jahren gewann das Thema Umweltschutz zunehmend an Bedeutung in der öffentlichen Diskussion. In den meisten westeuropäischen Ländern hat sich eine ökologische Partei gebildet, die hinsichtlich des Themas Ökologie die Position vertrat, dass die Bewahrung der Schöpfung ein größeres Gewicht bei politischen Entscheidungen besitzen sollte. Diese Position wurde – was keineswegs selbstverständlich war – als „links“ eingestuft. Ein Grund dafür besteht möglicherweise darin, dass eine konsequente Verfolgung des Ziels „Umweltschutz“ in Konflikt steht zu einer liberalen, auf Wachstum ausgerichteten Wirtschaftspolitik, also zu einer im Allgemeinen als „rechts“ eingestuften Politikrichtung.

5.2 Beurteilung des Issue-Votings aus ökonomischer Sicht

Das Wahlverhalten wird zweifellos nicht ausschließlich durch das Issue-Votings bestimmt, sondern zum Beispiel auch durch Parteibindungen (vgl. Abschnitt 4) oder durch die Orientierung an Spitzenkandidaten (vgl. Abschnitt 6). Dennoch gilt es im Allgemeinen als ein Ausdruck rationalen Handelns, wenn man sich bei seiner Wahlentscheidung an politischen Sachfragen orientiert. Unter einem (in strengem Sinne) rationalen Wähler versteht man gemeinhin

- einen informierten Wähler,
- der seine Wahlentscheidung aufgrund eines Kosten-Nutzen-Kalküls und damit
- aufgrund der Wahrnehmung und Beurteilung von Sachfragen trifft (BÜRKLIN/KLEIN 1998).

Für einen rationalen Wähler in diesem sehr engen Sinne zählt vorrangig der instrumentelle und weniger der expressive Nutzen des Wählens: Es geht ihm bei der Stimmabgabe darum, die Richtung der Politik mitzubestimmen. Deshalb orientiert er sich bei seiner Entscheidung primär daran, für welche Politikrichtung die einzelnen Parteien stehen, d.h. an den Positionen, welche die Parteien in den als wichtig angesehenen Sachfragen einnehmen.

In diesem Zusammenhang sind insbesondere die oben erwähnten Studien zu den Europawahlen der Jahre 1979 und 1989 bemerkenswert. Bei der Europawahl 1989 spielten die konkreten EG-bezogenen Sachthemen eine untergeordnete Rolle. Viele Bürger scheinen nur deshalb zur Wahl gegangen zu sein, weil sie das am Wahltag immer tun (vgl. SCHMITT/MANNHEIMER 1991). Zwar kann man ein solches habituelles Verhalten bei einer hinreichend weiten Fassung des Rationalitätsbegriffs als rational ansehen. Jedoch spricht vieles dafür, nicht blind seinen Gewohnheiten zu folgen, sondern diese regelmäßig einer Prüfung zu unterziehen. Insbesondere muss, wenn man die Konsequenzen der Wahlentscheidung im Blick hat, auch die Parteibindung einer Überprüfung (und ggf. einer Revision) unterzogen werden (vgl. hierzu Abschnitt 4.2).

Man kann deshalb mit gutem Recht die Auffassung vertreten, dass es nur dann Sinn macht, zur Wahl zu gehen, wenn man mit den politischen Sachfragen vertraut ist und sich hierzu ein Urteil gebildet hat – was gemäß CAMPBELL et al. (1960, S. 170 ff.) bei einem Großteil der Bürger nicht der Fall ist. Zudem muss man bedenken, dass die Stimme eines Wählers ein sehr geringes Gewicht besitzt (vgl. Abschnitt 1.1) und für das Wahlergebnis nicht die einzelne Stimme, sondern die Gesamtheit aller Stimmen maßgebend ist.

KIRSCH (1997, S. 214 ff.) spricht in diesem Zusammenhang davon, dass es sich bei einer Wahl um ein öffentliches Gut handelt: Von einer guten Entscheidung profitieren nicht nur diejenigen Wähler, die sich ihre Wahlentscheidung gut überlegt haben, sondern auch diejenigen, die sich trotz eines geringen Informationsstandes an der Wahl beteiligt haben, sowie diejenigen, die gar nicht gewählt haben. Angesichts dieses Sachverhalts und des geringen Einflusses einer einzelnen Stimme auf das Wahlergebnis (vgl. Abschnitt 1.1) kann es nicht verwundern, wenn ein Großteil der Wähler seine Wahlentscheidung nicht aufgrund der Wahrnehmung und Beurteilung von Sachfragen trifft, sondern sich bei seiner Wahlentscheidung von anderen Dingen, wie z.B. Parteibindungen, leiten lässt oder gar der Wahl fern bleibt.

Kann man vor diesem Hintergrund überhaupt erwarten, dass die Gesamtheit der Bürger bei politischen Wahlen eine kluge Entscheidung trifft? In der Geschichte lassen sich viele Beispiele für politische Wahlen finden, bei denen keine kluge Entscheidung getroffen wurde. Beispielsweise wurde in Deutschland die NSDAP bei den Reichstagswahlen am 31. Juli 1932 mit 37,4 Prozent der Stimmen stärkste Fraktion, erreichte bei den Reichstagswahlen vom 6. November 1932 ein ähnlich hohes Ergebnis und übernahm zusammen mit der DNVP im Januar 1933 die Regierung.

Eine Studie von PAGE/SHAPIRO (1992) stimmt in dieser Hinsicht optimistisch: Bevölkerungsumfragen über einen Zeitraum von 50 Jahren belegen, dass die aggregierten Aussagen der US-Amerikaner zu politischen Streitfragen nicht nur feine Differenzierungen zwischen den verschiedenen Politikvorschlägen offenbaren, sondern auch ein Muster bilden, das auf zugrunde liegende Werte schließen lässt. Im Gegensatz der kollektiven Meinung sind jedoch die individuellen Präferenzen der einzelnen Bürger zu politischen Streitfragen in hohem Maße instabil. Wie lässt sich dieser Gegensatz zwischen individueller Instabilität und kollektiver Stabilität erklären?

Gemäß PAGE/SHAPIRO (1992) basieren die individuellen politischen Präferenzen auf

- grundlegenden und dauerhaften Bedürfnissen und Werten,
- unsicheren Meinungen über den Zusammenhang zwischen Politikrichtungen und diesen Bedürfnissen und Werten sowie
- Informationsfragmenten, die diese Meinungen stützen.

Die individuellen Präferenzen sind insofern sehr fragil und werden durch neue Informationen in scheinbar zufälliger Weise verändert. Sie lassen sich gemäß PAGE/SHAPIRO (1992, S. 16) interpretieren als zufällige Abweichungen der aktuellen individuellen Präferenzen von den zugrunde liegenden, stabilen Einstellungen in großen Stichproben.

Bei der Wahlentscheidung handelt es sich stets um eine Entscheidung unter Unsicherheit – gleichgültig, wie gut ein Wähler über die aktuellen politischen Themen informiert ist. Diese Unsicherheit ist umso größer, je schlechter der Wähler informiert ist. Da es für einen Wähler unmöglich ist, alle objektiv relevanten Einflussgrößen zu beachten, kann man den Wählern keine vollständige, sondern lediglich eine eingeschränkte Rationalität zubilligen (vgl. SCHUMANN 1992, S. 436 ff.).

Gerade vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob es rational ist, sich bei der Wahlentscheidung ausschließlich an Sachfragen zu orientieren. Nicht allein die Positionen der Parteien zu den wichtigen Sachthemen sollten entscheidend sein. Vielmehr geht es vor allem darum, welche politischen Vorhaben tatsächlich umgesetzt werden, wenn die entsprechende Partei die Regierung stellt. Und hier spielt beispielsweise auch die Persönlichkeit des Spitzenkandidaten eine wesentliche Rolle.

5.3 Die Bedeutung der Medien bei der Auseinandersetzung mit Sachthemen

Welche politischen Sachthemen sind von Bedeutung? Welche Positionen nehmen die verschiedenen Parteien hierzu ein? Antworten auf diese Fragen erhalten die Bürger über die Medien, vor allem über Fernsehen, Zeitungen und Internet. Insofern spielt die Medienberichterstattung eine wichtige Rolle im Wahlkampf (vgl. BRETTSCHEIDER 2005a).

Die Menschen erachten vor allem jene Themen als wichtig, über welche die Massenmedien häufig berichten. Zudem beurteilen sie die Parteien und Kandidaten anhand der Informationen, die leicht verfügbar sind, d.h. die in den Medien einen breiten Raum einnehmen. Über welche Themen in den Medien berichtet wird, hat deshalb wesentlichen Einfluss auf das Wahlverhalten (vgl. KEPLINGER 1989). Aus diesem Grund versuchen die Parteien, die Medienberichterstattung zugunsten ihrer Partei zu beeinflussen. Dabei bieten sich für das Themenmanagement der Parteien die folgenden drei Strategien an (vgl. BRETTSCHEIDER 2002a):

- **Agenda-Setting:** Die Parteien versuchen, jene Themen in der Berichterstattung zu platzieren, bei denen sie als besonders kompetent gelten,

- Agenda-Cutting: Die Parteien versuchen, jene Themen aus der Berichterstattung verschwinden zu lassen, bei denen sie nicht als kompetent angesehen werden,
- Agenda-Surfing: Die Parteien versuchen, Themen zu nutzen, die ohne eigenes Zutun im Mittelpunkt der Diskussion stehen (wie z.B. die Elbe-Flut vor den Bundestagswahlen 2002).

Ferner kann in der Medienberichterstattung keine scharfe Trennung zwischen Sachfragen und Kandidaten vorgenommen werden: Entscheidend für die Wahlerfolg einer Partei ist nicht nur die Positionierung der Partei in den wichtigen Sachfragen, sondern vor allem auch die Problemlösungskompetenz der Spitzenkandidaten (vgl. BRETTSCHEIDER 2001, S. 388).

6 Kandidatenorientierung

6.1 Bedeutung der Spitzenkandidaten für das Wahlverhalten

Die Kandidatenorientierung gewinnt im Zuge der Personalisierung des Wahlkampfes an Bedeutung. Für die Personalisierung des Wahlkampfes lassen sich die folgenden drei Ursachen anführen:

1. Durch die Ausrichtung auf die Spitzenkandidaten wollen die Parteien die zunehmende Zahl von Wechselwählern für sich gewinnen (vgl. KORTE 1999, S. 108).
2. Aufgrund der zunehmend komplexen Politikzusammenhänge erreicht man den Bürger in der heutigen Mediengesellschaft mit einfachen Imagekomponenten leichter als mit Sachthemen (VOIGT/WIRTH 1999).
3. Die Berichterstattung in den Medien konzentriert sich in zunehmendem Maße auf Personen (JABUKOWSKI 1998).

In Anlehnung an den englischen Begriff „candidate“ spricht man von „Candidate-Voting“, wenn die Persönlichkeiten der Spitzenkandidaten einen Einfluss auf das Wahlverhalten haben (vgl. Brettschneider 2001). Die Kriterien, anhand derer die Kandidaten von den Wählern beurteilt werden, kann man in drei Kategorien einteilen (vgl. BRETTSCHEIDER 1998, 2002b, 2002c):

- Sachkompetenz,
- Managerfähigkeiten und Integrität,
- unpolitische Merkmale.

Maßgebend für die Wahlentscheidung ist vor allem die Sachkompetenz und insbesondere die Problemlösungskompetenz in den wichtigen politischen Sachfragen (vgl. BRETTSCHEIDER 2002c). Dabei geht es nicht um die Details bestimmter Reformvorhaben, sondern vor allem um die Richtungsvorstellungen der Spitzenkandidaten. Die unpolitischen Merkmale der Kandidaten, wie z.B. Alter, Auftreten und Ausstrahlung, spielen dagegen für die Wahlentscheidung eine untergeordnete Rolle.

6.2 Beurteilung des Candidate-Votings aus ökonomischer Sicht

Wie in dem Abschnitt 5.2 bereits erwähnt wurde, beinhaltet eine streng rationale Wahlentscheidung gemäß BÜRKLIN/KLEIN (1998), dass diese aufgrund der Wahrnehmung und Beurteilung von Sachfragen getroffen wird. Sollten die Persönlichkeitsmerkmale der Spitzenkandidaten im Kalkül eines rationalen Wählers also überhaupt keine Rolle spielen? Kann man sich als rationaler Wähler auf die enge Sichtweise des in Abschnitt 2 skizzierten Modells von DOWNS (1957) zurückziehen, demzufolge ausschließlich die Einstellung zu politischen Sachthemen für die Wahlentscheidung maßgebend ist?

Diese beiden Fragen sind eindeutig mit „nein“ zu beantworten. Einem rationalen Wähler geht es um die Konsequenzen seiner Wahlentscheidung. Und diese Konsequenzen hängen nicht allein davon ab, welche Positionen die verschiedenen Parteien in den relevanten Sachfragen vertreten. Vielmehr ist es entscheidend, welche Politik tatsächlich umgesetzt wird, wenn diese oder jene Partei die Regierung stellt. Und dies hängt wesentlich von der Person des Regierungschefs ab.

Aus diesem Grund erscheint es für die Wähler vernünftig, sich bei ihrer Stimmabgabe auch an den Persönlichkeitsmerkmalen der Spitzenkandidaten zu orientieren. Relevanz im Hinblick auf das zu erwartende Regierungshandeln besitzen die Sachkompetenz sowie die Managerfähigkeiten und die Integrität der Spitzenkandidaten, nicht aber die unpolitischen Merkmale der Spitzenkandidaten.

Welches Verhalten kann man also von einem Wähler erwarten, der streng rational handelt in dem Sinne, dass für ihn die Konsequenzen der Wahlentscheidung maßgebend sind, der instrumentelle Nutzen des Wählens also eine größere Rolle spielt als der expressive Nutzen des Wählens? Er orientiert sich bei seiner Wahlentscheidung nicht nur an den Positionen der Parteien zu den verschiedenen Sachfragen, sondern auch an der Sachkompetenz der Spitzenkandidaten sowie an deren Managerfähigkeiten und deren Integrität. Unpolitische Merkmale, wie z.B. Alter, Aussehen oder Geschlecht der Spitzenkandidaten, beeinflussen seine Wahlentscheidung dagegen nicht oder nicht wesentlich.

Genau dieses Verhalten, das man von einem streng rationalen Wähler erwartet, entspricht dem von BRETSCHNEIDER (2002c) tatsächlich beobachteten Wählerverhalten.

6.3 Die Bedeutung der Medien bei der Orientierung an Spitzenkandidaten

Bereits in dem Abschnitt 5.3 wurde das Themenmanagement der Parteien angesprochen: Die oben beschriebenen Strategien Agenda-Setting, Agenda-Cutting und Agenda-Surfing zielen auf die Beeinflussung der Themen-Agenda, d.h. der Tagesordnung der in den Medien diskutierten Themen.

Eine zentrale Rolle bei dem Themenmanagement und bei der Vermittlung der eigenen Botschaften spielen die Spitzenkandidaten der Parteien (vgl. RADUNSKI 1980): Die Kandidaten verleihen ihrer Partei und ihrem politischen Programm Gesicht und Stimme. Dieser Sachverhalt soll im Folgenden anhand eines Beispiels illustriert werden (vgl. hierzu BRETTSCHEIDER 2005b, PRIESS 2005).

Von entscheidender Bedeutung bei dem Bundestagswahlkampf 2005 war die Berufung des Steuerrechtlers und ehemaligen Verfassungsrichters Paul Kirchhof in das „Kompetenzteam“ der Union. Er sollte als Experte für den Steuer- und Finanzbereich den Reformwillen der Union demonstrieren. Mit der Nennung von Paul Kirchhof praktizierte die Union zwar ein erfolgreiches Agenda-Setting. Sie konnte jedoch die Aufmerksamkeit für das Thema Steuerpolitik nicht dazu nutzen, positive Botschaften zu vermitteln. Im Gegenteil: Paul Kirchhof trat nicht für die Pläne der Union ein, sondern für sein eigenes, hiervon abweichendes Konzept. Dies führte bei vielen Bürgern zu der Ansicht, bei der Steuerpolitik der Union wisse man nicht, woran man sei. Ferner wurde das Steuermodell von Kirchhof, das eine deutliche Senkung der Steuersätze bei gleichzeitiger Streichung aller Steuervergünstigungen beinhaltete, als zu radikal und als unsozial empfunden.

Die Berufung von Paul Kirchhof in das Kompetenzteam der Union führte am Ende dazu, dass die SPD

- das Thema „Soziales“ in der Medienberichterstattung verankern und auf diesem Feld punkten konnte, indem sie die Reformpläne von Paul Kirchhof brandmarkte und als unsozial brandmarkte, sowie
- bei der steuerpolitischen Kompetenz mit der Union gleichziehen konnte, ohne ein eigenes Steuerkonzept zu präsentieren.

An diesem Beispiel wird der enge Zusammenhang zwischen Sachthemen und Personen deutlich:

- Themen und Personen können nicht isoliert voneinander betrachtet. Vielmehr werden Themen, d.h. Issues, immer durch Personen vermittelt.
- Die Spitzenkandidaten der Parteien punkten bei ihren Wählern weniger durch ihre personenbezogenen Eigenschaften, sondern vielmehr durch ihre Sachkompetenz bzw. durch ihre politischen Richtungsvorstellungen (vgl. BRETTSCHEIDER 2002c).
- Sachkompetenz wird demjenigen zugeschrieben, der dem Wähler seine Botschaften überzeugend vermittelt.

Dennoch widmet sich ein großer Teil der Berichterstattung personenbezogenen Eigenschaften der Kandidaten. Vor der Bundestagswahl 1994 beispielsweise beschäftigten sich lediglich 39 Prozent der Fernsehberichterstattung über die Kanzlerkandidaten Helmut Kohl und Rudolf Scharping mit deren politischen

Vorstellungen. Der überwiegende Teil der Berichterstattung war dagegen personenbezogenen Eigenschaften der Kandidaten gewidmet – ihrer Integrität, ihrer Führungsstärke oder ihren persönlichen Eigenschaften (KEPPLINGER/RETTICH 1994).

Im Vergleich zu den USA nehmen in Deutschland die Sachpositionen aber immer noch einen relativ breiten Raum ein. Dies verdeutlicht ein Vergleich des Bundestagswahlkampfes 2002 mit den amerikanischen Präsidentschaftswahlen 2000 (BRETTSCHEIDER 2002b, S. 269-270): Die Berichterstattung über Gerhard Schröder, Edmund Stoiber und Angela Merkel in den Hauptnachrichtensendungen von ARD und ZDF befassten sich zu 57 Prozent mit Sachthemen (bei den Sendern RTL, SAT.1 und Pro 7 waren es immerhin 45 Prozent). Im Präsidentschaftswahlkampf zwischen Al Gore und George W. Bush bezogen sich dagegen nur 30 Prozent aller Aussagen in den Hauptnachrichtensendungen von ABC, CBS und NBC auf Sachthemen. Ein Großteil der Berichterstattung über Al Gore und George W. Bush betraf „die Siegchancen der beiden Kandidaten, ihre soziale Herkunft, ihre persönliche Vergangenheit ... oder ... das hölzerne Auftreten von Al Gore“ (BRETTSCHEIDER 2002b, S. 269).

7 Abschwächung der Parteibindungen

7.1 Übertragbarkeit des Konzepts der Parteiidentifikation auf europäische Länder

Die Parteiidentifikation besitzt – wie bereits in den Abschnitten 3 und 4 skizziert wurde – eine zentrale Rolle in dem Michigan-Modell: Sie hat nicht nur unmittelbaren Einfluss auf das Wahlverhalten, sondern beeinflusst auch die Einstellung zu den Spitzenkandidaten der Parteien und zu den politischen Sachfragen. Trifft dies auch auf europäische Demokratien zu? Kann das im Hinblick auf das Wahlverhalten in den USA entwickelte sozialpsychologische Modell auch zur Beschreibung des Wahlverhaltens in den europäischen Ländern dienen?

CAMPBELL/VALEN (1961) und CONVERSE/DUPEUX (1962) beantworteten diese Frage positiv. Jedoch besitzen Parteibindungen in den europäischen Ländern einen geringeren Stellenwert als in den USA. Aus diesem Grund gab es zahlreiche Stimmen, die sich skeptisch zur Übertragbarkeit des Konzepts der Parteiidentifikation äußerten (vgl. z.B. SCHLETH/WEEDE 1972, RADTKE 1972, CREWE 1974).

Im Laufe der Zeit wurden jedoch auch für europäische Länder Methoden der Messung von Parteibindungen entwickelt, und es wurde gezeigt, dass die gemessenen Einstellungen im Großen und Ganzen die in dem Michigan-Modell formulierten Stabilitätseigenschaften besitzen (vgl. z.B. für Großbritannien BLAIS et al. 2001, sowie für Deutschland FALTER et al. 2000).

Gleichwohl gibt es zwischen den USA und Europa Unterschiede hinsichtlich der Häufigkeit, der Intensität und der Stabilität von Parteibindungen. Von Bedeutung sind insbesondere die beiden folgenden Unterschiede (vgl. hierzu auch SCHOEN 2003, S. 108-110):

1. In den europäischen Ländern prägen Bindungen an soziale Großgruppen (wie z.B. Gewerkschaften oder Kirchen) das politische Verhalten stärker als in den USA (vgl. MILLER 1976, CREWE et al. 1977, NORPOTH 1978, RICHARDSON 1991). Es stellt sich deshalb die Frage, ob das Konzept der Parteiidentifikation in den europäischen Ländern überhaupt eine Erklärungskraft besitzt. Gemäß ZELLE (1998) lassen sich Parteibindungen jedoch nicht vollständig durch andere Gruppenbindungen erklären, weshalb der Parteibindung durchaus eine eigenständige Bedeutung zukommt.
2. Zwischen der Parteiidentifikation und dem Wahlverhalten besteht in den europäischen Ländern ein engerer Zusammenhang als in den USA; d.h. Parteibindungen beeinflussen das Wahlverhalten in stärkerem Maße (vgl. BUTLER/STOKES 1974, S. 42-47, THOMASSEN 1976, HOLMBERG 1994).

Bei dem in den 50er Jahren entwickelten Michigan-Modell besaß die Parteiidentifikation den Status eines „unmoved movers“. Diese rigide Stabilitätsannahme konnte nicht aufrechterhalten werden und bedurfte einer Korrektur – sowohl im Hinblick auf die Übertragung des Konzepts auf europäische Demokratien (vgl. BRYNIN/SANDERS 1977, CLARKE et al. 1998, FALTER et al. 2000) als auch im Hinblick auf die Gegebenheiten in den USA (vgl. GREEN et al. 1998, 2002). Die Parteiidentifikation besitzt zwar eine höhere Stabilität als die Einstellungen zu den politischen Sachthemen oder zu den Spitzenkandidaten der Parteien (vgl. FALTER et al. 2000), reagiert aber durchaus auf politische Ereignisse (vgl. WEISBERG/SMITH 1991, BOX-STEFFENSMEIER/SMITH 1996). Ferner sind die Beurteilungen von Sachthemen und Spitzenkandidaten nicht ohne Einfluss auf Parteibindungen (vgl. FRANKLIN 1992, RICE/HILTON 1996, GERBER/GREEN 1998).

7.2 Empirische Befunde für die USA, Großbritannien und Westdeutschland

Sowohl in den USA als auch in den europäischen Ländern kann man beobachten, dass die Parteibindungen sich einerseits abschwächen bzw. auflösen und andererseits einen immer geringeren Einfluss auf das Wahlverhalten der Bürger besitzen (vgl. z.B. DALTON et al. 1984, SCHMITT/HOLMBERG 1995). Diese Abschwächung der Parteibindungen will ich nun näher betrachten.

Dabei beziehe ich mich vor allem auf die empirische Untersuchung von Schoen (2003), der analysiert, wie sich die Intensität der Parteibindungen in den USA, in Großbritannien und in Westdeutschland im Laufe der Zeit verändert hat. Schoen (2003) unterscheidet hinsichtlich der Parteiidentifikation zwischen drei Abstufungen: ‚keine Parteiidentifikation‘, ‚schwache Parteiidentifikation‘ und

„starke Parteiidentifikation“. Auf die Datengrundlagen (Querschnittserhebungen aus nationalen Studien) und die Erhebungsmethoden in den drei Ländern kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden (vgl. hierzu SCHOEN 2003, S. 110-114, sowie zur Erhebungsmethode in Deutschland GLUCHOWSKI 1978, S. 271).

In den USA wurde der Zeitraum von 1952 bis 1996, in Großbritannien der Zeitraum von 1964 bis 1997 und in Westdeutschland der Zeitraum von 1972 bis 1998 betrachtet. Die Darstellung der Parteiloyalitäten konzentriert sich auf die Jahre mit nationalen Parlaments- bzw. Präsidentschaftswahlen innerhalb der genannten Zeiträume. Für jedes Wahljahr liefert die Untersuchung eine Aufteilung der befragten Personen in drei Kategorien:

- Bürger ohne Parteiidentifikation,
- Bürger mit schwacher Parteiidentifikation und
- Bürger mit starker Parteiidentifikation.

In den USA gab es von 1952 bis 1964 keine Veränderungen bei den Anteilen der drei Gruppen. Von 1964 bis 1976 stieg der Anteil der Parteilosen von 23 Prozent auf 36 Prozent an, während der Anteil der starken Parteiidentifizierer von 38 Prozent auf 24 Prozent sank. Danach war eine Konsolidierung zu beobachten; im Jahr 1996 entfiel auf jede der drei Gruppen etwa ein Drittel der befragten Personen. Insgesamt hat man es mit einer spürbaren, jedoch nicht allzu starken Abschwächung der Parteibindungen zu tun (vgl. SCHOEN 2003, S. 114-116; siehe auch BECK 1977, LIPSET/SCHNEIDER 1983, CLARKE/STEWART 1998, S. 364).

In Großbritannien erfolgte von 1964 bis 1997 ein kontinuierlicher Rückgang der Parteilosen von über 80 Prozent auf unter 60 Prozent, ein Anstieg der schwachen Parteiidentifizierer von rund 10 Prozent auf rund 30 Prozent und ein Anstieg der Parteilosen von 6 Prozent auf 12 Prozent. Es hat also vor allem eine Verschiebung von den starken Parteiidentifizierern hin zu den schwachen Parteiidentifizierern stattgefunden (vgl. SCHOEN 2003, S. 116-118; siehe auch CLARKE/STEWART 1984, CREWE et al. 1977, NORRIS 1997, S. 100-103).

Ebenso wie in Großbritannien schwächten sich auch in Westdeutschland die Parteibindungen ab. Der Anteil der Parteilosen stieg von knapp 20 Prozent im Jahr 1972 auf etwa 35 Prozent im Jahr 1998, der Anteil der schwachen Parteiidentifizierer blieb unverändert bei etwa 35 Prozent, und der Anteil der starken Parteiidentifizierer sank von etwa 55 Prozent auf etwa 30 Prozent. Seit den 70er Jahren kann man in Westdeutschland insofern einen kontinuierlichen Rückgang der Parteiloyalitäten beobachten (vgl. SCHOEN 2003, S. 118-119; siehe auch FALTER/RATTINGER 1997, FALTER/SCHOEN 1999).

In allen drei betrachteten Ländern haben sich also die Parteibindungen in den betrachteten Zeiträumen deutlich abgeschwächt. Die höhere Zahl von Parteiidentifizierern in Großbritannien gegenüber Deutschland und den USA kann

auf die Verwendung unterschiedlicher Erhebungsmethoden zurückzuführen sein (vgl. SCHOEN 2003, S. 110-114) und besitzt keine Aussagekraft.

7.3 Ursachen für die Abschwächung der Parteibindungen

Was sind die Ursachen für die Abschwächung der Parteibindungen? Ganz allgemein lassen sich zwei Ursachenbündel anführen:

- Verschiebungen in der Sozialstruktur sowie
- genuin politische Faktoren.

Verschiebungen in der Sozialstruktur haben langfristig zu einer dauerhaften Abschwächung der Parteibindungen geführt. Veränderungen in den Prägungen durch soziale Milieus spielen hierbei eine zentrale Rolle: In Großbritannien ist in diesem Zusammenhang vor allem die Ausdehnung des Dienstleistungssektors und die abnehmende Bedeutung der Arbeiterschaft zu nennen (vgl. ROGOWSKI 1981), in Westdeutschland kommt neben diesen beiden Faktoren ein Nachlassen der Kirchenbindung hinzu (vgl. FALTER/SCHOEN 1999, EITH 2001, S. 20-21).

Die Ausweitung des Bildungswesens und die zunehmende Bedeutung der Medien hat ferner dazu geführt, dass der Großteil der Bürger nicht auf Parteibindungen angewiesen ist, um sich ein Urteil zu politischen Fragestellungen bilden zu können (vgl. KLINGEMANN 1985, DALTON/ROHRSCHEIDER 1990). Aus diesem Grund verliert die in dem Abschnitt 4 beschriebene Filterfunktion der Parteiidentifikation zunehmend an Bedeutung.

Neben diesen Veränderungen in der Sozialstruktur trugen aber auch genuin politische Faktoren dazu bei, dass sich Umfang und Intensität von Parteibindungen veränderten. In den USA lassen sich beispielsweise für die Erosion der Parteibindungen von 1964 bis 1976 die folgenden politischen Gründe anführen:

- die politischen Ereignisse der 60er und 70er Jahre, wie z.B. Vietnam-Krieg oder Watergate-Affäre (vgl. BECK 1984, CLARKE/SUZUKI 1994), sowie
- eine Personalisierung des Präsidentschafts-Wahlkampfes (vgl. hierzu Abschnitt 6), die dazu führte, dass die politischen Parteien als Organisationen weniger im Blickpunkt der Öffentlichkeit standen als die Spitzenkandidaten der Parteien (vgl. WATTENBERG 1998).

Die Konsolidierung der Parteiloyalitäten in den USA im Zeitraum von 1976 bis 1996 wird in der Literatur begründet mit der polarisierenden Wirkung Ronald Reagans sowie der in den 90er Jahren wachsenden Polarisierung in der politischen Auseinandersetzung (vgl. MEFFERT et al. 2001, HETHERINGTON 2001).

Auch in Großbritannien und in Westdeutschland haben genuin politische Faktoren mit zu der Erosion der Parteibindungen beigetragen: Im Fall von Großbritannien sind hier das Scheitern verschiedener Regierungen bei der Lösung ökonomischer Probleme (vgl. CLARKE/STEWART 1984, CLARKE et al. 1997) sowie eine programmatische Entfernung der Parteilite von der Basis (vgl. CREWE et al. 1977) zu nennen. In Westdeutschland spielte die programmatische Annäherung zwischen CDU/CSU und SPD eine wesentliche Rolle (vgl. DALTON/ROHRSCHEIDER 1990).

8 Bedeutung von Parteibindungen in der Bundesrepublik Deutschland

8.1 Parteiidentifikation in Ostdeutschland

Nachdem die Übertragung des Michigan-Modells auf Westdeutschland ge­glückt schien (vgl. FALTER 1977, 1984, FALTER/RATTINGER 1986, RATTINGER 1998), stellte die deutsche Wiedervereinigung die Wahlforscher vor neue Herausforderungen. Bei der Untersuchung des Wahlverhaltens in den neuen Bundesländern wurde insbesondere die Frage diskutiert, ob bei den früheren DDR-Bürgern Parteibindungen existieren und ob das Konzept der Parteiidentifikation auch auf die neuen Bundesländer angewendet werden könne (vgl. FALTER et al. 2000).

Konnten die Bewohner der einstigen DDR überhaupt Parteibindungen erworben haben? Schließlich gab es in der DDR keine freien Wahlen und keine unterscheidbaren Parteien. Musste man also davon ausgehen, dass das Wahlverhalten in den neuen Ländern ausschließlich durch die Einstellungen zu politischen Sachthemen (vgl. Abschnitt 5) sowie die Kandidatenorientierungen (vgl. Abschnitte 6) bestimmt wird?

Diese Annahme erwies sich als falsch. Vielmehr haben sich bereits vor der Wiedervereinigung Quasi-Bindungen an die westdeutschen Parteien entwickelt (vgl. BLUCK/KREIKENBOM 1991, SCHMITT 1992). Zudem konnte empirisch belegt werden, dass das Konzept der Parteiidentifikation auf die ostdeutschen Bundesländer übertragbar ist (vgl. RATTINGER 1994, GEHRING/WINKLER 1997, FALTER et al. 2000).

Gleichwohl gibt es hinsichtlich der Parteibindungen Unterschiede zwischen den alten und den neuen Bundesländern (vgl. FALTER et al. 2000, Tabelle 1):

- In den neuen Bundesländern besitzen weniger Menschen (62,2 Prozent im Jahr 1998) eine Parteiidentifikation als in den alten Bundesländern (74 Prozent im Jahr 1998).
- Die Parteibindungen in den neuen Bundesländern sind schwächer ausgeprägt.
- Die Parteibindungen in den neuen Bundesländern existieren weniger lange.

Zudem besitzen die Parteibindungen in den neuen Bundesländern eine geringere Stabilität als die Parteibindungen in den alten Bundesländern. Beispielsweise behielten in dem Zeitraum von 1992 bis 1996 in den alten Bundesländern 94 Prozent der Bevölkerung ihre Parteibindung bei; in den neuen Bundesländern waren dies dagegen nur 85 Prozent (vgl. FALTER et al. 2000, Tabellen 7 und 9).

8.2 Kolorierungseffekt

Gemäß dem Michigan-Modell wird das individuelle Wahlverhalten durch drei Faktoren bestimmt: durch die Parteiidentifikation, die Einstellung zu politischen Sachthemen und die Kandidatenorientierung (vgl. Abschnitt 3). Zwei zentrale Aussagen des Michigan-Modells lauten:

1. Parteiidentifikationen färben die politischen Einstellungen im Sinne der Identifikationspartei (Kolorierungseffekt, vgl. Abschnitt 4).
2. Parteiidentifikationen beeinflussen das Wahlverhalten (vgl. die Abschnitte 3 und 4).

FALTER et al. (2000) untersuchen die Frage, ob das Michigan-Modell auf die Bundesrepublik Deutschland anwendbar ist. Insbesondere gehen sie der Frage nach, ob die beiden genannten Aussagen auf die Bundesrepublik zutreffen.

Eine Färbung der politischen Einstellungen durch Parteibindungen lässt sich gemäß FALTER et al. (2000, Tabelle 5) sowohl in den alten als auch in den neuen Bundesländern beobachten. Diese parteipolitische Färbung betrifft

- die Beurteilung der politischen Parteien,
- die Beurteilung der Kanzlerkandidaten sowie
- die Beurteilung der Fähigkeit der Parteien, gesellschaftliche Probleme zu lösen.

Zudem nimmt dieser Kolorierungseffekt mit der Stärke der Parteibindungen zu. Die empirischen Befunde bestätigen somit sowohl für die alten als auch für die neuen Bundesländer die in dem Abschnitt 4 getroffenen Aussagen zu der Filterfunktion der Parteiidentifikation.

8.3 Einfluss der Parteibindungen auf das Wahlverhalten

Auch der in dem Michigan-Modell angenommene Einfluss von Parteibindungen auf das Wahlverhalten wurde von FALTER et al. (2000) untersucht. Falter et al. kommen zu dem Ergebnis, dass sowohl für die alten als auch für die neuen Bundesländer die folgenden vier Aussagen zutreffen (vgl. FALTER et al. 2000, Tabelle 5):

1. Je höher die Intensität der Parteibindung ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass man überhaupt an Wahlen teilnimmt.

2. Je höher die Intensität der Parteibindung ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass man die Identifikationspartei wählt. Bei „schwachen“ Parteianhängern beträgt diese Wahrscheinlichkeit rund 80 Prozent; bei den „sehr starken“ Parteianhängern fast 100 Prozent.
3. Je höher die Intensität der Parteibindung ist, desto geringer ist die Wahrscheinlichkeit für eine Wechselwahl, d.h. für Änderung der Wahlentscheidung gegenüber der letzten Wahl.
4. Je höher die Intensität der Parteibindung ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass man die Wahlentscheidung bereits lange bzw. einige Monate vor der Wahl trifft.

Die in den Abschnitten 3 und 4 getroffenen Aussagen zu dem direkten und indirekten Einfluss der Parteiidentifikation sind also für die Bundesrepublik Deutschland empirisch belegt.

9 Bedeutung der Wechselwähler

9.1 Zunahme des Anteils der Wechselwähler

Welche Konsequenzen hat die in dem Abschnitt 7 beschriebene Abschwächung der Parteibindungen auf den Anteil der Wechselwähler? Dem Michigan-Modell zufolge handelt es sich bei der Parteibindung – im Unterschied zu der Einstellung zu politischen Sachthemen (vgl. Abschnitt 5) sowie der Kandidatenorientierung (vgl. Abschnitte 6) – um eine langfristig stabile Bestimmungsgröße des Wählerverhaltens. Sie dient der Stabilisierung des Wahlverhaltens. Diese Stabilisierung kommt auch bei dem in Abschnitt 8.3 erwähnten empirischen Befund zum Ausdruck, demzufolge in der Bundesrepublik Deutschland die Wahrscheinlichkeit für eine Wechselwahl durch eine Parteibindung gesenkt wird (vgl. FALTER et al. 2000, Tabelle 5).

Eine Abschwächung der Parteibindungen sollte insofern einen Anstieg des Anteils der Wechselwähler zur Folge haben. Ein solcher Anstieg der Wechselwähler lässt sich sowohl für Großbritannien als auch für Westdeutschland – nicht aber im Falle der USA – beobachten (vgl. SCHOEN 2003, S. 125-134). Zwar geht in Großbritannien und Westdeutschland die Abschwächung der Parteibindungen mit einem Anstieg des Anteils der Wechselwähler einher (vgl. SCHOEN 2003, S. 127-134, sowie die nachfolgenden Ausführungen). Einen monokausalen Zusammenhang zwischen diesen beiden Phänomenen kann man daraus aber nicht ableiten. Vielmehr kann ein „instabiles Stimmverhalten nicht monokausal, sondern nur multikausal erklärt werden“ (SCHOEN 2003, S. 295).

Nicht nur die Intensität der Parteibindungen hat Einfluss auf die Stabilität des Wählerverhaltens, sondern zum Beispiel auch das politische Angebot. Die folgenden drastischen Veränderungen in der Wechselrate verdeutlichen dies:

- In Großbritannien betrug die Wechselrate 1970 etwa 12 Prozent, 1974 dagegen über 20 Prozent. Hauptursache für diesen starken Anstieg der Wechselrate waren die Auseinandersetzungen zwischen der konservativen Regierung und den Gewerkschaften am Beginn der 70er Jahre (vgl. SCHOEN 2003, S. 127-129, CREWE et al. 1977, S. 132-133).
- In Westdeutschland stieg die Wechselrate von 1990 bis 1998 von etwa 16 Prozent auf etwa 24 Prozent an (vgl. SCHOEN 2003, S. 132, Abbildung 13). Ursächlich hierfür war unter anderem der im Jahr 1998 in der Bevölkerung vorherrschende Eindruck, dass die seit 16 Jahren im Amt befindliche Kohl-Regierung ausgelaugt und den zukunftsweisenden Aufgaben nicht mehr gewachsen sei (vgl. FRANKE 2000, S. 13).

Eine Wechselwahl kann somit Ausdruck eines „negativen Issue-Votings“ sein (vgl. SCHOEN 2003, S. 130, SÄRLVIK/CREWE 1998): Mit dem Parteiwechsel wird die Unzufriedenheit mit dem bisher gewählten Angebot zum Ausdruck gebracht.

Obgleich zwischen dem Vorhandensein von Parteibindungen und der Stabilität des Wahlverhaltens kein monokausaler Zusammenhang besteht, kann man sowohl in Großbritannien als auch in Deutschland nicht nur eine kontinuierliche Abschwächung der Parteibindungen (vgl. die Abschnitte 7.2 und 7.3), sondern auch eine Zunahme der Wechselrate beobachten:

- In Großbritannien stieg die Wechselrate von etwa 12 Prozent in den Jahren 1966 und 1970 auf über 25 Prozent im Jahr 1996 an (vgl. SCHOEN 2003, S. 127-129).
- In Westdeutschland stieg die Wechselrate von rund 10 Prozent im Jahr 1961 auf etwa 16 Prozent im Jahr 1990 und etwa 24 Prozent im Jahr 1998 an. Besonders auffällig ist dabei der starke Anstieg nach der Wiedervereinigung, d.h. die Zunahme des Anteils der Wechselwähler um fast 10 Prozent im Zeitraum von 1990 bis 1998 (vgl. SCHOEN 2003, S. 130-134).

Sowohl in Großbritannien als auch in Westdeutschland wechselten nur wenige Wähler zwischen den beiden großen Parteien. Die Wechselrate zwischen Conservative Party und Labour Party lag im Beobachtungszeitraum stets zwischen 2 Prozent und 8 Prozent (vgl. SCHOEN 2003, S. 128-129); die Wechselrate zwischen CDU/CSU und SPD lag zwischen 4 Prozent und 9 Prozent (vgl. SCHOEN 2003, S. 132-133). Die Parteiwechsel, die eine große und einer kleinen Partei betrafen, waren dagegen zahlreicher und variierten quantitativ stärker.

In den neuen Bundesländern hatte man es 1998 mit einer Wechselrate zu tun, die etwa 10 Prozent höher war als in den alten Bundesländern (vgl. FALTER et al. 2000, S. 25, Tabelle 12), also bei etwa 34 Prozent lag.

9.2 Mögliche Konsequenzen für den politischen Wettbewerb

Die zentralen Aussagen des Abschnitts 9.1 lauten:

- Der Anteil der Wechselwähler in der Bundesrepublik Deutschland ist in den vergangenen Jahrzehnten kontinuierlich gestiegen.
- In den neuen Bundesländern hat man es mit einer höheren Wechselrate als in den alten Bundesländern zu tun.

Welche Konsequenzen ergeben sich hieraus für den politischen Wettbewerb? Diese Frage soll im Folgenden näher beleuchtet werden.

Die Wechselwähler nehmen zweifellos eine besondere Position ein; sie sind „das Salz der Suppe des politischen Wettbewerbs“ (SCHOEN 2003, S. 15). Ihnen gilt der Fokus der Parteien; sie werden in besonderer Weise von den Parteien umworben. Der zunehmende Anteil an Wechselwähler sollte ferner dazu führen, dass die Parteien ihre Wahlkämpfe in immer stärkerem Maße an den Wechselwählern ausrichten.

Die Konsequenzen, die sich hieraus für den politischen Wettbewerb ergeben, hängen natürlich davon ab, welche Eigenschaften die Wechselwähler besitzen und ob sie sich von den Stammwählern in systematischer Weise unterscheiden. Für eine erste Annäherung an die beschriebene Fragestellung will ich zunächst zwei denkbare Szenarios sowie die damit verbundenen Konsequenzen beschreiben.

➤ **Szenario 1: Bei den Wechselwähler handelt es sich tendenziell eher um politisch interessierte und informierte Personen.**

Dieses Szenario erscheint durchaus plausibel: Politisch interessierte Bürger sind dank ihrer politischen Kenntnisse und Fähigkeiten nicht auf Parteibindungen angewiesen, um sich mit politischen Sachfragen auseinanderzusetzen und das Führungspersonal der Parteien beurteilen zu können (vgl. Abschnitt 4). Aus diesem Grund wird vielfach die Ansicht vertreten, dass diese Personen keine Parteibindungen entwickeln (vgl. DALTON 1984). Und weil sich unter den Parteilosen relativ viele Wechselwähler befinden (vgl. Abschnitt 8.3), impliziert dies, dass sich Wechselwähler von Stammwählern tendenziell dadurch unterscheiden, dass sie besser über politische Themen informiert sind. Dieser Argumentation folgen verschiedene Publizisten, die ein Loblied auf die Wechselwähler singen: Wechselwähler verkörperten demnach weit mehr als Stammwähler den idealtypischen mündigen Bürger, der bei seiner Wahl das Wohl des Ganzen im Auge hat (vgl. z.B. HAFFNER 1980, WIELAND 2000). Zudem wird diese Position durch die in dem Abschnitt 5.1 erwähnte Studie von KEY (1966) gestützt, der das Verhalten der Wechselwähler bei den US-Präsidentenwahlen der Jahre 1936, 1948, 1952 und 1960 untersucht hat.

Welche Konsequenzen hätte es für den politischen Wettbewerb, wenn dieses Szenario zuträfe? Von der immer größeren, politisch interessierten und informierten Gruppe der Wechselwähler ginge ein Impuls zu einem inhaltlich fundierten Wahlkampf aus. Man könnte sich über niveauvolle und konstruktive politische Auseinandersetzungen freuen (vgl. SCHOEN 2003, S. 290).

➤ **Szenario 2: Bei den Wechselwähler handelt es sich tendenziell eher um nicht politisch interessierte und uninformierte Personen.**

Für dieses bereits von BERELSON et al. (1954) beschriebene Szenario, spricht der empirisch belegte Zusammenhang zwischen dem Vorhandensein einer Parteibindung und der politischen Informiertheit (vgl. FALTER et al. 2000, Tabelle 3, sowie Abschnitt 9.3). Personen ohne Parteibindung, welche eher zu einer Wechselwahl neigen (vgl. Abschnitt 8.3), sind demnach weniger gut über politische Themen informiert.

Die Konsequenzen für den politischen Wettbewerb, die sich aus diesem Szenario ergeben, wären eher unerfreulich: Die politischen Entscheidungen lägen vor allem in den Händen derer, die dafür am wenigsten geeignet zu sein scheinen (vgl. SCHOEN 2003, S. 16).

Welches dieser beiden Szenarios trifft eher zu? SCHOEN (2003, S. 292) kommt bei seinen Untersuchungen zu dem Ergebnis, dass in den USA, in Großbritannien und in Westdeutschland „zwischen Stamm- und Wechselwählern keine bedeutsamen Unterschiede in der politischen Kompetenz festgestellt werden konnten“.

Ein interessanter Aspekt ergibt sich jedoch, wenn man die neuen Bundesländer mit in die Überlegungen einbezieht. Es sollte sich in der politischen Auseinandersetzung niederschlagen, dass der Anteil der Wechselwähler in den neuen Ländern höher ist als in den alten Ländern. Deshalb kann es nicht verwundern, wenn den Bürgern in den neuen Ländern im Wahlkampf ein höheres Gewicht zukommt als es ihrer Zahl entspricht.

9.3 Welche Personen identifizieren sich mit Parteien?

Einen groben Anhaltspunkt hinsichtlich der Zusammensetzung der Wechselwähler in Deutschland gibt die von FALTER et al. (2000) durchgeführte Untersuchung über die Parteiidentifikationen in der Bundesrepublik Deutschland. Falter et al. kommen insbesondere zu den folgenden Ergebnissen:

- Mit zunehmendem Lebensalter nimmt der Anteil der Parteianhänger zu, nicht aber die Intensität der Parteibindung (vgl. FALTER et al. 2000, Tabelle 3).

- Bei den Bürgern, die mindestens die Fachhochschulreife erlangt haben, kann man überdurchschnittlich starke Parteibindungen feststellen. Es besteht also eine positive Korrelation zwischen der Parteibindung und der formalen Bildung (vgl. FALTER et al. 2000, Tabelle 3).
- Mit der der Intensität der Parteibindung nehmen sowohl das politische Interesse als auch die politischen Kenntnisse zu (vgl. FALTER et al. 2000, Tabelle 4).

Diese Befunde widersprechen der Annahme von SHIVELY (1979), wegen ihrer Funktion als Orientierungshilfe in der Auseinandersetzung mit politischen Themen spiele die Parteiidentifikation vor allem bei Personen mit niedrigem Bildungsgrad eine große Rolle. Vielmehr beobachtet man nicht die erwartete negative Korrelation zwischen Parteibindung und formaler Bildung, sondern vielmehr sogar eine positive Korrelation.

Wegen der negativen Korrelation zwischen der Intensität der Parteibindungen und des Anteils der Wechselwähler deuten die genannten Forschungsergebnisse darauf hin, dass Wechselwähler tendenziell eher eine unterdurchschnittliche Bildung besitzen und ein geringes Interesse an Politik haben – wengleich dies von SCHOEN (2003) nicht verifiziert werden konnte.

10 Fazit

Um das Wählerverhalten verstehen zu können, muss man den Blickwinkel des Wählers einnehmen – sich also mit dem Entscheidungsproblem des Wählers (vgl. Abschnitt 1) sowie den Handlungsmotiven bei der Stimmabgabe auseinandersetzen. Auch diesem Aufsatz liegt eine derartige Sichtweise zugrunde.

Im Mittelpunkt der obigen Überlegungen steht das sozialpsychologische Modell des Wählerverhaltens (vgl. Abschnitt 3). Dieses besagt, dass das Wahlverhalten durch drei Faktoren bestimmt wird: durch die Parteiidentifikation (vgl. Abschnitt 4), durch die Einstellung zu politischen Sachthemen (vgl. Abschnitt 5) sowie durch die Einstellung zu den Spitzenkandidaten der Parteien (vgl. Abschnitt 6).

Im Zuge einer Abschwächung der Parteibindungen (vgl. Abschnitt 7) wird das Wahlverhalten in zunehmendem Maße durch die beiden anderen Einflussfaktoren, d.h. die Einstellung zu Sachthemen und zu Spitzenkandidaten, bestimmt; der Anteil der Wechselwähler nimmt zu (vgl. Abschnitt 9). Symptomatisch für diese Entwicklung sind die Bundestagswahlen 2002 und 2005. Vor diesen beiden Bundestagswahlen hatte es jeweils einen drastischen Stimmungsumschwung gegeben:

Bei der Bundestagswahl 2002 gelang es Gerhard Schröder durch ein exzellentes Themenmanagement, einen überraschenden Wahlsieg zu erringen (vgl. BRETT-

SCHNEIDER 2002a). „Höchstwahrscheinlich waren es die Flutkatastrophe an der Elbe und die Haltung zum Irak-Krieg, die dem SPD-Kanzlerkandidaten Gerhard Schröder ausschlaggebende Stimmen aus dem Osten und eine weitere Amtszeit bescherten.“ (HARRACH 2005)

Bei der Bundestagswahl 2005 verspielte die Kanzlerkandidatin der Union, Angela Merkel, durch einige gravierende Fehler in der Wahlkampfführung die sicher geglaubte Mehrheit von CDU/CSU und FDP und musste deshalb eine Koalition mit der SPD eingehen (vgl. Abschnitt 6.3 sowie BRETTSCHEIDER 2005b).

In den neuen Bundesländern hat man es dabei mit einer Sondersituation zu tun: Die Parteibindungen sind schwächer ausgeprägt als in den alten Bundesländern (vgl. Abschnitt 8.1). Dies hat einen höheren Anteil an Wechselwählern zur Folge und erleichtert es beispielsweise rechtsradikalen Parteien, in die Landesparlamente einzuziehen.

Wie verschiedene empirische Untersuchungen zeigen (vgl. Abschnitt 9), handelt es sich bei den Wechselwählern nicht um Bürger, die ein besonders starkes Interesse an Politik haben. Von der Zunahme der Wechselrate geht deshalb kein Qualitätsschub im Niveau der politischen Auseinandersetzung aus. Jedoch kann man davon ausgehen, dass die neuen Bundesländer bei Bundestagswahlkämpfen stärker im Fokus der Parteien stehen als es ihrer Einwohnerzahl entspricht.

Literaturverzeichnis

- BECK, P.A. (1977): „Partisan Dealignment in the Postwar South“, in: American Political Science Review 71: S. 477-496.
- BECK, P.A. (1984): „The Dealignment Era in America“, in: Dalton/Flanigan/Beck (1984), S. 240-266.
- BELKNAP, G. und CAMPBELL, A. (1952): „Political Party Identification and Attitudes toward Foreign Policy“, in: Public Opinion Quarterly 15: S. 601-623.
- BERELSON, B.R., LAZERSFELD, P.F. und MCPHEE, W.N. (1954): Voting, Chicago: University of Chicago Press.
- BIEN, H.M. (2001): „Auf du und du mit dem Zeitgeist“, in: Randa-Campani, S. (Hrsg.): Wunderbare WerbeWelten, Heidelberg: Edition Braus.
- BLAIS, A., GIDENGIL, E., NADEAU, R. und NEVITTE, N. (2001): „Measuring Party Identification: Britain, Canada and the United States“, in: Political Behavior 23: S. 5-22.
- BLUCK, C. und KREIKENBOM, H. (1991): „Die Wähler in der DDR: Nur issueorientiert oder auch parteigebunden?“, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 22: S. 495-502.
- BLUMLER, J.G. und FOX, A.D. (1982): The European Voter. Popular Responses to the first Community Election, London: Policy Studies Institute.
- BOX-STEFFENSMEIER, J.M. und SMITH, R.M. (1996): „The Dynamics of Aggregate Partisanship“, in: American Political Science Review 90: S. 567-580.
- BRENNAN, G. und BUCHANAN, J. (1984): „Voter Choice: Evaluating Political Alternatives“, in: American Behavioral Scientist 28 (2): S. 185-201.
- BRENNAN, G. und HAMLIN, A. (1998): „Expressive Voting and Electoral Equilibrium“, in: Public Choice 95: S. 149-175.
- BRETTSCHEIDER, F. (1998): „Medien als Imagemacher?“, in: Media Perspektiven 8: S. 392-401.
- BRETTSCHEIDER, F. (2001): „Candidate Voting. Die Bedeutung von Spitzenkandidaten für das Wählerverhalten in Deutschland, Großbritannien und den USA von 1960-1998“, in: Klingemann, H.-D. und Kaase, M. (Hrsg.): Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1998, Opladen: Westdeutscher Verlag.

- BRETTSCHNEIDER, F. (2002a): „Die Medienwahl 2002: Themenmanagement und Berichterstattung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 49-50: S. 36-47.
- BRETTSCHNEIDER, F. (2002b): „Kanzlerkandidaten im Fernsehen: Häufigkeit – Tendenz – Schwerpunkte“, in: *Media Perspektiven* 6/02: S. 263-276.
- BRETTSCHNEIDER, F. (2002c): *Spitzenkandidaten und Wahlerfolg. Personalisierung – Kompetenz – Parteien. Ein internationaler Vergleich*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- BRETTSCHNEIDER, F. (2005a): „Massenmedien und Wählerverhalten“, in: Falter, J.W. und Schoen, H. (Hrsg.): *Handbuch Wahlforschung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- BRETTSCHNEIDER, F. (2005b): „Bundestagswahlkampf und Medienberichterstattung“, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 51-52: S. 19-26.
- BRYNIN, M. und SANDERS, D. (1997): „Party Identification, Political Preferences and Material Conditions: Evidence from the British Household Panel Survey 1991-92“, in: *Party Politics* 3: S. 53-77.
- BUDGE, J., CREWE, I. und FARLIE, D. (Hrsg.) (1976): *Party Identification and Beyond. Representation of Voting and Party Competition*, London: Wiley.
- BÜRKLIN, W. und KLEIN, M. (1998): *Wahlen und Wählerverhalten – Eine Einführung*, 2. Auflage, Opladen: Leske und Budrich.
- BUTLER, D. und STOKES, D. (1974): *Political Change in Britain. The Evolution of Electoral Choice*, 2. Auflage, London: Macmillan.
- CAMPBELL, A., CONVERSE, P.E., MILLER, W.E. und STOKES, D.E. (1960): *The American Voter*, New York: Wiley.
- CAMPBELL, A. und VALEN, H. (1961): „Party Identification in Norway and the United States“, in: *Public Opinion Quarterly* 25: S. 505-525.
- CLARKE, H.D. und STEWART, M.C. (1984): „Dealignment of Degree: Partisan Change in Britain. 1974-1983“, in: *Journal of Politics* 46: S. 689-718.
- CLARKE, H.D. und STEWART, M.C. (1998): „The Decline of Parties in the Minds of Citizens“, in: *Annual Review of Political Science* 1: S. 357-378.

- CLARKE, H.D. und SUZUKI, M. (1994): „Partisan Dealignment and the Dynamics of Independence in the American Electorate, 1953-88“, in: *British Journal of Political Science* 24: S. 57-77.
- CLARKE, H.D., STEWART, M.C. und WHITELEY, P.F. (1997): „Tory Trends: Party Identification and the Dynamics of Conservative Support Since 1992“, in: *British Journal of Political Science* 26: S. 299-318.
- CLARKE, H.D., STEWART, M.C. und WHITELEY, P.F. (1998): „New Models for New Labour: The Political Economy of Labour Party Support, January 1992 - April 1997“, in: *American Political Science Review* 92: S. 559-575.
- CONVERSE, P.E. (1969): „Of Time and Partisan Stability“, in: *Comparative Political Studies* 2: S. 139-171.
- CONVERSE, P.E. (1976): *The Dynamics of Party Support*, Beverly Hills: Sage.
- CONVERSE, P.E. und DUPEUX, G. (1962): „Politicization of the Electorate in France and the United States“, in: *Public Opinion Quarterly* 26: S. 1-23.
- CONVERSE, P.E. und PIERCE, R. (1986): *Political Representation in France*, Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- CREWE, I. (1974): „Do Butler and Stokes Really Explain Political Change in Britain“, in: *European Journal of Political Research* 2: S. 47-92.
- CREWE, I., SÄRLVIK, B. und ALT, J. (1977): „Partisan Dealignment in Britain 1964-1974“, in: *British Journal of Political Science* 7: S. 129-190.
- DALTON, R.J. (1984): „Cognitive Mobilization and Partisan Dealignment in Advanced Industrial Democracies“, in: *Journal of Politics* 46: S. 264-284.
- DALTON, R.J. und ROHRSCHEIDER, R. (1990): „Wählerwandel und die Abschwächung der Parteipreferenzen von 1972 bis 1987“, in: Kaase, M. und Klingemann, H.-D. (Hrsg.): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1987*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 297-324.
- DALTON, R.J., FLANAGAN, S.C. und BECK, P.A. (Hrsg.) (1984): *Electoral Change in Advanced Industrial Democracies: Realignment or Dealignment?*, Princeton: Princeton University Press.
- DÖRNER, C. und ERHARDT, K. (1998): *Politische Meinungsbildung und Wahlverhalten – Analyse zum „Superwahljahr 1994“*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

- DOWDING, K. (2005): „Is it Rational to Vote? Five Types of Explanations and a Suggestion“, in: *British Journal of Politics and International Relations* 7 (3): S. 442-459.
- DOWNES, A. (1957): *An Economic Analysis of Democracy*, New York: Harper & Row.
- EITH, U. (2001): „Zur Ausprägung des politischen Wettbewerbs in entwickelten Demokratien. Zwischen gesellschaftlichen Konflikten und dem Handeln politischer Eliten“, in: Eidt, U. und Mielke, G. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Konflikte und Parteiensysteme*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 17-33.
- FALTER, J.W. (1977): „Einmal mehr: Läßt sich das Konzept der Parteiidentifikation auf deutsche Verhältnisse übertragen“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 18: S. 476-500.
- FALTER, J.W. (1984): „Zur Übertragbarkeit des Konzepts der Parteiidentifikation auf deutsche Verhältnisse“, in: Holler, M.J. (Hrsg.): *Wahlanalyse - Hypothesen, Methoden und Ergebnisse*, München: tuduv, S. 13-34.
- FALTER, J.W. und RATTINGER, H. (1986): „Die Bundestagswahl 1983: Eine Normalwahlanalyse“, in: Klingemann, H.-D. und Kaase, M. (Hrsg.): *Wahlen und politischer Prozeß. Analysen aus Anlass der Bundestagswahl 1983*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 289-337.
- FALTER, J.W. und RATTINGER, H. (1997): „Die deutschen Parteien im Urteil der öffentlichen Meinung 1977-1994“, in: Gabriel, O.W., Niedermeyer, O. und Stöss, R. (Hrsg.): *Parteiendemokratie in Deutschland*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, S. 495-513.
- FALTER, J.W. und SCHOEN, H. (1999): „Wahlen und Wählerverhalten“, in: Ellwein, T. und Holtmann, E. (Hrsg.): *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland. Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven*, Opladen: Westdeutscher Verlag.
- FALTER, J.W., SCHOEN, H. und CABALLERO, C. (2000): „Dreißig Jahre danach: Zur Validierung des Konzepts ‚Parteiidentifikation‘ in der Bundesrepublik“, in: Klein, M., Jagodzinski, W., Mochmann, E. und Ohr, D. (Hrsg.): *50 Jahre Empirische Wahlforschung in Deutschland. Entwicklung, Befunde, Perspektiven, Daten*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 235-271.
- FRANKE, S.F. (2000): *Wechselwähler - Eine Analyse der Wählerbeweglichkeit am Beispiel der Bundestagswahl 1998 und der Landtagswahlen der Jahre 1998 bis 2000*, Marburg: Metropolis.

- FRANKLIN, C.H. (1992): „Measurement and the Dynamics of Party Identification“, in: *Political Behavior* 14: S. 297-309.
- GÄHDE, U. (1994): „Zur Anwendung wissenschaftstheoretischer Methoden auf ethische Theorien: Überlegungen am Beispiel des klassischen Utilitarismus“, in: Nutzinger, H.G. (Hrsg.): *Wirtschaftsethische Perspektiven*: II, Berlin: Dunker & Humblot, S. 77-101.
- GEHRING, U.W. und WINKLER, J.R. (1997): „Parteiidentifikation, Kandidaten- und Issueorientierungen als Determinanten des Wahlverhaltens in Ost- und Westdeutschland“, in: Gabriel, O.W. (Hrsg.): *Politische Orientierungen und Verhaltensweisen im vereinigten Deutschland*, Opladen: Leske und Budrich; S. 473-506.
- GERBER, A. und GREEN, D. (1998): „Rational Learning and Partisan Attitudes“, in: *American Journal of Political Science* 42: S. 794-818.
- GEYS, B. (2006): „Rational Theories of Voter Turnout: A Review“, in: *Political Studies Review* 4: S. 16-35.
- GLUCHOWSKI, P. (1978): „Parteiidentifikation im politischen System der Bundesrepublik Deutschland“, in: Oberndörfer, D. (Hrsg.): *Wahlverhalten in der Bundesrepublik Deutschland*, Berlin: Duncker und Humblot, S. 265-323.
- GOLDBERG, A.S. (1969): „Social Determinism and Rationality as a Basis of Party Identification“, in: *American Political Science Review* 63: S. 5-25.
- GREEN, D., PALMQUIST, B. und SCHICKLER, E. (1998): „Macropartisanship: A Replication and Critique“, in: *American Political Science Review* 92: S. 883-899.
- GREEN, D., PALMQUIST, B. und SCHICKLER, E. (2002): *Partisan Hearts and Minds*, New Haven: Yale University Press.
- HAFFNER, S. (1980): *Überlegungen eines Wechselwählers*, München: Kindler.
- HARRACH, N. (2005): „Zünglein an der Waage – Ob sich die Wahl im Osten entscheidet“, ZDF-Nachrichtensendung „Heute“ vom 09.09.2005, im Internet abgerufen am 23.10.2006 unter www.heute.de.
- HETHERINGTON, M.J. (2001): „Resurgent Mass Partisanship: The Role of Elite Polarization“, in: *American Political Science Review* 95: S. 619-631.

- HOLMBERG, S. (1994): „Party Identification Compared across the Atlantic“, in: Jennings, M.K. und Mann, T.E. (Hrsg.): Elections at Home and Abroad, Ann Arbor: University of Michigan Press, S. 93-121.
- JABUKOWSKI, A. (1998): „Kommunikationsstrategien in Wahlwerbespots“, in: Media Perspektiven 8: S. 402-410.
- KEPPLINGER, H.M. (1989): „Theorien der Nachrichtenauswahl als Theorien der Realität“, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) 15: S. 1-16.
- KEPPLINGER, H.M. und RETTICH, M. (1996): „Publizistische Schlagseiten. Kohl und Scharping in Presse und Fernsehen“, in: Holtz-Bacha, C. und Kaid, L.L. (Hrsg.): Wahlen und Wahlkampf in den Medien. Untersuchungen aus dem Wahljahr 1994, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 80-100.
- KEY, V.O.JR. (1966): The Responsible Electorate. Rationality in Presidential Elections 1936-1960. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.
- KIRCHGÄSSNER, G. (1991): Homo Oeconomicus: Das ökonomische Modell individuellen Verhaltens und seine Anwendungen in den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Tübingen: Mohr.
- KIRSCH, G. (1997): Neue Politische Ökonomie, 4. Auflage, Düsseldorf: Werner.
- KLINGEMANN, H.D. (1985): „West Germany“, in: Crewe, I. und Denver, D. (Hrsg.): Electoral Change in Western Democracies“, London: Croom Helm, S. 230-263.
- KORTE, K.-R. (1999): Wahlen in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- KÜCHLER, M. (1991): „Issues and Voting in the European Elections 1989“, in: European Journal of Political Research 19: S. 81-104.
- LAKATOS, I. (1970): „Falsification and the methodology of scientific research programmes“, in: Lakatos, I. und Musgrave, A. (Hrsg.): Criticism and the Growth of Knowledge, Cambridge: Cambridge University Press, S. 91-195.
- LIPSET, S.M. und SCHNEIDER, W. (1983): „The Decline of Confidence in American Institutions“, in: Political Science Quarterly 98: S. 379-402.
- MACDONALD, S.E., LISTHAUG, O. und RABINOWITZ, G. (1991): „Issue and Party Support in Multiparty Systems“, in: American Political Science Review 86: S. 475-481.

- MEFFERT, M.F., NORPOTH, H. und RUHL, A.V. (2001): „Realignment and Macropartisanship“, in: *American Political Science Review* 95: S. 953-962.
- MILLER, W.E. (1976): *The Cross-National Use of the Party Identification as a Stimulus to Political Inquiry*, in: Budge/Crewe/Farlie (1976), S. 21-31.
- MILLER, W. und SHANKS, J.M. (1996): *The New American Voter*, Cambridge: Harvard University Press.
- NOELLE-NEUMANN, E. (1978): „Unruhe im Meinungsklima: Methodologische Anwendungen der Theorie der Schweigespirale“, in: *Publizistik* 1(2): S. 19-31.
- NORPOTH, H. (1978): „Party Identification in West Germany: Tracing an Elusive Concept“, in: *Comparative Political Studies* 11: S. 36-61.
- NORRIS, P. (1997): *Electoral Change in Britain since 1945*, Oxford: Blackwell.
- RADUNSKI, P. (1980): *Wahlkämpfe. Moderne Wahlkampfführung als politische Kommunikation*. München: Olzog.
- PAGE, B.I. und SHAPIRO, R.Y. (1992): *The Rational Public. Fifty Years of Trends in Americans' Policy Preferences*, Chicago: The University of Chicago Press.
- PRIESS, F. (2005): „Ein Wahlkampf der besonderen Art. 2005 war vieles anders“, in: *Die politische Meinung* 431: S. 12.
- RABINOWITZ, G. und MACDONALD, S.E. (1989): „A Directional Theory of Issue Voting“, in: *American Political Science Review* 83: S. 93-121.
- RADTKE, G. (1972): „Gibt es in der Bundesrepublik eine Parteiidentifikation?“, in: *Jahrbuch für Verfassung und Verfassungswirklichkeit*, Band 6, Teil 2, Köln: Heymann, S. 68-91.
- RATTINGER, H. (1994): „Parteiidentifikationen in Ost- und Westdeutschland nach der Vereinigung“, in: Niedermayer, O. und von Beyme, K. (Hrsg.): *Politische Kultur in Ost- und Westdeutschland*, Berlin: Akademie Verlag, S. 77-104.
- RATTINGER, H. (1998): „Normalwahlanalysen monatlicher Parteipräferenzen in Westdeutschland von 1978 bis 1994“, in: Kaase, M. und Klingemann, H.-D. (Hrsg.): *Wahlen und Wähler. Analysen aus Anlaß der Bundestagswahl 1994*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 357-390.
- RICE, T.W. und HILTON, T.A. (1996): „Partisanship Over Time: A Comparison of United States Panel Data“, in: *Political Research Quarterly* 49: S. 191-201.

- RICHARDSON, B.M. (1991): „European Party Loyalties Revisited“, in: *American Political Science Review* 85: S. 751-775.
- RIKER, W.H. und ORDESHOOK, P.C. (1968): „A Theory of the Calculus of Voting“, in: *American Political Science Review* 62, S. 25-42.
- ROBERTSON, D. (1976): *A Theory of Party Competition*. London: Wiley.
- ROGOWSKI, R. (1981): „Social Class and Partisanship in European Electorates: A Re-Assessment“, in: *World Politics* 33: S. 639-649.
- SÄRLVIK, B. und CREWE, I. (1983): *Decade of Dealignment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SARTORI, G. (1976): *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- SCHLETH, U. und WEEDE, E. (1971): „Causal Models on West-German Behavior“, in: *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik* 2: S. 73-97.
- SCHOEN, H. (2003): *Wählerwandel und Wechselwahl – Eine vergleichende Untersuchung*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- SCHMITT, H. (1992): „So dicht war die Mauer nicht! Parteibindungen im Osten Deutschlands“, in: Eisenmann, P. und Hirscher, G. (Hrsg.): *Die Entwicklung der Volksparteien im vereinten Deutschland*, München: Verlag Bonn aktuell, S. 229-253.
- SCHMITT, H. und HOLMBERG, S. (1995): „Political Parties in Decline?“, in: Klingemann, H.-D. und Fuchs, D. (Hrsg.): *Citizens and the State*, Oxford: Oxford University Press, S. 95-133.
- SCHUESSLER, A.A. (2000): „Expressive Voting“, in: *Rationality and Society* 12(1): S. 87-119.
- SCHMITT, H. und MANNHEIMER, R. (1991): „About Voting and Non-Voting in the European Elections of 1989“, in: *European Journal of Political Research* 19: S. 31-54.
- SCHUMANN, J. (1992): *Grundzüge der mikroökonomischen Theorie*, 6. Auflage, Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.
- SHIVELY, W.P. (1979): „The Development of Party Identification among Adults: Exploration of a Functional Model“, in: *American Political Science Review* 73: S. 1039-1054.

- SIMON, H.A. (1954): „Bandwagon and Underdog Effects and the Possibility of Election Predictions“, in: *Public Opinion Quarterly* 35: S. 315-326.
- SÖLLNER, F. (1998): „Geht Homo oeconomicus zur Wahl?“, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 27, S. 1-19.
- STEGMÜLLER, W. (1980): *Neue Wege der Wissenschaftsphilosophie*, Berlin et al.: Springer.
- STEGMÜLLER, W. (1987): „J.D. Sneed u. a.: Das strukturalistische Theorienkonzept“, in: Stegmüller, W.: *Hauptströmungen der Gegenwartsphilosophie: Band II*, 8. Auflage, Stuttgart: Alfred Kröner, S. 468-518.
- STROM, G.D. (1975): „On the Apparent Paradox of Participation: A New Proposal“, in: *Review of Economics and Statistics* 69: S. 908-913.
- STRUNK, G. (1973): „Wie gefährlich sind Massenmedien wirklich? – Eine Problemskizze“, in: Böhme, W. (Hrsg.): *Die politischen Wirkungen von Funk und Fernsehen*, Stuttgart: Radius-Verlag.
- THOMASSEN, J. (1976): „Party Identification as a Cross-National Concept: Its Meaning in the Netherlands“, in: Budge/Crewe/Farlie (1976), S. 63-79.
- VOIGT, R. und WIRTH, W. (1999): „Der Aufschwung ist meiner!“, in: Holtz-Bach, C.: *Wahlkampf in den Medien – Wahlkampf mit den Medien*, Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 133-158.
- WATTENBERG, M.P. (1998): *The Decline of American Political Parties, 1952-1996*, Cambridge: Harvard University Press.
- WEISBERG, H.F. und SMITH, C.E. JR. (1991): „The Influence of Economy on Party Identification in the Reagan Years“, in: *Journal of Politics* 53: S. 1077-1092.
- WIELAND, L. (2000): „Voller Sägemehl“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 27.10.2000, S. 47.
- ZELLE, C. (1998): „A Third Face of Dealignment? An Update on Party Identification in Germany, 1971-1994“, in: Anderson, C.J. und Zelle, C. (Hrsg.): *Stability and Change in German Elections. How Electorates Merge, Converge or Collide*, Westport, CT: Praeger, S. 55-70.

III. Wie zielführend sind Feiertagsstreichungen? Zur Ökonomik des Sonntags

*Sebastian Jaenichen, Torsten Steinrücken und Lutz Schneider**

1. Feiertage als Manövriermasse der Politik

Als Reflex auf die Verschuldungskrise der öffentlichen Finanzen in der Bundesrepublik Deutschland wurden in der Vergangenheit immer wieder Feiertagsstreichungen gefordert. So ist von einzelnen SPD-Politikern erwogen worden, dem 3. Oktober den Charakter eines arbeitsfreien Feiertages zu nehmen oder die Feierlichkeiten des Nationalfeiertages auf einen Sonntag zu verlegen. Als Antwort auf diesen Vorschlag haben manche FDP-Politiker ersatzhalber eine Abschaffung des 1. Mai als gesetzlichen Feiertag gefordert, was natürlich auch als Provokation an die Adresse der SPD aufzufassen ist. Auch kam es zu einer intensiv geführten Debatte um die Ernsthaftigkeit im Umgang mit nationalen Symbolen, als der 3. Oktober zur Disposition gestellt werden sollte¹. Nunmehr gerät aufgrund der politischen Brisanz und der Unvermeidlichkeit ideologischer Konflikte im Zusammenhang mit dem 1. Mai und dem 3. Oktober der scheinbar wehrlose Pfingstmontag in die Rolle des „versöhnenden Opfers“.

Ziel von Feiertagsstreichungen soll eine Ausdehnung der jährlichen Arbeitszeit, eine Ausdehnung des Outputs, eine Steigerung des Bruttoinlandsprodukts und mithin eine Vergrößerung der Steuerungsbasis sein, was zu Steuermehreinnahmen und Wirtschaftswachstum führen soll. Eine solche offenkundig unpopuläre Maßnahme erregt trotz ihrer vermeintlichen Logik zunächst intuitives Missfallen. Dabei ist der Widerstand gegen Feiertagsstreichungen erkennbar nicht Folge einer weltanschaulichen Prädisposition zugunsten eines Kultes oder

* Dipl.-Volkswirt Sebastian Jaenichen ist wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Finanzwissenschaft an der TU Ilmenau (sebastian.jaenichen@tu-ilmenau.de), Dr. Torsten Steinrücken ist Referent für Forschungsförderung im Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (torsten.steinruecken@tmwta.thueringen.de), Dipl.-Volkswirt Lutz Schneider ist wiss. Mitarbeiter der Abteilung Strukturökonomik am Institut für Wirtschaftsforschung Halle (lstr@iwH-halle.de).

¹ Auf einen Tadel des Bundespräsidenten Köhler wegen der Streichungsvorschläge zum 3. Oktober reagierte Bundeskanzler Schröder am 4. November 2004 mit folgender Konkretisierung seiner Vorstellungen: „Ich stimme mit Ihnen darin überein, dass der Nationalfeiertag für unser Land ein sehr wichtiger, wertvoller Tag ist. Unser Land muss die Möglichkeit haben, seine Freude über die wiedergewonnene deutsche Einheit ausdrücken zu können und den Tag zu nutzen, an die friedliche Revolution zu erinnern. Deshalb soll dieser Feiertag auch nicht abgeschafft werden, sondern am jeweils ersten Sonntag im Oktober stattfinden. Diese Botschaft ist mir wichtig; der Nationalfeiertag bleibt bestehen.“ (www.india.de)

Ritus, der bestimmte Festtage vorsieht. An der Frage nach dem arbeitsfreien Sonntag lässt sich beispielsweise verdeutlichen, dass die Möglichkeit gemeinsamer Freizeit nicht nur für Christen (und ihr Ziel: die Heiligung des Sonntags) bedeutsam ist, sondern einen kulturellen und - wie hier gezeigt wird - ökonomischen Wert darstellt, der allen zugute kommt. Außerdem handelt es sich bei (kurzen) Arbeitszeiten um Symbole des Wohlstands, eines Zeitwohlstandes der westlichen Industriegesellschaft², dessen mehr oder minder offene Entwertung durch Feiertagsstreichungen als eine resignative Notoperation aufgefasst werden dürfte. Jedoch muss man auch den Mut des Finanzministers oder der übrigen öffentlichen Apologeten längerer Arbeitszeiten richtig zu deuten versuchen: Aus den möglichen negativen Konsequenzen unpopulärer Maßnahmen für die Advokaten der Feiertagsstreichungen lässt sich entweder auf eine Grundüberzeugung von der Richtigkeit von Feiertagsstreichung oder eine Handlungsunfähigkeit bei anderen Parametern der Wachstums- und Finanzpolitik schließen. Sollte es sich um eine Grundüberzeugung handeln, die Politiker der Aufgabe gesetzlicher Feiertage zu Gunsten eines positiven Outputeffekts das Wort reden lässt, müsste auf den Sinn oder Unsinn von Feiertagsstreichungen ein besonders kritisch prüfender Blick geworfen werden. Der erwähnte Missmut der Öffentlichkeit³ wirft die Frage auf, ob die Politiker das richtige Ziel verfolgen, wenn sie zum Zwecke der Outputsteigerung einen Freizeitverzicht der erwerbstätigen Menschen fordern. Ist der Nutzensgewinn zusätzlicher öffentlicher Güter wirklich höher als der Nutzenverlust durch entgangene Feiertage?

Der vorliegende Beitrag versucht die Debatte um Feiertagsstreichungen zu bereichern, indem er das *expressis verbis* verfolgte politische Ziel einer Sozialproduktsteigerung durch Arbeitszeitausdehnungen allgemein hinterfragt. Daneben werden die sozialen und ökonomischen Wirkungen allgemeinverbindlicher Feiertage beziehungsweise deren Streichung oder Verwässerung ausführlich auf ihre Wohlfahrtsrelevanz untersucht. Es zeigen sich dabei viele Hinweise darauf, dass insbesondere die Aufhebung gesetzlicher Feiertage ein ungeeignetes Instrument sein dürfte, um qua Sozialproduktsteigerung zu höherer Gesamtwohlfahrt zu gelangen. Es wird daher geschlussfolgert, dass wenn schon wirtschaftspolitische Initiativen zu einer Ausdehnung der Jahresarbeitszeit beitragen sollen, diese aus vielerlei Gründen sich nicht des Instrumentes der Feiertagsstreichung bedienen sollten. Dazu widmet sich diese Abhandlung unter Berücksichtigung von Argumenten aus der Streichungsdebatte einer intensiven Diskussion der Sinnhaftigkeit extensiver Wachstumspolitik, der ökonomischen Bedeutung von Sonn- und Feiertagen sowie dem Problem einer sinnvollen Kompetenzverteilung für den im Grunde kulturpolitischen Gegenstand der Festsetzung arbeitsfreier Feiertage.

² „Tief im Wald nur ich und du, der Herrgott drückt ein Auge zu, denn er schenkt uns ja zum Glücklichen Wochenende und Sonnenschein“ Comedian Harmonists.

³ Man denke auch an die heftigen Protestkundgebungen in Frankreich, nachdem die französische Regierung Pläne zur Streichung des Pfingstmontags als gesetzlichen Feiertag verkündete. Vgl. hierzu FAZ vom 16.5.2005 „Millionen Franzosen machen blau“.

2. Wirtschaftswachstum, Wohlstand und die Rolle extensiver Wachstumspolitik

Wenn eine Volkswirtschaft durch wirtschaftspolitische Maßnahmen an Wettbewerbsfähigkeit gewinnt, heißt dies nicht zwingend, dass auch der Wohlstand dieses Landes ansteigt. Ursache einer zu optimistischen Beurteilung wirtschaftlichen Wachstums ist oft die implizite Verwechslung von Maßzahlen zur Erfassung der Wirtschaftskraft mit dem Wohlstand (Adam Smith) oder Gesamtreichtum (Friedrich Engels) eines Landes. Obwohl es unter Ökonomen als Allgemeinplatz gilt, dass durchschnittliches Pro-Kopf-Einkommen und Lebensglück allenfalls schwach korreliert sind, findet sich Wirtschaftswachstum regelmäßig ganz oben auf der wirtschaftspolitischen Wunschliste. Gerade die aktuelle Diskussion um die Ausweitung der Arbeitszeiten und die Streichung von Feiertagen führt vor Augen, dass volkswirtschaftliche Kennzahlen häufig genutzt werden, ohne deren inhaltliche Definition genau zu kennen. Ziel politischer Bemühungen sollte die Steigerung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt sein; und diese Zielgröße umfasst weit mehr als nur die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Es ist nicht einmal auszuschließen, dass zwischen Wohlstand und Wachstum ein Zielkonflikt bestehen könnte. Selbst wenn Maßnahmen, die eine Ausdehnung der Gesamtarbeitszeit zum Ziel haben, eine Steigerung der durch das BIP ausgewiesenen Wirtschaftskraft in Deutschland bewirken, so kann daraus noch lange nicht auf eine entsprechende Wohlfahrtssteigerung geschlossen werden.

Seit einigen Jahren ist die konjunkturelle Entwicklung der deutschen Volkswirtschaft im internationalen Vergleich schwach. Hiesige Wirtschaftspolitiker sehen sich deshalb dazu veranlasst, der vermeintlichen Wachstumsschwäche mit immer weitreichenderen Maßnahmen zu begegnen. Bis vor kurzem erschienen noch Maßnahmen, die zu intensivem Wachstum (Produktivitätssteigerung) führen sollten, als angemessen neue Impulse zu setzen; Beispiele hierfür sind die Förderung von Aus- und Weiterbildung oder die Stärkung der Effizienz der sozialen Sicherungssysteme. Neuerdings sollen solche wirtschaftslenkenden Maßnahmen aus dem Baukasten der Wirtschaftspolitik bemüht werden, die vor allem extensive Wachstumsimpulse setzen, d.h. Wachstum durch den vermehrten Einsatz an Produktionsfaktoren, insbesondere Arbeit. Die unangenehmen Konsequenzen einer Wachstumspolitik, die die Menge der in einer Volkswirtschaft verfügbaren Produktionsfaktoren zu mehrern bemüht ist, werden auch heute wieder spürbar, weswegen die Frage nach der Angemessenheit der Wachstumsförderung dieses Typus genau durchdacht werden sollte. Schließlich ist es nicht Wachstum oder ein hohes Sozialprodukt pro Kopf, das politisch unterstützt werden sollte, sondern – simpel ausgedrückt – das Glück der Menschen. Demzufolge sollten Feiertagsstreichungen nur dann als Mittel der Wirtschaftspolitik eingesetzt werden, wenn die Nutzenentzugswirkung durch einen andersartigen Nutzengewinn kompensiert wird. Dieser Nut-

zengewinn eines Feiertagsverzichts kann dann tatsächlich eintreten, wenn ein realer Beschäftigungseffekt auf dem Arbeitsmarkt wahrscheinlich ist und die Beschäftigungsgewinne eine höhere Wohlfahrtsrelevanz besitzen als gemeinschaftlich begangene Feiertage. Eine positive Beschäftigungswirkung ergibt sich, wenn die Löhne mit dem Instrument der Tarifabschlüsse inflexibel, die Lohnstückkosten hingegen mit dem Instrument der Arbeitszeitpolitik flexibel gestaltbar sind. Diese Konstellation ist nicht unwahrscheinlich, was als genereller Einwand gegen alle hier noch angeführten positiven Feiertagseffekte von den Autoren konzidiert wird.

Es scheint interessant zu fragen, ob den heutigen Apologeten einer Ausdehnung der jährlichen Arbeitszeit qua Feiertagsstreichung und Anhebung der Wochenarbeitszeit die Sensibilität für die Unzulänglichkeit der Wirtschaftsleistung als Maßzahl des Wohlstandes abhanden gekommen ist. Vermutlich ist der recht intuitive Zusammenhang nicht völlig zu übersehen. Wahrscheinlicher ist, dass an der Arbeitszeitschraube gedreht wird, um psychologische Lohnsenkungshemmnisse zu umgehen. Die Reallöhne sollen demnach sinken, ohne dass die Einkommen sichtbar geringer werden. Ein nicht unwesentlicher Grund für die Politik, dabei auf Feiertage zurückzugreifen, besteht in der Wirksamkeit dieses Instruments der Arbeitszeitpolitik. Im Unterschied zu gesetzlichen Änderungen der wöchentlichen Höchstarbeitszeit ist mit Feiertagsstreichungen eine direkte Ausdehnung der Arbeitszeit zu erreichen. Eine für Feiertagsverluste kompensierende Erhöhung der Urlaubsansprüche und deren Durchsetzung seitens der Arbeitnehmervertretungen ist in der Vergangenheit nie unmittelbar erfolgt und ist in der Gegenwart zumindest kurzfristig nicht besonders wahrscheinlich.

Allerdings blendet die über Feiertagsstreichungen realisierte Senkung der Reallohne die positiven Wachstumseffekte geringerer Arbeitszeiten allzu leichtfertig aus: Die deutsche Volkswirtschaft verdankt einen Gutteil ihrer hohen Arbeitsproduktivität dem Drang, hohen Lohnkosten durch optimierte Arbeitsprozesse auszuweichen. Nur Not macht erfinderisch und so führt Not an billigen Arbeitskräften zu mannigfacher Erfindung von Technologien, die Arbeit sparen. Der permanente Lohndruck ist unter dem Schlagwort ‚Lohnpeitsche‘⁴ der Wirtschaftstheorie lange bekannt. Einer Politik, die Freizeitverzicht das Wort redet, muss auch entgeggehalten werden, dass sie die Entwicklungschancen für einen der dynamischsten Wirtschaftszweige in Frage stellt: Freizeitdienstleistungen. Die einfache Logik hinter diesem Argument ist, dass private Konsumaktivitäten die Verfügbarkeit von Freizeit voraussetzen⁵ und gerade der private Konsum, wird immer wieder als ein Hauptgrund für die schwache Wirtschaftsentwicklung in Deutschland angeführt. Da Freizeitdienstleistungen zumeist sehr arbeitsintensiv erstellt werden (z.B. Bewirtung, Kulturangebote, etc.), be-

⁴ Vgl. HAUCAP und WEY (2004).

⁵ Hierzu klassisch: BECKER (1965).

deutet eine Verringerung an Freizeit auch die Gefährdung vieler Jobs in diesem beschäftigungsintensiven Sektor.

Der Rückgriff auf extensive Instrumente der Wachstumspolitik erscheint auf den ersten Blick historisch gesehen als wenig demokratisch, da in der Vergangenheit vor allem Diktaturen diese Art von Wirtschaftsförderung nutzten. So zielte die Peuplierungspolitik in Zeiten des Absolutismus klar auf eine Vergrößerung der Menge an Trägern des Produktionsfaktors Arbeit und daher auf eine Vergrößerung des Nationalprodukts, nicht jedoch des Pro-Kopf-Einkommens oder gar der Pro-Kopf-Wohlfahrt. Auch die großen Diktaturen des 20. Jahrhunderts bedienten sich extensiver wachstumspolitischer Instrumente, zum Teil allerdings auch mit dem Ziel der Steigerung des Pro-Kopf-Output. So wurden in Friedenszeiten unter Stalin zeitweise nicht nur christliche Jahresfeiertage abgeschafft, sondern sogar der allwöchentliche Sonntag als gemeinschaftlicher Ruhetag dem Ziel eines effizienteren Arbeitseinsatzes geopfert⁶⁷. Auch in der Zeit des Nationalsozialismus beruhte Wachstumspolitik im Wesentlichen auf Bemühungen um größeren Faktoreinsatz. Es bedarf keiner Erwähnung, dass auch hier die Wohlfahrt der Träger des Produktionsfaktors Arbeit nicht gesteigert wurde bzw. nicht Ziel der Wachstumspolitik war. In der DDR wurden mit dem Ziel der Kompensation für verkürzte Wochenarbeitszeiten verschiedene kirchliche Feiertage abgeschafft (Ostermontag⁸; Epiphania (Hl. Drei Könige); Allerheiligen; Buß- und Betttag). Diese Maßnahmen haben allerdings zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der ostdeutschen Wirtschaft nichts beigetragen⁹.

Dem Einwand, man könne für die Wirkung von Arbeitszeitausdehnungen qua Feiertagsstreichung nichts aus den Erfahrungen in Zentralverwaltungswirtschaften lernen, sei mit einem Blick auf die Feiertagslandschaft der BRD begegnet. Hier beobachtet man eine scheinbar gute Verträglichkeit zwischen Feiertag-

⁶ Lenins Versuch, die Arbeitstage auf Kosten der Feste auszudehnen, stieß schon in der Revolution auf Widerstand: Die Petersburger Arbeiter sahen hier einen sozialpolitischen Besitzstand gefährdet. Auch spätere Experimente der Sowjetunion mit einer gleitenden 5-Tage-Arbeitswoche ohne Samstag und Sonntag waren nicht von Dauer.

⁷ Überdies wurde recht bald nach der Revolution von 1917 ein System „freiwilliger“ Zusatzarbeit, so genannte Subbotniks (Samstage), eingeführt. Oft führte ein Mangel an komplexeren Produktionsfaktoren (Materialien, Ideen) jedoch zu sehr unproduktivem Aktivismus.

⁸ Der Pfingstmontag wurde beibehalten, da er für die Pfingsttreffen der FDJ, die alljährlich in Ostberlin stattfanden, einen willkommenen Rückreisetag darstellte.

⁹ Die Feiertagsstreichungen der DDR wurden seitens der Bevölkerung folgendermaßen parodiert: Die Jahreszeiten der Tiere: Der Osterhas' ist sehr in Nöten, denn seine Feiertag' ging'n flöten. Schon ruft der Kuckuck wiederholt, wer hat den 8. Mai geholt. Die Lerche singt und jubiliert, die Himmelfahrt ist auch kassiert. Gleich wird der Elefant trompeten, Pfingstmontag müßt ihr „rausarbeiten“. Und hämisch kommt der Fuchs geschlichen, der Bußtag ist nun auch gestrichen. Und mit der Reformationsfeier, ist jetzt auch Schluß, ruft der Reiher. Der Ziegenbock, der meckert heiser, was wollt ihr denn, ihr kleinen Scheis(er)? Weihnacht', Neujahr bleibt euch doch- Die Eule heult: wie lange noch, wie lange noch?

gen und Wirtschaftskraft, wenn man das Bundesland Bayern (13 Feiertage) und verschiedene norddeutsche Bundesländer (neun Feiertage) hinsichtlich ihres Mixes aus Wirtschaftskraft und Feiertagsfreude vergleicht. Auch innerhalb der ostdeutschen Bundesländer zeigt sich dieses Muster: Sachsen hat mit zehn Feiertagen den übrigen ostdeutschen Ländern einen Ruhetag (Buß- und Betttag) voraus und ist dennoch wirtschaftlich führend in dieser Region.

3. Mehrarbeit: Fluch oder Segen?

Gerade die jüngste Diskussion um eine Ausweitung der Arbeitszeiten bzw. Kürzung von Urlaubszeiten für abhängig Beschäftigte ist ein sehr augenfälliges Beispiel für eine Verwechslung des Sozialprodukts mit der relevanten wirtschaftspolitischen Zielgröße Wohlfahrt. Hier wird implizit gefordert, dass zum Erhalt des bisherigen Wohlstandes eine Ausweitung der effektiven Arbeitszeiten erfolgen müsse. Diese Vorschläge werden von politischer Seite aufgegriffen und teilweise sogar von wissenschaftlicher Seite unterstützt¹⁰. Für eine Politik, deren Ziel die Maximierung des Wohlstandes eines Landes ist, sollten Maßnahmen, wie die Streichung von Feiertagen, die Kürzung des Jahresurlaubs oder die Verlängerung der Wochenarbeitszeit jedoch nicht als einkommens- und wohlstandssichernde Maßnahmen aufgefasst werden. Als Indikator wirtschaftlichen Wohlstandes zählen nicht nur Einkommen und Vermögen, sondern vor allem auch der Konsum an Freizeit. Letzterer kann nur indirekt über die Arbeitszeit bestimmt werden.

Freizeit ist für viele Menschen nicht nur eine Zeit der Regeneration der Arbeitskraft, sondern auch ein Quell von Inspiration und Kreativität. Eine Beschneidung der hierfür zur Verfügung stehenden Zeit könnte mittel- oder langfristig auch spürbare (negative) Wirkungen auf die Wirtschaftskraft eines Landes haben. Mag eine Ausweitung der Arbeitszeit für Länder, die überwiegend auf die Produktion von herkömmlichen Gütern spezialisiert sind, noch überzeugend erscheinen, so kann dieselbe Argumentation nicht auf solche Länder übertragen werden, deren komparativer Vorteil in der schöpferischen und kreativen Gestaltung neuer Güter und Dienstleistungen liegt. Gerade bei der heutzutage in Industrieländern erreichten Produktivität ist nicht sicher, ob die Outputleistung eines Beschäftigten bei längeren Arbeits- und kürzeren Erholungszeiten auf gleichem Niveau erbracht werden kann. Outputwirkungen einer Arbeitszeiterhöhung durch Mehrarbeit können nicht mit dem Dreisatz extrapoliert werden, da für die zusätzlich geleistete Arbeitszeit wegen einer fallenden Grenzproduktivität eine unterdurchschnittliche Produktivität anzunehmen ist. Gerade der Blick in die Geschichte zeigt, dass Arbeitszeitausweitungen oft mit einem signifikanten Einbruch der Qualität korrelieren. Besonders plastisch wird die Wirkung, die Arbeitsnormerhöhungen im stalinistischen Russland hatten, bei Sol-

¹⁰ Vgl. z. B. SINN (2004).

schenizyn¹¹ beschrieben. Folge überhöhter Arbeitszeiten und Arbeitsnormen war eine drastische Qualitätsminderung („Tuchta“). Auch die Aktivistenkampagnen, die unter dem Namen von Vorzeigarbeitern als Stachanov-Hennecke- bzw. Frieda-Hockauf-Bewegung in die Geschichte eingegangen sind, führten weder in Russland noch in anderen sozialistischen Staaten zu einer längerfristigen Ausdehnung der Arbeitsproduktivität, sondern vielmehr zu vermehrter Ausschussproduktion. Regenerative Tätigkeiten, wie die Investition in das Humankapital nachwachsender Generationen, erfolgen zu nicht unerheblichen Teilen in der Freizeit. Überdies dürfte die Verfügbarkeit von Freizeit einen positiven Einfluss auf das generative Verhalten haben. Schließlich steht die Aufzucht von Kindern in einem Konkurrenzverhältnis zu alternativen Verwendungen der Lebenszeit. Eine Verminderung der Freizeit durch die Streichung von Feiertagen oder die Ausweitung der Arbeitszeit, hätte demnach eventuell sogar demografische Auswirkungen. Diese werden natürlich nicht in der aktuellen Wirtschaftsleistung erfasst¹², haben aber sicher Einfluss auf die zukünftige Wirtschaftskraft einer Volkswirtschaft.

Die vorgeschlagenen Maßnahmen einer Wiedereinführung der 40-Stundenwoche oder die Streichung eines Feiertags (Tag der Deutschen Einheit) zielen darauf ab, durch eine Erhöhung des Gesamteinsatzes an Arbeit einen Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt zu induzieren. Die ökonomische Bedeutung gemeinsam begangener Feier- und Ruhetage wird dabei offenbar übersehen: Gesetzliche Feiertage dienen einer Beschränkung des Wettbewerbs zwischen den Gesellschaftsmitgliedern und tragen so zur Sicherung des intrakollektiven Friedens bei. Da der innergesellschaftliche Frieden überlebenswichtig ist, wurde schon in archaischen Gesellschaften auf die Wahrung der Feiertagsruhe großes Gewicht gelegt wie das Alte Testament überliefert: „Als nun die Israeliten in der Wüste waren, fanden sie einen Mann, der Holz auf das Sabbattag. Und die ihn dabei gefunden hatten, wie er Holz auf das Sabbattag, brachten ihn zu Mose und Aaron und vor die ganze Gemeinde. Und sie legten ihn gefangen, denn es war nicht klar bestimmt, was man mit ihm tun sollte. Der Herr aber sprach zu Mose: Der Mann soll des Todes sterben; die ganze Gemeinde soll ihn steinigen draußen vor dem Lager. Da führte die ganze Gemeinde ihn hinaus vor das Lager und steinigte ihn, so daß er starb, wie der Herr dem Mose geboten hatte.“ (4. Buch Mose, Kap. 15; 34-36) Die Schwere der Strafe für die Sabbatschändung ist mit der Verletzung einer Wettbewerbsbeschränkung bezüglich der knappen und lebenswichtigen Allmenderessource Holz (in der Wüste) zu erklären¹³. Toleranz gegenüber intensiverem Wettbewerb zwischen den Kolle-

¹¹ Vgl. SOLSCHENIZYN (1978).

¹² Die aktuelle Wirtschaftslage profitiert im Gegenteil von einer geringen Jugendlast, da Kinderlosigkeit vielen Menschen die Möglichkeit zur Erwerbsarbeit gibt.

¹³ Das Neue Testament legt im Markus-Evangelium eine etwas weniger drakonische Anwendung der Feiertagsregeln nahe, scheint aber dennoch unsere Deutung des alttestamentlichen Textes zu bestätigen: „Der Sabbat ist um des Menschen willen gemacht und nicht der Mensch um des Sabbats willen“, Markus 2, 27.

tivmitgliedern um diese Ressource, einem Effekt, der auch durch eine Nichteinhaltung der Feiertagsregeln bewirkt würde, könnte zu einer Entfesselung von innergesellschaftlichen Konflikten führen. Dass die biblischen Feiertagsregeln nicht nur ein kultisches sondern auch ein soziales Ziel verfolgen, zeigt auch die genaue Anwendungsvorschrift in 2. Mose (20;10): „Aber am siebenten Tage ist der Sabbat des Herrn, deines Gottes. Da sollst du keine Arbeit tun, auch nicht dein Sohn, deine Tochter, dein Knecht, deine Magd, dein Vieh, auch nicht dein Fremdling, der in deiner Stadt lebt“. Die Sabbatregel verlangt explizit auch die Feiertagsruhe der weniger Privilegierten, die für sich keine Zeitsouveränität in Anspruch nehmen können.

Gerade in Zeiten einer intensiven und von weiten Teilen der Bevölkerung getragenen Kapitalismuskritik kann ein Feiertag eine sichtbare Grenze gegen die permanente ökonomische Revolutionierung der bestehenden Verhältnisse setzen. Eine Streichung hingegen wäre ein Symbol in die entgegengesetzte Richtung, nach der das kapitalistische Wirtschaftssystem eine Eigendynamik entwickelt, welche die Akzeptanz seiner Subjekte gar nicht mehr erfordert. Insofern markieren Feiertage Grenzlinien für eine zu einfache ökonomische Logik. Sie sind mithin Zeichen für die Funktionsfähigkeit eines die Wirtschaft umgebenden Rahmens, innerhalb dessen sich die ökonomischen Imperative ausbreiten können, an dessen Grenze sie allerdings abprallen (vgl. Punkt (5) im nächsten Abschnitt).

4. Feiertage oder 3X-Stundenwoche? – Zur Ökonomik des Sonntags

Aus den vorangegangenen Überlegungen lassen sich Rückschlüsse für die aktuelle Feiertagsdebatte ziehen. Es scheint zwei potentielle Möglichkeiten zu geben, Regeln zur Begrenzung des Wettbewerbs mit dem Wettbewerbsparameter Arbeitszeit zu gestalten. Zum einen könnte man die individuell geleistete Gesamtarbeitszeit je Berichtsperiode deckeln. Dies geschieht im Wege der gesetzlichen Höchstarbeitszeit, bei Lenkzeiten für LKW- oder andere Berufskraftfahrer und eben insbesondere in vielen anderen Berufen¹⁴, in denen eine besondere Ausgeruhtheit unabdingbar ist. Der andere Weg ist einzelne Feiertage zu erhalten oder neu zu etablieren. Es scheint nun, dass die Umsetzbarkeit und Kontrollierbarkeit dieser beiden Alternativen auseinander fällt. Das Beispiel der LKW-Fahrer deutet schon auf das Kontrollproblem hin, auch wenn die Kontrolltechnik (allerdings nur der Lenkzeiten) hier Fortschritte zu machen scheint. Eine wöchentliche Höchstarbeitszeit gesetzlich zu garantieren ist aber denkbar illusorisch. Daher könnte es im Interesse der Menschen sein, Feiertage nicht nur wegen der übrigen sozialen und koordinativen Funktionen allgemeiner

¹⁴ Der Umstand, dass viele dieser Berufe (Sicherheitskräfte) in öffentlicher Bedienung ausgeübt werden, deutet auf eine besondere Sensibilität für das Problem der Wettbewerbsintensität und -intensitätskontrolle in deren Arbeitsgebieten hin.

Ruhetage zu erhalten, sondern eben auch wegen der vergleichsweise größeren wettbewerbsbeschränkenden Relevanz. Schon im Ancien Regime war es weniger aufwändig zu supervidieren, ob die Menschen sonntags in die Kirche oder auf den Acker gingen, als den werktäglichen Feierabend zu überwachen, wenngleich öffentliche Schankstätten hier eine gewisse Kontrollmöglichkeit für die Arbeitstage bereithielten und übertrieben strebsame Kneipenmuffel sich der Gefahr sozialer Ausgrenzung preisgaben¹⁵.

Interessant scheint also diese auch von Ökonomen in der Arbeitszeitdebatte typischerweise übergangene Frage: Wenn denn schon länger gearbeitet werden muss, wie sollte dann die Verlängerung aussehen? Längere Wochenarbeitszeit, weniger Urlaub oder weniger Feiertage (bis hin zur Aufhebung des Sams- oder Sonntags). Die Wirkungen der drei genannten Alternativen sind unterschiedlich, aber mikroökonomisch abschätzbar. Aus verschiedenen Gründen hat die Streichung von Feiertagen vermutlich negativere Wohlfahrtswirkungen als die anderen Optionen. Einige Gründe für diese Vermutung werden im Folgenden näher erläutert¹⁶.

- (1) Feiertage generieren soziale Netzeffekte (Sozialsynchronisation). Der Freizeitnutzen eines Wirtschaftssubjektes steigt, wenn nicht nur es selbst, sondern auch die übrigen Wirtschaftssubjekte nicht arbeiten und sich zu gemeinsamen Aktivitäten einfinden können¹⁷. Darüber hinaus verlangen gegenseitige Besuche, Kommunikation etc. sozusagen zeitliche Normung. Andernfalls sind komplizierte Koordinierungsspiele nötig. Diese Transaktionskosten der Koordinierung können durch einheitliche Ruhetage verringert werden. Dies betrifft nicht nur die private Komponente des Verwandtschaftsbesuches, sondern auch einen großen Teil des Sektors Ehrenamt¹⁸. Nicht nur privat nutzenstiftende Aktivitäten, son-

¹⁵ Nach Max Weber zählten die Baptisten Wirtshausbesuche zu jenen Leichtfertigkeiten, die sie unter „disorderly conduct“ subsumierten, wenn sie ein neues Gemeindeglied daraufhin überprüften, ob es würdig sei, Mitglied der Baptistengemeinschaft zu werden. Vgl. WEBER (1904), S. 282. Gegenseitige Überwachung kann im Unterschied zur obigen Einlassung unter Umständen auch als eine Intensivierung des Wettbewerbs (hier: Wettbewerb mit dem Parameter ‚Anständigkeit‘ und ‚Strenge gegen sich selbst‘) gedeutet werden. Weber vermutet hinter dieser Praxis eine Ursache neben etlichen anderen, für die mutmaßlich besondere Disposition des asketischen Protestantismus zur Herausbildung hocharbeitsteiliger, auf konsequente Rationalität gründender Wirtschaftsstrukturen.

¹⁶ Die nachfolgend genannten positiven Feiertagswirkungen konkretisieren die denkbar allgemeine Rechtfertigung von Sonn- und Feiertagen als Tage der „seelischen Erbauung“, wie sie das Grundgesetz im Artikel 140 vornimmt.

¹⁷ Vgl. für dieses Argument JENKINS und OSBERG (2003).

¹⁸ Ehrenamtliche Tätigkeit gilt als Bestandteil individuellen Sozialkapitals, das nicht nur einen Wert an sich hat, sondern auch positiv mit der gesellschaftlichen und arbeitsmarktlichen Integration eines Menschen korreliert ist, vgl. DAHTE (2002). Feiertage können übrigens als Teil des kognitiven Sozialkapitals gedeutet werden, das eine relativ unbestrittene Determinante der Wohlfahrt ist. Vgl. GROTAERT, BASTELAER (2002).

dern auch viele gemeinwohlförderliche Aktivitäten koordinieren sich erst in Gegenwart fokaler (Datums-)punkte, die allen bekannt sind, und die die Erwartungen über die Zeitdispositionen anderer harmonisieren¹⁹. So kann beispielsweise die Freizeitdienstleistungen produzierende Industrie ihre Kapazitätsentscheidungen an feiertagsbedingte Nachfrageanomalien anpassen. Durch einheitliche Feiertage werden gegebenenfalls erst bestimmte Angebote (z. B. Drei-Tagesausflüge) ermöglicht, die bei einem Nachfragestrom ohne feiertagsbedingte Spitzen unterblieben.

- (2) Der Konsum unteilbarer Freizeitgüter wird ermöglicht. Freizeitgüter sind nicht homogen. Sie sind insbesondere nicht teilbar. Für Zoobesuche braucht es ca. vier Stunden, für Wochenendausflüge Wochenenden. Es liegt also nicht unbedingt ein abnehmender Grenznutzen der freien Zeit vor. Im Gegenteil sind sogar Zuwächse möglich, wenn durch Bündelung der freien Zeit an einem Tag neue Möglichkeiten des Freizeitkonsums erschlossen werden. Hier hat der Urlaub natürlich noch größere Vorteile als der Sonntag, weil er die Nutzung von unteilbaren Freizeitgütern großer Dimension (Reisen) durch die Bündelung der freien Zeit bis zu einem Umfang von drei oder mehr Wochen erlaubt. (Nicht nur, aber gerade auch für die Abrichtung von Kindern sind diese unteilbaren Freizeitgüter relevant, weil sie erinnerbare gemeinschaftliche Erlebnisse der besonderen Art ermöglichen. Aber auch für die Kommunikation unter den übrigen Gesellschaftsmitgliedern ist der „Urlaubsbilder-Effekt“ sehr förderlich).
- (3) Feiertage ermöglichen die Durchführung unteilbarer Produktionsaktivitäten ohne offen intendierten Erwerbscharakter. Viele bei der Sozialproduktmessung unberücksichtigte, aber wohlfahrtsmehrende Aktivitäten verlangen nach einem zusammenhängenden Zeitraum der Ausführung. Dies dürfte für viele Heimwerkerarbeiten, aber auch für bestimmte Humankapitalinvestitionen gelten, die eine gewisse Vertiefung verlangen, die nicht ohne fixe Aufwendungen erlangbar ist. Freilich steht diese Verteidigung von Feiertagen in einem gewissen Widerspruch zum klassischen Ziel der Feiertagsruhe nach dem Vorbild des englischen Sonntags.
- (4) In vielen Ländern ist es Usus, dass ein Feiertag, der auf einen Donnerstag oder Dienstag fällt, durch einen freiwilligen Urlaubstag an Freitag oder Montag das Wochenende verlängert. Diese viel geübte Praxis deutet auf die besondere Relevanz des Unteilbarkeiten-Arguments hin, nach dem ein kürzeres Wochenende nicht nur absolut weniger Nutzen (Nutzen eines arbeitsfreien Tages ist konstant), sondern auch einen relativ geringeren (Durchschnitts-)Nutzen je arbeitsfreien Tag stiftet (Nutzen eines arbeitsfreien Tages ist geringer als bei einem verlängerten Wochenende). Diese Präferenz für zusammenhängende Freizeit bestätigt sich auch da-

¹⁹ Vgl. für das Konzept fokaler Punkte SCHELLING (1980).

durch, dass der gesetzlich nicht geschützte, durch Gewerkschaften erstrittene arbeitsfreie Samstag²⁰ zeitlich mit dem Sonntag verbunden ist. Auch aus der Präferenz für Brückentage ist eine besondere Wertschätzung verlängerter Wochenenden gegenüber einzelnen Urlaubstagen ablesbar.

- (5) Feiertage beschränken die wettbewerbliche Aktivität sichtbar. Unbeschränkter Wettbewerb mittels des Parameters individuelle Arbeitszeit, führt möglicherweise in ein Gefangenendilemma und zur Übernutzung von Ressourcen (z. B. Verschleiß der Arbeitskraft oder des eigenen Humankapitals wegen suboptimaler Erhaltungsinvestitionen). Die Sichtbarkeit einer Übertretung ist für das Funktionieren dieser Beschränkung notwendig. Sonn- und Feiertage entfalten eine stärkere Bindungswirkung als gesetzliche Schranken der wöchentlichen Arbeitszeit (48 Stunden), weil eine Übertretung ihres Gebots der Arbeitstruhe besser beobachtet werden kann. Die Sichtbarkeit einer Übertretung (man denke an die Kirchen und Kneipen im vorherigen Abschnitt) ist für das Funktionieren dieser Beschränkung notwendig. Darin könnte auch der ökonomische Hintergrund des Dammbrech-Arguments liegen: Wenn der Sonntag gefallen ist, arbeitet jeder sieben Tage und niemand empfindet dies als ungeheuerlich. Die sich ergebenden allokativen Wirkungen scheinen denen im Zuschauerergleichnis zu ähneln: Weil ein Fußballfan in der vorderen Reihe des Stadions aufspringt, müssen alle hinter ihm sitzenden auch in die unbequeme Stehposition wechseln, um das Spiel weiter zu verfolgen. Es ist daher höchst reizvoll zu fragen, ob die Beschränkung des Wirtschaftens an Feiertagen bzw. Sonntagen ökonomisch erklärbar und legitimierbar ist. Für das Verständnis dieses Arguments bezüglich der Nützlichkeit einer quasibiblichen Wettbewerbsbeschränkung sei darauf hingewiesen, dass Wettbewerb zwischen den Mitgliedern eines menschlichen Kollektivs kein Ziel per se, sondern immer nur ein Mittel zur Erreichung anderer Ziele (Effizienz, Vermeidung von Ausbeutung) ist. Die klassische Sorge um das Funktionieren des Wettbewerbs kann daher hier nicht als Einwand stichhaltig sein, da Feiertage die wettbewerblichen Aktivitäten *aller* Kollektivmitglieder einschränken²¹.

²⁰ „Samstag gehört Vati mir“; Kampagne des DGB der Jahre 1956-59.

²¹ Wenn Zwiebel und Knoblauch unter die gesündesten und schmackhaftesten Gemüse zu rechnen sind, ist Wettbewerb mit dem Wettbewerbsparameter ‚guter Atem‘ für die Menschen ausgesprochen kontraproduktiv. Der in manchen Gegenden Thüringens und Sachsen Anhalts nach Pfingsten geübte Brauch des Knoblauchmittwoch ist, auch wenn dies nicht dem Ursprung dieser Sitte entspricht, eventuell als solche Wettbewerbsbeschränkung zu verstehen. Das Beispiel zeigt, dass sich eine dem Menschen dienende Wettbewerbsordnung nicht nur dem Kriterium stellen muss, wie viel sie zum Erhalt des Wettbewerbs beiträgt, sondern wie sinnvoll sie auch schädliche Wettbewerbssexzesse einzuschränken vermag.

- (6) Für Feiertage gelten erhöhte Opportunitätskosten, die zum Teil auch die soziale Wertschätzung gemeinsam begangener Feiertage zum Ausdruck bringen. Diese besonderen Opportunitätskosten der Feiertagsarbeit erkennt man an den sehr verbreiteten Lohn-Zuschlägen für Sonn- und Feiertagsarbeit. Die Höhe dieser Zuschläge könnte auch als Proxy für die Wertschätzung und Nutzenstiftung gemeinschaftlicher Feiertage dienen.
- (7) Aber auch die individuelle Nutzenstiftung von Freizeit könnte aufgrund von Wettbewerbsprozessen ungenügend bei der Gestaltung von Arbeitsverträgen Berücksichtigung finden. Wenn der Wettbewerbsparameter Lohnsatz aufgrund gewisser Rigiditäten nicht zur wettbewerblichen Differenzierung taugt, könnte ein Ausweichen auf den Parameter Arbeitszeit zu einer aus Sicht des Beschäftigten zu hohen Arbeitszeit führen. Aber auch eine starre, weil nicht gestaltbare Arbeitszeit, könnte zu einer sozial suboptimalen Arbeitszeitscheidung führen. Wenn ich nur die Wahl zwischen Halbtags- und Vollzeitjob habe, entscheide ich mich möglicherweise für ein zuwenig oder zuviel an Freizeit. Sollte, was nicht unplausibel ist, eine solche Entscheidung überdurchschnittlich oft zu Ungunsten der Freizeit ausfallen, könnte eine großzügige staatliche Feiertagspolitik wohlfahrtsmehrend wirken.
- (8) Sonn- und Feiertage sind eine wichtige Voraussetzung für das Bestehen und das Wachstum der beschäftigungsintensiven und wohlfahrtsrelevanten Freizeitindustrie. Der Tausch von Freizeitdienstleistungen ist in einer hochindustrialisierten Welt einer der wesentlichen Beschäftigungssektoren. Freizeitdienste leisten daher auch sehr substantielle Wachstumsbeiträge. Es steht zu vermuten, dass diese Wachstumsbeiträge in der statistischen Sozialproduktmessung unterzeichnet sind, weil diese auf steuerlich erfassten Tauschakten beruht, Freizeitdienste hingegen überdurchschnittlich oft im Rahmen steuerlich nicht erfasster oder erfassbarer Vertragsbeziehungen erbracht werden. Eine Streichung von Sonn- und Feiertagen würde demnach einen immer wichtiger werdenden Wirtschaftszweig stark beeinträchtigen. Es könnte hier entgegnet werden, dass zusätzlicher Freizeit zu verdankende Konsumaktivitäten überdurchschnittlich häufig im Zuge von Auslandsreisen getätigt werden und so zum Dienstleistungsimport führen, nicht jedoch zu zusätzlicher Nachfrage nach heimischen Dienstleistungen. Dieser Einwand ist aber eher für Urlaubstage als für isolierte Feiertage berechtigt. Kurzausflüge gehen nun einmal selten ins Ausland. Insofern ist in dem weiter unten vermuteten Crowding-out-Effekt gesetzlicher Feiertage zu Ungunsten der tariflichen Urlaubstage eine positive Wirkung auf das BIP (Importreduktion) zu vermuten.
- (9) Feiertage stiften – anders als Urlaubstage – gemeinschaftliche Identifikation. Feiertage, insbesondere solche mit einem von Gemeinschaftssymbolik getragenen Anlass (das sind die meisten Feiertage), hatten immer

auch einen die gesellschaftlichen Widersprüche mildernden, die Struktur einer Gesellschaft entdifferenzierenden Effekt. Dies wird insbesondere für die auf griechisch-römischen Traditionen (Bacchanalien, Saturnalien) basierenden Karnevalsfesttage allgemein konzediert, kann jedoch cum grano salis auch für die übrigen Feiertage nachvollzogen werden. Feiertage ermöglichen so die subtile Kanalisation konfliktueller Gewaltpotenziale in einem menschlichen Kollektiv²². Dies führt zu einer feiertagsbedingten Erfrischung von Kooperationsbereitschaft und der Erschließung entsprechender Kooperationsrenten für ein solches Kollektiv. Neben dieser Würdigung der (externen) Versöhnungseffekte von Feiertagen kann eine Nutzenstiftung per se durch die Identifikationsstiftung angenommen werden.

- (10) Sonn- und Feiertage ermöglichen private Zeremonien und Traditionen, die die Stabilität sozialer Verbände (Familien, Cliques) fördern. Diese Verbände entfalten aufgrund ihrer partiellen Übernahme von Sozialversicherungsfunktionen positive externe Effekte zugunsten der (Sozial-)Versicherungsgemeinschaft. Eine Begünstigung sozialer Verbände mit Sozialversicherungscharakter versucht die Sozialversicherungs- und Finanzpolitik auf vielen Wegen zu bewirken. Feiertage können zumindest als wertvolles indirektes Komplement zu anderen Instrumenten der Förderung innergesellschaftlicher Solidarität und den Erhalt sozialer Verbände gelten. Neben privaten Zeremonien und Traditionen ist von einer Beförderung gegenseitiger Aufmerksamkeit durch Feiertage auszugehen, was auch die private Ausübung von Sozialversicherungsaufgaben unterstützt.
- (11) An Sonn- und Feiertagen haben (nahezu) alle Gesellschaftsmitglieder arbeitsfrei und sind damit in gewisser Weise gleichgestellt. Sonn- und Feiertage ermöglichen damit die Rücksichtnahme auf die Spezifika einer postindustriellen Gesellschaft mit erheblicher Arbeitslosigkeit oder Nichtpartizipation am Erwerbsleben. Moderne Gesellschaften zeichnen sich durch einen rückläufigen Anteil Erwerbstätiger aus. Immer mehr Menschen sind trendmäßig von der sinn- und identifikationsstiftenden Integration in arbeitsteilige Produktionsprozesse ausgenommen. Feiertage führen nun zu einem ostentativen Rückzug aller Gesellschaftsmitglie-

²² Dass dies nur eine Tendenzaussage ist, zeigen die eng an Feiertagsriten geknüpften Ausübungen von öffentlicher Gewalt an so genannten Chaostagen. Möglicherweise können jedoch selbst solche „Entladungen“ als in der Summe ihrer Wirkungen friedenserhaltend angesehen werden. Insbesondere sind Chaostage durch ihre Feiertagsbindung gut prognostizierbar und durch entsprechende Präventionsmaßnahmen entschärfbar. Das Beispiel der Chaostage zeigt auch, dass es für die Ausprägung positiver und negativer externer Effekte von Feiertagen offenbar eine Rolle spielt, welchen Ursprung der Festtag hat. Der aus der Gewalt des Klassenkampfes hervorgegangene 1. Mai bietet scheinbar einen brauchbareren Anlass für eine rituelle Wiederholung seiner Ursprungsgewalt als christliche Feiertage oder Gedenktage. Vgl. für das Konzept der rituellen Wiederholung von Gründungsgewalt als kulturalanthropologisches Phänomen GIRARD (1983).

der aus ihrer sozialen Bindung im ausgeübten Beruf. Dies dürfte von einem Gutteil derjenigen, die keinerlei berufliche Einbindung besitzen, als Annäherung zwischen Erwerbstätigen und Nicht-Erwerbstätigen²³ aufgefasst werden. Einer solchen Annäherung kann man plausiblerweise eine gesellschaftlich integrierende und solidarische Wirkung unterstellen.

- (12) Unter den Schlagworten „Ökologie der Zeit“ oder „Entschleunigung“ wird seit einiger Zeit verschiedenerseits eine stärkere Rücksichtnahme der Arbeitsprozesse auf die Biorhythmik des Menschen gefordert. Dieses Ziel unterstützen gemeinsame Feiertage durch die Schaffung zeitlicher Enklaven, die verlässliche Zäsuren der Arbeitsperioden darstellen. Aus dieser Sicht stellt gerade die Sicherheit, an einem bestimmten Termin nicht arbeiten zu müssen einen Wert an sich dar, den flexible und bedarfsgerechte Arbeitszeitmodelle mit Arbeitszeitkonten verspielen bzw. aufgeben. Dem Verzicht auf Zeitsouveränität in flexiblen Arbeitszeitmodellen und der damit verbundenen Nutzeneinbuße wird durch Zwangsfeiertage entgegengewirkt.

Die vorstehenden Punkte zeigen Vorteile von gemeinsamen Feiertagen oder auch in geringerem Umfang des Urlaubes gegenüber reduzierten Tagesarbeitszeiten. Außer den Punkten (7) bis (9) können alle Argumente als ökonomische Ansatzpunkte zur Erklärung von Feiertagen aufgefasst werden. Insofern spräche in der Diskussion um eine Arbeitszeitverlängerung viel für die Anhebung der Wochenarbeitszeit zugunsten eines Verzichts auf die Opferung von Feiertagen. Es lassen sich sicher auch Argumente für einen Verzicht auf Feiertage zu Gunsten geringerer Tagesarbeitszeiten entwickeln, jedoch scheinen diese weniger stichhaltig. Beispielsweise ließe sich argumentieren, dass kürzere Tagesarbeitszeiten einen positiven Produktivitätseffekt bewirkten, weil die Konzentrationsfähigkeit eines Arbeitnehmers im Tagesverlauf abnehme. Letztlich muss jedoch von einem fixen Arbeitsleid bzw. einem fixen Aufwand ausgegangen werden, der sich durch die Notwendigkeit, an einem bestimmten Tag einer Erwerbsarbeit nachzugehen, für jeden Arbeitnehmer ergibt. Diese fixen Rüstkosten der Arbeitsbereitschaft mögen materielle Hintergründe (geänderter Lebensablauf in der arbeitsfreien Zeit, persönliche Aufwendungen für die Arbeitsbereitschaft) und immaterielle Ursachen (psychologische Kosten der Verpflichtungen der beruflichen Tätigkeit) haben. Sie deuten jedoch darauf hin, dass es bis zu gewissen Belastungsgrenzen fallende durchschnittliche Nutzeneinbußen je Stunde an einem Tage geleisteter Arbeit gibt. Erst bei Annäherung oder Überschreitung der Belastungsgrenzen wird dieser Skaleneffekt aufgezehrt und es steigt das durchschnittliche Arbeitsleid je Stunde wieder an. Unentbehrlichkeiten der Erwerbsarbeit (ein Projekt, das „durchgezogen“ werden muss) verzögern den Anstieg der Durchschnittskosten jedoch weiter. Für die hier aufgeworfene

²³ Dies betrifft nicht nur die Annäherung zwischen Erwerbstätigen und Kindern, Erwerbstätigen und Rentnern, sondern auch zwischen Erwerbstätigen und Arbeitslosen.

Frage nach dem Für und Wider von Feiertagen bedeutet dies beispielsweise, dass nicht unbedingt einheitliche Feiertage, jedoch zumindest Urlaubstage einen qualitativen Gewinn gegenüber freizeitäquivalenten Tagesarbeitszeitkürzungen bedeuten.

Ein weiterer Aspekt betrifft ordnungsökonomische Fragestellungen. Die Streichung eines Feiertages greift implizit in die Tarifautonomie ein. Der Wert eines Arbeitsvertrages wird durch den Eingriff für den Arbeitnehmer vermindert, wenn für diesen Fall keine Abreden existieren, die eine Kompensation vorsehen. Genauso wird ein Arbeitgeber einen zusätzlichen Feiertag als die arbeitsvertraglichen Abmachungen unterlaufend einschätzen. Im Übrigen wird der Wert von Verfügungsrechten im Allgemeinen verringert, da die Risikoprämie erhöht werden muss, wenn mit diskretionären Eingriffen in die Eigentumsrechte (hier die gegenseitigen Leistungsversprechen) zu rechnen ist. Eine stabile Feiertagspolitik, die Feiertage nicht zum Spielball konjunkturpolitischer Dispositionen macht, ist auch aus diesem Grunde zu fordern. Viele Länder gehen daher so weit, zum Schutz der Eigentumsrechte und der Rationalität von Arbeitsverträgen sogar die Schwankungen der Feiertagsanzahl je Jahr durch „Brückentage“ auszugleichen²⁴. Die Idee des Brückentages wird in der BRD aber nicht in dem Sinne verstanden, dass ein Feiertag, der auf einen ohnehin arbeitsfreien Samstag oder Sonntag fällt, auf einen Werktag verschoben wird bzw. durch freie Werktage kompensiert wird (z. B. Spanien). Es existiert vielmehr die Deutung, dass ein Feiertag, der auf einen Donnerstag oder Dienstag fällt, durch einen freiwilligen Urlaubstag an Freitag oder Montag das Wochenende verlängert (Deutschland).

Diese viel geübte Praxis deutet auf die besondere Relevanz des Unteilbarkeiten-Arguments hin, demzufolge ein kürzeres Wochenende nicht nur absolut weniger Nutzen (Nutzen je arbeitsfreiem Tag konstant), sondern auch einen relativ geringeren Nutzen stiftet (Nutzen je arbeitsfreiem Tag geringer als bei verlängertem Wochenende). Diese Präferenz für zusammenhängende Freizeit bestätigt sich auch dadurch, dass der gesetzlich nicht geschützte, durch Gewerkschaften erstrittene arbeitsfreie Samstag zeitlich mit dem Sonntag verbunden ist. Insofern ist es sinnvoll darüber nachzudenken, ob solche Feiertage, die nicht aus weltanschaulichen Restriktionen unverrückbar an einen Datumspunkt gekettet sind (Weihnachtsfest²⁵), ähnlich wie Pfingsten und Ostern in einer regelmäßigen Bindung auf ein (zu verlängertes) Wochenende zu legen²⁶. Die aus

²⁴ Ein Nebeneffekt solcher Brückentage ist eine höhere Vergleichbarkeit von BIP-Daten und Wachstumskennziffern, die durch schwankende jährliche Arbeitszeiten eines Teils ihres Informationsgehalts beraubt werden.

²⁵ In vielen Ländern verursachen die Weihnachtstage zusätzliche freie Tage (Montag und eventuell Dienstag), wenn sie auf ein Wochenende fallen (z. B. Spanien, England)

²⁶ Christi Himmelfahrt besitzt die im Lichte dieser Erörterungen vorzugswürdige Eigenschaft grundsätzlich auf einen Donnerstag zu fallen und so im Wege eines einzigen Brückentages ein sehr langes Wochenende realisierbar zu machen.

Brückentagen ablesbare besondere Wertschätzung verlängerter Wochenenden gegenüber einzelnen Urlaubstagen sollte auch bei der Diskussion um die Abschaffung von Oster- oder Pfingstmontag nicht übersehen werden. Dem Vorbild der christlichen Frühjahrsfeste folgend könnte auch der 1. Mai und der Nationalfeiertag auf einen Freitag oder Montag bzw. auf einen Sonntag mit kompensierendem, weil arbeitsfreiem Montag festgesetzt werden. Zum Beispiel als Feiertag an jedem ersten Montag im Mai bzw. Oktober.

5. Allokative und distributive Effekte von Arbeitszeitänderungen

Auch bei der Analyse der Wohlstandswirkungen der Anhebung von Arbeitszeit gilt es stärker zu differenzieren, als es in der laufenden Debatte getan wird. Einzelne Gruppen profitieren von der Mehrarbeit, andere nicht. Dass die in abhängiger Erwerbsarbeit stehenden Arbeitnehmer als Gehaltsempfänger durch Kürzung eines Feiertages einen Wohlstandsverlust erleiden, bedarf keiner näheren Betrachtung. Nach GARHAMMER (2001; 231) ist für moderne Industriegesellschaften das Zusammenfallen von Sozialproduktsteigerung und Verlust an Freizeit der Beschäftigten charakteristisch. Insofern belasten Feiertagsstreichungen gerade diese Gruppe. Es profitieren aber unter Umständen Unternehmen wegen verminderter Lohnkosten; Arbeitslose, die qua geringerem impliziten Mindestlohn in Arbeit kommen oder auch nur deshalb zufriedener sind, weil nach Arbeitszeitverlängerung ihr relativer Einkommensabstand zu der Erwerbsbevölkerung gesunken ist; Transferempfänger, da der Staat über mehr Steueraufkommen etwaige Transferkürzungen vermeiden kann. Typische Belastungsdifferenzen durch Feiertagsregeln ergeben sich zwischen Industrien, die rasch alternde Produktionsanlagen verwenden und solchen, deren Kapitalvermögen nur geringe Opportunitätskosten des Stillstandes verursacht. Unterschiedlich betroffen sind auch Unternehmen mit kontinuierlichen und diskontinuierlichen Fertigungsprozessen, da sich letztere definitionsgemäß durch niedrigere Kosten der Produktionsprozessunterbrechung auszeichnen. Arbeitnehmerseitig profitieren vor allem solche Beschäftigte, die wenig verhandlungsmächtig gegenüber ihren Arbeitgebern sind und daher nur über geringe Arbeitszeiteinteilungssouveränität verfügen. Ihre Präferenz für gemeinsame Freizeit könnten sie in einer Welt ohne gesetzliche Feiertage nur schwer durchsetzen. Es dürften allerdings auch solche Wirtschaftszweige von gesetzlichen Feiertagsregeln profitieren, für die Arbeitszeitbeschränkungen nur eine geringe Bindungswirkung entfalten, also Wirtschaftszweige mit hohem Selbständigenanteil und wenig abhängig Beschäftigten. Unternehmen dieses Bereiches erlangen einen relativen Wettbewerbsvorteil gegenüber denjenigen Branchen, die verbindliche Feiertage einhalten müssen.

Bezüglich der Inzidenzwirkungen von Feiertagsstreichungen ist zwischen kurzfristigen Wirkungen und längerfristigen Anpassungen zu unterscheiden. Wie bereits festgestellt wirkt eine Feiertagsstreichung kurzfristig wie eine Senkung des jahresdurchschnittlichen Stundenlohnsatzes und belastet die Arbeitnehmer.

Es hängt nun von der jeweiligen Verhandlungsmacht der Tarifparteien ab, ob eine Anpassung der Tarifverträge hin zum alten jahresdurchschnittlichen Stundenlohnsatz erfolgt. Geht man plausiblerweise davon aus, dass die Grenzproduktivität des zusätzlichen Arbeitseinsatzes geringer ist, als die Grenzproduktivität der Arbeit vor der Feiertagsstreichung, ist eine vollständige Kompensation der jahresdurchschnittlichen Stundenlöhne unmöglich. Wenn das aus der Mehrarbeit resultierende zusätzliche Sozialprodukt hauptsächlich den öffentlichen Haushalten zu Gute kommt, können Feiertagsstreichungen wie die Einführung einer Steuer auf Arbeitseinkommen, in die Verteilung der Renten aus dem Tausch des Produktionsfaktors Arbeit eingreifen. Die Feiertagsstreichung lässt sich dann als Verschiebung der Arbeitsangebotskurve nach oben begreifen, weil das Grenzleid der Arbeit (hier die Opportunitätskosten der Beschäftigung für ein Jahr) durch den Freizeitverlust steigt. Der Nutzenverlust durch die Erweiterung der Steuerbasis wird nun umso mehr von den Arbeitnehmern getragen, je unelastischer das Arbeitsangebot ist. Maßgeblich für die Verteilungseffekte sind hier die Elastizitäten von Arbeitsangebot und -nachfrage. Wenn Arbeit nur bis zu einem bestimmten jahresdurchschnittlichen Stundenlohnsatz (hohe Nachfrageelastizität) nachgefragt wird, tragen auch längerfristig die abhängig Beschäftigten die Einkommensminderung durch ruhetagsbedingte Produktionsrückgänge. Sie sind dann längerfristig auch Hauptprofiteure von Arbeitszeiterweiterungen durch Feiertagskürzungen. Es fragt sich daher, ob die allgemeine Ablehnung von Feiertagsstreichungen von einer allzu pessimistischen Bewertung der Chance auf zukünftige Realloohnerhöhungen herrührt. Andernfalls lieferte die Inzidenzüberlegung einen zusätzlichen Hinweis auf die hohen Opportunitätskosten gemeinsam begangener Freizeit.

Eine Gesamtbetrachtung der Effizienzwirkung ist sehr schwierig, zumal es eben viele Externalitäten zu berücksichtigen gilt: Unter Externalitäten der Feiertagsruhe verstehen wir solche Aktivitäten und deren ökonomische Nutzenwirkung, die über die feiertagsbedingte Verminderung von Produktionsaktivität hinausgehen. Diese Aktivitäten können grundsätzlich Nutzensgewinne oder Nutzenverluste gegenüber der Situation ohne Feiertagsruhe eintragen. So sind Erholung oder bestimmte soziale Aktivitäten eher nutzenstiftend, andere ebenfalls auf allgemeine Ruhetage konzentrierte Handlungen wie die Ausübung von risikanten (z. B. Fun-Sport) oder gegen die soziale Ordnung gerichtete Aktivitäten (z. B. Kriminalität) eher als nutzenmindernd einzuschätzen²⁷. Es stellt sich die Frage, ob die beschriebenen Externalitäten hinreichend durch dezentrale Entscheidungen internalisiert werden. Wird die Nutzenstiftung arbeitsfreier Feiertage nicht schon durch arbeitsvertragliche Abreden berücksichtigt? Hier ist davon auszugehen, dass bestenfalls die individuellen Nutzensgewinne durch vertragliche Arbeitszeiten erklärt werden können. Externe Wirkungen werden von

²⁷ Dies ist für das Beispiel des Fun- oder Extremsports nicht ohne argumentative Verrenkungen zu erklären. Natürlich ist Fun-Sport ex definitionem höchst wohlfahrtsförderlich (produziert Fun). Seine Ausübung kann jedoch auch als demeritorisches Gut interpretiert werden, wenn die Risiken seitens der Sportler systematisch unterschätzt oder zumindest ignoriert werden.

den Arbeitsmarktparteien sicher grundsätzlich ignoriert²⁸. Allerdings könnte eine externe Nutzenstiftung durch Feiertage von zentralen Arbeitnehmervertretungen erkannt und internalisiert werden. Unterstellt man (naiverweise), dass die Arbeitszeitpolitik der Gewerkschaften nicht durch symbolische Maßnahmen und Forderungen geprägt ist, könnte man in einer Arbeitszeitpolitik, die auf verkürzte Wochenarbeitszeit und freie Arbeitstage („Samstag gehört Vati mir“; Kampagne des DGB der Jahre 1956-59) zielt, eine Berücksichtigung externer Nutzenstiftung vermuten. Immerhin sorgen die Gewerkschaften für niedrigere Arbeitszeiten bei Arbeitern und Angestellten, als aus individueller Sicht der Mitglieder optimal zu sein scheint, was man an den höheren Arbeitszeiten frei disponierender und unorganisierter Berufsgruppen erkennt.

Die Wirkung von Feiertagsstreichungen oder -einführungen kann, wie oben angedeutet, wie die Einführung einer Steuer auf Arbeitseinkommen in die Verteilung der Renten aus dem Tausch des Produktionsfaktors Arbeit eingreifen, wenn die Parteien die Arbeitszeitänderung nicht kompensierend berücksichtigen können. Maßgeblich für die Verteilungseffekte sind dann die Elastizitäten von Arbeitsangebot und -nachfrage: Ein zusätzlicher Feiertag mehrt kurzfristig die Rente der Arbeitnehmer. Je elastischer aber die Arbeitsnachfrage reagieren kann, umso mehr tragen längerfristig die abhängig Beschäftigten die Einkommensminderung durch ruhetagsbedingte Produktionsrückgänge. Umgekehrt bedeutet eine Feiertagsstreichung nur dann höhere Einkommen für die Arbeitnehmer, wenn die Arbeitgeber die reichlichere Verfügbarkeit des Faktors Arbeit auch ohne Produktivitätsnachlass einzusetzen vermögen. Dies ist zumindest kurzfristig nicht sehr wahrscheinlich.

6. Feiertage in einem Föderalstaat

Als wesentliche und in der Streichungsdebatte weitgehend unberücksichtigte Eigenschaft von Feiertagen wurde hier eine von Festtagen ausgehende Beschränkung exzessiven Wettbewerbs mit dem Parameter Arbeitszeit ausgemacht. Eine solche Wettbewerbsbeschränkung kann in einem wettbewerbsföderalen System nur von einer zentralen Ebene ausgehen. Das Beispiel der aktuellen und parallelen Pfingstmontagsdebatten in Frankreich und Deutschland zeigt, dass es Aufgabe der EU sein könnte, EU-einheitliche Mindestanzahlen von Feiertagen durchzusetzen, um ein *race to the bottom*, eine europäische Feiertagsödnis und deren Freudlosigkeit zu verhindern. Dabei kann es nicht darum gehen, sämtliche Feiertage zentral zu koordinieren und allgemeinverbindlich festzulegen. Dies wäre zwar im Sinne des Koordinierungseffektes von Fei-

²⁸ Eine Ausnahme könnten sehr große Arbeitgeber wie der öffentliche Dienst sein (Betriebswandertage).

ertagen²⁹, dürfte aber aufgrund regionaler oder nationaler Besonderheiten nicht umsetzbar sein. Dafür könnte jedoch eine Mindestanzahl gesetzlicher Feiertage von zentraleuropäischer Ebene dekretiert werden. Dies wäre eine leicht zu überwachende Beschränkung des Arbeitszeitenwettbewerbs zwischen den Regionen. Während Jahresarbeitszeiten kaum zu überwachen geschweige denn ernsthaft durchzusetzen sind³⁰, könnten Feiertage ein unverwässerbares Hindernis der Ausdehnung von Arbeitszeit darstellen. Die feiertagspolitische Gestaltung der Arbeitszeiten scheint tatsächlich ein Instrument des Standortwettbewerbs gerade in hochkompetitiven Wirtschaftszweigen zu sein. So wurde in Frankreich schon 1979 unter der Regierung Mitterand die Sonntagsarbeit für die Textilindustrie konzediert. In der israelischen Textilindustrie überhebt man sich der Sabbatregeln, indem am Samstag muslimische Israeli arbeiten³¹.

Gegen die hier abgeleitete Anregung, die Kompetenz zur Beschränkung der Jahresarbeitszeit durch Feiertage einer zentraleren Gliederungsebene eines Förderstaates zuzuweisen, könnte eingewandt werden, dass die zentrale Festlegung von Feiertagen eine Bevormundung von Präferenzen darstellt. Insofern spricht auch Einiges für eine dezentrale Kompetenz, bei der lokalen bzw. regionalen Erfordernissen und Traditionen entsprochen werden kann. Beispielsweise könnten gesetzliche Feiertage je nach Region in solchen Jahreszeiten gehäuft anberaumt werden, in denen die zusätzliche Freizeit den höchsten Nutzen stiftet. Während dies in Mitteleuropa möglicherweise in den Sommermonaten der Fall ist, könnten die Bewohner südeuropäischer Länder Feiertagsballungen in Übergangsjahreszeiten vorziehen. Dies ist natürlich nur eine Spekulation, zeigt aber, dass der hier unterbreitete Vorschlag einer Verlagerung der kulturpolitischen Kompetenz zur Festlegung gesetzlicher Feiertage zu zentraleren Jurisdiktionsebenen nicht auf eine Bündelung aller Gestaltungskompetenz auf diesem politischen Feld in den Händen einer Zentralregierung hinauslaufen soll. Es geht lediglich darum zu verhindern, dass die Anzahl gesetzlicher Feiertage zum Parameter jurisdiktionellen Wettbewerbs um Besteuerungsbasen wird. Selbstredend sollen beispielsweise die Mitgliedstaaten der EU, ja sogar deren subnationale Einheiten, Kompetenzen in diesem Bereich der Kulturpolitik be-

²⁹ Es ist ein nicht unwesentliches Praxisproblem zergliederter Feiertagslandschaften, den Arbeitspendlern gerecht zu werden. Soll deren Arbeitseinsatz den Feiertagsregeln in der Herkunftsregion unterworfen werden, was aus Sicht des Koordinierungszweckes für die Freizeitnutzung und vieler weiterer Wirkungen der Feiertage sinnvoll erscheint? Oder soll der Arbeitseinsatz von Berufspendlern den Feiertagsgesetzen der Zielregion unterworfen werden, was aus Sicht der Arbeitsorganisation wünschenswert erscheint. Im Thüringer Feiertagsgesetz beispielsweise findet sich hierzu keinerlei Regulierung (Stand 24. 10. 2001), obwohl in diesem überwiegend protestantischen Bundesland katholische Enklaven existieren, die eigene Feiertage begehen, was das beschriebene Geltungsproblem sicher in einer Vielzahl von Fällen aufwirft.

³⁰ Dies zeigt beispielsweise auch die Weigerung Großbritanniens, die europäische Auflage einer wöchentlichen Höchstarbeitszeit von 48 Stunden anzuerkennen und diese in nationales Recht umzusetzen.

³¹ Vgl. DAHM, MATTNER, RINDERSPACHER, STÖBER (1989), S. 164.

halten. Von einer Zentralregierung aus können jedoch Mindeststandards gefordert und überwacht werden.

Daneben ließe sich dem Vorschlag von Mindeststandards bei der Anzahl gesetzlicher Feiertage auch entgegenhalten, dass Feiertage, selbst wenn sie von einer dezentralen Regierung konkretisiert werden, im Konflikt mit den in Arbeitsverträgen verabschiedeten Jahresarbeitszeiten stehen, so dass es hier zu einem Crowding out zu Gunsten der staatlich dekretierten Freizeit und zu Lasten der individuell planbaren Freizeit kommen kann. Auch dieser Einwand muss sehr ernst genommen werden. Zum einen halten wir jedoch ein totales Crowding out für unwahrscheinlich, weil privat disponierbare Freizeit und staatlich vorgeschriebene Freizeit keine perfekten Substitute sind. Zum anderen kann die Anzahl gesetzlicher Feiertage in einem gewissen Sinne auch als Mindeststandard für die Anzahl der (erwerbs-)arbeitsfreien Tage eines Jahres gedeutet werden. Bei allen Überwachungs- und Durchsetzungsproblemen dieses Mindeststandards muss eine gesetzliche Festlegung von arbeitsfreien Sonn- und Feiertagen zumindest hinsichtlich ihrer Orientierungsfunktion gewürdigt werden. Es gilt als Allgemeinplatz, dass von einer gesetzlichen Bindungswirkung auch eine moralische Bindungswirkung ausgeht, wodurch einem möglichen Gefangenendilemma der wettbewerbsgeschuldeten Übernutzung der eigenen Arbeitskraft entgegengewirkt werden könnte.

7. Resümee

Es kann nicht Ziel der Wirtschaftspolitik sein, Wachstum mit der Brechstange, das heißt durch vermehrten Einsatz an Produktionsfaktoren, herbeizuführen. Wenn sich politikunabhängige Tarifparteien auf ein Maßnahmenbündel einigen, dass Reallohnverzicht und Mehrarbeit kombiniert, ist dies zwar zu akzeptieren. Jedoch sollte man sich keinesfalls täuschen lassen und die geringere Verfügung über das Gut Freizeit als irrelevant hinnehmen. Die Diskussion um Feiertagsstreichungen ist oft vom Glauben an die Machbarkeit von Wachstum und Wohlfahrt qua Arbeitszeitausdehnung gekennzeichnet. Dieser Glaube rührt von der (auch von Ökonomen gepflegten) Illusion her, Wirtschaftsprozesse seien durch Ursache-Wirkungs-Determinismen strukturiert. Die Illusion einer Gesetzmäßigkeit, also reproduzierbaren und vorhersagbaren Prozessen hinter ökonomischen Tauschhandlungen, führt dann zu Schlussfolgerungen wie der oben beklagten Prognose einer linearen Beziehung zwischen Arbeitszeiteinsatz und Output. Wirtschaftsprozesse werden jedoch nicht durch deterministische Beziehungen von Ursache und Wirkung bzw. Auslöser und Effekt strukturiert. Da die Träger des Wirtschaftens denkende Individuen sind, werden Wirtschaftsprozesse von Herausforderung-und-Antwort-Prozessen strukturiert. Dieses Strukturprinzip erschwert die Prognose der Konsequenzen politischer

Eingriffe dramatisch³². Daher ist auch die längerfristige Konsequenz einer Feiertagsstreichung faktisch unvorhersagbar. Es steht zu befürchten, dass eine Feiertagsstreichung sichere Gewinne von Feiertagen, die hier ausführlich dargestellt wurden, zu Gunsten hochunsicherer Gewinne von Arbeitszeitverlängerungen aufgibt. Dies ist bestenfalls aus der Dynamik jurisdiktionellen Wettbewerbs zu erklären, jedoch nicht wohlfahrtstheoretisch zu rechtfertigen, weswegen hier eine Zuweisung der Kompetenz zur Feiertagsregulierung an eine höhere föderalstaatliche Ebene (EU) angeregt wurde. Wie die Proteste in Frankreich und die überwiegend ablehnende Haltung in Deutschland gegen Feiertagsstreichungen zeigen, dürfte es kaum dem Interesse der Bürger entsprechen, auf Feiertage zu verzichten. Bezweifelt man, dass die Feiertagsbefürworter den Wert zusätzlicher öffentlicher Güter, die mit einem erhöhten Steueraufkommen bereitgestellt werden können, systematisch unterschätzen (Nutzenillusion), muss man einer extensiven Wachstumspolitik der Feiertagsstreichungen den Vorwurf machen, das Ziel der Wohlfahrt aus den Augen verloren zu haben.

³² Sehr augenfällig wird dies, wenn man das längerfristige Auseinanderklaffen der Prognoseleistungen von Meteorologen und Konjunkturforschern vergleicht. Während Wetterphänomene im Kern auf Ursache-Wirkungs-Beziehungen beruhen und mit einem besseren Erfassen der zugrunde liegenden Determinismen und Gesetzmäßigkeiten immer bessere Prognoseergebnisse liefern, sind Konjunkturphänomene, die sich durch Herausforderungen und kreative Antworten ergeben, kaum sinnvoll, ja fast immer schwerer vorherzusagen.

Literaturverzeichnis

- BECKER, GARY (1965): A Theory of the Allocation of Time. *Economic Journal* 40, S. 493-508.
- DAHM, KARL WILHELM, ANDREAS MATTNER, JÜRGEN P. RINDERSPACHER, RALF STOBER (1989): (Hrsg.) Sonntags nie? Die Zukunft des Wochenendes, Frankfurt [u.a.], 1989, S. 164.
- DAHTE, D. (2002): Berichtsgegenstand „Bürgerschaftliches Engagement“, Arbeitspapier des Instituts für Empirische Sozialökonomie, Stadtbergen.
- GARHAMMER, MANFRED (2001): Arbeitszeit und Zeitwohlstand im internationalen Vergleich, in: WSI Mitteilungen 4/2001, S. 231 – 240
- GIRARD, RENE (1983): Das Ende der Gewalt: Analyse des Menschheitsverhältnisses, Freiburg i. Br.
- GROTAERT, C.; BASTELAER, T. VAN (2002): Understanding and Measuring Social Capital: A Multidisciplinary Tool for Practitioners, Worldbank.
- HAUCAP, JUSTUS und CHRISTIAN WEY (2004): Unionisation Structures and Innovation Incentives, *The Economic Journal* 114, C140-C165.
- JENKINS, STEPHEN P. und LARS OSBERG (2003): Nobody to Play With? The Implications of Leisure Coordination, Discussion Paper No. 850, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA).
- SCHELLING, THOMAS C. (1980): *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass.
- SINN, H. W. (2004): Warum die Arbeitszeitverlängerung mehr Jobs schafft, in: ifo-Standpunkte 2004.
- SOLSCHENIZYN (1978): *Archipel Gulag*, Bd. 2; S. 148-153.
- WEBER, MAX (1904): Die protestantische Ethik und der Geist des Kapitalismus, S. 282.

I. Sind niedrigqualifizierte Beschäftigte im Freistaat Sachsen die Verlierer im Globalisierungsprozess?

*Sabine Engelmann**

1 Einführung

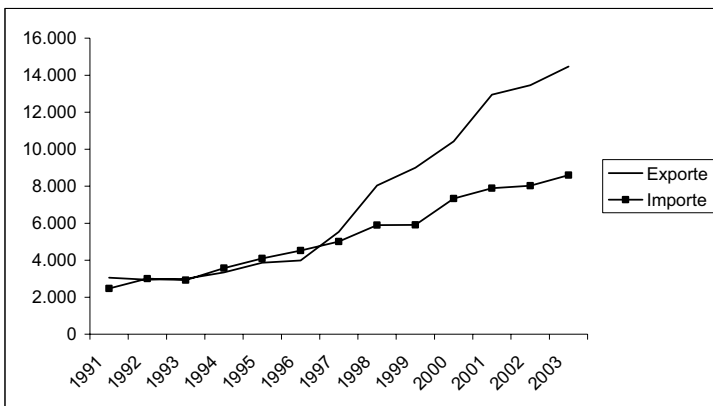
Deutschlands Wirtschaft¹ ist durch ein sehr hohes Exportvolumen und niedriges Wirtschaftswachstum gekennzeichnet. Steigende Arbeitslosenquoten und die Verlagerung industrieller Arbeitsplätze in Niedriglohnländer sind seit langem beobachtbar. Diese Entwicklungen sind keinesfalls unabhängig voneinander. Unter dem Schlagwort „Basarökonomie“ werden diese Phänomene zusammengefasst. Im Detail wird darunter die Verringerung der Fertigungstiefe der deutschen Industrie zugunsten des Auslandes verstanden. Arbeitsintensive Teile der Wertschöpfungsketten werden in ausländische Niederlassungen verlagert (Offshoring) oder bei ausländischen Zulieferern gekauft (Outsourcing) [SINN, 2005]. Können die Löhne darauf nicht flexibel genug reagieren, folgt steigende Arbeitslosigkeit in den Niedriglohnssektoren. Es stellt sich die Frage, ob dieses Phänomen auch für Sachsen zutrifft. Ist die Wirtschaft genauso betroffen wie in den Alten Bundesländern? Die folgende Studie untersucht dies für Sachsen und erklärt die beobachteten Tendenzen ökonomisch. Es soll dabei Antwort gegeben werden, inwieweit Sachsens Unternehmen die Kostenvorteile aus Produktionsverlagerungen ins Ausland nutzen und welche Folgen dies für den sächsischen Arbeitsmarkt hat.

2 Die wirtschaftliche Entwicklung Sachsens

Sachsens Exporte stiegen in den Jahren 1991 bis 2004 um über 370% und die Importe um über 240% [SMWA, 2004]. Abbildung 1 stellt die Export- sowie Importentwicklung für diesen Zeitraum dar.

* Dipl.-Volkswirt Sabine Engelmann ist Junior Researcher und Doktorandin am ifo Institut für Wirtschaftsforschung in Dresden (engelmann.s@ifode.de).

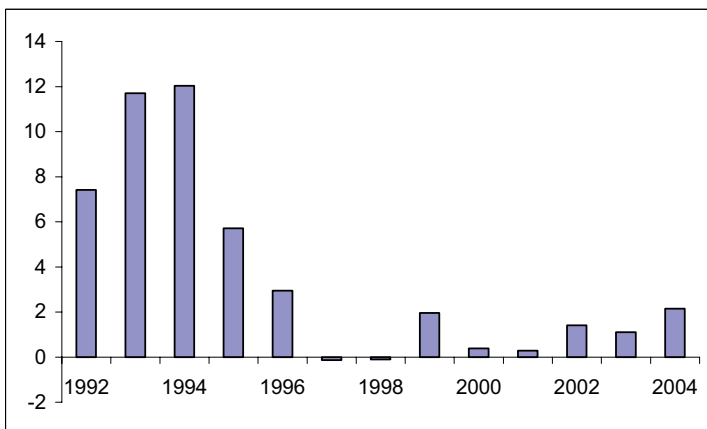
Abbildung 1: Export- und Importentwicklung in Sachsen 1991 bis 2004 in Mill. € (in Preisen von 2000)



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Dagegen wuchs das Bruttoinlandsprodukt während dieses Zeitraums nur um knapp 57%. Abbildung 2 verdeutlicht die jährlichen Änderungsraten des Bruttoinlandsprodukts von 1992 bis 2004 in Sachsen.

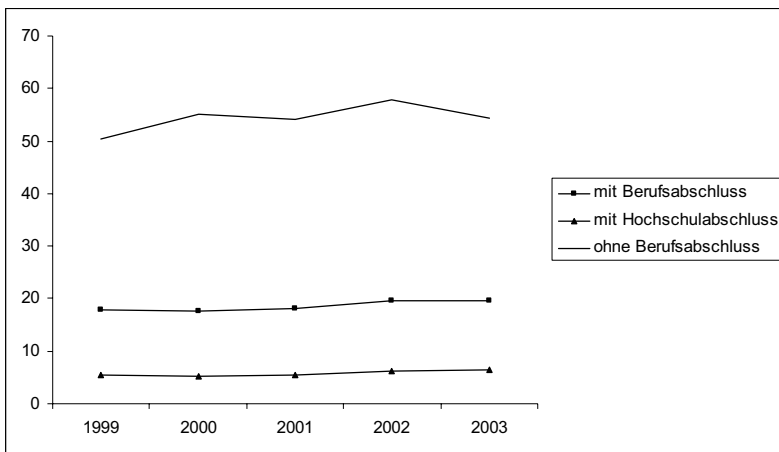
Abbildung 2: Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Sachsen 1992 bis 2004 (in %)



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen.

Ein Blick auf die qualifikationsspezifischen Arbeitslosenquoten in Sachsen zeigt, dass die Arbeitslosenquote der niedrigqualifizierten Erwerbsfähigen über den Zeitverlauf um ein Vielfaches höher ist als die der hochqualifizierten Erwerbsfähigen. Dies verdeutlicht Abbildung 3.

Abbildung 3: Qualifikationsspezifische Arbeitslosenquoten in Sachsen (in %)



Quelle: Grundig und Lenecke (2004).

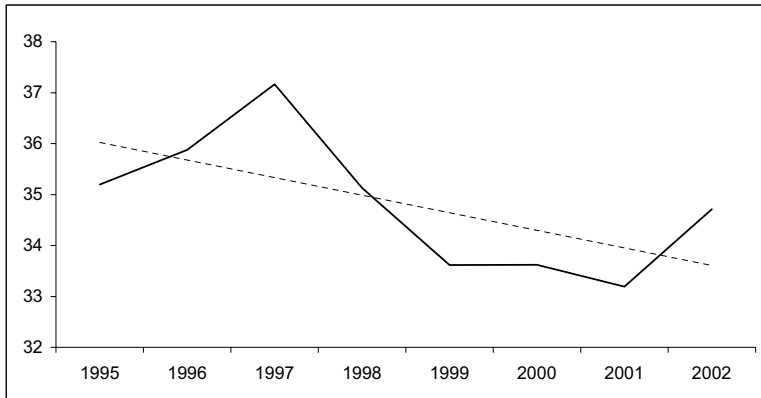
Für Sachsen sind also ähnlich wie für Gesamtdeutschland ein sehr hohes Exportvolumen, niedriges Wirtschaftswachstum und hohe Arbeitslosenquoten der niedrigqualifizierten Erwerbsfähigen beobachtbar. Diese Entwicklungen sind unter anderem eine Konsequenz der Globalisierung bei bestehenden rigiden Löhnen in Deutschland. Anhand empirischer Analysen sollen diese Zusammenhänge im Folgenden beleuchtet werden. Es wird sich zeigen, dass sächsische Unternehmen ihre grenzüberschreitenden Geschäfte ausgebaut haben. Abschließend wird die Bedeutung dieser Entwicklung für den sächsischen Arbeitsmarkt aufgezeigt.

3 Die Geschäftsbeziehungen Sachsens mit dem Ausland

Historisch und lagebedingt bestehen wirtschaftliche Kontakte sächsischer Firmen vor allem zur Tschechischen Republik, Polen, der Slowakei und Ungarn. Ausgetauscht werden überwiegend Produkte der gewerblichen Wirtschaft, insbesondere Erzeugnisse des Kraftfahrzeugbaus, des Maschinenbaus und der Elektrotechnik [IHK Dresden, 2005]. Um ein Bild davon zu bekommen, inwieweit Sachsen als „Basarökonomie“ verstanden werden kann, muss die Entwicklung der Fertigungstiefe der sächsischen Industrie näher betrachtet werden. Unter der Fertigungstiefe einer Industrie wird der Anteil der Bruttowertschöpfung am Wert der eigenen Produktion verstanden. Eine Verringerung der Fertigungstiefe bedeutet eine Produktionsverlagerung von Teilen der Wertschöpfungsketten in andere Regionen oder der Kauf dieser Teile von Zulieferern aus anderen Regionen.

Abbildung 4 zeigt, dass sich die Fertigungstiefe im Produzierenden Gewerbe ohne Baugewerbe in Sachsen tatsächlich verringert hat. Die gestrichelte Linie zeigt den negativen Trend dieser Entwicklung auf.

Abbildung 4: Anteil der Bruttowertschöpfung des Produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe) am Wert seiner eigenen Produktion (Fertigungstiefe) in Sachsen (in %)

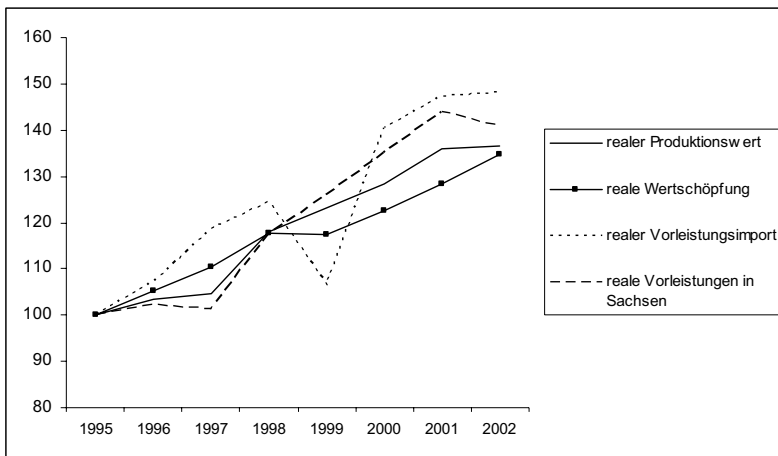


Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des ifo Institut.

Es ist zu erkennen, dass der eigene Wertschöpfungsanteil an der Produktion zwischenzeitlich von über 37% auf 33% gesunken ist.

Es mag die Vermutung aufkommen, dass es sich bei dieser Entwicklung um Verlagerungen von Vorleistungen in den Dienstleistungssektor handeln könnte. Dass dies nicht so ist, zeigt Abbildung 5.

Abbildung 5: Produktionswert, Bruttowertschöpfung und Vorleistungen des Produzierenden Gewerbes (ohne Baugewerbe) in Sachsen (1995=100)

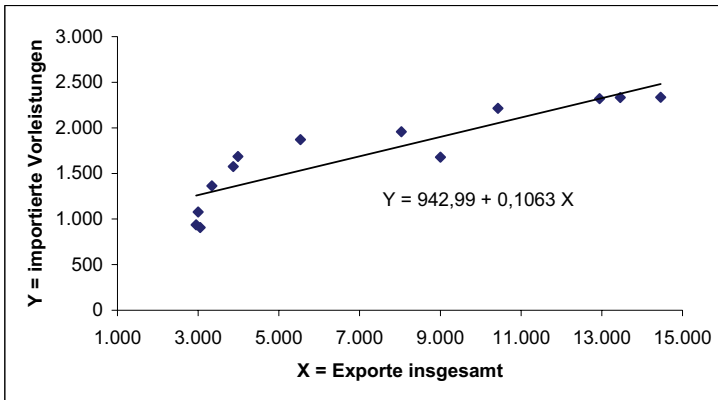


Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des ifo Institut.

Die Abbildung bezieht sich auf die Periode von 1995 bis 2002. Sie zeigt, dass der reale Produktionswert in dieser Zeit um 37% wuchs, während die reale Wertschöpfung um 33% anstieg. Vier Prozentpunkte des Produktionswachstums können also nicht über eine Zunahme der Wertschöpfung erklärt werden. Diese Differenz ist zwar recht gering, doch weist sie auf Standortverlagerungen sächsischer Unternehmen bzw. den Kauf von Vorleistungen außerhalb Sachsens hin. Diese Entwicklung zeigt die Kurve der Vorleistungsimporte auf. Um 49% haben die Importe an Vorleistungen aus dem Ausland zugenommen. Dagegen nahmen die Vorleistungen aus anderen sächsischen Sektoren um nur 40% zu. Damit kann nicht vermutet werden, dass es sich insgesamt um Verlagerungen von Vorleistungen in den Dienstleistungssektor handelt.

Dass Sachsens Industrie in zunehmendem Maße Vorleistungen aus dem Ausland bezieht und diese nach der Weiterverarbeitung wieder exportiert werden, zeigt die folgende Abbildungen 6. Zwar ist der Effekt für Sachsen noch als gering zu bewerten, aber eine solche Entwicklung ist erkennbar. In dieser Abbildung werden die gesamten Exporte Sachsens und importierten Vorleistungen abgebildet. Jeder Datenpunkt in der Grafik bezieht sich auf ein bestimmtes Jahr.

Abbildung 6: Exporte und importierte Vorleistungen in Sachsen 1991 bis 2004 in Mill. € (in Preisen von 2000)



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des ifo Institut.

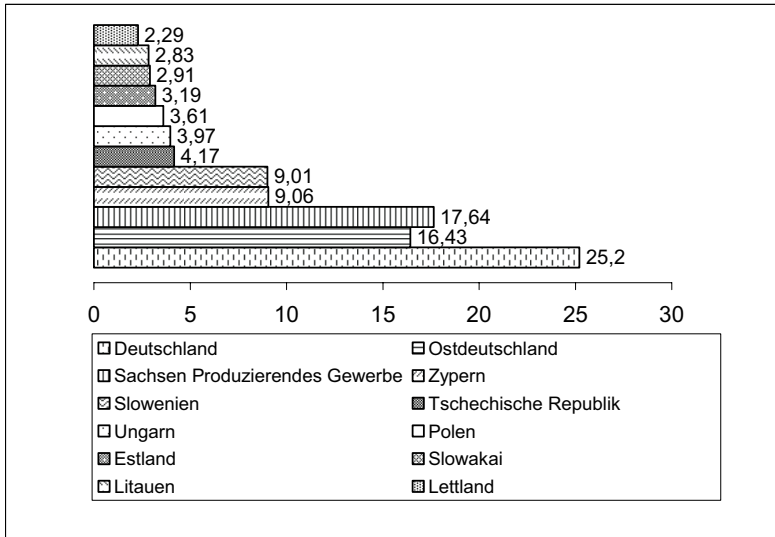
Die Steigung der Regressionsgeraden in Abbildung 6 beträgt rund 0,11. Das bedeutet, dass ein Exportanstieg um 1 € eine Zunahme der exportinduzierten Vorleistungsimporte um 11 Cent und eine Zunahme der inländischen Wertschöpfung um 89 Cent impliziert. 11% des zusätzlichen Exports gingen in zusätzliche Vorleistungsimporte. Im Vergleich gehen mehr als die Hälfte des zusätzlichen Exports in zusätzliche Vorleistungsimporte in Deutschland. Für Sachsen ist daher der beschriebene Effekt in Relation zu Deutschland gering.

4 Der Grund dieser Entwicklungen

In Deutschland hat der Trend der Standortverlagerungen von Produktionsstätten bzw. der Kauf von Vorleistungen bei ausländischen Anbietern in den letzten Jahren stetig zugenommen. Verstärkt nutzen kleinere Firmen die osteuropäischen Länder, um über die dortigen niedrigeren Arbeitskosten international wettbewerbsfähig zu produzieren [EEAG, 2005]. Interessant ist diese Option auch für Sachsen mit seinen starken wirtschaftlichen Kontakten zur Tschechischen Republik, Polen, der Slowakei und Ungarn.

Abbildung 7 gibt einen Überblick der Arbeitskosten je Stunde der Mittel- und Osteuropäischen Länder (MOE-Länder) sowie zum Vergleich die Arbeitskosten je Stunde Deutschlands, Ostdeutschlands und Sachsens. Die Arbeitskosten je Stunde schwanken zwischen 2,29 € in Lettland und 9,06 € in Zypern. Im Vergleich liegen die Kosten pro Arbeitsstunde in Deutschland bei 25,20 € und in Sachsen im Produzierenden Gewerbe bei 17,64 €. Diese Situation lässt erkennen, welcher Druck auf den Arbeitsmarkt in Deutschland und auch in Sachsen ausgeübt wird.

Abbildung 7: Arbeitskosten je Stunde im Jahr 2002 (in €)



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Deutschland in Zahlen 2004, Tabelle 12.13.

Sachsen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Daten für Jahr 2000.

5 Die Folgen dieser Entwicklungen für den Arbeitsmarkt Sachsens

Welche Implikationen ergeben sich aus diesen Trends für den sächsischen Arbeitsmarkt? Globalisierung kann bei Rigiditäten im Arbeitsmarkt in einem kapitalreichen Land (wie für Sachsen angenommen werden kann) zu Arbeitslosigkeit trotz eines gleichzeitigen Exportbooms führen.

Als Modell betrachtet man zwei Länder, welche über das gleiche technologische Wissen verfügen, wobei aber das eine Land kapitalreich (Sachsen) und das andere Land kapitalarm (MOE-Land) ist. Man kann nun die Autarkiesituation (sinnbildlich: vor Grenzöffnung durch die EU-Osterweiterung) mit der Situation nach Handelserleichterungen (nach Grenzöffnung durch die EU-Osterweiterung) vergleichen. Vor der Handelsöffnung war der Arbeitslohn im kapitalreichen Land höher als im kapitalarmen Land, die Entlohnung des Kapitals im kapitalarmen Land höher als im kapitalreichen Land [Krugman, Obstfeld, 1997].

Bei flexiblen Arbeitslöhnen erhöht die Eröffnung des internationalen Handels im kapitalreichen Land den relativen Preis des kapitalintensiven Gutes, erhöht dessen Produktion und senkt die Produktion des arbeitsintensiven Gutes. Im kapitalreichen Hochlohnland wandern Kapital und Arbeit vom arbeitsintensi-

ven in den kapitalintensiven Sektor. Das Verhältnis von Arbeitslohn und Kapitalentlohnung fällt. Im kapitalarmen Land ist es umgekehrt. Kapital und Arbeit wandern von den kapitalintensiven in die arbeitsintensiven Sektoren. Im Handelsgleichgewicht ist das Güterpreisverhältnis in beiden Ländern gleich und damit auch die realen Faktorpreise gleich. Beide Länder erzielen durch die Öffnung der Grenzen Handelsgewinne [Gandolfo, 1994]. Wenn dagegen der Arbeitslohn im kapitalreichen Hochlohnland starr ist, kann die für beide Seiten vorteilhafte Anpassung nicht stattfinden. Es entsteht Arbeitslosigkeit. Da der Arbeitslohn im kapitalreichen Land fixiert ist, muss in diesem Land soviel Arbeit in die Arbeitslosigkeit gedrängt werden, bis das durchschnittliche Faktoreinsatzverhältnis nun zum hohen Arbeitslohn des kapitalreichen Landes adäquat ist [Brecher, 1974]. Das kapitalarme Land spezialisiert sich noch stärker auf die Produktion des arbeitsintensiven Gutes und das kapitalreiche Land noch mehr auf das kapitalintensive Gut. Es ergibt sich schließlich ein Exportboom. Der Exportboom des kapitalreichen Landes und seine Arbeitslosigkeit sind gemeinsame Kennzeichen des Wohlfahrtsverlustes, den dieses Land bei Eröffnung des internationalen Handels erfährt, wenn es seinen hohen Arbeitslohn beibehält.

Folgendes Szenario kann für Sachsen weiterhin überlegt werden: In Sachsen ist der Anteil hochqualifizierter Beschäftigter höher als in MOE-Ländern. Diese zeichnen sich durch einen höheren Anteil niedrigqualifizierte Beschäftigter aus. Nach obigem Modell bedeutet Handel zwischen MOE-Ländern und Sachsen bei Rigiditäten im Arbeitsmarkt ein Anstieg der Arbeitslosigkeit bei den sächsischen niedrigqualifizierten Beschäftigten.

Arbeitsmarktflexibilität ist also der entscheidende Faktor bei der Verhinderung von Arbeitslosigkeit (speziell in Niedriglohnsektoren industrialisierter Länder). Arbeitsmarktflexibilität wird durch verschiedene Faktoren bestimmt. Ein starker Einfluss von Gewerkschaften oder eine starke Regulierung des Arbeitsmarktes wie die Einführung von Mindestlöhnen sind Gründe einer Unflexibilität [Cahuc, Zylberberg, 2005]. Im Vergleich zu angelsächsischen Ländern haben Gewerkschaften in Deutschland einen wesentlich stärkeren Einfluss auf die Lohnsetzungen. Mindestlöhne spielen in anderen Ländern kaum eine Rolle. Sie sind so niedrig gewählt, dass sie für einen großen Teil der Beschäftigten nicht bindend sind. Auch zeigt sich nach einer Studie der OECD (1999), dass Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern starke Arbeitsmarktregulierung aufweist. Speziell für Sachsen kann festgestellt werden, dass durch die Aufhebung des Flächentarifvertrages in Ostdeutschland der Arbeitsmarkt flexibler reagieren kann als es in den Alten Bundesländern der Fall ist. Allgemein gilt, dass Länder mit hoher Flexibilität auf den Faktormärkten am stärksten aus internationalem Handel profitieren.

6 Zusammenfassung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass sächsische Unternehmen in zunehmendem Maße ihre Produkte über den internationalen Markt absetzen. Sächsische Unternehmen können von den Standortvorteilen der niedrigeren Löhne in Mittel- und Osteuropäischen Ländern durch Produktionsverlagerungen bzw. den Bezug von Vorleistungen aus diesen Ländern profitieren. Ob sich aus diesen vorteilhaften Verlagerungen auch gesamtgesellschaftliche Gewinne ergeben, hängt entscheidend von der Flexibilität des Arbeitsmarktes ab.

Die zunehmenden Geschäftsbeziehungen Sachsens mit dem Ausland sind grundsätzlich als positive Entwicklung zu bewerten, da Handelsgewinne erzielt werden können. Doch bedeuten Handelsbeziehungen mit Ländern niedrigeren Lohnniveaus für den Arbeitsmarkt Sachsens Beschäftigungsrückgänge, solange der Arbeitsmarkt zu sehr reguliert bleibt.

Literatur

- CAHUC P. und A. ZYLBERBERG (2004): Labor Economics, The MIT Press, Cambridge.
- BRECHER R.A. (1974): Minimum Wage Rates and the Pure Theory of International Trade, The Quarterly Journal of Economics, Vol. 88, 98-116.
- EEAG (Hrsg.) (2005): Report on the European Economy, Cesifo 2005.
- GANDOLFO G. (1994): International Economics I – The Pure Theory of International Trade, Springer Verlag, Heidelberg.
- GRUNDIG, B. und P. LENECKE (2004): Akademiker auf dem Arbeitsmarkt immer noch am besten aufgestellt, ifo Dresden berichtet, S.36-40.
- IHK DRESDEN (Hrsg.) (2005): Ein Jahr EU-Osterweiterung: Sachsen zieht erste Bilanz, IHK Dresden.
- INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN (Hrsg.) (2004): Deutschland in Zahlen 2004, Köln.
- OECD (Hrsg.) (1999): Employment Outlook 1999, Paris.
- KRUGMAN P.R. und M. OBSTFELD (1997): International Economics – Theory and Policy, Addison-Wesley.
- SINN, H. W. (2005): Basarökonomie Deutschland – Exportweltmeister oder Schlusslicht? ifo Schnelldienst Sonderausgabe, Heft 6, München.
- SMWA (Hrsg.) (2004): Wirtschaft und Arbeit in Sachsen 2004 – Entwicklung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt - Zahlen und Fakten, Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit.
- STATISTISCHES BUNDESAMT DEUTSCHLAND (Hrsg.) (2004): Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder, Wiesbaden.
- STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2000): Statistische Berichte – Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich im Freistaat Sachsen, Kamenz.

II. Chancen und Risiken Öffentlich-Privater-Partnerschaften in der Baubranche

Torsten Steinrücken, Sebastian Jaenichen

1 Vorbemerkungen

Vor dem Hintergrund der weltweit zu beobachtenden Globalisierungstendenzen gewinnt die Diskussion um die Schaffung und Erhaltung einer leistungsfähigen Infrastruktur an Bedeutung. Länder mit hohen Lohnkosten können ihre Standortattraktivität für Industrien mit weitgehend mobilen Produktionsfaktoren nur durch eine exzellente und kostengünstige Infrastruktur aufrechterhalten.¹ Zudem ist die öffentliche Infrastruktur das Rückgrat unseres Gemeinwesens. Wo sie verwaht, nimmt die gesamte Gesellschaft Schaden.² Die Verantwortung für Errichtung, Ausbau und Erhalt der Infrastruktur liegt in Deutschland traditionell bei der öffentlichen Hand. Dem Bedarf an Infrastruktur stehen die Budgetnöte der öffentlichen Hand gegenüber, welche immer weniger über die nötigen Mittel zur Finanzierung neuer oder Instandhaltung bestehender Infrastruktur verfügt. So gehen die Infrastrukturinvestitionen der öffentlichen Hand und damit der Modernitätsgrad³ der Infrastruktur seit Jahren kontinuierlich zurück.⁴

Bei der Gratwanderung zwischen Haushaltssanierung und dringend notwendigen Investitionen geraten immer mehr Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP) bzw. Public Private Partnerships (PPP)⁵ in den Mittelpunkt des Interesses. Die aktuelle – teils euphorische – Diskussion vollzieht sich zudem vor dem Hintergrund einer wachsenden Marktorientierung und Hinwendung zum Gewährleistungsstaat für bisher öffentlich wahrgenommene Aufgaben.⁶ Ein weiteres Motiv für PPP's ist die Bestrebung zur Modernisierung des Verwaltungshandelns als Antwort auf neue Herausforderungen, bei denen durch die Einbindung Privater in das öffentliche Handeln Innovationspotentiale erschlossen werden sollen. Nicht zuletzt erliegen öffentliche Entscheider in Zeiten, in denen PPP-Diskussionen Ausdruck eines modernen Zeitgeistes sind, manchmal auch einfach der gegenwärtigen Dynamik und hoffen, häufig ohne nähere Prüfung,

¹ Vgl. SAPTE (1997, S.1).

² Vgl. STOLPE (2006, S.66).

³ Der Modernitätsgrad ist definiert als das Verhältnis von Netto- zu Bruttoanlagevermögen.

⁴ Vgl. LEHMITZ (2005, S.2).

⁵ Anstelle des Ausdrucks „Öffentlich-Private-Partnerschaft“ wird im deutschen Sprachraum alternativ auch der Begriff „Public-Private-Partnership“ verwendet. Im Folgenden nutzen wir den Begriff PPP, da dieser häufiger in diesem Zusammenhang genutzt wird.

⁶ Vgl. SCHREFEL / HAJSZAN (2005, S.5).

auf Effizienzgewinne.⁷ Man gewinnt zuweilen den Eindruck, dass PPP eine Zauberformel für die Lösung von Finanzierungsproblemen bei der Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur sei. Im Rahmen dieses Beitrags sollen vor diesem Hintergrund Chancen und Risiken von Public Private Partnerships erörtert werden.

2 Grundlagen und Ausgangssituation

2.1 Begriffsdefinition Infrastruktur und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

Der Begriff Infrastruktur wird sowohl im allgemeinen Sprachgebrauch als auch in der wissenschaftlichen Literatur mit teilweise sehr unterschiedlichen Bedeutungsinhalten verwendet. Uneinigkeit besteht einerseits hinsichtlich des Begriffsinhalts und andererseits hinsichtlich des Begriffsumfangs.⁸ Gemäß der Definition von JOCHIMSEN (1966), welche für den deutschen Sprachraum unverändert als grundlegend angesehen wird, wird „Infrastruktur [...] als die Summe der materiellen, institutionellen und personalen Einrichtungen und Gegebenheiten definiert, die den Wirtschaftseinheiten zur Verfügung stehen und mit beitragen, den Ausgleich der Entgelte für gleiche Faktorbeiträge bei zweckmäßiger Allokation der Ressourcen, d.h. vollständige Integration und höchstmögliches Niveau der Wirtschaftstätigkeit, zu ermöglichen. Die Nichtdiskriminierung der Wirtschaftseinheiten in der effektiven Abhängigkeit vom arbeitsteiligen Gesamtwirtschaftsprozess wird durch die materielle Infrastruktur, die institutionelle Infrastruktur und die personale Infrastruktur gewährleistet.“⁹ Für die Zwecke des vorliegenden Beitrags geht diese Definition zu weit: Lediglich die materielle Infrastruktur, welcher aufgrund ihrer physischen Greifbarkeit und ihres Potentialcharakters für die volkswirtschaftliche Entwicklung das Hauptinteresse von wissenschaftlichen Betrachtungen und empirischen Untersuchungen entgegengebracht wird, wird Gegenstand der weiteren Ausführungen sein. Unter materieller Infrastruktur versteht JOCHIMSEN (1966) „die Gesamtheit aller Anlagen, Ausrüstungen und Betriebsmittel [...], die zur Energieversorgung, Verkehrsbedienung und Telekommunikation dienen“, des Weiteren „Bauten usw. zur Konservierung der natürlichen Ressourcen und Verkehrswege im weitesten Sinne“ sowie „Gebäude und Einrichtungen der staatlichen Verwaltung, des Erziehungs- und Forschungs- sowie des Gesundheits- und Fürsorgewesens“¹⁰.

⁷ Vgl. STREITFERDT/ HOFFMANN (2005, S.154).

⁸ Vgl. FREY (1988, S.201).

⁹ Vgl. JOCHIMSEN (1966, S.100).

¹⁰ Vgl. JOCHIMSEN (1966, S.103).

2.2 Volkswirtschaftliche Bedeutung und ökonomische Charakteristika von Infrastruktur

Infrastruktur stellt einen für die Volkswirtschaft erforderlichen Produktionsfaktor dar, der neben den privaten Ressourcen wie Arbeit oder Kapital für die Produktion von Gütern und Dienstleistungen verwendet wird. Als Folge einer guten Infrastruktur erhöht sich die Rentabilität privater Investitionen, was wiederum die Unternehmen zu zusätzlichen Investitionen veranlasst.¹¹ Insoweit Infrastruktur der Auslöser für die Bereitstellung zusätzlichen privaten Kapitals und für die Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze ist, kann die Infrastruktur als Potentialfaktor bezeichnet werden.¹² Die Erhaltung und der Ausbau der Infrastruktur sollte angesichts dessen - auch in Zeiten von Budgetknappheit - nicht vernachlässigt werden. Die Mehrzahl der Infrastrukturanlagen erfordert allerdings ein besonders hohes Maß an Anfangsinvestitionen. Daraus ergeben sich einerseits hohe wirtschaftliche und technische Risiken, weil sich die anfänglichen Auszahlungen während einer sehr langen und oftmals schwierig prognostizierbaren Betriebsperiode durch Einzahlungen amortisieren müssen. Gleichzeitig stellen die getätigten Investitionen versunkene Kosten dar, da sie im Falle eines Marktaustritts nicht zurückgewonnen werden können.¹³

Bei Infrastrukturen treten sowohl positive wie auch negative externe Effekte auf. Als externe Effekte werden dabei „Auswirkungen einer wirtschaftlichen Aktivität, die nicht dem Urheber zugerechnet werden können“,¹⁴ bezeichnet. Beispielsweise gehen von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen in strukturschwachen Räumen positive externe Effekte auf anliegende Unternehmen und Kommunen aus, ohne dass diese dafür einen finanziellen Beitrag zu leisten haben. Bei der Errichtung und dem Betrieb von Infrastruktureinrichtungen entstehen unter Umständen aber auch negative externe Effekte. Diese treten meist in Form von Umweltbelastungen wie beispielsweise Lärm und Abgase im Straßenverkehr oder aber ein Absinken des Grundwasserspiegels beim Bau eines Staudammes auf.¹⁵ Diese ökonomischen Charakteristika müssen bei der Bewertung der verschiedenen Alternativen der staatlichen bzw. privaten Bereitstellung von Infrastruktur berücksichtigt werden.

2.3 Die Ausgabenseite der öffentlichen Finanzwirtschaft

Aufgabe der öffentlichen Finanzwirtschaft ist es, die zur Erfüllung der öffentlichen Aufgaben erforderlichen Finanzmittel aufzubringen, zu verwalten und einzusetzen. Dabei ist zu unterscheiden zwischen den beiden staatlichen Ebenen (Bund und Länder) und der kommunalen Ebene (Gemeinden und Gemeindeverbände). Die Ausgabenseite der öffentlichen Finanzwirtschaft regelt

¹¹ Vgl. KOLODZIEJ (1996, S.41).

¹² Vgl. BLOECH (1989, S.639f.).

¹³ In der Literatur werden versunkene Kosten auch als irreversible oder nicht zurückzahlbare Kosten bzw. sunk costs bezeichnet. Vgl. WOLTER (1997, S.61).

¹⁴ Vgl. GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON (1997, S.1262).

¹⁵ Vgl. TUCHTFELDT (1970, S.128).

die Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Die Ausgabenverteilung ist dabei in Art. 104a Abs.1 GG festgelegt. Demnach tragen Bund und Länder gesondert die Ausgaben, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben bestimmt.¹⁶ Da das Schwergewicht der Verwaltungskompetenz bei den Ländern (einschließlich der Gemeinden) liegt, haben die Länder auch einen Großteil der öffentlichen Ausgaben zu tragen. Kostenintensive Investitionen insbesondere in den Bereichen Infrastruktur, Schulen und Krankenhäuser fallen damit in den Zuständigkeitsbereich der Länder¹⁷ und sollen Betrachtungsgegenstand dieser Aufsatzes sein.

2.4 Die angespannte Finanzlage in den Neuen Bundesländern am Beispiel des Freistaates Thüringen und deren Auswirkung auf die Investitionstätigkeit

Die öffentliche Haushaltssituation ist in allen Ebenen und Regionen der Neuen Bundesländer grundsätzlich angespannt und von strukturellen Haushaltsverwerfungen, rückläufigen Zuweisungen und steigenden Sozialabgaben geprägt.¹⁸ Beispielhaft wird in diesem Zusammenhang die Finanzsituation des Freistaates Thüringen dargestellt, sie steht exemplarisch für die Finanzprobleme der meisten Neuen Bundesländer. Der THÜRINGER RECHNUNGSHOF hat in seinem Jahresbericht 2006 Ergebnisse der Rechnungsprüfung 2004 zusammengefasst.¹⁹ Einige wichtige Kennzahlen seien hier kurz dargestellt. Sie dokumentieren die sich stetig verschlechternde Haushaltslage des Freistaates Thüringen und zeigen die Auswirkungen auf die Investitionstätigkeit. Die Kreditmarktschulden und die bereinigten Gesamteinnahmen Thüringens haben sich in Thüringen seit dem Jahr 1996 wie folgt entwickelt bzw. sind wie folgt geplant:

¹⁶ Vgl. MAUNZ / DÜRIG (2004, Rn.25).

¹⁷ Vgl. KPMG (2005, S.4).

¹⁸ Vgl. 3P BERATERVERBUND MITTELDEUTSCHLAND (2006, S.39).

¹⁹ Vgl. THÜRINGER RECHNUNGSHOF (2006).

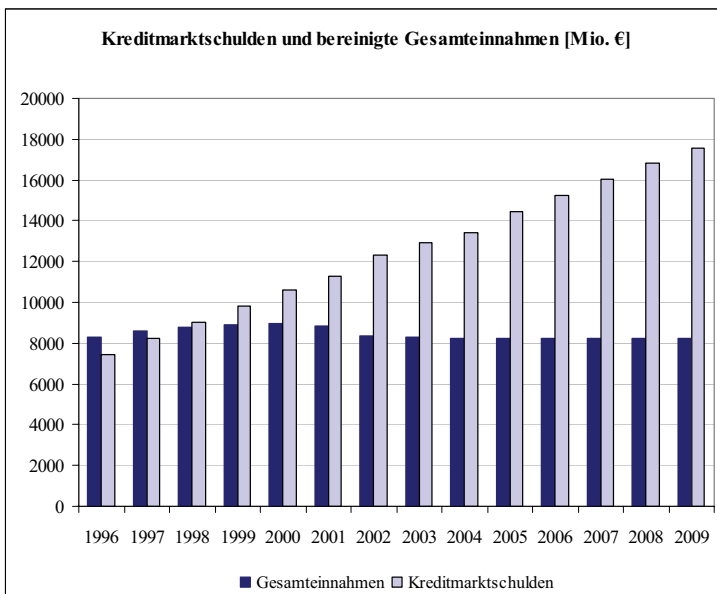


Abbildung 1 Kreditmarktschulden und bereinigte Gesamteinnahmen des Freistaates Thüringen (1996-2009)²⁰

Seit dem Jahr 1998 übersteigen die Kreditmarktschulden die jährlichen bereinigten Einnahmen des Landes. Bis zum Ende des Finanzplanungszeitraumes im Jahr 2009 werden die Schulden einen Betrag von rd. 18 Mrd. € erreichen, denen gemäß der mittelfristigen Finanzplanung bereinigte Einnahmen in Höhe von 8,6 Mrd. € gegenüberstehen sollen.

Besonders deutlich wird der Anstieg der Staatsverschuldung (nur Kreditmarktschulden) bezogen auf die Einwohnerzahl. Zum Vergleich ist nachstehend die Entwicklung der Pro-Kopf-Verschuldung in Sachsen dargestellt. Dabei wird nur für Thüringen die voraussichtliche Entwicklung der Jahre 2005 bis 2009 aufgezeigt:

²⁰ Vgl. THÜRINGER RECHNUNGSHOF (2006, S.98).

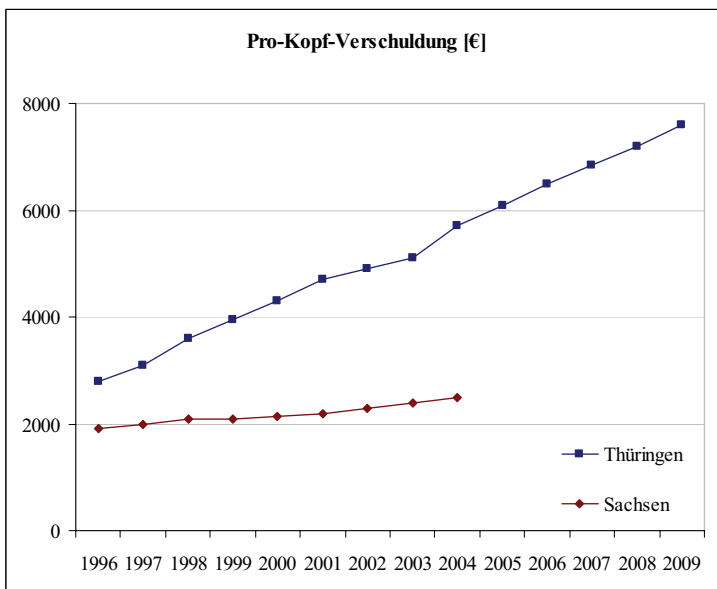


Abbildung 2 Vergleich der Pro-Kopf-Verschuldung in Thüringen und Sachsen (1996-2009)²¹

Die Pro-Kopf-Verschuldung bezogen auf die Schulden des Landes ist in Thüringen bis zum Ende des Jahres 2004 auf 5.971 € gestiegen (2003: 5.509 €). Nach der Mittelfristigen Finanzplanung wird mit einem weiteren Anwachsen der Verschuldung je Einwohner auf rund 7.600 € zum Ende des Jahres 2009 gerechnet. Die durchschnittliche Verschuldung in den neuen Ländern lag im Jahr 2004 bei 5.254 € pro Einwohner, in den alten Flächenländern bei rd. 4.530 €.

Die steigende Verschuldung hat gravierende Auswirkungen auf die Entwicklung der Investitionsquote.²² Sie sank in den letzten zehn Jahren um über 10 Prozent auf nunmehr deutlich unter 20 Prozent der Gesamtausgaben des Freistaates Thüringens. Im Vergleich dazu machen die Personalausgaben über ein Viertel des gesamten Landeshaushaltes aus.²³ Nur noch mit viel Mühe stellt das Thüringer Finanzministerium verfassungsgemäße Haushaltspläne auf, in denen die Neu-Schulden nicht die Investitionsausgaben übersteigen.²⁴

²¹ Vgl. THÜRINGER RECHNUNGSHOF (2006, S.100).

²² Anteil der Ausgaben für Investitionen in v. H. der bereinigten Gesamtausgaben.

²³ Vgl. THÜRINGER RECHNUNGSHOF (2006, S.58).

²⁴ Vgl. DRIESEN (2006, S.21).

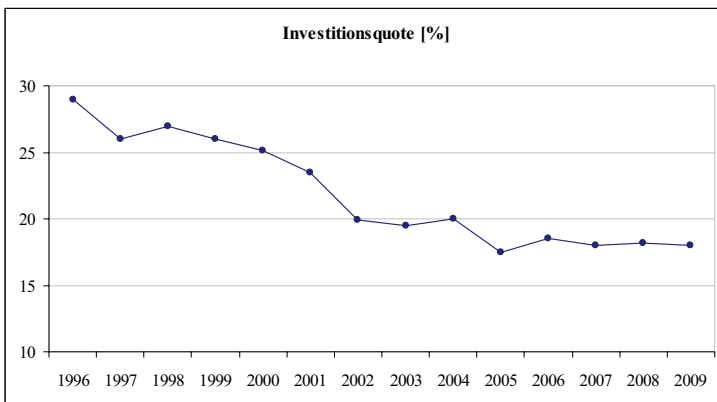


Abbildung 3 Investitionsquote in Thüringen (1996-2009)²⁵

Gleichwohl sind sinkende Infrastrukturinvestitionen keine thüringenspezifische Problematik. Rückläufige Sachinvestitionen sind in allen Neuen als auch in den Alten Bundesländern zu beobachten. Die Entwicklung der Pro-Kopf-Sachinvestitionen der Kommunen ergibt für das letzte Jahrzehnt folgendes Bild:

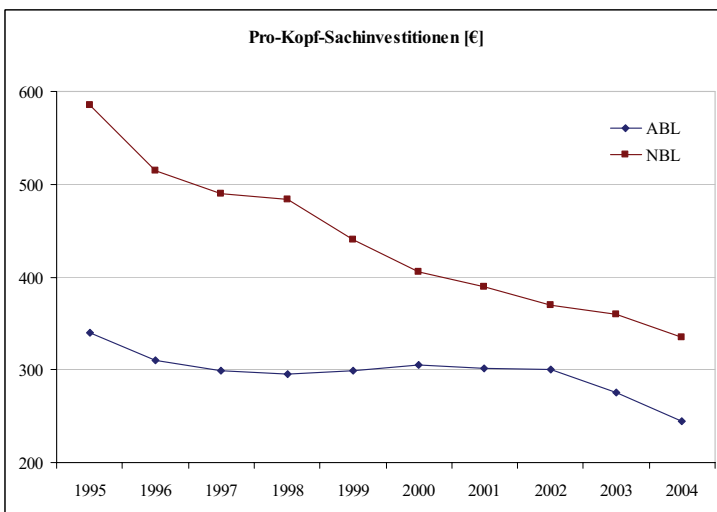


Abbildung 4 Pro-Kopf-Sachinvestitionen der Kommunen (1995-2004)²⁶

²⁵ Vgl. THÜRINGER RECHNUNGSHOF (2006, S.103).

²⁶ Vgl. KfW (2005, S.50).

Nach Berechnungen des deutschen Instituts für Urbanistik müssten die deutschen Kommunen jährlich 66 Milliarden Euro für die Instandhaltung und den Neubau von öffentlicher Infrastruktur aufbringen.²⁷ Tatsächlich sind es aber kaum mehr als 25 Milliarden. Bis 2009 müsste, dem Institut zufolge, das kommunale Investitionsniveau gegenüber dem Stand von 2003 um 50 Prozent steigen, um auch nur den Verfall der öffentlichen Bausubstanz zu stoppen.²⁸

3 Theoretische Grundlagen des PPP-Ansatzes

3.1 Definition von PPP

Der Begriff Public Private Partnership findet zwar angesichts der zahllosen Publikationen und Symposien zunehmend in das Vokabular von Ökonomen, Juristen oder Politikern Eingang, dennoch findet sich keine eindeutige Begriffsdefinition.²⁹ PPP wird vielmehr aus den verschiedensten Blickwinkeln (Wirtschaft, Recht, Politik etc.) betrachtet und interpretiert.³⁰

Das Grünbuch der EU zu „Öffentlich-privaten Partnerschaften und den Gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen“ enthält folgende Definition: „Der Terminus bezieht sich im Allgemeinen auf Formen der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Privatunternehmen zwecks Finanzierung, Bau, Renovierung, Betrieb oder Unterhalt einer Infrastruktur oder die Bereitstellung einer Dienstleistung.“³¹ In der vorliegenden Artikel soll von dieser weiten Begriffsfassung ausgegangen werden, weil sie die Darstellung verschiedenster Varianten von Gemeinschaftsprojekten unter der Beteiligung von Staat und Privaten erlaubt.³²

3.2 Grundstruktur von PPP-Modellen³³

Das entscheidende Stichwort in der Unterscheidung zwischen traditionellem Herstellungsansatz, bei dem der Bau und die Unterhaltung bzw. der Betrieb getrennt voneinander vergeben werden, und dem PPP-Ansatz lautet „Lebenszyklus-Betrachtung“.³⁴ Die herkömmliche Vergabe orientiert sich vor allem an

²⁷ Vgl. DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2002).

²⁸ Vgl. DRIESEN (2006, S.21f.).

²⁹ Vgl. ROGGENCAMP (1999, S.26).

³⁰ Vgl. SCHREFEL / HAJSZAN (2005, S.9).

³¹ Vgl. KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2004).

³² Unter öffentlicher Hand werden dabei die Gebietskörperschaften des Bundes, der Länder und Gemeinden, öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen sowie öffentliche Unternehmen in öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Rechtsform verstanden, während privatrechtliche Leistungsträger sowohl in privatem Eigentum stehende juristische als auch natürliche Personen sein können. Vgl. ROGGENKAMP (1999, S.32).

³³ Die Darstellung der an PPP-Projekten beteiligten Parteien wird bewusst knapp gehalten, da sie nur eine Grundlage für die Untersuchung bilden soll.

³⁴ Vgl. ALFEN (2006, S.99).

den Baukosten. Diese machen aber auf die gesamte Betriebszeit gesehen nur knapp ein Drittel der gesamten Lebenszykluskosten aus.³⁵ Der PPP-Ansatz hingegen stellt sicher, dass die einzelnen Projektphasen – Planung, Finanzierung, Bau, Betrieb und Verwertung – von vornherein möglichst optimal aufeinander abgestimmt sind.

Zu den wesentlichen in einem PPP-Projekt involvierten Parteien zählen - neben der öffentlichen Hand als Auftraggeber - die Projektgesellschaft, die Projekt-sponsoren, die Fremdkapitalgeber, die Projektsteller und die Projektbetreiber.³⁶

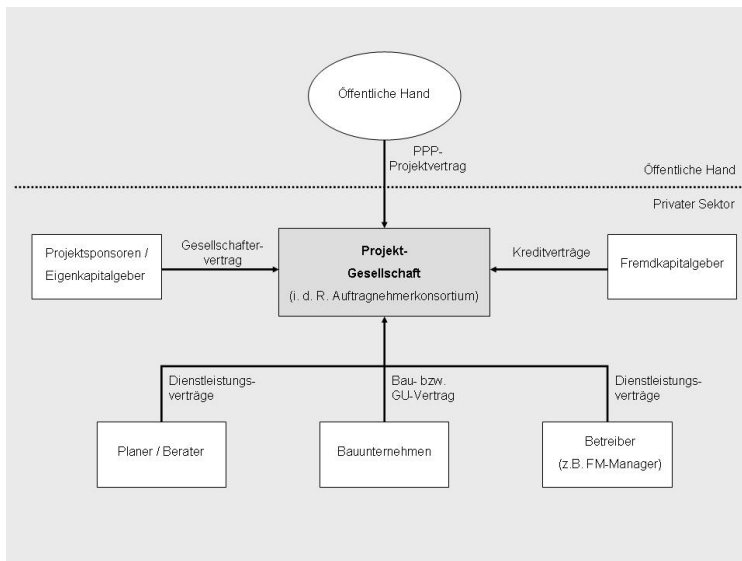


Abbildung 5 Vertragsbeziehungen im PPP-Modell³⁷

Die Projektgesellschaft, die eigens zur Realisierung eines Infrastrukturprojektes gegründet wird, ist die zentrale Projektpartei: Sie ist die Inhaberin der für die Errichtung und den Betrieb der Infrastruktur erforderlichen Konzession³⁸ und ist alleiniger Vertragspartner für die übrigen Projektparteien. Die Projektgesellschaft hält die Infrastruktur in ihren Büchern und finanziert sich durch Eigenkapital der Projektspensoren und Fremdkapital der Fremdkapitalgeber.³⁹

³⁵ Vgl. HUBER (2006, S.84).

³⁶ Vgl. SAPTE (1997, S.3ff.).

³⁷ In Anlehnung an ALFEN (2005, S.6).

³⁸ Vgl. SAPTE (1997, S.3).

³⁹ Vgl. UNIDO (1996, S.10f.).

3.3 Ausgewählte PPP-Vertragsmodelle

Angesichts der Vielzahl der PPP-Vertragsmodelle sollen nur die wesentlichen, in der Literatur dargestellten Public Private-Partnership-Modelle diskutiert werden, wozu das Kooperationsmodell, das Konzessionsmodell und das Betreiber- bzw. BOT- Modell zählen.⁴⁰ Betreiber- als auch Konzessionsmodelle werden in der Literatur auch als PPP's im engeren Sinne bezeichnet.⁴¹ In der Praxis sind Mischformen nicht ausgeschlossen. Entscheidendes gemeinsames Merkmal ist jedoch die auf Dauer angelegte Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privaten Unternehmen.

3.3.1 Kooperationsmodell

Beim Kooperationsmodell beteiligen sich Gebietskörperschaften und private Unternehmen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben an einer gemeinsam zu gründenden Kooperationsgesellschaft mit privater Rechtsform.⁴² Da der Öffentlichkeitsgrad der Leistung in den Anwendungsbereichen dieser Kooperationsmodelle hoch ist, hält die öffentliche Hand an der Gesellschaft eine Mehrheitsbeteiligung.⁴³ Die Kooperationsgesellschaft finanziert, plant, und baut die Infrastrukturanlage, deren wirtschaftlicher und zivilrechtlicher Eigentümer sie ist.⁴⁴ Betrieb, Instandhaltung und Wartung werden hingegen von einer separaten Betreibergesellschaft erbracht.⁴⁵ An dieser können wiederum private Unternehmen sowie die zuständige Gebietskörperschaft beteiligt sein.⁴⁶ Der Einsatz solcher Modelle ist relevant vor allem in qualitäts- und sicherheitssensiblen Bereichen, wo die öffentliche Hand weiterhin eine starke Kontrollfunktion innehaben muss, um öffentliche Interessen zu wahren.⁴⁷ In der kommunalen Ver- und Entsorgung kommen diese Konstellationen häufig zur Anwendung.⁴⁸

⁴⁰ Vgl. DEUTSCHER STÄDTE UND GEMEINDEBUND (2002, S.10); INITIATIVE D21 (2006) und POFALLA (2006, S.151f.).

⁴¹ Vgl. SCHREFEL / HAJSZAN (2005, S.10).

⁴² Vgl. BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN (2004, S.9).

⁴³ Vgl. COX (1997, S.143).

⁴⁴ Vgl. STROHBACH (2001, S.67).

⁴⁵ Vgl. SCHREFEL / HAJSZAN (2005, S.11).

⁴⁶ Vgl. RUDOLPH / BÜSCHER (1996, S.177).

⁴⁷ Vgl. LEHMITZ (2006, S.33).

⁴⁸ Vgl. BUSCH / KLÖS (1996, S.15).

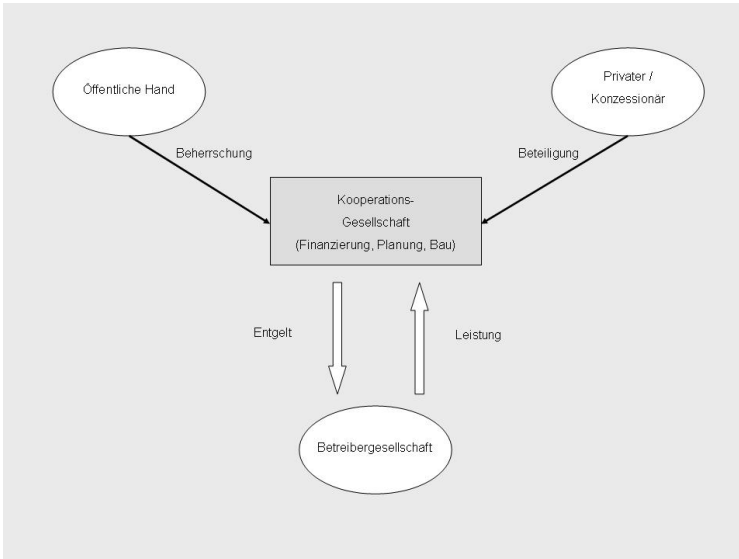


Abbildung 6 Das Kooperationsmodell⁴⁹

Die Betreibergesellschaft stellt den Nutzern Leistungen zur Verfügung, für welche diese Gebühren oder Abgaben an die öffentliche Hand zu entrichten haben. Diese Einnahmen werden an die Kooperationsgesellschaft weitergeleitet, ein Teil davon wird an die Betreibergesellschaft überwiesen.

3.3.2 Betreibermodell / BOT

Bei einem Betreibermodell lässt die öffentliche Hand eine Einrichtung teilweise oder vollständig von einem Privaten Unternehmen finanzieren, bauen und betreiben.⁵⁰ Die Verantwortung für die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe gegenüber dem Bürger verbleibt jedoch beim Hoheitsträger. Die Bürger sind diesem gegenüber zur Zahlung von Nutzungsgebühren verpflichtet oder bezahlen die Leistung indirekt über Steuern.⁵¹ Die öffentliche Hand zahlt ihrerseits dem Investor bzw. Betreiber das vertraglich zugesagte Entgelt für die Erstellung und den Betrieb der Infrastruktur sowie für die genutzten Dienstleistungen.

⁴⁹ Grafik in Anlehnung an SCHREFEL / HAJSZAN (2005, S.11).

⁵⁰ Vgl. COX (1997, S.142).

⁵¹ Bspw. ist der Schulbesuch in Deutschland kostenlos.

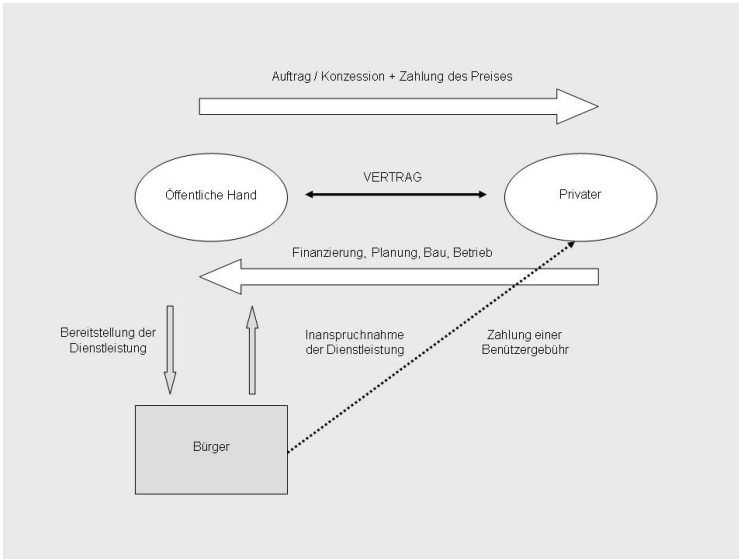


Abbildung 7 Das Betreiber- bzw. BOT- Modell⁵²

Aus dieser Konstruktion wird ersichtlich, dass die Öffentliche Hand durch die Möglichkeit der Ausgestaltung des Betreibervertrages den öffentlichen Leistungsauftrag sicherstellen kann und auch hinsichtlich der Gebührenpolitik autonom bleibt.⁵³ Die auch in der deutschen Literatur oft benutzte Abkürzung BOT stammt aus dem anglo-amerikanischen Raum und steht für „Build, Operate, Transfer“. Diese BOT- bzw. Betreibermodelle werden insbesondere für die Bereitstellung sozialer und kultureller Infrastruktur wie Schulen, Kranken- und Feuerwehrhäuser, Schwimmbäder, Museen und anderen Einrichtungen angewandt.⁵⁴

3.3.3 Konzessionsmodell

Wie beim Betreibermodell handelt es sich beim Konzessionsmodell um eine private Projektfinanzierung.⁵⁵ Im Unterschied zum Betreibermodell erhält der private Leistungserbringer⁵⁶ bei Konzessionsmodellen das Recht, seine Kosten über Entgelte von Nutzern direkt zu finanzieren. Es kommt also zu einer unmittelbaren Vertragsbeziehung zwischen Bürgern und dem privatrechtlichen Unternehmen.⁵⁷

⁵² Grafik in Anlehnung an SCHREFEL / HAJSZAN (2005, S.10).

⁵³ Vgl. COX (1997, S.142).

⁵⁴ Vgl. BAYERISCHER BAUINDUSTRIEVERBAND E.V. (2006, S.2).

⁵⁵ Vgl. KIRCHHOFF (1997, S.108).

⁵⁶ Konzessionär, Konzessionsnehmer

⁵⁷ Vgl. BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN (2004, S.9).

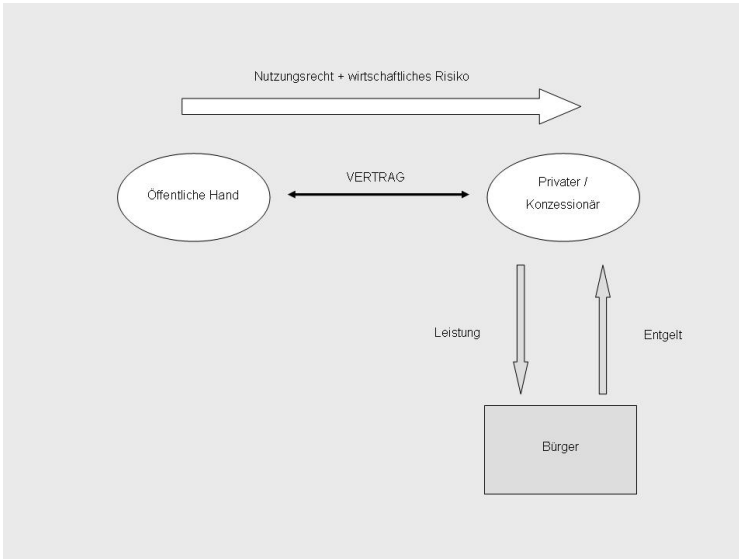


Abbildung 8 Das Konzessionsmodell⁵⁸

Im Fall der Erhebung von Nutzergebühren kommt es zur Vermeidung von Zielkonflikten mit dem öffentlichen Leistungsauftrag ganz entscheidend auf die Ausgestaltung des Konzessionsvertrages an, wenn prohibitiv wirkende Gebührenpolitik oder andere Diskriminierungen vermieden oder begrenzt werden sollen.⁵⁹Die Nutzerfinanzierung stellt eine weitere Art der Kapitalmobilisierung dar. So wird nicht nur die Vorfinanzierung durch die Privatwirtschaft vorgenommen, sondern auch die Refinanzierung geschieht über private Nutzungsentgelte. Es kommt also zu einer weitestgehenden Entlastung der öffentlichen Hand.⁶⁰Konzessionsmodelle können mit anderen Vertragsmodellen kombiniert werden. Charakteristisch bleibt dabei immer, dass der öffentliche Auftraggeber⁶¹ neben dem Nutzungsrecht auch das Nutzungsrisiko an den Privaten überträgt. Anwendungsgebiete für Konzessionsmodelle finden sich vor allem bei Verkehrsinfrastrukturprojekten.

3.3.4 Internationale Terminologie

International werden PPP-Projekte auch entsprechend ihres Leistungsinhaltes mit Schlagworten gekennzeichnet. Zum Beispiel kann ein Infrastrukturprojekt zeitlich begrenzt in das Eigentum des privaten Partners übergehen (BOOT),

⁵⁸ Grafik in Anlehnung an SCHREFEL / HAJSZAN (2005, S.10).

⁵⁹ Vgl. COX (1997, S.144).

⁶⁰ Vgl. LEHMITZ (2005, S.131f.).

⁶¹ Konzessionsgeber

oder auch endgültig im privaten Eigentum verbleiben (BOO). Bei DBFO übernimmt der Private auch die Planung des Projektes.

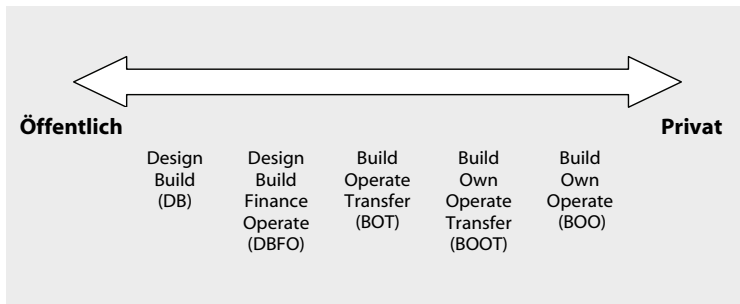


Abbildung 9 Internationale Terminologie der PPP-Modelle nach Leistungsinhalten⁶²

3.4 Allgemeine Risiken bei PPP-Projekten

Eine Größe ist risikobehaftet, wenn ihr Wert unsicher ist und positiv oder negativ von einem Erwartungswert abweichen kann.⁶³ Unter Risikoallokation wird nun die Feststellung verstanden, auf wessen Vermögens- bzw. Wohlfahrtsposition sich ein durch eine risikobehaftete Größe beeinflusster Zahlungsstrom auswirken soll.⁶⁴ Risikobehaftete Größen werden nachfolgend auch als Risiken bezeichnet. Bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten können verschiedene Risiken die Wohlfahrtsposition der Beteiligten beeinflussen.⁶⁵ Zunächst können sich Risiken auf die Ausgaben und Kosten auswirken, die vom privaten Betreiber getragen werden, um die vertraglich vereinbarte Leistung zu erbringen. Diese Kostenrisiken treten hauptsächlich in Form des Zinsänderungsrisikos, des Planungs- und Genehmigungsrisikos sowie des Herstellungskostenrisikos auf.⁶⁶

Das *Zinsänderungsrisiko* ist das Risiko bezüglich der allgemeinen Zinsentwicklung und damit der Kapitalkostenentwicklung unabhängig vom Risikoprofil einzelner Projekte.

Das *Planungsrisiko* bezeichnet die Unsicherheit, ob und in welchem Umfang Änderungen an den Planungsunterlagen bzw. am Leistungsumfang nach Vertragsabschluss zwischen der öffentlichen Hand und dem privaten Betreiber erfolgen. Das *Genehmigungsrisiko* beinhaltet die Unsicherheit bezüglich der Erteilung der Genehmigung zur Realisierung des Projektes in der geplanten und bean-

⁶² Grafik in Anlehnung an SCHREFEL / HAJSZAN (2005, S.11).

⁶³ Demgegenüber bedeutet Sicherheit, dass nur ein Ereignis bzw. Ergebnis eintreten kann. Vgl. SCHUMANN / MEYER / STRÖBELE (1999, S.100).

⁶⁴ Vgl. SMITH (1997, S.46ff.).

⁶⁵ Vgl. SMITH (1997, S.46ff.).

⁶⁶ Vgl. BECKERS (2005, S. 48ff.).

tragten Form durch die zuständigen Behörden sowie ggf. gerichtlicher Entscheidungen hierzu.⁶⁷

Das *Herstellungskostenrisiko* beinhaltet verschiedene durch risikobehaftete Größen beeinflusste Elemente bzw. Risiken. Das Bau-, das Erhaltungs- und das Betriebskostenrisiko bezeichnen dabei das Risiko der Kostenhöhe auf der jeweiligen Wertschöpfungsstufe und sind die Hauptbestandteile des Herstellungskostenrisikos. Als wesentlicher Bestandteil des Baukostenrisikos sei das Baugrundrisiko erwähnt, welches das Risiko über die Eigenschaft des Baugrundes und das daraus resultierende Kostenrisiko beschreibt. Insbesondere Tunnel- und Deponiebauwerke sind erheblich durch dieses Risiko beeinflusst.⁶⁸

Das bei Konzessionen vorliegende Risiko der Höhe der Einnahmen aus der Nutzungsgebührerhebung steht in Verbindung mit dem *Nachfragemengenrisiko* und damit der Unsicherheit über die Nachfragehöhe.

In PPP-Projekten kann des Weiteren ein *Inflationsrisiko* auftreten. Es beschreibt das Risiko der Inflationshöhe und kann sich sowohl auf die Einnahmen als auch auf die Kosten des Betreibers auswirken.

Force-Majeure-Risiken beinhalten die Auswirkungen höherer Gewalt in Form von Naturkatastrophen, Terrorismus etc. die Kosten und Einnahmen des Projektes beeinträchtigen.

Daneben wirken sich auch politische Risiken auf die Einnahmen- und Ausgabe Seite eines PPP-Projektes aus. Die Unsicherheit über zukünftige politische Entscheidungen kann in projektbezogene, sektorbezogene und allgemeine politische Risiken unterteilt werden. Dabei resultieren *projektbezogene politische Risiken* aus der Unsicherheit bezüglich politischer Entscheidungen, die sich speziell auf das jeweilige Projekt beziehen. Im Gegensatz stehen *sektorbezogene politische Risiken* mit politischen Entscheidungen in Verbindung, die sich auf den gesamten Sektor beziehen, wie bspw. eine Veränderung von Sicherheitsstandards für Tunnelbauwerke oder eine Variation der Mineralölsteuer. Die Unsicherheit über zukünftige sektorübergreifende politische Entscheidungen wie eine veränderte Unternehmensbesteuerung können residual in *allgemeinen politischen Risiken* abgebildet werden.⁶⁹

⁶⁷ Sofern eine Genehmigung mit Auflagen verbunden ist, führt dies meist zu Änderungen in den Planungsunterlagen. Folglich besteht eine Interdependenz zwischen dem Planungs- und dem Genehmigungsrisiko.

⁶⁸ Jüngstes Beispiel ist die Kostensteigerung und Bauzeitverzögerung beim Bau des City-Tunnels Leipzig. Vgl. SPIEGEL ONLINE (2006).

⁶⁹ Auch die wahrscheinliche Erhöhung der Mehrwertsteuer Anfang 2007 ist den allgemeinen politischen Risiken zuzuordnen.

4 Chancen durch den Einsatz von Public Private Partnership

4.1 Kriterien für die Bewertung von PPP-Projekten

Für die ökonomische Bewertung wirtschaftspolitischer Maßnahmen des Staates bei Marktversagen ist die Steigerung der gesellschaftlichen Wohlfahrt grundsätzlich das geeignete Kriterium.⁷⁰ Die Veränderung der gesellschaftlichen Wohlfahrt spiegelt sich dabei in der Entwicklung des sozialen Überschusses wieder. Aus Praktikabilitätsgründen wird das eindimensionale Kriterium des sozialen Überschusses zur Bewertung wirtschaftspolitischer Aktivitäten – und damit auch der Vorteilhaftigkeit von PPP-Projekten – in verschiedene Effizienzkriterien herunter gebrochen.⁷¹

Die *allokative Effizienz* dient der wohlfahrtsökonomischen Bewertung der Preissetzung. Allokative Effizienz ist gegeben, wenn der soziale Überschuss bei gegebenen Kosten, gegebener Nachfrage, gegebener Qualität etc. sowie gegebener Kapazität einer Infrastruktur maximal ist. Dies ist der Fall, wenn der Preis den Grenzkosten entspricht.⁷² Vereinfacht gesagt, lässt sich die allokative Effizienz solange steigern, wie für die Ressourcen eine alternative Verwendung gefunden werden kann, deren Wohlfahrtseffekt höher ist.⁷³

Kosteneffizienz betrachtet das Verhältnis von Output zu Input. Wenn eine gegebene Leistung zu minimalen volkswirtschaftlichen Kosten erbracht wird, herrscht Kosteneffizienz. Dabei werden nicht nur die Produktionskosten einschließlich der in Kapitalkosten einbezogenen Kosten der Risikoübernahme, sondern auch die aufgrund von Informationsasymmetrien entstehenden Kosten berücksichtigt. Zu denen zählen die von der Transaktionskostentheorie betrachteten Transaktionskosten⁷⁴ sowie die von der Prinzipal-Agent-Theorie untersuchten Vertretungskosten.⁷⁵

Qualitative Effizienz bzw. Effektivität beschreibt die Wahl der Produktqualität, da die Produktqualität genau dann effizient ist, wenn die marginalen Kosten einer weiteren Qualitätssteigerung genau der zusätzlichen aggregierten Zahlungsbereitschaft für die Qualitätsverbesserung entsprechen.⁷⁶ Auf nicht-

⁷⁰ Vgl. BRENCK (2002, S.1).

⁷¹ Vgl. BRENCK (1993, S.85) und BECKERS (2005, S.12).

⁷² Nach dem Pareto-Kriterium liegt eine optimale Allokation volkswirtschaftlicher Ressourcen solange nicht vor, wie einzelne Teilnehmer am Wirtschaftsgeschehen durch eine Umverteilung der Ressourcen besser gestellt werden können, ohne dass bei anderen eine Verschlechterung erfolgt. Vgl. CEZANNE, W. (1993, S.199).

⁷³ Vgl. LEHMITZ (2006, S.44f.).

⁷⁴ Unter Transaktionskosten werden im vorliegendem Beitrag jene spezifischen Kosten verstanden, die bei der Vorbereitung, Vereinbarung, Durchführung und Kontrolle von Transaktionen entstehen.

⁷⁵ Die Transaktionskosten- und die Prinzipal-Agent-Theorie sind Bestandteile der Vertragstheorie, welche der so genannten „Neuen Institutionenökonomik“ zugeordnet wird; vgl. RICHTER / FURUBOTN (1999, S.162ff.).

⁷⁶ Vgl. BECKERS (2005, S. 14).

wettbewerblichen Märkten ist es zum Teil jedoch schwierig festzustellen, welches Qualitätsniveau effizient ist.⁷⁷ Deshalb wird in diesem Beitrag im Wesentlichen nur diskutiert, ob ein vorgegebenes Qualitätsniveau erreicht wird. In diesem Fall ist die Leistungserstellung effektiv. Dabei muss das vorgegebene Qualitätsniveau jedoch nicht effizient sein.

Bei der Bewertung von Wohlfahrtswirkungen von wirtschaftspolitischen Maßnahmen ist eine Gesamtbetrachtung unter Berücksichtigung der Wirkung der jeweiligen Maßnahmen auf die einzelnen Effizienzkriterien durchzuführen. Weiterhin sind auch „Übergangskosten“ zu beachten, welche im politischen Entscheidungsprozeß auftreten können. Im Folgenden werden die vorgestellten Effizienzkriterien zum Teil explizit zum Teil implizit zur Bewertung wirtschaftspolitischer Handlungsalternativen herangezogen.

4.2 Vorzeitige Realisierung von Infrastrukturprojekten

Eine Finanzierung von PPP-Projekten mit privatem Kapital könnte neben politökonomischen Gründen, wie einer Ausweitung der finanziellen Spielräume der öffentlichen Hand, auch wohlfahrtsökonomischen Nutzen aufweisen; denn die vorzeitige Realisierung von Infrastrukturprojekten, bei denen investive Effizienz gewährleistet ist, erhöht grundsätzlich die zeitliche Effizienz. Wenn die Vergütung des privaten Betreibers allerdings aus Haushaltsmitteln erfolgt, könnte die private Finanzierung indirekt die Verschuldung des Staates erhöhen.⁷⁸

In unserem Haushaltssystem kann die öffentliche Hand nur im Rahmen vorgegebener Regeln Kredite aufnehmen. Der Spielraum für die Kreditaufnahme ist zum einen durch Art. 115 GG beschränkt, nach dem die Nettokreditaufnahme des Bundes die Höhe der Investitionen nicht übersteigen darf.⁷⁹ Zum anderen ist im Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt die Defizitquote auf maximal 3,0 Prozent festgelegt,⁸⁰ und beschränkt damit die Kreditaufnahme der öffentlichen Hand in Deutschland.

Eine Umgehung dieser Beschränkungen durch eine private Vorfinanzierung von Bauinvestitionen im Rahmen des traditionellen Herstellungsansatzes⁸¹ wird in vielen Ländern als Verstoß gegen die Haushaltsregeln angesehen und unterbunden. Ansonsten bestünde die Gefahr, dass die politischen Entschei-

⁷⁷ Vgl. SPENCE (1975).

⁷⁸ Vgl. BECKERS (2005, S.143ff.).

⁷⁹ Gemäß Art 115 GG dürfen „...die Einnahmen aus Krediten ... die Summe der im Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben für Investitionen nicht überschreiten.“ Hiervon darf nur zur „...Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts...“ abgewichen werden.

⁸⁰ Die Defizitquote beschreibt das Verhältnis der Nettokreditaufnahme des öffentlichen Sektors im Vergleich zum Bruttoinlandsprodukt.

⁸¹ Eine private Vorfinanzierung könnte bspw. im Rahmen eines Leasingkaufs der Infrastruktur erfolgen und würde über mehrjährige Ratenzahlungen realisiert.

dungsträger nur kurzfristige Effekte berücksichtigen würden und den Staat überschulden könnten.⁸² Vor diesem Hintergrund bewertet SPACKMAN (2002) eine private Vorfinanzierung zwecks Ausweitung der Kreditaufnahmemöglichkeiten grundsätzlich negativ und hält sie deswegen auch zur Realisierung rentabler Objekte für ungeeignet.⁸³ Zudem ist darauf zu verweisen, dass durch eine private Vorfinanzierung die Handlungsspielräume zukünftiger Haushaltsgesetzgeber eingeschränkt werden. PPP-Projekte, bei denen die Vergütungen des privaten Betreibers aus Haushaltsmitteln erfolgt, führen zu zukünftigen Zahlungsverpflichtungen, welche nach SPACKMAN (2002) indirekt ebenfalls einer staatlichen Kreditaufnahme entsprechen und zu einer Ausdehnung des Ausgabenspielraums führen.⁸⁴

Nach einer Entscheidung von EUROSTAT (2004) werden zur Finanzierung von PPP-Projekten von Betreibern aufgenommene Kredite im Rahmen des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaktes nicht dem öffentlichen Sektor zugerechnet, wenn der Betreiber zum einen das Baukostenrisiko und zum anderen entweder das Nachfragemengenrisiko oder das Verfügbarkeitsrisiko, welches das Erhaltungs- und das Betriebskostenrisiko einschließt, trägt.⁸⁵ Damit wird bei allen hier betrachteten PPP-Modellen die private Investitionsfinanzierung nicht zur Berechnung der Defizitquote angeführt. Dies könnte zur Folge haben, dass Projekte nach dem traditionellen Herstellungsmodell nicht realisiert werden dürfen, da die Verschuldungsgrenze überschritten würde, jedoch nach dem PPP-Ansatz durchgeführt werden könnten. Politiker und mit der Projektrealisierung beauftragte Ministerien könnten demnach Fehlanreize haben, sich für PPP-Projekte zu entscheiden, obwohl das traditionelle Herstellungsmodell zu einer höheren Kosteneffizienz führen würde.⁸⁶ Insofern können dadurch Kostensteigerungen und Wohlfahrtsverluste verursacht werden.

Eine Ausnahme stellen Konzessionsmodelle dar, deren Projektfinanzierung mit privatem Kapital grundsätzlich unproblematisch ist, da für zukünftige Haushalte keine Zahlungsverpflichtungen bestehen. Wenn möglich, sollten daher nutzerfinanzierte Betreibermodelle zum Einsatz kommen, um die stärkste Entlastung der öffentlichen Hand und damit eine frühere Projektrealisierung zu erreichen.⁸⁷

4.3 Vollständige Kostentransparenz

PPP-Projekte mit einer Vergütung nach dem Festpreisprinzip bieten der öffentlichen Hand grundsätzlich bei Vertragsschluss eine vollständige Transparenz

⁸² EWERS (1991) vertritt die Position, dass eine solche Selbstbeschränkung nicht sinnvoll sei, solange es sich um gesamtwirtschaftlich rentable Projekte handelt; vgl. EWERS (1991, S.51).

⁸³ Vgl. SPACKMAN (2002, S.289).

⁸⁴ Vgl. SPACKMAN (2002, S.288).

⁸⁵ Vgl. EUROSTAT (2004).

⁸⁶ Vgl. IMF (2004, S.22).

⁸⁷ Vgl. LEHMNITZ (2005, S.207).

über die während der Vertragslaufzeit zu leistenden Zahlungen.⁸⁸ Auch werden die geplanten Baukosten im Rahmen von PPP-Modellen bei fast allen Projekten eingehalten.⁸⁹ Hingegen sind im Rahmen des traditionellen Herstellungsansatzes vor der Realisierung eines Infrastrukturprojektes die Kosten für einen längeren Zeithorizont nur als Schätzwerte bekannt. Auch wenn die Baukosten vertraglich fixiert sind, so liegen doch über die Betriebs- und Erhaltungskosten nur Schätzungen vor. Untersuchungen u. a. vom Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zeigen, dass im Durchschnitt die tatsächlichen Baukosten die geplanten Baukosten erheblich überschreiten.⁹⁰ Dafür können im Wesentlichen zwei Erklärungen gegeben werden. FLYVBJERG / SKRAMRIS HOLM / BUHL (2002) verweisen darauf, dass Kostenunterschätzungen durch Fehlansätze bei beteiligten Personen und Institutionen begründet sein könnten, die Vorteile haben, wenn Projekte zunächst günstiger erscheinen und damit womöglich eher realisiert werden.⁹¹ DEWATRIPONT / LEGROS (2005) sehen in einer Überschreitung der geplanten Baukosten Begleiterscheinungen bestimmter Formen der Vertragsgestaltung und Vergütungsregelungen.⁹² So treten nach der Vergabe von Bauaufträgen, deren Leistung nur unzureichend spezifiziert worden und die Vergütung nach dem Einheitspreisprinzip festgesetzt ist, häufig Nachträge auf, die mit Kostensteigerungen einhergehen.⁹³

DEWATRIPONT / LEGROS (2005) sehen allerdings weder in der Herstellung einer ex-ante Kostentransparenz noch in der Einhaltung der geplanten Kosten ein wohlfahrtsökonomisch relevantes Ziel.⁹⁴ Vielmehr sind aus volkswirtschaftlicher Sicht lediglich die tatsächlichen Gesamtkosten entscheidend, weil aus volkswirtschaftlicher Sicht der Preis nur umverteilt wird.⁹⁵ Einzelne Gesichtspunkte der Kosteneffizienz werden nachfolgend in den Abschnitten 4.5 und 5.1 thematisiert.

4.4 Positive externe Effekte

Zu den weiteren möglichen Vorteilen von PPP-Projekten zählt die Erzeugung positiver externer Effekte, die zu Kostenreduktionen bei Projekten führen, die weiterhin nach dem traditionellen Herstellungsansatz realisiert werden.⁹⁶ Sofern sich die Projektrealisierung nach dem PPP-Ansatz als effizienter erweist und somit öfters durchgeführt wird, wäre dies gleichzeitig mit einer Aufgabenreduktion der öffentlichen Institutionen und der Akteure verbunden, die ausschließlich im Rahmen des traditionellen Ansatzes tätig sind. REICHARD (2001)

⁸⁸ Vgl. BECKERS (2005, S.147).

⁸⁹ Vgl. EIB (2005, S.4).

⁹⁰ Vgl. BWV (2003, S.21ff.).

⁹¹ Vgl. FLYVBJERG / SKRAMRIS HOLM / BUHL (2002, S.288).

⁹² Vgl. DEWATRIPONT / LEGROS (2005, S.29).

⁹³ Vgl. BWV (2003, S.21ff.).

⁹⁴ Vgl. DEWATRIPONT / LEGROS (2005, S.29).

⁹⁵ Daher kann in der volkswirtschaftlichen Gesamtbetrachtung der Preis vernachlässigt werden.

⁹⁶ Vgl. BECKERS (2005, S.149f.).

erwartet durch den indirekten Wettbewerbsdruck einen positiven externen Effekt, der Effizienzsteigerungen im Rahmen des traditionellen Herstellungsansatzes verursacht.⁹⁷

Des Weiteren kann die Einbindung privater Unternehmen im Rahmen von PPP-Projekten zu einem Wissenstransfer führen. Die beteiligten Institutionen der öffentlichen Hand können durch den Informationsaustausch innerhalb des öffentlichen Sektors Informationen über die Prozesse in einem PPP-Projekt gewinnen. Ein derartiger Know-how-Transfer kann dazu dienen, Optimierungspotentiale bei der Projektrealisierung nach dem traditionellen Herstellungsansatz zu identifizieren und eine Erhöhung der Kosteneffizienz zu erreichen.⁹⁸ Die European Investment Bank rät daher auch, erfolgreiche Elemente von PPP-Projekten für die Weiterentwicklung des traditionellen Herstellungsansatzes zu nutzen.⁹⁹

4.5 Kosteneffizienz - Argumente für Kostenreduktionen

Da auch bei der Projektrealisierung nach dem traditionellen Herstellungsansatz im Infrastruktursektor erhebliche Leistungsumfänge – zumindest wesentliche Planungsarbeiten, der Bau und größere Erhaltungsmaßnahmen – im Rahmen eines Contracting Out privaten Unternehmen übertragen werden, stellt sich die Frage, ob und ggf. warum durch den PPP-Ansatz Kosteneinsparungen und damit eine Erhöhung der Kosteneffizienz erreicht werden können. Dabei wird in die Analyse miteinbezogen, wie einzelne zentrale Parameter gestaltet werden sollten, um Vorteile des PPP-Ansatzes nutzen zu können und damit Probleme sowie mögliche Nachteile zu reduzieren.

4.5.1 Modelltheoretische Bewertungen

Basierend auf der Theorie unvollständiger Verträge¹⁰⁰ wird im *Modell von HART* (2003) ein Erklärungsansatz zur möglichen Vorteilhaftigkeit von PPP gegeben.¹⁰¹ Eine zentrale Annahme der Theorie unvollständiger Verträge besagt, dass ein Vertrag i. d. R. nur die Haupteigenschaften der geforderten Leistung und allenfalls in begrenztem Umfang mögliche Kontingenzen beinhalten kann, weshalb dem Auftragnehmer zumeist Spielräume zur Verfolgung eigener Ziele verbleiben.

Im Modell von HART hat der Auftragnehmer in der Bauphase im Wesentlichen drei Möglichkeiten bei der Wahl der Qualität des Bauwerkes. (I) Er kann eine Investition tätigen, welche die Kosteneffizienz in der Betriebsphase steigert ohne die Qualität des Bauwerkes negativ zu beeinflussen. Diese Art von Investi-

⁹⁷ Vgl. REICHARD (2001, S.78f.).

⁹⁸ Vgl. BUDÄUS / GRÜNING (1997, S.56).

⁹⁹ Vgl. EIB (2005, S.17).

¹⁰⁰ Vgl. zur Theorie unvollständiger Verträge auch RICHTER / FURUBOTN (1999, S.247ff.).

¹⁰¹ Vgl. HART (2003).

on erzeugt – sofern die Effizienzgewinne in der Betriebsphase die Investitionskosten übersteigen – einen positiven Effekt und ist aus Sicht des Auftraggebers vorteilhaft zu bewerten. (II) Der Auftragnehmer kann aber auch eine Investition tätigen, die zwar die Kosten in der Betriebsphase senkt, jedoch mit einer überproportionalen Reduktion der Qualität – unterhalb des gewünschten Niveaus des Auftraggebers – einhergeht. Derartige Investitionen führen zu einer Reduktion der Kosteneffizienz und sind möglichst zu vermeiden. (III) Ferner kann der Auftragnehmer keine zusätzliche Investition tätigen.¹⁰²

Im Rahmen des traditionellen Herstellungsansatzes, bei dem der Bau und die Unterhaltung bzw. der Betrieb getrennt voneinander vergeben werden, bestehen für den Auftragnehmer in der Bauphase keine Anreize zusätzliche Investitionen zu tätigen, da dies für ihn lediglich höhere Kosten zur Folge hätte, ohne dass er von den Einsparungen in der Betriebsphase profitiert. Demgegenüber besitzt der Auftragnehmer einer PPP-Vereinbarung Anreize, beide Arten von Investitionen zu tätigen, da dies zu Kosteneinsparungen in der Betriebsphase führt, von denen er direkt profitiert.

Daraus folgert HART (2003), dass die optimale Wahl zwischen dem traditionellen Herstellungs- und dem PPP-Ansatz von der fallspezifischen Bedeutung der einzelnen Investition abhängt. Danach eignet sich der traditionelle Herstellungsansatz dann, wenn die Qualität des Bauwerkes sehr genau beschreibbar ist, während die des Services nicht hinreichend spezifiziert werden kann. In einer solchen Situation dürfte eine mögliche Unterinvestition bei der effizienzsteigernden Maßnahme geringe Bedeutung haben, unterdessen im Rahmen eines PPP-Projektes die Gefahr der Überinvestition bei der qualitätsmindernden Maßnahme bestünde. Umgekehrt stellt der PPP-Ansatz tendenziell die sinnvolle Option dar, wenn der Service gut beschrieben werden kann, während sich die detaillierte Spezifikation der Baumaßnahme als schwierig erweist. In diesem Fall dürfte kein Qualitätsminderungsrisiko bestehen, während bei einer Projektrealisation nach dem traditionellen Herstellungsansatz Anreize zur Unterinvestition in die effizienzsteigernde Maßnahme aufträten.

Demnach kann – sofern der Service gut beschreibbar und eine Spezifikation der Baumaßnahme weniger gut möglich ist – durch PPP-Projekte die Kosteneffizienz innerhalb des Zeitraums der Vertragslaufzeit gesteigert werden.¹⁰³ Allerdings ist dabei zu beachten, dass die Kosten während der Vertragsdauer eines PPP-Projektes i. d. R. nicht deckungsgleich sind mit den Gesamtlebenszykluskosten eines Projektes, deren Minimierung aus volkswirtschaftlicher Sicht als relevantes Ziel anzustreben ist.¹⁰⁴

¹⁰² Vgl. HART (2003) zitiert nach BECKERS (2005, S.76f.).

¹⁰³ RIESS (2005, S.20ff.) leitet aus den Erkenntnissen des Modells von HART (2003) eindeutig ab, dass mit dem PPP-Ansatz im Straßeninfrastruktursektor Kosteneinsparungen erzielt werden können.

¹⁰⁴ Siehe hierzu Abschnitt 5.1.2.

In einem anderen Strang der Literatur untersuchen BENTZ / GROUT / HALONEN (2004) die Vor- und Nachteile des PPP-Ansatzes auf Grundlage der Prinzipal-Agent-Theorie.¹⁰⁵ Dabei werden die Informationsasymmetrien zwischen dem Staat als Auftraggeber und dem privaten Auftragnehmer betrachtet. In ihrem Modell gehen BENTZ / GROUT / HALONEN (2004) gleichfalls von einer Bau- und einer Betriebsphase aus. In der Bauphase kann der Auftragnehmer eine qualitätssteigernde Investition durchführen, die zu einer Kostenreduktion in der Betriebsphase führt. Ob der Auftragnehmer in der Bauphase diese Investition tätigt, kann der Staat aufgrund der bestehenden Informationsasymmetrien jedoch nicht nachvollziehen. Ferner kann der Auftragnehmer in der anschließenden Betriebsphase aufgrund seines Informationsvorsprungs durch falsche Kostangaben eine Informationsrente infolge von Hidden Information erzielen. Aufgrund dessen ist bei einer Projektrealisierung nach dem traditionellen Herstellungsansatz die Implementierung von Anreizsystemen sowohl in der Bauphase notwendig, damit die qualitätssteigernde Investition getätigt wird, als auch in der Betriebsphase, damit der Auftragnehmer seine wahren Kosten offenbart.¹⁰⁶

Das Modell von BENTZ / GROUT / HALONEN (2004) zeigt hingegen, dass bei einem PPP-Projekt vom Staat unter Umständen nur ein Anreizsystem auf der Ebene der Erhaltung und des Betriebes zu implementieren ist, um auch hinreichend Anreize für den Auftragnehmer in der Bauphase zu schaffen. Die formale Analyse zeigt allerdings, dass dies nur gilt, wenn die Kosten der qualitätssteigernden Investition in der Bauphase relativ gering sind, da der Auftragnehmer durch Tätigen der Investition seine Informationsrente in der Betriebsphase erhöhen kann. Wenn hingegen die erforderlichen Investitionskosten der qualitätssteigernden Maßnahme in der Bauphase sehr hoch sind, bildet die potentielle zusätzliche Informationsrente während der Betriebsphase keinen ausreichenden Anreiz zur Durchführung der Investition, so dass nach BENTZ / GROUT / HALONEN (2004) mit zunehmenden Kosten der qualitätssteigernden Investition die Vorteilhaftigkeit des PPP-Ansatzes abnimmt und der traditionelle Herstellungsansatz geigneter wird.¹⁰⁷

Auch bei der Anwendung dieses Modells auf den Sektor der öffentlichen Infrastruktur ist zu beachten, dass Entscheidungen zur Wahl der Bauweise von privaten Betreibern dazu führen könnten, dass zwar die Kosten während der Vertragslaufzeit des PPP-Modells reduziert werden, jedoch die Gesamtlebenszykluskosten ansteigen.¹⁰⁸ Insofern zeigt auch das Modell von BENTZ / GROUT / HALONEN (2004) nicht eindeutig an, dass durch den PPP-Einsatz langfristige Kosteneinsparungen erzielt werden können.¹⁰⁹

¹⁰⁵ Vgl. BENTZ / GROUT / HALONEN (2004).

¹⁰⁶ Vgl. BECKERS (2005, S.78f.).

¹⁰⁷ Vgl. BECKERS (2005, S.78).

¹⁰⁸ Siehe hierzu Abschnitt 5.1.2.

¹⁰⁹ Vgl. BECKERS (2005, S.79).

4.5.2 *Kostenreduktion durch Einbringung privaten Know-hows*

Ein weiterer Erklärungsansatz zur Vorteilhaftigkeit des PPP-Ansatzes basiert darauf, dass private Unternehmen generell über ein höheres Know-how verfügen könnten, um darüber entscheiden, wie Ausgaben auf die Planungs-, Bau-, Betriebs- und Erhaltungsphase verteilt werden sollten, um die Gesamtkosten zu minimieren.¹¹⁰ Zwar kann der öffentliche Sektor auch im Rahmen des traditionellen Herstellungsansatzes Know-how von privaten Unternehmen über Beratungsleistungen einkaufen; allerdings wird bei PPP-Projekten durch die Ausschreibung des Service-Einkaufs die Aufgabe der wertschöpfungsstufenübergreifenden Koordination dem Wettbewerb ausgesetzt, so dass die Unternehmen mit den besten Lösungen identifiziert werden können.¹¹¹

Der PPP-Ansatz stellt zudem sicher, dass – sofern der Vertrag nicht auf Initiative der öffentlichen Hand modifiziert wird – keine politische Einflussnahme erfolgt und rein betriebswirtschaftlich motivierte Entscheidungen während der Vertragslaufzeit gefällt werden.¹¹²

4.5.3 *Höhere Effizienz im Finanzcontrolling*

Im Rahmen von PPP-Projekten könnte des Weiteren ein effizienteres Finanzcontrolling möglich sein, da private Betreiber Finanzierungsmittel zu den „richtigen“ Zeitpunkten während der Projektlaufzeit bereitstellen werden, um die Gesamtkosten zu reduzieren, wenngleich diese nicht deckungsgleich mit den Gesamtlebenszykluskosten sind. Bei einer Finanzierung im Haushaltssystem führt die Budgetierung hingegen häufig dazu, dass die bereitstehenden Mittel höher oder niedriger sind, als die Beträge, die für eine Minimierung der Lebenszykluskosten nötig wären.¹¹³

4.5.4 *Geringere Personalkosten*

Kosteneinsparungen bei PPP-Projekten könnten zudem in geringeren Löhnen sowie in der Möglichkeit zu einer effizienteren Personalpolitik im privaten Sektor begründet sein. Zu beachten ist jedoch, dass auch beim traditionellen Herstellungsansatz der Großteil der Leistungen bei der Erstellung und Erhaltung des Baus von privaten Anbietern erbracht wird.

Somit könnten Lohnsenkungen in erster Linie beim Betriebsdienst und bei übergreifenden Management- und Verwaltungsaufgaben erfolgen. Im Betriebsdienst wird der private Betreiber eine effizientere Personalpolitik als die öffentliche Hand realisieren können, da aufgrund der Vorgaben des öffentlichen Dienstrechts Anreiz- und Sanktionsmechanismen nur in begrenztem Umfang

¹¹⁰ Vgl. JENKINSON (2003, S.232).

¹¹¹ Vgl. DE BETTIGNIES / ROSS (2004, S.144 und Endnote 25).

¹¹² Vgl. GUASCH (2004, S.1).

¹¹³ Vgl. BECKERS (2005, S.80).

anwendbar sind.¹¹⁴ Fraglich bleibt, wie ein mögliches Lohndumping auf vor-
mals tariflich bezahlten Arbeitsplätzen zu bewerten ist. Gerade im Sektor der
wenig qualifizierten Arbeitskräfte sind Lohnkürzungen im Vergleich zum öf-
fentlichen Tariflohn wahrscheinlich. Demnach erzielt der Staat einen Teil seiner
Effizienzgewinne durch PPP aus einer von ihm öffentlich kritisierten Lohnpoli-
tik.¹¹⁵ Im Managementbereich ist allerdings tendenziell von höheren Kosten im
Privatsektor auszugehen, da die außertariflichen Gehälter der Privatwirtschaft
signifikant höher sind als die Vergütung leitender Angestellter im öffentlichen
Dienst. Eine genaue Abschätzung dieser Effekte soll im Rahmen dieses Beitrags
nicht erfolgen.

5 Risiken und Schwierigkeiten bei der Realisierung von PPP-Projekten

5.1 Kosteneffizienz - Argumente für Kostensteigerungen

Den eben erwähnten Chancen zur Kostenreduktion bei PPP müssen auch die
möglichen Kostenrisiken gegenübergestellt werden. Die Projektrealisierung
nach dem PPP-Ansatz geht unter Umständen mit Problemen einher, welche
zumindest bei einzelnen Kostenkomponenten zu Kostensteigerungen führen
könnten.

5.1.1 *Kostensteigerungen durch Nachverhandlungen*

Während die öffentliche Hand und die Nutzer der Infrastruktur einen hohen
Grad der Versorgungssicherheit, eine hohe Qualität der Leistung sowie faire
und sozial verträgliche Preise anstreben, verfolgen die privaten Partner von
Public Private Partnership-Modellen vor allem die Ziele der Gewinnmaximie-
rung und der Verzinsung des eingesetzten Kapitals. Aufgrund dieser unter-
schiedlichen Interessenslagen entstehen potentielle Konfliktfelder, die durch oft
umfangreiche Verträge auszuräumen sind. Aufgrund der Unsicherheit über die
Umweltentwicklung ist allerdings der Abschluss vollständiger Verträge, welche
alle möglichen Kontingenzen berücksichtigen, nicht möglich bzw. wäre prohi-
bitiv teuer.¹¹⁶ Daher können und müssen häufig in Nachverhandlungen Verträge
unter Berücksichtigung nicht vorhergesehener Umweltveränderungen ange-
passt werden. Nachverhandlungen führen aber per se zu Transaktionskosten
bei den Beteiligten. Zugleich wird bereits die Möglichkeit, dass sich vertraglich
relevante Umweltbedingungen ändern könnten, zu erheblichen Transaktions-
kosten für die Aufsetzung möglichst umfassender und vollständiger Verträge
führen. Dieses Problem besteht insbesondere dann, wenn eine Vertragspartei
spezifische Investitionen tätigt. Dann besteht die Gefahr, dass sich die andere
Partei im Rahmen von Nachverhandlungen opportunistisch verhält und ver-

¹¹⁴ Vgl. BERNHARDT (2000, S.102f.).

¹¹⁵ Vgl. FAZ.NET vom 11.04.2005.

¹¹⁶ Vgl. EGER (1995, S.39).

sucht, sich die Quasi-Rente der Partei anzueignen, die spezifisch investiert hat.¹¹⁷

Eine Partei die spezifisch investiert hat, wird umfassende Regelungen anstreben, um sich vor einem derartigen „Raub“ der Quasi-Rente zu schützen. Dies wird im Rahmen der Transaktionskostentheorie u. a. von Williamson (1990) diskutiert.¹¹⁸ Demnach ist es bei langfristigen Verträgen - wie bei PPP-Projekten - erforderlich, eine besondere institutionelle Lösung zur Steuerung der langfristigen Beziehung zu schaffen, also ein detailliertes Vertragswerk abzufassen, welches auch die Durchführung von Nachverhandlungen regeln sollte. Williamson (1990) weist darauf hin, dass in diesen Fällen ein neoklassischer Vertrag mit einer dreiseitigen Kontrolle eine effiziente Vertragsform ist, bei der vertraglich die „...Hilfe Dritter (eines Schiedsverfahrens) zur Beilegung von Streitigkeiten und zur Beurteilung erbrachter Leistungen...“ vereinbart wird.¹¹⁹

Nach Williamson (1990) ist beim Abschluss langfristiger Verträge von Bedeutung, ob nur eine oder beide Vertragsparteien spezifisch investieren. Wenn beide Parteien spezifische Investitionen tätigen, besteht auf beiden Seiten ein Anreiz, Nachverhandlungen konstruktiv zu gestalten, um die Vertragsbeziehung fortsetzen zu können. Bei PPP-Projekten tätigt die öffentliche Hand spezifische Investitionen, indem sie den privaten Betreiber in einem Vergabeverfahren auswählt und sich auf die Zusammenarbeit einrichtet.¹²⁰ Analog tätigt der Private entsprechende spezifische Investitionen im Zuge des Vergabeverfahrens und im Laufe der Vertragsbeziehung. Auf Seiten der öffentlichen Hand könnte bei PPP-Projekten ein Interesse zur Fortführung der Vertragsbeziehung auch darin bestehen, dass Politiker der Exekutive öffentlichkeitswirksame Probleme mit dem Vertragspartner vermeiden wollen.

Analog zu den Erkenntnissen der Prinzipal-Agent-Theorie¹²¹ werden aufgrund der Informationsasymmetrien zwischen öffentlicher Hand und privatem Betreiber die Anreize des Agenten zu einer effizienten Leistungserbringung sinken, wenn veränderte Leistungsumfänge in Nachverhandlungen nach dem Kostenzuschlagsprinzip vergütet werden. Insofern können dann höhere Kosten aufgrund von Hidden Action¹²² und Rentenverschiebungen aufgrund von Hidden

¹¹⁷ Die Quasi-Rente bezeichnet den Vorteil, den eine andere Partei aus dem Fortbestehen einer Vertragsbeziehung schöpfen kann; vgl. KLEIN / CRAWFORD / ALCHIAN (1978, S.298).

¹¹⁸ Vgl. WILLIAMSON (1990).

¹¹⁹ Vgl. WILLIAMSON (1990, S.84f.).

¹²⁰ Vgl. DE BETTIGNIES / ROSS (2004, S.139) und GOMEZ-LOBO / HINOJOSA (2000, S.9).

¹²¹ Eine Principal-Agent-Beziehung liegt vor, wenn ein Auftraggeber (Prinzipal) und ein Auftragnehmer (Agent) vereinbaren, dass der Agent für den Prinzipal oder in dessen Auftrag bestimmte Aufgaben übernimmt. Wenn der Prinzipal den Agenten bei dessen Tätigkeit nicht hinreichend genau kontrollieren kann, ergeben sich Prinzipal-Agent-Probleme, die im Rahmen der Prinzipal-Agent-Theorie analysiert werden. Vgl. GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON (2000, S.2478ff).

¹²² Kann der Prinzipal die Handlungen des Agenten nicht beobachten, liegt ein Prinzipal-Agent-Modell mit versteckter Handlung (Hidden Action) vor. Vgl. GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON (2000, S.2481).

Information¹²³ auftreten. Beides führt zu höheren Ausgaben für die öffentliche Hand. Des Weiteren weisen BRENCK ET AL (2005) und EIB (2005) darauf hin, dass die öffentliche Hand in Nachverhandlungen häufig „schwächer“ auftritt als private Betreiber und folglich zu hohe Vergütungszahlungen mit den Betreibern vereinbart.¹²⁴

Der vertragliche Ausschluss von Nachverhandlungen führt zur weitgehenden Übertragung des Risikos aus Umweltveränderungen auf den Betreiber. Dies dürfte – abgesehen von der vermutlich schwierigen Umsetzung in unserem Rechtssystem – mit erheblichen Nachteilen einhergehen und damit keine grundsätzliche Alternative zur Durchführung von Nachverhandlungen darstellen. Der Betreiber würde einem hohen Risiko ausgesetzt sein, was mit entsprechenden Kosten der Risikoübernahme einherginge. Des Weiteren bestünden (Fehl-) Anreize für die öffentliche Hand, sich auf Umweltveränderungen berufend, zusätzliche Leistungen vom privaten Betreiber zu verlangen, für die dieser keine Kompensation erhalten würde.¹²⁵

5.1.2 Probleme aufgrund der Differenz zwischen Vertragslaufzeit und Lebenszyklus

Bei PPP-Projekten können auch Probleme und Zielkonflikte bei der Wahl der Vertragslaufzeit und der Zustandsbewertung der Infrastruktur am Ende der Vertragslaufzeit entstehen.¹²⁶ Ein Problem von kurzen Vertragslaufzeiten könnte darin bestehen, dass die (Investitions-)Strategie des Betreibers zur Reduktion der Kosten während der Vertragslaufzeit nicht zu der aus volkswirtschaftlicher Sicht relevanten Reduktion der Lebenszykluskosten führt. Sofern dem Betreiber am Ende der Laufzeit keine Entschädigung in Abhängigkeit des Zustandes des Bauwerkes gezahlt wird, liegen (Fehl-)Anreize für den Betreiber vor, eine aus volkswirtschaftlicher Sicht suboptimale Investitionsstrategie in der Bauphase zu wählen und / oder ein zu geringes Interventionsniveau bei der Bauwerkserhaltung anzustreben. Zugleich nehmen bei einer vergleichsweise kurzen Laufzeit die Transaktionskosten tendenziell einen höheren Anteil an den Gesamtkosten ein, da die bei einer Vergabe eines PPP-Projektes anfallenden Transaktionskosten bei einer Ausweitung der Vertragslaufzeit nur unterproportional ansteigen werden.

Der Vorteil einer langen Vertragslaufzeit liegt also darin, dass sich der Betrachtungshorizont des privaten Betreibers dem Lebenszyklus der Infrastrukturmaßnahme zumindest annähert, so dass tendenziell die Bau- und Erhaltungsstrategie zu einer Minimierung der Kosten des Gesamtlebenszyklus führt. Al-

¹²³ Ist dem Prinzipal im Gegensatz zum Agenten der Umweltzustand nicht bekannt, von dem es abhängt, welche beobachtbare Aktion der Agent wählen sollte, so spricht man von versteckter Information (Hidden Information). Vgl. GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON (2000, S.2481).

¹²⁴ Vgl. BRENCK ET AL (2005) und EIB (2005, S.16).

¹²⁵ Vgl. BECKERS (2005, S.81f.).

¹²⁶ Vgl. zu der Problematik der Bewertung von Anlagevermögen am Ende von Vertragslaufzeiten im Allgemeinen BORRMANN / FINSINGER (1999, S.329ff.).

lerdings geht eine längere Vertragslaufzeit mit einer höheren Unsicherheit über die erwarteten Umweltbedingungen einher, was wiederum eine erhöhte Wahrscheinlichkeit von Nachverhandlungen und damit steigender Transaktionskosten zur Folge hat. Vor dem Hintergrund der diskutierten Effekte und einer durchschnittlichen Lebensdauer von 30 Jahren für Hochbauten, scheinen Vertragslaufzeiten von etwa 20-30 Jahren kürzeren Laufzeiten grundsätzlich überlegen zu sein. Es scheint plausibel, dass die Nachteile umso höher sind, je größer die Differenz zwischen Vertragslaufzeit und Lebenszyklus ist. Ingenieurbauwerke wie bspw. Brücken oder Tunnel weisen eine Lebensdauer von bis zu 100 Jahren auf; in diesen Fällen können die geschilderten Probleme viel größere Ausmaße annehmen und müssen daher bei PPP-Verträgen berücksichtigt werden.¹²⁷

5.1.3 Höhere Risikokosten und eingeschränkter Wettbewerb

Durch den Abschluss langfristiger Verträge im Rahmen von PPP-Projekten wird im Gegensatz zur Vergabe einzelner Bau- und Erhaltungsarbeiten zumeist ein höheres Risiko vom privaten Auftragnehmer getragen. Da die öffentliche Hand geringere Kosten der Risikoübernahme aufweist, geht der PPP-Ansatz mit dem Nachteil tendenziell höherer Risikokosten einher. Vor diesem Hintergrund erscheint es von hoher Bedeutung, die Allokation der im Abschnitt 3.4 dargestellten Risiken genau zu analysieren.¹²⁸ Zugleich dürfte die Übertragung von Risiken auf den privaten Sektor tendenziell zu einer geringeren Wettbewerbsintensität bei der Vergabe von PPP-Projekten führen, insbesondere da mit zunehmender Risikohöhe die Zahl der Unternehmen abnimmt, die als Betreiber geeignet sind.¹²⁹ Ferner dürfte bei PPP-Projekten die Kollisionsgefahr recht hoch sein.¹³⁰ Die folgend genannten Merkmale von PPP-Projekten erhöhen die Wahrscheinlichkeit von Bieterabsprachen und -kartellen:¹³¹

- Begrenzte Anzahl von Unternehmen auf der Bieterseite, Bildung von Bietergemeinschaften möglich.
- Wiederholtes Aufeinandertreffen der am Bieterprozess beteiligten Unternehmen bei verschiedenen Ausschreibungen.
- Viel Kommunikation im Sektor und begrenzte Anzahl von dort tätigen Personen, die häufig untereinander bekannt sind.
- Geringe Nachfrageelastizität.¹³²
- Ähnliche Produktionskosten und -prozesse bei den verschiedenen Unternehmen.

¹²⁷ Vgl. BECKERS (2005, S.87ff.).

¹²⁸ Zur Risikoallokation bei PPP-Projekten siehe Abschnitt 5.2.

¹²⁹ Vgl. EIB (2005, S.17).

¹³⁰ Vgl. OECD (1999, S.19).

¹³¹ Vgl. PUWEIN ET AL (2004, S.34).

¹³² Die Anzahl der von der öffentlichen Hand realisierten Projekte ist weitgehend unabhängig von der Höhe der Gebote im Bieterverfahren.

- Möglichkeit der Vergabe von Unteraufträgen des siegreichen Bieters an die anderen Unternehmen.

Vor diesem Hintergrund erscheint es wichtig, dass Maßnahmen zur Gewährleistung einer hohen Wettbewerbsintensität im Rahmen von Vergabeverfahren getroffen werden, um eine hohe Kosteneffizienz des PPP-Projektes zu gewährleisten.¹³³ Im Beitrag wird im Folgenden angenommen, dass die Auswahl des privaten Betreibers im Rahmen eines wettbewerblichen Vergabeverfahrens erfolgt.

5.1.4 *Vor- und Nachteile privater Kapitalbereitstellung und optimaler Finanzierungsanteil*

Bei fast allen PPP-Projekten wird eine Projektfinanzierung durchgeführt. Hierfür gründen die an einer erfolgreichen Bietergemeinschaft beteiligten Unternehmen eine Projektgesellschaft,¹³⁴ die als Betreiber in die Vertragsbeziehung mit dem Staat tritt, die privates Kapital zur Durchführung der Investition zur Verfügung stellt und während der Laufzeit aus der ihr zufließenden Vergütung die Dividenden-, Zins- und Tilgungszahlungen leistet.¹³⁵ Dabei ist die Höhe des vom Betreiber bereitzustellenden Kapitals von der zeitlichen Struktur der Vergütung abhängig. Sie ergibt sich zu den einzelnen Zeitpunkten der Vertragslaufzeit aus der Differenz zwischen den getätigten Ausgaben und der bis dahin erhaltenen Vergütung. Da die Kapitalkosten privater Unternehmen höher sind als die des Staates, welcher im traditionellen Herstellungsansatz die Investition finanziert, sind die beobachtbaren Finanzierungskosten höher.¹³⁶ Dies kann grundsätzlich damit erklärt werden, dass die vergleichsweise höhere Risikoübertragung an den privaten Sektor bei PPP-Projekten sich in den Kapitalkosten widerspiegelt.¹³⁷ Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Höhe der Kapitalkosten nicht nur das Abbild der Risikoallokation ist, sondern auch durch andere Faktoren, wie ein unvollkommener Kapitalmarkt, bedingt ist. Dies hätte aus gesamtwirtschaftlicher Sicht zur Folge, dass durch eine Reduzierung des privaten Finanzierungsanteils möglicherweise Kosten eingespart werden könnten.¹³⁸

Grundsätzlich kann ein PPP-Projekt auch ohne eine private Finanzierung der Investitionen durchgeführt werden.¹³⁹ Ob jedoch eine Reduktion des privaten Kapitalbetrags aus volkswirtschaftlicher Sicht sinnvoll ist, erfordert zunächst eine Gegenüberstellung der Vor- und Nachteile der privaten Kapitalbereitstellung.

¹³³ Vgl. BECKERS (2005, S.90f.).

¹³⁴ Vgl. Schaubild auf S.10.

¹³⁵ Vgl. LAUX (1997, S.841f.).

¹³⁶ Die Kapitalkosten des privaten Betreibers enthalten einen Risikozuschlag, der die Unsicherheit eines möglichen Verlustes widerspiegelt. Ein derartiger Zuschlag fällt aus volkswirtschaftlicher Sicht bei der Kapitalbereitstellung durch den Staat nicht an.

¹³⁷ Vgl. BREALEY / COPPER / HABIB (1997, S.18).

¹³⁸ Vgl. FLEMMING / MAYER (1997, S.7).

¹³⁹ Vgl. PWC (2004, S.10).

Aus Sicht der öffentlichen Hand geht die Einbeziehung privaten Kapitals mit dem Schutz vor Fehlanreizen und einer Haftungsfunktion einher. Sofern bei einem PPP-Projekt das für die Investition notwendige Kapital vollständig vom Staat bereitgestellt werden würde, könnten für den Privaten (Fehl)-Anreize entstehen, eine Investitionsstrategie zu wählen, welche aus dessen Perspektive nur deshalb vorteilhaft ist, da der Staat im Insolvenzfall bestimmte Kosten übernehmen würde; dies wäre aus volkswirtschaftlicher Sicht selbstredend ineffizient.¹⁴⁰

In vollständig mit staatlichem Kapital finanzierten PPP-Projekten bestehen zudem Fehlanreize für Bieter in der Vergabephase. Insolvenzgefährdete Unternehmen würden tendenziell günstigere Gebote abgeben können, was die Gefahr in sich birgt, dass der Staat eine Fehlentscheidung vornimmt, weil der Betreiber sein Angebot nicht aufgrund von Effizienzvorteilen sondern aufgrund einer erhöhten Insolvenzgefahr abgegeben hat.¹⁴¹ Der Schutz vor Fehlanreizen und einer Fehlentscheidung des Betreibers durch Einbringung privaten Kapitals führen zu einer erhöhten Kosteneffizienz und ist damit aus wohlfahrtsökonomischer Sicht vorteilhaft.

Eine Absicherung gegen Leistungsstörungen erreicht die öffentliche Hand durch den Einbehalt eines Vergütungsanteiles in Höhe eines „Mindesthaftungsbetrages“. Dieser Mindesthaftungsbetrag kann die öffentliche Hand vor den Folgen einer Nicht- oder Schlechtleistung oder auch einer Insolvenz des Betreibers schützen.¹⁴² Er bedingt wiederum eine private Kapitalbereitstellung in entsprechender Höhe. Insofern hat privates Kapital auch eine Haftungsfunktion.¹⁴³

Mehrere Aspekte müssen folglich für die Bewertung volkswirtschaftlicher Einsparungen berücksichtigt werden. Die höheren Kapitalkosten vom Betreiber aufgenommenen Senior Debt¹⁴⁴ gegenüber vom Staat aufgenommenem Kapital sind zunächst dadurch bedingt, dass Kapitalgeber Aufschläge auf den risikolosen Zinssatz verlangen; einerseits für das allgemeine Unternehmensrisiko und andererseits einen speziellen Risikozuschlag für die Unwägbarkeiten eines PPP-

¹⁴⁰ Vgl. DEWATRIPONT / LEGROS (2005, S.25f.); Ein derartiges Verhalten des Betreibers in seiner Vertragsbeziehung mit dem Staat ist dem Bereich Hidden Action zuzuordnen.

¹⁴¹ Vgl. DEWATRIPONT / LEGROS (2005, S.25f.). Damit hat die private Kapitalbereitstellung auch eine Funktion bei der Ermittlung des effizientesten Unternehmens im Vergabeprozess bzw. die Lösung des Problems der Hidden Characteristics.

¹⁴² In diesen Fällen würde die Aufgabe der Service-Bereitstellung auf den Staat zurückfallen und zusätzliche Kosten verursachen.

¹⁴³ Vgl. DEWATRIPONT / LEGROS (2005, S.25f.).

¹⁴⁴ Das Kapital für die Projektfinanzierung kann nach der Reihenfolge des Anspruchs auf den Erhalt von Zahlungen aus der Vergütung differenziert werden. Zunächst werden die Zahlungen an die Fremdkapitalgeber und erst anschließend an die Eigenkapitalgeber geleistet. Fremdkapital kann dabei unterteilt werden in Anteile, die vorrangig bedient und als „Senior Debt“ bezeichnet werden, sowie die nachrangig zu bedienenden Anteile, die folglich einem höheren Risiko ausgesetzt sind und als „Junior Debt“ klassifiziert werden.

Projektes.¹⁴⁵ In Großbritannien ist zu beobachten, dass die Kapitalkosten von Senior Debt höchster Bonität noch etwa 1-3% höher sind, als die Kapitalkosten des Staates.¹⁴⁶ Diese Zuschläge im Vergleich zum Zinssatz ohne Risikozuschlag fallen bei Kapitalbereitstellung durch den Staat nicht an.

Des Weiteren beinhaltet vom Betreiber aufzunehmende Senior Debt eine Vergütung für Finanzintermediäre, die eine Analyse des entsprechenden Projektes vornehmen. Diese Vergütung entfällt bei der Kapitalbereitstellung durch den Staat, da dieser von Anfang an in das Projekt involviert ist. Damit sind weitere volkswirtschaftlich relevante Einsparmöglichkeiten einer staatlichen Kapitalbereitstellung aufgezeigt. Unvollkommene Kapitalmärkte sind ein weiterer Grund, weshalb Finanzierungskosten eingespart werden können, wenn vom privaten Betreiber aufzunehmende Senior Debt durch staatliches Kapital ersetzt wird.¹⁴⁷ Vor dem Hintergrund der diskutierten Aspekte sind für eine Einbeziehung privaten Kapitals in die Finanzierung eines PPP-Projektes im Hinblick auf das Ziel der Kosteneffizienz sind folgende Argumente gegeneinander abzuwägen:

- Privates Kapital bietet in PPP-Projekten einen Schutz vor Fehlanreizen für den Betreiber und für die Bieter in der Vergabephase. Sofern privates Kapital zu jedem Zeitpunkt der Vertragslaufzeit in Höhe des jeweiligen Mindesthaftungsbetrages eingesetzt ist, sollten keine Fehlanreize vorliegen.
- Eine Reduktion der privaten Kapitalbereitstellung bei PPP-Projekten führt zu volkswirtschaftlich relevanten Einsparungen insbesondere an Finanzkosten.

Der optimale Anteil privaten Kapitals ist über eine Abwägung der dargestellten Effekte zu ermitteln und dürfte zwischen Null und einem für jeden Zeitpunkt der Vertragslaufzeit abzuschätzenden Mindesthaftungsbetrag liegen. Bei einem privaten Kapitalanteil von Null könnten die höchsten Einsparungen bei den Finanzierungskosten erzielt werden. Bei einem privaten Finanzierungsanteil in Höhe des Mindesthaftungsbetrags werden hingegen Fehlanreize vollständig vermieden.¹⁴⁸

5.2 Risikoallokation

Die optimale Risikoallokation ist für die Erzielung einer hohen Kosteneffizienz bei PPP-Projekten sehr wichtig. Risikovorteile sind regelmäßig dann zu erwarten

¹⁴⁵ Vgl. PWC / FRANKS (2002, S.8) weisen im Übrigen darauf hin, dass die inflationsbereinigte Höhe der Kapitalkosten für Senior Debt in Großbritannien im Zeitablauf tendenziell abnimmt, da die Finanzteilnehmer zunehmend Erfahrungen über die Finanzierung von PPP-Projekten gewonnen haben.

¹⁴⁶ Vgl. PWC / FRANKS (2002, S.5).

¹⁴⁷ Vgl. FLEMMING / MAYER (1997, S.7).

¹⁴⁸ Vgl. BECKERS (2005, S.91ff.).

ten, wenn in der Neuverteilung von Risiken derjenige die Risiken übernimmt, der sie am besten beherrschen kann.¹⁴⁹ Im Rahmen einer Vergütungsregel, welche grundsätzlich nach dem Festpreisprinzip aufgebaut ist, kann festgelegt werden, einzelne Kostenrisiken ganz oder teilweise an die öffentliche Hand zu übertragen, um aus gesamtwirtschaftlicher Sicht die Kosten der Risikoübernahme zu reduzieren.

DEWATRIPONT / LEGROS (2005) fordern bspw., alle vom Betreiber nicht-beeinflussbaren Risiken auf die öffentliche Hand zu übertragen.¹⁵⁰ Dies kann durch Anreize erfolgen, wenn z.B. die Vergütung an die Entwicklung von Indizes oder anderen beobachtbaren Größen gekoppelt wird und die öffentliche Hand dies bereits in den Ausschreibungsunterlagen darlegt.¹⁵¹ Auf diese Weise sollte zunächst das *Inflationsrisiko* von der öffentlichen Hand übernommen werden. Ebenso kann das *Zinsänderungsrisiko* auf die öffentliche Hand übertragen werden, indem ein Vergütungsanteil in Abhängigkeit der allgemeinen Zinsentwicklung angepasst wird.

Projektbezogene *politische Risiken* sollten grundsätzlich vom Staat getragen werden, der dieses Risiko im Wesentlichen auch beeinflusst. Auf diese Weise können zum einen die Kosten für die Risikoübernahme und zum anderen Fehl-anreize für die öffentliche Hand verringert werden.¹⁵² Im Gegenzug sollten sektorübergreifende politische Risiken dem privaten Betreiber zugerechnet werden, weil auch andere private Unternehmen den Veränderungen der allgemeinen politischen Rahmenbedingungen wie bspw. einer Änderung der Unternehmensbesteuerung unterliegen.

Force Majeure-Risiken können vom Betreiber nicht beeinflusst werden. Wenn deren Auswirkungen nicht durch Vorsorgemaßnahmen des Betreibers begrenzt werden können, sollte die Risikoallokation auf Seiten der öffentlichen Hand erfolgen, da der Staat geringere Kosten der Risikoübernahme hat. Wenn der Betreiber Risiken an private Versicherungsunternehmen weiterreichen kann, erscheint es sinnvoll, ihm die Risiken zu übertragen. Dadurch erhält er Anreize, Maßnahmen zur Vorsorge zu treffen und für ein optimales Vorsorgeniveau zu sorgen.¹⁵³

Das *Planungsrisiko* sollte grundsätzlich von der öffentlichen Hand als Auftraggeber getragen werden, weil sie dieses Risiko maßgeblich mitbestimmt. Somit ist der private Betreiber grundsätzlich für Variationen der ursprünglich vorgesehenen Planung zu kompensieren. Das Planungsrisiko steht in enger Verbindung mit dem *Genehmigungsrisiko*, also der Unsicherheit über behördliche Genehmigungen oder etwaiger Auflagen für die Realisierung des Infrastruktur-

¹⁴⁹ Vgl. PENÜR / EBERHARDT (2005, S.198).

¹⁵⁰ Vgl. DEWATRIPONT / LEGROS (2005, S.16ff.).

¹⁵¹ Vgl. EGER (1995, S.106ff.).

¹⁵² Vgl. SMITH (1997, S.75f.).

¹⁵³ Vgl. DE BETTIGNIES / ROSS (2004, S.136).

projektes in seiner vorgesehenen Form. Es sollte wiederum grundsätzlich vom Auftraggeber getragen werden. Lediglich wenn das technische Design des Projektes maßgeblich auf Vorschlägen des Betreibers beruht, kann es sinnvoll sein, ihn für die Folgen seiner Vorschläge eintreten zu lassen. Gleichzeitig werden damit Anreize geschaffen, praktikable Lösungen vorzulegen.

Als Bestandteil des Baukostenrisikos sollte das *Baugrundrisiko* grundsätzlich vom Betreiber getragen werden und nur in besonderen Fällen wie Bodenver-seuchung, Munitions- oder auch archäologische Funde vom Staat übernommen werden. Gleichfalls sollten die Baugrundrisiken bei Tunnelbauwerken, bei denen Baugrundsicherheiten sehr starke Auswirkungen auf die Baukosten haben können, zumindest teilweise vom Staat mitgetragen werden.

Das nachfolgend zu betrachtende *Risiko der Nachfragemenge* soll stellvertretend am Bsp. des Verkehrsmengenrisikos erörtert werden, welches insbesondere bei Neubauprojekten der Straßeninfrastruktur als hoch eingestuft wird.¹⁵⁴ Die Unsicherheit über die zukünftige Nachfragehöhe kann dabei aus zwei Quellen herrühren. Einerseits ist insbesondere bei Neubauprojekten unsicher, welche Verkehrsnachfrage nach der Fertigstellung der Straßeninfrastruktur auftreten wird.¹⁵⁵ Andererseits besteht bei sämtlichen Projekten eine Unsicherheit, wie sich die Verkehrsmenge im Zeitverlauf entwickeln wird. Sie ist im Wesentlichen vom Wirtschaftswachstum, der Kapazitätsentwicklung substitutiv und komplementär wirkender Infrastruktur sowie dem allgemeinen Mobilitätsverhalten abhängig.

Bei der Allokation des Verkehrsmengenrisikos ist zu unterscheiden, ob eine Maut für die Verkehrsinfrastruktur erhoben wird oder nicht.¹⁵⁶ Wenn das Verkehrsmengenrisiko vollständig vom Staat getragen wird und die Einnahmen des Betreibers vollkommen unabhängig vom Verkehrsaufkommen sind, tritt der paradoxe Effekt ein, dass der Betreiber einem „indirekten Verkehrsmengenrisiko“ ausgesetzt ist. Ihm entstehen insbesondere durch höhere LKW-Verkehrsmengen zusätzliche Erhaltungskosten der Straßeninfrastruktur.¹⁵⁷ Dadurch besäße der Betreiber unter Umständen sogar Anreize, zusätzlichen Verkehr von der Strecke abzuhalten, weil sich dadurch nur seine Erhaltungskosten erhöhen würden, ohne dass sich seine Vergütung ändert. Um die Kosten der Risikoübernahme aus Sicht des Betreibers und aus volkswirtschaftlicher Sicht zu vermindern, sollte das indirekte Verkehrsmengenrisiko nur zu einem kleinen Teil auf den privaten Betreiber übertragen werden.

¹⁵⁴ Vgl. STANDARD & POORS (2004).

¹⁵⁵ Im Gegensatz dazu ist eine Prognose des Verkehrsaufkommens beim Ausbau bestehender Strecken aufgrund existierender Erfahrungswerte wesentlich einfacher.

¹⁵⁶ PPP-Projekte, deren Vergütungshöhe an die Verkehrsmenge gekoppelt ist, ohne dass auf diesen Strecken eine projektspezifische Maut erhoben wird, werden dabei als „Schattenmautmodelle“ und die pro Fahrzeug an den Betreiber zu leistenden Zahlungen als „Schattenmaut“ bezeichnet.

¹⁵⁷ Höhere PKW-Verkehrsmengen führen hingegen nur unwesentlich zu höherem Erhaltungsaufwand.

Eine höhere Übertragung des Verkehrsmengenrisikos, als im zur Abdeckung des indirekten Verkehrsmengenrisikos notwendigen Umfang, geht mit Nachteilen einher, die hier nur genannt aber nicht weiter ausgeführt werden können. Neben höheren Kosten der Risikoübernahme aus gesamtwirtschaftlicher Sicht kommt es auch zu einer tendenziell niedrigeren Wettbewerbsintensität. Da es sich bei PPP-Projekten, deren Vergütung zu einem erheblichen Teil an die Verkehrsmenge gekoppelt ist, um so genannte „Almost-Common-Value-Güter“ handelt, bestehen weitere negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität bei der Ausschreibung und das „Winner’s Curse“-Problem.¹⁵⁸ Erfahrungen aus britischen PPP-Projekten zeigen, dass der Verzicht auf die Übertragung größerer Anteile des Verkehrsmengenrisikos an den privaten Betreiber mit Kosteneinsparungen einhergeht.¹⁵⁹

5.3 Keine beschleunigte Projektrealisierung

Bei Infrastrukturprojekten nach dem traditionellen Herstellungsansatz werden die Zeitplanungen häufig nicht eingehalten. Dagegen deutet die empirische Evidenz an, dass nach dem Abschluss von Verträgen zwischen dem Staat und privaten Unternehmen die Realisierung von PPP-Projekten schneller erfolgt, was durch ein effizienteres Management der noch durchzuführenden Planungsarbeiten und Bauabläufe erklärt werden kann.¹⁶⁰ So konnten nach einer Studie des britischen Finanzministeriums von den sieben untersuchten PPP-Projekten sechs sogar früher als geplant fertig gestellt werden.¹⁶¹

Für einen Vergleich der Gesamtzeiten zwischen traditionellem Herstellungs- und PPP-Ansatz ist allerdings auch die Zeit vor der Vergabe des Projektes zu berücksichtigen. Hier zeigt sich, dass aufgrund der höheren Anforderungen an die Vorbereitung eines PPP-Projektes und für die Erstellung der Vertragsunterlagen beim PPP-Ansatz größere Zeiträume einzuplanen sind, als beim traditionellen Herstellungsansatz.¹⁶² Daher ist im Regelfall keine Beschleunigung der Projektrealisierung, d. h. von der Investitionsentscheidung bis zur Inbetriebnahme, zu erreichen.¹⁶³ Nach einer aktuellen Umfrage des Deutschen Institutes für Urbanistik haben Kommunen aber gerade diese Erwartungshaltung einer beschleunigten Projektrealisierung an PPP-Projekte.¹⁶⁴

¹⁵⁸ Vgl. BECKERS (2005, S.107ff.).

¹⁵⁹ Vgl. SPACKMAN (2002, S.283ff.) und DE BETIGNIES / ROSS (2004, S.136ff.).

¹⁶⁰ Vgl. BRENCK ET AL (2005).

¹⁶¹ Vgl. HM TREASURY (2003, S.46).

¹⁶² Vgl. HM TREASURY (2003, S.50f.).

¹⁶³ Vgl. EIB (2005, S.17) und BECKERS (2005, S.145f.).

¹⁶⁴ Vgl. DIFU (2005, S.41).

6 Zusammenfassung und Ausblick

In vielen Bereichen der öffentlichen Verwaltung zeichnet sich seit Jahren ein erheblicher Investitionsstau ab. Insbesondere in den Neuen Bundesländern bedarf es nach wie vor hoher Investitionen in die öffentliche Infrastruktur wie Schulen, Kindertagesstätten und Verwaltungsgebäuden.¹⁶⁵ Doch aufgrund der angespannten Haushaltssituation ist die öffentliche Investitionstätigkeit stark rückläufig.¹⁶⁶ In diesem Umfeld wird verstärkt nach neuen Ansätzen und Lösungen gesucht und immer häufiger rücken Öffentlich-Private Partnerschaften in den Blickpunkt von Politik und Wirtschaft. So sind in den letzten fünf Jahren bundesweit mehr als 300 PPP-Projekte im Infrastruktursektor mit einem Investitionsvolumen von über 7 Milliarden Euro verwirklicht worden. Spätestens seit dem Anfang September 2005 in Kraft getretenen ÖPP-Beschleunigungsgesetz¹⁶⁷ sind große Erwartungen an öffentlich-private Partnerschaften geknüpft.¹⁶⁸

Sicher wird PPP nicht das Patentrezept zur Beseitigung der Haushalts- und Infrastrukturmisere darstellen.¹⁶⁹ In diesem Beitrag konnte gezeigt werden, dass PPP-Projekte keinen Ansatz zur grundsätzlichen Lösung von Finanzierungsproblemen darstellen. Zwar kann die private Finanzierung von Investitionen im Rahmen von PPP-Projekten, bei denen die Vergütung des privaten Betreibers aus dem öffentlichen Haushalt erfolgt, für Politiker und die für die Projektrealisierung zuständigen Institutionen Vorteile bieten, da kurzfristig der finanzielle Spielraum ausgeweitet werden kann. Dies ist jedoch keinesfalls zwangsläufig auch aus volkswirtschaftlicher Sicht vorteilhaft. PPP-Projekte sollten daher nicht realisiert werden, um die Selbstbeschränkungsregeln des Haushaltsystems zu umgehen.

Mit dem PPP-Ansatz geht auch insgesamt keine schnellere Projektrealisierung aufgrund effektiverer Planungs- und Bauabläufe einher, wie oft vorschnell von öffentlichen Entscheidungsträgern oder deren Beratern behauptet. Bis zum Vertragsabschluss ist derzeit noch ein erheblicher zeitlicher und personeller Aufwand auf Seiten der öffentlichen Hand erforderlich, der die Gesamtzeit von der Investitionsentscheidung bis zur Realisierung maßgeblich negativ beeinflusst. Zugleich hemmen die damit verbundenen hohen Transaktionskosten die Initiierung von PPP-Projekten. Eine weiterführende Standardisierung und Dokumentation des PPP-Ablaufes ist von daher für Deutschland empfehlenswert. Aktuell wird auf Bundesebene an einer PPP-Standardisierung im Schulbereich gearbeitet, in deren Ergebnis Leitfäden zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, Outputspezifikationen, Musterverträge u. a. zur Verfügung stehen sollen.¹⁷⁰

¹⁶⁵ Vgl. 3P BERATERVERBUND MITTELDEUTSCHLAND (2006, S.11).

¹⁶⁶ Vgl. Grafiken auf S.8.

¹⁶⁷ „Gesetz zur Beschleunigung der Umsetzung von öffentlich-privaten Partnerschaften und zur Verbesserung gesetzlicher Rahmenbedingungen für öffentlich-private Partnerschaften“ BGBl. I S.2676.

¹⁶⁸ Vgl. POFALLA (2006, S.150).

¹⁶⁹ Vgl. LIPPOLD (2006, S.55).

¹⁷⁰ Vgl. 3P BERATERVERBUND MITTELDEUTSCHLAND (2006, S.107).

Auch der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD sieht eine Verbesserung der gesetzlichen und sonstigen Rahmenbedingungen für PPP-Projekte vor. Dafür ist bspw. das „ÖPP-Beschleunigungsgesetz II“ in Arbeit.¹⁷¹

Die bisherigen Erkenntnisse lassen keine eindeutigen Schlüsse über die Kosteneffizienz von PPP-Projekten zu. Bei geeigneten Projekten und zweckdienlicher Ausgestaltung werden – ohne dass dies allerdings exakt nachgewiesen werden kann – Kostenvorteile des PPP-Ansatzes gegenüber der Projektrealisierung nach dem traditionellen Herstellungsansatz als plausibel eingestuft. Als entscheidend für die Erreichbarkeit des Ziels der Kosteneffizienz bei PPP-Projekten sind die vorteilhafte Risikoallokation, adäquat ausgearbeitete Vertragsunterlagen in Verbindung mit kompetenten öffentlichen Institutionen zur Vermeidung von kostensteigernden Nachverhandlungen und die wettbewerbliche Vergabe anzusehen.¹⁷²

Die Allokation der Risiken unter Berücksichtigung der Erkenntnisse der Principal-Agent- und der Transaktionskostentheorie ist essenziell für Kosteneinsparungen beim PPP-Ansatz. Gleichzeitig müssen die öffentlichen Institutionen den im Vergleich zum traditionellen Herstellungsverfahren höheren Anforderungen des PPP-Ansatzes gewachsen sein.¹⁷³ Kosteneinsparungen durch den Einsatz von PPP-Projekten hängen entscheidend davon ab, ob die zuständigen öffentlichen Institutionen in etwaigen Nachverhandlungen kompetent und standhaft die Interessen des Staates und der Nutzer vertreten, um Rentenverschiebungen zugunsten des Betreibers zu vermeiden. Dies kann wiederum nur mit zuvor exakt ausgearbeiteten Vertragsunterlagen gelingen, welche die wesentlichen vorhersehbaren Ereignisse erfassen und Regelungen für die effiziente Durchführung von Nachverhandlungen enthalten.¹⁷⁴ Musterverträge für PPP-Projekte können zudem die Transaktionskosten zur Vorbereitung des Vertragswerkes bei einzelnen Projekten reduzieren.

Für das Ziel einer möglichst hohen Kosteneffizienz ist gleichwohl eine wettbewerbliche Vergabe von hoher Bedeutung. Wie jedoch gezeigt werden konnte, besteht gerade bei größeren Projektvolumina die Gefahr einer geringen Wettbewerbsintensität im Vergabeverfahren. Im Übrigen sollte bei PPP-Projekten grundsätzlich ein begrenzter Umfang an privatem Kapital einbezogen werden, um den Staat in der langfristigen Vertragsbeziehung mit dem privaten Betreiber gegen eine Nicht- oder Schlechtleistung abzusichern und das Auftreten von Fehlanreizen zu vermeiden. In eine Gesamtbewertung des PPP-Ansatzes sind auch externe Effekte einzubeziehen. Zunächst kann durch PPP-Projekte ein indirekter Wettbewerbsdruck als positiver externer Effekt erwartet werden, der Effizianzanreize bei den in die Projektrealisierung nach dem traditionellen Herstellungsansatz eingebundenen Institutionen erzeugt. Des Weiteren können bei

¹⁷¹ Vgl. KOALITIONSVERTRAG CDU, CSU, SPD (2005, S.52).

¹⁷² Vgl. GUASCH (2004, S.vii).

¹⁷³ Vgl. GUASCH (2004, S.21).

¹⁷⁴ Vgl. GUASCH (2004, S.142f.).

PPP-Projekten Know-how-Transfers auftreten, so dass die Projektrealisierung nach dem traditionellen Herstellungsansatz verbessert werden kann. Die Chancen und Risiken von Public Private Partnership sollten immer sehr genau abgewogen werden, da der PPP-Ansatz kein Allheilmittel darstellt. Um PPP-Projekte in Zukunft erfolgreich umsetzen zu können, ist es angezeigt, die Kompetenzen des Landes u. a. durch Erfahrungen mit kleineren Pilot-Projekten zu stärken. Ebenso ist ein intensiver Austausch und eine enge Zusammenarbeit mit dem Bund und den PPP-Task-Forces der anderen Länder notwendig, um das für die Vorbereitung und Realisierung solcher Projekte erforderliche Know-how bereitzustellen. Schulung und Weiterbildung der in den PPP-Prozess involvierten Verwaltungsmitarbeiter sollten auch intensiviert werden.

Ungeachtet einer Förderung und Optimierung des PPP-Ansatzes sollte ein an Kosteneinsparungen im Infrastruktursektor interessiertes Land auch der Verbesserung der Projektrealisierung nach dem traditionellen Herstellungsansatz Aufmerksamkeit widmen und hierfür Ressourcen zur Verfügung stellen. Dies erscheint auch insbesondere deshalb angebracht, weil nur eine begrenzte Anzahl von Projekten für die Realisierung nach dem PPP-Ansatz geeignet ist. Gleichfalls sollte angesichts der finanziell angespannten Haushaltslage eine Prüfung erfolgen, ob die Baumaßnahmen tatsächlich notwendig sind.

Für Bundeswirtschaftsminister MICHAEL GLOS ist „... das Potential für PPP... gegenwärtig kaum verlässlich einzuschätzen....“¹⁷⁵ Die WELTBANK warnt jedenfalls vor einem allzu leichtsinnigen Umgang mit PPP und schreibt in einer Studie, „PPP sei nicht kostenlos zu haben und deshalb finanzpolitisch nicht ungefährlich. Da die Staatskassen in der Regel nicht sofort zahlen müssen, würden künftige Kosten und finanzpolitische Risiken gern übersehen. Diese Gefahr sei umso größer, je schwächer die finanzpolitischen Institutionen und je geringer deren Fähigkeiten seien, Eventualverpflichtungen und Zukunftsbelastungen zu bewerten....“¹⁷⁶. Die Autoren schließen sich dieser Meinung an und hoffen einen Beitrag zur differenzierteren Betrachtung des PPP-Ansatzes leisten zu können.

¹⁷⁵ Vgl. GLOS (2006, S.51).

¹⁷⁶ Vgl. WELTBANK (2005).

Literatur- und Quellenverzeichnis

- 3P BERATERVERBUND MITTELDEUTSCHLAND (2006): Chancen und Risiken von Public Private Partnership in den Neuen Bundesländern, Bonn 2006.
- ALFEN, H. W. (2005): PPP-Seminare Stufe I: Grundlagen , Unterlagen für das Seminar „PPP im öffentlichen Hochbau“ am 18./19. November 2005.
- ALFEN, H. W. (2006): Effizienzpotentiale heben – aber wie? in: Pauly, L. (2006) (Hrsg.): Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland, S. 97-103.
- BAYERISCHER BAUINDUSTRIEVERBAND E.V. (2006): Bauen trotz knapper Kassen!; online verfügbar: <http://www.bauindustrie-bayern.de>.
- BECKERS, T. (2005): Die Realisierung von Projekten nach dem PPP-Ansatz bei Bundesfernstraßen; online verfügbar: <http://deposit.ddb.de/cgi-bin/dokserv?idn=977767590>.
- BENTZ, A. / GROUT, P. A. / HALONEN, M. (2004): What should the State buy?, CMPO Working Papers Series No. 01/40, CMPO University of Bristol, online verfügbar: <http://www.bris.ac.uk/depts/CMPO/workingpapers/workingpapers.htm>.
- BERNHARDT, B. S. (2000): Neuorganisation der staatlichen Aufgabenerfüllung – Anspruch und Leistungsfähigkeit des New Public Management – dargestellt am Beispiel des Straßenunterhaltungs- und Betriebsdienstes, Baden-Baden 2000.
- BLOECH, J. (1989): Infrastruktur, in: Handwörterbuch der öffentlichen Betriebswirtschaftslehre (1989), Sp. 637-644.
- BORRMANN, J. / FINSINGER, J. (1999): Markt und Regulierung, München 1999.
- BREALEY, R. A. / COPPER, I. A. / HABIB, M. A. (1997): Principles of Corporate Finance; in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 13, No. 4, S.12-28.
- BRENCK A. / HIRSCHHAUSEN, CHR. VON / BECKERS, T. / HEINRICH M. (2005): Public Private Partnership in East European New EU Member Countries – An Economic Analysis with Case Studies from the Highway Sector, EIB-Paper 2005, Bd. 10.

- BRENCK, A. (1993): Privatisierungsmodelle für die Deutsche Bundesbahn; in: ALLEMEYER W. / BRENCK A. / WITTENBRINK, P. / STACKELBERG, F. V. (Hrsg.): Privatisierung des Schienenverkehrs, Göttingen 1993, S.37-184.
- BRENCK, A. (2002): Regulierung bei vollständiger Information, online verfügbar: http://wip.tu-berlin.de/de/kontakt_mitarbeiter/ab/infovol.pdf.
- BRUZELIUS N. / FLYVBJERG B. / ROTHENGATTER W. (2003): Megaprojects and Risk. An Anatomy of Ambition, Cambridge 2003.
- BUDÄUS, D. / GRÜNNING, G. (1997): Public-Private-Partnership - Konzeption und Probleme eines Instruments zur Verwaltungsreform aus Sicht der Public-Choice-Theorie; in: BUDÄUS, D. / EICHHORN, P. (Hrsg.): Public Private Partnership - Neue Formen öffentlicher Aufgabenerfüllung, Baden-Baden, S.25-66.
- BUNDESVERBAND DEUTSCHER BANKEN (2004): Public Private Partnership - Chance für die Modernisierung von Infrastruktur und Verwaltung, Berlin 2004, online verfügbar: http://www.bdb.de/download/broschueren/BdB-DFA_PPP_2004.pdf.
- BUSCH, B. / KLÖS, H (1996).-P.: Ein Markt für die Infrastruktur, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 4.5.1996, S.15.
- BWV - BUNDESBEAUFTRAGTER FÜR WIRTSCHAFTLICHKEIT IN DER VERWALTUNG (2003): Gutachten zur Wirtschaftlichkeit der Vergabe an Billigstbieter im Bereich des Bundesfernstraßenbaues und der Bundeshochbauten, online verfügbar: <http://www.bundesrechnungshof.de/download/bwv-gutachten.pdf>.
- CEZANNE, W. (1993): Allgemeine Volkswirtschaftslehre, München 1993.
- COX, H. (1997): Die Interdependenz von öffentlicher Leistungszielkonzeption und Finanzierungsinstrumentarium bei öffentlichen Unternehmen; in: ZIMMERMANN, G. (1997) (Hrsg.): Neue Finanzierungsinstrumente für öffentliche Aufgaben, S.125-144.
- DE BETTIGNIES, J.-E. / ROSS W. (2004) : The Economics of Public-Private Partnerships ; in : Canadian Public Policy - Analyse de Politics, Vol. XXX, No. 2, S.135-154.
- DEUTSCHER STÄDTE UND GEMEINDEBUND (2002): Public Private Partnership - Neue Wege in Städten und Gemeinden, DStGB-Dokumentation Nr.28, Berlin 2002.

- DIFU - DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2002): Der kommunale Investitionsbedarf in Deutschland, Berlin 2002.
- DIFU - DEUTSCHES INSTITUT FÜR URBANISTIK (2005): Public Private Partnership Projekte, Berlin 2002.
- DEWATRIPONT, M. / LEGROS, P. (2005): Public Private Partnership: Contract Design and Risk Transfer, online verfügbar:
http://www.eib.org/Attachments/efs/efs2005_04_legros_dewatripont_papers.pdf.
- DRIESEN, O. (2006): PPP-Ein Geheimcode wird entschlüsselt, in: PAULY, L. (2006) (Hrsg.): Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland, S. 17-36.
- EGER, T. (1995): Eine ökonomische Analyse von Langzeitverträgen, Marburg 1995.
- EIB – EUROPEAN INVESTMENT BANK (2005): Evaluation of PPP Projects Financed by EIB, online verfügbar:
http://www.bei.eu.int/Attachments/ev/ev_ppp_en.pdf.
- EUROSTAT (2004): Pressemitteilung Nr. 18/2004 “New Decision of Eurostat on Deficit and Debt Treatment of Public-Private-Partnerships” vom 11. Februar 2004, online verfügbar:
http://epp.eurostat.cec.eu.int/cache/ITY_PUBLIC/2-11022004-AP/EN2-11022004-AP-EN.html.
- EWERS, H.-J. (1991): Dem Verkehrsinfarkt vorbeugen, Vorträge und Studien aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 26, Münster 1991.
- FAZ.NET vom 11.4.2005: „Große Koalition“ gegen Lohndumping; online verfügbar: www.faz.net.
- FLEMMING J. / MAYER C. (1997): The Assessment: Public sector Investment; in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 13, No. 4, S.1-11.
- FLYVBJERG, B. / SKAMRIS HOLM, M. / BUHL, S. (2002): Underestimating Costs in Public Works Projects – Error or Lie?; in: Journal of the American Planning Association, Vol. 68, No.3, S.279-295.
- FREY, R. L.(1988): Infrastruktur, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft (1988) Band 4, Stuttgart 1988. SS. 200-215.

- GABLER WIRTSCHAFTSLEXIKON (1997): 14.Auflage, Wiesbaden 1997.
- GLOS, M. (2006): Das Miteinander-Prinzip, in: PAULY, L. (2006) (Hrsg.): Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland, S. 49-51.
- GOMEZ-LOBO A. / HINOJOSA, S. (2000): Broad Roads in thin Country, The World Bank, Policy Research Working Paper, online verfügbar: [www.-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org).
- GUASCH, J. L. (2004): Granting and Renegotiating Infrastructure Concessions - Doing it Right, Washington D.C.: The World Bank.
- HANDWÖRTERBUCH DER ÖFFENTLICHEN BETRIEBSWIRTSCHAFTSLEHRE (1989): Stuttgart 1989.
- HART, O. (2003): Incomplete Contracts and Public Ownership: Remarks, and an Application to Public-Private-Partnerships; in The Economic Journal, Vol. 113, March, S.C69-C76.
- HM TREASURY - HER MAJESTY'S TREASURY (2003): PFI -Meeting the Investment Challenge, Studie des britischen Finanzministeriums, online verfügbar: www.hm-treasury.gov.uk.
- HUBER, E. (2006): Jenseits der Konzerne, in: PAULY, L. (2006) (Hrsg.): Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland, S. 83-87.
- IMF - INTERNATIONAL MONETARY FUND (2004): Public-Private Partnerships, Working Paper: online verfügbar: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.
- INITIATIVE D21 (2006): Prozessleitfaden Public Private Partnership, 2006, S.41, online verfügbar: <http://www.initiative21.de>.
- IRWIN T. / KLEIN, M. / PERRY, G. E. / THOBANI, M. (Hrsg.): Dealing with Public Risk in Private Infrastructure, The World Bank, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints, online verfügbar: [http://www.-wds.worldbank.org](http://www-wds.worldbank.org).
- JENKINSON, T. J. (2003): Private Finance; in: Oxford Review of Economic Policy, Vol. 19, No. 2 S.323-334.
- JOCHIMSEN, R. (1966): Theorie der Infrastruktur. Grundlagen der marktwirtschaftlichen Entwicklung, Tübingen 1966.
- JOCHIMSEN, R. / SIMONIS U. E. (1970) (Hrsg.): Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 54, Berlin 1970.

- KIRCHHOFF, U. (1997): Aktuelle Organisations- und Finanzierungsinstrumente im öffentlichen Infrastrukturbereich; in ZIMMERMANN, G. (1997) (Hrsg.): Neue Finanzierungsinstrumente für öffentliche Aufgaben, S.93-124.
- KfW – KREDITANSTALT FÜR WIEDERAUFBAU (2005): Sonderband 15 Jahre Deutsche Einheit, Berlin 2005.
- KOALITIONSVERTRAG CDU, CSU, SPD (2005): Koalitionsvertrag vom 11.11.2005.
- KOŁODZIEJ, M. (1996): Die private Finanzierung von Infrastruktur, Frankfurt am Main 1996.
- KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN (2004): Grünbuch zu Öffentlich-privaten Partnerschaften und den Gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften für öffentliche Aufträge und Konzessionen, Brüssel 2004.
- LAUX, C. (1997): Projektfinanzierung – Vorteile auch für kapitalkräftige Unternehmen?; in: DIE BETRIEBSWIRTSCHAFT (DBW), Jg. 57, Heft 6, S.840-856.
- LIPPOLD, K. W. (2006): Marktwirtschaft bedeutet Public Private Partnership, in: PAULY, L. (2006) (Hrsg.): Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland, S. 53-58.
- MAUNZ / DÜRIG (1998): Grundgesetz, Art 104a GG Rn.25.
- OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (1999): Copetition Policy and Procurement Markets, online verfügbar: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/3/1920223.pdf>.
- PAULY, L. (2006) (Hrsg.): Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland, Hamburg 2006.
- Pfnür, A. / Eberhardt, T. (2005): Teilung von Risiken in PPP's am Beispiel der Immobilienwirtschaft; in KEUPER, F. / SCHAEFER, C. (1995): Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen, Berlin 2005, S.195-220.
- POFALLA, R. (2006): Aufstieg auf den Zauberberg in: Pauly, L. (2006) (Hrsg.): Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland, S. 149-155.
- PUWEIN, W. / CZERNY, M. / HANDLER, H. / KLETZAN, D. / WEINGÄRTLER, M. (2004): Modelle der „Public Private Partnership“ im Lichte der theoretischen Diskussion und der empirischen Erfahrung, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, Wien 2004.

- PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS (2004): Developing Public Private Partnerships in New Europe, online verfügbar:
[http://www.pwcglobal.com/extweb/service.nsf/docid/6fdd654be69a4b3385256bdc00527c30/\\$file/pwc_PPP_report_final.pdf](http://www.pwcglobal.com/extweb/service.nsf/docid/6fdd654be69a4b3385256bdc00527c30/$file/pwc_PPP_report_final.pdf).
- PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS / FRANKS J. (2002): Rates of Return Bids on PFI Projects, online verfügbar:
http://www.pwcglobal.com/uk/eng/about/svcs/pfp/pwc_rorstudy.pdf.
- REICHARD, C. (2001): Gemeinden als Marktteilnehmer – Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Anbietern; in Reichard, C. (Hrsg.): Kommunen am Markt – Aktuelle Fragen der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen, Berlin, S.61-79.
- RICHTER, R. / FURUBOTN, E.: Neue Institutionenökonomik: Eine Einführung und kritische Würdigung, Saarbrücken 1996.
- RIESS, A. (2005): Is the PPP Model Applicable Across Sectors?; in: EIB Papers, Vol. 10, No. 2, S. 10-32, online verfügbar: <http://www.eib.org>.
- ROGGENKAMP, S.: Public Private Partnerships. Entstehung und Funktionsweise kooperativer Arrangements zwischen öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft, Frankfurt am Main 1999.
- RUDOLPH K.-U. / BÜSCHER E.(1996): Privatisierung kommunaler aufgaben und Leistungen im Abwasserbereich; in: WALCHA, H. / HERMANN, K. (1996): Partnerschaftliche Stadtentwicklung, S.165-184.
- SAPPINGTON, D. E. M. / STIGLITZ, J. E. (1987): Privatization; in Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6, No. 4, S.567-582.
- SAPTE, W. (1997): The Guide to Financing Build-Operate-Transfer Projekts. Uses in PPP, Euromoney Publication Plc., Playhouse Yard 1997.
- SCHREFEL C. / HAJSZAN R. (2005): Erfahrungen mit Public Private Partnership im Hochleistungsstraßenbau in Europa, Wien 2005, online verfügbar:
http://www.17und4.at/downloads/PPP-Studie_17und4.pdf.
- SCHUHMAN, J. / MEYER U. / STRÖBELE, W. (1999): Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 7.Auflage, Heidelberg 1999.
- SMITH, W. (1997): Covering Political and Regulatory Risk: Issues and Options for Private Infrastructure Arrangements; in IRWIN T. / KLEIN, M. / PERRY, G. E. / THOBANI, M. (Hrsg.): Dealing with Public Risk in Private Infrastruc-

- ture, The World Bank, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints, online verfügbar: <http://www.-wds.worldbank.org>, S.45-88.
- SPACKMAN, M. (2002): Public-Private Partnerships: Lessons from the British Approach; in *Economic Systems*, S.283-301.
- SPENCE, A. M. (1975): Monopoly, Quality and Regulation; in *Bell Journal of Economics*, S. 417-429.
- SPIEGEL ONLINE (2006): City-Tunnel wird zum Millionengrab; online verfügbar: <http://www.spiegel.de/auto/aktuell/0,1518,428473,00.html>
- STANDARD & POOR'S (2004): Traffic Forecasting Risk: Study update 2004, online verfügbar: http://www.people.hbs.edu/besty/projfinportal/S&P_Traffic_Risk_2004.pdf.
- STOLPE, M. (2006): Investitionen mobilisieren, staatliches Handeln modernisieren; in: PAULY, L. (2006) (Hrsg.): *Das neue Miteinander. Public Private Partnership für Deutschland*, S. 65-71.
- STREITFERDT, L. / HÖFTMANN, B. (2005): Das Kooperationsmodell als Public-Private-Partnership-Konzeption im Abfallbereich; in KEUPER, F. / SCHAEFER, C. (1995): *Führung und Steuerung öffentlicher Unternehmen*, Berlin 2005, S.151-194.
- THÜRINGER RECHNUNGSHOF (2006): Jahresbericht 2006, online verfügbar: <http://www.rechnungshof.thueringen.de/Jahresberichte/Jahresbericht-2006-TRH.pdf>.
- TUCHTFELDT, E. (1970): Infrastrukturinvestitionen als Mittel der Strukturpolitik; in: JOCHIMSEN, R. / SIMONIS U. E. (1970) (Hrsg.): *Theorie und Praxis der Infrastrukturpolitik*, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Band 54, Berlin 1970, S.125-151.
- UNIDO (1996) (Hrsg.): *Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer (BOT) Projects*, Wien 1996.
- WELTBANK (2005): Chancen und Risiken von PPP. Studie der Weltbank; in: *FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG* vom 28.7.2005, S.10.
- WILLIAMSON, O. E. (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*, Tübingen 1990.
- WOLTER, M. (1997): *Infrastrukturmärkte: Eine betriebswirtschaftliche Analyse*, Frankfurt am Main 1997.

III. The Altmark Trans Judgment: Consequences for the Hospital Sector

Björn A. Kuchinke, Jens M. Schubert[†]

1 Introduction

There has been significant activity recently in the field of state aid law. Until 2001 it was relatively clear in the European Union what constituted allowable state aid i.e., aid that did not distort competition (see *Nowak*, 2001; *Nowak*, 2003). There were numerous rulings from the European Court of Justice (ECJ) as well as the European Court of First Instance that quite unanimously defined the classification of Article 87 of the EC Treaty (see e.g. *ECJ*, 1999a.). The first decision in the field of services of general interest was the Ferring case in 2001, which concerned pharmaceutical manufacturers and their direct sales of medication (see *ECJ*, 2001a). A legal and economic evaluation of state aid in the hospital services market was already carried out by the authors in 2002 (see *Kuchinke/Schubert*, 2002).

The previous status quo has been altered by new developments, in particular by the European Court of Justice's judgement in the Altmark Trans GmbH case concerning regional public transportation (see *ECJ*, 2003.). The case hinged on the question whether compensation paid by public authorities for the provision of public services was state aid, as defined by Article 87(1) EC. In this case, the court found that it did not constitute state aid. This decision has a sweeping impact on all areas of state aid, as the four criteria set out by the Court must always be taken into consideration when dealing with services in the public interest (see *Werner/Köster*, 2003, p. 503 f.).

This judgement cannot be seen in an isolated context; it can be better understood as the clarification of an area that is defined by Articles 16, 73 and 86(2) EC, i.e., those dealing with the term 'services of general interest' (see *König/Harratsch*, 2005). According to the same principle and with reference to the Altmark Trans ruling, the European Commission issued a Decision based

[†] Ilmenau University of Technology, Faculty of Economics, Management and Law, Institute of Economics, Department of Economic Policy, Ernst-Abbe-Zentrum, Dr. rer. pol. Dipl.-Vw. Björn A. Kuchinke, Ehrenbergstraße 29, D-98693 Ilmenau, phone: +49 3677/69 4034, fax: +49 3677/69 4203, E-Mail: bjoern.kuchinke@tu-ilmenau.de, homepage: www.tu-ilmenau.de/wpo

[‡] University of Lüneburg, Faculty of Business, Behaviour and Law, Institute of Law, Prof. Dr. iur. Jens M. Schubert, Scharnhorststraße 1, D-21335 Lüneburg, phone: +49 4131/6772231; fax: +49 4131/6772222, e-mail: jschubert@uni-lueneburg.de, www.uni-lueneburg.de/schubert/. The authors would like to thank Ms. Erin Fines for proofreading the paper.

on Article 86(3) on services of general interest (see *European Commission*, 2005). Furthermore, a suggestion for guidelines for 'services of general interest' has been circulating (see *Rieger*, 2005). A green paper (see *COM*, 2003, p. 270; *Knauff*, 2003, p. 453.) and a white paper (see *COM*, 2004, p. 374) were also released on this topic. The European Parliament has also commented upon the issue (see *EuZW*, 2005, p. 229.).

The following paper will examine government allocations to public hospitals to investigate whether these constitute a violation of Article 87(1) EC according to the current legal position. More specifically, the focus will be on general, long-term structural deficits of public hospitals and how these are absorbed by their governing bodies (in most cases a district, local authority or municipality). The paper will investigate the legal basis for this, supported by an economic analysis of services of general interest in the field of hospital services, followed by an empirical study.

2 Basic Principles of State Aid Law

2.1 Article 87(1) EC

According to the understanding of state aid in effect until 2003, as a rule it would have been considered state aid in contravention of European law when governmental operators assumed public hospital deficits. Here the following conditions must be considered:

According to Article 87(1) EC, aid granted by a Member State or through State resources is incompatible with the Common Market when this gives the recipient an economic advantage by favoring certain undertakings or the production of certain goods, thereby distorting or threatening to distort competition and therefore affecting trade between the Member States (see *ECJ*, 2006b). Public hospitals, which are usually communally managed, are considered legal persons or public (statutory) institutions. Therefore these fall under the broad definition of 'undertaking', as set out by the ECJ in established case law.¹ According to the ECJ, Article 87(1) includes all private and public undertakings², which means that even public undertakings can receive allowable or unallowable aid (see *Mederer*, 2003, Article 87 EC Par. 31; *Cremer*, 1999, Article 87 EC Par. 8; *Bär-Bouyssière*, 2000, Article 87 EC Par. 34.).³ The term state aid has also been broadly defined. Aid includes all forms of direct or indirect assistance from government sources (see *Bär-Bouyssière*, 2000, Article 87 EG Par. 27.); the term

¹ See *ECJ*, 1977; *ECJ*, 1991; *ECJ*, 1994a; *Oppermann*, 1999, Par. 1039, 1113; *Schwarze*, 2000, p. 70.

² The term public enterprise is not legally defined in either Article 86(1) EC or in Article 2 of the Transparency Directive, therefore see *ECJ*, 2000a, p. 281 ff regarding the problem of remailing.

³ Public and private enterprises are therefore treated the same in the EC Treaty, see *von Burckhard*, 2000, Article 86 EC Par. 4. It does not generally depend on a profit motive, see *ECJ*, 1995.

subsidy is included in the definition of aid (see *ECJ*, 1994b; *Cremer*, 1999, Article 87 EC Par. 7.). Compensation for deficits can be neatly classified as one potential form of preferential treatment (see *ECJ*, 1961; *ECJ*, 1994b; *ECJ*, 1999a; *ECJ*, 2000b; *Geiger*, 2000, Article 87 EG Par. 8.). This is also financed by state resources, namely from the general tax budget of the local authority (see *ECJ*, 2000c; *Bär-Bouyssière*, 2000, Article 87 EC Par. 31; *Mederer*, 2003, Article 87 EC Par. 26 f.).

The primary economic advantage of aid for public hospitals is greatly reduced in comparison to private clinics because the economic risk is shifted to taxpayers (see *Kallfass*, 2001, pp. 7 ff; *ECJ*, 1999b.). As a result, the sanctioning mechanisms of the market can be overridden (see *Sauerland*, 1999, 3 ff). Public hospitals are therefore able to operate under a form of grandfathering, or legal protection of the status quo. The assumption of deficits then functions as a maintenance subsidy and creates a governmental market entry barrier.⁴

The unwritten characteristic of Article 87(1) EC is the so-called selectivity (*ECJ*, 2006a.).⁵ Our paper assumes that this condition is met in the case of public hospitals. Deficit absorption does not benefit all hospitals to the same degree: public hospitals can be sure that their shortfalls will be covered by the state whereas private and charitable clinics do not enjoy this privilege. A private investor would not behave in the same manner as the public hospital operators who balance structural deficits over the long term (“private investor test”) (see *Schohe/Hoenike*, 1997, pp. 741 ff.; *ECJ*, 1999b). Due to existing or expected aid to public hospitals, potential private competitors have a low chance of success. Public hospitals with deficits enjoy their market share not necessarily because of efficiency or competitive advantages, but more so due to their grandfathering.

State aid has a far-reaching effect on competition since hospitals are active in various markets (see *Schmidt*, 2005, p. 53; *Kallfass*, 1997, p. 1 ff). This has a substantial effect on competition when the de minimis limit is exceeded – this is what is known as perceptibility (Reg. 69/2001, Official Journal EC, 2001, No. L 10, S. 30; *Mederer/Strohschneider*, 2003, Article 87 EC Par. 51 ff.). The de minimis limit designated by the Commission for assumption of deficits (100,000 € over three years) may not be reached in some cases, but taken as a whole, the sum of funds directed to public hospital deficits represents a figure that is substantial enough to have a distorting effect on the markets. (see *ECJ*, 1980; *Bär-Bouyssière*, 2000, Article 87 EC Par. 38, *Müller-Graff*, 1988, p. 403 ff.). Article 87 (1) EC states that aid is incompatible with the Common Market when it affects trade between the Member States. Compensation granted within one Member State can have a trans-national effect and therefore ramifications for the entire Community. (see

⁴ For example, this affects the risk of insolvency, the cumulation of surpluses and the investment patterns.

⁵ *European Commission*, 2001, p. 82; *Mederer*, 2003, Article 87 EC Par. 36 ff; *Bär-Bouyssière*, 2000, Article 87 EG Par. 35; *Oppermann*, 1999, Par. 1114; to hidden selectivity *European Commission*, 1980.

Bär-Bouyssière, 2000; *Cremer*, 1999, Article 87 EC Par. 17.). This is particularly true for aid granted to undertakings in border areas. However, as the Commission found, it also depends on whether cross-border trade in the relevant economic sectors does or even can exist (see ECJ, 1984; *DIW*, 2001, p. 121, p. 144.). Trans-border health care expenditures accounted for 0.24% of the total health care expenditures in the EU in 1993 (see *DIW*, 2001, p. 120.). Approximately three percent of in-patients treated in German hospitals in 1998 were non-residents (see *DIW*, 2001, p. 143.). Although these numbers are not high, they do show that health care and hospital services are not necessarily excluded from cross-border trade (see ECJ, 2001b; ECJ, 1998a.). Furthermore, with respect to cross-border trade, one must look a bit more closely at the wording of Article 87 EC, where it states: "...or threatens to distort [competition]". Therefore no actual interference needs to have been observed.⁶

2.2 The Conditions of Article 87 EC following the Altmark Trans Ruling

In its judgement in the Altmark Trans GmbH proceedings, the ECJ decided that compensation granted for the provision of services in the general interest does not constitute state aid according to Article 87(1) EC when the following four conditions are satisfied: First, the recipient undertaking is actually required to discharge public service obligations and those obligations have been clearly defined. Second, the parameters on the basis of which the compensation is calculated have been established beforehand in an objective and transparent manner. Third, the compensation does not exceed what is necessary to cover all or part of the costs incurred in discharging the public service obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging those obligations. Fourth, where the undertaking which is to discharge public service obligations is not chosen in a public procurement procedure, the level of compensation needed has been determined on the basis of an analysis of the costs which a typical undertaking, well run and adequately provided with means of transport so as to be able to meet the necessary public service requirements, would have incurred in discharging those obligations, taking into account the relevant receipts and a reasonable profit for discharging the obligations (*ECJ*, C-280/00; see *Oppermann*, 2005, p. 345). From the wording of the ECJ's ruling, it is clear that if the four conditions are satisfied, compensation provided by the state is automatically excluded from the definition of state aid, as set out in Article 87(1). On the other hand, if the conditions are not satisfied and the criteria of Article 87(1) are also fulfilled, then compensation for the discharge of public service obligations falls under existing state aid law.

⁶ See *Oppermann*, 2005, p. 344. Since a health care service is a service in the sense of Article 50 EC, it is quite probable that in the future more and more EU citizens will access health care services in another country. See *DIW*, 2001, p. 143 f., 150 f., 154.

2.3 The Decision of the European Commission on State Aid for Services Operated in the Public Interest

As a reaction to this judgment the Commission released a Decision “on the application of Article 86(2) of the Treaty to State aid in the form of public service compensation granted to certain undertakings entrusted with the operation of services of general economic interest” (see European Commission, 2005).⁷ The basis for this was Article 86(3) of the EC Treaty. According to Article 249(4) EC, decisions are fully binding for all those named – in this case the Member States. In Article 2(1)b of this Decision, compensation paid to hospitals was explicitly cited. According to Article 3, such compensation is compatible with the Common Market and the requirement to inform the Commission as set out in Article 88(3) EC does not apply.⁸ The conditions of the Altmark Trans ruling were adopted almost word for word in the Decision (see Articles 5 and 6 of the Decision). This means that henceforth grants and subsidies from public funds bestowed by public authorities do not have to be registered with the European Commission (Article 88 EC.). The decision applies to compensation with a value of less than 30 million Euro per year, paid to undertakings with annual revenues of less than one hundred million Euro (Article 2(1)a.). For hospitals however, the Commission set no limits. While ‘simple’ services in the public interest are subjected to a maximum financial limit, the Commission has privileged hospital services in this respect.

The reasoning for this was that in the current phase of development of the single European market, the distortion of competition in this sector is not necessarily directly related to the revenue and value of compensation (see *IP/05/937*, 2005; *Kroes*, 2005.). The Commission’s only condition for an exemption from the licensing requirement is that organization that receives compensation has a clearly defined mandate to supply a public service. It allows the Member States to define this mandate themselves. The enactment of this Decision could have the consequence that the acquisition of public hospitals’ deficits would not usually be considered state aid in contravention of European law, if the public authorities have defined the responsibilities (*i.e.*, the obligations) beforehand, as required by Point 1 of the Altmark Trans ruling and Article 4 of the Commission’s Decision. The public authorities thereby have a decision-making prerogative, as sections 9 and 10 of the reasons for the Decision show. This sovereignty in decision-making could become problematic if the number of public service obligations grows. This is countered by Article 1 of the Decision, which (at least) limits the industries to which this pertains. On the other hand, the value of the compensation is to be strictly monitored according to the three remaining criteria of the Altmark Trans judgement.

⁷ The Decision is contained in the “The State Aid Action Plan”.

⁸ The drafts of the Decision were already criticized by the Bundesverband Deutscher Privatkanneanstalten (BDPK) (German association of private health care facilities), see *BDPK*, 2005.

2.4 The Individual Criteria

It must first be determined what services of general public interest are (1st condition). The ECJ has not released a definition thus far. It is merely recognized that the term can be widely interpreted (see *GA de Lamothe*, 1971; *Hochbaum/Klotz*, 2003, Article 86 EC Par. 60 ff). The Commission sees these as services that are provided in the interest of the community and are therefore associated with the Member States' specific obligations for general well-being (see *Kommission*, 2000.). These concepts are too imprecise for implementation. With the latest decision there is at least some clarity since the Commission has (partially) identified the sectors that fall under the term "public interest", including hospitals. However, if and when hospital services – from an economic perspective – fall under the first condition must be examined independently from the legal considerations. Generally, one could say here that the restoration of one's health and betterment of health status can be considered a 'public service' whereas other elective services would not be.⁹

In its 2nd condition, the ECJ determined that Article 87(1) EC does not apply only when the parameters on the basis of which the compensation is calculated have been established beforehand in an objective and transparent manner. The goal is to prevent the compensation from creating an economic advantage that favors one undertaking over its competitors. The ECJ states in its ruling (Section 91.): „Payment by a Member State of compensation for the loss incurred by an undertaking with the parameters of such compensation having been established beforehand, where it turns out after the event that the operation of such services in connection with the discharge of public service obligations was not economically viable, therefore constitutes a financial measure which falls within the concept of State aid within the meaning of Article 92(1) of the Treaty.“

In the opinion of the Court, it is necessary to formulate general-conceptual standards that are transparent and comprehensible and from which the specific conditions of each deficit financing settlement can be objectively determined on a case-by-case basis. These standards must be present before the accounts are settled (see *Koenig/Haratsch*, 2005, p. 77 ff.). The Commission's Decision follows this system but it introduced an exception *per se* by including abstract figures in Article 2(1)a. However, as mentioned earlier, these do not apply to hospitals. Nevertheless, hospitals still have to observe the ECJ's criteria. This means that regulations should be established for the absorption of hospital debts. These regulations should use the budget as a base and consider the relation of services and services-in-return as well as the fact that both public and private hospitals are active in the market.

Moreover, state compensation cannot exceed the amount that is necessary to (partially or completely) cover the costs of discharging the obligations in the

⁹ Wellness- and beauty procedures would therefore have to be factored out. Other services such as cultural or gastronomical offerings would not be included either.

public interest, in view of the relevant receipts and a reasonable profit from discharging them (3rd condition = Article 5(1) of the Decision.).

In this area, the so-called 'net additional costs test' could be carried out (see *Koenig/Haratsch*, 2005, p. 77 ff). According to this test, only the costs that arise with the provision of services in the public interest are taken into account. The precise calculation is extremely difficult to determine, both theoretically and practically. In any case only those costs should be compensated that are necessary to provide services that could not be offered on the market (or at least not in the needed quantity or quality) without this payment (or deficit settlement, in this case).

The fourth and final condition pertains to an objective cost comparison with an average, well-run undertaking. This applies only in cases where the undertaking is not chosen in a public procurement procedure.¹⁰ This condition is based on a comparison with a typical market situation (market economy test) and not on the actual (subjective) costs accrued in the particular situation. Only the costs that a typical undertaking would incur can be claimed (see *Koenig/Haratsch*, 2005, p. 77 ff.). As a standard of comparison, hospitals could have an alternative governing body that is active in a comparable market or in the same market (e.g. the same healthcare segment.). Additionally, fixed and variable costs must be separated and hospitals must adhere to the basic principles of orderly book-keeping.

2.5 Intermediate Result

If hospital deficit settlements can be seen as falling under general economic obligations as laid out previously, then these no longer constitute aid in contradiction of European law. With regard to the amounts, the criteria of the ECJ and the Decision apply, whereby the privileging of hospitals (which are not subjected to absolute limits) can be observed.

It is clear that services in the public interest (in an economic sense) have become much more important. With effective competition, state intervention cannot be economically justified simply by using the term 'services in the public interest' (see *Koenig*, 2001a, p. 481; other opinion *Schink*, 2005.). This also was the position taken in the EC Treaty until now. Thus Article 16 EC, introduced in 1999, specifically made no alterations to Paragraphs 1 and 2 of Article 86 EC, which refer to competition regulation. It would have been more logical to recognize the criteria as grounds for justification a state aid, which would have then needed to be subjected to a test of commensurability. Henceforth each individual case will need to be subjected to a careful investigation of the criteria set out by the ECJ

¹⁰ For more on this, see *ECJ*, 2005. As a rule, public contracts above a certain value are to be publicly tendered. This does not apply to in-house businesses. Enterprises that are spin-offs of state authorities are also subjected to the public tender obligation, if they are under private as well as public ownership.

and in the Commission Decision. Although, if the obligations have been clearly defined (in the sense of the first condition), only the amount comes into question.

3 Economic Analysis

3.1 Market Failure

The ECJ's criterion of public service obligations is basically founded on the economic problem of market failure. If a market failure occurs, it can lead to undesired economic results (see *Bögelein*, 1990, p. 4.). In an extreme case the particular goods or services may cease to be offered. State intervention is one possibility that could be considered in this case. However, market failure is often unjustifiably presented as an argument for state intervention (see e.g., *Schmidt/Schmidt*, 1997, pp. 139 ff.). In economic literature, four reasons are usually given for market failure: First, asymmetrical information is cited as a cause of market failure. The classic presumption is that in all health care services there is an information gap, which disadvantages the patient. (see *Breyer/Zweifel/Kifman*, 2005, pp. 181 ff; *Kuchinke*, 2000, Ch. 2.3.). If there is very significant information asymmetry, then goods with credence qualities are being traded on this market (see *Darby, Karni*, 1973; *Nelson*, 1970; *Kuchinke*, 2000.). This type of good is distinguished by a major information gap at the consumer's expense both before and after purchase. This sort of information asymmetry can lead to the well-known problem of adverse selection (see *Akerlof*, 1970.). Further problems can include the moral hazard or supplier-induced demand (see *Kuchinke*, 2000, Ch. 2.3.). It should be noted that the settlement of public hospitals' deficits does not reduce the information asymmetry. Municipal hospitals are subject to the same legal regulations as all other hospitals with regard to the opportunity/obligation to advertise and publish key data, such as death and cure rates. Increased competitive intensity can effectively abolish the information asymmetry because quality becomes more of a parameter of competition (see *Meyer*, 1990; *Shapiro*, 1983.). The market can effect efficient provision of additional information. In the most favorable case, only those hospitals that provide patients with the desired quality and a high level of transparency would remain on the market.

Secondly, market failure can occur when a hospital service exhibits the characteristics of a public good. Public goods possess two properties: they are non-rivalrous and non-excludable (see *Bögelein*, 1990, pp. 110 f., pp. 113 f.). However, as a rule in hospital services, there is rivalry in consumption and the possibility for exclusion. Therefore hospital services exhibit characteristics of a private good. Yet some characteristics of a public good are at least partially evident when one considers that a hospital satisfies the so-called options demand, i.e., the hospital purposely maintains capacity for emergencies. Financing of this

excess capacity can be taken over by the state.¹¹ In this case, it is extremely problematic to determine to what extent this capacity should be maintained. If at all, this sort of problem would have to be considered selectively and/or regionally. Sweeping regulations are not necessary; it would suffice to regulate the maintenance of capacity on a case-by-case basis (see *Koenig*, 2001b.).

External effects are a further cause of market failure. Technological external effects are found when the utility- or productions-functions of an economic subject are positively or negatively controlled by the actions of another. A positive external effect can result when a hospital patient is treated for an infectious illness, thus preventing further infection of others (see *Rosen/Windisch*, 1997, p. 227; *Breyer/Zweifel/Kifman*, 2005, pp. 174 ff; *Blankart*, 2001, p. 506.). However, these treatments are rare in Europe and therefore hospital-related technological external effects will not be considered relevant to this analysis.

Subadditivity is the fourth factor which can lead to market failure and bring about undesired economic events (see *Kruse*, 1985, p. 19 ff). Where subadditivity exists, a natural monopoly results and the problem of monopolistic price setting can appear. At this point it should be noted that in the case of existing subadditivity, public hospitals can also be natural monopolies (see *Cowing/Holtmann/Powers*, 1983, p. 277 ff.; *Frech/Mobley*, 1995, p. 287.). Nevertheless, this problem is not related to the settlement of deficits, except for the fact that compensation in the form of deficit absorption can strengthen natural monopolies.

3.2 Meritoric Goods

State intervention in the area of public service obligations can also be meritorically justified (see *Blankart*, 2001, p. 68 ff.). Meritoric arguments are commonly distinguished by their subjective character. For example, in the newly reunified Germany, state lawmakers were of the opinion that a network of telephone booths should be installed across all of the new federal states. Since revenue from the telephone booths would not cover the costs of their installation or operation, a governmental subvention was granted.

One problem with meritoric arguments is that in principle they can be used to justify all government-granted subventions, compensation and financial aid in the individual Member States. This hands politicians an all-embracing instrument. The economic tests that would take place in the event of a market failure for the payments for specific services are practically eliminated. The state or politicians can basically take decisions without considering the preferences of the economic subjects. Neither the individual's willingness to pay nor cost-use-calculations play a role. Furthermore, the costs of these decisions are basically

¹¹ An alternative would be to directly pay the hospitals a part of the health insurance fees to reserve precisely defined emergency capacities.

transferred to all economic subjects, whether or not they use the goods or services. The first criterion of the Altmark Trans ruling is based on meritoric principles. The state is free to define the public service obligations without restrictions on quantities or industries involved.

If meritoric arguments are generally accepted, then there has to be a broad interpretation or understanding of the subsidizable services in the public interest. Limits can hardly be enforced. The Commission appears to have such a broad view, since in its Decision it defines general areas of public interest as well as special sectors such as hospitals (which are not subjected to upper limits for financial aid). Following the Commission's Decision, the general settlement of public hospitals' long-term structural deficits (at unlimited levels) can be seen to fall under the category of public service obligations. Previous procedures need only be modified to meet the ECJ's four conditions and the criteria of the Decision. This means that the service in the public interest must be identified and the financial aid cannot exceed the specified limits. This only appears to be a limitation: the standard practice up until now of general subsidies for public hospitals is constricted on the one hand, because it does not suffice to meet the first criterion of the Altmark Trans judgement; on the other hand, the decision-making freedom granted to the public authorities to define public service obligations themselves allows for the possibility of awarding financial aid at previous or even increased levels. The new interpretation of public service obligations in European law carries the risk that economic tests and assessments will not be carried out. This raises the concern that the term 'services of public interest' could be misused by politicians; new compensation could always be justified by meritoric arguments.

3.3 Empirical Observations

The fundamental works on deficit calculation are those by *Boss/Rosenschon* (*Boss/Rosenschon*, 2003.) and *Rosenschon* (*Rosenschon*, 2002) from the *Institut für Weltwirtschaft* in Kiel, Germany. These analyze federal, state and municipal subsidies (aid payments) in Germany according to sector, industry and governmental service providers. According to Rosenschon's definition, subsidies are delineated as "*selective privileges of certain branches of production that produce private goods or services as defined by economic theory, regardless of whether these economic units belong to the private sector, the state or non-profit organizations*" (see *Rosenschon*, 2002, pp. 6 f., p. 8.). Therefore the content of the working definition, on the basis of which the data are acquired, is practically identical to the definition of state aid in Article 87 EC. Charitable institutions that support groups on the margins of society (e.g. homes for the disabled, reception centers for asylum seekers, etc.) which are funded for reasons of political (re-)distribution or cases where perceptible external effects are generated, such as in the vocational training sector, fundamental research or in the education and higher education systems, are not included in the data (see *Rosenschon*, 2002, p. 7.).

In the following sections, compensation or aid will refer only to intra-national financial aid that leads to excess expenditures in the public budgets.¹² The compensation will be attributed in its entirety to the level of government – federal, state or regional – that distributes it (see *Rosenschon*, 2002, p. 2.).¹³ Compensation will be examined at the level of the *Laender* (federal states). In order to prevent distortions that could arise from the varying degrees of decentralization in the subvention policies of the particular federal states; subsidies granted by regional governments have been assigned to their respective states.

We will also draw upon a publication of the *Deutsche Krankenhausgesellschaft* (DKG) (German Hospital Society), which lists the capital appropriations (the funds allocated under the law of hospital financing, the *Krankenhausfinanzierungsgesetz* or KHG) of the federal states in particular years (*DKG*, 2002.). Using both of the above-mentioned sources, the deficits can be calculated on a statewide and federal basis, when the capital appropriations according to the KHG are subtracted from the total financial aid. Once again, it should be mentioned here that the financial aid as calculated by the *Institut für Weltwirtschaft in Kiel* does not include funds for research and teaching.¹⁴ Table 1 contains the cumulative hospital deficits of selected states – the *Laender* Bavaria, North Rhine-Westphalia, Saxony, Thuringia and Berlin – for the years 1998 to 2003.¹⁵ Furthermore it contains the aggregated total value for all of Germany as well as for the old (former West German) and new (former East German) *Laender*.¹⁶ The values from 1998 and 1999 are actual values whereas as the data for 2000 and 2001 are projected values, based on planning data from the budgets of the *Laender*, and the figures from 2002 and 2003 are estimated values.

¹² Subsidies that lead to deficiency in receipts for the subsidiser, such as the granting of tax breaks, are not included here.

¹³ This form of attributing subventions is also called „Gross Expenditures Principle“.

¹⁴ The inclusion of these funds would lead to an inflated entry for financial aid paid to hospitals. Furthermore funds for hospitals that are financed by the federal government were not taken into consideration, since only subventions granted at the state level are being analysed here.

¹⁵ Similar results can be found for all of the other *Laender*, however there is a difference in that the shortfalls are of a lower amount.

¹⁶ The Old *Bundeslaender* include the federal states Baden-Württemberg, Bavaria, Berlin, Bremen, Hamburg, Hesse, Lower Saxony, North Rhine-Westphalia, Rhineland-Palatinate, Saarland und Schleswig-Holstein. The new *Laender* are Brandenburg, Mecklenburg-Western Pommerania, Saxony, Saxony-Anhalt, and Thuringia.

Table 1: State- and National Cumulative Hospital Deficits from 1998 to 2003 (in 1,000 Euro)

	Actual Values		Projected Values		Estimated Values	
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Bavaria	606.199	615.266	587.644	614.753	620.790	603.317
Berlin	332.876	299.979	339.056	312.706	318.559	323.817
North-Rhine Westph	245.348	258.921	292.976	412.540	218.562	265.660
Saxony	90.246	100.021	112.486	127.933	83.673	99.919
Thuringia	67.300	33.764	60.767	65.086	104.515	45.136
Total	2.094.516	2.083.212	2.363.660	2.513.754	2.285.081	2.105.710
Old Laender total	1.931.865	1.934.119	2.086.172	2.254.659	2.044.339	1.941.133
New Laender total	162.651	149.093	277.488	259.095	240.743	164.577

Source: Calculations by Authors.

The results of Table 1 show that the absolute cumulative level of deficit compensation for public hospitals nation-wide was always over two billion Euro in this period. By far the largest proportion of the deficits is found in the old Laender. In 1998, deficits in the old Laender accounted for approximately 92% of total deficits. After sinking temporarily, this figure returned to that level again in 2003. In the same time period, the deficits in the new Laender as a share of the total rose from about 8% to over 10% and then returned to the original value in 2003. Calculated in Euro, Bavaria and North Rhine-Westphalia lead the old Laender in deficit compensation and Saxony and Thuringia hold the top spots in the new Laender.¹⁷

In order to appreciate the deficit volume, it is helpful to take a look at the relationship to other financial aid and consider it based on the population figures. As a rule, state payments to hospitals fall under the rubric of financial aid to governmental service providers (see *Rosenschon*, 2002, p. 12.). This category also includes payments to nurseries, museums, churches, care facilities, etc. In the timeframe under consideration, state allocations to settle hospital deficits hovered at around 7% of the total financial aid paid to governmental service providers. With the lowest value being approximately 8%, the average percentage in the old Laender was significantly higher than the national average and than in the new Laender, where the values did not exceed 4%.

When this relationship to other financial aid is examined in the individual states, it gives a somewhat different picture than the absolute values. At the very top is Berlin where hospital deficit financing accounted for up to over 24% of compensation paid to governmental service providers. This is followed by Bavaria, with approximately 12%; North Rhine-Westphalia ranked in the middle in this category, as did Saxony and Thuringia.

¹⁷ In the ranking of all the *Laender* the new *Laender* occupy the middle and lower positions.

If population figures in the *Laender* are included, nation- and statewide per-capita deficits can be calculated. These range in the cumulative national calculation on average between approximately 25 and 29 Euro per year. In the old *Laender*, average values of over 32 Euro are recorded; in contrast the maximum values in the new *Laender* only reach about 20 Euro. A similar pattern regarding the ranking of old and new states can be observed when the figures in the individual *Laender* are compared. It is striking that Berlin, with values sometimes exceeding 100 Euro per resident, ranks at the top of this list, well ahead (up to more than 50 Euro) of second-place Bavaria.

3.4 Intermediate result

The analysis has shown that a market failure in the hospital services market cannot be generally assumed (see *Kuchinke*, 2004, pp. 96 ff., *Kuchinke*, 2000.). There is no risk that there will be an undersupply if the general deficits are not assumed. Quite the opposite: more competition makes the supply of care more efficient. The intention of the European Commission – most likely influenced by political pressure – to provide an efficient supply of hospital services for the population goes astray here and actually accomplishes the exact opposite. Competition has to be the rule and not the exception (see Article 86 Abs. 2, 16 EG; *ECJ*, 1998b; *ECJ*, 2001c.). Only this will achieve an optimal allocation of scarce resources. The general subsidizing of public clinics is therefore not justifiable and actually in fact creates an inefficient, inert situation. The current practice of subsidization is not necessary to secure an area-wide supply. Both theoretically and empirically, it is not understandable why an existing demand, even in a relatively thinly-populated rural area, should not be adequately served (see *Kuchinke*, 2004, pp. 109 ff.). This could be done if costs were covered by flexible pricing schemes or if alternative medical treatments were taken into account.¹⁸ It is only economically advisable to look for alternate possibilities to correct and finance a shortage when: medical coverage is not provided under competitive conditions (whether this be defined selectively, regionally or otherwise), insufficient capacity for emergencies exists on a regional level, or when there are other meritorical reasons why a certain service should be offered in a region (see *Kuchinke*, 2004, p. 211 ff.). If state intervention should – as an exception – be considered as an alternative, then the proportional possible instrument must be chosen.

In fact, the above economic considerations are included in the European legal documents, however these have no teeth, simply because of the effect of the first criteria. It is only in the exceptional cases described above that the stated criteria are economically reasonable and lead to efficiency. The flawed classification of services as ‘services in the public interest’ only produces the opposite effect. Incidentally, it must be remembered that the maintenance of health care services is already financed by state tax dollars and the health insurance pro-

¹⁸ Furthermore, one must keep in mind that travel costs are increasingly playing a minor role.

viders. There is basically no reciprocation for deficit settlement; rather, it is like paying for a service twice.

Additionally, it can be argued that these sorts of payments create effects that distort competition, since other efficient suppliers are kept out or pushed out of the market (see *Kuchinke*, 2004, p. 139 ff.). This prevents an optimal allocation of scarce resources. Moreover, this sort of behavior on the part of governments does not help states to meet the EC's Maastricht fiscal criteria (Article 104 EC). The analysis of the data has illustrated the potential scope of additional indebtedness (see *Rosenschon*, 2002, p. 4.). Furthermore it can be seen that deficit settlement restrains the politicians or public managing authorities in their abilities to make decisions on their budgets. The funds that are directed to deficit financing are no longer available for other uses, potentially meaning that the public authorities cannot fulfill their other obligations, which could then lead to significant opportunity costs.

4 Concluding Remarks

The study has shown that state aid law has attained a new dimension with the ECJ's judgement in the *Altmark Trans* case and the subsequent related Decision of the European Commission. This particularly affects hospitals and the services provided at them. Soon, payments to absorb hospitals' debts will no longer be considered state aid. Instead they will be classified as compensation for services in the public interest and will not be subjected to financial limits. This course of action is justified by the term 'services of general interest'. With this term the ECJ and - in particular - the European Commission have (partially) abandoned the principle of market economy found in Articles 86 & 87 EC and replaced it with state regulation. In the *Altmark Trans* ruling, the ECJ could at least refer to the essence of Article 73 EC, which reflects the Member States' openness to less competition in the transportation sector. There is no such standard for hospitals. The developments presented here should be seen quite critically from an economic standpoint. State payments can only really be founded on problematic meritoric arguments. Other market considerations or arguments are not given fair consideration. There is the risk that economically unnecessary payments will be made to hospitals and negative effects will be produced. It will depend on how the state's decision-making powers are wielded. All in all, the actions of the European Commission can be seen as politically motivated, largely ignoring fundamental legal and economic considerations. Legal action against the Decision under Article 230(4) EC (the so-called third party dispute) would probably have little success.

Bibliography

ABl. EG, 2001, L 10.13.01.2001, pp. 30 ff.

Akerlof, 1970, The Market for 'Lemons': Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, Vol. LXXXIV, pp. 488 ff.

Bär-Bouyssière, 2000, in: *Schwarze, Europäisches Wettbewerbsrecht im Wandel*, Baden-Baden, Article 87 EG Par. 27, 31, 34, 35, 38, 39.

BGH, 2003, 4.4.2003, V ZR 314/02, *EuZW*, pp. 444 ff.

Blankart, 2001, *Öffentliche Finanzen in der Demokratie*, München.

Bögelein, 1990, *Ordnungspolitische Ausnahmereiche: Marktwirtschaftliche Legitimation und wirtschaftspolitische Konsequenzen*, Wiesbaden.

Boss/Rosenschon, 2003, *Finanzhilfen des Bundes*, Kieler Arbeitspapier Nr. 1188, Kiel.

Breyer/Zweifel/Kifman, 2005, *Gesundheitsökonomik*, Berlin.

Bundesverband der Privatkrankenanstellen (BDPK) (2005), *Stellungnahme*, abgerufen im Internet (26.5.2005) unter:
http://www.bdpk.de/pdf/51.pdf?title=Stellungnahme_Defizit_finanzierung_08.03.2005, Berlin.

Cowing/Holtmann/Powers, 1983, *Hospital Cost Analysis: A Survey and Evaluation of Recent Studies*, in: *Advances in Health Economics and Health Services Research*, Vol. 4, pp. 257 ff.

Cremer, 1999, in: *Callies/Ruffert, Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Article 87 EG Par. 7, 8 mwN, 17.

Darby, Karni, 1973, *Free Competition and the Amount of Fraud*, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 16, pp. 67 ff.

DIW, 2001, *Wirtschaftliche Aspekte der Märkte für Gesundheitsleistungen*, abgerufen im Internet (1.12.2001) unter:
<http://www.diw.de/deutsch/service/aktpublikationen/-index.html>, Köln.

DKG, 2002, *Zahlen, Daten, Fakten 2002*, Düsseldorf.

ECJ, 1961, 23.02.1961, C-30/59, *Slg.* (1961), pp. 3 ff (zum EGKS-Vertrag).

- ECJ*, 1977, 22.03.1977, C-78/76, NJW, pp. 1005 ff (Steinike und Weinlig).
- ECJ*, 1980, 17.9.1980, C-730/79, Slg. (1980), p. 2671, Par. 8 ff (Philip Morris).
- ECJ*, 1984, 31.01.1984, C-286/82, Slg. (1984), pp. 377 ff. (Luisi/Carbone)
- ECJ*, 1991, 23.04.1991, C-41/90, EuZW, pp. 349 ff. (Arbeitsvermittlungsmonopol für Führungskräfte).
- ECJ*, 1994a, 19.01.1994, C- 364/92, EuZW, pp. 248 ff. (SAT Fluggesellschaft).
- ECJ*, 1994b, 15.03.1994, C-387/92, EuZW, pp. 346 f. (Banco de Crédito/Ayuntamiento de Valencia).
- ECJ*, 1995, 16.11.1995, C-244/94, Slg. (1995), I-4013, Par. 17 (Fédération française des sociétés d'assurance).
- ECJ*, 1998a, 28.04.1998, C-158/96, Slg. (1998), I-1931, Par. 17 u.19 (Kohll).
- ECJ*, 1998b, 11.12.1997, C-55/96, EuZW, pp. 274 ff (Job Centre coop).
- ECJ*, 1999a, 29.06.1999, C-156/97, EuZW, pp. 506 ff (Zahlungserleichterungen bei Sozialversicherungsbeiträgen).
- ECJ*, 1999b, 21.01.1999, Pressemitteilung 2/99, (Neue Maxhütte Stahlwerke GmbH).
- ECJ*, 2000a, 10.02.2000, C-147/97, EuZW, pp. 281 ff. (Deutsche Post GZS).
- ECJ*, 2000b, 5.10.1999, C-251/97, EuZW, pp. 253 ff. (Kürzung von Sozialabgaben).
- ECJ*, 2000c, 16.05.2000, C-83/98, EuZW, pp. 405 ff. (Ladbroke Racing Ltd.).
- ECJ*, 2001a, 22.11.2001, C-53/00, EuZW 2002, p. 48 (Ferring/ Acooss).
- ECJ*, 2001b, 12.07.2001, C- 157/99, EuZW, pp. 464 ff (Smits und Peerbooms).
- ECJ*, 2001c, 25.10.2001, C-475/99, WuW, pp. 1237 ff. (Ambulanz Glöckner/ Landkreis Südwestpfalz)
- ECJ*, 2003, 24.07.2003, Rs. C-280/00, EuZW 2003, p. 496, EuroAs 2003, p. 166 (Altmark Trans).

- ECJ*, 2005, 11.1.2005, C-26/03, *EuZW*, 2005, pp. 86 ff. (Halle und Lochau/Leuna).
- ECJ*, 2006a, 6.9.2006, C-88/03, *EuZW* 2006, Vol. 23.
- ECJ*, 2006b, 14.12.2006, C-485/03 et al., *EWS* 2007, p. 40 ff.
- Europäische Kommission*, 1980, *ABl.* 1980, Nr. L 264/28.
- Europäische Kommission*, 2001, *Die Wettbewerbspolitik der Europäischen Gemeinschaft - 2000*, Brüssel.
- Europäische Kommission*, 2005, Entscheidung der Kommission.13.07.2005, abgerufen im Internet (30.7.2005) unter: http://www.rgre.de/pdf/sgei_art86.pdf, Brüssel. Bisher ist nur diese Entwurfsfassung verfügbar.
- EuZW*, 2005, p. 229.
- Frech/Mobley*, 1995, Resolving the impasse on hospital scale economies: A new approach, in: *Applied Economics*, Vol. 27, No. 3, pp. 286 ff.
- GA de Lamothe*, 1971, in der Rs. 10/71, *Hafen von Mertert*, *Slg.* 1971, pp. 723 ff.
- Geiger*, 2000, in: *Schwarze, Europäisches Wettbewerbsrecht im Wandel*, Baden-Baden, Article 87 EG Par. 8.
- Hochbaum/Klotz*, 2003, in: *von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU/EG-Vertrag 2003*, Article 86 EG Par. 60 ff.
- IP/05/937*.15. Juli 2005, abgerufen im Internet (30.7.2005) unter: europa.eu/int/rapid/pressReleaseAction.do?reference=IP/05/937&format, Brüssel.
- Jung*, 1999, in: *Callies/Ruffert, Kommentar zum EU-Vertrag und EG-Vertrag*, Neuwied, Article 86 Par. 3, 12.
- Kallfass*, 1997, Konzepte und Indikatoren zur Abgrenzung räumlicher Märkte in der europäischen Zusammenschlusskontrolle, in: *Kruse/Stockmann/Vollmer, Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnung*, Baden-Baden, pp. 111 ff.
- Kallfass*, 2001, *Beihilfenkontrolle bei Restrukturierungen und Privatisierungen*, Diskussionspapier Nr. 23, Institut für Volkswirtschaftslehre, TU Ilmenau, Ilmenau.

- Knauff*, 2003, Das Grünbuch der Kommission über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, *EuZW*, p. 453.
- Koenig*, 2001a, Gastkommentar, *EuZW*, S. 481.
- Koenig*, 2001b, Funktionen des Bietverfahrens im EG-Beihilfenrecht, *EuZW*, pp. 741 ff.
- König/Harratsch*, 2005, Staatliche und kommunale Bürgschaften auf dem Prüfstand des EG-Beihilfenrechts - Neue Tendenzen, *ZHR* 169, pp. 77 ff.
- KOM*, 2003, p. 270.21.5.2003.
- KOM*, 2004, p. 374 endg., S. 20.12.05.2004.
- Kommission*, 2000, Mitteilungen der Kommission zu den Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa.20.09.2000, *ABl. EG* 2001, C 17/4, Anhang II.
- Knauff*, 2003, Das Grünbuch der Kommission über Dienstleistungen von allgemeinem Interesse, *EuZW*, S. 453.
- Kroes*, 2005, 15.7.2005 abgerufen im Internet (30.7.2005) unter: <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/05/440&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>, Brüssel.
- Kruse*, 1985, *Ökonomie der Monopolregulierung*, Göttingen.
- Kuchinke*, 2000, Sind vor- und vollstationäre Krankenhausleistungen Vertrauensgüter?, Diskussionspapier Nr. 19, Institut für Volkswirtschaftslehre, TU Ilmenau, Ilmenau.
- Kuchinke*, 2004, Krankenhausdienstleistungen und Effizienz in Deutschland - eine industrieökonomische Analyse, *Gesundheitsökonomische Beiträge* Nr. 43, Baden-Baden.
- Kuchinke/Schubert*, 2002, Beihilfen und Krankenhäuser, *Wirtschaft und Wettbewerb*, Vol. 52, pp. 710 ff.
- Mederer*, 2003, in: von der Groeben/Schwarze, *Kommentar zum EU/EG-Vertrag* 2003, Article 87 EG Par. 26 ff, 31, 36 ff.
- Mederer/Strohschneider*, 2003, in: von der Groeben/Schwarze, *Kommentar zum EU/EG-Vertrag* 2003, Article 87 EG Par. 51 ff.

- Meyer*, 1990, Asymmetrische Informationen, Institutional Choice und die Funktion von Wertorientierung, Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Vol. 41, pp. 109 ff.
- Müller-Graff*, 1988, Die Erscheinungsformen der Leistungssubventionstatbestände aus wirtschaftlicher Sicht, ZHR 152, pp. 403 ff.
- Nelson*, 1970, Information and Consumer Behavior, in: Journal of Political Economy, Vol. 78, pp. 311 ff.
- Nowak*, 2001, EuZW, p. 293.
- Nowak*, 2003, EuZW, p. 389.
- Oppermann*, 2005, Europarecht, 3. Auflage, München.
- Rieger*, 2005, Tagung zur EU-Dienstleistungsrichtlinie, EuZW, p. 430.
- Rosen/Windisch*, 1997, Finanzwissenschaft I, München.
- Rosenschon*, 2002, Finanzhilfen der Bundesländer: Eine Aktualisierung, Kieler Arbeitspapier Nr. 1127.
- Schohe/Hoenike*, 1997, Die Rechtsprechung von ECJ und EuG zu staatlichen Beihilfen in den Jahren 1996 und 1997, EuZW, pp. 741 ff.
- Sauerland*, 1999, Gesundheitspolitik durch staatlich gesetzte Fehlanreize?, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge Münster Nr. 298, Münster.
- Schink*, 2005, Kommunale Daseinsvorsorge in Europa, DVBl, Vol. 120, No. 14, pp. 861 ff.
- Schmidt*, 2005, Wettbewerbspolitik und Kartellrecht, 8. Aufl., Stuttgart, p. 53.
- Schmidt/Schmidt*, 1997, Europäische Wettbewerbspolitik, München.
- Schwarze*, 2000, in: Schwarze, Europäisches Wettbewerbsrecht im Wandel, Baden-Baden, p. 70.
- Schwintowski*, 1994, Der Unternehmensbegriff im Europäischen Wettbewerbsrecht, ZEuP, pp. 294 ff.
- Shapiro*, 1983, Consumer Protection Policy in the United States, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Vol. 139, pp. 531 ff.
- Van Ysendyck*, 2003, in: von der Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU/EG-Vertrag 2003, Article 87 EG Par. 55 ff.

Von Burchard, 2000, in: Schwarze, Europäisches Wettbewerbsrecht im Wandel, Baden-Baden, Article 86 EG Par. 4 mwN, 16.

Werner/Köster, 2003, Anmerkung zu Altmark Trans, EuZW 2003, pp. 503 f.

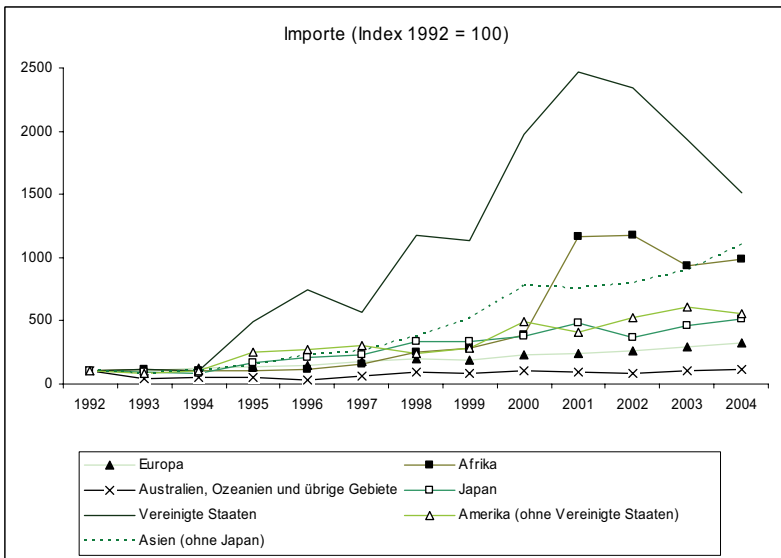
IV. Die Außenhandelsstruktur des Freistaates Sachsen

Sabine Engelmann

1 Einführung

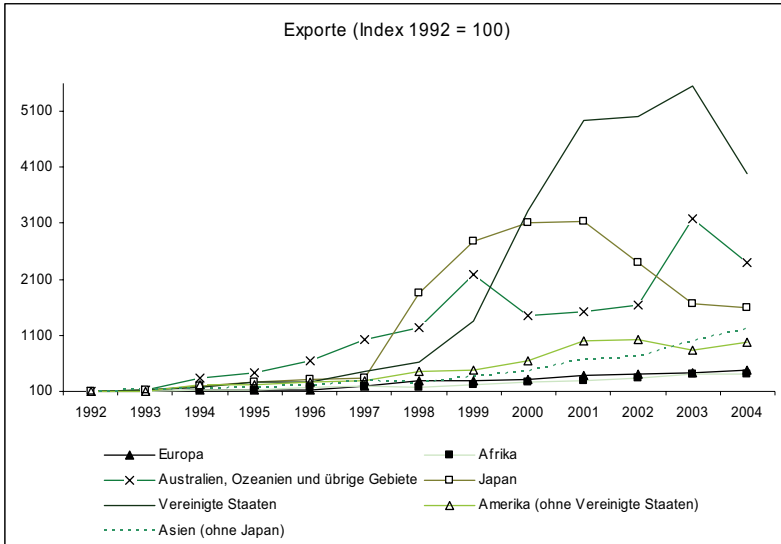
Sachsens fortschreitende Integration in den internationalen Handel ist vor allem durch den zunehmenden Handel mit industrialisierten Ländern geprägt. Der Handel mit wenig entwickelten Ländern hat in den letzten Jahren zwar ebenfalls zugenommen, aber deutlich langsamer. In den Abbildungen 1 und 2 ist die Entwicklung des Außenhandels Sachsens mit Europa, den Vereinigten Staaten, Japan, Amerika (ohne Vereinigte Staaten), Asien (ohne Japan), Australien/Ozeanien und Afrika der Jahre 1992 bis 2004 grafisch dargestellt.

Abbildung 1: Entwicklung der sächsischen Importe 1992 bis 2004



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

Abbildung 2: Entwicklung der sächsischen Exporte 1992 bis 2004



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

Die Abbildungen zeigen, dass sich sächsische Exporte wie Importe mit den Vereinigten Staaten über die Jahre ähnlich entwickelt haben. Beide Zeitreihen weisen positive Trends auf. Ähnliches gilt für Europa und Asien (ohne Japan). Hingegen stiegen die sächsischen Importe aus Afrika viel stärker als die Exporte aus Sachsen in diese Region. Eine solche Entwicklung, nur mit umgekehrtem Vorzeichen, zeigt sich ebenfalls für Australien/Ozeanien. In diese Regionen stiegen die Exporte über die Jahre stark an, die Importe dagegen entwickelten sich kaum.

Im Rahmen dieses Beitrags wird anhand von Daten aus der amtlichen Statistik untersucht, inwiefern der sächsische Außenhandel eher durch intraindustriellen oder durch interindustriellen Handel geprägt ist. Von intraindustriellem Handel wird gesprochen, wenn Güter aus der gleichen Produktgruppe sowohl im- als auch exportiert werden. Stammen die im- bzw. exportierten Güter hingegen eher aus unterschiedlichen Produktgruppen, so spricht man von interindustriellem Handel.

2 Interindustrieller Handel versus Intraindustrieller Handel

Die Bestimmungsgründe für Außenhandel liegen bekanntlich entweder in der unterschiedlichen Technologie oder Faktorausstattung der Länder oder in Produktdifferenzierungen [vgl. Rose und Sauernheimer (1995)].

Ist der Außenhandel durch komparative Kostenvorteile bedingt, werden jene Güter importiert, deren relativen Produktionskosten im Ausland niedriger als im Inland sind und umgekehrt. Der „Exportkorb“ eines Landes enthält demnach andere Güter als der „Importkorb“. Es handelt sich dann um interindustriellen Handel [vgl. Gandolfo (1994)]. Dieser findet hauptsächlich zwischen hoch und gering entwickelten Ländern statt, da hier durch Technologie- und Faktorausstattungsunterschiede komparative Kostenvorteile in den Ländern gegeben sind.

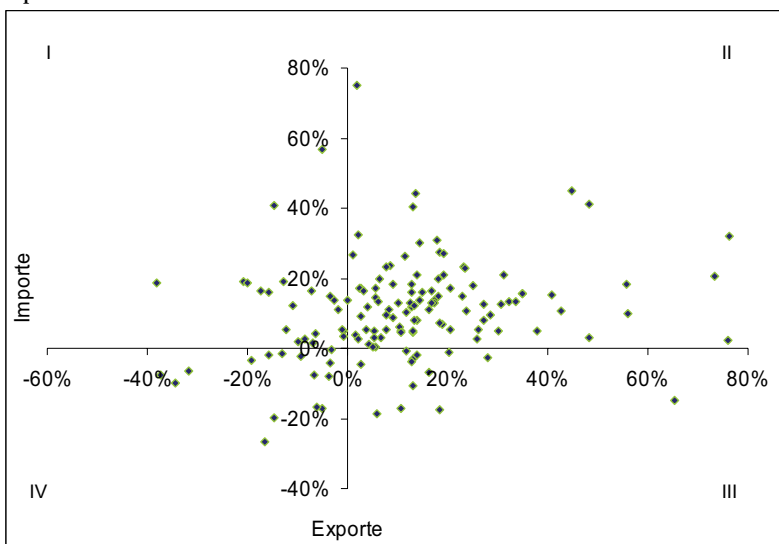
Handelsbeziehungen kommen jedoch auch dann zustande, wenn Produktdifferenzierungen existieren [vgl. Krugman und Obstfeld (1997)]. So wünschen unterschiedliche Nachfrager zwar oft Güter aus der gleichen Produktgruppe, jedoch oft mit unterschiedlichen Qualitäten oder Eigenschaften. Konsumenten profitieren dann von der Vielfalt an international verfügbaren Produkten. Diese Güter werden auch dann im Ausland gekauft, wenn dort die Preise nicht niedriger als im Inland sind. Es handelt sich hier um intraindustriellen Handel, da Produkte des gleichen Industriezweigs exportiert wie auch importiert werden [vgl. Helpman und Krugman (1985)]. Diese Form des Handels findet hauptsächlich zwischen Ländern gleicher Entwicklungsniveaus statt.

3 Inter- und Intraindustrieller Handel Sachsens

Im Folgenden wird untersucht, inwieweit die sächsische Wirtschaft durch interindustriellen- bzw. intraindustriellen Außenhandel gekennzeichnet ist. Veranschaulichen lässt sich dies über die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten von Exporten und Importen. Sind sowohl die Exporte als auch Importe einer Gütergruppe über einen bestimmten Zeitraum gestiegen, deutet dies auf intraindustriellen Handel hin, da innerhalb derselben Industrie gehandelt wurde. Haben sich Exporte und Importe einer Gütergruppe dagegen gegenläufig entwickelt, besteht interindustrieller Handel, da zwischen Industrien gehandelt wurde.

Abbildung 3 zeigt die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten von Exporten und Importen von 130 Gütern im Zeitraum 1992 bis 2004 für Sachsen.

Abbildung 3: Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten (1992 bis 2004) von Exporten und Importen von 130 Gütern Sachsens



Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

Jeder Punkt in Abbildung 3 steht für ein bestimmtes Gut. Für jedes Gut gibt der Punkt an, wie hoch in der Zeit von 1992 bis 2004 das durchschnittliche jährliche Wachstum der Exporte sowie Importe war. Das durchschnittliche jährliche Wachstum der Exporte ist auf der Ordinate abgetragen; das der Importe auf der Abszisse.

Es ist zu erkennen, dass der größte Anteil der Punktwolke in Quadrant II liegt. Hier liegen die Güter, deren Exporte und Importe in diesem Zeitraum positive Wachstumsraten aufweisen. Es werden also Produkte des gleichen Industriezweigs verstärkt exportiert wie auch importiert. Bei diesen Gütern liegt somit intraindustrieller Handel vor.

Die Quadranten I und III umfassen die Güter, bei denen ein Exportanstieg einhergehend mit einem Importrückgang und vice versa. Hier liegt interindustrieller Handel vor, da hinter diesen Wachstumsraten eine verstärkte Spezialisierung steckt. Ein Vergleich mit Quadrant II zeigt, dass die Anzahl der intraindustriell gehandelten Güter die Anzahl der interindustriell gehandelten Güter übersteigt. Der Gesamtwert der Exporte intraindustriell gehandelter Güter lag im Jahr 2004 bei 14 Mrd. €. Der Gesamtwert deren Importe lag bei 6,4 Mrd. €. Dagegen wiesen die Güter des interindustriellen Handels nur einen Gesamtexportwert von 187 Mill. € und einen Gesamtimportwert von 542 Mill. € im Jahr 2004 auf. Dies zeigt, dass die sächsische Wirtschaft sehr viel stärker durch

intraindustriellen Außenhandel gekennzeichnet ist als durch interindustriellen Handel.

Güter des Quadranten IV waren sowohl durch Exportrückgänge als auch Importrückgänge geprägt. Die Gründe hierfür können in allgemeinen Nachfragerückgängen liegen oder auch in der zunehmenden inländischen Verfügbarkeit.

Tabelle 1 gibt einen Überblick, um welche Güter es sich im Rahmen des intraindustriellen Handels Sachsens handelt. Dies sind Güter, die in Abbildung 3 im Quadranten II liegen.

Tabelle 1: Intraindustrieller Handel Sachsens

	durchschn. jährl. Wachstumsraten		Haupthandelspartner	
	Exporte	Importe	Export	Import
Aluminium u.-legierungen	23,20%	23,27%	Österreich	Slowakei
Blech aus Eisen oder Stahl	35,00%	15,59%	Tschechien	Tschechien
Blei u.-legierungen	18,10%	14,88%	Tschechien	Schweden
Büromaschinen, autom. DV-Masch.	23,55%	22,83%	Vereinigte Staaten	Vereinigte Staaten
Chemische Vorerzeugnisse	19,14%	21,05%	Vereinigte Staaten	Japan
Dextrine, Gelatine, Leime	18,52%	27,54%	Polen	Belgien
Draht aus Eisen oder Stahl	35,04%	15,80%	Tschechien	Österreich
Druckerzeugnisse	12,77%	15,98%	Österreich	Tschechien
Elektrotechnische Erzeugnisse	24,96%	18,06%	Malaysia	Tschechien
Erze und Metallaschen	31,11%	21,09%	Niederlande	Niederlande
Erzeugnisse des Kraftfahrzeugbaus	27,23%	12,72%	Vereinigte Staaten	Tschechien
Erzeugnisse des Maschinenbaus	9,01%	8,92%	Vereinigte Staaten	Japan
Fettsäuren, Paraffin etc.	23,67%	10,84%	Polen	Schweden
Glaswaren	14,84%	16,03%	Italien	Frankreich
Gold für gewerbliche Zwecke	33,57%	13,42%	Frankreich	Tschechien
Käse	32,34%	13,17%	Österreich	Frankreich
Kautschuk, bearbeitet	12,59%	12,94%	Österreich	Italien
Kopfbedeckungen	40,73%	15,28%	Tschechien	China
Kupfer u.-legierungen	16,86%	16,40%	Polen	Polen
Luftfahrzeuge	44,81%	44,90%	Großbritannien	Vereinigte Staaten
Nickel u.-legierungen	22,81%	14,72%	Niederlande	Russland
Papier und Pappe	17,20%	13,60%	Vereinigte Staaten	Finnland
Papierwaren	12,77%	18,19%	Österreich	Belgien
Pumpen und Kompressoren	18,21%	19,75%	Niederlande	Japan
Textilerzeugnisse	19,21%	26,96%	Tschechien	Tschechien
Uhren	48,34%	41,05%	Vereinigte Staaten	China
Waren aus Kunststoffen	30,59%	12,50%	Frankreich	Italien
Wein	55,66%	18,33%	Großbritannien	Italien
Zinn u.-legierungen	73,32%	20,47%	Finnland	Niederlande

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

Tabelle 1 stellt eine Auswahl intraindustriell gehandelter Güter dar. Die Spalten 2 und 3 geben die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten der Exporte und Importe von 1992 bis 2004 an. In der 4. und 5. Spalte ist jeweils der Haupt-handelspartner für die Exporte wie Importe aufgelistet. Die Tabelle lässt erkennen, dass die Handelspartner zu einem großen Teil hoch entwickelte Länder sind.

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die interindustriell gehandelten Güter Sachsens. Diese Güter befinden sich in Abbildung 3 in den Quadranten I und III.

Tabelle 2: Interindustrieller Handel Sachsens

	durchschn. jährl. Wachstumsraten		Haupthandelspartner	
	Exporte	Importe	Export	Import
Holzwaren (ohne Möbel)	-6,81%	1,44%	Frankreich	Polen
Garne aus Chemiefasern	-9,77%	1,79%	Österreich	Spanien
Garne aus Baumwolle	-0,75%	3,45%	Frankreich	Griechenland
Kleidung aus Flachs, Hanf und dgl.	-6,32%	4,08%	Schweiz	China
Gewebe aus Wolle o.a. Tierhaaren	-0,98%	5,36%	Schweiz	Litauen
Leder	-1,83%	10,89%	Italien	Italien
Rohstoffe für chemische Erz.	-10,91%	12,27%	Schweiz	Spanien
Zucker und Zuckererzeugnisse	-2,67%	13,82%	Italien	Frankreich
Strick-, Wirkwaren aus Baumwolle	-0,01%	13,88%	Marokko	Türkei
Fahrräder	-3,34%	14,88%	Österreich	China
Gewürze	-15,67%	16,19%	Schweiz	China
Kleidung aus Wolle u.a. Tierhaaren	-17,37%	16,29%	Tschechien	Ukraine
Kleidung aus Seide, Chemiefasern	-7,30%	16,31%	Österreich	Ukraine
Chemische Halbwaren	-19,95%	18,51%	Polen	Ukraine
Wasserfahrzeuge	-38,15%	18,52%	Mongolei	Norwegen
Sonstige Kleidung aus Baumwolle	-12,79%	19,00%	Österreich	Türkei
Fotochemische Erzeugnisse	-14,79%	40,68%	Kirgisistan	Japan

Quelle: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Berechnungen des ifo Instituts.

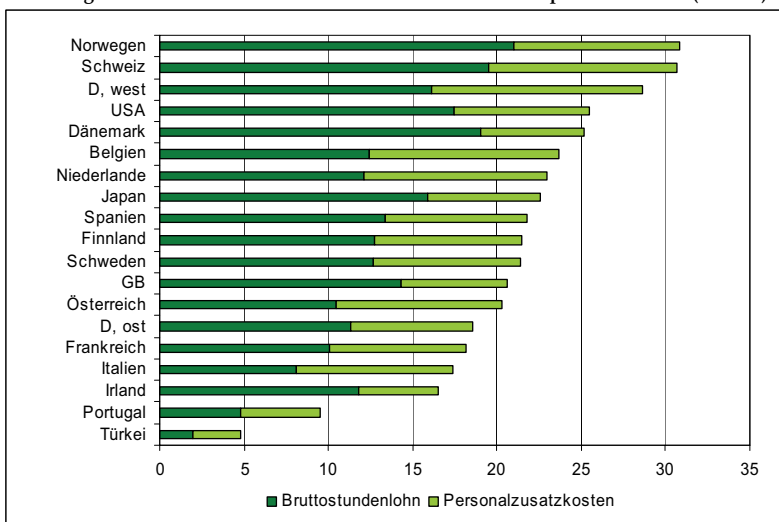
Tabelle 2 stellt eine Auswahl der interindustriell gehandelten Güter dar. Es sind nur die Güter aufgelistet, deren Importe positive Wachstumsraten aufweisen. In den Spalten 2 und 3 sind wieder die durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten von 1992 bis 2004 der Exporte und Importe angegeben. Die Spalten 4 und 5 listen die Haupthandelspartner für die Exporte wie Importe auf. Es ist zu erkennen, dass die Importe meist aus gering entwickelten Ländern bezogen werden.

Im Ergebnis lässt sich also festhalten, dass die sächsische Wirtschaft stark durch intraindustriellen Außenhandel geprägt ist, welcher hauptsächlich zwischen Ländern ähnlichen Entwicklungsniveaus stattfindet. Dem interindustriellen Handel kommt dagegen deutlich weniger Bedeutung zu. Dies könnte ein Indiz

dafür sein, das der Freistaat Sachsen nur begrenzt komparative Kostenvorteile besitzt.

Dieser Verdacht bestätigt sich bei einem Blick auf die Arbeitskosten. In Abbildung 4 sind die Arbeitskosten pro Stunde in der Metall- und Elektroindustrie im Jahr 2002 für verschiedene EU Länder dargestellt. Es zeigt sich, dass die Arbeitskosten in Ostdeutschland zwar spürbar geringer sind als in Westdeutschland, Norwegen, der Schweiz oder der den Vereinigten Staaten. Dagegen sind die Arbeitskosten in Ostdeutschland aber auch bereits etwas höher als in Frankreich, Italien oder Irland. Im Hinblick auf Portugal oder die Türkei bestehen deutliche komparative Kostennachteile Ostdeutschlands.

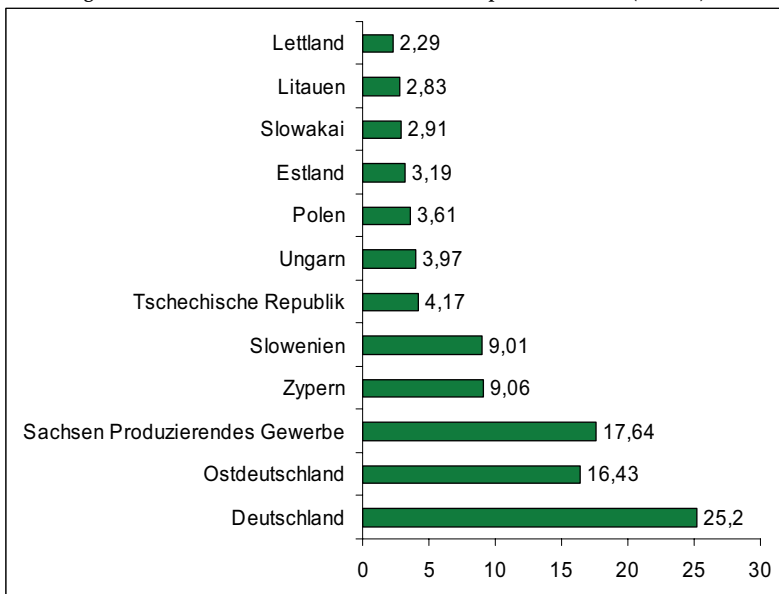
Abbildung 4: Arbeitskosten in der Metall- und Elektroindustrie pro Stunde 2002 (in Euro)



Quelle: Verband der Automobilindustrie (2002).

Im Hinblick auf die osteuropäischen Länder kann von komparativen Kostenvorteilen im Bereich der Arbeitskosten keinesfalls die Rede sein. Abbildung 5 stellt die Arbeitskosten pro Stunde im verarbeitenden Gewerbe im internationalen Vergleich dar. In Anbetracht der teilweise extremen Unterschiede in den Arbeitskosten liegt wohl auch das Zukunftspotenzial des sächsischen Außenhandels eher im Bereich des intraindustriellen Handels.

Abbildung 5: Arbeitskosten im verarbeitenden Gewerbe pro Stunde 2002 (in Euro)



Quellen: Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Deutschland in Zahlen 2004, Tabelle 12.13, Sachsen: Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Daten für Jahr 2000.

4 Zusammenfassung

Die Außenhandelsverflechtungen Sachsens haben in den letzten Jahren stetig zugenommen. Eine Analyse der durchschnittlichen jährlichen Wachstumsraten von Exporten und Importen von 130 Gütern im Zeitraum 1992 bis 2004 und ein Vergleich der Gesamtexport und -importwerte für Sachsen zeigen, dass die sächsische Wirtschaft stärker durch intraindustriellen Außenhandel geprägt ist als durch interindustriellen Handel. Das bedeutet, dass Sachsen hauptsächlich mit Ländern ähnlichen Entwicklungsniveaus handelt und somit der internationale Handel zum größten Anteil innerhalb gleicher Industrien stattfindet.

Literatur

GANDOLFO G. (1994): International Economics I – The Pure Theory of International Trade, Springer Verlag, Heidelberg.

HELPMAN E. und P. KRUGMAN (1985): Market Structure and Foreign Trade, Cambridge.

INSTITUT DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT KÖLN: Deutschland in Zahlen 2004.

KRUGMAN P. UND M. OBSTFELD (1997): INTERNATIONAL ECONOMICS – THEORY AND POLICY, Verlag Addison Wesley.

ROSE K. UND K. SAUERNHEIMER (1995): THEORIE DER AUßENWIRTSCHAFT, Verlag Vahlen, München.

STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2004): Außenhandelsstatistik, Kamenz.

STATISTISCHES LANDESAMT DES FREISTAATES SACHSEN (Hrsg.) (2000): Statistische Berichte – Arbeitskosten im Produzierenden Gewerbe und im Dienstleistungsbereich im Freistaat Sachsen, Kamenz.

VDA: Verband der Automobilindustrie, 2002.

I. Subsidy-taxation as a device to regulate preferential tax treatment

Sebastian Jaenichen, Torsten Steinrücken

1 State aid control and reduction of subsidies

The European state aid control is designed to secure the competition on the European single market. Through its decisions, it takes an increasing influence on national economic policy. Obviously, economic policy is expanding its field of activity, which is certainly caused by the European Economic Area becoming more closely interlocked. Controlling activities thereby aim at discovering anti-competitive activities carried out by governmental agents. General aim of this regulatory surveillance of the European single market is to create or rather to preserve comparable competition conditions in the sense of a “level playing field”. Looking for government-induced distortions of competition, state aid control inevitably turns to those governmental measures which have not yet been examined concerning their conformity to European law. In recent investigations, even governmental measures concerning general economic obligations of communities like providing infrastructure or health care have been examined.¹ Furthermore, the expansion of controlling activities is not likely to stop since potentially anticompetitive influence of the government can be assumed in many other areas.² The acting EU commissioner of competition, for instance, plans to examine the financing of public broadcast for reasons of their allegedly intransparent use of funds. One could ask whether even governmental activities which appear completely unsuspecting could get into conflict with the European competition law as selective preferential treatment with state aid character. Theoretically, job-oriented education activities like retraining measures could be declared state aids. This applies especially to enterprise-oriented college studies or publicly financed training (which can be seen as a complementary good to the products of certain enterprises, e.g. SAP trainings). The fact that the commission took active measures against the city of Madrid and its prominent football club Real, can be regarded as a further exemplary proof that

¹ Cf. EUROPEAN COURT OF JUSTICE, verdict of 24 June 2003, C-280/00 – Altmark Trans GmbH.

² The practice of state aid control does largely depend on the interpretation of the rules, which allow for a large scope of interpretation. Still, practical application of the law shows that the commission has established a far-reaching subsumability of state aids under the case of prohibition. Furthermore, it has managed with the help of the European Court of Justice, to establish a strict surveillance of state aid. Cf. SOUKUP (1995), p. 25. From a disciplinary point of view, KUCHINKE and SCHUBERT (2002) show to which extent European state aid control can be applied, using the example of public deficit balance in local hospitals. Cf. KUCHINKE and SCHUBERT (2002).

the area in which state aid control can be applied needs to be limited. In this case, the commission criticised the disposal of a real estate which had been used as a training ground. The disposal had been preceded by renaming the area in the city's development scheme, which increased the value of the estate by more than one hundred per cent to 480 million Euros (Cf. Gröteke (2004)). State aid surveillance and its increasing activity obviously cause an increasing legal uncertainty for persons who pay and who receive subsidies.

EU state aid surveillance turns out to be a powerful instrument for curtailing local and regional authority of organising financial policy, which makes it necessary to scrutinise the legitimisation of increasing arrogation of responsibility. Recently, even decisions of national tax policy are suspected to meet the criteria of anticompetitive governmental subsidies. The running investigation of tax privileges for Italian football clubs has to be read in this line. In this case, privileges had been granted in form of generously interpreted depreciation rules.³ Neither was the recently revived discussion about tax privileges for petrol stations near the border determined by economic pros and cons, but by the remark that measures like these are legally inadmissible. The decisions of the commission seem to be determined by two circumstances: Firstly, the commission seems to be looking for appropriate standards for finding "actual distortions of competition". Secondly, it develops a flair for the problems of restricting the organisational authority of member states or lower levels too strictly.⁴

This article generally discusses the problems which are connected with the use of EU state aid law. Furthermore, we will discuss an alternative instrument for containing governmental intervention in spatial distribution of companies which are suspicious of inefficiency. It is generally complained about that too many subsidies are granted. It is not only known in economics that subsidies lead to distortions in the economic structure and therefore cause deadweight losses. There are manifold endeavours to restrict the use of subsidies, but no sustained success can be certified to them.⁵ In our opinion, the basic political

³ This measure, called "Salva Calcio", permits professional Italian sports clubs for several years to distribute depreciations on their players' transfer value however they like. Thus, they can balance the marginal tax burden over several years. Cf. EUROPEAN COMMISSION (2003), STEINRÜCKEN and JAENICHEN (2005).

⁴ "The surveillance of governmental subsidies will also be revised. It will be adjusted to an economic approach which aims at abolishing actual distortions of competition caused by governmental interventions. At the same time, it will permit the member states to make more flexible use of horizontal measures for the support of common aims." EUROPEAN COMMISSION (2004), p. 9.

⁵ "According to the commission, the reduction of subsidies within the EU of the 15 old members has slowed down. There are many hints that the share of governmental subsidies in the gross domestic product becomes stabilised on the present level. In the years 2001 to 2003, the average share in the gross domestic product has amounted to 0.59 per cent. In the three preceding years, it has been slightly above, with 0.61 per cent." Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21 April 2005, Nr. 92, p. 11.

problem why subsidies can only be reduced very slowly is based on the following aspect: In most cases, only complete prohibition or abolishment of subsidies are discussed. EU state aid control also knows only this black and white perspective. Either subsidies have been granted unjustly, which means that they have to be paid back. Or the payments were justified and the recipient of the state aids can keep them. Furthermore, reclaims of unjustly paid subsidies sometimes lead to nothing because the companies do not exist anymore or have to declare bankruptcy when they pay the reclaimed amount. This illustrates the difficulty of supervising subsidies *ex post*. A mechanism is needed which urges governmental institutions to investigate whether the respective company is worth being supported as early as in the moment of allocation (*ex ante*).

There are various reasons why a restriction of the use of subsidies is hard to realise. First of all, there is a terminological uncertainty: when do we speak of subsidies?⁶ There are some difficulties in realising the interruption of payments against the will of the favoured interest groups. Restricting the allocation of new subsidies is also faced with some obstacles. Political agents are under pressure to act. They regard the allocation of subsidies as an instrument with which they can take active influence on the economic landscape in a way which is also evident to the voter. A subsequent surveillance of the subsidies allocation, carried out by higher instances like the EU, is troublesome and tedious. Moreover, there is an incentive to declare subsidies in such a way that the subsidies surveillance of the EU is not interested in them.⁷ Obviously, a regulatory framework is needed to set a negative stimulus against the incentives for subsidies allocation. Such a regulatory framework is provided by the state aid prohibition which is presently encoded in article 87 of the EC Treaty. It is designed to discipline the member states concerning their economic development measures. It is hoped for a more rational practice of economic development in EU countries, but it has to be paid with the price of central European intervention, which is itself a reason for regulatory objections. Hence, it seems interesting to ask whether the aim of rational economic development can be achieved with a reduced level of central European intervention. In the course of the article, we will first question the appropriateness of EU state aid law for providing a regulatory framework through which an efficient competition of jurisdictions be-

⁶ Cf. ANDEL (1988), p. 491, WELFENS (1995), p. 111, GRÜNE (1997), p. 10. As WELFENS (1995) puts it: "Subsidies are a governmental relinquishment of ownership, payments of money, or non-cash payments. No return service is expected. Subsidies are granted to companies because they fulfil certain criteria. Another reason is that, due to the subsidies, the companies are indirectly expected to provide a special contribution to political aims." *Ibid.*, p. 111. "Therefore, subsidies can be defined as discriminating non-market payments by the state. Without a market return service, they are granted to companies as part of the private sector in form of money payments or non-cash payments." GRÜNE (1997), p. 10. For an overview of the various definitions of subsidies cf. GUNDLACH (1965).

⁷ There are many examples of attempts like that. A rather obvious measure is the Italian government's initiative, called "Salvo Calcio", which includes a selective preferential treatment of Italian sports clubs by granting a generous scope of depreciation. For thorough investigation cf. STEINRÜCKEN and JAENICHEN (2005).

comes possible. Then we will introduce and discuss an alternative institutional arrangement: subsidies taxes instead of subsidies surveillance. As a conclusion, the chances of realisation will be discussed, including political-economic aspects of the above-mentioned change of regime, and a final acknowledgement of all pros and cons.

2 Problems of the EC treaty regulation of economic development

According to European state aid law, economic development is only permitted under certain obligations and has maximum limits. In practice, requirements of European law cause various problems or rather inefficiencies. In the following, we will present the problems which are caused by the general prohibition of state aid or by conditions⁸ which are linked to granting subsidies in order to protect competition. Besides, we will investigate maximum promotion limits for exceptions from subsidies prohibition concerning their possible impairment of efficiency. Furthermore, we will show that centralised intervention in decentralised organisational autonomy of financial policy can entail harmful allocation effects. It can be assumed that EU law is not sensitive enough for the usefulness of decentralised organisational autonomy. Consequently, economic development projects, which are in part absolutely justifiable from an economic point of view, are suspected to be adverse to European law and thus stopped.⁹ But decentralised economic development activities can absolutely contribute to an improved spatial factor allocation.

2.1 Objections to state aid control from the perspective of market failure theory

With the argument of services of general interest, jurisprudence has found a basis for legitimating the intervention of decentralised units of a state in spatial factor allocation. In the same way, it is possible to find an apology for economic development on the level of regional policy in argumentative approaches from economics. In most cases, these argumentative approaches can be traced back to elements of market failure theory. In this context, section 3 will show exemplary that governmental intervention can contribute to an increase of welfare as long as a company willing to settle produces external effects. External effects like this can be caused, for instance, by the fact that new jobs which are produced by a settlement are esteemed in a different way.¹⁰ Special forms of economic external effects, which are probably not sufficiently internalised by location-demanding companies, are agglomeration externalities. They have enriched the debate on

⁸ In this paper, conditions are defined as restrictions of fiscal freedom of organisation, following Art. 87/1 EC Treaty. For instance, measures are not allowed to have the effect of selective preferential treatment or to influence the intra-community trade (state aid prohibition).

⁹ Cf. STEINRÜCKEN and JAENICHEN (2002), STEINRÜCKEN and JAENICHEN (2004).

¹⁰ Cf. BARTIK (1991), S.13.

the desirability of public intervention in spatial factor allocation, especially through the contributions of JACOBS (1969) and KRUGMAN (1991). Bond and Samuelson (1986) as well as STEINRÜCKEN and JAENICHEN (2003) (with special reference to East German specifics of regional policy) have pointed out that economic development can contribute to an improved allocation if locations provide private information about the quality they offer. Accordingly, public granting of advantages can have signalling character if location quality is an experience good. Determining a tax price which at least temporarily discriminates between companies can cause a separating equilibrium. Investments in locations which are unfavourable to entrepreneurial activities are diminished or even stopped. Possibly, investments are taken which would not have taken place if the investors had been insecure about the quality. JANEBA (2000) points out that jurisdictions have the opportunity to vary the location quality which has been offered even after the settlement. It can lead to socially suboptimal overinvestment or underinvestment. As illustrated by DOYLE and van WIJNBBERGEN (1994), this problem of commitment can be removed by means which we would summarise as economic development (“tax holidays”). Economic development could also be pursued with the aim of intensifying competition. In analogy to the textbook example Airbus/ Boeing, the monopoly power of a foreign enterprise could be alleviated by lowering the tax price for native competitors. This can be done by means of subsidisation which will be suspected of illegal state aid activity. MIYAGIWA and OHNO (2004) presume that under certain conditions competition can even be strengthened by temporarily granting tax benefits to the company which has been controlling the market so far. DAVIES (2002) points out that the existence of positive interjurisdictional externalities can make it necessary to use centralised subsidies in order to approach the social optimum. This necessity only occurs if there is no jurisdictional competition between the decentralised units of a state. In a competition with enterprise-specific investment incentives, the necessity of centralised subsidies activity is reduced.

BLACK and HOYT (1989) show that tax price determinations which discriminate between individual companies can be the result of the publicly-provided service bundle being used to a different capacity. Taking into account falling average costs of providing public infrastructure and its being used to a different capacity in different locations, decentralised economic development appears desirable. It can be used to signal the effects of a new settlement: the average costs of providing public goods decrease according to the location. As the costs of providing public goods decrease, the average duty burden of long-established companies is lowered as well.¹¹ The service bundle of jurisdictions can be seen as a “take-it-or-leave-it” offer to the companies, which is largely impossible to

¹¹ Probably, this argument (of efficiency) can also serve to justify regional aid in East German states. After the reunification, over-capacities have been created in various different areas of public infrastructure (especially local water supply). In the present situation of declining population, the problem of cost inertia of public budgets is made worse.

provide in a discriminating way. Therefore, capital investment subsidy can be a substitute instrument to communicate the effects which additional demand for locations has on the average costs of providing infrastructure.¹²

2.2 Legal uncertainty and intransparency

Through legal uncertainty of location market participants, investments are drawn to locations in which they are partly irreversible,¹³ although, after the duties of the subsidies-granting jurisdictions have been taken back, they do not produce the yield which was expected. For investors, the existence of state aid control means the following: As a result of an examination, development funds can be withdrawn from them or they can be forced to pay them back. It is also possible that the intervention of state aid control charges jurisdictions with a punishment which causes locations to regard economic development as a loss project afterwards. In the short term, the fact that subsidies have to be paid back does not cause an allocative problem. But if investors from now on anticipate such a practice of financial policy, subsidies cannot efficiently indicate why it would be socially favourable to decide for a location. On the European level, economic development measures of member states can be prevented *ex post*. But this opportunity diminishes the efficiency of the companies' spatial allocation, in contrast to a situation in which payers and receivers can bind each other to their mutual promises concerning services. For the locations' credibility it would be more profitable if the EU supervised these promises by member states and regions and enforced them to be kept.¹⁴

The existence of a state aid control which imposes legal uncertainty on payers and receivers of subsidies leads to further allocative inefficiencies. They result from the adjustment of economic development practices to the legal frame¹⁵: Let us start on the assumption of a subsidies control regime which imposes legal uncertainty on public and private agents on the location market. Under this regime, private enterprises struggle for being granted discretionary advantages

¹² “[...] for most public services discriminatory provision is costly if not impossible. Thus the city cannot target public services directly to the firm or its workers – something it can do with a direct payment.” BLACK and HOYT (1989) p. 1254.

¹³ Normally, the amount of sunk costs should increase steadily in the course of protracted state aid control since irreversible location-specific investments are made after the settlement as well.

¹⁴ JANEBA (2000) thoroughly discusses that the self-binding problem of subaltern governmental units has negative effects on private investment activity. They could be counterbalanced if the EU had a guarantor position as described above.

¹⁵ Of course, legal certainty is no aim as such. It would be foolish to assume a clearly positive connection between legal certainty and efficiency. More plausibly, the connection takes a U shape: additional legal certainty which exceeds an optimal amount causes efficiency losses (for reasons of rigidity). But, based on the present regulatory framework, we assume that more legal certainty for the participants in the location market would cause more efficient results of the competition of locations.

by the government. This struggle is not only more intransparent, but it also produces higher transaction costs than it would in a regime which does not link conditions of competition law to granting public investment incentives. This leads to problematic allocation and distribution effects. From an allocative point of view, high transaction costs diminish potentially welfare-improving exchange between givers and takers of subsidies. Let us further assume that, in case of legally inadmissible subsidies, the above-mentioned transaction costs of locations granting an advantage do not grow proportional but digressive to the amount to be invested. In this case, prohibition of subsidies would distort the competition of investors in favour of larger projects, which could also have a welfare-damaging effect and can be regarded as distributionally undesirable.¹⁶

Applying the logic of repeated games to the object of analysis, intransparent economic development can also be assumed to have a dubious distribution effect: Probably, economic development activities which have a price-discriminating effect on location markets can be explained by the fact that it is easier to observe general measures of location competition with fiscal parameters (like general tax policy). Thus, they could be used to signal the willingness to cooperate to competing locations. In repeated games, jurisdictions can signal their willingness to cooperate by disregarding another location's competitive tax price settlement and settling a higher tax price (which is disadvantageous in the short run). If the period of time were unlimited, the competing location would be caused to use cooperative financial policy. Therefore, locations might avoid choosing an obvious strategy of defection in general tax scale policy. Discretionary duties policy has a discriminating effect on location markets. It is less obvious and thus can attract location markets to switch to the competition parameter of individual economic development. This can contribute to a suboptimally high employment of economic development. It could be regarded as a distributive and probably an allocative problem that, due to an incentive to disguise location dumping, economic development activities produce only a small amount of transparent subsidising measures. Consequently, it becomes much more difficult to signal the willingness to cooperate. From this point of view, a decentralised subsidies control (state aid surveillance) which provides jurisdictions with further incentive for disguise is not in the interest of bearers of immobile production factors, who potentially profit from collusion on location markets. Finally, the above-mentioned reasons increase the possibility of cooperative financial policy if economic development activities are evident. Tendentally, this could be supported by decentralised governments' legal certainty qua subsidies tax. As a result of cooperative financial policy, mobile production factors have to hand over a part of the rent they have gained by public location services to a group with less bargaining power in form of tax payments. In section 4, pros and cons of a subsidies tax will be discussed. In this discussion, the

¹⁶ Due to the above-mentioned degeneration of transaction costs, larger investment projects have a competitive advantage. Possibly, it will be compensated by a greater amount of public attention (i.e., a higher probability for hidden settlement development to be discovered).

aspect of a more transparent subsidies allocation through legal certainty has to be treated in more detailed. Through the reflections about the logic of repeated games, this aspect gains in significance.

2.3 Winner's curse and maximum promotion limits

At present, the question whether economic development is a zero-sum game and promises nothing but regional redistribution is often answered with reference to the dangers of state failure. From this perspective, theoretically desirable organisational authority of decentralised governmental authorities is undone by a kind of winner's curse. In bidding dynamics of location competition, locations pay subsidies or reduce their tax price for individual companies to a dumping level which is assumed to be socially suboptimal.¹⁷ If the prospects of the supported investment projects are highly uncertain, the danger of a winner's curse increases.¹⁸ State aid control with its completing instrument of maximum promotion limits does not provide a mechanism to cut down excessive bidding. Maximum promotion limits do prevent a winner's curse solution if they prevent a location to offer more than the rent it has gained from external effects of a company settlement in the bidding battle. But at the same time maximum promotion limits restrict the possibility of decentralised financial policy controlling spatial factor allocation. The disadvantageous allocation effects of maximum promotion limits will be thoroughly discussed in section 3.2.3.

In many investment projects, the present organisation of the European state aid regime attracts locations to exhaust the maximum promotion limits in the same way.¹⁹ Maximum promotion limits have the same effect as focal points which coordinate and standardise expectations and behaviour of locations. Among

¹⁷ „They [local governments] overbid because they have imperfect information about the firm, and because policy matter at least as much as economics. For the efficiency claim to hold, governments would offer incentives only up until their marginal value to the community. But it is clear, empirically, that governments do not know what the marginal value is, much less try to hold themselves to it.“ BUCHHOLZ (1999), p. 1. VERNON (1971) as well as KIYMAZ et. al. (2000) point out that the effective tax price can be chosen too low due to a lack of knowledge about the quality of the location.

¹⁸ The majority of economic development projects which have been failed seem to confirm the assumption of a winner's curse. The efforts of the US state Alabama to settle production facilities of Mercedes-Benz is to be seen as a classic example: “Just look at the granddaddy of all giveaways, Mercedes in Alabama, where the state has to borrow money from its pension fund to meet its commitment and where the cost per job was something like \$200,000. Alabama suffered from the winner's curse. They got into a bidding war for Mercedes that escalated to the point where the state was never going to get enough back from this victory to cover their costs“. Cf. ULBRICH (2002).

¹⁹ Maximum promotion limits can vary depending on branch, region, urgency, or on the sum invested. For investment subsidies in the new *Laender*, the governmental share (cumulated by all public support programmes) is limited to 35 per cent. Cf. the commission's decision of April 2, 2003 in N 641/2002 (Official Journal of the EU, C 186 of August 6, 2003, p. 18).

other things, the focal point solution is characterised in Schelling by its making “[...] small concessions less likely than large ones [...]”. In many cases, this is connected to the focal point solution being successful if it can be predicted exactly and not only approximately. (SCHELLING 1980, p. 111). The existence of maximum promotion limits seems to be the prerequisite for an increased probability of interjurisdictional competition leading to a focal point solution and thus to exaggerated concessions (subsidies which are too high). In a convergence-promoting way, maximum promotion limits coordinate the expectations of competitors concerning the choice of strategy on the location market. One could say that they function as a centre of gravitation for the choice of strategy. Thus, they can tendentially increase the extent of economic development. Besides, maximum promotion limits can have the same effect as minimum prices for the service bundle of a regional corporation if it has been largely deprived of its tax legislation sovereignty. Location competition would be absolutely welcome if it channelled direct investments to those spatial points in which their social marginal productivity can have its maximum effect. Yet, it is prevented or impeded if there is a subsidies surveillance which is an obstacle to price competition.²⁰ This is exactly what happens if the limits of subsidies are defined and supervised according to centralised guidelines.

In the previous description, the phenomenon of settlement subsidies has been rated positively as well as negatively. This coincides with the state of secondary literature on tax competition.²¹ On the one hand, economic development measures are elements of a tax competition which aims at increasing the domestic basis of taxation at the expense of the basis of taxation in other jurisdictions. This results in different gross yields of mobile factors at different locations, i.e. an inefficient spatial factor distribution.²² Moreover, tax competition leads to inefficiently low public services as a result of general lowering of tax burdens.²³ On the other hand, settlement subsidies can be used as instruments against a whole bunch of market failure risks on the location market (Cf. section 2.2). To provide a reference for subsequent considerations of the concept of subsidies tax, we will now justify these contradictory assessments by simple models.

²⁰ The De-Minimis Rule permits decentralised regional corporations to keep their organisational sovereignty in the area of smaller projects and programmes. Cf. Official Journal of the EU, C 368/13.

²¹ For an overview cf. Wilson (1999).

²² Cf. WILDASIN (1989), p. 195.

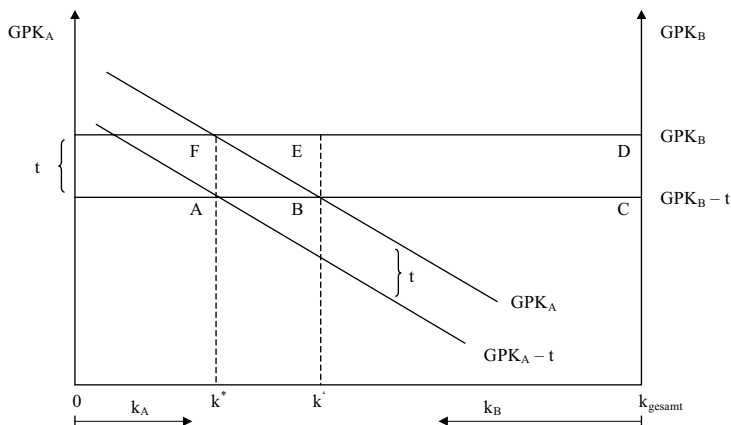
²³ Cf. OATES (1972), p. 143.

3 Welfare effects of subsidies – two exemplary considerations

3.1 Subsidies as a welfare-damaging instrument of economic policy

Officially, the instrument of state aid control is explained by its aim to prevent subsidies from distorting the competition of private economy. But it is also able to reduce the excessive competition of EU member states and regions for mobile production factors in the area of discretionary or discriminating duties policy.²⁴ In a short exemplary consideration based on WILDASIN (1989) we will show that this is basically a useful activity. Furthermore, it will explain why an alternative instrument should also be able to reduce tax competition by means of economic development. In this exemplary consideration, we interpret subsidies as instruments of tax competition, which can be regarded as price competition of location services. Our reflections become clearer through the following exemplary considerations.

Let us assume that a state with two regions *A* and *B* permits unlimited factor movement between the regions. Let us further assume that factors are equally and efficiently distributed to the two regions (the factor distribution being k^*). This only works in a world without taxes. Efficient factor distribution is caused by the compensation of marginal productivity, as a result of factor movements (point *F* in Ill.1). In order to finance public tasks, the regions impose a tax for each unit of capital k . This efficient equilibrium can also be realised after the imposition of taxes if the tax rates of the regions are identical, with $t_A = t_B = \bar{t}$ (point *A* in Ill.1).



Ill.1: Taxation and capital endowment of locations

Location B would be the greater of both (e.g. the rest of Europe), which means that a change in availability of capital does not lead to a change in marginal productivity. From the point of view of location A , its public services are not only paid by means of the tax yield $T_A = k^* \cdot t$, but also by means of an additional load to the extent of the triangle ABF . The location assumes the price of additional capital to amount to the supra-regionally effective net yield $GPK_B - t$. There is an incentive for location A to lower its tax level or, in our case, rather to grant mobile companies with a tax rebate, i.e. with subsidies. From the location's point of view, welfare losses from financing public goods are diminished. Possibly, even the location's tax yield can be increased. OATES (1972) names this as a main reason for this kind of beggar-thy-neighbour policy.²⁵ But this reduction of the duty burden in location A could lead to capital being inefficiently distributed to the regions (k^*). In this situation, the welfare loss for the entire society, which is caused by inefficient spatial distribution of mobile capital, is equivalent to the area of the triangle BEF . Furthermore, location B loses tax yield to the amount of $ABEF$ if location A plans to resolve its entire additional load by withdrawing taxes for mobile capital. Even if this situation is not obtained in the simple situation of the model, the distribution k^* is not balanced. Furthermore, reductions of the tax burden in location A result in an inefficiently low level of supply with public goods (step-to-the-bottom) in at least one of the locations. This is the effect of fiscal externality which is caused by the reduction of the effective duty burden in location A .

3.2 Subsidies as a welfare-improving instrument of economic policy

Following STEINRÜCKEN and JAENICHEN (2002), we look again at two locations A and B , which are both candidates for the settlement of a company. The existence of technological external effects causes some problems for the settlement decision of a company and – to look beyond the model world – for the efficiency of spatial allocation of production factors. Technological external effects may rise to different amounts in the locations and are not sufficiently considered by a company when it decides for an investment. Yet, positive external effects can be of different origin. According to the assumption, it should not be possible to internalise it without governmental activity (character of a public good). When the company settles, the long-established companies calculate with a cash value of the external effects. In location A , they calculate with a cash value to the amount of a , in location B to the amount of b , with $a > b$. To sketch a simple example for a possible process of internalisation, we will assume in the following that the locations are able to offer a real estate below market price. Thus, they

²⁴ Cf. HAUCAP and HARTWICH (2005), p. 20.

²⁵ The graphic representation could be misleading. It could lead to the wrong assumption that a reduction of the tax rate in location A always coincides with a reduction of the tax yield. But it has to be noted that location A has only a small share in the total capital k . By moving k^* to the left, one could illustrate the case of a lowering of a fiscally profitable tax rate reduction.

can provide the company with a non-cash benefit similar to subsidies. But first, we will present the situation of a strict subsidies regime as bench mark.

3.2.1 Investment decision without subsidies

In a world in which regional corporations are not allowed to use the instrument of subsidies, the relevant areas in both locations are offered at market price. In both locations, reflux to the company is identical. Under these assumptions, the capital value of the investment (Π) - as the only parameter of decision for the company - only depends on the land price of the respective location. If the land price is the same in both locations, the company is not sure whether to invest in location *A* or in location *B*. If $\Pi > 0$, the probability of the company investing in location *A* is ρ , whereas the probability of the company investing in location *B* is $(1 - \rho)$, with $\rho \in [0,1]$. Hence, the company makes a profit to the amount of Π . With the probability ρ , the regional corporation *A* gains an increased utility at the amount of a . The regional corporation *B* gains an increased utility at the amount of b , with the probability of $(1 - \rho)$. The land price is merely redistributed between the companies and the respective regional corporation so that it does not occur in the macroeconomic consideration of welfare. The expected value of macroeconomic welfare caused by the settlement of the company results to be:

$$(1) \quad WF = \rho a + (1 - \rho)b + \Pi$$

In a world without subsidies, locations cannot signalise their differently developed preferences concerning the assessment of external effects to the company. Hence, the settlement of a direct investor has the character of an accidental present to the region concerned.

3.2.2 Investment decisions in a world with subsidies

How does macroeconomic welfare look like if regional corporations dispose of the economic-political instrument of subsidies? Let us assume that regional corporations can pay subsidies to the company from their own budget. By means of these payments, they can positively influence the reflux which the company expects from the investment.²⁶ Subsidies should be understood as reductions of the general tax price which is valid in both locations. But how much subsidies are the locations *A* and *B* willing to pay? Since the citizens of

²⁶ For reasons of simplicity, the subsidies-determined effective tax price is the only parameter of location competition in our consideration. A model of competition which includes the parameters of tax price and price of environmental use can be found in OATES and SCHWAB (1988). JULLIEN, RYCHIEN and SOUBEYRAN (2000) discuss the effects of infrastructure investments and financial settlement development on the results of jurisdictional competition.

location A expect a reflux to the amount of a as a consequence of a company's settlement, they will at most pay a subsidy to the amount of $s_A \leq a$. In contrast to this, the citizens of location B will pay $s_B \leq b$. From the assumption that $a > b$ it can be derived that $s_A > s_B$. Since the land price is the same in both locations, the company will settle at the location with a higher subsidies payment. If we assume that the locations enter into a *Bertrand* price competition, the location will succeed which is able to raise a higher amount of subsidies payment, i.e. the location which expects greater positive external effects from the settlement of a company. In our case, this applies to location A . In the above mentioned *Bertrand* price competition, this location will pay subsidies which are slightly higher than the other location's subsidies and thus induce the company's settlement.²⁷ The price as well as the subsidies that have been paid is only a form of redistribution between the regional corporation and the company. Hence, the expected value of social welfare results to be

$$(2) \quad WF_s = a + \Pi$$

If it is permitted to use subsidies, regional corporations are given the opportunity to express their different preferences concerning the settlement of companies. But what is the result of a comparison of both worlds' welfare? The following equations compare both situations.

$$(3) \quad \Delta WF = WF_s - WF$$

$$(4) \quad \Delta WF = (a + \Pi) - (\rho a + (1 - \rho)b + \Pi)$$

$$(5) \quad \Delta WF = (1 - \rho)(a - b)$$

From the macroeconomic perspective, all $p < 1$ would have to prefer the condition of being free to dispose of subsidies allocation to a situation without subsidies. The first-mentioned situation permits individual regional corporations to signal their preferences concerning the settlement of companies. This use of instruments generates information about the usefulness of investment activities which otherwise the company would not have been able to consider. Only if $p = 1$, i.e. if there is a high probability for the investment to be made in location A , no positive welfare effect is caused. Welfare losses which are caused by the use of subsidies do not occur in the scenario we have sketched²⁸. After all, it is only a "purchase" of net externalities (internalisation) that takes place. This "pur-

²⁷ If a or b is smaller than zero, settlement bonuses can also take the character of a bonus for moving away. Assuming a perfect capital market, the different resource equipment does not lead to a distortion of the competition between the two locations.

²⁸ In attaining the tax yield, welfare losses occur if the amount of subsidies is not financed through a poll tax. However, this will be neglected.

chase" - as mentioned above - can take place in form of granting bonuses for moving away. In this case, the process of competition leads to a reallocation of the companies. As a result, the companies which cause particularly negative external effects settle in locations with a low willingness to pay for moving away. These locations are characterised by their disregard of negative external effects (e.g. low valuation of environment quality) or by their high need for the positive external effect generated by a company. The result of the above-mentioned bidding dynamics of two locations leads to the conclusion that, at worst, economic development by local authorities is a zero-sum game. Nevertheless, it can increase the efficiency of spatial allocation of production factors. This conclusion coincides with the conclusions of BLACK and HOYT (1989, p. 1253).²⁹ As in BLACK and HOYT (1989), the conclusion is only valid if location providers and demanders have a great amount of basic information. They have to be thoroughly informed about the advantages of the settlement.

3.2.3 Investment decision in presence of maximum promotion limits

Again, locations are permitted to pursue settlement policy by subsidising individual companies which are willing to settle. Corresponding to the present European subsidies regime, let us assume that there are maximum promotion limits.³⁰ They cap the public capital investment subsidy as maximum percentage (s_{\max}) of the amount to be invested. Concerning the effect of such a capping, two cases can be distinguished. On the one hand, it is possible that the maximum promotion limit is calculated higher than the locations' maximum willingness to pay ($s_{\max} > a \cup b$). The maximum promotion limit only has an effect if locations grant self-defeating subsidies to an extent that is not justified by the external effects of the investment project ($s_A > a$ or $s_B > b$). In this case, s_{\max} can be seen as a borderline for irrational economic policy and redistribution.

Another interesting case is the situation in which the maximum promotion limit restricts the subsidies payments to a level which is below the external effects and thus prevents a complete internalisation. In this situation, it is $s_{\max} < a \cup b$. In spite of advertisement on both sides, it is possible that the settlement takes place at the location with less social advantages. Differences in external effects and willingness to pay of locations can possibly not be expressed in this form of subsidies control. After all, it can depend on pure chance whether settlement takes place at a welfare-optimal location - although massive subsidies are granted. Especially in the New *Laender*, it is to be observed that decisions of set-

²⁹ Assuming that settlements have different social advantages and that the average costs of providing public infrastructure, BLACK and HOYT (1989) analyse the welfare effects of locations' competition for industrial settlement.

³⁰ Maximum promotion limits apply to exceptions from general state aid prohibition. They do not have the status of EC Treaty rules, but are considered obligatory by the judiciary of the European Court of Justice.

tlement policy exhaust the maximum promotion rates, which are the same in all locations (Cf. section 2.3). Again, it depends on soft location factors or on coincidence where the settlement takes place.³¹ The positive effects of location competition on the allocation result, which have been demonstrated in the beginning of this section, would not take an effect. Besides, maximum promotion limits could be criticised from a politico-economic or system theoretic point of view. The centralised definition of exceptional spheres (Art. 87.2 and 3 of EC Treaty) in which decentralised organisational units of the government can pursue investment development via the public budget can be interpreted as the result of a political process of negotiation. In the course of legislation, it is rather susceptible to the intervention of particular interests. Thus, the demarcation of exceptions is a potential gateway for political arbitrariness and interventionist economic policy.

4 The effects of subsidies tax on location competition

The considerations of the preceding section have shown that we proceed on the assumption that, on the whole, economic development is used too often. On the other hand, we have pointed out reasons against the complete prevention of economic development. WILDASIN (1989) describes how decentralised jurisdictions' tax imposition for internalising fiscal externalities can be centrally subsidised. In the following, we will develop a similar idea: that of a centrally imposed tax on the practise of subsidies of decentralised governmental units.

Already in section 2, we have been able to show that curtailing decentralised organisational authority of financial policy through subsidies control is an obstacle to an efficient spatial allocation of factors. In section 3, it should have become clear that the present EC subsidies law is designed too interventionist. It affects the efficiency of the mechanism guiding the allocation of subsidies. At the same time, debates on economic development often include the objection that local activity is a zero-sum or negative-sum game. It is also argued that participants in the location competition lack the rationality which is necessary to assess the external effects, so that only redistributions are achieved. Hence, economic development relies on the locations merely speculating about the usefulness of potential investment plans. How is the contradiction between the above-mentioned advantages of free subsidies allocation and the problems of inappropriate use of subsidies to be solved by decentralised authorities?

³¹ The argumentation can also be illustrated by the following cigarette parable: Instead of raising the price of cigarettes through taxes, one could prescribe smokers a maximum daily allowance, which, trivially enough, would be a welfare loss for passionate smokers. This method would be equivalent to the maximum promotion limits in the text.

4.1 Approaching the fight against excessive subsidies allocation

As is illustrated by the extent of subsidies allocation in Europe, local or regional authorities tend to make excessive use of so-called measures of settlement policy. Different instruments of intervention present themselves to restrict a degree of settlement policy which exceeds the level of social optimum. These instruments differ concerning the degree of liberty which is left to decentralised agents. They will be listed here, starting with the least interventionist instrument:

- I. Information policy: Local or regional authorities could decide on expensive settlement measures because they become the victim of a price illusion by overestimating the benefit or underestimating the costs. The centralised government could act against ruinous competition by starting information campaigns which provide information on failed initiatives of settlement policy (e.g. so-called cathedrals in the desert).³²
- II. Subsidies tax: locations are allowed to grant subsidies to any amount they like if they pay a tax which is calculated according to the amount of subsidies. There are incentives to assess the positive effects more exactly and to review the results of economic development measures.
- III. Subsidies control: subsidies are only to be granted if they are licensed by the centralised government and if certain conditions concerning their competition effects are observed. They would also be permitted in politically defined areas of exception (subsidies control according to Art. 87 EGV). As a result, efficiency is decreased due to the restriction of regional self-responsibility and decentralised organisational sovereignty of financial policy.
- IV. Centralisation: The centralised government decides about all subsidising measures taken by a regional corporation. There is no jurisdictional competition in the area of public preferential treatment of individual companies.

This list is enough to make clear the advantage of the idea of a subsidies tax which has already been touched and will be presented in the following in more detail. It provides decentralised agents with a much greater organisational scope while legal certainty is increased.

³² As an example of such a cathedral in the desert, secondary literature often names the commitment of the state of Brandenburg for the Cargolifter AG or the Lausitzring. The term, by the way, comes from Italian "catedrale nel deserto" and originally described failed initiatives of regional policy to ease the *Mezzogiorno* problem in Italy.

The suggested instrument shows similarities to the well-known Tobin tax.³³ We fall back on a most simple economic logic. An increase in price leads to a reduction of demand, if the respective good has normal price elasticity. In this sense, a tax imposed on the use of the subsidies instrument would increase the price of this politico-economic instrument and thus provide an incentive to use it less often. In our idea, decentralised regional corporations pay this tax to a centralised level. In this version, the suggestion is meant to be realised in form of a tax which urges EU member states or their subaltern governmental units to pay a duty for investment development financed from the public budget. The axes are to be paid to the EU.³⁴ The tax amount T depends on the amount of public advantages X being granted to a subsidies project, with $dT/dX > 0$ being generally valid.³⁵ To determine the base X for the subsidies tax, one could use the concept of the state aid element, which is used in state aid control.³⁶ Accordingly, the tax would be linked to the amount of advantages which have been granted and not to the nominal amount of a subsidy. This would agree with the principle of horizontal tax fairness which states that the same things should be treated in the same way with respect to tax. A special use of different tax scales in sectors is not justifiable within the basic concept of subsidies tax, which keeps the influence of rent seeking and information expenditure rather low. What is a bit surprising is that the suggestion aims at one governmental agent demanding a guidance tax from another governmental agent. Accordingly, tax duty could also be linked to subsidies which appear to be a tax relief from the outside. In clear contrast to all transfers between different units of a state which have been known and practised before, interjurisdictional services do not have a distributive, but a purely allocative purpose. Still, certain possible effects of distribution which would also be caused by subsidies tax would probably be considered as desirable, as will be shown later on.

In this paper, subsidies taxes are presented as an alternative to state aid law. Using this instrument can help to restrict excessive allocation of subsidies. Generally, one could answer a suggestion like this with the argument that state aid

³³ TOBIN (1978). Essentially, the similarities are based on three characteristics which the Tobin tax and the subsidies tax have in common. Both taxes are taxes with a guiding aim which are paid to a supranational authority and are designed to reduce a surplus of capital mobility. After all, subsidies do increase the mobility of companies, as has been stated by BARTIK (1991, p. 104).

³⁴ It is imaginable to design a subsidies tax in such a way that it is always only the next level of regional corporation which gets the tax amount. However, this is problematic for at least two reasons: On the one hand, economic development measures of a jurisdiction can unfold negative external effects of financial economy which (geographically) reach beyond the next regional corporation. Furthermore, it does not seem to make much sense to admit regionally differing tax rates since the tax itself is not meant to have additional influence on spatial factor allocation.

³⁵ Since the paper in hand generally discusses an alternative frame of regional policy, a discussion of the implications of concrete (e.g. non-linear) tax scales will be left out.

³⁶ For the concept of the state aid element see the detailed taxonomy of DICKERTMANN and LEIENDECKER (2001), p. 103.

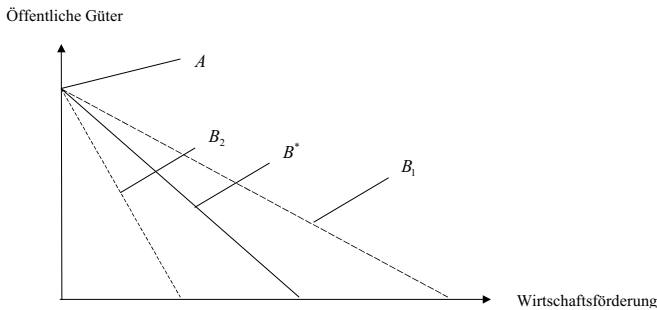
control does not aim at preventing excessive subsidies. Instead, its aim is to restrict distortion of competition which is caused by public tax and budget policy. Still, it has to be considered that the restriction of anti-competitive fiscal policy requires qualitative decisions against which economy of constitutions already has objections. They can also be criticised from a politico-economic point of view, which will be thoroughly discussed in section 5. Besides, state aid control is not responsible for the inefficiencies resulting from local regional corporations competing for mobile factors, which have been introduced in section 3, since it has specialised on the competition of companies. Let us assume that the quality of state aid control's qualitative decisions about discretionary duties policy could not be disputed. Still, the state aid regime alone could not provide a satisfying guidance of spatial factors which is influenced by measures of economic development. Furthermore, one could object to the idea of subsidies tax that it would affect both allocation-damaging and allocation-improving subsidies. In the following section, the effects of a subsidies tax on the competition of locations will be discussed in more detail.

4.2 The effects of a subsidies tax on the rationality of the competition of locations

Using the nomenclature introduced in section 3, the problem of governmental influence on spatial factor allocation can be understood as a situation in which $s_B > s_A$, although $a > b$. This situation can develop from locations having insufficient knowledge a about the social usefulness of economic development programmes. In this case, a company could settle at location B although the social marginal productivity is lower than in location A (from the company's point of view, the locations are supposed to be identical). In this situation, the overall welfare through subsidisation is lower than in the case of a settlement at location A , which would have more social advantages. Because of the subsidies race, the subsidy payment turns out to be too high. Still, the location is chosen which is most favourable with respect to social elements. This situation presents itself as $s_A > a$ and $a > b$. The next step is the reduction of the tax price below a level that can be justified through the *quid pro quo* between location provider and location demander. But this is a problem of distribution rather than of allocation – at least concerning the spatial allocation effects of the competition of locations. In other words, the company is paid for an external service which it does not perform.

To illustrate the effects of a subsidies tax, we will first describe the situation of a subordinate regional corporation in more detail. The budget which is available to such a regional corporation (B) can be used to produce local public goods or to take measures of economic development in form of subsidies. Point A in the following diagram represents the case of a location using the budget only for producing public goods which do not favour a certain company or branch (so-called general measures). Hence, it operates completely without economic de-

velopment. This situation can be described as the “ideal” of regulatory policy. Governmental institutions completely refrain from taking a guiding influence on the economic structure.



III. 2: Trade-off between financing exclusively public goods and economic development

In reality, governmental institutions often are quite far from this reference situation and realise points on the straight line indicating budget. How regional corporations distribute public goods production and economic development depends partly on the utility effects of the individual governmental activities, partly on the price of the two alternatives. We will distinguish three different situations:

- (1) B_1 marks the situation in which a location only pays a part of the entire subsidy for a company. The rest is raised by a superordinate regional corporation. This case characterises the present allocation of subsidies in the EU. Higher levels have a share in the financing of subsidies, the degree of sharing depending on the kind of area which is promoted. Following the nomenclature introduced above, we would have to talk about a subsidisation of subsidies. Although it is not the topic of this paper, it has to be noted that EU regional policy often does not consist of subsidisation of subsidies in the sense of the diagram. More often, it consists of grants which are bound to projects or programmes. One could ask whether regional policy would be more efficient if EU funds were only granted in connection with a price mechanism or a least were not determined by central decisions about the projects' worthiness to be subsidized.³⁷

³⁷ CHERNICK (1979), p.101 points out that a market-like rationing system for granting subsidies to economic development projects could develop in spite of decision sovereignty in a centralised bureaucracy. The struggle for subsidies would have to take place on the level of increasing complementary services of the receiving jurisdiction.

- (2) B^* represents the restriction of budget in which economic development is financed completely through budget funds of jurisdictions.
- (3) B_2 marks the effects of a subsidies tax as an instrument for increasing the price of economic development measures. The use of economic development requires the regional corporation to accept lower standards of providing public goods than without the deliberate rise in the price of settlement policy. If settlement and development projects have normal demand elasticity, this relative rise in the price of economic development should reduce governmental influence on spatial factor allocation. The tax's improving effects on rationality is based on an effect which is at first considered unjust. If a jurisdiction's measures of economic development exceed a certain level of social optimum, it is doubly punished. It uses parts of the local tax yield in a suboptimal way so that the welfare of the location's population is lowered by subsidization. This, in the other hand, is punished through the subsidies tax which has been imposed by the centralised government so that an additional loss of utility for the location's population is caused. In contrast to the solution of subsidies control, which either prevents or licenses economic development programmes, this additional negative sanction is likely to have an educational effect - at least in the long term - on local governments.

In passing, the diagram illustrates the effects of horizontal financial compensation on the incentives to allocate subsidies. The incentives grow with increasing participation of other regional corporations in local or regional economic development projects. This is caused by the relative fall in the price of economic development policy, as has been insinuated by the turn of the budget line B^* to B_1 . From this perspective, it becomes clear that preserving fiscal equivalence (institutional congruence) is one of the most elegant ways to achieve more rationality in economic development.³⁸

Subsidies are also used to shape the effective tax price of a company at a certain location. As a consequence of the competition for location demanders, jurisdictions feel compelled to price discrimination. As a result, a particularly inexpensive tax price/ infrastructure offer is made to companies which have a great amount of bargaining power because they have a high mobility. Therefore, they are also particularly price sensitive. Section 2.2 has listed several reasons for a selective preferential treatment of individual companies, which are convincing from a macroeconomic point of view. Apart from these reasons, we have to assume price discrimination between mobile and immobile companies. They can

³⁸ Nevertheless, one has to warn against taking fiscal equivalence for a prerequisite of rational competition of locations. If there are (horizontal) payments between competing locations, they generally aim at either adjusting the living conditions or at compensation within any political logrolling deal. Possibly, measures of settlement policy taken by the receiving locations accelerate adjustment to the disadvantage of the overall welfare. This can be interpreted as a typical Equity-Efficiency-Trade-off.

be explained from the microeconomic perspective of a location which is in the middle of the settlement competition. As a result of this discriminating organization of the duty burden, more mobile companies pay a lower tax price for the same consumption bundle or an even better one.³⁹ In the latter case, one could talk about a product differentiation of locations. Locations are forced to reduce the amount of advantages granted to mobile companies, if they have to pay a centrally-imposed tax which is oriented on the amount of subsidy. Thus, the subsidies tax would contribute to the preservation of scope to tax according to the efficiency principle. With respect to the general fear of a globalisation-caused race to the bottom, this can be interpreted as a desirable effect.

4.3 Allocative and distributive effects of a subsidies tax

In case of a subsidies tax, the object of taxation is a service of transfer from the public into the non-public sector. For the time being, the taxation of governmental activities (like paying a subsidy), which is *prima facie* of a merely distributive character, causes taxation subjects to adjust their behaviour. These adjustments are again to be interpreted as a merely distributive effect. The tax-determined reduction of subsidising measures leads to a change in the distribution of resources, as, for instance, a lower payment of subsidies. On the other hand, it is not possible to observe a more efficient control of resources. But, for reasons which will be explained later on, it is possible to make suppositions. It has already been intimated that, due to their structure, subsidies taxes can cause quite interesting distribution effects. For once, the incentive effects following from a subsidies tax are likely to reduce the bargaining power of mobile companies.⁴⁰ The result would be an increase of the duty burden of mobile companies (due to the tax) and an approximation to the duty burden of immobile companies.⁴¹

³⁹ A better consumption bundle is not necessarily to be understood as a greater amount of public infrastructure. Typically, the price discrimination which has been described rather leads to qualitative differences in service, for instance, the public administration's greater willingness to cooperate or closer contact to top representatives of local governments.

⁴⁰ KIVMAZ et. al. (2000) define the bargaining power of a company competing for settlement promotion as the quotient from the following factors: First, the utility profits which are gained by long-established companies through the accommodation of the company (pension of the location). Secondly, the difference in profits between this and the best alternative location (pension of the company). If this relation is greater than one, the company would be able to negotiate a subsidies payment (Cf. p. 56). Subsidies taxes diminish the utility profits a location gets from the settlement of a company which has been convinced to settle through fiscal investment incentives. Therefore, the bargaining power is reduced.

⁴¹ From the politico-economic point of view, the subsidies tax has the considerable effect of reducing the bargaining power and self-assertion power of private interests in organising public tasks. Let us assume that the subsidies tax covers not only selective but also general measures of economic development which are not subject to a restriction by European law. This would have a slowing-down effect on any rent-seeking activity which aims at getting advantages through public financial policy. Fiscal concessions to interest groups would be punished by tax. For reasons of keeping the subject clear, a broad application of the subsidies tax will not be further discussed in this paper.

The subsidies tax's restricting effects on mobility could be valued positively. But one could also state that especially structurally weak regions would be punished which intend to improve their inhabitants' working and living perspectives by means of a generous economic development. Thus, especially this group would be affected negatively. In order to judge this consequence of distribution precisely, it is decisive to know which part economic development plays in the overall budget of a local regional corporation. Only if the proportion of economic development in structurally weak regions is higher than in wealthier ones, the tax could cause a further differentiation of working opportunities and wage levels between the regions. Still, in a world without horizontal financial compensation the share of economic development in the overall budget of a decentralised regional corporation should grow with increasing tax force. One reason is that in the first place the tax yield has to be used for non-disposable aims of the government. Still, this does not answer the objection of allocation theory that locations with low tax force feel an incentive to control the allocation of development funds very thoroughly. Therefore, the probability of their subsidising activity to be efficient is lowered c.p.

Another distributive effect which will probably be caused by subsidies tax is that it will become easier for smaller companies to gain access to economic development funds, in comparison to great investment projects. The reason is that the fixed transaction costs of public granting of advantages are lowered. This is necessary in a rigid subsidies regime in which private investors make an informal agreement with public decision-makers, using veiled granting activities. The de-minimis rule of European state aid law, which could possibly be used as an argument against this problem, could be integrated into the concept of subsidies tax as some kind of tax-exempt amount.⁴² In contrast to the present situation, one could drop the threshold problem of a highly unequal treatment of investment projects slightly above or below the threshold value of the de-minimis rule.

Apart from the distributive effects which have been described above, a subsidies tax causes allocative effects which are partly based on the distributive effect. An approximation of the average duty burden of companies with different mobility has desirable allocative effects. The same effects are caused by a development towards companies of different size having equal opportunities to attain economic development funds. An extensive (EU-wide) rise in the price of settlement promotion would reduce the elasticity of the assessment basis. Accordingly, the tax burden could be evenly distributed to immobile and mobile companies. After all, granting discriminating rebates on the general tax price would be punished through the subsidies tax. On the one hand, a less superficial - because less controversial - assessment basis makes it possible to have

⁴² Accordingly, the problematic effects of maximum promotion limits could be eased by progression zones.

lower tax rates in general. In total, this would reduce the distorting effects inherent to the tax system. Furthermore, there is less incentive to pursue a tax policy which organizes the duty burden according to the mobility of the assessment bases. In the interest of overall welfare, it would be possible to reduce special promotion of mobile branches which is rooted in tax competition and cannot be legitimated by welfare theory. This thought can be extended to the public granting of advantages in favour of immobile companies which are competing with companies resident in other jurisdictions.⁴³

We will now look into the question whether further guiding effects of a subsidies tax can be derived, apart from an improved allocation which is based on the distribution effect of an intensified tax burden for mobile companies. We have identified the reason for the deplorable effects of economic development practice: Locations have insufficient knowledge about the social usefulness of economic development projects. The subsidies tax is not a source of additional knowledge which can be used to estimate the economic effects of settlement policy. But it is the basis of an incentive for jurisdictions to perform a more precise cost-benefit analysis; to liberate themselves from the lobbying influence of private investors; in other words, to review the results of economic development with increased intensity. From this consideration, one could plausibly derive the idea that not all economic development projects are affected by tax avoidance reactions in the same way. Inefficient subsidies granting does not always have to be caused by an insurmountable lack of knowledge. It can also be the result of political eagerness or the influence of interest groups. If this is true for most of the cases, the subsidies tax could even cause an asymmetrical displacement of allocation-damaging and allocation-improving subsidies. Finally, development projects which have been identified as allocation-damaging are to be expected to be cut down very strictly or utterly omitted. At least, the bargaining power of rent-seeking agents would be reduced. In the case of allocation-improving subsidies, on the other hand, one can only expect a tax-determined decrease in transfer volume. This is harmless, especially if, according to the logic of section 3.2, governmental economic development is expected to guide spatial factors more efficiently. Furthermore, incentives to take economic development measures would have to be reduced to the same extent for all locations. The additional load of a subsidies tax is zero if neither the choice of location nor the investment volume is influenced by tax. Although a subsidies tax does not make it impossible for locations to pay welfare-damaging sub-

⁴³ Immobile companies which have competitors residing in other jurisdictions do not attain subsidies because of their bargaining power which is based on a threat to move out. Instead, they are paid subsidies because the result of competition is influenced by the effective duty burden (i.e. the price of the production factor of location) being fixed. Special influence is taken, for instance, on the quantity of production and the local factor of demand. Therefore, Art. 87 Section 1 EGV (?) only allows to prohibit state aid if an influence on intra-community trade has been discovered. In principle, it agrees with European law to take selective subsidising measures in favour of a company which takes only local economic activities.

sidies, so that $s_B > s_A$, although $a > b$, the probability of such a constellation is reduced for reasons of tax. In the end, the welfare effect of a subsidies tax also depends on the importance of governmental subsidising activity for spatial investment control. If the profits of the internalisation of external effects, as described in section 3.2, are higher than the costs of the location competition as in section 3.1, the instrument of subsidies tax could tendentially reduce welfare. Still, such a constellation is not very likely in our opinion because we attach some importance to the general objections against discretionary duties policy (rent-seeking, arrogation of knowledge).

The settlement subsidies of the model introduced in section 3.2.2 improve allocation. Besides, subsidies competition also reduces the prevailing location's (A) rent from a to $a - b$. The tax revenue of location A is lowered by the willingness to pay of the second most favourable location. Since the tax revenue is used to correct cases of market failure, an intensified competition in tax and subsidies is equivalent to a reduction of governmental scope for providing public or merit goods (Cf. section 3.1). The situation – as has been mentioned before – is one in which jurisdictional competition produces allocation-improving as well as allocation-damaging effects. Obviously, there is a conflict between the aim of achieving a more efficient distribution of companies and the aim of being able to supply these companies more efficiently with publicly provided inputs. Following this thought, one could assume that there is a socially optimal intensity of the fiscal competition of locations. It would be located between completely unregulated competition in which locations can freely determine the duty burden of location demanders and a centralised prevention of any competition of jurisdictions. Since this optimal intensity is not known a priori nor can be theoretically derived, it would be particularly useful to have a regulation technique which permits the intensity of competition to be adapted gradually. Subsidies taxes, as they are described above, permit the centralised government to gradually diminish a competition of subsidies which deprives the decentralised agents of their power to tax. Thus, subsidies taxes can also ease the allocation-damaging effects of this deprivation. This can be done by increasing the price of measures to reduce the general tax price for individual companies. On the other hand, allocation-damaging inflexibility of decentralised organisational authority in the area of settlement promotion, as it is determined by a rigid subsidies control (e.g. the EC Treaty's general prohibition of subsidies), could also be overcome by the installation of subsidies taxes.⁴⁴ Subsidies taxes make it possible to get closer to a socially optimal level of intensity in the competition of locations. This optimal level would be located between the alternatives of complete freedom of competition (decentrality) and complete restriction (centrality).

⁴⁴ It may be possible to achieve a gradual approximation to the aim of an optimal intensity of location competition within the previous regime of state aid control. For that purpose, state aid control would have to be used in a way which varies in its range and differentiates between different cases of state aid, which would contradict a number of aims of economic policy. Exploiting state aid control like that would mean to overburden it completely.

One has to consider that similar effects can be achieved in a system of regulatory instruments if the regulatory sanctions can be foreseen and calculated by the receivers of the subsidies. Instruments of regulatory policy correspond to instruments of market economy if the sanctions for regulatory offences have price character. If subsidies are not paid back but imposed with a punishment which has the calculable effect of utility withdrawal, subsidies control using a price-like sanction apparatus has the characteristics of a subsidies tax. For estimating the political practicability of a market economic regulation of subsidies, it is important that it is basically possible to approximate the concepts of subsidies control and subsidies tax. Because of the general state of interest which cannot be ignored, the possibility to introduce price mechanisms for the regulation of economic development in a soft way (step by step in a longer process of reform) can be very useful.

5 The political economy of subsidies taxes

The remarks of the preceding section have already hinted at the remarkable effects on political economy which could be achieved by the use of a subsidies tax. Besides naming further political consequences of the subsidies tax, we will now consider this concept's chances to be realized. A subsidies tax as a means to contain irrational surplus in the use of economic development policies has an enormous politico-economic advantage over previous subsidies control. The state aid law of the EC treaty has a number of vague concepts of law and definitions of norms, which would need to be interpreted. It leaves the commission with discretionary scope of decision, and thus provides it with bargaining power over the member states. In practise, the organisational scope would permit the commission to persecute state aid activities of individual countries and economic branches not in the same way. Agents with a powerful lobby are able to realise their projects whereas countries or representatives of branches with little influence are rather at the mercy of the EC competition surveillance. If the practise of subsidies control is determined by the participants' political bargaining power, resources will be spent on lobbying even in the case of economically reasonable subsidies projects, which causes a corresponding welfare loss. One advantage of the tax solution is that exceptions and tax exemptions need to be coded by law (of EC treaty). With a subsidies tax, the authorities of a central government would not need to be granted with freedom of action. Lobbying would be confined to the phase of tax legislation. Considering the inspection authority's competence of action also provides a hint concerning the expected price of using the instrument of subsidies tax. In an EC authority which imposes a subsidies tax, relatively few decisions would have to be taken by academically trained economists or lawyers. Therefore, less well-paid qualified personnel would be needed than in previous subsidies control. A further advantage of subsidies taxes over subsidies control results from the fact that using this instrument is less expensive. However, this could also become a political obstacle for its realisation. The representatives of the EU bureaucracy could an-

ticipate a decrease in demand for their specific competence, which would be caused by the reorganisation of subsidies regulation introduced in this paper. An obstacle to the realisation of 'normal' taxes would be based on the voters feeling loading effects. Still, this is not likely to impede the introduction of subsidies taxes since the tax would be financed from general tax yield. If the tax yield stays constant, consumption decisions of individual budgets would not be subject to an additional distortion. At the same time, voters are likely to be subject to a fiscal illusion. They would not establish a connection between tax-determined reduction of the publicly offered service bundle and the effects of the tax.

A politico-economic objection against subsidies taxes could be based on the fact that the central level achieves additional earnings and thus feels an incentive to declare more governmental activity as subsidies activity with state aid character.⁴⁵ As has been mentioned in the beginning, the same incentive is generated by previous subsidies control. It would be a good idea to link the introduction of a subsidies tax to *ex-ante* rules for the distribution of the tax yield to the member states. This would mean not to use the principle of non-affectation. As a result, one could deprive centralised bureaucracy of their discretionary power over the use of the subsidies yield. Naturally, this leads to a reduced interest in an expansion of central subsidies control so that the EU's striving for extended responsibilities in this area would be slowed down and finally sink below the previous level. Still, there is one possible argument against the subsidies tax solution: decentralised authorities of economic policy consider them as a letter of indulgence applying to any negative allocation effects of governmental intervention into the settlement decisions of private companies. In the case of a clear obstruction of competition, politicians could refer to the subsidies tax which has been paid. They could argue that regulatory objections against a concrete economic development project are satisfied by the payment. Possibly, this problem is to be solved within the concept of subsidies tax. One would have to chose a non-linear tax scale and define the share of governmental support as argument of the tax scale function as well as the amount of subsidies. The average tax burden would have to be higher in the case of a higher share of promotion.

6 Summary

The possibility of restricting subsidies with the market economic instrument of subsidies tax opens organisational scopes between a complete prohibition and a complete release of measures which organise the effective duty burden according to individual companies. Starting from the understanding that a specific activity – in this case, an exaggerated discrimination of the tax price – causes

⁴⁵ Subsidies activity without state aid character would be economic development which does not cause a selective preferential treatment. From the economic point of view, this demand is not even met when the government provides exclusively public goods.

damages, one has to ask for an appropriate intervention apparatus. Looking at other areas, it becomes clear that it does not always have to be a prohibition. In some places, prostitution and use of drugs are prohibited whereas the use of alcohol and tobacco are only subject to certain taxes on products.⁴⁶ It may appear unorthodox to use the possibilities of active financial consumption to pursue not only distributive, but also allocative aims. With reference to the conflict between the aim of decentralised organizational autonomy of financial policy and the aim of rational competition of locations, it could be appropriate to take this way. The contrast between political proposals of economic (market economic) and regulatory policy has only been debated in other areas of economic policy, especially of environmental policy. There do not seem to be any great obstacles standing in the way of extending instruments based on the price mechanism into the area of governmental instances taking influence on spatial factor allocation on the level of regional policy. The subsidies tax can certainly be introduced as a completing instrument to which greater scopes of application are opened step by step. In the first place, it could gradually replace subsidies control and be introduced while the previous state aid rules are kept.

The change from regulatory subsidies control to a guidance tax which increases the price of using instruments of economic development has the following results: an increase in legal certainty for the parties of subsidisation; a reduction of excessive economic development activity; the opening up of scopes to tax according to the efficiency principle; and a reduction of the extent of centralist intervention into decentralised financial autonomy. The establishment of a new subsidies tax is not likely to be undone by the necessity to set up a new administration. Large parts of the administration which was previously concerned with enforcing the EU state aid law could be used to exercise this instrument.

⁴⁶ It is absolutely possible that these taxes take on the character of strangling taxes or prohibitive taxes. In this way, an effect equivalent to prohibition could be realised at a formally lower level of intervention.

Bibliography

- ANDEL, NORBERT (1988). Subventionen. HdWW. Ed. Willi Alberts (unabridged edition). Tübingen, p. 491-510.
- BARTIK, TIMOTHY J. (1996). Eight Issues for Policy Towards Economic Development Incentives, The Region, June 1996.
- BARTIK, TIMOTHY J. (1991). Who Benefits From State and Local Economic Development Policies? Kalamazoo.
- BOND, ERIC W. AND LARRY SAMUELSON (1986). Tax Holidays as Signals, American Economic Review, 76(4), S. 820-826.
- BUCHHOLZ, DAVID (1999). Incentives: Are They Really 'Zero Sum'?, Corporation for Enterprise Development, Publications, vol. 1, No. 2, 2/1999.
- BLACK, DAN A. AND WILLIAM H. HOYT (1989). Bidding for Firms, The American Economic Review, 79, 5, S. 1249-1256.
- Chernick, Howard A. (1979). "An Economic Model of the Distribution of Project Grants." Fiscal Federalism and Grants-in-Aid. Ed. Peter Mieszkowski and William H. Oakland. Washington, S. 81-101.
- DAVIES, RONALD B. (2002). State Tax Competition for Foreign Direct Investment: A Winnable War?, University of Oregon Working Papers, Nr. 228.
- DICKERTMANN, DIETRICH AND ANNEMARIE LEIENDECKER (2001). Der Beihilfenbericht der Europäischen Union: Darstellung und Bewertung, Die Zukunft des Sozial- und Steuerstaates – Festschrift zum 65. Geburtstag von Dieter Fricke. Ed. Fritz Söllner and Arno Wilfert. Heidelberg, S. 75-130.
- DOYLE, CHRIS AND SWEDER VAN WIJNBERGEN (1994). Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, International Tax and Public Finance, 1994/3, S. 211-225.
- EUROPEAN COURT OF JUSTICE. Verdict of 24 July 2003, C-280/00 - Altmark Trans GmbH, Wirtschaft und Wettbewerb 9/2003, S. 993-1004.
- EUROPEAN COMMISSION (2003). Press Release IP/03/1529.
- EU COMMISSION (2004). Eine proaktive Wettbewerbspolitik für ein wettbewerbsfähiges Europa, Announcement of the Commission, KOM(2004) 293, Brussels, April 2004.

- GRÖTEKE, F. (2004): Zur Frage der Behandlung von Regulierungen in der Beihilfenkontrolle und mögliche Konsequenzen des Grundstücksverkaufs von Real Madrid. Finanzreform, Bd. 1, S. 146 – 159.
- GRÜNE, MICHAEL (1997): Subventionen in der Demokratie: analytische Grundlagen einer Subventionsordnung, Frankfurt am Main.
- GUNDLACH, HANS-JÜRGEN (1965): Subventionen als Mittel der Wirtschaftspolitik: eine theoretische Untersuchung der Einsatzmöglichkeiten, Berlin.
- HAUCAP, JUSTUS AND TOBIAS HARTWICH (2005): Fördert oder behindert die Beihilfenkontrolle der Europäischen Union den (System-)Wettbewerb. Papier für die Jahrestagung 2005 des wirtschaftspolitischen Ausschusses im Verein für Socialpolitik. Marburg.
- JANEBA, ECKHARD (2000): Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat, *American Economic Review*, 90/5; S. 1508-1519.
- JULLIEN, BRUNO, FRÉDÉRIC RYCHIEU AND ANTOINE SOUBEYRAN (2000): Local Public Investment and Competition for a Firm, *Econometric Society World Congress 2000 Contributed Papers 1400*, Econometric Society.
- JACOBS, JANE (1969): *The Economy of Cities*, New York.
- KIYMAZ, KORAY AND LEON TAYLOR (2000): Competition for foreign direct investment when countries are not sure of site values, *International Review of Economics & Finance*. Bd. 9, 1, S. 53-68.
- KRUGMAN, P. (1991): *Geography and Trade*. Cambridge.
- KUCHINKE, BJÖRN UND SCHUBERT, JENS (2002): Beihilfen und Krankenhäuser, *Wirtschaft und Wettbewerb*. Nr. 7/8, S. 710-719.
- MIYAGIWA AND OHNO (2004): Foreign Monopoly and Tax Holidays, *Emory Economics 0416*, Department of Economics, Emory University, Atlanta.
- OATES, WALLACE E. (1972): *Fiscal Federalism*, New York.
- OATES, WALLACE E. AND ROBERT M. SCHWAB (1988): Economic Competition Among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing?, *Journal of Public Economics* 35, 333-354.
- SCHELLING, THOMAS C. (1980): *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Mass.

- SOUKUP, KARL (1995): Öffentliche Unternehmen und die Beihilfeaufsicht der EU: Wie Subventionen von der Europäischen Kommission beurteilt werden, Wien.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN AND SEBASTIAN JAENICHEN (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionswirkungen im Wettbewerb der Regionen, List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik 04, S. 313-327.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN AND JAENICHEN, SEBASTIAN (2003): Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik 52. Jg., Nr. 3, S. 399-419.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN AND SEBASTIAN JAENICHEN (2004): Towards the Conformity of Infrastructure Policy with European Laws - The Case of Government Aid for Ryanair, *Intereconomics*, vol. 39 (2004), 2, p. 97-101, Berlin.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN AND SEBASTIAN JAENICHEN (2005): Europäisches Wettbewerbsrecht im Konflikt mit nationalstaatlicher Steuerpolitik? – Eine Analyse am Beispiel der Maßnahme Salva Calcio, *Zeitschrift für Wettbewerbsrecht*, Heft 3 (2005), p. 260-275.
- TOBIN, JAMES (1978): A Proposal for International Monetary Reform, *Eastern Economic Journal* 4, 153-159.
- ULBRICH, HOLLEY HEWITT (2002): Economic Aspects of Business Tax Incentives. Clemson University, Electronic Source: www.cas.sc.edu
- VERNON, RAYMOND (1971): *Sovereignty at Bay: The Multinational Spread of U.S. Enterprises*. New York.
- WELFENS, PAUL, J. J. (1995): *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*. Heidelberg.
- WILDASIN, DAVID E. (1989): Interjurisdictional Capital Mobility: Fiscal Externality and a Corrective Subsidy, *Journal of Urban Economics* 25, p. 193-212.
- WILSON, DOUGLAS J. (1999): Theories of Tax Competition, *National Tax Journal*, Vol. 52/2, p. 269-304.

II. Zur Rationalität unternehmens- und periodenindividueller Gestaltung von Standortpreisen durch Wirtschaftsförderung

Sebastian Jaenichen

1 Vorbemerkungen

Die unternehmensindividuelle Gestaltung von Steuerpreisen ist sowohl in Industrieländern als auch in Entwicklungsländern eine beliebte Besteuerungstechnik. Sie findet häufig anlässlich der Neugründung, Umsiedlung oder Niederlassung eines Unternehmens Anwendung und steht also im Zusammenhang mit unternehmerischer Investitionstätigkeit. Im Zuge von Wirtschaftsförderprogrammen eingesetzte Investitionszuschüsse, Ansiedlungsprämien und Steuerbefreiungen werden dabei nicht nur unternehmens-, sondern auch periodenindividuell gewährt. Dies führt zu steuerlicher Diskriminierung und damit zur Durchbrechung von Prinzipien gerechter Besteuerung (horizontale Steuererechtigkeit), wodurch der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlicher Finanzpolitik gefährdet wird. Konzentriert man sich auf die Periodenindividualität der Steuerpreise, wird ein bestimmtes Muster der Gewährung von Rabatten auf den allgemeinen Steuerpreis sichtbar. Unternehmen erhalten häufig in einer frühen Phase ihrer Existenz, also nach Gründung oder Errichtung von Produktionsanlagen, zeitlich begrenzt öffentliche Finanzhilfen in Form von Steuererleichterungen oder Ansiedlungssubventionen. Danach steigt die effektive Steuerbelastung von einem niedrigen Begünstigungsniveau in den ersten Perioden einer standortgebundenen Produktionsaktivität im Laufe der Zeit auf das ortsübliche allgemeine Steuerpreisniveau an. Diese beobachtbare Regelmäßigkeit verwundert insofern, als weder die begünstigten Unternehmen noch die Wirtschaftsförderung betreibende öffentliche Hand eine Präferenz für eine bestimmte zeitliche Struktur des Standortleistungsaustausches haben sollte. Wenn nämlich beide, Standort und Unternehmen, die gleichen Zeitpräferenzen zu Grunde legen, sollten sich keine dieser typischen Verlaufsformen der effektiven Steuerbelastungen zeigen, sondern eher einheitliche, dauerhafte Steuerrabatte ausgehandelt werden¹. Dies sollte schon deshalb geschehen, weil die so gewonnene Konstanz der individuellen Effektivsteuersätze dem begünstigten Unternehmen zu einer besseren Planbarkeit der Standortkosten verhilfe.

Es ist daher wichtig zu fragen, ob die mit perioden- und unternehmensindividuellen Steuerpreisen bewirkten Wettbewerbsverzerrungen als notwendiges

¹ Andernfalls, wenn unterschiedliche Diskontraten zu Grunde liegen, beispielsweise eine höhere Gegenwartspräferenz beim Investor anzunehmen ist, könnte dies freilich eine Übereinkunft begründen, in der die durchschnittliche Steuerlast anfangs gering ist und von Besteuerungsperiode zu Besteuerungsperiode wächst.

Übel einer im Übrigen auf Effizienzgewinne zielenden Finanzpolitik hingenommen werden sollten. Tendenziell mobilere Unternehmen werden nämlich aufgrund ihrer tendenziell häufigeren Standortwechsel öfter in den Genuss von Ansiedlungsrabatten auf den allgemeinen Steuerpreis kommen, wodurch sie einen Wettbewerbsvorteil gegenüber immobileren Branchen genießen. Insofern führt das beschriebene zeitliche Muster staatlicher Wirtschaftsförderaktivität selbst dann zu Wettbewerbsverzerrungen, wenn jedes Unternehmen in den Genuss der staatlichen Hilfen kommen kann².

In der Literatur werden Steuerrabatte für Unternehmen, die, sei es bei Gründung einer Tochterunternehmung, sei es bei einer größeren Investitionsmaßnahme, eine bindende Standortentscheidung treffen, wohl seit HAMADA (1966), spätestens jedoch seit dem Beitrag von DOYLE und WIJNBERGEN (1984) als Ergebnisse eines Verhandlungsprozesses zwischen Standortanbietern und -Nachfragern gedeutet. Während Doyle und Wijnbergen ganz auf die zwei strategischen Parameter Steuerpreis und Höhe der standortgebundenen versunkenen Investitionen fokussieren, wobei vollständige Information über die Standortqualität unterstellt wird, betrachtet der vorliegende Beitrag den Einfluss von Standortqualität auf und die Rolle von Qualitätsunsicherheit für den Tauschprozess zwischen Investor und Standort. Dazu wird zunächst ein einfaches Modell skizziert, das sich in seinen Grundzügen an BOND und SAMUELSON (1986) anlehnt. Dadurch soll die ökonomische Logik von Wirtschaftsförderung, die anfängliche Rabatte auf den allgemeinen Steuerpreis gewährt oder Ansiedlungssubventionen zahlt, erhellt werden. Des Weiteren wird der Einfluss der Modellannahmen auf konkrete Verteilungs- und Wohlfahrtseffekte solcher Wirtschaftsförderpolitik ergründet. In einem abschließenden Abschnitt wird die Relevanz der Modellaussagen diskutiert.

2 Standortentscheidungen bei unbekannter Standortproduktivität

Wir betrachten ein Unternehmen, das für den Weltmarkt produziert und dafür Investitions- und Produktionsaktivitäten an einem von zwei möglichen Standorten, im Inland (I) oder im Ausland (A), durchführen muss. Produziert wird in zwei Zeiträumen (1 und 2), wobei das Unternehmen jeweils zu Beginn einer Periode eine Standortentscheidung trifft. Aus Sicht des Unternehmens kann das Ausland entweder günstige (H) oder ungünstige (L) Standortfaktoren besitzen, was die Produktivität und den Bruttogewinn des Unternehmens dort bestimmt. Zu diesen Standortfaktoren können insbesondere solche Determinanten der Standortqualität zählen, die für das Unternehmen vor der Aufnahme seiner Produktionsaktivität nicht mit Sicherheit bestimmbar sind. Es sei unterstellt, dass die Standortbedingungen im Ausland Erfahrungsgutcharakter haben, also

² Man möchte meinen, dieser Einwand gegen Standortentscheidungen begleitende Steuerrabatte setze voraus, dass es überhaupt Wettbewerb zwischen Branchen gebe. Selbst wenn jedoch intersektoraler Wettbewerb nicht beobachtet werden kann, verzerren staatliche Investitionshilfen für mobile oder exportorientierte Unternehmen die Investitionsentscheidungen der Anleger und mindern so die Effizienz der Kapitalallokation.

der Einfluss der Standortfaktoren auf die Rentabilität der Investition nach Anlauf der Produktion beobachtbar ist. Das Ausland besitzt seinerseits private Information über die Qualität seiner Standortfaktoren. Aufgrund der Unfähigkeit zur glaubwürdigen Selbstbindung der mit staatlicher Hoheitsgewalt agierenden ausländischen Steuerpolitik entsteht nach der Besiedlung des Auslandes durch das Unternehmen ein bilaterales Monopol. Das Unternehmen behält dabei die Drohooption, nach nur einer Produktionsperiode seine Produktionsaktivitäten ins Inland zu verlagern. Für die Standortalternative Inland kennt das Unternehmen die Determinanten der Investitionsentscheidung (Steuerpreis und Gewinn) und hat mithin sichere Kenntnis der Standortqualität. Es vergleicht etwaige im Ausland mögliche Gewinne mit einem sicheren Nettogewinn (G^I) im Inland in Höhe von

$$(1) \quad G^I = (1-t^I)Y^I + \delta(1-t^I)Y^I - K ,$$

wobei Y^I der in beiden Perioden gleiche Nettogewinn und $\delta \in (0,1)$ der die gemeinsame Zeitpräferenz³ repräsentierende Diskontfaktor ist. Mit t^I wird der sichere und für alle Perioden gleiche Preis für den Produktionsfaktor Standort im Inland bezeichnet. K bezeichnet die standortgebundenen versunkenen Investitionen, die das Unternehmen zur Erzielung des Nettogewinns Y^I aufwenden muss. Die irreversiblen Investitionsgüter, die das Unternehmen errichtet, seien für alle betrachteten Standorte wertlos, wenn das Unternehmen die Produktionstätigkeit wieder einstellen sollte. Der standortgebundene Kapitaleinsatz zur Aufnahme der Produktionstätigkeit sei an Standorten jedweder Qualität (H, L) gleich hoch. Die Standortqualität hat aus Gründen der Einfachheit also nur Relevanz für die Outputleistung des Unternehmens. Zum Zeitpunkt der Investitionsplanung und Standortwahl sei die Entscheidungssituation des Unternehmens wie folgt gekennzeichnet. Der erwartete Bruttogewinn des Unternehmens ergibt sich im Ausland als

$$(2) \quad Y^A = \pi(Y_H^A) + (1-\pi)Y_L^A ,$$

wobei π die Wahrscheinlichkeit angibt, mit der das Unternehmen auf einen (produktiven) H-Standort trifft und $(1-\pi)$ für die Wahrscheinlichkeit steht, auf einen (weniger produktiven) L-Standort zu treffen. Aufgrund dieser Definition der Standortproduktivitäten soll gelten, dass $Y_H^A > Y^I$ und $Y_H^A > Y_L^A$ ist. Über das Verhältnis von Bruttogewinn in Inland und L-Ausland wird nichts Einschränkendes ausgesagt. Weil das Unternehmen davon ausgehen darf, nach einer Produktionsperiode im Ausland die dortigen Produktionsbedingungen und den erzielbaren Bruttogewinn zu kennen, wird es am Ende der ersten Periode

³ Es sei nochmals darauf hingewiesen, dass die folgende Modelldarstellung den Einsatz ansiedlungsbegleitender Wirtschaftsförderung in Gestalt von Steuerkrediten erklärt, die trotz gleicher Zeitpräferenz von Kreditor und Debitor, von Staat und Investor, von Standort und Unternehmen existiert.

eine neue Standortentscheidung mit einer besseren Informationsbasis treffen. Es wird zu entscheiden haben, ob es im Ausland verbleibt oder seine Produktionsanlagen ins Inland verlegt, wobei es neuerlich bindende Investitionen in Höhe von K vornehmen müsste. Am Beginn des zweiten Produktionszeitraumes wird das Unternehmen (sofern es sich an einem L-Standort befindet) annahmegemäß einen Standortwechsel erwägen und seine Gewinnerzielungsmöglichkeiten im Ausland mit dem bekannten Nettogewinn im Inland vergleichen. Letzterer ergibt sich nun als

$$(3) \quad G_2^I = (1-t^I)Y^I - K \quad \text{mit } G_2^I > 0,$$

wobei der Index 2 indiziert, dass es sich um den Nettogewinn aus der Produktionsaktivität im zweiten Produktionszeitraum handelt. Der Vergleich mit dieser Alternative zum Verbleib im Ausland determiniert das Ergebnis der Verhandlung zwischen dem Ausland und dem Unternehmen über den Standortpreis t_2^A , den das Unternehmen im zweiten Produktionszeitraum im Ausland entrichten muss.

2.1 Maximale Steuerpreise im zweiten Produktionszeitraum

Für das Ausland nehmen wir an, dass es seine Erlöse aus dem Verkauf von Standortdiensten maximiert (Leviathanbesteuerung⁴) und in jeder Periode einen eigenen Standortpreis festsetzen kann. Dass Unternehmen wird sich für einen Verbleib im Ausland entscheiden, wenn sein Nettogewinn dort mindestens dem Nettogewinn, den ein Standortwechsel ins Inland eintrüge, entspricht. Diese Bedingung ist erfüllt, wenn

$$(4) \quad (1-t_2^A)Y_2^A \geq (1-t^I)Y^I - K^I \quad \text{also} \quad (1-t_2^A)Y_2^A \geq G_2^I.$$

Weil das Ausland sein Steueraufkommen zu maximieren trachtet, wird es im zweiten Zeitraum einen Steuersatz wählen, der das Unternehmen gerade noch zum Verbleib anhält. Dieser maximale Steuersatz hängt hier von der Eignung des Aus- und Inlandes für die Produktionsaktivität des Unternehmens und vom (fixen) inländischen Standortpreis ab. Je günstiger die Standortbedingungen des Inlandes im Vergleich zum Ausland sind, desto geringer ist der maximale Steuersatz. Er ergibt sich in Folge einer trivialen Umformung der obigen Ungleichung (4) als

$$(5) \quad t_2^{A,\max} = 1 - \frac{G_2^I}{Y_2^A} \quad \text{mit } t_2^{A,\max} < 1 \quad \text{wegen } G_2^I > 0.$$

⁴ Vgl. zum Konzept der Leviathanbesteuerung Brennan und Buchanan (1980).

Dieser maximale Steuersatz des Auslandes in Periode 2 ist umso höher, je günstiger die ausländischen Standortbedingungen sind. Insbesondere gilt wegen $Y_H^A > Y_L^H$, dass $t_{2H}^{A,\max} > t_{2L}^{A,\max}$.

Es sei nun angenommen, dass die Produktionsbedingungen im Ausland günstiger genug sind, dass ein positiver maximaler Zweitperiodensteuerpreis unabhängig davon möglich ist, ob es sich beim Ausland um einen L- oder H-Standort handelt. Es gilt also $1 > t_{2H}^{A,\max} > t_{2L}^{A,\max} > 0$ was voraussetzt, dass ebenso gilt $Y_H^A > Y_L^A > G_2^I > 0$.

Weil das Ausland sein Steueraufkommen maximiert, ist der dort erzielbare Gewinn im zweiten Produktionszeitraum unabhängig von den ausländischen Standortbedingungen. Es gilt also, dass $G_2^A = G_2^I$. Ein den sicheren Gewinn beim Standortwechsel ins Inland übersteigender ausländischer Gewinn wird vom Ausland abgabepolitisch marginalisiert. Das Unternehmen trifft eine Standortentscheidung zu Gunsten des Auslandes, falls der zu Beginn des ersten Produktionszeitraumes erwartete Gewinn dort den sicheren inländischen Gewinn des gesamten Produktionszeitraumes übersteigt, was sich als

$$(6) \quad \pi(1-t_1^A)Y_H^A + (1-\pi)(1-t_1^A)Y_L^A + \delta G_2^I - K > G^I \text{ beschreibt.}$$

2.2 Maximale Standortpreise im ersten Produktionszeitraum

Diese Bedingung beschränkt nun die Möglichkeit des Auslandes zur Steuererhebung in der ersten Periode. Falls das Ausland bis zum Investitionszeitpunkt terra incognita bleibt und keine glaubwürdigen Qualitätssignale sendet, beschreibt sich der maximale Standortpreis, den es fordern kann, durch Umformung obiger Formel (6) als

$$(7) \quad t_1^{A,\max} = 1 - \frac{K - \delta G_2^I + G^I}{\pi Y_H^A + (1-\pi)Y_L^A}.$$

Das Ausland wird, falls es sich für einen H-Standort hält, seine Besteuerungsmöglichkeit im ersten Produktionszeitraum durch die Bedingung $(1-t_{1H}^A)Y_H^A + \delta G_2^I - K > G^I$ beschränkt sehen und wählt folglich einen maximalen Erstperiodenstandortpreis von

$$(8) \quad t_{1H}^{A,\max} = 1 - \frac{K - \delta G_2^I + G^I}{Y_H^A}.$$

Gleichung (8) verdeutlicht nebenbei, dass der Standortpreis des Auslandes, den das Unternehmen im ersten Produktionszeitraum höchstens zu zahlen bereit ist, negativ von der Höhe der irreversiblen Investitionsaufwendungen K ab-

hängt. Dieser maximale Steuerpreis im ersten Produktionszeitraum bei (Standort-) Qualitätssicherheit des Unternehmens ist wegen $Y_H^A > Y_L^A$ höher als bei Ansiedlung an einem sicheren L-Standort. Es gilt $t_{1H}^{A,\max} > t_1^{A,\max} > t_{1L}^{A,\max}$. Diese Einsicht erklärt uns das Phänomen besonders niedriger Standortpreise im ersten Produktionszeitraum (durch ansiedlungsbegleitende Wirtschaftsförderung) noch nicht.

Stellen wir uns das Ausland nun als eine Welt konkurrierender Standorte von unterschiedlicher und dem Unternehmen unbekannter Qualität vor. Da annahmegemäß Standorte aller Qualitäten (L, H) ihre Erlöse aus dem Verkauf von Standortdiensten zu maximieren trachten, kann sich ein H-Standort nicht identifizieren, indem er einen Standortpreis über- oder unterhalb von $t_{1L}^{A,\max}$ fordert. Trivialerweise wird er im ersten Fall nicht besiedelt und im zweiten Fall unterboten, indem ein L-Standort eben einen geringeren Standortpreis festlegt. Der H-Standort muss unter Informationsgesichtspunkten eine Standortpreispolitik betreiben, die ein L-Standort nicht kopieren kann. Die Möglichkeit zu solcher Politik führt zu einem Trenngleichgewicht auf dem Standortmarkt. Ein Trenngleichgewicht in Form höherer Steuersätze am H-Standort ($t_{1H}^{A,\max} > t_{1L}^{A,\max}$) ergibt sich nur bei vollständiger Information aller Beteiligten, die hier annahmegemäß erst nach der Besiedlung eines ausländischen Standortes durch das Unternehmen erreicht wird. Unter den Bedingungen asymmetrisch verteilter Information über die gebotene Standortproduktivität kann ein Trenngleichgewicht durch das Ermitteln unterschiedlicher niedrigstmöglicher Steuerpreise an H- und L-Standorten erreicht werden.

2.3 Minimale Standortpreise im ersten Produktionszeitraum

Wie leicht einzusehen ist, kann sich ein H-Standort bei Qualitätsunkenntnis des Investors nicht identifizieren indem er einen höheren Steuerpreis wählt als der L-Standort, weil diese Preispolitik vom L-Standort initiiert werden würde. Wenden wir uns nun etwaigen Mindest- oder Niedrigststeuerpreisen (der ersten Produktionsperiode) zu. Da wir bislang angenommen haben, dass die Ansiedlung des Unternehmens dem Ausland keinerlei Kosten verursacht und sich H- und L-Standorte hierin auch nicht unterscheiden, liefert eine Betrachtung des Durchschnittspreises der öffentlichen Infrastruktur vor und nach erfolgter Ansiedlung keinen Hinweis auf die Mindestpreise. Stattdessen nehmen wir an, dass jeder Typ von Ausland eine Wirtschaftsförderpolitik unter der Restriktion nihil nocere verfolgt, so dass der Gegenwartswert zusätzlicher Steuereinnahmen durch die Ansiedlung positiv sein muss. Dies beschreibt sich als

$$(9) \quad T_i^A = T_{1i}^A + T_{2i}^A = (t_{1i}^A + \delta_{2i}^A) Y_i^A > 0 \text{ mit } i \in L, H.$$

Während also oben bei der Ermittlung der maximalen Steuerpreise die ‚willingness to pay‘ des standortnachfragenden Unternehmens ermittelt wurde, geht es jetzt um die ‚willingness to accept‘ des Standortanbieters. Der niedrigste

vom Ausland akzeptierte Steuerpreis führt zu einem Steueraufkommen von Null. Durch eine triviale Umformung der voranstehenden Beziehung (9) und Einsetzen von Beziehung (5) findet sich der minimale Standortpreis für einen H-Standort im ersten Produktionszeitraum als

$$(10) \quad t_{1H}^{A,\min} = -\delta_{2H}^A = \delta \left(\frac{G_2^I}{Y_H^A} - 1 \right).$$

Der minimale Standortpreis eines L-Standortes für den ersten Produktionszeitraum ergibt sich analog. Er ist wegen $Y_H^A > Y_L^A$ an einem H-Standort niedriger als an einem L-Standort. Anders gewendet kann der H-Standort eine höhere Ansiedlungsprämie anbieten, als der L-Standort. Dieser Preisvorteil ermöglicht eine Selbstidentifikation des Standortes mit den produktiveren Standortfaktoren. Für die Wirtschaftsförderung bedeutet hohe Standortproduktivität also die Bereitschaft zur Gewährung tendenziell höherer Steuerrabatte oder Ansiedlungsprämien. Wenn die Standorte also ausreichende Kenntnis über ihre Standortqualität, die Produktivität ihrer Standortfaktoren, besitzen, kann Wettbewerb unterschiedlich produktiver Standorte um Ansiedlung zu einer verbesserten Raumallokation von Unternehmen führen. Dies setzt die Freiheit der Standorte zur perioden- und unternehmensindividuellen Gestaltung ihres Standortpreises voraus. Die hier nicht weiter beachtete unternehmensindividuelle Besteuerung ist aus zwei Gründen unverzichtbar für die Nutzung eines föderalen Steuersystems als Signalinstrument zur räumlichen Investitionslenkung. Zum einen müssen unterschiedlich „alte“ Unternehmen unterschiedlich besteuert werden. Dadurch wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die Unternehmen erst nach einer bestimmten Nutzungsdauer der lokalen Standortfaktoren deren Produktivität zuverlässig beurteilen können. Zum anderen ergibt sich unternehmensindividuelle Besteuerung aus der unterschiedlichen Ausrichtung der Standortfaktoren, so dass jeder Standort aus Sicht verschiedener Unternehmen ein L- oder H-Standort sein kann⁵.

2.4 Periodenindividualität der Standortpreise

Aus den Modellüberlegungen leitet sich ein dem Ansiedlungswettbewerb zu verdankendes Interesse der Standorte an periodenspezifischen Standortpreisen ab. Es wurde soeben gezeigt, dass die Standorte in gegenseitiger Unterbietung einen möglichst niedrigen Erstperiodenpreis für ihre Standortleistungen wählen, der umso niedriger sein mag, je höher die Erlöse aus der Beherbergung des Unternehmens im zweiten Zeitraum sind. Hier ist die Periodenindividualität im Auseinanderfallen von willingness-to-accept der Standorte (erster Zeitraum) und willingness-to-pay der Unternehmen (zweiter Zeitraum) zu suchen. Daneben lässt sich zeigen, dass die Zahlungsbereitschaft des Unternehmens für

⁵ Während sich Dubai bei der Suche nach einem Standort zur Meerwasserentsalzung augenscheinlich besser eignet als Zittau, muss diese offensichtliche Überlegenheit des einen Standortes bei der Produktion anderer Güter (z. B. Bibeln) keineswegs auftreten.

die Standortfaktoren im Zeitverlauf ansteigt, was unter der Annahme steueraufkommensmaximierender Standorte zu steigenden Standortpreisen führt. Zu dieser Einsicht verhilft ein Vergleich von $t_1^{A,\max}$ und $t_2^{A,\max}$. Durch Einsetzen der für die maximalen Preise eines H-Standortes gefundenen Beziehungen (5) und (8) und unter Berücksichtigung der Beziehungen (1) und (3) findet sich nach einigen Kürzungen

$$(11) \quad t_{2H}^{A,\max} - t_{1H}^{A,\max} = \frac{K + \partial K}{Y_H} > 0.$$

Beziehung (11) zeigt nun, dass die Notwendigkeit standortgebundene Investitionen vorzunehmen, zu im Zeitverlauf steigenden Zahlungsbereitschaften für einen bestimmten Standort als Produktionsstätte führt. Auch die Relevanz dieses Ergebnisses lässt sich mit beobachtbarer Wirtschafts- und Finanzpolitik bekräftigen.

3 Verteilungs- und Wohlfahrtswirkungen jurisdiktionellen Wettbewerbs mit Steuerrabatten und Ansiedlungssubventionen

3.1 Verteilungswirkungen

Die Analyse der Entscheidungssituation eines ansiedlungswilligen Unternehmens, das zwischen Standorten in einer bekannten und einer unbekanntem Welt wählen kann, lässt Aussagen über die Entlohnung der Anbieter des Produktionsfaktors Standort zu. Die Aufteilung des Bruttogewinns zwischen Standort und Unternehmen erfolgt im Inland, welches keine diskretionäre Steuerpolitik betreibt, nach Maßgabe des dort gültigen Standortpreises t' . Dieses Verteilungsergebnis stellt sich unter der Bedingung $t_1^{I,\max} < t_{1H}^{A,\min} < t_{1L}^{A,\min}$ ein. Annahmegemäß ist die Modellwelt jedoch so beschaffen, dass das Ausland sowohl mit günstiger (H-) als mit ungünstiger (L-) Beschaffenheit seiner Standortfaktoren attraktiv genug ist, dass es in der zweiten Produktionsperiode positive Standortpreise erheben kann. Deshalb wird es mit negativen Standortpreisen im ersten Produktionszeitraum einen Wechsel des Unternehmens ins Ausland herbeiführen können.

Die Höhe des Standortpreises, den ein H-Standort nach einem fiskalischen Ansiedlungswettbewerb mit einem L-Standort gegenüber dem Unternehmen durchsetzen kann, wird durch $t_{1L}^{A,\min}$ bestimmt. Je näher $t_{1H}^{A,\min}$ und $t_{1L}^{A,\min}$ beieinander liegen, umso geringer ist der mögliche Steuerertrag. Dieser wird also vom Qualitäts- bzw. Produktivitätsvorsprung des Bündels an Standortfaktoren mit H-Qualität gegenüber einem konkurrierenden Bündel mit L-Qualität be-

stimmt⁶. Dass dieser Produktivitätsvorsprung des H-Standortes branchenabhängig ist, kann als ein Grund für das Interesse der Standorte an branchenmäßiger Ausrichtung und Spezialisierung der Wirtschaftsförderung aufgefasst werden.

Neben der Intensität der Standortkonkurrenz hängt die Besteuerungsmacht eines H-Standortes von der generellen Zahlungsbereitschaft des Unternehmens für ausländische Standorte ab. Diese wird, wie Gleichung (8) zeigt, nicht nur von den erwarteten Standortqualitäten, sondern auch von der inländischen Standortqualität und den standortgebundenen Investitionen bestimmt.

Einfluss auf die Verteilungssituation zwischen Standort und Unternehmen besitzt, wie Gleichung (8) illustriert, die standortgebundene Investitionshöhe K . Sie zeigt, dass mit sinkenden versunkenen Kosten auch die Besteuerungsmacht des Auslandes nachlässt. Die Zahlungsbereitschaft des Unternehmens für einen Standort im Ausland ist umso niedriger, je höher der standortgebundene Investitionsaufwand ist und je höher die Gewinnaussichten im Inland sind. Auch diese beiden Entscheidungsparameter variieren von Unternehmen zu Unternehmen und sind so ebenfalls ein wichtiger Grund für das Interesse der Standorte an unternehmensindividueller Gestaltung von ansiedlungsbegleitender Wirtschaftsförderung.

3.2 Allokationswirkungen

In Anlehnung an JAENICHEN (2006) kann die wohlfahrtsmehrende Wirkung der fiskalischen Offenlegung der Standortqualität durch Ansiedlungswettbewerb modellhaft gemessen werden. Dazu ist lediglich die Gesamtwohlfahrt einer Welt mit fiskalischer Herstellung eines Trenngleichgewichts auf dem Standortmarkt zu vergleichen mit einer Welt, in der Ansiedlungen aus Unkenntnis der Investoren über die gebotene Standortproduktivität zufällig erfolgen. Die Wohlfahrt ersterer Welt mit Ansiedlungssubventionen W_S ergibt sich als

$$(12) \quad W_S = Y_H - K.$$

Wenn das Unternehmen keine Qualitätssignale, die Rückschlüsse auf die Produktivität der Standortfaktoren zulassen, erhält, wird es sich entweder im Inland oder (unorientiert) im Ausland niederlassen und dort nur zufällig auf einen H- oder L-Standort treffen. Im ersteren Fall ergibt sich die Gesamtwohlfahrt als

$$(13) \quad W = Y_I - K.$$

⁶ Vgl. für ein ähnliches Ergebnis eines fiskalischen Ansiedlungswettbewerbes unter Berücksichtigung positiver Ansiedlungseffekte zu Gunsten der Standortbevölkerung JAENICHEN (2006).

Wegen $Y_H^A > Y^I$ ist $W_S > W$. Für den Fall der Entscheidung zu Gunsten eines ausländischen Standortes bestimmt der Zufall, ob sich das Unternehmen an einem H- oder L-Standort niederlässt. Die Wahrscheinlichkeit auf einen H-Standort zu treffen, hängt nun plausiblerweise vom Anteil der H-Standorte r_H an der Gesamtheit der Standortalternativen ab. Auf einen L-Standort trifft das Unternehmen mit der Wahrscheinlichkeit r_L , wobei $r_L = 1 - r_H$ betrage. Die erwartete Gesamtwohlfahrt nach einer solchen zufallsbeeinflussten Ansiedlungsentscheidung beträgt

$$(14) \quad W_e = r_H Y_H + r_L Y_L - K.$$

Für alle $r_L > 0$ ist $W_S > W_e$. Es zeigt sich daher, dass eine Orientierung stiftende Finanzpolitik, die temporäre Steuervergünstigungen bzw. Ansiedlungsrabatte gewährt, auch positive Wohlfahrtswirkungen hat. „Auch“, weil ein überwiegender Teil der Steuerwettbewerbssliteratur im Ansiedlungswettbewerb der Jurisdiktionen mit Instrumenten der Wirtschaftsförderung eine Unterminierung der staatlichen Fähigkeit des Zugriffes auf Einkommen und Vermögen seiner (mobilen) Staatsbürger bewirkt. Dies führte dann zu einer wohlfahrtsschädlichen Unterversorgung mit öffentlichen Gütern. Nach dieser Sichtweise bewirkt finanzwirtschaftlicher Ansiedlungswettbewerb allenfalls wegen seiner disziplinierenden Wirkung auf den steuerlichen Zugriff und die damit verbundenen Zusatzlasten eine Allokationsverbesserung. Der hier dargestellte Wohlfahrtsgewinn durch finanzwirtschaftlichen Ansiedlungswettbewerb entsteht jedoch aus der Herbeiführung einer sozial günstigeren Siedlungsentscheidung.

4 Anwendung und Diskussion

Standorte können durch gezielte Wirtschaftsförderung Standortpreise peripoden- und unternehmensindividuell gestalten und sich so eines finanzwirtschaftlichen Signalinstrumentes, das Informationen über die Standortproduktivität liefert, bedienen. Auf diese Möglichkeit weisen bereits STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2003) hin. Sie modellieren diesen Preismechanismus dabei allgemeiner als im vorliegenden Beitrag, indem sie auf die heterodoxe Teilung der Welt in bekannte (Inland) und unbekannte (Ausland) Standorte verzichten. Dafür gelingt es mit diesem Beitrag, eine konsequentere Darstellung der Ergebnisse eines sequentiellen Verhandlungsprozesses zwischen Standortanbieter und Standortnachfrager über den Standortpreis zu liefern. Das Ergebnis bleibt von diesen Modelleigentümlichkeiten unberührt.

Die öffentliche Haushalts- und Steuerpolitik vermag Produktionsstandorten in einer Welt Standortqualität zuzumessen, in der das Wissen über die Günstigkeit von Standorten nur lokal verfügbar ist. Dieses Ergebnis wird umso überzeugender, wenn man Standortqualität nicht nur als Erfahrungsgut (STEINRÜCKEN und JAENICHEN, 2003), sondern auch als Vertrauensgut (JANEBA,

2000) ansieht. Schließlich zeigen Industriestandorte mit einem niedrigen Standortpreis im ersten Zeitraum auch ihre Gewilltheit an, einem geförderten Unternehmen nicht nur natürliche und technische, sondern auch institutionelle Standortfaktoren in einer Qualität liefern zu wollen, die keinen Abwanderungsanreiz zulässt. So zeigen STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2006), dass Wirtschaftsförderung auch als Instrument der politischen Selbstbindung fungieren kann. Institutionelle Standortfaktoren, die politisch gestaltbar sind und das Unternehmen materiell betreffen können, sind dann nur eingeschränkt ohne Selbstschädigung des Standortes zum Schaden des Unternehmens einsetzbar.

Die Modelldarstellung legt nahe, dass das Steuergeschenk bzw. die Ansiedlungsprämie hoch genug sein muss, damit die standortgebundenen, irreversiblen Investitionen überhaupt getätigt werden. Dies entspricht einem Ergebnis von DOYLE und WIJNBEGEN (1994, S. 220). Es erscheint nun interessant zu fragen, ob die EU-Beihilferegeln im Lichte dieser Überlegung nicht ex post rationalisiert werden können. Die Beihilferegeln definieren Förderhöchstgrenzen für staatliche Investitionszuschüsse bei größeren Investitionsprojekten privater Unternehmen⁷. Da die meisten Investitionsentscheidungen auch eine Standortentscheidung beinhalten, könnte nun die Förderhöchstgrenze als Grenze für den irreversibel standortgebundenen Teil des geförderten Investitionsprojektes angesehen werden. Unter der Annahme, dass die Standorte völlig unfähig zur glaubwürdigen Bindung an einen konkreten Standortpreis sind, ist die Förderhöchstgrenze sogar eine logische Höchstgrenze für diesen irreversiblen Teil einer Investition.

Selbst wenn die steuerliche Zugriffsmöglichkeit auf die Unternehmensgewinne wegen hoher Mobilität (niedriges K) gering sind, geht der die Standortqualität offenbarende Wettbewerbsmechanismus nicht verloren. Schließlich entsteht mit den Arbeitsplätzen ein abgeleitetes Steueraufkommen, welches die tendenziell immobilen Jobinhaber entrichten. Eine wettbewerbliche Entlohnung der Jobinhaber nach dem Wertgrenzprodukt am produktiveren H-Standort führt zu höheren steuerlichen Bemessungsgrundlagen der Einkommensteuer und, wenngleich indirekter, auch der Konsumsteuern. Dies setzt freilich voraus, dass Standortproduktivität und Arbeitsproduktivität positiv miteinander korreliert sind. Auch die Annahme der Leviathanbesteuerung ist unschädlich für die Anwendbarkeit der Modellaussagen. Wenn alle Standorte gängige proportionale Gewinnbesteuerung betreiben, das Steueraufkommen jedoch auch für selektive Begünstigung (state aid) verwenden, kann der produktivere Standort höhere beihilfenäquivalente Leistungen zu Gunsten des Unternehmens erbringen.

⁷ Förderhöchstgrenzen können in Abhängigkeit von Investitionssumme, Branche, Region oder Dringlichkeit variieren. Für Investitionszulagen in den neuen Bundesländern ist der (aus allen öffentlichen Förderprogrammen) kumulierte staatliche Anteil auf 35 Prozent begrenzt. Vgl. Entscheidung der Kommission vom 2.4.2003 in N 641/2002 (ABl. C 186 vom 6.8.2003, S.18).

Es ließe sich gegen eine Anwendung dieser Rationalitätsprüfung ansiedlungs-
begleitender Wirtschaftsförderung auf die ostdeutsche Wirtschaftsförderpraxis
einwenden, dass der Signalmechanismus von fiskalischer Äquivalenz abhängig
ist und durch etwaige Finanzausgleiche beschädigt wird. Wenn einem produk-
tiven H-Standort sämtliche Steueraufkommensgewinne durch horizontale oder
vertikale interjurisdiktionelle Transfers verloren gehen, verschließt sich die
Möglichkeit zur Herstellung eines Trenngleichgewichts völlig. Die Grenzbelas-
tung von Steueraufkommensgewinnen führt im deutschen Länderfinanzaus-
gleich zwar nicht zu einem völligen Verlust der Gewinne für den wirtschafts-
fördernden Standort, jedoch ist sie sehr hoch. Dies dürfte die Möglichkeit, Wirt-
schaftsförderung als allokatonsverbessernden Signalmechanismus einzusetzen,
stark einschränken. Daraus ergibt sich aber keine Begründung für eine Unter-
bindung von ansiedlungsbegleitender Wirtschaftsförderung in Föderalstaaten
mit interjurisdiktionellen Finanzausgleichen.

Auch wenn es den Standorten in ihren Wirtschaftsförderinitiativen aufgrund
stark nivellierender Finanzausgleiche nur um Arbeitsplätze und nicht, wie im
Modell, um Steueraufkommen geht, erklärt und legitimiert das Modell ansied-
lungsbegleitende Wirtschaftsförderung dennoch. Wenn nämlich die Zahlungs-
bereitschaft eines Standortes von der diskontierten Gesamtlohnsumme, die lo-
kal aufgrund der ansiedlungsbedingten Jobmehrung anfällt⁸, abhängt, wird die
Zahlungsbereitschaft eines H-Standortes dann höher ausfallen, wenn Standort-
produktivität und Arbeitsproduktivität positiv korreliert sind⁹.

⁸ Dies ist plausibel, wenn Politiker vom Wähler für ansiedlungsbedingt verbesserte Ein-
kommenschancen belohnt werden und diese Belohnung von den realen Erfolgsaussichten
des durch Wirtschaftsförderung für den Standort gewonnenen Arbeitgebers abhängt.

⁹ Technisch gesprochen entspräche dies einer Kreuzproduktionselastizität größer Null.
Wenn also die partielle Produktionselastizität des Standortes zunimmt (z. B. durch Wech-
sel von L- zu H-Standort), erhöht sich die partielle Produktionselastizität des Faktors Ar-
beit.

Literatur

- AKERLOF, GEORGE A. (1970): The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, LXXXIV, S. 488-500.
- BOND, ERIC W. und LARRY SAMUELSON (1986): Tax Holidays as Signals, in: *American Economic Review*, 76(4), S. 820-826.
- BRENNAN, GEOFFREY und JAMES M. BUCHANAN (1980): *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*, Cambridge.
- DOYLE, CHRIS und SWEDER VAN WIJNBERGEN (1994): Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, in: *International Tax and Public Finance*, 3, S. 211-225.
- HAMADA, KOICHI (1966): Strategic Aspects of Taxation on Foreign Investment Income, in: *Quarterly Journal of Economics*, Bd. 80, Nr. 3, S. 361-375.
- JAENICHEN, SEBASTIAN (2006): Ansiedlungssubventionen als Instrument räumlicher Investitionslenkung, in: *Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene: theoretische Analysen und praktische Beispiele*, Ilmenau, S. 101-130.
- JANEBA, ECKHARD (2000): Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat, in: *American Economic Review*, 90/5; S. 1508-1519.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und SEBASTIAN JAENICHEN (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionwirkungen im Wettbewerb der Regionen, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* Heft 04, S. 313-327.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und JAENICHEN, SEBASTIAN (2003): Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 52. Jg., Nr. 3, S. 399-419.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und SEBASTIAN JAENICHEN (2006): Politisches Risiko als Investitionsproblem und wirtschaftspolitische Implikationen, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Bd. 55, 2, S. 230-243.
- WEINGAST, BARRY R. (1995): The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, in: *Journal of Law, Economics and Organization* 11, S. 1-31.

III. Werbeverhalten bei Preisregulierung – Theoretische Zusammenhänge und wechselseitige Einflüsse

Torsten Steinrücken

1. Preisregulierung und Werbung

In modernen Gesellschaften ist es nahezu unmöglich, einen Tag ohne Werbung zu erleben. Aus Sicht der werbenden Unternehmen ist dies eine Möglichkeit Kunden zu gewinnen und hierdurch Umsätze und Gewinne zu steigern¹. Es stellt sich allerdings die Frage, ob bei der Abwägung ob Unternehmen aus Wohlfahrtsgesichtspunkten preisreguliert oder subventioniert werden, nicht auch die Auswirkungen auf den Aktionsparameter Werbung in Blick genommen werden sollten. Denn neben dem Preis ist Werbung ein weiterer absatzpolitischer Aktionsparameter, der von Unternehmen zur Gewinnsteigerung eingesetzt werden kann. Greift die Theorie der Monopolregulierung zu kurz, wenn sie sich lediglich auf die Preisregulierung konzentriert? Beeinflusst eine Preisregulierung nicht auch das Werbeverhalten von Unternehmen? Und wenn ja, in welcher Weise? Diesen Fragen wird im Folgenden nachgegangen; zunächst werden jedoch zwei Beispiele von Werbekampagnen von regulierten bzw. subventionierten Unternehmen dargestellt, die Anstoß in der Öffentlichkeit erregten.

Der Bundesrechnungshof kritisierte 2005 eine seit Oktober 2003 laufende Anzeigenkampagne der staatlich subventionierten Deutschen Steinkohle AG², in der unter anderem von Rocksänger Marius Müller-Westernhagen und Fußballtrainer Otto Rehhagel für eine höhere Akzeptanz des deutschen Bergbaus geworben wird. Die Prüfer des Bundesrechnungshofs bemängelten, dass die Anzeigenkampagne nicht durch den Zweck der staatlichen Zuwendungen gedeckt war und auch nicht den Grundsätzen der Notwendigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit entsprach³.

¹ „Ohne Werbung wäre ich heute Millionär“ PAUL GETTY, Milliardär. „Ohne Werbung Geschäfte machen, ist so, als winke man einem Mädchen im Dunkeln zu. Man weiß zwar, was man will, aber niemand sonst.“ STUART HENDERSON BRITT.

² Die Subventionen des Bundes für den Steinkohlebergbau schlagen mit einem Anteil von fast 30% an den Subventionen für die gewerbliche Wirtschaft insgesamt zu Buche. Allein seit 1980 sind in diesen Bereich rund 100 Milliarden Euro geflossen. Der größte Teil der Subventionen diente dazu, die deutsche Steinkohle künstlich wettbewerbsfähig zu halten. Dazu wurde die Differenz zwischen den hohen Förderkosten für die deutsche Steinkohle und den um etwa 70% niedrigeren Preis der Importkohle durch Subventionen ausgeglichen. Vgl. UMWELTBUNDESAMT (2003), S. 1.

³ Vgl. FAZ vom 05.08.2005, Nr. 180, S. 11.

Aber nicht nur in Deutschland ist der angemessene Werbeumfang von Unternehmen unter staatlichem Einfluss umstritten, auch in den USA wird diese Frage diskutiert. So stand die Finanzierung des US Postal Teams, welches die Tour de France jahrelang dominierte, durch seinen Hauptsponsor in der Kritik, denn das nationale Postunternehmen US Postal Service hat einerseits eine staatlich garantierte Monopolstellung im Brieftransport und gab andererseits große Summen für Werbung aus⁴. In diesem Zusammenhang stellten amerikanische Medien die Frage, ob es einem staatlichem Monopolunternehmen erlaubt sein sollte, Werbeausgaben in dieser Höhe zu tätigen: „The USPS spent an estimated \$25 million to sponsor Armstrong’s Team at a time when the agency has bled money, begged for annual bailouts and, this past week, raised the price of a first-class stamp to 37 cents.“⁵.

2. Welche Parameter beeinflussen das Werbebudget von Unternehmen?

Um die eingangs aufgeworfenen Fragen zu beantworten, ob Werbemaßnahmen von Unternehmen unter Umständen ein wirtschaftspolitisches Eingreifen erfordern, wird zunächst anhand eines Modells dargestellt, von welchen zentralen Parametern die Werbeaktivität eines Unternehmens abhängt. Ein Unternehmen verfügt zumeist neben der Veränderung des Preises über weitere Möglichkeiten Einfluss auf die abgesetzte Menge an Produkten Einfluss zu nehmen⁶. Ein wichtiger Parameter ist hierbei der Umfang an Werbung. Zur formalen Veranschaulichung der Wirkungsweise der absatzpolitischen Instrumente greifen wir auf ein Modell von DORFMAN und STEINER (1954) zurück. DORFMAN und STEINER (1954) gehen in ihrem Modell davon aus, dass Werbung Einfluss auf die Lage und/oder Steigung der Nachfragekurve ausübt, d.h. durch den Einsatz von Werbung kommt es zu einer Markterweiterung⁷. Aus Gründen der Einfachheit sei - in Analogie zu DORFMAN und STEINER (1954) - angenommen, dass die Nachfrage ($x = f(p, W)$) nach einem homogenen Gut von zwei Parametern abhängt: dem Preis (p) und dem Werbeaufwand (W). Die Produktionskosten für das Gut x sind in der Kostenfunktion $k(x)$ erfasst. Unter diesen Annahmen ergibt sich die Gewinnfunktion eines Monopolisten als:

⁴ Diese Zweifel an der Notwendigkeit der Unterstützung des Radsports ergeben sich unabhängig von der Frage, ob Werbeausgaben in Millionenhöhe für ein Radsportereignis in Europa aus Werbesichtspunkten überhaupt Sinn machen. Denn wie wahrscheinlich ist es, dass Deutsche, Franzosen oder Spanier den Service von USPS nutzen, wenn in diesen Ländern die Dienstleistungen von USPS gar nicht angeboten werden?

⁵ INDIANAPOLIS STAR vom 07.07.02

⁶ Vgl. zur Wirkung absatzpolitischer Instrumente u. a. MÖDINGER, SCHMID und BECK (2006) sowie HOMBURG und KROHMER (2005).

⁷ Einen solchen markterweiternden Effekt haben ROBERTS und SAMUELSON (1988) in ihrer Studie des amerikanischen Zigarettenmarktes im Bereich der so genannten „Light-Zigaretten“ festgestellt. Auch SELDON, BANERJEE und BOYD (1993) gelangen in ihrer Studie zu dem Ergebnis, dass Werbung markterweiternde bzw. markt begründende Wirkungen zeitigt.

$$(1) \quad \Pi = px(p, W) - k(x) - W$$

Wie viel Werbung wird ein Monopolist betreiben? Sicherlich wird er so lange in Werbung investieren, bis der marginale Erlös einer zusätzlichen Werbeeinheit den marginalen Kosten dieser Werbeeinheit entspricht. Die gesamten marginalen Werbekosten ergeben sich hierbei aus den Ausgaben, welche direkt für Werbung eingesetzt werden, und den marginalen Produktionskosten, resultierend aus der vergrößerten Absatzmenge, die durch Werbung hervorgerufen wird. Leitet man die Gewinnfunktion (1) nach W ab und setzt diese Null, so erhält man:

$$(2) \quad \frac{\Delta \Pi}{\Delta W} = p \frac{\Delta x}{\Delta W} - GK \frac{\Delta x}{\Delta W} - 1 = 0$$

Formt man die Gleichung (2) um, so erhält man:

$$(3) \quad p \frac{\Delta x}{\Delta W} = 1 + GK \frac{\Delta x}{\Delta W}$$

Die Gleichung (3) zeigt, dass ein Unternehmen solange werben sollte, bis die Grenzerlöse und die Grenzkosten der Werbung sich gleichen. Durch umstellen der Gleichung (3) ergibt sich:

$$(4) \quad (p - GK) \frac{\Delta x}{\Delta W} = 1$$

Multipliziert man die Gleichung (4) mit dem Verhältnis von Werbeausgaben zu Umsatz (W / px), so erhält man:

$$(5) \quad \frac{p - GK}{p} \left[\frac{W}{x} \frac{\Delta x}{\Delta W} \right] = \frac{W}{px}$$

Der Term in eckigen Klammern, gibt die Werbeelastizität der Nachfrage (ε_W) an: d.h. die prozentuelle Änderung der Nachfrage, die von einem einprozentigen Anstieg der Werbeausgaben herrührt. Da $(p - GK) / p$ gleich $-1 / \varepsilon_p$ ist⁸, kann man für den Term auf der linken Seite die Preiselastizität der Nachfrage ($\varepsilon_p = -(p/x)(\Delta x / \Delta p)$) in die Gleichung (5) einsetzen. Man erhält die so genannte DORFMAN-STEINER-Bedingung:

$$(6) \quad \frac{W}{px} = - \frac{\varepsilon_W}{\varepsilon_p}$$

⁸ Vgl. Anhang.

Die obige Gleichung gibt an, dass im Optimum das Verhältnis von Werbeausgaben zum Umsatz („advertising-to-sales ratio“) gerade dem Verhältnis von Werbe- zu Preiselastizität entspricht. Diese Beziehung kann auch als ein Maß für die relative Wirksamkeit von Werbung interpretiert werden: Ein Unternehmen sollte dann sehr viel Werbung betreiben, wenn die Nachfrage relativ stark (d.h. elastisch) auf Werbemaßnahmen reagiert (d.h. ε_w ist groß) und wenn die Nachfrage im Hinblick auf Preisänderungen recht unelastisch ist (d.h. $-\varepsilon_p$ ist klein).

Unternehmen werden – entsprechend dem Modell von DORFMAN und STEINER (1954) – die Aktionsparameter Preis und Werbung demnach so einsetzen, dass die in Gleichung (6) dargestellte „Faustregel“ gilt. Einsichtig ist, dass der Einsatz von Werbung umso größer sein sollte, je höher die Werbeelastizität ist, denn wenn durch Werbemaßnahmen relativ leicht zusätzliche Nachfrager gewonnen werden können, dann sollte man dieses Instrument auch nutzen. Doch weshalb sollte ein Unternehmen stark werben, wenn die Preiselastizität der Nachfrage relativ niedrig ist? In diesem Fall bringen Preisänderungen recht wenig, Werbemaßnahmen hingegen weiten die nachgefragte Menge aus und tragen dazu bei Produkte zu verkaufen, die einen positiven Deckungsbeitrag ($p - GK$) aufweisen. Ein Ergebnis des Modells ist, dass die Höhe des Werbebudgets positiv von der Gewinnspanne abhängt. Je höher die Gewinnspanne ist, desto mehr wird ein Unternehmen werben, dies bedeutet, hohe Gewinnspannen sind nicht die Folge, sondern der Grund für hohe Werbeausgaben. Zu ähnlichen Aussagen gelangen auch NERLOVE und ARROW (1962) mit einem komplexeren Modell unter dynamischen Bedingungen⁹.

Das Modell von DORFMAN und STEINER (1954) gibt auch einen Hinweis auf den Zusammenhang zwischen Marktstruktur und Werbung. Sieht sich das einzelne Unternehmen einem relativ geringen Wettbewerbsdruck ausgesetzt, so ist c. p. die Preiselastizität der (individuellen) Nachfrage relativ gering und das Unternehmen hat einen höheren Anreiz zu werben als auf relativ konkurrenten Märkten, auf denen die Preiselastizität der Nachfrage für das einzelne Unternehmen hoch ist. Entsprechend den Aussagen des Modells von DORFMAN und STEINER (1954) wird ein Unternehmen c. p. umso mehr Werbung (in Relation zum Umsatz) aufwenden, je höher der Profit aus einer zusätzlich verkauften Einheit ist bzw. je größer Marktmacht ist¹⁰.

3. Die Aktionsparameter Preis und Werbung bei regulierten Unternehmen

Die eben angestellten Überlegungen gingen von unregulierten Märkten aus, auf denen Unternehmen frei über das Ausmaß an Werbung und die Höhe des Prei-

⁹ Vgl. HAUCAP (1998), S. 64f.

¹⁰ Vgl. HAUCAP (1998), S. 66f.

ses bestimmen konnten. Tatsächlich handeln insbesondere Monopole häufig nicht auf unregulierten Märkten. Oft unterliegen sie einer staatlichen Preisregulierung, die die freie Preisgestaltung aus unterschiedlichen Gründen einschränkt. Hintergrund der Preisregulierung ist die Möglichkeit eines Monopolisten auf Kosten der Konsumentenrente und der Gesamtwohlfahrt den Preis zu erhöhen und die Menge zu verknapfen, um auf diese Weise den Monopolgewinn (die Produzentenrente) zu maximieren. Bei der Preisregulierung kann grob zwischen der traditionellen Monopolpreisregulierung und der marktöffnenden Preisregulierung unterscheiden. Beide Arten der Regulierung zielen darauf ab, die Wohlfahrtsverluste zu begrenzen, welche durch Ausbeutung der Konsumenten oder durch Behinderung von Konkurrenten durch Unternehmen mit Marktmacht entstehen können.

Die marktöffnende (Preis-)Regulierung zielt darauf ab, für potenzielle oder tatsächliche Wettbewerber den Zugang zu wesentlichen Einrichtungen, d.h. den monopolistischen Engpassbereichen, sicherzustellen. Durch die Preisregulierung bei wesentlichen Einrichtungen soll also ein möglicher Behinderungsmisbrauch des etablierten Anbieters in Form von kostentreibenden Strategien („raising rivals' costs“), die im Extremfall zu einer vertikalen Marktabstottung („foreclosure“) führen können, verhindert werden¹¹. Wird nämlich der Zugang zu wesentlichen Einrichtungen nicht durch geeignete regulatorische Maßnahmen sichergestellt¹², so bestehen für einen vertikal integrierten Betreiber einer wesentlichen Einrichtung häufig Anreize etwaige Konkurrenten durch hohe Zugangsentgelte vom Markt fernzuhalten oder zumindest das Verhalten der Konkurrenz durch geeignete Entgelte signifikant in seinem Sinne zu beeinflussen.

Die traditionelle Preisregulierung bei natürlichen Monopolen zielt auf die Vermeidung allokativer Ineffizienz oder soll die Endverbraucher aus verteilungspolitischen Gründen vor einem Ausbeutungsmisbrauch schützen. Es gibt verschiedene Möglichkeiten der Monopolpreisregulierung, genannt seien beispielsweise: (1) die Verpflichtung des Monopolisten zu Grenzkostenpreisen und der Defizitabdeckung durch den Staat, (2) die Verpflichtung zur Setzung von paretooptimalen Preisen und Preisdifferenzierung oder (3) die Verpflichtung

¹¹ Zu kostentreibenden Strategien vgl. SALOP und SCHEFFMAN (1983, 1987), zur vertikalen Marktabstottung SALINGER (1988), ORDOVER, SALONER und SALOP (1990) sowie zusammenfassend REY und TIROLE (2003).

¹² In aller Regel ist eine Ex-Ante-Regulierung der Zugangsentgelte besser geeignet, wettbewerbswidriges Verhalten vertikal integrierter Anbieter zu unterbinden als eine Ex-Post-Aufsicht der Zugangsentgelte. Zu dieser Frage siehe auch ausführlich HAUCAP und KRUSE (2004).

tung zu kostendeckenden Preisen wie Durchschnitts- oder Ramsey-Preisen¹³. Es soll im Folgenden allerdings nicht näher auf die Vor- und Nachteile der verschiedenen Arten der Preisregulierung von Monopolen eingegangen werden, statt dessen wird auf die breite Literatur zu diesem Thema verwiesen¹⁴. Im Folgenden wird vielmehr diskutiert, welche Auswirkungen von einer Preisregulierung auf das Werbeverhalten der Monopolisten zu erwarten sind.

Wie bereits im Modell veranschaulicht, ist nicht nur der Preis ein Mittel zur Gewinnmaximierung von Unternehmen, sondern auch der Einsatz von Werbung. Insoweit ist die Frage nahe liegend, ob es aus Wohlfahrtsgesichtspunkten unter Umständen nicht notwendig ist, bei marktbeherrschenden Unternehmen bzw. Monopolisten neben einer Preisregulierung auch über eine Regulierung der Werbeaktivitäten nachzudenken. Während eine Preisregulierung überhöhte Preise verhindert, würde eine Regulierung des Werbebudgets suboptimale Werbeausgaben von Unternehmen verhindern. Legt man zur Abschätzung der Wirkungen das eingangs dargestellte Modell von DORFMAN und STEINER (1954) zugrunde, so verändern sich bei einem preisreguliertem Unternehmen die Aktionsparameter dahingehend, dass der Preis für das Unternehmen keine frei beeinflussbare Größe mehr darstellt. Dies bedeutet in der hier verwendeten Modellwelt, dass lediglich durch Werbung der Gewinn des Unternehmens gesteigert werden kann. Um abzuschätzen, in welchen Fällen ein Monopolist geneigt ist Werbung zu betreiben, sei (als Referenzszenario) angenommen, dass der Monopolist sich in einer Situation befindet, in der er seinen Preis und seine Werbeausgaben entsprechend der Gleichung (6) gewählt hat, d.h. das Verhältnis der Werbeausgaben zum Umsatz entspricht dem Verhältnis von Werbe- zu Preiselastizität. Um zu zeigen, wie eine Preisregulierung auf Werbeaktivitäten wirkt, formen wir die Gleichung (4) in geeigneter Weise wie folgt um.

$$(7) \quad \frac{\Delta W}{\Delta x} = p - GK$$

Die Gleichung (7) zeigt, dass im Optimum der Werbeaufwand für die Steigerung der Nachfrage um eine Einheit (linke Seite der Gleichung) so hoch ist wie der zusätzliche Erlös abzüglich Grenzkosten (rechte Seite der Gleichung). Dies zeigt, dass bei freier Wahl von p und W der Werbeaufwand von dem De-

¹³ Ramsey-Preise stellen nach Frank Plumpton Ramsey die zweitbeste Lösung bei der Regulierung eines natürlichen Monopols dar. Bietet der Monopolist mehrere verschiedene Güter an (etwa: Orts- und Ferngespräche) bzw. bedient verschiedene Nachfrager (etwa: Gewerbe- und Privatkunden), so sollte der relative Zuschlag auf die Grenzkosten zur Deckung der Defizite proportional zur reziproken Preiselastizität gewählt werden. Dementsprechend zahlen die, die am schlechtesten ausweichen (verzichten oder substituieren) können, die höchsten Preise. Dieses Verfahren wird auch als Quersubventionierung bezeichnet - das weniger preiselastische Gut subventioniert die Kosten des Unternehmens gegenüber dem preiselastischeren Gut.

¹⁴ Vgl. zu den einzelnen Arten der Preisregulierung und den Vor- und Nachteilen dieser: FRITSCH, WEIN und EWERS (2005), KNIEPS (2005), KNIEPS und BRUNEKREEFT (2003).

ckungsbeitrag $(p - GK)$ der zusätzlich verkauften Mengeneinheit bestimmt wird. Je höher dieser Deckungsbeitrag ist, umso mehr lohnt es, Ausgaben für Werbung zu tätigen.

Im Folgenden soll nun angenommen werden, dass man, um eine weitere Steigerung der Nachfrage um eine Einheit zu erzielen, mit zunehmender Nachfrage ansteigende zusätzliche Werbeausgaben aufwenden muss, d.h. dass der Quotient $\Delta W/\Delta x$ mit zunehmendem x , und damit auch mit zunehmendem W , steigt. Wir gehen also von der folgenden Annahme aus:

$$(8) \quad \frac{\Delta W}{\Delta x} \text{ nimmt mit wachsendem } W \text{ zu.}$$

Ausgehend von diesem Szenario wird nun gefragt, welche Wirkungen auf das Werbebudget zu erwarten sind, wenn der staatlich regulierte Preis (p_{reg}) über dem Monopolpreis (p_M) bzw. unter dem Monopolpreis liegt. Unter Zuhilfenahme der Gleichung (7) lässt sich diese Frage beantworten.

(I) Der regulierte Preis liegt unter dem Monopolpreis ($p_{reg} < p_M$)

Wir betrachten nun zunächst den Fall, in welchem der staatlich regulierte Preis p_{reg} unter dem Monopolpreis p_M liegt. In diesem Fall ist

$$(9) \quad p_{reg} - GK < p_M - GK$$

Folglich ist gemäß der Gleichung (7) das im Falle der staatlichen Preisregulierung einzusetzende Werbebudget W_{reg} so zu wählen, dass der Quotient $\Delta W/\Delta x$ kleiner ist als bei freier Wahl von W und p durch den Monopolisten. Aufgrund der Annahme (8) folgt hieraus, dass im Fall $p_{reg} < p_M$ das optimale Werbebudget W_{reg} kleiner ist als das optimale Werbebudget W_M bei freier Wahl von W und p , also

$$(10) \quad W_{reg} < W_M$$

Ein gegenüber dem Monopolpreis niedrigerer Preis führt insofern zu verminderten Werbeausgaben. Zwar bewirkt Werbung den Verkauf zusätzlicher Mengeneinheiten, aber da die zusätzlich verkauften Mengeneinheiten einen niedrigeren Deckungsbeitrag aufweisen, ist der Einsatz von Werbung weniger rentierbar und wird deshalb nicht im selben Umfang wie in der unregulierten Monopolsituation vom Unternehmen praktiziert. Den eben dargestellten Zusammenhang zwischen der Höhe des Deckungsbeitrags und dem Werbeaufwand bei regulierten Preisen verdeutlicht insbesondere die Betrachtung eines speziellen Regulierungsszenarios: der Verpflichtung des Monopolisten zu Grenzkos-

tenpreisen. In diesem Fall ist $p_{reg} - GK = 0$. Da eine zusätzlich nachgefragte Mengeneinheit keinen positiven Deckungsbeitrag hervorbringt, lohnt für den Monopolisten auch nicht der Werbeaufwand zum Absatz zusätzlicher Mengeneinheiten. In diesem Fall sind in der hier gewählten Modellbetrachtung seine Werbeausgaben Null. Die vorgestellten Überlegungen zeigen, dass eine Absenkung des Preises durch eine staatliche Regulierung das Werbevolumen des Unternehmens vermindert und im Fall einer $GK = p$ -Regulierung das Werbebudget des Unternehmens auf Null sinkt.

(II) Der regulierte Preis liegt über dem Monopolpreis $p_{reg} > p_M$

Erfolgt eine Regulierung dahingehend, dass der staatlich regulierte Preis über den Monopolpreis gehoben wird, so stellt sich der umgekehrte Effekt ein. Der Deckungsbeitrag steigt im Vergleich zur unregulierten Situation an und eine zusätzlich abgesetzte Mengeneinheit generiert eine höhere Rente für das Unternehmen. Dies macht einen vermehrten Werbeaufwand rentierlich und das Werbebudget in diesem Regulierungsszenario fällt höher aus als in der unregulierten Situation. Natürlich erscheint dieses Szenario auf den ersten Blick unrealistisch, da aus allokativen Gründen nicht einzusehen ist, weshalb ein über dem Monopolpreis liegender Preis aus Wohlfahrtsgesichtspunkten sinnvoll sein sollte. Weitet man allerdings den Betrachtungswinkel, so lassen sich mit etwas Wohlwollen durchaus Fälle benennen, in denen der Staat Maßnahmen ergreift, die dazu führen, dass der Deckungsbeitrag steigt. Zu denken ist hierbei beispielsweise an staatliche Subventionen oder Beihilfen. So führen Subventionen pro Mengeneinheit, wie sie lange Zeit bei einigen Agrarprodukten in der EU üblich waren, dazu, dass der Deckungsbeitrag im Vergleich zur Situation ohne Staatseingriff erhöht wird und hierdurch der Anreiz zu werben steigt. Es kann bei staatlicher Subventionierung also zu einem nicht intendierten Werbeeffekt kommen. Unternehmen, die staatliche Mengensubventionen erhalten, werden u. U. Werbemaßnahmen ergreifen, um ihre Absatzmengen auszuweiten.

4. Wohlfahrtseffekte

Bezieht man in die Theorie der Monopolpreisregulierung auch die Auswirkungen auf andere absatzpolitische Parameter wie Werbung ein, so stellt sich die Frage, ob sich durch diese erweiterte Betrachtung Tatbestände ergeben, die für eine Abschätzung der Wohlfahrtswirkung einer Monopolpreisregulierung relevant sind. Der statische Wohlfahrtsverlust durch ein Monopol ergibt sich durch die Verknappung der Menge im Vergleich zur Konkurrenzsituation. Da aus gesamtwirtschaftlicher Sicht der Preis nur zwischen Konsumenten und Produzenten umverteilt wird, konzentriert sich der wohlfahrtsmindernde Effekt eines Monopols zentral auf die Verknappung der Menge. Bezieht man nun die Werbung als weiteres absatzpolitisches Element neben dem Preis mit in die Betrachtung ein, so ergeben sich interessante Effekte. Unter der Bedingung, dass Wer-

bemaßnahmen zum Verkauf zusätzlicher Mengeneinheiten führen¹⁵, wirken Werbeausgaben durch die Ausweitung der Nachfrage der Verknappung der Menge durch Monopolpreise entgegen. Es kommt mithin zu einem markterweiternden Effekt, d.h. eine Verschiebung bzw. Drehung der Nachfragekurve. Es kommt mithin zu einem markterweiternden Effekt, d.h. eine Verschiebung bzw. Drehung der Nachfragekurve.

Berücksichtigt man diesen Effekt der Werbung, müssen bei einer Absenkung des Monopolpreises durch Regulierung zwei gegenläufige Effekte beachtet werden. Einerseits steigt durch die Regulierung und Absenkung des Monopolpreises die nachgefragte Menge. Andererseits hat das regulierte Unternehmen aufgrund des sinkenden Deckungsbeitrages weniger Anreize zu werben, was dazu führt, dass weniger Produkte abgesetzt werden. Besonders anschaulich wird diese Überlegung, wenn man den Spezialfall betrachtet, wo die Absatzmenge im Monopolfall (mit Werbung) der Absatzmenge bei Regulierung auf den Wettbewerbspreis (ohne Werbung) gleicht.

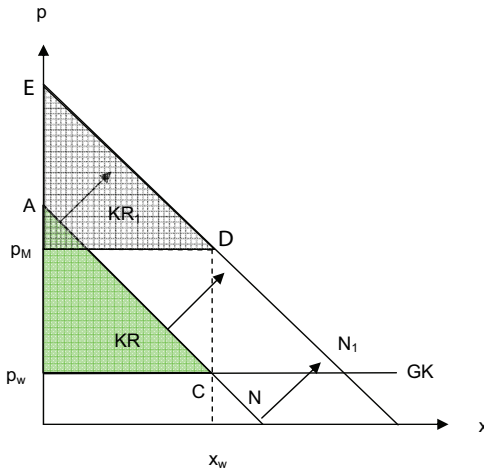


Abb. 1: Wohlfahrtseffekte mit und ohne Preisregulierung

¹⁵ Die eben dargestellten Wohlfahrtseffekte stellen sich natürlich nur dann ein, wenn die Werbemaßnahmen auch zu Mengensteigerungen und damit zu einer Markterweiterung führen. Auf Werbeaktivitäten, die nicht darauf abzielen, Absatzmengen zu vergrößern (so genanntes „Verbrennen von Geld“), treffen die eben dargestellten Wohlfahrtsüberlegungen nicht zu. Vgl. zur Überlegung, Werbung als „Verbrennen von Geld“ anzusehen, MILGROM und ROBERTS (1986). Sie schreiben: „These ads carry little or no direct information other than that the product in question exists. But if that message has been sent, these ads seem an inordinately expensive way to transmit the information. Indeed, the clearest message they carry is: ‘We are spending an astronomical amount of money on this ad campaign.’“ MILGROM und ROBERTS (1986).

Fall 1: Regulierung auf GK-Niveau

Ein Monopolist wird verpflichtet, zu GK-Preisen anzubieten, d.h. es stellt sich eine Wohlfahrtssituation wie bei vollständigem Wettbewerb ein (Regulierungskosten werden vernachlässigt). Der regulierte Preis ist demnach identisch mit dem Wettbewerbspreis p_w . Da es bei einem solchem Regulierungsszenario ($p = GK$) für einen Monopolisten – in der hier verwendeten Modellwelt – keinen Sinn macht Werbung zu betreiben (siehe Gleichung (7)), findet auch keine Ausweitung der Nachfrage aufgrund von Werbemaßnahmen statt. Demnach sieht sich der regulierte Monopolist der Nachfragekurve N gegenüber und setzt die Menge x_w ab. Die Konsumentenrente (KR) beträgt in diesem Fall $A p_w C$.

Fall 2: Keine (Preis-)Regulierung des Monopolisten

Betrachten wir nun den Fall, in dem der Monopolist nicht reguliert wird und der Monopolpreis über den Grenzkosten liegt. In diesem Fall lohnt – wie bereits gezeigt – der Einsatz des Aktionsparameters Werbung. Gehen wir weiterhin davon aus, dass durch den Einsatz von Werbung es zu einem markterweiternden Effekt kommt und sich die Nachfragekurve von N nach N_1 verschiebt¹⁶. Das Unternehmen wird in diesem Fall den Monopolpreis p_M verlangen und die Menge x_w absetzen. Die Konsumentenrente (KR_1) beträgt $E p_M D$. Die Produzentenrente beträgt $p_M p_w C D$ abzüglich der Ausgaben für Werbung.

Vergleich der Szenarien

Der Vergleich der beiden (Extrem-)Fälle zeigt, dass die Konsumentenrente in beiden Fällen identisch ist, in dem Szenario ohne Regulierung eine Produzentenrente anfällt, die allerdings noch durch die Werbeausgaben geschmälert wird¹⁷. Die Produzentenrente wird allerdings die Ausgaben für Werbung immer übersteigen, denn andernfalls hätte das Unternehmen keinen Anreiz zu werben. Der statische Wohlfahrtsvergleich der beiden (Extrem-)fälle offenbart, dass die Gesamtwohlfahrt ohne Regulierung höher ausfällt als mit Regulierung. Dies ist darauf zurückzuführen, dass durch die $p = GK$ -Regulierung der Monopolist keinen Anreiz hat, Werbung zu betreiben und seine Nachfrage auszuweiten. Während es also bei der unregulierten Situation zu einem markterwei-

¹⁶ Aus Gründen der Veranschaulichung wurde angenommen, dass sich die Nachfragekurve N_1 durch Werbung soweit nach außen verschiebt, dass bei einem unregulierten Monopolpreis p_M dieselbe Menge abgesetzt wird, wie bei einer Regulierung des Monopolisten auf GK-Niveau (keine Werbung).

¹⁷ Hier wird vereinfachend angenommen, dass Werbeausgaben die Wohlfahrt mindern. In der ökonomischen Literatur gibt es hierzu eine breite Diskussion. Vgl. für einen Überblick HAUCAP (1998, S. 122ff.). Gerade informativer Werbung sprechen einige Autoren (z.B. STEGMANN (1991) positive Wohlfahrtseffekte zu. So generiert informative Werbung Vorteile für die Suchenden (Konsumenten) und den Gesuchten (Anbieter). Da allerdings die Kosten für Werbung allein der Anbieter trägt, hat Werbung zumindest teilweise den Charakter öffentlicher Güter. Aufgrund der hiermit verbundenen Anreizprobleme argumentiert deshalb VARIAN (1992), dass wohlfahrtsökonomisch tendenziell zu wenig informative Werbung betrieben wird.

ternden Effekt durch den Einsatz von Werbung kommt, tritt dieser Effekt im hier betrachteten Regulierungsfall 1 nicht auf.

Die Absenkung des Monopolpreises durch eine staatliche Preisregulierung führt demnach nicht nur zu einer preisinduzierten Mengenausweitung, sondern auch zu einer Mengenverknappung aufgrund der Verminderung des Werbevolumens. Bei der Abschätzung der Wohlfahrtswirkung sollte deshalb der Werbeeffect einer Preisregulierung berücksichtigt werden. Die Beachtung dieses Effekts schwächt die Forderung zur Einführung einer Preisregulierung aus wohlfahrtsökonomischen Gesichtspunkten. Bezieht man die Regulierungskosten und die (positiven) Wohlfahrtswirkungen von Werbeausgaben in die Modellbetrachtung mit ein, so sprechen noch weitere Argumente gegen die Preisregulierung von Monopolen aus Wohlfahrtsgesichtspunkten.

Werden Unternehmen hingegen Subventionen oder andere staatliche Beihilfen gewährt, so ist aufgrund des steigenden Deckungsbeitrags mit einer Ausweitung der Werbemaßnahmen zu rechnen. In diesem Fall sind eventuell Regeln notwendig, die eine Verwendung von staatlichen Zuwendungen für Werbemaßnahmen unterbinden. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen lassen sich auch die eingangs exemplarisch erwähnten Werbekampagnen der Deutschen Steinkohle AG und des amerikanischen Postunternehmens verstehen. Die als relativ hoch empfundenen Werbeausgaben von US Postal sind wahrscheinlich auf die Monopolstellung dieses Unternehmens zurückzuführen, denn nach dem Modell von DORFMAN und STEINER (1954) korreliert der Werbeaufwand positiv mit der Marktmacht eines Unternehmens. Als ein Erklärungsansatz für die als überhöht angesehenen Werbeausgaben von US Postal könnte also das staatliche Monopol im Brieftransport sein und demnach indirekt auf staatlichen Einfluss – die garantierte Monopolstellung – zurückzuführen sein.

Auch bei der vom Rechnungshof kritisierten Werbemaßnahme der Deutschen Steinkohle AG hat u. U. die Einflussnahme des Staates zu den als überhöht empfundenen Werbeausgaben beigetragen. Im Fall der Deutschen Steinkohle AG hat sich durch die staatlichen Subventionen der Deckungsbeitrag der abgesetzten Mengeneinheiten erhöht. Dies führt – wie eben theoretisch gezeigt – dazu, dass vermehrt absatzfördernde Maßnahmen, wie z.B. Werbung, ergriffen werden, die ohne die staatlichen Beihilfen u. U. nicht in diesem Umfang erfolgt wären. Die eingangs erwähnte Kritik des Rechnungshofes an der Deutschen Steinkohle AG, dass „die Anzeigenkampagne nicht durch den Zweck der staatlichen Zuwendungen gedeckt“ sei, ist sicher nachzuvollziehen. Gleichzeitig zeigen aber die eben angestellten Überlegungen, dass ein solches Verhalten des

Unternehmens ökonomisch durchaus rational und eine indirekte Folge der staatlichen Subventionierung ist¹⁸.

5. Resümee

Es konnte theoretisch gezeigt werden, dass eine staatliche Preisregulierung Auswirkungen auf das Werbevolumen eines Unternehmens ausübt, da eine Preisregulierung die freie Wahl der absatzpolitischen Instrumente Preis und Werbung einschränkt. Das regulierte Unternehmen wird gezwungen, die beiden Aktionsparameter in einem für ihn suboptimalen Verhältnis einzusetzen. Je nach Art der Preisregulierung ist ein verstärktes bzw. vermindertes Werbevolumen zu erwarten.

(1) Wird der staatlich regulierte Preis über dem Monopolpreis festgesetzt, so ist mit einer Ausweitung der Werbeausgaben des Unternehmens zu rechnen, da der Deckungsbeitrag je zusätzlich abgesetzte Mengeneinheit steigt. Dies macht Werbemaßnahmen sinnvoll, die zu einer höheren Absatzmenge führen.

(2) Wird ein Monopolist allerdings gezwungen, einen niedrigeren Preis als den Monopolpreis zu verlangen¹⁹, sinkt c. p. auch sein Werbevolumen. Berücksichtigt man diesen Effekt, so kann eine staatlich verordnete Preisreduktion - über den Umweg eines geringeren Werbevolumens - dieselben Wirkungen wie eine Preiserhöhung, nämlich eine Mengenreduktion, hervorrufen. Während es in der unregulierten Situation zu einem markterweiternden Effekt durch den Einsatz von Werbung kommt, tritt dieser Effekt im Regulierungsfall nur in vermindertem Maße auf. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Deckungsbeitrag je zusätzlich abgesetzte Mengeneinheit sinkt, was bewirkt, dass das Unternehmen weniger Werbung betreiben wird.

Dies sind interessante und vielleicht auch etwas überraschende Effekte. Sie fügen der Diskussion um die Sinnhaftigkeit von staatlicher Regulierung einen neuen Prüfstein hinzu. So ist (aus statischer Sicht) nicht nur abzuwägen, ob die Wohlfahrtszuwächse durch staatliche Regulierung die Regulierungskosten übersteigen. Nein, es sollte auch bedacht werden, dass eine Preisregulierung nicht nur auf den Preis, sondern auch auf das Werbevolumen wirkt und durch den staatlichen Eingriff möglicherweise markterweiternde Effekte, die positive

¹⁸ Die Werbemaßnahmen der Deutschen Steinkohle AG können neben den hier erwähnten Gründen auch mit Rent-Seeking-Argumenten erklärt werden. Im Verteilungskampf um weitere Subventionen ist es sicher hilfreich, den Bekanntheitsgrad des Unternehmens und die weitere Notwendigkeit der Förderung öffentlichkeitswirksam herauszustellen. Vgl. zur Rent-Seeking-Theorie OLSON (1991), BECKER (1996), BUCHANAN, TOLLISON und TULLOCK (1980).

¹⁹ Eine staatliche Preisregulierung, die darauf hinwirkt, dass der Monopolpreis gesenkt wird, ist sicher der wirtschaftspolitische Normalfall. Aktuelle Beispiele für eine Preisregulierung, die auf eine Senkung der Preise hinwirkt, sind derzeit im Energiesektor zu beobachten. Vgl. u. a. FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 18.10. 2006.

Wohlfahrtseffekte hervorrufen, unterminiert werden. Bezieht man darüber hinaus noch die – hier vernachlässigten – Regulierungskosten und die Wohlfahrtswirkung von Werbung in die Betrachtung mit ein, so sprechen noch weitere Argumente gegen die Preisregulierung von Monopolen aus Wohlfahrtsgesichtspunkten.

Während eine Absenkung des Monopolpreises durch staatliche Regulierung also zu einem verminderten Werbevolumen führt, zeigen die eingangs erwähnten Beispiele, dass staatliche Einflussnahme auch zu einem als überhöht empfundenen Werbeaufwand von Unternehmen beitragen kann. Als Gründe für die relativ hohen Werbeausgaben können bei der Deutschen Steinkohle AG die staatlichen Mengensubventionen genannt werden und bei dem amerikanischen Postunternehmen US Postal die staatliche garantierte Monopolstellung und der hiermit verbundenen Preissetzungsspielraum. In beiden Fällen führen Erlöse, die deutlich über den Grenzkosten liegen, zu dem vermehrten Werbeaufwand. Ein Verzicht auf Subventionen bzw. eine Aufhebung der staatlich garantierten Monopolstellung würde voraussichtlich auch zu einem verminderten Werbevolumen führen.

Literaturverzeichnis

- BECKER, G.S. (1996): Interessengruppen und politisches Verhalten, in ders.: Familie, Gesellschaft und Politik, Tübingen, S. 163-184.
- BOND, ERIC W. und LARRY SAMUELSON (1986): Tax Holidays as Signals, in: American Economic Review, 76 (4), S. 820-826.
- BOND, ERIC W., STEVEN E. GUISENGER (1985): Investment Incentives as Tariff Substitutes: A Comprehensive Measure of Protection, Review of Economics and Statistics, Vol. 67, S. 91-97.
- BUCHANAN, J.M., TOLLISON, R.D. und G. TULLOCK (1980): Toward a Theory of the Rent Seeking Society, Collage Station.
- DORFMAN, R. & P. O. STEINER (1954): Optimal Advertising and Optimal Quality, AER, 44, S. 826-836.
- DOYLE, CHRIS und SWEDER VAN WIJNBERGEN (1994): Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, in: International Tax and Public Finance, 1994/3, S. 211-225.
- FRITSCH, MICHAEL, THOMAS WEIN und HANS-JÜRGEN EWERS (2005): Marktversagen und Wirtschaftspolitik - Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 6. überarb. und erw. Aufl., München.
- HAUCAP, JUSTUS (1998): Die ökonomische Theorie der Werbung betrachtet aus der Perspektive der neuen Institutionenökonomik, Köln.
- HAUCAP, JUSTUS und JÖRN KRUSE (2004): Ex-Ante Regulierung oder Ex-Post-Aufsicht für netzgebundene Industrien?, in: Wirtschaft und Wettbewerb, 54 (3), 166-175.
- HOMBURG, CHRISTIAN, HARLEY KROHMER (2005): Marketingmanagement: Strategie - Instrumente - Umsetzung - Unternehmensführung, Wiesbaden.
- JANEBA, ECKHARD (2000): Tax Competition - When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat, in: American Economic Review, 90/5; S. 1508-1519.
- KATH, DIETMAR (1999): Sozialpolitik, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2 (7.Auflage), München, S. 477-541.
- KNIEPS, GÜNTER (2005): Aktuelle Vorschläge zur Preisregulierung natürlicher Monopole, in: Neuere Entwicklungen in der Infrastrukturpolitik, Göttingen, S. 305-320.

- KNIEPS, GÜNTER und GERT BRUNEKREEFT (2003): Zwischen Regulierung und Wettbewerb: Netzsektoren in Deutschland (Hrsg.), 2., aktualisierte und erw. Aufl., Heidelberg, 2003.
- MARJIT, SUGATA, YEW KWANG NG, UDO BROLL und BHASWAR MOITRA (1999): Resolving the Credibility Problem of an Honest Government: A Case for Foreign Investment Subsidy, in: *Review of International Economics*, 7(4), S. 625-631.
- MILGROM, P.R. und ROBERTS, J. (1986): Price and Advertising Signals of Product Quality, in: *Journal of Political Economy*, 94, S. 796-821.
- MÖDINGER, WILFRIED, SYBILLE SCHMID, und JOACHIM BECK (2006): *Marketing - Grundlagen und Instrumente*, Haan-Gruiten.
- NERLOVE, M. und ARROW, K. J. (1962): Optimal Advertising Policy under Dynamic Conditions, *Economica*, 29, S. 129-142.
- ORDOVER, J.A., G. SALONER und S.C. SALOP (1990): Equilibrium Vertical Foreclosure, *American Economic Review* 80, 127-142.
- OLSON, M. (1991): *Aufstieg und Niedergang von Nationen*, 2. Aufl., Tübingen.
- REY, P. und J. TIROLE (2003): A Primer on Foreclosure, in: M. Armstrong und R.H. Porter (Hrsg.), *Handbook of Industrial Organization*, Vol. III, North Holland: Amsterdam.
- ROBERTS, M. J. & L. SAMUELSON (1988): An Empirical Analysis of Dynamic, Non-price Competition in Oligopolistic Industry, *RAND Journal of Economics*, 19, 200-220.
- SALINGER, M.A. (1988): Vertical Mergers and Market Foreclosure, in: ROBERTS, M. J. und SAMUELSON, L. (1988): *An Empirical Analysis of Dynamic, Non-price Competition in an Oligopolistic Industry*, *RAND Journal of Economics*, 19, 200-220.
- SALINGER, M.A. (1988), Vertical Mergers and Market Foreclosure, *Quarterly Journal of Economics* 103, 345-356.
- SALOP, S.C. und D.T. SCHEFFMAN (1983): Raising Rivals' Cost, in: *American Economic Review Papers and Proceedings* 73, 267-271.
- SALOP, S.C. und D.T. SCHEFFMAN (1987): Cost-Raising Strategies, in: *Journal of Industrial Economics* 36, 19-34.

- SELDON, B. J., BANERJEE, S. und BOYD, R. G. (1993): Advertising Conjectures and the Nature of Advertising Competition in an Oligopoly, *Managerial and Decision Economics*, 14, S. 489-98.
- STEGMANN, K. (1988): Advertising in Competitive Markets, *American Economic Review*, 81, S. 210-223.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und SEBASTIAN JAENICHEN (2003): Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 52. Jg., Nr. 3, S. 399-419.
- UMWELTBUNDESAMT (2003): Abbau der Steinkohlesubventionen - Ergebnisse von Modellrechnungen, online verfügbar:
www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/hintergrund/index.htm#steinkohle
- VARIAN, H. R. (1992): *Microeconomic Analysis*, 3. Aufl., New York.

Anhang

Ein Monopolist wählt seinen Preis so, dass die Grenzerlöse den Grenzkosten gleichen. Die Grenzerlöse ergeben sich als:

$$(11) \quad GE = \frac{\Delta E}{\Delta x} = \frac{\Delta(px)}{\Delta x}$$

Der Verkauf einer zusätzlichen Einheit führt zu zwei Effekten: (1) der Verkauf der zusätzlichen Einheit erzeugt einen Erlös von p . (2) dieser zusätzliche Verkauf einer Einheit führt aber bei einer fallenden Nachfragekurve zu einem kleinen Preisverfall von $\Delta p / \Delta x$, welcher den Erlös aller verkauften Einheiten reduziert. Die Erlösänderung beträgt $(\Delta p / \Delta x)x$. Berücksichtigt man dies, kann man Gleichung (11) umformulieren zu:

$$(12) \quad GE = p + c \frac{\Delta p}{\Delta x} = p + p \left(\frac{x}{p} \right) \left(\frac{\Delta p}{\Delta x} \right)$$

Die Preiselastizität der Nachfrage ist definiert als: $\varepsilon_p = (p/x)(\Delta x / \Delta p)$. Der Term auf der rechten Seite der Gleichung (12) ist demnach das Reziproke der Nachfrageelastizität, so dass man Gleichung (12) umschreiben kann zu:

$$(13) \quad GE = p + p \left(\frac{1}{\varepsilon_p} \right)$$

Setzt man dies in die Gewinnmaximierungsbedingung $GE = GK$ ein, so erhält man:

$$(14) \quad GE = GK = p + p \left(\frac{1}{\varepsilon_p} \right)$$

Nach Umformen erhält man:

$$(15) \quad \frac{p - GK}{p} = -\frac{1}{\varepsilon_p}$$

IV. Zur Ökonomik von Mietfabriken – Standortvertrauen als Determinante politischer und unternehmerischer Entscheidungen

Torsten Steinrücken, Sebastian Jaenichen

1 Raumlenkende Wirtschaftsförderung und das Glaubwürdigkeitsproblem von Standorten

Jedwede staatliche Subventionstätigkeit hat Einfluss auf die Raumlenkung von Produktionsfaktoren. Während bei klassischen Subventionszwecken der raumlenkende Effekt nur eine mehr oder minder geschätzte Nebenwirkung haushaltspolitischer Entscheidungen ist, steht die Raumlenkung der Produktionsfaktoren bei weithin als Wirtschaftsförderung apostrophierter Subventionstätigkeit als Hauptzweck der Intervention im Vordergrund. Der klassische ordnungsökonomische bzw. -politische Standpunkt verwirft solche Einflussnahme. Die räumliche Faktorallokation solle demnach nur natürliche (z.B. technische, geographische, beschaffungs- oder absatzmarktliche) Bestimmungsgründe haben. Erste Ansätze zur Legitimation von Wirtschaftsförderung beriefen sich auf die vermeintliche Wünschbarkeit regionalpolitischer Ziele, deren Umsetzung einen redistributiven staatlichen Eingriff in die Standortentscheidungen privater Unternehmen erforderlich macht. Seit ca. zwei Jahrzehnten verbreiten sich in der Steuerwettbewerbssliteratur Argumente, die eine institutionelle Beeinflussung der Raumallokation von Unternehmen und Haushalten auch mit ordnungsökonomischen Argumenten begründet. Demnach könne es im Interesse der allgemeinen Wohlfahrt sein, wenn dezentrale staatliche Einheiten eines Föderalstaates in einen Wettbewerb um die Nachfrage standortsuchender Unternehmen oder Haushalte treten. Ausdruck solchen wettbewerblichen Handelns dezentraler Jurisdiktionen ist nicht nur der Einsatz individualisierter Steuerpolitik, also Steuerpreisdifferenzierung und -diskriminierung, sondern auch rege wirtschaftspolitische Reformtätigkeit.

Wirtschaftspolitische Reformen werden allerorten als Voraussetzung für die Gewinnung von Wachstums- und Beschäftigungsdynamik, vor allem aber für die Schaffung verbesserter Investitionsvoraussetzungen gefordert. Paradoxerweise kann allzu große Reformfreude selbst aber auch ein Hindernis für Investitionen und neue Beschäftigung sein. Schließlich ist Vertrauen eine der wesentlichsten Vorbedingungen für Investitionstätigkeit. Eine Quelle von Unsicherheit über die Erfolgsaussichten einer Investition ist das politische Risiko eines Standortes, das durch rege Reformaktivität nicht unbedingt gefördert wird, es sei denn, die wirtschaftspolitischen Reformmaßnahmen zielen gerade auf bes-

sere Berechenbarkeit politischer Gestaltungsversuche. Vielerlei hoheitliche Maßnahmen eines Standortes greifen jedoch in die Eigentumsrechte eines Investors ein und diese Eingriffe – ob zum Schaden oder Nutzen eines Unternehmens – mehren sich in Zeiten rascherer und häufigerer Reformen und erschweren die Kalkulation einer Investitionsentscheidung.

Die Probleme politisch motivierter Änderungen wirtschaftlicher Rahmenbedingungen und deren Folgen für die Investitionstätigkeit sind mithin nicht nur ein Problem von Entwicklungsländern und politisch instabiler Staaten¹, sondern auch von demokratischen Industrienationen. So haben Gebietskörperschaften vor allem in Föderalstaaten Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen (z.B. im Umwelt- und Steuerrecht), die sie zum Nutzen oder Schaden von ansässigen und neu siedelnden Unternehmen einsetzen können². Für Investoren besteht das Problem, dass Standorte ex ante Rahmenbedingungen in Aussicht stellen können, die sie ex post nicht realisieren oder deren Realisierung sie nicht glaubwürdig zusichern können. Dies liegt vor allem am Fehlen einer Autorität, die sowohl den Standort (staatliche Jurisdiktionseinheit) als auch den Standortnachfrager (Investor) in gleicher Weise wirksam auf ihre jeweiligen Leistungsversprechen verpflichten kann³. Für Unternehmen geht es mithin nicht nur darum, möglichst gute Investitionsbedingungen ex ante zu verhandeln, sondern auch sicher zu gehen, dass diese mittel- bis langfristig Bestand haben. Investoren werden demnach Möglichkeiten suchen, sich vor der Ausbeutung durch die Standorte und deren politische Entscheider zu schützen⁴. Beispielsweise könnten sie nach Spielräumen für eine geringere Standortbindung ihres Unternehmens in ihrem Investitionsplan suchen. Eine Möglichkeit hierzu besteht eventuell in der Nutzung von Mietfabriken, also im Rückgriff auf standortspezifische Investitionen eines anderen Investors, der seinerseits gegebenenfalls besseren Zugang zu Informationen über die politische Verlässlichkeit eines Standortes besitzt.

¹ So stellt beispielsweise KOBRIN (1980) dar, dass in 76 verschiedenen Entwicklungsländern zwischen 1960 und 1976 mindestens 1535 Firmen auf unterschiedliche Art und Weise (entweder durch direkte Enteignung, erzwungenen Verkauf oder durch eine erzwungene Neuverhandlung von Verträgen) enteignet wurden. Vgl. KOBRIN (1980), S. 73. Siehe zum Zusammenhang zwischen stabilen politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen und wirtschaftlicher Entwicklung u. a. ROSENBERG und BIRDZELL (1986); NORTH (1984, 1990).

² Es gilt als Paradox des Staates, dass er, so er stark genug ist, einen Schutz der Eigentumsrechte seiner Bürger zu gewähren, diesen auch ihre Ansprüche streitig machen kann, indem er sie mehr oder weniger direkt ökonomisch expropriert. Vgl. WEINGAST (1995).

³ Beispielsweise kann sich der Staat nicht wirksam auf eine effektive Abgabenlast (Steuertarif und Vorschriften zur Ermittlung der steuerlichen Bemessungsgrundlage), aber auch nicht in vorhersehbarer Weise auf bestimmte Umweltstandards, Anwendungen des Wettbewerbsrechts oder andere die materiellen Interessen eines Investors berührenden Regulierungen zum Zeitpunkt der Einrichtung standortgebundener Investitionen verpflichten.

⁴ Vgl. für die Darstellung des hold-up-Problems bei Investitionsentscheidungen und Möglichkeiten der Absicherung u.a. DOYLE und VAN WIJNBURG (1994); JANEBA (2000) und (2002); BOND und SAMUELSON (1986); BOND und GUISSINGER (1985) und MARIT ET AL. (1999).

Im vorliegenden Beitrag skizzieren wir zunächst das Commitment-Problem modellhaft und leiten daran anschließend eine Strategie ab, mit der sich Unternehmen gegen das politische Risiko der Ausbeutung durch die Gebietskörperschaft absichern können. Im Anschluss daran zeigen wir, welche Strategien Standorte nutzen können, um Investoren von der politischen und wirtschaftlichen Stabilität und Glaubwürdigkeit ihres Standortes zu überzeugen.

2 Modell

Grundannahmen

Ein risikoneutraler Investor sieht sich einer Weltnachfrage nach seinem Produkt von $x=1$ gegenüber. Der Reservations- und Verkaufspreis für dieses Gut betrage ebenfalls Eins und die Grenzkosten der Produktion seien Null⁵. Es besteht für den Investor mithin kein Marktrisiko. Um die gesamte Nachfrage befriedigen zu können, muss der Investor allerdings eine oder mehrere Fabriken mit einer Kapazität von $q \geq 1$ errichten. Die Gesamtkosten zur Errichtung der Kapazität betragen $k(q)$ mit $k'(q) > 0$. Es bieten sich zwei mögliche Standorte A und B zur Investition an. Die Standorte sind aus Sicht des Investors gleich produktiv. Auch die Kosten zur Errichtung der Produktionskapazität sind an beiden Standorten gleich hoch. Es gelte $0 < k_i \leq 1$ mit $i \in \{A, B\}$. Der Investor kann an beiden oder auch nur an einem Standort Produktionskapazitäten errichten. Die Gesamtkapazität beträgt $q_A + q_B$. Es kann nur soviel an den jeweiligen Standorten produziert werden, wie Kapazitäten errichtet wurden, d.h. $x_A \leq q_A$ bzw. $x_B \leq q_B$.

Jeder der Standorte erhebt eine proportionale Stücksteuer mit dem Steuersatz t_i . Bemessungsgrundlage dieser Steuer ist die inländische Produktionsmenge x_i ⁶. Für die Standorte verursacht die Beherbergung des Unternehmens identische Kosten, die der Einfachheit halber Null seien. Der Steuersatz, mit dem Standort B den Produktionsausstoß belegt, sei exogen gegeben. Er wird nicht als Instrument des Steuerwettbewerbs unternehmensindividuell angepasst und der Investor soll am Standort B völlige Kostentransparenz bezüglich seiner bei-

⁵ Diese Annahmen erlauben es, den Verteilungskonflikt zwischen Standort und Investor zu isolieren. Wenn der Marktpreis gleich dem Reservationspreis ist, entsteht keine Konsumentenrente. Wenn die Grenzkosten der Produktion Null sind, entsteht kein Faktoreinkommen. Weil die Grenzkosten konstant sind und die Kapazitätskosten als variable Kosten anzusehen sind, ist die Produktionsaktivität beliebig teilbar, ohne dass die Durchschnittskosten produktionsbedingt steigen.

⁶ Für den (hier nicht betrachteten) Fall positiver Produktionsgrenzkosten, kann diese Annahme ohne die Modellaussagen zu beschädigen generalisiert werden. Dazu sei lediglich angenommen, dass die lokale Produktionsmenge den lokalen Faktoreinsatz determiniert, dessen Einkommen seinerseits Bemessungsgrundlage der Besteuerung ist. In jedem Fall sei die steuerliche Bemessungsgrundlage an jedem Standort von der Produktionsmengenentscheidung, der Kapazitätsnutzung des Investors abhängig.

den Kostenfaktoren, den Kapazitätskosten und den Kosten des Produktionsfaktors Standort, besitzen. Für Standort B sei das Problem des Standortcommitment also gelöst⁷. Wir nehmen an, dass der Standort A ein Glaubwürdigkeitsproblem hat, denn der Investor rechnet damit, dass dieser Standort seinen Steuersatz nach der Investition anheben kann⁸. Diese Anhebung kann unternehmensspezifisch erfolgen. Eine Standortpreis differenzierung zwischen den verschiedenen Standortnachfragern ist am Standort A also möglich. Für die Analyse ist es bedeutsam, dass zwischen Standort A und dem Unternehmen kein vollständiger Vertrag geschlossen werden kann. Standort A kann keinen Standortpreis t_A garantieren. Der Investitions- und Produktionsprozess hat folgende Struktur:

- (1) Der Investor legt fest, wo und wie viel Produktionskapazität er an den Standorten errichtet.
- (2) Der Standort A variiert gegebenenfalls seinen Steuersatz (von t_A auf t_A^{neu})⁹.
- (3) Der Investor entscheidet, welche der Kapazitäten er für die Produktion nutzen will.

Die Steuersätze (t_i) seien an den beiden Standorten i , mit $i \in \{A, B\}$ unterschiedlich, wobei in der Ausgangssituation $0 < t_i \leq 1$ gelten soll. Der Investor geht qua Annahme davon aus, dass lediglich am Standort B der ex ante offerierte Steuersatz t_B auch nach der Investition sicher realisiert wird. Dieses Vertrauen des Investors in die Zusicherungen des Standortes B könnte beispielsweise daher rühren, dass der Standort B in der Vergangenheit nie von der Möglichkeit der Ausbeutung von neu siedelnden Unternehmen Gebrauch gemacht hat und das Unternehmen deshalb fest glaubt, dass sich jenes Verhalten auch in der Zukunft fortsetzen wird¹⁰.

⁷ Diese heterodoxe Annahme bezüglich des politischen Standortrisikos könnte darauf gründen, dass Standort B Förderat eines Föderalstaates ist, dessen Zentralregierung die finanzwirtschaftlichen Gestaltungsspielräume der Förderaten beschneidet. Ohne ein institutionelles Selbstbindungsinstrument zu bemühen, könnte argumentiert werden, dass Standort B sich Standortreputation aufgebaut hat, die in selbstschädigender Weise durch expropriative Finanzwirtschaft zerstört würde.

⁸ Wie glaubwürdig die Ankündigungen eines Standortes einzuschätzen sind, könnte ein Investor aus der Beobachtung des Umgangs mit anderen Investoren in der Vergangenheit ableiten. Würden angekündigte Steuersätze oder anderweitige Zusicherungen wiederholt nicht eingehalten, so wird dies ein Investor bei der Abschätzung der Glaubwürdigkeit berücksichtigen.

⁹ Wir haben zur Vereinfachung des Modells eine Steuersatzvariation unterstellt. Natürlich könnten auch andere Standortrahmenbedingungen zuungunsten des Unternehmens verändert werden. Zu denken ist hierbei beispielsweise an eine Verschärfung von Sicherheits- oder Umweltauflagen, die ähnlich wie eine Anhebung des Steuersatzes zu einer Mehrbelastung des Unternehmens führen.

¹⁰ Vgl. Fußnote 7.

Verhaltensannahmen

Der Investor strebt nach der Maximierung seines Nettogewinns. Um sich die gesamte Konsumentenrente anzueignen, wählt der Investor einen Preis von Eins. Von diesem Welterlös muss er seine Standort- und Kapazitätskosten bestreiten. Die Gewinnfunktion ergibt sich mithin als

$$(1) \quad \Pi = (1-t_A)x_A + (1-t_B)x_B - k(q_A) - k(q_B) \quad \text{mit } x_A + x_B \leq 1$$

Wenn Produktionskapazität errichtet ist, wird auch produziert, wenn die gesamte Produzentenrente seitens der Standorte angeeignet wird. Die Produktionsmenge an einem Standort wird nach unten nur von der errichteten Kapazität beschränkt und ist nach oben nur von der Weltnachfrage vermindert um die am Konkurrenzstandort produzierte Menge limitiert. Falls die Standortpreise als einziger Entscheidungsparameter Indifferenz zwischen den Investitions- und Produktionsstandorten nahe legen ($t_B = t_A$), entscheide sich der Investor für Standort B. Standort A betreibe Leviathanbesteuerung. Er maximiert also sein Steueraufkommen, dass sich als

$$(2) \quad T_A = t_A x_A \text{ ergibt.}$$

Diese Annahmen über das Verhalten der zwei betrachteten Akteure bestimmen auch den Verlauf der Zusatzlast der Steuererhebung. Formel (3) gibt den Zusammenhang zwischen der Höhe der Zusatzlast η und der Steuerlast für den Fall wider, dass die weltweiten möglichen Kapazitätsinvestitionen zur Befriedigung der Weltnachfrage genau ausreichen¹¹, also Eins sind.

$$(3) \quad \eta = \begin{cases} 0 & \text{falls } t_i < 1 - k(q_i) \\ q_A & \text{falls } t_A > 1 - k(q_A) \cup t_B \leq 1 - k(q_B) \\ q_B & \text{falls } t_B > 1 - k(q_B) \cup t_A \leq 1 - k(q_A) \\ 1 & \text{falls } t_A > 1 - k(q_A) \cup t_B > 1 - k(q_B) \end{cases}.$$

Um Überkapazitäten als Antwort auf politische Risiken besser bewerten zu können, sei zunächst ein Vergleichsmaßstab hergestellt. Es liegt nahe zu fragen zu welchem Ergebnis ein Standortwettbewerb führt, in dem alle Standortanbieter zu Commitment befähigt sind.

¹¹ Die Kapazitätskosten sind hier noch nicht „sunk“ in dem Sinne, dass die Kapazitätskosten den steuerlichen Zugriff auf die Erlöse nicht beschränkten. Die Zusatzlast ist der institutionelle, also durch Besteuerung entstehende Wohlfahrtsverlust durch fiskalisch verhinderte Produktionsaktivitäten.

2.1 Investitions- und Produktionsentscheidungen ohne politische Risiken

Eine rückwärtsinduktive Betrachtung erlaubt es, gleichgewichtige Entscheidungen des Investors bezüglich der Errichtung von Kapazität und deren Auslastung zu ermitteln. Dazu sei weiterhin angenommen, dass der Preis des Standort B (t_B) exogen fixiert ist. Standort A passt seinen Steuerpreis in aufkommenmaximierender Weise unternehmensindividuell an. Im Unterschied zu den später folgenden Analysen besitze Standort A aber die Möglichkeit, sich glaubwürdig auf den einmal offerierten Standortpreis zu verpflichten. Um diese Selbstbindung des Standort A im Modell abzubilden, sei nun angenommen, dass die Stufen Eins und Zwei des Investitions- und Produktionsprozesses vertauscht sind. Standort A entscheidet also zuerst über seinen Standortpreis woraufhin der Investor seine Kapazitätsentscheidung fällt. Versunkene Kapazitätsinvestitionen haben in diesem Szenario keine steuerpolitische Relevanz. Der Produktionsplan folgt dem Investitionsplan. Wenn auf der letzten Stufe des Investitions- und Produktionsprozesses die Kapazitäten errichtet sind und die Standortpreise feststehen, beschreibt sich die Entscheidungssituation des Investors bezüglich der Produktionsmengen durch folgende Gewinnfunktion

$$(4) \quad \Pi(x_A; x_B) = (1 - t_A)x_A + (1 - t_B)x_B$$

Trivialerweise ergibt sich der maximale Gewinn durch eine Auslastung der Kapazität am kostengünstigeren Standort. Die gewinnmaximalen Produktionsmengen berechnen sich daher als

$$(5) \quad (x_A; x_B) = \begin{cases} (\min\{1 - q_B; q_A\}; q_B) & \text{falls } t_B < t_A \\ (q_A; \min\{1 - q_A; q_B\}) & \text{falls } t_B \geq t_A \\ (q_A; 0) & \text{falls } t_A \leq 1 < t_B \\ (0; q_B) & \text{falls } t_B \leq 1 < t_A \\ (0; 0) & \text{falls } 1 < t_A, t_B \end{cases} .$$

Am teureren Standort wird maximal soviel produziert, wie die Weltnachfrage die Kapazitäten des kostengünstigeren Standortes übersteigt. Eine Unterauslastung der Kapazitäten am teureren Standort ist möglich, wenn Überkapazitäten errichtet wurden. In der politisch sicheren Welt wird der Investor allerdings kein eigenes Drohpotenzial in Form von Überkapazitäten errichten, was sich aus der Annahme positiver Grenzkosten der Kapazitätserrichtung ergibt. Für die weltweite Kapazität gilt daher $q_A + q_B \leq 1$.

Wenden wir uns nun der zweiten Stufe, den Kapazitätsentscheidungen des Investors zu. Da der Gewinn des Investors maximiert wird, indem er seine Kosten durch den Produktionsfaktor Standort unter der Restriktion $q_A + q_B \geq 1$ mini-

miert, wird er möglichst viel, genauer ausschließlich, am billigeren Standort investieren. Die gewinnmaximalen Kapazitäten finden sich dann anhand folgender Zusammenfassung:

Standort	Errichtete Kapazität	Produzierte Menge	Kostenverhältnis
A	$q_A^* = 1$	$x_A^* = 1$	$k(q_A) + t_A \leq \min(k(q_B) + t_B; 1)$
B	$q_B^* = 0$	$x_B^* = 0$	
A	$q_A^* = 0$	$x_A^* = 0$	$k(q_B) + t_B < \min(k(q_A) + t_A; 1)$
B	$q_B^* = 1$	$x_B^* = 1$	

In Vorhersehung dieser Investitions- und Produktionsentscheidungen des Investors passt nun Standort A seine Finanzpolitik an. Zur Eintreibung eines maximalen Steueraufkommens muss er den unveränderlichen Steuersatz seines Konkurrenten B entscheidungslenkend bei seiner Steuerpolitik berücksichtigen. Es genügt annahmegemäß eine Gleichheit der Standortkosten, um den Investor für Standort B zu gewinnen. Auf Stufe Eins des Investitions- und Produktionsprozesses wird also der folgende Standortpreis des Standortes A glaubwürdig zugesagt

$$(6) \quad t_A^* = \begin{cases} k(q_B) + t_B - k(q_A) & \text{falls } k(q_B) + t_B \leq 1 \\ 1 - k(q_A) & \text{falls } k(q_A) + t_A > 1 \end{cases}.$$

Analog zu (6) berechnet sich das Steueraufkommen des Standort A:

$$(7) \quad T_A^* = \begin{cases} k(q_B) + t_B - k(q_A) & \text{falls } k(q_B) + t_B \leq 1 \\ 1 - k(q_A) & \text{falls } k(q_A) + t_A > 1 \end{cases}.$$

Als um die Kapazitäts- und Standortkosten verminderter Erlös ergibt sich der maximale Gewinn des Investors in Höhe von

$$(8) \quad \Pi_A^* = \begin{cases} 1 - (k(q_B) + t_B) & \text{falls } k(q_B) + t_B \leq 1 \\ 0 & \text{falls } k(q_A) + t_A > 1 \end{cases}.$$

Für den Fall, dass es keine ökonomisch sinnvolle Alternative zum Standort A gibt (die untere Zeile der Gleichungen (8) und (8)), eignet sich der Standort die gesamte Produzentenrente an. Um die hier angestrebte Referenzposition einer

politisch sicheren Welt zu Ende zu entwickeln sei die Wohlfahrt dieser Welt nach Abschluss und Durchführung der Investitions- und Produktionsentscheidungen gemessen. Allgemein ergibt sich die Weltwohlfahrt als

$$(9) \quad WF = [\Pi_A + t_A x_A] + [\Pi_B + t_B x_B],$$

wobei Π_A und Π_B die lokalen Nettogewinne des Investors an seinen Produktionsstandorten angeben. In der politisch sicheren Welt mit den beschriebenen Eigenschaften findet Produktion nur am Standort A statt. Deshalb wird nur dort investiert. Das Steueraufkommen, das dem Standort A zufließt, ist nur eine Umverteilung, die die hier als Summe aller Nettoeinkommen definierte Wohlfahrt unbeeinflusst lässt. Die Gesamtwohlfahrt ergibt sich nun als

$$(10) \quad WF = 1 - k(q_A), \text{ falls } k(q_A) + t_A \leq \min(k(q_B) + t_B; 1).$$

Die Wohlfahrt hängt in der politisch sicheren Welt nur von technologischen Faktoren ab, wobei sich die Standortwahl unter den getroffenen Annahmen allerdings aus der wettbewerblichen Anpassung des Standortpreises für A ergibt. Diese Beeinflussung ist aufgrund der Annahme gleicher Standortproduktivität und gleicher Nettoheberbergungskosten irrelevant für die Gesamtwohlfahrt.

Um zu prüfen, ob politische Unsicherheit als Legitimationsgrund für unternehmensindividuelle Gestaltung der Abgabenlast im Sinne einer Verletzung horizontaler Steuergerechtigkeit taugt, sei nun das Verhalten des Investors in einer politisch riskanten Welt durchdacht.

2.2 Investitions- und Produktionsentscheidungen unter Berücksichtigung politischer Risiken

Um politische Ungewissheit einzuführen, also um Standortvertrauen zu einer relevanten Determinante der Investitionsentscheidung zu erheben, gelte nun der ursprünglich unterstellte und natürliche Investitions- und Produktionsplan. Demnach folge die Produktionsmengenentscheidung, der Festlegung des Standortpreises, welcher wiederum die Investition in Kapazität vorausgeht. Das politische Risiko besteht in der offensichtlichen Zeitinkonsistenz der Investitionsentscheidung. Eine Strategie ist nach gängigem Verständnis dann zeitinkonsistent, wenn sie zwar zu einem bestimmten Zeitpunkt optimal ist, zu einem späteren Zeitpunkt aber nicht mehr. Hier ist dieser Fall leicht darstellbar: Dazu muss Standort A nur einen Standortpreis in Aussicht stellen, der die Gesamtkosten am Standort A niedriger als in B werden lässt. Wenn diese Zusage eines Standortpreises nicht politisch abgesichert werden und nach Errichtung standortgebundener Kapazität der Standortpreis steigen kann, ist die Investitionsentscheidung zeitinkonsistent. Dies vermag den Investor dazu bewegen, nicht an Standort A zu investieren. Unter den getroffenen Annahmen ergibt sich kein Problem, solange der Investor keine Anreize besitzt eine wohlfahrtsmindernde

Investitionsstrategie zu verfolgen. Dass eine Überkapazitätsstrategie, die die Gesamtwohlfahrt unter die Referenzmarke $1 - \sum k(q_i)$ mit $\sum q_i = 1$ absenkt, möglich ist, wird in Abschnitt 3.1 gezeigt werden. Außerdem ist es plausibel, dass eine dem politischen Standortrisiko geschuldete Standortmeidung wohlfahrtsmindernd wirkt. Auch wenn die Modellwelt so beschaffen ist, dass allein die Höhe der Kapazitätsinvestitionen und nicht die räumliche Standortentscheidung die Wohlfahrt beeinflusst, ist es sinnvoll zu fragen, ob vermittelt finanzpolitischer Garantien am Standort A eine Nutzung von dessen Standortfaktoren möglich wird. Schließlich ist das politische Risiko ein institutionelles und kein natürliches Investitionshemmnis. Dieses Hemmnis wird insbesondere dann zum Wohlfahrtsproblem, wenn A natürliche Standortvorteile hat, z. B., weil $k(q_A) < k(q_B)$ für alle $0 \leq q_A = q_B \leq 1$ gilt. In einer solchen Situation ist nicht nur die Errichtung von Überkapazitäten wohlfahrtschädlich, sondern auch die Konzentration von Produktionskapazitäten (optimalen Umfangs) am politisch sicheren Standort.

Ausgehend von der sowohl in der politisch sicheren als auch in der politisch riskanten Welt geltenden Optimalitätsbedingung (5) für die Produktionsmengenentscheidung kann das Kalkül des finanzpolitisch flexiblen (daher politisch riskanten) Standortes A ermittelt werden. Sein Steueraufkommen ergibt sich durch Einsetzen von (5) in (2) als

$$(11) \quad T_A = \begin{cases} t_A q_A & \text{falls } t_A \leq t_B \leq 1 \\ t_A \min\{1 - q_B; q_A\} & \text{falls } t_B < t_A \leq 1. \\ 0 & \text{falls } t_A > 1 \end{cases}$$

Das Steueraufkommen wächst monoton und linear mit steigendem Steuersatz. Die Aufkommensfunktion $T_A(t_A)$ ist jedoch unstetig an der Stelle $t_A = t_B$, bzw. dort nur für den Spezialfall stetig, dass $q_A = q_B = 0,5$. Standort A maximiert sein Steueraufkommen, indem er entweder einen Standortpreis in Höhe von t_B oder Eins fordert. Alle anderen Standortpreise bedeuteten gegenüber den Optimallösungen einen Verzicht auf Steueraufkommen. Beispielsweise verursacht der Wechsel von einem beliebigen Steuersatz $t < t_B$ auf t_B eine Erhöhung des Steueraufkommens und verursacht keine Zusatzbelastung. Der den Steuerertrag des Standortes A maximierende Standortpreis ergibt sich als

$$(12) \quad t_A^* = \begin{cases} t_B & \text{falls } t_B q_A \geq \min\{1 - q_B; q_A\} \\ 1 & \text{falls } t_B q_A \leq \min\{1 - q_B; q_A\} \end{cases}.$$

Wie in der politisch sicheren Welt hängt die Strategiewahl des finanzpolitisch flexiblen Standortes A vom exogenen Preis des Konkurrenzstandortes B ab. Gleichung (12) illustriert den Konflikt zwischen Steuersatz und Bemessungs-

grundlage. Demnach wählt Standort A eventuell einen niedrigen Steuerpreis, um eine größere Bemessungsgrundlage zu erlangen. Den aus Investorsicht günstigeren Steuerpreis $t_A = t_B$ fordert Standort A nur unter der Bedingung $1 < q_B + q_A$. Demnach wählt Standort A den nicht expropriativen Steuerpreis nur im Fall von Überkapazität. Dies ergibt sich trivialerweise aus der obigen Überlegung, wonach für den Fall $q_B + q_A \leq 1$ sämtliche Produktionskapazitäten ausgenutzt werden und der Investor auf eine Wegbesteuerung der Produzentenrente nicht zu reagieren vermag. Steuerwettbewerb findet in dieser Situation annahmegemäß nicht statt, weil der Preis des Standortes B exogen ist¹². Welche Investitionsentscheidung geht nun der hier beschriebenen Entscheidung über den optimalen Standortpreis am Standort A voraus?

2.3 Investitions- und Produktionsentscheidungen unter Risiko

Betrachten wir zur Annäherung an diese Frage die Investitionsentscheidung als optimierte Anpassung an eine finanzwirtschaftlich unsichere Umwelt, von der ein Expropriationsrisiko ausgeht. Wir modifizieren die bisherige Annahme, wonach Standort A immer den aufkommenmaximierenden Steuerpreis wählt. Statt dessen geht der Investor nun davon aus, dass der Steuersatz t_A ex post nur mit der Wahrscheinlichkeit p mit ($p \in [0,1]$) tatsächlich realisiert wird¹³. Dies ermöglicht es politisches Risiko realistischer, d.h. als Unsicherheit über das Verhalten des Standortes A zu modellieren. Dass das Risiko, dass der Standortpreis für A nach der Investition verändert wird, nicht Eins ist, kann als Annäherung des Modells an die Wirklichkeit gesehen werden. Schließlich besitzen Standorte ein Interesse am Aufbau von Standortreputation und ist die Entdeckung von Besteuerungsmöglichkeiten, die keine Zusatzlast verursachen, kostspielig.

Bei voller Nutzung der am Standort B errichteten Kapazität für die Produktion (d.h. $x_B = q_B$) kann der Investor dort mit einem Gewinn in Höhe von

$$(13) \quad \Pi_B = (1 - t_B)x_B - k(q_B)$$

rechnen. Der Standort A offeriert einen Steuersatz von t_A . Sofern dieser Steuersatz auch nach der Investition gilt, und der Investor die am Standort A errichte-

¹² Vgl. für eine Darstellung des Überkapazitätenproblems in einem Duopolmodell mit zwei wettbewerblich agierenden Standorten Janeba (2000).

¹³ Eine solche Entscheidung wird üblicherweise als Entscheidung unter Risiko bezeichnet. Nach Knight (1921) unterscheidet man sie von Entscheidungen unter Unsicherheit darin, das bei letzteren nicht mit Eintrittswahrscheinlichkeiten bestimmter Ereignisse (hier p) kalkuliert wird, sondern der Entscheider auch über diese Wahrscheinlichkeit völlig im Unklaren ist. Da es für die Modellierung unerlässlich ist Erwartungswerte als Kalkulationsgrundlage anzugeben, gehen wir im Folgenden von Entscheidungen unter Risiko aus.

te Kapazität zur Produktion voll ausschöpft ($x_A = q_A$), kann er dort mit einem Gewinn in Höhe von

$$(14) \quad \Pi_A = (1 - t_A)x_A - k(q_A)$$

rechnen. Der Investor hat zu den Zusicherungen des Standortes allerdings kein volles Vertrauen. Er nimmt demnach mit der Wahrscheinlichkeit $1 - p$ an, dass der Standort den Steuersatz nach der Investition erhöhen wird und den Maximalsteuersatz von $t_A^{neu} = 1$ setzen wird. Der vom Investor erwartete Steuersatz nach der Investition sei:

$$(15) \quad t_E = pt_A + (1 - p)$$

Sofern der Investor Produktionskapazitäten am Standort A errichtet und diese zur Produktion des Gutes nutzt, beträgt sein erwarteter Gewinn in Antizipation des opportunistischen Verhaltens seitens des Standortes A :

$$(16) \quad \Pi_A^E = (1 - t_E)x_A - k(q_A)$$

Durch Umformen und Einsetzen der Gleichung (15) in (16) erhält man:

$$(17) \quad \Pi_A^E = p(1 - t_A)x_A - k(q_A)$$

Die Unsicherheit über das Steuerungsverhalten des Standortes A büdet dem Investor mithin ein politisches Risiko auf. Dieses Risiko bei einer Investition in A ist die Differenz zwischen dem angekündigten und dem erwarteten Gewinn am Standort A . In Zahlen ausgedrückt, ist das politische Risiko (R) die Differenz zwischen (14) und (17), also:

$$(18) \quad R = \Pi_A - \Pi_A^E = (1 - p)(1 - t_A)x_A$$

Für die Standortentscheidung bedeuten diese Überlegungen, dass am Standort A nur investiert wird, wenn es eine Investition q^{Plan} mit $x^{Plan} = q^{Plan}$ gibt, für die $\Pi_A^E(x_A^{Plan}) > \Pi_B(x_B^{Plan})$ gilt. Ein solches q^{Plan} existiert unter der Bedingung $pt_A + (1 - p) < t_B$.

Wie die Gleichung (18) zeigt, hängt der Ertragsverlust durch das politische Risiko von verschiedenen Faktoren ab.

- Je höher die Glaubwürdigkeit des Standortes (und je höher p), umso niedriger ist R . Wenn $p = 1$ ist, besteht kein politisches Risiko, so dass $R = 0$. Wenn $p = 0$ ist, ist das politische Risiko maximal und der Standort wird sich durch eine ex post Veränderung der Besteuerung die Erträge der Investition voll aneignen (Leviathanbesteuerung). Sofern der

Standort – wie angenommen – ein Glaubwürdigkeitsproblem hat, ist $p < 1$ und $R > 0$.

- Je mehr der Investor am ex ante steuerlich günstigeren Standort A ursprünglich produzieren will (d.h. je größer x_A), umso größer ist der mögliche Ertragsverlust durch das politische Risiko und die etwaige Anhebung des Steuersatzes in A . Sofern das Unternehmen die gesamte Produktion am Standort A produzieren will, ist das hieraus resultierende politische Risiko c. p. maximal.
- Je niedriger der ex ante offerierte Steuersatz t_A ist, umso größer ist auch der Spielraum für politische Entscheider diesen Steuersatz nach oben anzupassen. Wenn t_A schon nahe bei eins lag, ist der Spielraum für eine Anhebung von t_A gering und damit auch der mögliche Ertragsverlust durch politische Veränderung des Steuersatzes. Die Investition in einem Hochsteuerland ist daher etwas risikoärmer, da politischen Entscheidern nur noch ein kleiner Spielraum für weitere Steuersatzanhebungen bleibt.

3 Möglichkeiten der Absicherung für den Investor

Für einen rationalen Investor ist es sinnvoll, nach Strategien zu suchen, um sich gegen das politische Risiko bei der Investition abzusichern. Gerade bei hohen und irreversiblen Investitionskosten (sunk investment) gewinnt die Absicherung des politischen Risikos wesentlich höhere Bedeutung, als bei niedrigen und reversiblen Kosten zur Errichtung von Produktionskapazität. Denkbar sind beispielsweise der Kauf einer Versicherung gegen das politische Risiko oder die – legale oder illegale – Einflussnahme auf politische Akteure zur langfristigen Absicherung der günstigen Investitionsbedingungen durch den Aufbau persönlicher oder finanzieller Abhängigkeiten. Die angesprochenen Strategien zur Absicherung gegen politische Risiken haben verschiedene Nachteile¹⁴, die aber im Folgenden nicht weiter diskutiert werden sollen. Vielmehr wollen wir eine weitere – auch in der Realität häufig zu beobachtende – Strategie von Unternehmen zur Begrenzung politischer Risiken näher diskutieren.

3.1 Überkapazitäten

Eine Möglichkeit dem politischen Risiko zu begegnen, ist die Errichtung von Kapazitäten am Standort B , die eigentlich zur Befriedigung der Nachfrage nicht zwingend benötigt würden¹⁵. Durch den Aufbau von Überkapazitäten

¹⁴ Eine private Versicherung wird angeboten, wenn (a) eine hinreichend große Zahl von Menschen sich durch gleichartige Risiken bedroht sieht, (b) nicht zu einem Zeitpunkt alle Bedrohten gleichzeitig von den Folgen dieser Risiken betroffen sind, (c) die einzelnen Schadensfälle voneinander unabhängige Ereignisse sind, (d) die individuellen Schadenswahrscheinlichkeiten allen bekannt und nicht beeinflussbar sind und (e) das Ausmaß des Gesamtschadens kalkulierbar ist. Vgl. KATH (1999). Ob diese Bedingungen bei der Absicherung politischer Risiken immer vorliegen, ist zu allerdingen bezweifeln.

¹⁵ Vgl. für eine Darstellung von Überkapazitätsstrategien von Unternehmen zur Begrenzung politischer Risiken JANEBA (2000).

kann der Investor mit Produktionsverlagerung drohen und auf diese Weise den Standort A zu einem unternehmensfreundlichen Verhalten zwingen¹⁶. Untersuchen wir die Funktionsweise einer solchen Überkapazitätsstrategie näher, wenn der Investor am Standort A eine Kapazität von $q_A = 1$ errichtet hat und am Standort B eine Kapazität von $0 < q_B \leq 1$. Es gilt folgende Fälle zu unterscheiden:

1. t_A wird ex post nicht verändert, $t_A^{neu} = t_A$

In diesem Fall ist die Überkapazitätsstrategie ex post überflüssig¹⁷. Das Unternehmen produziert die gesamte Menge ($x=1$) nur am günstigen Standort A , hat aber Kosten aufgewandt, um auch am Standort B produzieren zu können. Da annahmegemäß $x=1$ und $p=1$ sind, ist der Nettoerlös $1-t_A$ und der Gewinn:

$$(19) \quad \Pi_1 = (1-t_A) - [k(q_A) + k(q_B)]$$

2. t_A wird verändert, aber $t_A^{neu} \leq t_B$

Eine Verlagerung der Produktion an den Standort B erhöht den Gewinn des Unternehmens nicht, da der Steuersatz am Standort B – trotz der Anhebung des Steuersatzes in A auf t_A^{neu} – keinen höheren Gewinn durch eine Produktion in B erlaubt. Auch in diesem Fall ist der Aufbau der Überkapazität ex post nicht sinnvoll. Der Gewinn beträgt:

$$(20) \quad \Pi_2 = (1-t_A^{neu}) - [k(q_A) + k(q_B)]$$

3. t_A wird verändert, $t_A^{neu} > t_B$

Sofern der Standort A seinen Steuersatz so stark anhebt, dass er über dem Steuersatz in B liegt, wird das Unternehmen die zuvor geschaffene Möglichkeit der Produktionsverlagerung nutzen. Es wird zunächst die in B errichteten Produktionskapazitäten auslasten und nur die verbleibende Menge am Standort A produzieren.

$$(21) \quad \Pi_3 = (1-t_B)x_B + (1-t_A^{neu})(1-x_B) - [k(q_A) + k(q_B)]$$

Wenn die in B geschaffene Kapazität ausreicht, um die maximal absetzbare Menge $x=1$ vollständig in B zu produzieren, beträgt der Gewinn:

¹⁶ Aus Gründen der Einfachheit haben wir angenommen, dass dem Unternehmen keine Kosten bei der Verlagerung der Produktion entstehen. Je höher die Kosten der Produktionsverlagerung ausfallen, umso weniger glaubhaft ist natürlich die Standortwechselfrohung des Unternehmens. Unternehmen mit immobilier Produktion können deshalb dieses Instrument zur Erzwingung günstiger Rahmenbedingungen nicht glaubwürdig einsetzen.

¹⁷ Wir unterstellen jedoch, dass die Investitionsentscheidungen des Unternehmens teilspielperfekt sind und deshalb Investitionen, die aus der ex-post Perspektive als sozial ineffizient bewertet werden können, tatsächlich erfolgen.

$$(22) \quad \Pi_3^* = (1 - t_B) - [k(q_A) + k(q_B)]$$

Wenn der Standort A also seinen Steuersatz über t_B hinaus anhebt, hat das Unternehmen die Möglichkeit, einen Teil oder die ganze Produktion zu verlagern. Nimmt man an, dass eine solche Verlagerung kostenlos erfolgt, verschafft sich das Unternehmen durch die Überkapazitätsstrategie eine Absicherung für das politische Risiko am Standort A . Hätte das Unternehmen keine Kapazitäten am Standort B geschaffen, wäre es gezwungen, die gesamte Nachfrage vom Standort A aus zu bedienen. In diesem Fall wäre der Gewinn:

$$(23) \quad \Pi_A^{neu} = (1 - t_A^{neu}) - k(q_A)$$

Sofern es jedoch am Standort B Kapazitäten geschaffen hat, kann es im Fall von $t_A^{neu} > t_B$ seine Produktion verlagern. Der Vorteil (V) einer Überkapazitätsstrategie gegenüber der alleinigen Investition am unsicheren Standort A ist ($t_A^{neu} > t_B$) demnach (21) minus (23):

$$(24) \quad V = \Pi_B - \Pi_A^{neu} \text{ bzw.}$$

$$(25) \quad V = (1 - t_B)x_B + (1 - t_A^{neu})(x_A + x_B - 1) - k(q_B)$$

Ein rationaler Investor wird nur solange Überkapazitäten in B erstellen, bis der Wert des daraus gewonnenen Vorteils (V) größer oder gleich dem politischen Risiko (R) ist. D.h. $V \geq R$. Wie die Gleichung (25) zeigt, lohnt sich der Aufbau von Überkapazitäten für einen Investor am politisch sicheren Standort B umso mehr, je niedriger die Kosten für den Aufbau von Produktionskapazitäten ausfallen. Im Falle von $k(q) = 0$, also bei Abwesenheit von Kosten zur Errichtung von Produktionskapazität, ist es rational eine Überkapazitätsstrategie zu verfolgen, um den Standort A in seinem Verhalten zu disziplinieren. In diesem Fall wird das Unternehmen Kapazitäten in Höhe von $q = 1$ am Standort B bereithalten, die es ihm erlauben, die gesamte Weltnachfrage von $x = 1$ auch in B zu produzieren. Je höher die Kosten für die Errichtung von Produktionskapazitäten sind, umso weniger lohnt es, Überkapazitäten in B zu erstellen.

Sofern die Überkapazitätsstrategie wie gedacht funktioniert, wird der Standort A von einer Steuersatzerhöhung absehen, da er damit rechnen muss, dass das Unternehmen nach einer Erhöhung von t_A die geschaffenen Überkapazitäten nutzen und einen Teil oder die ganze Produktion an den Standort B verlagern wird. Die avisierten Steuermehreinnahmen durch die Steuersatzerhöhung werden gemindert durch die Verlagerung der steuerbaren Produktion nach B . Die Möglichkeit der Produktionsverlagerung nimmt den Entscheidern am Standort A den Anreiz, ihren Steuersatz t_A über t_B hinaus anzuheben, da sie damit rechnen müssen, dass in diesem Fall das Unternehmen seine Produktion

an den anderen Standort verlagert¹⁸. Mit dem Aufbau von Überkapazitäten verändert sich – im Sinne von NASH (1950, 1953) – der Drohpunkt zu Gunsten des Unternehmens¹⁹.

An den Entwicklungen bei Opel und General Motors (GM) im Jahre 2004 kann exemplarisch der Wert einer solchen Überkapazitätsstrategie illustriert werden. Die in Europa vorhandenen Produktionskapazitäten für Fahrzeuge von GM waren 2004 nach Angaben von GM deutlich zu groß. Die vorhandenen Überkapazitäten ermöglichten es GM mit Produktionsverlagerungen zu drohen, die verschiedenen europäischen Produktionsstätten gegeneinander auszuspielen und Lohnzugeständnisse von den Gewerkschaften und ein Entgegenkommen der Standorte zu erreichen²⁰. Durch die glaubhafte Drohung mit Produktionsverlagerung aufgrund vorhandener Überkapazitäten konnte sich GM nicht nur gegen etwaige Verschlechterungen der Produktionsbedingungen in Zukunft absichern, sondern sogar eine Verbesserung der bisherigen Standortbedingungen durchsetzen.

3.2 Wohlfahrtswirkungen der Überkapazitätsstrategie

Um abschätzen zu können, welche volkswirtschaftlichen Konsequenzen der Aufbau von Überkapazitäten hervorruft, wollen wir im Folgenden die Wohlfahrtswirkungen der Kapazitätsentscheidung des Investors aufzeigen. Durch die Produktion des Gutes und die Befriedigung der Weltnachfrage von $x=1$ zum Preis von eins ergeben sich Wohlfahrtswirkungen. Die Wohlfahrt ist die Summe aus der Rente (dem Gewinn) des Investors und den Steuereinnahmen der Standorte. Formal ausgedrückt:

$$(26) \quad WF = [\Pi_A + t_A x_A] + [\Pi_B + t_B x_B]$$

beziehungsweise allgemeiner:

$$(27) \quad WF = \sum_i^{A,B} (1-t_i)x_i - k(q_i) + t_i x_i$$

¹⁸ Ein kollusives Verhalten der beiden Standorte zu Ungunsten des Unternehmens wird im Folgenden ausgeschlossen.

¹⁹ Um das Modell möglichst einfach zu halten sind wir davon ausgegangen, dass dem Unternehmen keine Kosten für die Verlagerung der Produktion entstehen. Muss das Unternehmen jedoch Kosten für die Produktionsverlagerung aufwenden, ist die Drohung mit Wegzug weniger glaubhaft. Dies schmälert den Wert einer Überkapazitätsstrategie. Unternehmen die ihre Produktion nur unter hohem Kostenaufwand an andere Produktionsstandorte verlagern können, werden deshalb vermutlich eher andere Instrumente – wie die direkte politische Einflussnahme durch Lobbying – zur Sicherung stabiler politischer und wirtschaftlicher Rahmenbedingungen nutzen.

²⁰ So betonte der Opel-Chef Henderson „bei Opel in Rüsselsheim und Bochum seien die Lohnkosten „einfach zu hoch“. Andererseits sei Opel „ohne deutsche Produktion nicht vorstellbar“, vgl. FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 16. Oktober 2004.

Die Höhe der Steuersätze an den jeweiligen Standorten spielt für die Wohlfahrtsbetrachtung keine Rolle, da t_A bzw. t_B nur zwischen dem Unternehmen und dem Standort umverteilt wird. Da die Weltnachfrage eins ist und die Produktion annahmegemäß der Weltnachfrage entspricht, d.h. $x_A + x_B = 1$ ist, kann man die Gleichung (27) umformen und erhält:

$$(28) \quad WF = 1 - [k(q_A) + k(q_B)]$$

Wie Gleichung (28) zeigt, ist die Gesamtwohlfahrt dann maximal, wenn Produktionskapazitäten entsprechend der nachgefragten Menge von $x=1$ aufgebaut werden. Jeder über $q=1$ hinausgehende Kapazitätsaufbau vermindert die Gesamtwohlfahrt, sofern man realistischerweise davon ausgeht, dass die Errichtung von Kapazitäten Kosten verursacht. Obwohl der Aufbau von Überkapazitäten – wie eben gezeigt – aus einzelwirtschaftlicher Perspektive durchaus erklärbar ist, sollte aus volkswirtschaftlicher Sicht die Schaffung von Überkapazitäten beschränkt werden. JANEBA (2000) kommt – unter Zuhilfenahme einer wesentlich komplexeren Modellierung – zu einem ähnlichen Ergebnis aus volkswirtschaftlicher Sicht. Er schreibt: „[...] *welfare would often be higher if an increase in capacity costs induced the firm to hold less excess capacity.*“²¹

Da der Grund für die Schaffung von Überkapazitäten am Standort B das Glaubwürdigkeitsproblem des Standortes A ist, sollten Strategien zur Verhinderung des Aufbaus von Überkapazitäten an diesem Problem ansetzen. Um den aus Wohlfahrtsgesichtspunkten suboptimalen Aufbau von Überkapazitäten am Standort B zu begegnen, bieten sich dem Standort A verschiedene Möglichkeiten an, sein Glaubwürdigkeitsproblem zu überwinden. Einige dieser Optionen werden im Folgenden ausführlicher diskutiert.

4 Möglichkeiten des Standortes seinem Glaubwürdigkeitsproblem entgegenzuwirken

In der hier gewählten Modelldarstellung besteht für den Investor annahmegemäß kein Marktrisiko, da sowohl die Weltnachfrage als auch der Weltmarktpreis exogen gegeben sind. Allerdings besteht ein politisches Risiko, wenn der Investor den Standort A für den Aufbau von Produktionskapazitäten auswählt. Wie oben gezeigt, kann sich ein Investor allerdings durch den Aufbau von Überkapazitäten gegen das politische Risiko absichern. Der Standort kann allerdings durch seine Auendarstellung und die Wahl seiner Wirtschaftsförderinstrumente das Investitionskalkül des Investors beeinflussen. So kann ein Standort durch Bürgschaften, Mietfabriken oder direkte Subventionen versuchen, den Investor von der Abwesenheit eines politischen Risikos zu überzeugen.

²¹ Vgl. JANEBA (2000), S. 1517.

Staatliche Wirtschaftsförderung ist ordnungspolitisch umstritten, da hierdurch der Wettbewerb zwischen Unternehmen verzerrt wird²². Ohne diese negativen Effekte staatlicher Wirtschaftsförderung in Abrede zu stellen, kann der Einsatz solcher Instrumente aber unter Umständen einen Beitrag zur Minderung des skizzierten Commitment-Problems leisten. In der hier gewählten Modellwelt kann der Einsatz von Wirtschaftsförderung auf zwei Wegen den Aufbau von wohlfahrtsmindernden Überkapazitäten verhindern. Einerseits kann eine Wirtschaftsförderung für Investoren die Einschätzung des Investors dahingehend beeinflussen, dass dieser die Wahrscheinlichkeit der späteren politischen Ausbeutung ($1-p$) niedriger einschätzt, wenn er in der Ansiedlungsphase vom Standort und dessen politischen Entscheidern Ansiedlungsprämien oder anderweitige Unterstützungsleistungen erhalten hat. Zum anderen beeinflusst die Vergabe von Ansiedlungsprämien natürlich auch direkt das Investitionskalkül des Investors. Selbst wenn der Standort nach erfolgter Investition die Rahmenbedingungen zuungunsten des Unternehmens verändert, ist davon das Unternehmen zwar negativ betroffen, aber es wurde durch die Vergabe von Wirtschaftsförderung hierfür ex ante schon entschädigt. Staatliche Wirtschaftsförderung kann demnach auch als eine Entschädigung für die Übernahme eines politischen Risikos und der Möglichkeit späterer Ausbeutung durch eine Änderung der politischen Rahmenbedingungen interpretiert werden. Durch eine staatliche Unterstützung verpflichtet sich ein Standort implizit zu einem unternehmensfreundlichem Verhalten, denn bei einem anders gearteten Verhalten würde das Unternehmen abwandern und die staatliche Unterstützung hätte ihr Ziel verfehlt. Hinsichtlich ihrer Wirkung unterscheiden sich die einzelnen Wirtschaftsförderinstrumente. Im Folgenden werden wir auf drei in der Praxis häufig verwendete Wirtschaftsförderinstrumente und ihre Eignung als Glaubwürdigkeitssignal kurz eingehen²³.

4.1 Bürgschaften

Die Übernahme einer Bürgschaft durch eine Gebietskörperschaft ist eine Möglichkeit der Absicherung gegen politisches Risiko und kann einen Investor davon abhalten, zusätzliche Kapazitäten an einem anderen Standort aufzubauen. Der Bürgschaftsfall würde dann eintreten, wenn der Standort seinen Steuersatz anhebt oder in anderer Weise die Produktionsbedingungen für das ansässige Unternehmen verschlechtert. Die Fälligkeit der Bürgschaft wird demnach an den politisch beeinflussbaren Steuersatz t_A bzw. andere politisch beeinflussbare Standortfaktoren gekoppelt. Durch eine so gestaltete Bürgschaft wird den politischen Entscheidern der Anreiz zur Anhebung von t_A genommen, denn die Steuermehreinnahmen durch eine Anhebung von t_A werden durch den dann eintretenden Bürgschaftsfall und die an das Unternehmen zu zahlende Bürgschaft gemindert. Die Bürgschaft erlangt dann den Charakter eines glaubwürdigen Selbstbindungsinstrumentes, wenn die Bürgschaft über den möglichen

²² Vgl. hierzu u. a. ANDEL (1988).

²³ Vgl. für eine detailliertere Analyse STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2003).

Einnahmen einer veränderten Steuerpreissetzung liegt. Einer Bürgschaft als Glaubwürdigkeitssignal muss der Investor allerdings zunächst auch erst einmal vertrauen, denn eine tatsächliche finanzielle Entschädigung tritt erst dann ein, wenn der politische Risikofall und seine Wirkungen eingetreten sind. In der Realität ist häufig zu beobachten, dass eine Gebietskörperschaft (z. B. ein Bundesland) nicht für die Konstanz der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (t_A) bürgt, sondern ganz allgemein als Bürge für die wirtschaftliche Solidität des Unternehmens einsteht. Eine so gestaltete Bürgschaft sichert das Unternehmen sowohl gegen politische als auch gegen wirtschaftliche Risiken ab. Auch wenn eine so gestaltete Bürgschaft für das Unternehmen oft hilfreicher ist, als Lieferant eines Glaubwürdigkeitssignals für die langfristige Stabilität wirtschaftlicher Rahmenbedingungen ist eine solche Ausgestaltung weniger zielgenau.

4.2 Subventionen

Wie schon DOYLE und van WIJNBERGEN (1994) und MARJIT, NG, BROLL und MOITRA (1999) modelltheoretisch zeigen, kann dem Commitment-Problem von Standorten auch durch die Vergabe von Subventionen entgegengewirkt werden. Im Gegensatz zu einer Bürgschaftsverpflichtung wirkt sich die Subvention an ein neu siedelndes Unternehmen unmittelbar auf den Kapitalwert der Investition aus. Durch die Zahlung von Subventionen an Unternehmen binden sich Standorte an eine unternehmensfreundliche Wirtschaftspolitik, da sie bei wirtschaftsschädlichem Verhalten damit rechnen müssen, dass das subventionierte Unternehmen abwandert. Mit der Auslobung einer Subvention wird dem Investor demnach glaubhaft vermittelt²⁴, dass die ex ante versprochenen Rahmenbedingungen ex post nicht zu Ungunsten des Unternehmens verändert werden. Schließlich soll das Unternehmen den Standort nicht verlassen, ehe die Subventionszahlung durch Steuereinnahmen refinanziert ist. Subventionen können mithin als eine Entschädigung des Unternehmens für die Übernahme eines Hold-up-Investitionsrisikos verstanden werden und die Glaubwürdigkeit eines Standortes erhöhen. Eine andere Interpretation deutet Subventionen als Beförderer von Unternehmensmobilität²⁵. Gesteigerte Unternehmensmobilität bewirkt, auch wenn sie ohne den Einsatz politischer Instrumente herbeigeführt wird, eine Erleichterung der Reaktion auf politische Expropriationsversuche. Daher können sich mobilere Unternehmen auch an tendenziell riskanteren Standorten ansiedeln. RAFF und SRINIVASAN (1997) weisen beispielsweise darauf hin, dass politisches Risiko als Standortentscheidungsparameter für Pharmaunternehmen eine Rolle spielt, wohingegen dessen Einfluss auf die Standortwahl von Unternehmen der elektrotechnischen Industrie wenig bedeutend ist. Erstere leiden dabei möglicherweise auch deshalb eher unter politischem

²⁴ Ein glaubhaftes Commitment der Standorte durch eine Subventionsvergabe ist natürlich nur dann vorstellbar, wenn die gezahlten Beihilfen auch aus dem Haushalt der jeweiligen Gebietskörperschaft bestritten werden. Vgl. hierzu auch STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2003).

²⁵ Vgl. BARTIK (1991), S. 104.

Zugriff auf ihre jeweilige Produzentenrente, weil sie häufig ihre Produkte auf dem jeweiligen Markt verkaufen und nicht hauptsächlich als Exporteur im Zielland ihrer Niederlassung auftreten, weshalb sie keinen besonderen Schutz genießen, wie ihn beispielsweise eine neomerkantilistisch orientierte Wirtschaftspolitik böte.

Subventionen können aber nur dann aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sinnvolle Beiträge zur Überwindung des Glaubwürdigkeitsproblems liefern, wenn keine Überkapazität subventioniert wird. Sofern jedoch Überkapazität subventioniert wird, treten zwei negative Effekte gleichzeitig auf: Zum einen entsteht ein erster Wohlfahrtsverlust durch die zu hohe Kapazität in Höhe der Kosten für den Aufbau von Überschusskapazität. Zum zweiten verbindet sich mit der (subventionierten) Überkapazität das besagte Drohpotenzial, was eine effiziente Besteuerung verhindert und wohlfahrtstheoretisch ungerechtfertigte Steuergeschenke erstreitbar macht. Die wohlfahrtstheoretische Beurteilung von Ansiedlungssubventionen ist daher ambivalent. Subventionen sind dann wohlfahrtsfördernd, wenn es ohne sie zu keiner Investition aufgrund der beschriebenen Zeitinkonsistenzprobleme gekommen wäre und der dem Standort zufallende Nutzen aus der Produktionsaktivität mindestens den Nutzenverlust durch die Ansiedlungssubvention deckt. Subventionen sind in dem Fall ineffizient, wenn sie zur Schaffung von Überkapazitäten genutzt werden.

4.3 Mietfabriken

Analog zu den vorangegangenen Überlegungen ist auch das Konzept „Mietfabrik“²⁶ zu verstehen. So offeriert beispielsweise der Freistaat Thüringen Investoren Betriebsstätten zur Miete und begründet dies wie folgt: „das zukunftsfähige Modell Mietfabrik besteht darin, den Unternehmen anforderungsgerechte Mieteinheiten zu günstigen Konditionen zur Verfügung zu stellen, um deren Liquidität und Flexibilität zu gewährleisten. [...] die Unternehmen sollen von der Kapitalbindung in Gewerbeimmobilien entlastet werden.“²⁷. Die ökonomische Bedeutung von Mietfabriken liegt im Lichte dieser Analyse in der informatischen Aufgliederung des Investitionsprozesses. Zunächst schafft ein Investor mit gutem Zugang zu Informationen über die politische Glaubwürdigkeit des Standortes eine Vorleistung, die Mietfabrik. Der guten Informiertheit bedarf es, weil der Anteil der irreversibel standortgebundenen Investition bei der Mietfabrik, einer Immobilie, naturgemäß höher ist, als bei den mobilen Produktionsanlagen. Der Mieter der Mietfabrik ist nun ein Investor, der weniger über das politische Risiko des Standortes der Mietfabrik weiß. Beide Akteure in diesem Investitionsprozess haben spezifische Kostenvorteile. Der Errichter der immobilien Mietfabrik kalkuliert mit einem geringeren Risikoaufschlag für die

²⁶ Das Angebot von Mietfabriken war unter anderem ausschlaggebend dafür, dass Lufthansa und Rolls-Royce ihre Triebwerkswartung der A380 Triebwerke in der Nähe von Erfurt angesiedelt haben und nicht in den Konkurrenzstandorten Brandenburg oder Prag.

²⁷ Vgl. Pressemitteilung der Thüringer Landesentwicklungsgesellschaft vom 14.04.2004 „LEG schafft „Mietfabrik“ im Industriegebiet Eisenach-Kindel.

Errichtung immobiler Produktionsanlagen. Er kann sie daher als implizite Versicherung gegen Standortrisiken an Nutzer der Mietfabrik vermieten. Letzterer besitzt selbstredend Kostenvorteile in der Produktion, die er in der Mietfabrik durchführt.

Das Mieten einer Fabrik erleichtert dem Investor den Zuzug in die für ihn neue Region aber auch den Wegzug aus der Region. D.h. ein Unternehmen, welches sich für die Miete einer Fabrik entschieden hat, kann glaubhafter mit einem Wegzug drohen als ein Unternehmen mit eigenem Immobilienbesitz. Dies ergibt sich einfach aus dem Umstand geringerer versunkener Investitionen in eigenen Produktionsanlagen. Wie GÖRG (2005) zeigt, sind gerade geringe exit-Kosten ein wichtiger Anreiz für ausländische Direktinvestitionen. Um einen Wegzug des Unternehmens zu verhindern, ist ein Standort welcher Mietfabriken anbietet deshalb gehalten, langfristig jene Rahmenbedingungen bereitzustellen, die dem Unternehmen bei seiner wirtschaftlichen Aktivität helfen. Das Angebot von Mietfabriken kann mithin als eine Selbstbindungsstrategie des Standorts verstanden werden²⁸. Als Vermieter des Objekts werden dem Standort eine Reihe von Risiken in dessen Hände gelegt, so dass sie das Unternehmen als Mieter nicht tragen muss. Der Standort als Anbieter der Mietimmobilie hat ein Interesse an der langfristigen Nutzung des Objekts durch den Mieter. Er ist deshalb nicht nur in der Ansiedlungsphase gehalten, dem Investor gute Rahmenbedingungen für sein wirtschaftliches Handeln zu bieten, sondern wird versuchen, auch langfristig gute Rahmenbedingungen bereitzustellen. Sofern der Standort die von ihm erstellten Mietfabriken den Investoren zum marktüblichen Preis offeriert, geht von dem staatlichen Mietfabrikangebot kein preisverzerrender Effekt (wie bei der Subventionsvergabe) für die Schaffung von Fertigungskapazität aus. Das Angebot befreit einen Investor lediglich von einer längerfristigen Bindung und mildert auf diese Weise sein Ausbeutungsrisiko. Allerdings verbinden sich mit einer solchen indirekten Investitionslenkung die typischen Probleme einer Objektförderung.

5 Zusammenfassung

Das Problem politischer Instabilität und deren Folgen für die Investitionstätigkeit wurden in der ökonomischen Literatur vorwiegend als ein Problem von Entwicklungsländern oder politisch instabiler Staaten diskutiert. Aber auch in demokratischen Industrienationen werden durch politische Entscheidungen Investitionskalküle beeinflusst. Veränderungen im Umwelt- und Steuerrecht nehmen Einfluss auf den Wert von Eigentumsrechten und stellen deshalb ein Risiko für wirtschaftliches Handeln dar. Sofern mit einer bestimmten Wahr-

²⁸ Es sei angemerkt, dass das Angebot von Mietfabriken – analog zu Mietwohnungen – auch von privaten Investoren erfolgen könnte. In diesem Fall handelt es sich allerdings um keine Commitment-Strategie der Standorte dem Hold-up-Problem zu begegnen, weshalb diese Möglichkeit im Weiteren nicht diskutiert wird.

scheinlichkeit politische Entscheider einer Gebietskörperschaft die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu Ungunsten von Unternehmen verändern, werden Unternehmen versuchen, sich gegen solche Maßnahmen abzusichern. Es konnte modelltheoretisch gezeigt werden, dass die Schaffung von Überkapazitäten eine rationale Unternehmensstrategie zur Begrenzung des politischen Risikos darstellen kann. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist eine solche Überinvestition des Unternehmens allerdings als wohlfahrtsmindernd einzustufen, da Ressourcen für den Aufbau von Kapazitäten verschwendet werden, die nicht für die Befriedigung der Nachfrage erforderlich sind. Um das Glaubwürdigkeitsproblem zu beheben, können die Standorte verschiedene Wirtschaftsförderinstrumente einsetzen. Sowohl die Übernahme von Bürgschaften, die Vergabe von Subventionen als auch das Angebot von Mietfabriken sind prinzipiell geeignet, dem Glaubwürdigkeitsproblem eines Standortes – als Grund für die Schaffung von Überkapazitäten – entgegenzuwirken und das Vertrauen eines Investors in den langfristigen Bestand der offerierten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu mehren.

Literaturverzeichnis

- ANDEL, NORBERT (1988): „Subventionen“, in: HdWW, Hrsg. Willi Alberts, ungekürzte Studienausgabe, Tübingen, S. 491-510.
- BARTIK, TIMOTHY J. (1991): Who Benefits From State and Local Economic Development Policies?, Kalamazoo.
- BOND, ERIC W. und LARRY SAMUELSON (1986): „Tax Holidays as Signals“, in: American Economic Review, 76(4), S. 820-826.
- BOND, ERIC W. und STEVEN E. GUISENGER (1985): „Investment Incentives as Tariff Substitutes: A Comprehensive Measure of Protection“, Review of Economics and Statistics, Vol. 67, S. 91-97.
- DOYLE, CHRIS und SWEDER VAN WIJNBERGEN (1994): „Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays“, in: International Tax and Public Finance, 1994/3, S. 211-225.
- JANEBA, ECKHARD (2000): „Tax Competition When Governments Lack Commitment: Excess Capacity as a Countervailing Threat“, in: American Economic Review, 90/5; S. 1508-1519.
- JANEBA, ECKHARD (2002): „Attracting FDI in a Politically Risky World“, in: International Economic Review, 43/4; S. 1127-1155.
- GÖRG, HOLGER (2005): „Fancy a stay at the 'Hotel California'? The role of easy entry and exit for FDI. (Foreign direct investment)“, in: Kyklos, 58 (2005), 4, S. 519 - 535.
- KATH, DIETMAR (1999): „Sozialpolitik“, in: Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik, Bd. 2 (7. Auflage), München, S. 477-541.
- KNIGHT, FRANK (1921): „Risk, Uncertainty and Profit“, Boston.
- KOBRIN, S. (1980): „Foreign Enterprise and Forced Divestment in Less Developed Countries“, in: International Organization, 34, S. 65-88.
- NASH, JOHN (1950): „The Bargaining Problem“, in: Econometrica 18, S. 155-162.
- NASH, JOHN (1953): „Two Person Cooperative Games“, in: Econometrica 21, S. 128-140.
- NORTH, DOUGLAS C. (1984): „Government and the Cost of Exchange in History“, in: Journal of Economic History, Vol. XLIV (2), S. 255-264.

- NORTH, DOUGLAS C. (1990): *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge.
- MARJIT, SUGATA; YEW KWANG NG; UDO BROLL und BHASWAR MOITRA (1999): "Resolving the Credibility Problem of an Honest Government: A Case for Foreign Investment Subsidy", in: *Review of International Economics*, 7(4), S. 625-631.
- RAFF, HORST und SRINIVASAN, KRISHNA (1998): "Tax incentives for import-substituting foreign investment: Does signaling play a role?", *Journal of Public Economics*, Band 67(2), 167-193.
- ROSENBERG, NATHAN und LUTHER EARLE BIRDZELL (1986): *How the West grew rich - the Economic Transformation of the Industrial World*, New York.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und SEBASTIAN JAENICHEN (2003): „Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik“, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, 52. Jg., Nr. 3, S. 399-419.
- WEINGAST, B.R. (1995), "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development", in: *Journal of Law, Economics and Organization* 11, S. 1-31.