

Torsten Steinrücken
Sebastian Jaenichen
(Hrsg.)

Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung
auf kommunaler Ebene

Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene
Theoretische Analysen und praktische Beispiele

Herausgegeben von
Torsten Steinrücken und Sebastian Jaenichen



Universitätsverlag Ilmenau
2006

Impressum

Bibliographische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Angaben sind im Internet über <http://dnb.ddb.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 3-939473-03-0

für

Finley, Leonor und Lorenz

Inhalt	7
---------------------	---

Vorwort	9
----------------------	---

A. Legitimation und Probleme staatlicher Aktivität

I. Zur Legitimation staatlicher Aktivität durch einen Gesellschafts- vertrag.....	15
II. Staatliches Handeln, Korruption und gesellschaftliche Wohlfahrt: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde.....	33
III. Demokratische Wahlen und Negativauslese – Eine modelltheore- tische Analyse	53
IV. Mess- und Interpretationsprobleme bei der Verwendung des Bruttoinlandsprodukt als Leistungsfähigkeits- und Wohlfahrts- indikator	79

B. Wirtschaftsförderung und Subventionsvergabe

I. Ansiedlungssubventionen als Instrument räumlicher Investiti- onslenkung	101
II. Steuerwettbewerb, Standortreputation und Investitionsverhalten	131
III. Worum informieren Investitionsanreize? – Zur Signalwirkung von Wirtschaftsförderung	165
IV. Die Nutzungsintensität des öffentlichen Kapitalstocks als Stand- ortfaktor und Motiv für Ansiedlungsförderung	187

C. Kommunale Wirtschaftspolitik

I. Infrastrukturpolitik mit Prestigegütern – Beihilfen für Regional- flugplätze und Billigflieger auf dem Prüfstand	201
II. Kommunale Instrumente des Standortmarketing – ein Ver- gleich aus finanzwirtschaftlicher Sicht.....	213
III. Lokale Aufwandsbesteuerung als strategischer Parameter im vertikalen Finanzausgleich am Beispiel der Residenzbesteuerung	227
IV. Das Wissen von Zuwanderern als politikrelevanter Standort- faktor	241

Vorwort

Mit der Zunahme der Intensität der internationalen Arbeitsteilung, der Handelsverflechtungen und der regionalen Ungebundenheit wirtschaftlicher Aktivität scheinen die Spielräume staatlicher Ordnungs- und Finanzpolitik in den letzten Jahrzehnten, insbesondere nach den politischen Umbrüchen zu Beginn der 90er Jahre zunehmend eingeschränkt. Diese Entwicklung hat nach Einschätzung vieler Beobachter zu einem vermeintlich beklagenswerten Primat der Wirtschaft geführt. Es stellt die staatlichen Akteure nicht nur unter einen enormen Anpassungs- und Rationalisierungsdruck, sondern beraubt sie drastisch ihrer Möglichkeiten auf das von den Staatsbürgern erwirtschaftete Sozialprodukt zuzugreifen und dieses partiell Staats- und Umverteilungszwecken zuzuführen. Das Fehlen wirksamer Institutionen zu einer supranationalen Koordination von Finanz- und Ordnungspolitik verringert die Steuerpreissetzungsmacht staatlicher Akteure beim Vertrieb der staatlichen Leistungsbündel. Dies kann zu einem als Abwärtswetlauf (Race to the bottom) geschmähten Rückzug des Staates aus seinem wohlfahrts- und ordnungspolitischen Engagement führen.

Eine sichtbare dezentrale Anpassungsreaktion besteht in einer Verfeinerung der Steuer- und Abgabepolitik durch diskretionäre bzw. diskriminierende Steuerpreissetzung. Beispielsweise könnten einzelne Wirtschaftszweige aufgrund ihrer besonderen Eingebundenheit in die internationale Arbeitsteilung (Exportindustrie) die Kosten, die sie für den Produktionsfaktor Standort (Steuerlast) aufwenden, als wettbewerbsschädigend einstufen und dies angesichts günstigerer Bedingungen an anderen Standorten sogar glaubhaft im Lobbying-Prozess vermitteln. Dieser führt dann möglicherweise zu einer gegenüber anderen Branchen (z.B. solchen ohne den jeweiligen Jurisdiktionsbezirk überschreitende ökonomische Aktivität) verringerten Steuerlast, also einem günstigeren Preis für den Produktionsfaktor Standort. Nicht nur in anderen Jurisdiktionen beheimatete Konkurrenz, sondern auch erhöhte Mobilität vergrößert die Spielräume zur Erlangung von Rabatten auf den allgemeinen Steuerpreis für ein Unternehmen oder eine Branche. Dies betrifft nicht nur große Teile der als besonders „footloose“ eingeschätzten Elektronik- oder IT-Industrie, sondern auch den ebenfalls säkular an Bedeutung gewinnenden Sektor nichtlokaler Dienstleistungen.

Der Einsatz von Investitionsanreizen zur unternehmens- bzw. branchenindividuellen Gestaltung des effektiven Standortpreises mit dem Ziel der fiskalischen Attraktion und lokalen Verdichtung wirtschaftlicher Aktivität ist also eine weit verbreitete wirtschaftliche Entwicklungsstrategie. Die für Wirtschaftsstandorte gewachsene Notwendigkeit eines Bemühens um tendenziell verhandlungsstärkere Standortnachfrager führt zu einem intensivierten Interesse an individualisierter Steuerpolitik und dem Einsatz entsprechender absatzpolitischer Instrumente, wie sie beispielsweise in konkreten Investitionsanreizen, einem effizienten Standortmarketing und dem Bemühen um gute Investor Relations, eine glaubwürdige Wirtschafts- und Finanzpolitik bzw. ein gutes Wirtschaftsklima

bestehen. Tatsächlich ist es nicht die (Standort-)Preispolitik allein, sondern auch die Gestaltung der Standortfaktoren, wie beispielsweise der lokal verfügbaren Infrastruktur, die unternehmensindividuell ausgerichtet und deren Vorteilsstiftung damit steuerpreisdiskriminierend wirken kann.

Auch wenn die herkömmliche Steuerwettbewerbsliteratur konzediert, dass der intensiviertere Standortwettbewerb insofern zu einer effizienteren räumlichen Verteilung der Produktionsfaktoren führt, als eine wettbewerbsbedingte Angleichung der Steuersätze auf niedrigem Niveau tendenziell zu einer Angleichung der Bruttorenditen in den verschiedenen Investitionsprojekten (Kapitalexportneutralität der Besteuerung) werden dort doch die negativen Wirkungen betont: Zum einen kommt es wettbewerbsbedingt eben zu einer ineffizienten Struktur des „Weltsteuersystems“, weil die höheren Zusatzlasten bei der Besteuerung multipler Besteuerungsbasen (mobiler und immobiler bzw. allgemein unterschiedlich verhandlungsstarker Produktionsfaktoren) keine technischen oder anthropologischen, sondern institutionelle Ursachen (das Fehlen wirksamer weltweiter finanzpolitischer Koordination) haben. Daher ist ein wünschenswerter Grenzausgleich der Zusatzbelastung durch den Steuerzugriff auf die unterschiedlich verhandlungsstarken Wirtschaftszweige verzerrt. Zum anderen bedeutet die verringerte Zugriffsmöglichkeit auf mobile Zensiten möglicherweise eine Unterversorgung mit öffentlichen Gütern, insbesondere aber eine Infragestellung der Anwendbarkeit der Prinzipien gerechter Besteuerung, insbesondere des Leistungsfähigkeitsprinzips.

Eine konkrete Konsequenz dieser wirtschaftspolitischen Handlungsbeschränkung liegt in der praktischen Schwierigkeit eine rationale Wirtschaftsförderpolitik mit ordnungspolitisch akzeptablen Instrumenten durchzuführen. Politiker vermögen sich kaum mit dem in den Augen der Wähler fatalistisch und abstrakt erscheinenden Hinweis auf eine Globalisierung der Ökonomie für soziale Anpassungsprobleme und die Schmerzen eines rascheren Strukturwandels der ihnen zugesprochenen Verantwortung zu entziehen. Daher scheinen Politiker zu manchem schlechten Geschäft mit einem Investor bereit, der konkrete Jobschaffung in Aussicht stellt und versuchen Ansiedlungserfolge in politische Popularität umzumünzen, ohne dass die volkswirtschaftlichen Kosten sichtbar werden. Dabei erinnert nicht nur das Verhalten manches Fachpolitikers, sondern bisweilen auch das höchster Regierungsrepräsentanten an die Methoden eines Verkaufsgenten, der für die in seinem Regierungsbezirk erbrachten staatlichen Leistungen neue Nachfrager, also Besteuerungsbasen bzw. Arbeitgeber gewinnen will. Hierfür eignet sich aus Politikersicht eine individuelle abgabenpolitische Behandlung nicht nur wegen des so erzeugten Signals politischer Aktivität gegenüber den Wählern, sondern auch wegen der sich mit unternehmensindividueller Abgabepolitik verbindenden Kommunikation eines investorfrendlichen Wirtschaftsklimas.

Bis in die neunziger Jahre konzentrierte sich ein Großteil der Steuerwettbewerbsliteratur auf Wirtschaftsförderprogramme, die die Investitionsanreize

eines jeden Unternehmens förderten. Die standortstrategische Bedeutung unternehmensindividueller Investitionsförderung erfuhr erst seit Doyle und Wijnbergens (1984) konsequenter Anwendung spieltheoretischer Analysetechnik auf den Wettbewerb um mobile Direktinvestitionen wachsende Aufmerksamkeit¹. Die Annahme, dass einzelne ansiedlungswillige Unternehmen im Vorfeld ihrer Niederlassung mit verschiedenen potenziellen Standorten in Verhandlung über den effektiven Standortpreis treten, wurde durch Beiträge von Bond und Samuelson (1986) sowie Black und Hoyt (1989) zunehmend populärer und hat die u. a. von Oates (1972) und Wildasin (1989) beeinflusste herrschende Ansicht einer Ablehnung selektiver Wirtschaftsfördermaßnahmen in Frage gestellt². Dies auch, weil gerade unternehmensindividuelle Förderprogramme eher als allgemeine Investitionsfördermaßnahmen von unteren Jurisdiktionsebenen eines Föderalstaates unternommen werden und die Ausweitungstendenz solcher Politiken zunehmend erklärungsbedürftig schien. Die Attraktivität selektiver Standortpolitik aus Politikersicht liegt dabei nicht nur an deren größerer Zielgenauigkeit, sondern auch an den tendenziell geringeren fiskalischen Belastungen im Zuge solcher Maßnahmen.

Die Herausforderung dezentral agierender Finanzpolitiker durch zunehmend mobilere Besteuerungsbasen wirft nun die Frage auf, inwiefern dezentrale steuer- und haushaltspolitische Autoritäten, die ihren Handlungsspielraum zur Stärkung ihres lokalen Wirtschaftsstandortes einsetzen (also Steuerpreisdiskriminierung betreiben), vor dem Hintergrund des Finanzierungsproblems der öffentlichen Hand gerechtfertigt sind bzw. ob eingedenk der wohlfahrtsschädlichen Allokationswirkungen individualisierter Steuer- und Abgabepolitik die negativen Wirkungen der Tendenz zu „targeted tax competition“ bzw. „preferential tax agreements“ überwiegen. Auch fragt sich welche Aktivitäten neben dem finanzwirtschaftlichen Instrumentarium für eine sinnvolle Anpassung der Wirtschaftspolitik an die besonderen Schwierigkeiten wirtschaftlicher Strukturschaffung und Entwicklung in einem Umfeld intensiven Wettbewerbs der Regionen geeignet sind.

Zur Beantwortung dieser Fragen sind im vorliegenden Band Aufsätze gesammelt, die im Kern wesentliche Argumente für eine vorurteilsfreiere Sicht auf das Phänomen individualisierter Abgabepolitik zusammentragen. In einem ersten Hauptabschnitt wird allerdings zunächst das Legitimationsproblem staatlicher Aktivität durch eine eingehende Betrachtung des Prozesses, der Kollektiventscheidungen hervorbringt, sowie das Problem öffentlicher Zielsetzung

¹ DOYLE, CHRIS und SWEDER VAN WIJNBEGEN (1994): Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, *International Tax and Public Finance*, S. 211-225.

² BOND, ERIC W. und LARRY SAMUELSON (1986): Tax Holidays as Signals, in: *American Economic Review*, 76(4), S. 820-826; BLACK, DAN A. und WILLIAM H. HOYT (1989): Bidding for Firms, *The American Economic Review*, 79, 5, S. 1249-1256, OATES, WALLACE E. (1972): Fiscal Federalism, Harcourt, New York; WILDASIN, DAVID E. (1989): Interjurisdictional capital mobility: fiscal externality and a corrective subsidy, *Journal of urban economics*, Bd. 25 (1989), 2, S.193-212.

reflektiert. Dieser Overtüre, die der nur an der Kernfrage der Legitimierbarkeit individualisierter Finanzpolitik interessierte Leser zur Not überspringen kann, folgt eine Zusammenstellung von Texten zur Erklärung und Rechtfertigung des dezentralen Einsatzes von Wirtschaftsförderinstrumenten. Die Beiträge dieses Abschnittes verbinden Argumente aus der neueren Steuerwettbewerbssliteratur für eine wohlwollendere Beurteilung der Ansiedlungsverlockungen, die von dezentralen Haushaltsgesetzgebern ausgesprochen werden, mit Analysen zu konkreten Instrumenten der Standortpolitik und sollen als theoretischer Schwerpunkt des Bandes verstanden werden. Der dritte Hauptabschnitt versammelt Aufsätze, die sich konkreter Standortpolitik und einer ökonomischen Analyse der Wirkungen des beobachteten Instrumenteneinsatzes widmen. Wiederum versuchen sich die Texte auch in einer Annäherung an die Frage nach den gesamtwirtschaftlichen Wirkungen dieser Instrumente, also an die Frage nach deren weltwirtschaftlicher Effizienz.

Im Ergebnis dieser Einzelanalysen und der Gegenüberstellung und Abwägung verschiedener Argumente wird klar, dass zur Beurteilung der Forderung nach einer finanzpolitischen Koordinierung auf höheren föderalstaatlichen Ebenen zur Vermeidung vermeintlich schädlicher Ansiedlungswettbewerbe und Subventionswettläufe ein genaueres Durchdenken der positiven Allokationswirkungen wettbewerblicher Wirtschaftsförderaktivitäten erfolgen muss. Vor allem die effizientere Raumlenkung von standortgebundenen Investitionsprojekten wird wie die Beiträge des Hauptabschnittes B zeigen aus vielfältigen Gründen durch Wirtschaftsförderaktivitäten erreicht. Dabei ist die konkrete Wahl des (Ansiedlungs-)Instruments kaum von Belang und dürfte sich nach den politischen Handlungsmöglichkeiten und Präferenzen der lokalen Entscheider richten. Allerdings sind nicht alle Instrumente wohlfahrtstheoretisch oder ordnungspolitisch als gleichwertig einzustufen. So dürften von tendenziell allgemeineren Maßnahmen tendenziell geringere Verzerrungswirkungen und eine geringere Gefahr bloßer Umverteilungseffekte ausgehen. Dafür können individualisierte Steuerpreise, wie sie beispielsweise bei der Großprojektförderung entstehen, zu nicht nur lokal, sondern gesamtwirtschaftlich besserer Raumverteilung der Investitionsprojekte beizutragen. Dies verdeutlichen die Artikel im Abschnitt B. Besonders deutlich wird die Fokussierung der Beiträge auf die strategische Natur internationaler Investitionen und deren Besteuerung im Beitrag B II. Dennoch werden in dieser Auseinandersetzung auch die normativen Implikationen der strategischen Wechselbeziehung von grenzüberschreitend agierenden Investoren und den jeweiligen steuerpolitischen Autoritäten gewürdigt. Überhaupt ist es Kennzeichen fast aller ausgewählten Texte, dass sie aufgrund der Einbettung in die übergeordnete Fragestellung nach dem Für und Wider individualisierter Abgabepolitik aber auch aufgrund eines diesbezüglichen Interesses der Autoren bei der Auseinandersetzung mit den konkreten einzelnen Fragestellungen, normative Schlussfolgerungen benennen bzw. zulassen.

Die ausgewählten Texte sind zum Teil Neufassungen und Überarbeitungen von Beiträgen für verschiedene Fachmagazine bzw. geben die Inhalte von Tagungspräsentationen wider. In diesem Zusammenhang möchten wir allen Personen danken, die durch Ihre Diskussionsbeiträge und kritische Durchsicht der Manuskripte zur Verbesserung der Beiträge beigetragen haben. Besonders danken möchten wir Dr. Björn Kuchinke, Dr. Marco Czygan, Dr. Gerhard Sichelstiel, Prof. Dr. Fritz Söllner, Prof. Dr. Kallfass, Dipl.-Ing. Holger Heinze und Juliane Blank für Ihre Unterstützung.

Die vorliegende Zusammenstellung richtet sich an Leser, die in der unübersichtlichen Debatte um staatliche Wirtschaftsförderaktivitäten ein Argumentebündel und nicht nur isolierte Einzelfragen illustriert wünschen. Die Zusammenstellung liefert verschiedenste Legitimationsansätze für Wirtschaftsförderung und relativiert dadurch traditionelle Positionen der Steuerwettbewerbssliteratur als auch ordnungsökonomische und politökonomische Einwände gegen staatliche Lenkungsaktivität zur Beeinflussung der regionalen Verteilung wirtschaftlicher Aktivität. Bei vielen der im Sammelband besprochenen Themen handelt es sich um interessante wirtschaftswissenschaftliche und wirtschaftspolitische Fragestellungen, für die noch weiterer Forschungsbedarf besteht. Aus diesem Grund sind weitere Veröffentlichungen in der Reihe Wirtschafts- und finanzpolitische Analysen zu erwarten.

A. Legitimation und Probleme staatlicher Aktivität

I. Zur Legitimation staatlicher Aktivität durch einen Gesellschaftsvertrag

Torsten Steinrücken

1. Vorbemerkungen

In verschiedenen Bereichen der Sozialwissenschaften wird die Denkfigur des Gesellschaftsvertrags als Legitimationsmodell staatlicher Aktivität genutzt¹. Die Idee, als Rechtsgrund des Staates einen zwischen Menschen geschlossenen Sozialvertrag anzusehen, kann auf eine lange Tradition in der Sozialwissenschaft zurückblicken. Eine Rechtfertigung durch einen solchen freiwilligen Vertrag entbehrt nicht eines gewissen Charmes und stellt zudem eine hohe Legitimation in Aussicht. Auch in der aktuellen Diskussion über den Umfang des Wohlfahrtsstaates wird auf verschiedene Staatsaufgaben verwiesen, welche sich aus einem solchen Gesellschaftsvertrag ableiten lassen. Gleichwohl verbinden sich mit dieser vertragstheoretischen Legitimation staatlichen Handelns einige Probleme, auf die der vorliegende Beitrag hinweist. Zunächst wird kurz dargestellt, wie staatliches Handeln in marktwirtschaftlich organisierten Gesellschaftssystemen aus individualistischer Sicht mittels vertragstheoretischer Argumente begründet werden kann. Im Anschluss daran werden einige Grundannahmen und Aussagen dieses theoretischen Ansatzes kritisch hinterfragt.

2. Individualtheorie und staatliches Handeln

Staatliches Handeln hat über Jahrhunderte hinweg zum Nachdenken herausgefordert und die Suche nach Möglichkeiten einer Legitimation staatlicher Aktivität angestoßen². Lange Zeit war die Rechtfertigung politischer Tatbestände durch die Ableitung aus den offenbarten Willenskundgebungen einer göttli-

¹ Vgl. BLANKART (1998) und ZIPPELIUS (1999) als Beispiele für ökonomische (finanzwissenschaftliche) bzw. juristische Literatur, die zur Legitimation des Staates vertragstheoretische Argumente heranziehen.

² WEBER (1980:124ff.) nennt drei reine Typen legitimer Herrschaft: (1) Herrschaft rationalen Charakters, welche auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen der durch sie zur Ausübung Betroffenen ruht, (2) Herrschaft traditionellen Charakters, die auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit der von jeher geltenden Tradition beruht und (3) charismatische Herrschaft, die auf der außertäglichen Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen Ordnung beruht. Vgl. zum Begriff Legitimation auch FRITSCH (1983:33ff.), ZIPPELIUS (1994:67ff.) und HOMANN (1987:50).

chen Autorität vorherrschend³. Diese theonomen Legitimationslehren entlasteten die Regierenden vom Rechtfertigungszwang gegenüber den Regierten⁴. Eine grundlegende Wendung im sozialpolitischen Denken fand im siebzehnten und achtzehnten Jahrhundert ihren Ausgang. In dieser Zeit erwuchs eine geistige Bewegung, die im Humanismus und später in der Aufklärungsbewegung⁵ mündete. Der Mensch wurde als ein vernunftbegabtes und damit auch für sein Handeln verantwortliches Wesen angesehen. An die Stelle des Autoritätsglaubens früherer Generationen und ihrer Bindung an die Tradition trat das Suchen nach selbstständiger Erkenntnis. Die volle Entfaltung dieser Vorstellungen vom eigenverantwortlich handelnden Menschen öffnete auch den Blick für neue Legitimationstheorien staatlichen Handelns. Diese geistige Strömung hatte zur Folge, „(...) daß die Legitimation sozialer Ordnungen und politischer Entscheidungen durch den Rückgriff auf göttliche Mächte und ihren geoffenbarten Willen allmählich obsolet wurde.“⁶.

Insbesondere die Sozialtheorie der schottischen Moralphilosophen⁷ hat dazu beigetragen, dass der individualistische Ansatz zur Erklärung sozialer Realitäten Eingang in sozialwissenschaftliche Analysen fand⁸. Dieser – auch heute noch in der Ökonomie gemeinhin verwendete – individualistische Ansatz findet seine Ausprägung im methodologischen und normativen Individualismus.

³ „Jeder leiste den Trägern der staatlichen Gewalt den schuldigen Gehorsam. Denn es gibt keine staatliche Gewalt, die nicht von Gott stammt; jede ist von Gott eingesetzt. Wer sich daher der staatlichen Gewalt widersetzt, stellt sich gegen die Ordnung Gottes, und wer sich ihm entgegenstellt, wird dem Gericht verfallen.“ DER BRIEF AN DIE RÖMER. 13,1-2.

⁴ V gl. ISENSEE et al (1987:150).

⁵ Wie HÖFFE, DEMMER und HOLLERBACH (1987:1296ff.) ausführen, trugen zur Entwicklung der Aufklärungsbewegung wesentlich Glaubenskämpfe zwischen den Konfessionen und ein damit einhergehender Autoritätsverlust der Kirche bei. Darüber hinaus hatte auch die Philosophie des Naturrechts Einfluss auf diese Entwicklung, da Herrschaft, Regierungsformen und Gesellschaftsstrukturen nicht mehr auf göttlichen Ursprung zurückgeführt wurden, sondern auf einen von freien und gleichen Menschen geschlossenen Gesellschaftsvertrag.

⁶ ALBERT (1968:164).

⁷ VANBERG (1975:5ff.) zählt zu den bekanntesten Vertretern der schottischen Moralphilosophie DAVID HUME (1711-76), ADAM SMITH (1723-90) und ADAM FERGUSON (1723-1816).

⁸ „Auch in der demokratischen Ideologie, die nun die alte politische Ideologie ersetzt, kam es noch darauf an, soziale Ordnungen und politische Maßnahmen, das Gegebene oder das Erstrebte, durch Rekurs auf eine autoritative Instanz zu legitimieren, und sich dadurch Gewißheit über ihre Berechtigung zu verschaffen.“ ALBERT (1968:164).

Die Vorstellung des methodologischen Individualismus⁹ ist geleitet von der Idee, soziale Phänomene ausschließlich unter Rückgriff auf individuelles Verhalten zu erklären. Dieser Ansatz geht von der Annahme aus, dass sowohl sozialer Konflikt und soziale Desintegration als auch soziale Ordnung und Integration aus den individuellen Handlungen und deren wechselseitiger Verflechtung erwachsen und dass soziale Phänomene somit als Resultat individueller Handlungen zu erklären sind¹⁰. Es gibt keine Interessen von ‚Gruppen‘ oder der ‚Gesellschaft‘, durch die verbindliche Vorgaben für die Handlungen der Mitglieder eines Kollektivs begründet werden können. Alle Eigenschaften, die einem sozialen System zugesprochen werden, sind letztlich von den Eigenschaften und Anreizsystemen der Individuen abhängig, die das betrachtete soziale System konstituieren¹¹.

Es soll im Folgenden unter Nutzung dieser individualistischen Sichtweise versucht werden, individuell akzeptable Gründe für die Existenz staatlicher Institutionen theoretisch herauszuarbeiten. Es gilt mithin zu ergründen, warum Individuen es als vorteilhaft ansehen könnten, bestimmte Rechtsgesetze zu erschaffen und sich diesen zu unterwerfen. Solche Legitimationslehren versuchen den Nachweis zu erbringen, dass gewisse, besonders wichtige Zwecke nur durch die Existenz eines Staates erreicht werden können¹². In der ökonomischen als auch in der juristischen Literatur wird die Notwendigkeit staatlicher Aktivität in marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaftssystemen zumeist durch die Idee eines Sozialvertrags illustriert. Die Kernaussagen der vertragstheoretischen Legitimationslehre werden im Folgenden in knapper Form dargestellt.

3. Der Sozialkontrakt als Legitimationsmodell staatlicher Aktivität

Die verschiedenen vertragstheoretischen Legitimationsansätze teilen den gemeinsamen Grundgedanken, demzufolge ein (Sozial-)Vertrag den Rechtsgrund des Staates bildet. Gegenstand eines solchen Vertrags sind vor allem allgemeine

⁹ Die erstmalige Verwendung des Begriffs ‚methodologischer Individualismus‘, wird SCHUMPETER (1908) zugesprochen. Vgl. VANBERG (1975:86 Fn4), HODGSON (1994:63). Allerdings unterscheidet SCHUMPETER (1908:90) zwischen ‚politischem‘ und ‚methodologischem‘ Individualismus und betont: „Beide haben nicht das geringste miteinander gemein“. Das gegensätzliche Prinzip zum methodologischen Individualismus stellt der methodologische Kollektivismus (holistischer Ansatz) dar, welcher annimmt, dass gesellschaftliche Entscheidungen etwas anderes sind als die Summe von Einzelhandlungen, nämlich selbstständige Realitäten eigener Art. Vgl. hierzu MUMMERT (1995:36f.), VANBERG (1975:6), VANBERG (1986:114), FRITSCH (1983:22ff.)

¹⁰ Vgl. FRITSCH (1983:19).

¹¹ Vgl. ERLEI, LESCHKE und SAUERLAND (1999:6). Demgemäß argumentiert MISES (1940): „Nur über die Betrachtung des Einzelnen führt unser Weg zur Erkenntnis der Gesamtheit. Ob es möglich ist, den Wald vor lauter Bäumen nicht zu sehen, wie es eine alte Redensart will, mag man bezweifeln; doch sicher ist, dass wer keine Bäume sieht, auch keinen Wald erblicken kann.“ MISES (1940:33).

¹² Vgl. ZIPPELIUS (1999:113).

grundlegende Regeln, welche die Kollektivverfassung bilden. Diese Denkfigur des freiwilligen Gesellschaftsvertrags ist keineswegs neu, sie reicht einige Jahrhunderte zurück. Insbesondere HOBBS (1651), LOCKE (1690), ROUSSEAU (1762) und KANT (1793) haben Ansätze für die Rechtfertigung des Staates aus dem Konsens der Gesellschaftsmitglieder entworfen. Desselben Grundgedankens bedienen sich auch die neueren Vertragstheoretiker, zu denen insbesondere BUCHANAN und TULLOCK (1962) bzw. BUCHANAN (1975), GAUTHIER (1986), sowie RAWLS (1971) zählen¹³.

Ausgangspunkt dieser Staatstheorie ist die Ansicht, dass der Mensch nicht allein ein begierde- und instinktgesteuertes Lebewesen ist, sondern die Fähigkeit besitzt, sein Eigennutzstreben gerade in dem Ausmaß einzuschränken, wie es für ein friedliches Nebeneinander eigennütziger Menschen nötig ist. Menschen können zu der Einsicht gelangen, dass es vorteilhaft ist, bestimmte Handlungen, die man von anderen nicht erleiden möchte, auch aus dem Bereich der eigenen Handlungsmöglichkeiten auszuschließen. Auf diese Weise beschränkt man offensichtlich den eigenen Handlungsspielraum nur auf solche Aktionen, die man auch bei anderen zu dulden bereit ist¹⁴. Theoretische Ansätze, die versuchen, staatliches Handeln mittels eines Sozialvertrags zu rechtfertigen, unterstellen damit implizit die Fähigkeit der Akteure zur Selbstbindung. Die Annahme der Selbstbindungsfähigkeit der handelnden Akteure verleiht der Hoffnung Ausdruck, dass Menschen nicht nur innerhalb eines gegebenen Ordnungsrahmens Handlungen ausführen („choice within rules“), sondern darüber hinaus die Fähigkeit besitzen, ein Regelwerk zu schaffen („choice of rules“), welches ihre zukünftigen Handlungen zum eigenen Vorteil einschränkt. Im Zentrum der nachfolgenden Betrachtung soll die Frage stehen, was freie und mündige Individuen bewegen könnte, sich selbst geschaffenen Regeln zu unterwerfen und Handlungen innerhalb eines staatlichen Ordnungsrahmens Handlungen in der Anarchie vorzuziehen.

Denkansätze, die sich des Gesellschaftsvertragsmodells bedienen, leiten die Legitimation des Staates aus den individuellen Kalkülen¹⁵ der beteiligten Akteure

¹³ Sehr gute Darstellungen der verschiedenen vertragstheoretischen Ansätze finden sich bei FRITSCH (1983), KERSTING (1994), PETERSEN (1996) und KOLLER (1987). Einen Überblick über die Geschichte der wichtigsten Staatsideen des abendländischen Kulturkreises gibt ZIPPELIUS (1991).

¹⁴ Vgl. ESCHENBURG (1977:98f.). Diese Sichtweise kommt sehr deutlich beim kategorischen Imperativ von KANT (1786:279) zum Ausdruck. „Handle nur nach derjenigen Maxime, durch die du zugleich wollen kannst, daß sie allgemeines Gesetz werde.“ Diese Maxime ist ein praktisches Gesetz, ein sich selbst gegebener subjektiver Grundsatz, welcher in jeder Situation bestimmt, was der Einzelne tun sollte. KANT bezeichnet diese Regel als kategorisch, da sie in jeder möglichen Handlungssituation das gleiche Verhalten vorschreibt. Vgl. hierzu MÉRÖ (2002:77).

¹⁵ BUCHANAN geht von einer gleichen Gewichtung individueller Interessen auf der konstitutionellen Ebene aus. Dies bedeutet – wie BUCHANAN (1975:54) betont – gleichwohl nicht die Gleichheit der Akteure in dem angenommenen Urzustand. Diese können sich durchaus in ihren Präferenzen und Fähigkeiten unterscheiden.

ab. Folgt man dieser Überlegung, so können all jene Staatszwecke legitimiert werden, bei denen die individuellen Vorteile schwerer wiegen als die Einschränkungen, welche die Existenz des Staates mit sich bringt¹⁶. Diese Ansätze suchen Begründungen für freiwillige Beschränkungen individueller Handlungsoptionen in deren individueller Vorteilhaftigkeit. Gemeinsam ist den individualistisch-kontrakttheoretischen Ansätzen dabei die Grundidee, dass soziale Institutionen in rationaler Übereinkunft bewusst gestaltbar seien¹⁷. Die bewusste und rationale Übereinkunft einer Vielzahl von Akteuren, welche im Modell des multilateralen Gesellschaftsvertrags ihren Ausdruck findet, greift in der Darstellung von BUCHANAN und TULLOCK (1962) bzw. BUCHANAN (1975) auf Überlegungen zurück, wonach freiwillige Tauschakte für die beteiligten Parteien Vorteile generieren.

Die kontrakttheoretische Argumentation trifft nicht nur die Aussage, dass es individuell vorteilhaft erscheint, dass sich Menschen unter Rechtsgesetzen vereinigen¹⁸, sondern generiert auch Aussagen über den Inhalt des Verfassungsvertrags, also darüber, auf welche Rechtsgesetze sich die Individuen konkret einigen werden. In Anlehnung an BUCHANAN (1975:68ff.) kann man in diesem Zusammenhang zwei Aufgabebereiche kollektiver Instanzen abgrenzen: die schützende und die produktive Kollektivtätigkeit. BUCHANAN (1975) bezieht die Unterteilung explizit auf Staatsfunktionen und spricht in diesem Sinne auch vom ‚protective state‘ bzw. ‚productive state‘. Er ist mit diesen Ansichten den Vorstellungen von ADAM SMITH sehr nah, der dem Souverän drei Funktionen übertrug. „Im System der natürlichen Freiheit hat der Souverän lediglich drei Aufgaben zu erfüllen, die sicherlich von höchster Wichtigkeit sind, aber einfach und dem normalen Verstand zugänglich: Erstens die Pflicht, das Land gegen Gewalttätigkeit und Angriff anderer unabhängiger Staaten zu schützen, zweitens die Aufgabe, jedes Mitglied der Gesellschaft soweit wie möglich vor Ungerechtigkeit oder Unterdrückung durch einen Mitbürger in Schutz zu nehmen oder ein zuverlässiges Justizwesen einzurichten, und drittens die Pflicht, bestimmte öffentliche Anstalten und Einrichtungen zu gründen und zu unterhalten, die ein einzelner oder eine kleine Gruppe aus eigenem Interesse nicht betreiben kann, weil der Gewinn ihre Kosten niemals decken könnte, obwohl er häufig höher sein mag als die Kosten für das ganze Gemeinwesen.“¹⁹.

Den vertragstheoretischen Denkansätzen liegt der Gedanke zugrunde, dass die Individuen – ausgehend von einem Urzustand – Aufgaben einer Kollektivinstanz identifizieren und mittels des Gesellschaftsvertrags diese Institution

¹⁶ Vgl. ZIPPELIUS (1999:113).

¹⁷ Vgl. DIETL (1993:50). Wie MÜLLER (2000) zeigt, ist das vertragstheoretische Legitimationsvorhaben nicht als ‚wissenschaftlich begründet‘ anzusehen in dem Sinne, dass man bei Akzeptanz der normativen Ausgangsposition nach den Regeln der Logik gezwungen wäre, eine spezielle Wohlfahrtsfunktion zu teilen (MÜLLER (2000:190)).

¹⁸ „Ein Staat (*civitas*) ist die Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen.“ KANT (1797:119, Hervorhebungen im Original).

¹⁹ SMITH (1789:582).

‚Staat‘ begründen. Als Ergebnis der multilateralen Übereinkunft unter Unsicherheit steht die Schaffung derjenigen Rechtsregeln, die die Kooperationsrente – definiert durch die Rente des ‚Rechtsschutzstaates‘ und die des ‚Leistungsstaates‘ – erschließen. Dies setzt natürlich voraus, dass die erwarteten Vorteile aus dem Abschluss des Verfassungsvertrags größer sind als die Transaktionskosten zur Findung und Spezifikation dieses Vertrags.

4. Eine kritische Sicht auf die kontrakttheoretische Legitimation

Die Legitimation und Identifikation staatlicher Aufgaben unter Nutzung vertragstheoretischer Instrumente ist nicht problemfrei²⁰. Der Nachweis, dass der Staat seine Legitimation aus dem Zweck, dem er dient, schöpfen kann, sagt noch nichts darüber aus, ob sich auch die historische Entstehung moderner Staaten tatsächlich mit dem bewussten Blick auf diese Zweckerfüllung erklären lässt. Wie jedes Modell muss auch die Sozialvertragstheorie aus Gründen der Komplexitätsreduktion die Realität durch Annahmen einschränken, um durch diese Vereinfachung zu Aussagen zu gelangen. Diese Annahmen werden jedoch insbesondere von den Vertretern²¹ einer stärker evolutorischen Sichtweise als zu realitätsfern kritisiert. So sehen verschiedene Autoren die Genese des Staates weniger als das kalkulierte Resultat menschlicher Interessen, sondern vielmehr als ungeplantes Ergebnis individueller Handlungen²². Die Evolutoriker streiten keineswegs ab, dass eine Institution ‚Staat‘ aus individualistischer Sicht mit Vorteilen verbunden ist, gleichwohl bestreiten sie, dass diese Institution – rational und bewusst – qua Sozialvertrag erschaffen wird. VANBERG (1982) argumentiert in diesem Sinne: „Der Haupteinwand gegen die vertragstheoretische Verbandslehre war, daß die Einsicht in die Vorteile, die die menschlichen Zusammenschlüsse – namentlich der Verband *Staat* – stiften, nicht als *Motiv* für ihre Gründung und Entwicklung betrachtet werden könne, daß die rationale Voraussicht dieser Vorteile nicht als Erklärung für die Entstehung sozialer Verbände in Betracht komme.“²³. So wenden die Vertreter der evolutorischen Sichtweise gegen die Denkfigur des Sozialvertrags ein, dass ein Verfassungsvertrag ein viel zu komplexes Gebilde sei, als dass es auf einer konstitutionellen

²⁰ Vgl. zu einer sehr gehaltvollen und grundlegenden Kritik an der Legitimation und Identifikation von Staatsaufgaben mit Hilfe einer historischen Situation HESSE (1979:379ff.): „Diese absoluten Anhaltspunkte sind nicht nur *historisch unmöglich* – was i.d.R. zugestanden wird –, sondern sie sind auch *denk unmöglich*. (...) Verschiedene gegenwärtig diskutierte vertragstheoretische Ansätze (...) suchen außergesellschaftliche, und das heißt über- oder außerhistorische Bezugspunkte, um in der historischen Situation Maßnahmen zur Gesellschaftsgestaltung legitimieren oder verurteilen zu können.“ HESSE (1979:386 Hervorhebungen im Original).

²¹ Zu den Vertretern dieser stärker evolutorischen Sichtweise zählen unter anderem VANBERG (1982), HAYEK (1980) und KLIEMT (1993).

²² „Die zentralen Erklärungsprinzipien dieser Konzeption liegen im Gedanken der *wechselseitigen Anpassung* der individuellen Akteure einerseits und der *untendierten sozialen Konsequenzen* ihrer Handlungen andererseits.“ VANBERG (1982:43 Hervorhebungen im Original).

²³ VANBERG (1982:42 Hervorhebungen im Original).

Ebene geformt werden könnte. Der wohlüberlegte Abschluss des ‚social contract‘ stellt an die Prognosefähigkeit und die kognitiven Leistungen der Individuen hohe Anforderungen²⁴ und überschätzt dabei die Möglichkeiten und Fähigkeiten der beteiligten Akteure maßlos. Ein solcher ‚Konstruktivismus‘ (HAYEK (1969,1970)) ist aus diesem Grund zum Scheitern verurteilt²⁵.

Nach HAYEK (1969,1980) ist die Entstehung allgemeiner Verhaltensregeln das Ergebnis der Interaktion zwischen dezentral entscheidenden und handelnden Akteuren. Die Regeln des sozialen Zusammenlebens werden dabei zufällig entdeckt und im Sinne eines evolutorischen Wettbewerbsprozesses erweisen sich jene Verhaltensregelmäßigkeiten als überlegen, welche den natürlichen und sozialen Gegebenheiten der Individuen in einer Gruppe besser entsprechen und im evolutionären Selektionsprozess mit anderen Gruppenregeln bestehen können. Regeln gemeinsamen Zusammenlebens werden insofern nicht entworfen, sondern in einem evolutionären Wettbewerbsprozess gefunden²⁶. Demgemäß betont HAYEK (1980): „Diese Regeln des Verhaltens haben sich also nicht als die erkannten Bedingungen für die Erreichung eines bekannten Ziels entwickelt, sondern haben sich entwickelt, weil die Gruppen, die danach verfahren, erfolgreicher waren und andere verdrängten. Es waren Regeln, die sicherstellten, daß, die Art von Umgebung, in der der Mensch lebte, vorausgesetzt, eine größere Zahl von Gruppen oder Individuen, die sie befolgten, überleben würden.“²⁷.

Der kontrakttheoretisch-rationalistischen Sozialvertragstheorie mit ihrem normativen Anspruch, staatliche Aktivität in einem marktwirtschaftlichen Gesellschaftssystem zu legitimieren, sind die eher historisch orientierten, positiven Theorien entgegenzustellen, die versuchen, die tatsächliche geschichtliche Entwicklung von Staaten nachzuzeichnen. Sie stellen zu großen Teilen auf den Gedanken der organischen, unbewussten Entwicklung ab, auf den Gedanken der allmählichen Herausbildung von sozialen Einrichtungen, deren Vorteile von

²⁴ KLIEMT (1993:171) schreibt: „Der ökonomische oder Rationalwahlansatz in der Theorie menschlichen Verhaltens wird durch die Annahme charakterisiert, daß menschliche Individuen alle ihre Entscheidungen im Lichte der jeweils im Einzelfall erwarteten zukünftigen Kausalfolgen treffen. Legt man diese Annahme zugrunde, so wird es ziemlich unbegreiflich, wie eine Normordnung von der Komplexität einer modernen Rechtsordnung überhaupt existieren kann.“

²⁵ „Die ganze positivistische Rechtsauffassung entstammt jener faktisch unzutreffenden, anthropomorphen Deutung von gewachsenen Institutionen als Planergebnissen, die wir dem konstruktivistischen Rationalismus verdanken.“ HAYEK (1969:104).

²⁶ Wettbewerbsprozesse bedürfen allerdings wiederum bestimmter Regeln. Existieren solche Regeln nicht, sind alle Wettbewerbsparameter erlaubt (u.a. Krieg, Entführung, etc.). Der wettbewerbliche Regelselektionsprozess nach HAYEK bedarf demnach auch gewisser Wettbewerbsregeln. Existieren diese nicht, findet ein Spiel ohne Regeln statt, welches ähnliche Ergebnisse wie der Hobbessche Urzustand hervorbringen kann. Es ist außerdem in Zweifel zu ziehen, ob der Erfolg einer Gruppe wirklich nur von ihrem Regelsystem abhängt oder nicht noch von einer Vielzahl weiterer Faktoren. Vgl. zu weiterführender Kritik an Hayeks Theorie der kulturellen Evolution BOUILLON (1991:42ff.), SCHLICHT (1998:200ff.).

²⁷ HAYEK (1980:35).

jenen, die an ihrer Schaffung beteiligt waren, gar nicht vorhergesehen wurden und daher auch kein Motiv ihres Handelns waren, und die auch denen, die gegenwärtig mit diesen Einrichtungen leben, keineswegs bewusst zu sein brauchen²⁸.

Ein Rückblick in die Geschichte zeigt, dass die vorgebrachte Kritik an den kontrakttheoretischen Erklärungsansätzen durchaus berechtigt ist, denn tatsächlich fehlt diesen Ansätzen zu einem großen Teil der empirische Gehalt. Sowohl bei dem angenommenen Urzustand als auch bei den Aussagen über den Abschluss des Sozialvertrags²⁹ handelt es sich um entwicklungsgeschichtlich schwer nachweisbare bzw. beobachtbare Zustände. So kritisiert HESSE (1979), dass der Ausgangspunkt der (Sozial-)Vertragstheorien – der fiktive vorsoziale Urzustand – jeglichen Realitätsbezugs entbehrt. „Es wurde gesagt, daß ‚Mensch‘ und ‚Gesellschaft‘ nur zusammen vorkommen, daß sie keine unabhängig voneinander existierenden Objekte, sondern zwei Aspekte eines Prozesses sind. Dies impliziert die Gleichzeitigkeit der ‚Entstehung‘ und Entfaltung des Menschen und der Gesellschaft. (...) Die Gleichzeitigkeit von ‚Mensch‘ und ‚Gesellschaft‘ macht die Existenz eines vor- oder nachgesellschaftlichen Menschen unmöglich.“³⁰. In diesem Sinne äußert sich auch HAYEK (1982): „Der von Thomas Hobbes beschriebene primitive Individualismus ist ein Mythos. Der Wilde ist nicht ‚einsam‘, (...) sein Instinkt ist kollektivistisch. Millionen von Jahren lebten die Anthropoiden in kleinen Gruppen. Es gab beim primitiven Menschen nie einen ‚Krieg aller gegen alle‘ (...).“³¹.

Die Annahme von HOBBS, dass es in staatlosen Gesellschaften „ein tausendfaches Elend; Furcht, gemordet zu werden, stündliche Gefahr, ein einsames, kümmerliches, rohes und kurz dauerndes Leben“³² gegeben haben soll, erfasst

²⁸ Vgl. VANBERG (1982:42). BUCHANAN indes hat wenig Vertrauen in einen solchen evolutionären Regelfindungsprozess. Er schreibt: „I have no faith in the efficacy of social evolutionary process. The institutions that survive and prosper need not be those that maximize man's potential. Evolution may produce social dilemma as readily as social paradise.“ BUCHANAN (1975:167).

²⁹ „Der Gesellschaftsvertrag, über den die großen Staatstheoretiker so lange nachdachten, ist eine Fiktion. Moderne Massengesellschaften sind geprägt durch das „Faktum der Pluralismus“; die Hoffnung auf reale Einigkeit ist utopisch. (...) An die Stelle einer tatsächlichen Rechtfertigung durch den realen Konsens tritt (...) die (Quasi-) Legitimation durch einen *hypothetischen Gesellschaftsvertrag*; statt Zustimmung aller verlangen diese Theorien lediglich *Zustimmungsfähigkeit* durch alle Betroffenen“ MÜLLER (2000:17 Hervorhebungen im Original).

³⁰ HESSE (1979:385).

³¹ HAYEK (1982:77). Als Gründe, weshalb es zu einem Krieg aller gegen alle kommt, nennt HOBBS die folgenden: „*Mitbewerbung*, *Verteidigung* und *Ruhm* sind die drei hauptsächlichsten Anlässe, daß die Menschen miteinander uneins werden. (...) Hieraus ergibt sich, daß ohne eine einschränkende Macht der Zustand der Menschen ein solcher sei, wie er zuvor beschrieben wurde, nämlich ein Krieg aller gegen alle.“ HOBBS (1651/1992:115 Hervorhebungen im Original).

³² Vgl. HOBBS (1651/1992:115f.).

die tatsächlichen Gegebenheiten nur unzureichend und ist zu weiten Teilen frei erfunden³³. Tatsächlich abstrahieren die Prämissen, die den sozialvertraglichen Denkmodellen zugrunde liegen, weit von den in der Geschichte zu beobachtenden Zuständen. Zuzustimmen ist auch der These, dass die Annahmen über die kognitiven Fähigkeiten der einen solchen Sozialvertrag schließenden Akteure unrealistisch sind.

Die Entwicklungsgeschichte moderner Staaten zeigt überdies, dass die Schaffung eines Staates durch einen Sozialvertrag zwischen freien und mündigen Bürgern tatsächlich kaum beobachtbar ist. Vielmehr ist die Entstehung von Instanzen, die über ein legitimes Gewaltmonopol sowie eine letztgültige Regelsetzungskompetenz verfügen, d.h. die Evolution von Staaten im modernen Sinn des Wortes, aus dem Streben nach Monopolrenten und Verhandlungen zwischen Interessengruppen heraus erklärbar. Wie VOLCKART (2000) darlegt, war in der Zeit des Hochmittelalters militärische Sicherheit ein nicht-öffentliches Gut, hinsichtlich dessen Bereitstellung Vertragsfreiheit herrschte. Auf diesem Markt für Sicherheit und Schutz herrschte unter den Anbietern und Nachfragern intensiver Wettbewerb. Die Bemühungen, den Wettbewerb auf diesem Markt für Sicherheit zu begrenzen, führten dann zur Staatsbildung³⁴. Es entstanden territoriale Monopolisten, die es verstanden, Institutionen zu schaffen, welche potentielle Anbieter von dem Markt für militärische Sicherheit ausschlossen. Die Entstehung von Staaten kann mithin als ein Monopolisierungsprozess interpretiert werden³⁵. Ergebnis der Transaktionen der Obrigkeiten untereinander bzw. mit ihren Untertanen war die Entstehung der modernen Trennung zwischen Staat und Gesellschaft. Die Angehörigen der Gesellschaft verloren die Kompetenz zum Angebot von Schutz und Rechtssicherheit, die sie ursprünglich besessen hatten; sie erzielten ihr Einkommen jetzt nur noch durch die Produktion privater Güter und Leistungen. Der Staat entstand demgegenüber als Organisation, die auf das monopolistische Angebot bestimmter öffentlicher Güter spezialisiert war und sich im wesentlichen aus Steuern finanzierte³⁶.

Solche Entstehungsmodelle helfen zwar, die Entwicklung von Staaten zu verstehen, geben aber keine Gründe an, die aus individualistischer Sicht für die Existenz eines Staates sprechen. Diese positiv-beschreibenden Theorien, welche stärker die historische Staatsentstehung abbilden und die geschichtliche Entwicklung recht exakt nachzuzeichnen vermögen, können somit nicht unvermittelt zur Rechtfertigung staatlicher Aktivität herangezogen werden. Denn allein von der Existenz des Staates auf dessen individuelle Wünschbarkeit zu schließen, hieße der Hypothese zu folgen, dass schon in der Wirklichkeit als solcher

³³ Vgl. HESSE (1993:249).

³⁴ Vgl. VOLCKART (2000a: 285).

³⁵ Vgl. VOLCKART (2000:253).

³⁶ Vgl. für die Idee, die Staatsentwicklung im Hochmittelalter als das Ergebnis eines Suchprozesses nach Monopolrenten zu erklären VOLCKART (2000, 2000a).

ein vernünftiger Sinn zum Ausdruck kommt³⁷. Die Beobachtung, dass in der Gegenwart Staaten existieren, sagt nichts darüber aus, welche Vorteile sich mit dem Bestehen staatlicher Institutionen für die einzelnen Individuen verbinden. Die Gesellschaftsvertragstheorie mit ihrem normativen Anspruch zeigt zwar eben solche Gründe auf, nur geht diese Legitimationstheorie bei der Herleitung ihrer Aussagen, wie schon erwähnt, von recht unrealistischen Prämissen aus.

5. Anmerkungen zur Kritik an der Theorie des Gesellschaftsvertrags

An dieser Stelle ist die Frage zu stellen, was das Kriterium einer plausiblen Theorie darstellt. Folgt man in dieser Hinsicht den Überlegungen von FRIEDMAN (1953), so sagt die Realitätsnähe der Annahmen recht wenig über die Güte einer Theorie aus. FRIEDMAN (1953) betont vielmehr, dass allein die Aussagen einer Theorie bestimmend für die Qualität einer Theorie sind und nicht die Nähe der Annahmen zur Realität³⁸. Legt man dieses Beurteilungskriterium zugrunde, so sollte das Augenmerk der Betrachtungen nicht auf die Realität der Prämissen gerichtet sein, sondern das Ziel der jeweiligen Theorie hinterfragen. Was ist also das Ziel der Sozialvertragstheorie? Die möglichst genaue Erklärung der beobachtbaren historischen Entwicklung von Staaten, oder die hypothetische Legitimation staatlicher Aktivität in einer freiheitlichen und individualistischen Gesellschaftsordnung?

Betrachtet man die Ausführungen der Sozialvertragstheoretiker unter diesem Gesichtspunkt, so wird klar: Die sozialvertragstheoretische Legitimationstheorie staatlichen Handelns erhebt nicht den Anspruch, den geschichtlichen Prozess der Staatsbildung widerzuspiegeln, sondern ist als eine hypothetische Rechtfertigung politischer Handlungen zu verstehen. Der Gedanke, dass Individuen durch Vertragsschluss den Staat begründen, ist eine Heuristik, eine ‚als ob‘-Vorstellung³⁹, mit deren Hilfe staatliches Handeln aus individualistischer Sicht gerechtfertigt werden kann. Eine positive historische Beschreibung, wie sich moderne Staaten entwickelt haben, liefert die Kontrakttheorie nicht. Es geht lediglich darum, aufzuzeigen, warum es im Interesse des Einzelnen liegen kann, sich bestimmten Rechtsgesetzen zu unterwerfen, obwohl dies mit der Beschränkung individueller Handlungsoptionen einhergeht. So führen BRENNAN und BUCHANAN (1993:25) aus: „Um einer gängigen und häufig vorgebrachten Kritik dieser Position zuvorzukommen, betonen wir, daß die kontrakttheoretischen Überlegungen rückblickend im m(e)taphorischen Sinne als

³⁷ Vgl. ZIPPELIUS (1999:107).

³⁸ „A hypothesis is important if it ‘explains’ much by little, that is, if it abstracts the common and crucial elements from the mass of complex and detailed circumstances surrounding the phenomena to be explained and permits valid predictions on the basis of them alone. To be important, therefore, a hypothesis must be descriptively false in its assumptions; it takes account of, and accounts for, none of the many other attendant circumstances, since its very success shows them to be irrelevant for the phenomena to be explained.“ FRIEDMAN (1953:14f.).

³⁹ Vgl. BUCHANAN (1975:51).

Legitimation verwendet werden; wir interpretieren sie nicht als Beschreibung historischer Vorgänge.“⁴⁰.

Der Anspruch der Sozialvertragstheorie ist folglich ein anderer als die möglichst exakte Nachzeichnung der tatsächlichen Entstehung moderner Staaten. Es gilt mithin zu trennen zwischen *Entstehungsmodellen* und *Rechtfertigungsmodellen* des Staates⁴¹. Während verschiedene Entstehungsmodelle⁴² des Staates versuchen aus heutiger Sicht die Entstehung von Staaten zu erklären und beschreiben, ist der Anspruch der Sozialvertragstheorie ein anderer. Im Mittelpunkt der letzteren Theorie steht die Frage, wie in einem marktwirtschaftlichen Gesellschaftssystem die Existenz einer Institution ‚Staat‘ individuell legitimierbar ist. Einem Verfassungsvertrag als Quelle staatlicher Legitimation ist allgemeine Konsensfähigkeit zuzusprechen, wenn sich die von den Handlungsbeschränkungen betroffenen Individuen durch den Abschluss eines solchen Vertrags besser, zumindest jedoch nicht schlechter stellen.

Fraglich an dem Versuch, mittels eines hypothetischen Gesellschaftsvertrags staatliches Handeln zu rechtfertigen, ist, ob ein solcher hypothetischer Kontrakt tatsächlich eine Legitimation staatlichen Handelns zu generieren vermag. Genügt ein hypothetischer Konsens zur Legitimation staatlichen Handelns, so kann die subjektive Sicht der jeweils beurteilenden Person den Ausschlag geben hinsichtlich der Notwendigkeit und des erforderlichen Ausmaßes staatlicher Aktivität. In diesem Sinn betont MÜLLER (2000:47), dass „trivialerweise (...) ein fiktiver Vertrag zwischen fiktiven Individuen nur fiktive Individuen verpflichten (kann)“. Allein in der tatsächlichen Zustimmung aller beteiligten Akteure ist die Grundlage möglicher Legitimation zu finden⁴³. Eine ebensolche tatsächliche Einstimmigkeit erscheint jedoch wenig wahrscheinlich und es darf bezweifelt werden, ob sich eine Vielzahl von Akteuren entlang des Einstimmigkeitskriteriums jemals auf eine Verfassung einigen könnten⁴⁴. Insbesondere das Erfordernis der Einstimmigkeit auf der konstitutionellen Ebene ist mit hohen

⁴⁰ BUCHANAN (1975:50) schreibt: „Historically, an explicit stage of constitutional contracting may never have existed; the structure of rights may have emerged in an evolutionary process characterized by an absence of conscious agreement. (...) As we have noted earlier, the contractual models are not designed to be historically descriptive.“

⁴¹ Vgl. ZIPPELIUS (1999:106ff.).

⁴² Vgl. zu Erklärungsmodellen der Staatsentstehung MOLINERO (2000), VOLCKART (1998, 2000, 2000a), NORTH (1988), BEAN (1973), CARNEIRO (1970).

⁴³ Vgl. VANBERG (1981:34), BUCHANAN (1977:295). „If existing rules are to be changed without agreement, some external criteria for change must be introduced. Beyond agreement there is simply no place for the contractarian to go.“ BUCHANAN (1977:295).

⁴⁴ „A contractarian theory does more than identify the characteristics of a just society: it justifies that society *to its members*, in terms which each of them can accept. In contrast, a theory based on a particular view about the nature of the good life or the good society can be accepted only by those who endorse that view. Such a theory, of course, claims to offer justifications which everyone *ought* to accept. (...) But such a theory cannot generate a *public* conception of justice unless everyone agrees about what is good: and it is hard to believe that this will ever be the case.“ SUDGEN (1993:4 Hervorhebungen im Original).

Konsensfindungskosten verbunden. Zudem müssen die Bürger hinreichend über den Abstimmungsgegenstand informiert sein. Dies bedeutet, dass weder die Informationskosten noch die Konsensfindungskosten eine – für den Abschluss des Verfassungsvertrags – prohibitive Höhe erreichen dürfen⁴⁵. Und selbst wenn es denn tatsächlich einmal einen solchen Vertragsschluss gegeben haben sollte, so erscheint dessen Verbindlichkeit für die nachfolgenden Generationen, welche an dieser Vereinbarung nicht beteiligt waren, ungewiss. Der Gesellschaftsvertrag hat insofern hypothetischen Charakter und wird von den Vertragstheoretikern als ‚Gedankenexperiment‘ verstanden, d.h. es wird unterstellt, dass die Individuen ihre politische Unterstützung davon abhängig machen, inwieweit sie sich eine Regel oder ein Herrschaftssystem als Ergebnis eines Vertrags vorstellen könnten, dem sie ihre Zustimmung erteilt hätten⁴⁶.

6. Resümee

Wenngleich die vertragstheoretische Legitimation des Staates zum Teil einige sehr umstrittene Annahmen und Aussagen trifft, die sowohl von der Realität als auch der tatsächlichen geschichtlichen Entwicklung weit abstrahieren⁴⁷, so hat sie dennoch den Zugang zu einem breiteren Verständnis staatlicher Handlungen eröffnet. Methodologisch handelt es sich um eine Theorie der vermuteten Geschichte („conjectural history“), die zwar historisch möglicherweise nicht beobachtet wurde, sich aber so hätte zutragen können und daher für lehrreich gehalten wird⁴⁸. In diesem Sinne hebt auch NOZICK (1976) hervor: „Man lernt eine Menge, wenn man erkennt, wie der Staat hätte entstehen können, auch wenn er nicht so entstanden ist.“⁴⁹. Das von den verschiedenen Sozialvertragstheoretikern vorgebrachte Argument zugunsten der Einführung einer sozialen Ordnung läuft letztendlich auf den Nachweis eines konstitutionellen Interesses an der Existenz einer Ordnung hinaus. Rationale Individuen haben gute Gründe, sich zu wünschen, unter einer sozialen Ordnung zu leben, die dem individuellen Handlungsinteresse hinreichende Anreize bietet, den möglichen Krieg eines jeden gegen jeden zu verhindern⁵⁰.

Ausgehend von dem hypothetischen Abschluss des ‚social contract‘ lässt sich die Existenz und das Handeln des Staates nachvollziehen. Die Gesellschaftsvertragstheorie zieht die ontologische Priorität des Staates in Zweifel und eröffnet auf diese Weise ein instrumentales Verständnis des Staates⁵¹. Der Staat in der

⁴⁵ Vgl. MÜLLER (2000:17).

⁴⁶ Vgl. FRITSCH (1983:73).

⁴⁷ Für eine Kritik der Verfassungskonzepte von BUCHANAN und HAYEK siehe VOIGT (1999:21ff.).

⁴⁸ Vgl. KIWIT (1998:182).

⁴⁹ NOZICK (1976:23).

⁵⁰ Vgl. KLIEMT (1990:187).

⁵¹ Vgl. HARTMANN (1991:103).

individualistischen Sichtweise⁵² verfolgt kein Gesellschaftsziel, sondern wird als eine von Menschen – bewusst oder unbewusst – geschaffene Institution betrachtet, mit der die einzelnen Akteure ihre individuellen Ziele besser erreichen können⁵³. Die tatsächliche Entstehung von Staaten ist sicherlich zu einem Teil auf eine bewusste Gestaltung, aber auch auf eine unbewusste Anpassung und Weiternutzung erprobter Verfahrensregeln⁵⁴ zurückzuführen. Das Gedankenexperiment eines hypothetischen Sozialvertrags zeigt Gründe auf, die für die Existenz einer staatlichen Institution sprechen. Sicherlich hat die Sozialvertragstheorie einige Schwächen, allein die Kritik, dass die unterstellten Annahmen sich so in der Realität nicht beobachten lassen, bringt jede Theorie zu Fall, da Modellannahmen ja gerade der Komplexitätsreduktion dienen und das Ziel haben, die Realität einzuschränken. Der Verweis darauf, dass die skizzierte Modellwelt nicht realistisch ist, trifft jedes Modell, so auch das Gedankenexperiment des Sozialvertrags.

⁵² Bei organischen Staatsauffassungen (z.B. jenen von PLATON, HITLER oder MARX) ist jedes Individuum Teil eines Sozialkörpers, sein persönliches Wohl zählt nur, wenn es mit dem Wohl der Gemeinschaft übereinstimmt. Die Legitimation des Staates wird bei organischen Staatsauffassungen auf den Endzustand hin abgeleitet. Es werden bestimmte gesellschaftliche Ziele verfolgt, denen alles andere unterzuordnen ist. Vgl. für eine kurze Gegenüberstellung dieser beiden Staatsauffassungen ROSEN und WINDISCH (1992:5ff.) bzw. ZIPPELIUS (1999:30 ff.).

⁵³ „ (...) the state emerges as an institution for minimizing transaction cost in joint consumption (public goods), and other situations like prisoners' dilemmas where opportunistic behavior can lead to Pareto-dominated outcomes“. MUELLER (1991:315).

⁵⁴ So schreibt HAYEK (1980:35 Hervorhebungen im Original): „Das Problem, sich erfolgreich in einer Welt zu verhalten, die dem Menschen nur zum Teil bekannt war, wurde also gelöst, indem er an Regeln festhielt, die ihm gute Dienste geleistet hatten, von denen er aber nicht *wußte*, ob sie wahr im cartesischen Sinne waren und es auch gar nicht *wissen* konnte.“

Literaturverzeichnis

- ALBERT, HANS (1968): Traktat über kritische Vernunft, Tübingen.
- BEAN, RICHARD (1973): War and Birth of the Nation State, in: Journal of Economic History 33, S. 203-221.
- BLANKART, CHARLES B. (1998): Öffentliche Finanzen in der Demokratie: eine Einführung in die Finanzwissenschaft, München.
- BOUILLON, HARDY (1991): Ordnung, Evolution und Erkenntnis - Hayeks Sozialphilosophie und ihre erkenntnistheoretische Grundlage, Tübingen.
- BRENNAN, GEOFFERY und BUCHANAN, JAMES (1993): Die Begründung von Regeln: konstitutionelle politische Ökonomie, Titel der Originalausgabe: The Reason of Rules. Constitutional Political Economy, Cambridge, 1985, Tübingen.
- BUCHANAN, JAMES MCGILL und GORDON TULLOCK (1962): The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy, Ann Harbor.
- BUCHANAN, JAMES MCGILL (1975): The Limits of Liberty - Between Anarchy and Leviathan, Chicago und London, Chicago
- BUCHANAN, JAMES MCGILL (1977): Freedom in Constitutional Contract - Perspectives of Political Economist, College Station, Texas.
- CARNEIRO, ROBERT L. (1970): A Theory of the Origin of the State, in: Science 169, S. 733-738.
- DER BRIEF AN DIE RÖMER, in: Die Bibel: Einheitsübersetzung der Heiligen Schrift; Psalmen und Neues Testament; ökumenischer Text - Gesamtausgabe, 4. Aufl. der Endfassung, Stuttgart, 1980.
- DIETL, HELMUT (1993): Institutionen und Zeit, Tübingen.
- ERLEI, MATHIAS, MARTIN LESCHKE und DIRK SAUERLAND (1999): Neue Institutionenökonomik, Stuttgart.
- ESCHENBURG, ROLF (1977): Der ökonomische Ansatz zu einer Theorie der Verfassung - Die Entwicklung einer liberalen Verfassung im Spannungsverhältnis zwischen Produktivität und Effektivität der Kooperation, Tübingen.
- FRITSCH, MICHAEL (1983): Ökonomische Ansätze zur Legitimation kollektiven Handelns, Berlin.
- FRIEDMAN, MILTON (1953): The Methodology of Positive Economics, in: Essays in Positive Economics, Chicago, S. 3-43.

- GAUTHIER, DAVID (1986): *Morals by Agreement*, Oxford.
- HARTMANN, KLAUS (1991): *Politische Philosophie*, in: *Orientierung durch Philosophie - Ein Lehrbuch nach Teilgebieten*, hrsg. von PETER KOSLOWSKI, Tübingen.
- HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1969): *Die Ergebnisse menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs*, in: *Freiburger Studien - Gesammelte Aufsätze von F. A. von Hayek*, Tübingen, S. 97-107.
- (1970): *Die Irrtümer des Konstruktivismus und die Grundlagen legitimer Kritik gesellschaftlicher Gebilde*, wiederabgedruckt in: HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1996): *Die Anmaßung von Wissen - Neue Freiburger Studien*, hrsg. von WOLFGANG KERBER, Tübingen.
 - (1980): *Recht, Gesetzgebung und Freiheit Bd. 1: Regeln und Ordnung: eine neue Darstellung der liberalen Prinzipien der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*, München 1980.
 - (1982): *Die überschätzte Vernunft*, wiederabgedruckt in: HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1996): *Die Anmaßung von Wissen - Neue Freiburger Studien*, hrsg. von WOLFGANG KERBER, Tübingen.
- HESSE, GÜNTHER (1979): *Staatsaufgaben - zur Theorie der Legitimation und Identifikation staatlicher Aufgaben*, Baden-Baden.
- (1993): *Kommentar zu Ulrich Witt "Multiple Gleichgewichte und kritische Massen - das Problem der Verfassungstreue"*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 12, S. 249- 252.
- HOBBS, THOMAS (1651/1997): *Leviathan*, Cambridge, Titel der Originalausgabe: *Leviathan, or the Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth ecclesiasticall and civill*, London.
- (1651/1992): *Leviathan*, übersetzt von Jacob Peter Mayer, Stuttgart, Titel der Originalausgabe: *Leviathan, or the Matter, Forme, & Power of a Common-Wealth ecclesiasticall and civill*, London.
- HODGSON, GEOFFREY M. (1994): *Methodological Individualism*, in: HODGSON, GEOFFREY M., WARREN J. SAMUELS und MARK R. TOOL (Hrsg.): *The Elgar Companion to Institutional and Evolutionary Economics*, Vermont, S. 63-67.
- HÖFFE, Otfried, DEMMER, KLAUS und HOLLERBACH, ALEXANDER (1987): *Naturrecht*, in: *Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft*, Bd. 3, hrsg. Görres-Gesellschaft, Freiburg, S. 1296-1318.

- HOMANN, KARL (1987): Legitimation und Verfassungsstaat - Vertragstheoretische Interpretation der Demokratie, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 6, S. 48-72.
- ISENSEE, JOSEF, PAUL MIKAT, MARTIN HONECKER und ERNST CHR. SUTTNER (1987): Staat, in: Staatslexikon - Recht, Wirtschaft, Gesellschaft, Bd. 3, hrsg. Görres-Gesellschaft, Freiburg, S. 134-170.
- KANT, IMMANUEL (1786): Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, in: ERNST CASSIRER (Hrsg.) Immanuel Kants Werke, Bd. 4, Berlin, 1922, S. 241-324.
- (1793): Über den Gemeinspruch - Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis, in: ERNST CASSIRER (Hrsg.) Immanuel Kants Werke, Bd. 6, Berlin, 1922, S. 355-399.
 - (1797): Metaphysik der Sitten in zwei Teilen (1797), in: ERNST CASSIRER (Hrsg.) Immanuel Kants Werke, Bd. 7, 1922, Berlin, S. 1-308.
- KERSTING, WOLFGANG (1994): Die politische Philosophie des Gesellschaftsvertrags, Darmstadt.
- KIWIT, DANIEL (1998): Die Institutionen des Marktes aus ordnungsökonomischer Perspektive, Freiburg.
- KLIEMT, HARTMUT (1993): Constitutional Commitments, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 12, S. 145-173.
- (1990): Der Homo oeconomicus in der Klemme - der Beitrag der Spieltheorie zur Erzeugung und Lösung des Hobbesschen Ordnungsproblems, in: ESSER, H. und G. TROITZSCHE (Hrsg.) (1990): Modellierung sozialer Prozesse, Bonn, S. 179-204.
- KOLLER, PETER (1987): Neue Theorien des Sozialvertrags, Berlin.
- LOCKE, JOHN (1690): Two Treatises of Government, London, deutsch: Zwei Abhandlungen über die Regierung, übersetzt von HANS JÖRN HOFFMANN, 5. Aufl., Frankfurt am Main, 1992.
- MÉRÖ, LÁSZLÓ (2002): Die Logik der Unvernunft - Spieltheorie und die Psychologie des Handelns, Hamburg, Titel der Originalausgabe: Mindenki Másképp Egyforma, 1996, Budapest.
- MISES, LUDWIG VON (1940): Nationalökonomie - Theorie des Handelns und Wirtschaftens, Genf.
- MOLINERO, JOSÉ M. SÁNCHEZ (2000): The Origins of the State: From Reciprocity to Coercive Power, in: Constitutional Political Economy, 11, S. 231-253.

- MUELLER, DENNIS C. (1991): Constitutional Rights, in: *Journal of Law, Economics, and Organization*, 7 (2), S. 313-333.
- MÜLLER, CHRISTIAN (2000): *Das vertragstheoretische Argument in der Ökonomik*, Berlin.
- MUMMERT, UWE (1995): *Informelle Institutionen in ökonomischen Transformationsprozessen*, Baden-Baden.
- NORTH, DOUGLAS C. (1988): *Theorie des institutionellen Wandels: Eine neue Sicht der Wirtschaftsgeschichte*, Tübingen, Titel der Originalausgabe: *Structure and Change in Economic History*, 1981, New York.
- NOZICK, ROBERT (1976) *Anarchie, Staat und Utopie*, München, Titel der Originalausgabe: *Anarchy, State, and Utopia*, 1974, New York.
- PETERSEN, THOMAS (1996): *Individuelle Freiheit und allgemeiner Wille – Buchanans politische Ökonomie und die politische Philosophie*, Tübingen.
- RAWLS, JOHN (1971): *A Theory of Justice*, Cambridge, deutsche Übersetzung: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*, 8. Aufl., 1994, Frankfurt am Main.
- ROSEN, HARVEY S. und RUPERT WINDISCH (1992): *Finanzwissenschaft I*, München.
- ROUSSEAU, JEAN-JACQUES (1762): *Du Contrat social ou Principes du Droit Politique*, Amsterdam, deutsch: *Vom Gesellschaftsvertrag*, 1991, Stuttgart.
- SCHLICHT, EKKEHART (1998): *On Custom in the Economy*, Oxford.
- SCHUMPETER, JOSEPH ALOIS (1908): *Das Wesen und der Hauptinhalt der theoretischen Nationalökonomie*, Berlin.
- SMITH, ADAM (1789): *Der Wohlstand der Nationen – Eine Untersuchung seiner Natur und seiner Ursachen*, München, 1993, übersetzt von HORST CLAUD RECKTENWALD, Titel der Originalausgabe: *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, vollständige Ausgabe nach der 5. Aufl., 1789, London.
- SUDGEN, ROBERT (1993): *The Contractarian Enterprise*, in: DAVID GAUTHIER und ROBERT SUDGEN (Hrsg.), *Rationality, Justice and the Social Contract*, New York.
- VANBERG, VIKTOR (1975): *Die zwei Soziologien: Individualismus und Kollektivismus in der Sozialtheorie*, Tübingen.
- (1982): *Markt und Organisation: individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*, Tübingen.

- (1981): Liberaler Evolutionismus oder vertragstheoretischer Konstitutionalismus?: Zum Problem institutioneller Reformen bei F.A. von Hayek und J.M. Buchanan, mit einem ergänzenden Beitrag von J.M. Buchanan, Tübingen.
- (1986): Individual Choice and Institutional Constraints – The Normative Element in Classical and Contractarian Liberalism, in: Analyse und Kritik, 8, S. 113-149.

VOIGT, STEFAN (1999): Explaining Constitutional Change: A Positive Economics Approach, Cheltenham.

VOLCKART, OLIVER (1998): The Open Constitution and its Enemies: Competition, Rent Seeking, and the Rise of Modern State, Max-Planck-Institute for Research into Economic Systems Jena, Diskussionsbeitrag 05/1998.

- (2000): Ein wirtschaftstheoretisches Modell der Entstehung des modernen Staates, in: Der Staat: Zeitschrift für Staatslehre, Öffentliches Recht und Verfassungsgeschichte, Bd. 39, S. 227-255.
- (2000a): State Building by Bargaining for Monopoly Rents, in: Kyklos, Vol. 53, Fasc. 3, S. 265-293.

WEBER, MAX (1980): Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriß der verstehenden Soziologie, 5. rev. Aufl., Tübingen.

ZIPPELIUS, REINHOLD (1991): Geschichte der Staatsideen, 8. Aufl., München.

- (1994): Recht und Gerechtigkeit in der offenen Gesellschaft, Berlin.
- (1999): Allgemeine Staatslehre: Ein Studienbuch, 13. Aufl., München.

II. Staatliches Handeln, Korruption und gesellschaftliche Wohlfahrt: Theoretische Überlegungen und empirische Befunde

Torsten Steinrücken

1. Einleitende Bemerkungen

In jüngster Zeit sind in Deutschland Korruptionsfälle bekannt geworden, die zum Teil erhebliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit einiger politischer und bürokratischer Entscheidungen aufkommen ließen. In Berichten zu diesem Thema wird oft von einem ‚Verfall der Moral‘ gesprochen und zugleich darauf verwiesen, dass Deutschland in Länder übergreifenden Korruptionsindizes derzeit keinen der vorderen Plätze einnimmt¹. Bei solchen Argumentationen wird im Allgemeinen davon ausgegangen, dass korrupte Transaktionen für den Souverän, d.h. die Gesellschaftsmitglieder, ausschließlich mit negativen Wirkungen verbunden sind. In der ökonomischen Literatur zu diesem Thema gibt es jedoch auch Autoren, die Korruption unter bestimmten Umständen positive Effekte zusprechen². Der vorliegende Beitrag versucht anhand ökonomischer Kriterien die Wirkung korrupter Aktivitäten auf die gesamtgesellschaftliche Wohlfahrt abzuschätzen³. Dies erscheint erforderlich, da bei der Diskussion um die Wohlfahrtswirkungen von Korruption, auch in der wissenschaftlichen Debatte, zu meist auf rein ethische und moralische Werte Bezug genommen wird. So führt HOMANN (1997:32f.) aus: „Intuitiv wissen wir alle, dass Korruption ein gesellschaftliches Übel und moralisch sowie rechtlich verwerflich ist. Um so mehr erstaunt, dass die wissenschaftliche Beurteilung alles andere als eindeutig ist.“. Doch weshalb ist die wissenschaftliche Beurteilung alles andere als eindeutig? Mit dem Ziel, Antwort auf diese Frage zu geben, erfolgt zunächst eine kurze Darstellung und Kritik der beiden bestehenden Sichtweisen über die Wohlfahrtseffekte korrupter Transaktionen.

¹ Für einen aktuellen Korruptionsindex, welcher die einzelnen Länder hinsichtlich ihrer wahrgenommenen Korruption ordnet, vgl. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005). Deutschland belegt derzeit den 16. Platz in diesem Korruptionsindex.

² Vgl. u. a. LEFF (1964), BECKER und STIGLER (1974), RASHID (1981).

³ Für einen ausführlichen Überblick zur klassischen Debatte um die Wohlfahrtswirkungen von Korruption vgl. LAMBSDORFF (2001).

2. Die ambivalente Sichtweise der Ökonomen auf das Phänomen

2.1 Korruption und negative Wohlfahrtswirkungen

In der ökonomischen Literatur finden sich unterschiedliche Antworten auf die Frage, welche Wohlfahrtswirkungen korrupte Transaktionen haben. Die überwiegende Zahl der Ökonomen teilt die auch in der Öffentlichkeit zu findende Einschätzung, dass korrupte Aktivitäten keine positive Wirkungen zeigen und sich ausschließlich mit wohlfahrtsmindernden Effekten verbinden⁴. Obgleich die an einer korrupten Transaktion beteiligten Parteien sich durch einen derartigen Tausch besser stellen, werden hierdurch Wohlfahrtsverluste für die Gesellschaft hervorgerufen. Durch Korruption kommt es zu Verzerrungen bei bürokratischen Entscheidungen und zu einer ineffizienten Ressourcennutzung. MYRDAL (1968:952) argumentiert: „Where corruption is widespread, inertia and inefficiency, as well as irrationality, impede the process of decision-making and plan fulfilment.“. Auch die empirischen Untersuchungen u. a. von TANZI und DAVOODI (1997, 2000) und SMARZYNSKA und WEI (2000) deuten darauf hin, dass Korruption zur ineffizienten Nutzung von volkswirtschaftlichen Ressourcen führt.

Gleichwohl die negativen Wohlfahrtswirkungen von Korruption plausibel erscheinen, ist diese Sichtweise jedoch mit einigen Problemen verbunden. Die grundlegende Schwierigkeit derartiger Argumentationen ist ihre Ausgangsbasis. Im allgemeinen Sprachgebrauch wird der Begriff ‚Korruption‘ sehr weit gefasst und findet auf eine diffuse Menge von Handlungsweisen Anwendung. Dieser eher weiten Abgrenzung folgen auch die in der einschlägigen Literatur gemeinhin verwendeten Definitionen. Dort wird Korruption als ‚the abuse of public power for private benefit‘⁵ oder als ‚deviations from ethical norms‘⁶ beschrieben. Beide Definitionen grenzen den Untersuchungsgegenstand stark normativ ab. Während die letztgenannte Abgrenzung Augenmerk auf den Akt selbst lenkt, bewertet die erstgenannte Definition die Konsequenzen derartiger Handlungen. In einer wissenschaftlichen Analyse ist die Nutzung beider Defi-

⁴ Vgl. für diese Ansicht u. a. MYRDAL (1968) und ROSE-ACKERMANN (1978). In Anlehnung an MUSGRAVE (1959) unterscheidet man zwischen allokativer und distributiver Staatstätigkeit. Zur Abschätzung der gesellschaftlichen Wohlfahrt wird im Folgenden allerdings nur das Kriterium der allokativen Effizienz genutzt. Dass staatliches Handeln und rechtliche Regeln neben allokativen Zwecken auch distributiven Zielen wie sozial erwünschter Umverteilung dienen, wird – aus Gründen der Vereinfachung – in der weiteren Betrachtung ausgeblendet.

⁵ Vgl. KLITGAARD (1991:24), TEISMANN (2000:399), BARDHAN (1997:1321), LAMBSORFF (1999:5f.), (2001:2), TANZI (1998:8), SHLEIFER und VISHNY (1993:599) definieren staatliche Korruption als „the sale by government officials of government property for personal gain“.

⁶ „Corruption is behavior of public officials which deviates from accepted norms in order to serve private ends.“ HUNTINGTON (1968:59). „Corruption can be generally defined as the deviation from morals, honor, and civic duty. Corrupt behavior includes those activities which purposely disregard the norms imposed by society to ensure the normal functioning of the economic, social, and political spheres of society.“ MACOVEI (1994:145).

nitionen nicht problemfrei. So kann die ‚Abweichung von ethischen Normen‘ bei verschiedenen Beobachtern zu unterschiedlichen Resultaten führen, so dass eine intersubjektive Vergleichbarkeit nicht gegeben ist. Auch die Begriffsabgrenzung der ‚missbräuchlichen Ausnutzung von öffentlicher Macht für private Zwecke‘ ist problematisch, da hiermit schon eine Ergebnisbewertung vorgenommen wird, die positive Wirkungen korrupter Aktivitäten per se ausschließt⁷. Ein solcher Wortgebrauch umschließt darüber hinaus auch Aktivitäten, die eigentlich wenig mit Korruption zu tun haben. Denn legt man den Begriff ‚der missbräuchlichen Ausnutzung von öffentlicher Macht für private Zwecke‘ weit aus, so fällt sowohl der Diebstahl von öffentlichem Eigentum als auch die Einflussnahme von Interessengruppen auf staatliche Entscheidungen unter eine solche Definition⁸.

Folgt man diesen Definitionen, so wird die Bewertung der Wohlfahrtswirkungen korrupter Aktivitäten ein Stück weit vorweggenommen. Denn die normative Einordnung von Korruption ist eigentlich schon erfolgt, wenn man Korruption als Missbrauch öffentlicher Macht definiert. In Anbetracht der dem Wort ‚Missbrauch‘ (‚abuse‘) immanenten normativen Kraft wird die spätere Sichtweise auf die Auswirkungen vorweggenommen und die Folgen korrupter Aktivitäten erfahren zwangsläufig eine negative Beurteilung. Die Nutzung einer solchen Definition als Ausgangspunkt zur Beurteilung der Wirkungen von korrupten Transaktionen erscheint wenig sinnvoll, da unter Zuhilfenahme solcher Abgrenzungen nicht mehr nachgewiesen werden kann, ob Korruption schädlich ist, sondern nur noch der Frage nachgegangen werden kann, in welchem Umfang Korruption Schäden verursacht. Dieser Sichtweise, dass Korruption überwiegend unerwünschte Handlungen bezeichnet, redet auch die Definition des Wortes ‚Korruption‘ im allgemeinen Sprachgebrauch das Wort. So nennt der DUDEN neben dem gebräuchlichen Synonym für Korruption - Bestechlichkeit - eine zweite Bedeutung, nämlich ‚moralischer Verfall‘.

2.2 Die Möglichkeit von Wohlfahrtssteigerungen durch Korruption

Gleichwohl es vielleicht auf den ersten Blick etwas überraschen mag, betonen einige Autoren, dass korrupte Handlungen auch positive Wohlfahrtseffekte hervorrufen können. Sie argumentieren, dass Korruption auch nützliche Wir-

⁷ Vgl: KHAN (1996:443).

⁸ Auf die Schwierigkeiten der eigenen Definition verweist LAMBSDORFF (2001:7) „Particularly when the size of funds involved is small and the agent is simply lazy, the term corruption seems inappropriate. But in the case of large-scale cost padding and embezzlement, some observers may consider this term adequate.“. LAMBSDORFF (2001:7) bemerkt: „A client adds another dimension to the principal-agent approach, because he provides another opportunity for the agent to cheat. Corruption is deemed to take place when an agent trespasses on the rules set up by the principal by colluding with the client and promoting his own benefit.“.

kungen in einem Wirtschafts- und Gesellschaftssystem haben kann⁹, und weisen darauf, dass durch korrupte Transaktionen hinderliche Regulierungen, übermäßige Bürokratie und anderweitige Markthindernisse umgangen werden und hierdurch wohlfahrtssteigernde Effekte auftreten¹⁰. So argumentiert LEFF (1964:11): „(...) bureaucratic corruption also brings an element of competition, which is attendant pressure for efficiency, to an underdeveloped economy. Since the licenses and favors available to the bureaucrats are limited supply, they are allocated by competitive bidding among entrepreneurs.“.

Vertreter dieser Sichtweise argumentieren, dass durch Korruption und sogenanntes ‚speed money‘ administrative Vorgänge Beschleunigung erfahren und Wartezeiten durch die Zahlung von Bestechungsgeldern besser allokiert werden. Ein ähnlicher Gedankengang liegt den Überlegungen von BECKER und STIGLER (1974) zugrunde. Auch sie betonen, dass innerhalb eines Gesellschafts-systems die Wirkung von Korruption ambivalent ist. So kann Korruption helfen, ineffiziente und den Marktmechanismus behindernde Regelungen in einer Rechtsordnung zu überwinden, was positive Auswirkungen auf die gesellschaftliche Wohlfahrt zeitigen kann. BECKER und STIGLER (1974) führen als Beispiel die menschenverachtenden Judengesetze¹¹ in Deutschland oder Beschränkungen des Freihandels an, die durch Korruption – zumindest teilweise – umgangen werden konnten. Entsprechend den Überlegungen von BECKER und STIGLER (1974) kann die Umgehung solcher Gesetze zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerungen führen.

3. Gesetzliche Regeln und Korruption – Der Blick auf die Metaebene

3.1 Eine Korruptionsdefinition

Um zu vermeiden, dass schon durch die gewählte Korruptionsdefinition eine implizite Ergebnisbewertung erfolgt, wird im vorliegenden Beitrag eine andere

⁹ Interessanterweise greifen einige der hier erwähnten Autoren auf eine der beiden oben erwähnten Korruptionsdefinitionen zurück, was paradoxerweise bedeutet, dass eine als schädlich definierte Verhaltensweise (Korruption) erwünschte Resultate (Umgehung bestimmter gesetzlicher Regelungen) hervorruft.

¹⁰ Vgl. LEFF (1964), MORGAN (1964), HUNTINGTON (1968), NYE (1967), BAYLEY (1966), RASHID (1981). RASHID (1981:449) schreibt: „(...) the situation in Public Utilities is such that there is a systematic pressure for corruption to arise; furthermore, such corruption is often Pareto-desirable, provided it can be kept within some limits. The conclusion will argue that while corruption can be beneficial, it typically reaches such bounds that it ends up being harmful.“.

¹¹ Nach der Machtübernahme der Nationalsozialisten 1933 wurden zahlreiche Gesetze erlassen, die die Bürgerrechte der deutschen Juden stark einschränkten. Hierzu zählten u. a. das „Reichsbürgergesetz“ und das „Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre“. Diese Gesetze wurden auf dem Reichsparteitag am 15. September 1935 in Nürnberg erlassen und führten zur Verfolgung und extremen Diskriminierung der jüdischen Bürger in Deutschland.

Definition von Korruption genutzt. Korruption wird im Folgenden als ein Tausch definiert, der durch spezielle Gesetze untersagt ist. D.h. Agenten, die im Auftrag ihrer Prinzipale Aufgaben ausführen, sind bestimmte Tauschakte mit einer dritten Person (Klient) strafrechtlich untersagt. Führen sie dennoch derartige Handlungen aus und werden hierbei entdeckt, so müssen sie mit strafrechtlichen Konsequenzen rechnen. Damit der Tatbestand der Korruption – in der hier verwendeten Definition – gegeben ist, müssen demnach zwei Aspekte erfüllt sein: (1) Es muss ein Tauschgeschäft zwischen Agent und Klient vorliegen und (2) dieser Tauschakt muss bestehende gesetzliche Regeln verletzen¹². Ein korrupter Vorgang lässt sich dann wie folgt beschreiben: Der Agent, dem durch einen Vertrag mit dem Prinzipal bestimmte Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten eingeräumt werden, handelt im Rahmen dieser Möglichkeiten regelwidrig und erhält vom Klienten, der von dem Regelverstoß profitiert, eine Gegenleistung¹³. Bei Korruption handelt es sich insofern um einen Tauschakt, bei dem für etwas gezahlt wird, das aus Sicht der Prinzipale eigentlich nicht käuflich sein sollte, und bei dem die Beteiligten Tauschgewinne realisieren können¹⁴.

3.2 Gesetzliche Regeln und Korruption

Gesetzliche Regelungen haben in einem Gesellschaftssystem das Ziel in einer bestimmten Art und Weise auf das Verhalten von Wirtschaftssubjekten einzuwirken. Derartige Normen sollen auf die Ausführung oder Unterlassung bestimmter Verhaltensweisen hinwirken. Zentral für das Verständnis der nachfolgenden Ausführungen ist die Einsicht, dass durch Korruption bestehende gesetzliche Regeln umgangen werden können. So geben POLINSKY und SHAVELL (1999:4) als Grund an, warum Korruption in einem Gesellschaftssystem unerwünscht ist, dass durch korrupte Handlungen die Abschreckungswirkung von Strafen schwindet und hierdurch die Lenkungswirkung gesetzlicher Regelungen abnimmt¹⁵. Wenn durch Korruption auf die lenkende Wirkung von gesetzlichen Regeln Einfluss genommen werden kann, dann stellt sich die Frage, wann eine solche Abschwächung der Lenkungswirkung aus wohlfahrtsökonomischer Sicht erwünscht ist und wann eine solche Wirkungsabschwächung ab-

¹² Vgl. zu einer ähnlichen Definition SCHMIDT (1969:130), BOWLES (2000:460), DIETZ (1998:29). BOWLES (2000:460) schreibt: „The essence of corruption is that two individuals or groups act in concert to further their own interests at the expense of a third party.“. In Deutschland wird nicht nur der regelverletzende Tausch sanktioniert, sondern auch die Anbahnung desselbigen. D.h. schon das Angebot von Bestechungsgeld bzw. einer Bestechungsleistung zieht Sanktionen für den Bestehenden nach sich (§333-336 StGB). In den §§ 331 bzw. 332 und 333 wird zwischen aktiver und passiver Bestechung unterschieden. Als passive Bestechung gilt die Annahme von Geschenken oder anderen Vorteilen, als aktive Bestechung das Angebot von eben solchen Geschenken für bestimmte dienstliche Handlungen.

¹³ Vgl. DIETZ (1998:29).

¹⁴ Vgl. SCHMIDT (1969:132).

¹⁵ Wörtlich schreiben POLINSKY und SHAVELL (1999:4): „(...) we find that bribery is socially undesirable in the standard model of enforcement because it dilutes deterrence.“.

zulehnen ist. Nutzt man als Kriterium für die Bewertung von gesetzlichen Regeln deren Wirkung auf die gesellschaftliche Wohlfahrt, dann kann grob zwischen der Wohlfahrt zuträglichen bzw. abträglichen Gesetzen unterschieden werden.

Sofern es sich bei den existierenden gesetzlichen Regeln quasi um ‚ideale‘ Gesetze handelt, welche unter Berücksichtigung der Kosten zur Rechtsdurchsetzung jene Handlungen auszeichnen, welche die gesellschaftliche Wohlfahrt fördern und jene Handlungen sanktionieren, die erwartungsgemäß Wohlfahrtsverluste hervorrufen, dann ist jede Verletzung dieser ‚idealen‘ rechtlichen Regeln mit Wohlfahrtsverlusten verbunden. Werden durch Korruption solche ‚idealen‘ Gesetze in ihrer lenkenden Wirkung beeinträchtigt, dann führt Korruption zu einem Verlust an gesellschaftlicher Wohlfahrt. Während die Umgehung solcher idealen Gesetze durch Korruption die Wohlfahrt eindeutig mindert, ist die Antwort auf die Frage, wie eine Umgehung von ineffizienten gesetzlichen Regeln durch Korruption zu bewerten ist, weniger eindeutig.

Folgte man allein der Ansicht, dass Gesetzesverstöße immer zu einer Wohlfahrtsminderung beitragen, so würde dies bedeuten, dass alle Gesetze innerhalb einer Rechtsordnung der Wohlfahrt dienlich sein müssten. Nun gibt es aber zweifelsohne in jeder Rechtsordnung auch Gesetze, die diesem Kriterium nicht genügen und deren Befolgung keine gesellschaftlichen Wohlfahrtssteigerungen (nach ökonomischen Wohlfahrtsmaßstäben) in Aussicht stellen. Aus der alleinigen Beobachtung, dass durch Korruption formelle Regeln umgangen werden können, kann also noch nicht abgeleitet werden, wie ein solcher Gesetzesverstoß zu bewerten ist. Es ist also durchaus vorstellbar, dass eine Regelverletzung der Wohlfahrt eines Landes zuträglicher ist als eine Regelbefolgung. Aus ökonomischer Sicht erscheint es mithin nicht immer sinnvoll, Recht und Gesetz nur deshalb zu achten, weil es Recht und Gesetz ist, vielmehr muss zwischen den einzelnen bestehenden Regeln differenziert werden.

Natürlich kann die Übertretung bestimmter Rechtsregeln gesamtwirtschaftlich positive Effekte ausstrahlen, sofern hiermit Regeln überwunden werden, die in ihrer Anwendung eine Wohlfahrtsminderung für die Gesellschaftsmitglieder bewirken. Werden hingegen durch Korruption Verhaltensregeln erodiert, deren Einhaltung im Interesse der Gesellschaftsmitglieder liegt, so ist eine solche Verhaltensweise aus ökonomischer Sicht sicherlich nicht zu befürworten. Eben diese Überlegung liegt der Argumentation von BECKER und STIGLER (1974) zugrunde, welche die Antwort auf die Frage, ob Korruption zu Wohlfahrtssteigerungen führt, davon abhängig machen, ob die gesetzliche Regeln, welche durch Korruption an Wirkung verlieren, im Interesse der Gesellschaft liegen. Wörtlich schreiben BECKER und STIGLER (1974:6): „Whether a reduction in effectiveness is desirable or not obviously depends on whether laws are passed in the ‘social’ interest (...). For example, bribes that reduced the effectiveness of many housing codes, of the laws in Nazi Germany against Jews, or the laws

restricting oil imports, would improve, not harm, social welfare (although not defined by legislature).“.

So einleuchtend die skizzierte Sichtweise sein mag, sie erfordert gleichwohl immer die Abwägung, ob sich die durch Korruption in ihrer Lenkungswirkung beeinträchtigte rechtliche Norm steigernd oder mindernd auf das Nutzenniveau der Gesellschaftsmitglieder auswirkt. Erst die Beantwortung dieser Frage kann im Einzelfall klären, wie korrupte Aktivitäten unter ökonomischen Gesichtspunkten zu bewerten sind. Es erweist sich in diesem Zusammenhang nicht unbedingt als eine leichte Aufgabe, von der Vielzahl an gesetzlichen Regeln jene zu erkennen, deren Existenz und Befolgung der Gesamtwohlfahrt dienlich bzw. abträglich ist. Diese Abgrenzung erscheint aber erforderlich, denn erst nachdem die Abgrenzung von wohlfahrtsförderlichen und wohlfahrtshinderlichen gesetzlichen Regeln erfolgt ist, kann nach dem Kriterium von BECKER und STIGLER (1974) beurteilt werden, wie Korruption die gesellschaftliche Wohlfahrt beeinflusst. Im Folgenden wird gezeigt, dass diese Unterscheidung nicht zwingend notwendig ist, da ein Kriterium existiert, welches helfen kann, Antwort auf die Frage zu geben, weshalb Korruption allgemein als wohlfahrtsmindernd einzustufen ist und sanktioniert werden sollte.

Der Umstand, dass ineffiziente Gesetze durch Korruption umgangen werden können, deutet darauf hin, dass Korruption auch positive Wirkungen entfalten kann, impliziert aber nicht, dass Korruption das geeignete Instrument zu diesem Zweck darstellt. In dem Fall, in dem durch Korruption gesamtwirtschaftlich ineffiziente Regeln in ihrer Lenkungswirkung unterminiert werden, sprechen einige Ökonomen (z.B. BECKER und STIGLER (1974)) korrupten Transaktionen positive Effekte auf die Gesamtwohlfahrt eines Landes zu. Diese Argumentation greift zu kurz und erfordert eine differenziertere Betrachtung. Beleuchten wir diesen Gedanken etwas näher und betrachten den von verschiedenen Autoren¹⁶ in ähnlicher Weise skizzierten Fall, in dem Korruption – gemessen am Kriterium der allokativen Effizienz – positive Wirkungen entfaltet. In dem unterstellten Szenario existiert eine Regel, welche die Vergabe eines beliebigen Gutes oder einer Dienstleistung zu einem einheitlichen Preis für alle Nachfrager vorschreibt. Da sich bei der Bereitstellung des Gutes Engpässe ergeben, ist ein Zuteilungsmechanismus notwendig, um das betreffende Gut zu allokatieren. Die Autoren unterstellen, dass der Vergabemechanismus ‚first-come, first-served‘ Anwendung findet. In einem weiteren Schritt zeigen die Autoren, dass sich durch die Zahlung von Bestechungsgeld die Möglichkeit ergibt, die unterschiedlichen Zeitpräferenzen der Nachfrager zu signalisieren, was dazu führt, dass derjenige Nachfrager mit den höchsten Opportunitätskosten zuzuforderst bei der Erbringung staatlicher Dienstleistungen bzw. Gutzuteilung bedacht

¹⁶ Vgl. u. a. LUI (1985), RASHID (1981) bzw. KLEINROCK (1967).

wird¹⁷. Den Nachfragern obliegt mithin die Möglichkeit, ihre Position in der Schlange zu kaufen¹⁸. Die Zahlung von Bestechungsgeld übernimmt die Funktion eines Preises und führt zur Überwindung des – aus allokativer Sicht – ineffizienten Mechanismus ‚first-come, first-served‘, was im Ergebnis – so zeigen die Autoren – durchaus zu positiven Wohlfahrtswirkungen führen kann¹⁹. Demgemäß argumentiert LUI (185:760): „When prizes are awarded in a continuous stream, as is common in practice, the arrival times cannot serve this function very well. Instead, bribes for buying better positions in the queue sometimes give useful signals similar to those of a pricing mechanism.“.

So einleuchtend das vorgebrachte Argument zunächst erscheint, bei näherer Betrachtung sind Zweifel angebracht. Denn welche Szenarien werden verglichen? Sicher, die Regel ‚first-come, first-served‘ ist nicht unbedingt ein effizientes Allokationsverfahren, wenn die Nachfrager unterschiedliche Opportunitätskosten der Zeit haben und die Ankunftszeit das Kriterium darstellt, nachdem die Nachfrager zum Zug kommen. Plausibel ist auch das Argument, dass durch Korruption eine solche ineffiziente Regel umgangen werden kann. Doch dies heißt gleichwohl noch nicht, dass Korruption sich als das zweckmäßigste Mittel offenbart, um diese ineffiziente Regel zu überwinden. Denn Korruption stellt nur eine Möglichkeit dar, Einfluss auf die Lenkungswirkung bestehender Regeln innerhalb einer Gesellschaft zu nehmen. Ein Vergleich mit alternativen Möglichkeiten zur Änderung des formellen Rechtsrahmens ist in jedem Fall zu ziehen.

3.3 Die Kosten als Kriterium für eine effiziente Regeländerung

Um jenem Vergleich einen Maßstab zu geben, sei ein Kostenkriterium eingeführt: Es ist jene Methode der Regeländerung vorzuziehen, die die erwünschte Regeländerung mit den geringsten Kosten hervorbringt. Unterstellen wir, dass

¹⁷ „The size of the bribe will be determined, in general, from certain economic factors inherent in the population of customers; in particular, the greater the wealth of a customer, and the greater his dislike of waiting on queue, the greater will his bribe.“ KLEINROCK (1967:304). RASHID (1981) beschreibt die Situation, wo Telefonanschlüsse in Indien nur durch die Zahlung von Bestechungsgeld zu erlangen sind.

¹⁸ „Where time has high opportunity costs, bribes become an easy way of jumping the queue.“ JAGANNATHAN (1986:128). Korruption hat dann die gleichen Merkmale wie eine offene englische Auktion. Eine solche Argumentation abstrahiert allerdings von den Schwierigkeiten beim Aufbau und bei der Durchführung einer korrupten Transaktion. Berücksichtigt man diese Probleme, so erscheint es fraglich, ob die Modellaussagen von LUI (1985) sich bei strategisch handelnden Akteuren als robust erweisen. Vgl. hierzu auch BARDHAN (1997:1323) und ANDVIG (1991:87).

¹⁹ Neben der Aufdeckung der Opportunitätskosten der Zeit soll zugleich die Arbeit staatlicher Institutionen und bürokratischer Entscheidungsprozesse durch die Zahlung von ‚speed money‘ eine Beschleunigung erfahren und mehr Arbeitsanstrengungen der staatlichen Bediensteten hervorrufen (LUI (1985)). Natürlich ist es aber auch denkbar, dass die staatlichen Bediensteten die Zahlung von ‚speed money‘ antizipieren und ihre Arbeitsanstrengungen im Vorhinein reduzieren, um Seitenzahlungen zu induzieren.

die Existenz einer rechtlichen Regel (z.B. Alkoholprohibition, Miethöchstpreise, Behinderungen des Freihandels durch Zölle o. ä.) in jeder Periode t Wohlfahrtsverluste in Höhe von wv^t hervorruft (mit $wv^t > 0$)²⁰. Dies bedeutet, dass sich über alle Perioden T , in denen dieses Gesetz existiert, ein abdiskontierter Wohlfahrtsverlust in Höhe von WV ergibt.

$$(1) \quad WV = \sum_{t=0}^T \delta^t \cdot wv^t$$

Um die Wirkung dieser wohlfahrtsmindernden Regel abzuschwächen, sei ferner unterstellt, dass den Gesellschaftsmitgliedern (a) legale und (b) illegale Verfahren zur Abänderung der gesetzlichen Regeln zur Verfügung stehen. Die Verminderung der Lenkungswirkung eines Gesetzes kann also durch die legale Abschaffung der betreffenden Regel oder durch die Umgehung mittels Korruption hervorgebracht werden.

(a) Die Möglichkeit, über legale Verfahren das bestehende Recht zu ändern, soll einmalig Kosten in Höhe von K , verursachen. Zu diesen Kosten, die eine solche legale Änderung von Gesetzen hervorruft, zählen vor allem die Entscheidungsfindungs- und Umsetzungskosten im politischen Prozess. Es sei unterstellt, dass die betreffende rechtliche Regelung tatsächlich durch politische Entscheidungen abgeschafft werden kann. Beispielsweise könnten effizienzmindernde rechtliche Regeln wie die Behinderung des Freihandels oder Miethöchstpreise durch legislative Entscheidungen außer Kraft gesetzt werden.

(b) Darüber hinaus sei den Individuen auch die Möglichkeit eingeräumt, durch illegale Seitenzahlungen die Preise für den Rechtsverstöß abzusenken, auf diese Weise das Gesetz zu umgehen und die Lenkungswirkung in jeder Periode t abzuschwächen. Das Ergebnis soll das gleiche sein wie bei Abschaffung der Regel: Das betreffende Gesetz verliert seine Lenkungsfunktion vollkommen. Doch auch die Bestechung staatlicher Akteure verursacht Kosten: Dazu zählen unter anderem Transaktionskosten zur Anbahnung und Durchführung dieser Transaktionen und Aufwendungen zur Verheimlichung des Regelübertritts. Aber nicht nur den Wirtschaftssubjekten entstehen in diesem Fall Kosten, auch der Staat muss Aufwendungen tätigen, um Rechtsverstöße festzustellen und gegebenenfalls Sanktionen zu vollziehen, da er angehalten ist, das bestehende Recht durchzusetzen. Unterstellen wir, dass diese Kosten in jeder Periode t anfallen und – abdiskontiert auf den aktuellen Zeitpunkt – die Höhe von K_k erreichen, mit:

²⁰ Die hier genutzte, normative Beurteilung unterstellt ökonomische Effizienzkriterien. Dass rechtliche Regeln auch anderen Zielen wie Gerechtigkeit oder sozial erwünschter Umverteilung dienen können, wird aus der Betrachtung ausgeblendet.

$$(2) \quad K_k = \sum_{i=0}^T \delta^i \cdot K_k^i$$

Eine Regelveränderung nach einem der beiden Verfahren sollte – unter den hier genutzten, sehr einfachen Annahmen – dann erfolgen, wenn die Wohlfahrtsgewinne durch die Außerkraftsetzung der Regel – definiert durch Gleichung (1) – größer sind als die Änderungskosten²¹, d.h.:

$$(3) \quad WV > K_y \quad \text{mit } y \in \{l, k\}.$$

Ist diese notwendige Bedingung erfüllt, erscheint ein Übergang zu einer verbesserten gesetzlichen Regelung und eine Änderung der bestehenden Regel angebracht. Wie diese Regeländerung erfolgen sollte, enthüllt sich erst durch die Gegenüberstellung der Änderungskosten. Da annahmegemäß nur zwei Möglichkeiten zur Umgestaltung der Regel zur Verfügung stehen, kann durch einen einfachen Kostenvergleich das zur Regeländerung geeignetere Instrument festgestellt werden. Sofern $K_l \leq K_k$, sollte eine Änderung auf legalem Weg erfolgen, da eine Modifikation der Regel auf diesem Weg geringere Kosten verursacht als eine Wirkungsabschwächung durch Korruption. Nur in dem Fall, dass $K_l > K_k$ ist, erscheint es aus Effizienzüberlegungen heraus vorteilhaft, dass die bestehende gesetzliche Regelung auf illegalem Weg – durch Korruption – umgangen wird.

Obwohl nicht ausgeschlossen werden kann, dass eine Verminderung der Lenkungswirkung durch Korruption geringere Transaktionskosten verursacht als die Abschaffung des Gesetzes durch politische Entscheidungen, steht zu vermuten, dass dieser Transaktionskostenvergleich in den meisten Fällen zugunsten der legalen Rechtsänderung ausfallen wird. Denn es ist erforderlich, dass alle Kosten Berücksichtigung finden, die mit illegalen Transaktionen einhergehen. Dies bedeutet, dass die Transaktionskosten zur Etablierung und Durchführung der illegalen Transaktion ebenso in die Betrachtung mit einbezogen werden müssen. Da auch illegale Tauschvorgänge der Absicherung bedürfen, das staatliche Gewaltmonopol hierfür jedoch nicht genutzt werden kann, ist es erforderlich, dass diesbezügliche Verträge durch Gewalt, Drohungen und andere

²¹ Die Wünschbarkeit von Rechtsänderungen an einem so einfachen Kriterium zu messen, ist sicherlich zu kurz gegriffen. Vor allem die Komplexitäts- (HAYEK (1980:133ff.)) und Kapitalguteigenschaft des Rechts (BUCHANAN (1975:107ff.)) müssen Berücksichtigung finden. Der Wechsel von Regeln, die soziales Verhalten koordinieren, ist mit der Zerstörung von Informationen verbunden. Erst durch die Stabilität von Regeln können diese die ihnen zugeordnete Funktion erfüllen (BRENNAN und BUCHANAN (1993:14)). Eine vorhandene Rechtsstruktur stabilisiert das Vertrauen und die Bildung von Erwartungen, eine häufige Änderung des Rechts erodiert diese Kapitalguteigenschaft. Da einzelne Regeln in einem Rechtssystem eingebettet sind, muss darüber hinaus das „Zusammenspiel“ mit anderen Regeln bedacht werden. Da Rechtsstrukturen sehr komplex sind, ist es zudem nicht einfach, die Folgewirkungen von Rechtsänderungen abzuschätzen. Vgl. ERLEI, LESCHKE und SAUERLAND (1999:279).

Maßnahmen geschützt werden, was – verglichen mit staatlicher Durchsetzung – zusätzlichen Ressourcenverzehr hervorruft²². Ferner ist der Zwang zur Geheimhaltung und der damit einhergehende – aus Wohlfahrts Gesichtspunkten ineffiziente – Ressourcenaufwand der beteiligten Akteure unter den Kosten k_k zu subsumieren. Zudem müssen die Kosten, die anfallen, um das betreffende Gesetz auf illegalem Weg zu umgehen, in jeder Periode aufgewendet werden, in der die rechtliche Regel Bestand hat. Wenn das betreffende Gesetz nie auf legalem Weg geändert wird, bedeutet dies, dass die Kosten zur Überwindung der Regel in allen zukünftigen Perioden anfallen.

Genau genommen ist auch die unterstellte vollkommene Abschwächung der Gesetzeskraft durch Korruption meist nicht beobachtbar, denn eine bestehende Regel verliert oft nur partiell durch Korruption an Lenkungswirkung²³. Einige Akteure werden ihr Verhalten weiterhin an der bestehenden Vorschrift ausrichten und nur ein Teil der Akteure wird von der Möglichkeit der strafbaren Umgehungsmöglichkeit Gebrauch machen. Vor allem risikoaverse Individuen werden die illegitime Möglichkeit der Umgehung nicht nutzen, so dass die Wohlfahrtsverluste durch das Befolgen der rechtlichen Norm – wenn auch in verringertem Ausmaß – weiterhin auftreten. Berücksichtigt man zudem, dass illegales Verhalten auch auf andere Akteure und Bereiche abstrahlt²⁴, so ist nicht gesichert, dass nur ineffiziente Gesetze übertreten werden, sondern es besteht die Gefahr, dass effiziente Regeln – im Zuge der Übertretung ineffizienter Bestimmungen – nicht beachtet werden²⁵.

Angesichts der hohen Transaktionskosten, die mit der Etablierung illegaler Tauschakte einhergehen, ist zu vermuten, dass für die meisten existierenden gesetzlichen Regeln $K_l < K_k$ gelten wird und die betreffenden Gesetze vermutlich politischer Abstimmungsprozesse eine weniger kostenintensive Änderung erfahren. Der Kostenvergleich zeigt ferner, dass die Kosten des politischen Willensbildungsprozesses eine nicht zu vernachlässigende Rolle im Zusammenhang mit Korruption staatlicher Akteure spielen. Je besser und kostengünstiger der politische Willensbildungsprozess funktioniert, d.h. je kleiner K_l , umso eher sollten ineffiziente Gesetze auf politischem Weg geändert werden. Je schlechter die politische Meinungsbildung indes funktioniert, umso sinnvoller erscheint in manchen Situationen eine Abschwächung der Lenkungswirkung einer rechtlichen Norm durch den illegalen Kauf von Regelübertritten.

²² Vgl. PAUL und WILHITE (1994:105ff.).

²³ Sinkt der Preis für den Rechtsverstoß, so werden sich weniger Akteure durch die Existenz der Regel in ihrem Verhalten leiten lassen und der Wohlfahrtsverlust wird vermindert. Gleichwohl wird er nicht ganz verschwinden, weil einige Akteure auch weiter der Regel folgen werden.

²⁴ Vgl. zu diesem Themenkomplex u.a. die Veröffentlichungen von ANDVIG (1991), BARDHAN (1997), ANDVIG und MOENE (1990), WIRL (1998), ROSE-ACKERMAN (1998) und RASHID (1981).

²⁵ Vgl. ROSE-ACKERMANN (1998:521), (1999:22).

3.3.1 Empirische Beobachtungen: Korruption und makroökonomische Kennzahlen

Die hier vorgebrachten Plausibilitätsüberlegungen bezüglich des Zusammenhangs von Korruption und gesellschaftlicher Wohlfahrt finden ihre Bestätigung in vielen empirischen Untersuchungen. Verschiedene Analysen zeigen, dass signifikante Zusammenhänge zwischen dem vermuteten – da nicht direkt beobachtbaren – Ausmaß an Korruption und unterschiedlichen makroökonomischen Variablen festzustellen sind. MAURO (1995, 1997) untersucht im Ländervergleich den Zusammenhang zwischen einem internationalen Korruptionsindex²⁶ und der Investitionsrate, den Wachstumsraten des Bruttoinlandsprodukts und der Produktivität öffentlicher Investitionen. Die Ergebnisse offenbaren eine signifikant negative Korrelation zwischen dem herangezogenen Korruptionsindex und den angesprochenen makroökonomischen Variablen. Auch die Gegenüberstellung der Korruptionsrate und des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf für 73 Länder in der nachstehenden Abbildung lässt erkennen, dass höhere Korruptionsraten tendenziell mit einem relativ niedrigen Bruttoinlandsprodukt pro Kopf einhergehen. Nimmt man den Korruptionswahrnehmungsindex (*KI*) von TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2000)²⁷ als unabhängige Variable und das BIP pro Kopf als abhängige Variable und schätzt die Abhängigkeit auf Basis einer quadratischen Funktion, so erhält man die Schätzfunktion $BIP\ pro\ Kopf = -0,248 + 0,415KI^2$ mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,821. Die erwähnte Schätzfunktion ist in Abb. 1 durch die angegebene Linie dargestellt.

²⁶ MAURO (1995) nutzt den Index von BUSINESS INTERNATIONAL, welcher die Länderrisiken anhand verschiedener Faktoren bewertet. Es werden in diesem Index ausschließlich ausländische Geschäftsleute nach ihrer Korruptionseinschätzung befragt. Wie BARDHAN (1997:1328) bemerkt, kann diese Wahrnehmung aber zwischen einheimischen und ausländischen Geschäftsleuten differieren und diese Abweichung kann sich wiederum zwischen den einzelnen Ländern unterscheiden und somit das Ergebnis der Untersuchung beeinflussen.

²⁷ Vgl. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2000). Dieser Korruptionswahrnehmungsindex („corruption perception index“) ordnet die einzelnen Länder auf einer Skala von 0 (sehr hohe Korruption) bis 10 (gar keine Korruption) ein. Vgl. zur Methodologie des Index LAMBSDORFF (2001a). Für die aktuellen Daten der einzelnen Länder vgl. TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005).

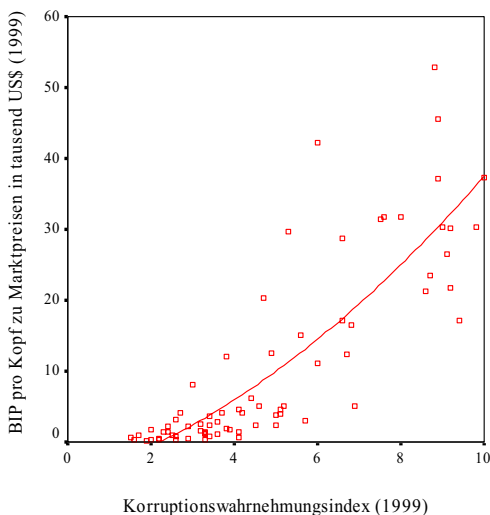


Abb. 1: BIP pro Kopf und Korruptionswahrnehmungsindex²⁸

In die gleiche Richtung weist auch die Studie von TANZI und DAVOODI (2000)²⁹, welche zeigt, dass Länder mit hoher wahrgenommener Korruption geringe Realeinkommen und niedrige Wachstumsraten des Realeinkommens aufweisen. Eine weitere empirische Studie von TANZI und DAVOODI (1997) veranschaulicht, dass die Produktivität öffentlicher Investitionen mit zunehmender Korruption in einem Gesellschaftssystem sinkt. Die Autoren beobachten, dass mit steigender Korruption die Qualität bereits bestehender Infrastruktur (z.B. die Qualität der Straßen) abnimmt und auf diese Weise die Kosten marktlicher Interaktionsbeziehungen steigen.

Die Gegenüberstellung der jährlichen Direktinvestitionen pro Kopf und des Korruptionswahrnehmungsindex für 60 Länder in Abb. 2 veranschaulicht darüber hinaus einen inversen Zusammenhang zwischen dem inländischen Korruptionsniveau und den jährlichen ausländischen Direktinvestitionen pro Kopf im Inland. D.h. eine hohe Korruptionsrate korrespondiert mit relativ niedrigen, jährlichen Direktinvestitionen aus dem Ausland. Nimmt man wiederum den Korruptionswahrnehmungsindex (KI) von TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2000) als unabhängige Variable und die jährlichen Direktinvestitionen im Jahre 1999 als abhängige Variable und schätzt die Beziehung dieser beiden Größen

²⁸ Eigene Darstellung. Die Daten des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf basieren auf Zahlen des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2001:252ff.). Der genutzte Korruptionswahrnehmungsindex stammt von TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2000).

²⁹ Die Studie von TANZI und DAVOODI (2000) nutzt ebenfalls den Korruptionswahrnehmungsindex.

auf Basis einer quadratischen Funktion, so ergibt sich hierfür die folgende Schätzfunktion: $ausl.Direktinv. \text{ pro Kopf} = -0,041 + 0,176KI^2$ mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,729. Die angesprochene Trendlinie ist in Abb. 2 dargestellt.

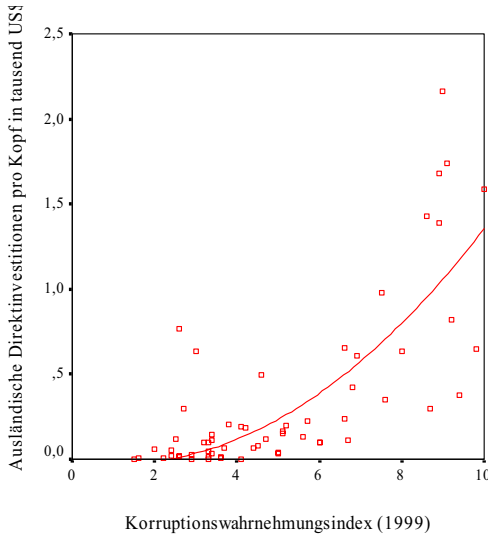


Abb. 2: Jährliche Direktinvestitionen pro Kopf und Korruptionswahrnehmungsindex³⁰

Den hier skizzierten Zusammenhang zwischen den jährlichen Direktinvestitionen und der vermuteten Korruptionsrate bestätigen auch SMARZYNSKA und WEI (2000). Sie zeigen, dass mit anwachsender Korruption im Inland ausländische Direktinvestitionen zurückgehen und die Eigentümerstruktur der gegründeten Unternehmen sich verändert. Wie SMARZYNSKA und WEI (2000) ausführen, wächst der Wert eines lokalen Partners bei der Gründung eines Unternehmens an, wenn die Funktionsweise der lokalen Bürokratie durch Korruption intransparenter wird³¹.

³⁰ Die jährlichen Direktinvestitionen pro Kopf des Auslandes im Inland wurden auf Basis der jährlichen Direktinvestitionen (1999) und der Bevölkerungszahlen nach Angaben des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (2001) berechnet. Die Bevölkerungszahlen basieren auf Ergebnissen der letzten Volkszählung bzw. Schätzungen der Vereinten Nationen, zum Teil handelt es sich auch um nationale Angaben. Der genutzte Korruptionswahrnehmungsindex stammt von TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2000).

³¹ SMARZYNSKA und WEI (2000) verdeutlichen ihre empirischen Ergebnisse an folgendem Beispiel: Wenn das Korruptionsniveau Ungarns auf jenes von Azerbaijan ansteigt, dann vermindert dies die Wahrscheinlichkeit, dass ausländische Investoren vollkommen eigene Tochtergesellschaften begründen um 10- 20%.

4. Zusammenfassung

Werden durch Korruption Gesetze umgangen, deren Befolgung im gesamtwirtschaftlichen Interesse liegt, so ist Korruption aus wohlfahrtsökonomischer Sicht abzulehnen. Aber selbst wenn die Befolgung einer bestimmten gesetzlichen Bestimmung keine gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtssteigerungen in Aussicht stellt, erscheint eine Umgehung durch Korruption in den meisten Fällen auch nicht als First-Best Lösung. Angewandt auf die zuvor erwähnte Aussage³² von BECKER und STIGLER (1974:6) bedeutet dies, dass gesamtwirtschaftliche Wohlfahrtssteigerungen, beispielsweise die Umgehung von Freihandelsbeschränkungen durch Korruption, sicherlich eintreten können, langfristig hingegen die positiven Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt aller Voraussicht nach größer sind, wenn diese Regeln auf dem Weg der politischen Willensbildung einfach abgeschafft werden.

Sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Untersuchungen legen die Einschätzung nahe, dass Korruption – entgegen den Vermutungen von LEFF (1964) und HUNTINGTON (1968) – in den wenigsten Fällen mit positiven Wohlfahrtseffekten verbunden ist. Selbst wenn durch Korruption wohlfahrtsmindernde rechtliche Regeln überwunden werden können, ist aus dieser Beobachtung noch nicht zwingend zu schlussfolgern, dass der Kauf von nichtsanktionierten Regelverletzungen das zweckmäßigste Instrument zur Überwindung dieser Regelungen darstellt. Im Gegenteil verursachen korrupte Transaktionen Kosten zur Absicherung und Verheimlichung, so dass eine Änderung rechtlicher Regeln mittels legaler politischer Entscheidungen aus Kostenüberlegungen in den meisten Fällen vorzuziehen ist. Die Fokussierung auf die positiven Wirkungen von Korruption greift zu kurz, wenn Korruption als der einzige Mechanismus dargestellt wird, der helfen kann, ineffiziente Regeln zu überwinden, gleichzeitig aber alternativen Arrangements und Instrumenten, die ebenso zu einer erwünschten Regeländerung führen können, keinerlei Beachtung geschenkt wird. Korruption als Mechanismus zur Regelüberschreitung wird also deshalb strafrechtlich sanktioniert und damit verteuert, weil bessere und kostengünstigere Mechanismen zur Regeländerung zur Verfügung stehen. Vor dem Hintergrund der obigen Ausführungen und der empirischen Beobachtungen erscheinen die korrupten Aktivitäten in der Literatur zugesprochenen – überwiegend negativen – Konsequenzen für die Gesellschaftsmitglieder plausibel und Anstrengungen zur Begrenzung ebensolcher Transaktionen einsichtig.

³² „Whether a reduction in effectiveness is desirable or not obviously depends on whether laws are passed in the ‘social’ interest (...). For example, bribes that reduced the effectiveness of many housing codes, of the laws in Nazi Germany against Jews, or the laws restricting oil imports, would improve, not harm, social welfare (although not defined by legislature).“ BECKER und STIGLER (1974:6).

Literaturverzeichnis

- ANDVIG, JEANS CHRISTOPHER (1991): The Economics of Corruption: A Survey, in: *Studi Economici*, 43 (1), S. 57-94.
- ANDVIG, JEANS CHRISTOPHER und KARL OVE MOENE (1990): How Corruption May Corrupt, in: *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 13, S. 63-76.
- BAYLEY, DAVID H. (1966): The Effects of Corruption in a Developing Nation, in: *The Western Political Quarterly*, XIX, 4, S. 719-32. Wiederabgedruckt in: HEIDENHEIMER, ARNOLD J., MICHAEL JOHNSTON und VICTOR T. LEVINE (1993): *Political Corruption – A Handbook*, New Brunswick, S. 935-52.
- BARDHAN, PRANAB (1997): Corruption and Development: A Review of Issues, in *Journal of Economic Literature*, XXXV (3), S. 1320-46.
- BECKER, GARY STANLEY und GEORGE J. STIGLER (1974): Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers, in: *Journal of Legal Studies* 3, S. 1-18.
- BOWLES, ROGER (2000): Corruption, in: BOUCKAERT, BOUDEWIJN und GERRIT DE GEEST (Hrsg.): *Encyclopedia of law and economics*, Cheltenham, S. 461-491.
- BRENNAN, GEOFFERY und BUCHANAN, JAMES (1993): Die Begründung von Regeln: konstitutionelle politische Ökonomie, Titel der Originalausgabe: *The Reason of Rules. Constitutional political economy*, Cambridge, 1985, Tübingen.
- BUCHANAN, JAMES MCGILL (1975): *The Limits of Liberty – Between Anarchy and Leviathan*, Chicago und London, Chicago.
- DIETZ, MARKUS (1998): *Korruption: Eine institutionenökonomische Analyse*, Berlin.
- ERLEI, MATHIAS, MARTIN LESCHKE und DIRK SAUERLAND (1999): *Neue Institutionenökonomik*, Stuttgart.
- HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1980): *Recht, Gesetzgebung und Freiheit Bd. 1: Regeln und Ordnung: eine neue Darstellung der liberalen Prinzipien der Gerechtigkeit und der politischen Ökonomie*, München 1980.
- HOMANN, KARL (1997): Unternehmensethik und Korruption, in: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung*, 49, 187-209.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. (1968): *Political Order in Changing Societies*, New Haven und London.
- JAGANNATHAN, N. VIJAY (1986): Corruption, Delivery Systems, and Property Rights, in: *World Development*, 14 (1), S. 127-32.

- KHAN, MUSHTAQ H. (1996): The Efficiency Implications of Corruption, in: *Journal of International Development*, 8 (5), S. 683-96.
- KLEINROCK, LEONARD (1967): Optimum Bribing for Queue Position, in: *Operations Research*, 15 (2), S. 304-18.
- KLITGAARD, ROBERT (1989):(1991): Gifts and Bribes, in: ZECKHAUSER, RICHARD J. (Hrsg.): *Strategy and Choice*, Cambridge, S. 211-239.
- LAMBSDORFF, JOHANN GRAF (1999): The Transparency International Corruption Perceptions Index 1999 - Framework Document, online verfügbar: http://www.gwdg.de/~uwww/1999_CPI_FD.pdf.
- LAMBSDORFF, JOHANN GRAF (2001): How Corruption in Government Affects Public Welfare - A Review of Theories, Zentrum für Globalisierung und Europäisierung der Wirtschaft, Diskussionspapier 9, Göttingen.
- LAMBSDORFF, JOHANN GRAF (2001a): Background Paper to the 2001 Corruption Perceptions Index - Framework Document, online verfügbar: <http://www.transparency.org/cpi/2001/dnld/methodology.pdf>.
- LEFF, NATHANIEL H. (1964): Economic Development Through Bureaucratic Corruption, in: *The American Behavioral Scientist*, 8 (2), S. 8-14.
- LUI, FRANCES T. (1985): An Equilibrium Queuing Model of Bribery, in: *Journal of Political Economy*, Vol 93, No. 4, S. 760-781.
- LACOVEI, MONICA (1994): Romanian Law and the Practice of Corruption, in: TRANG, DUC V. (Hrsg.): *Corruption and Democracy - Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union*, Budapest, S. 145-149.
- MAURO, PAOLO (1995): Corruption and Growth, in: *The Quarterly Journal of Economics*, CX (3), S. 681-712.
- MAURO, PAOLO (1997): The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis, in: in KIMBERLY ANN ELLIOTT, (ed.), *Corruption and the Global Economy*, Washington: DC: Institute for International Economics, S. 83-108.
- MORGAN, THEODORE (1964): The Theory of Error in Centrally-Directed Economic Systems, in: *Quarterly Journal of Economics*, LXXVIII (3), S. 395-419.
- MUSGRAVE, R. (1959): *The Theory of Public Finance*, New York.

- MYRDAL, GUNNAR (1968): Asian Drama – An Inquiry into the Poverty of Nations, Vol. II, Massachusetts.
- NYE, J.S. (1967): Corruption and Political Development: A Cost Benefit Analysis, in: American Political Science Review, LXI, 2, S. 417-27. Wiederabgedruckt in: HEIDENHEIMER, ARNOLD J., MICHAEL JOHNSTON und VICTOR T. LEVINE (1993): Political Corruption – A Handbook, New Brunswick, S. 963-983.
- PAUL, CHRIS und AL WILHITE (1994): Illegal Markets and the Social Costs of Rent-Seeking, in: Public Choice, 79, S. 105-115.
- POLINSKY, MITCHELL A. und STEVEN SHAVELL (1999): Corruption and Optimal Law Enforcement, NBER Working Paper Series Nr. 6945, online verfügbar: <http://www.nber.org/papers/w6945>.
- RASHID, SALIM (1981): Public Utilities in Egalitarian LDC's: The Role of Bribery in Achieving Pareto Efficiency, in: Kyklos, Vol. 34, Fasc. 3, S. 448-460.
- ROSE-ACKERMANN, SUSAN (1978): Corruption: a Study in Political Economy, New York.
- ROSE-ACKERMANN, SUSAN (1998): Corruption, in: The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law, (Hrsg.) PETER NEWMAN, London.
- SCHMIDT, KURT (1969): Zur Ökonomik der Korruption, in: Schmollers Jahrbuch: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, 89 Jg., S. 129-149.
- SHLEIFER, ANREI und ROBERT W. VISHNY (1993): Corruption, in: Quarterly Journal of Economics, CVIII, S. 599-617.
- SMARZYNSKA, BEATA K. und SHANG-JIN WEI (2000): Corruption and Composition of Foreign Direct Investment: Firm-Level Evidence, World Bank Working Paper 2360, online verfügbar: <http://econ.worldbank.org/docs/1114.pdf>.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2001): (Hrsg.) Statistisches Jahrbuch 2001 - Für das Ausland, Wiesbaden.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN (2003): Illegale Austauschbeziehungen und staatliches Handeln – eine institutionenökonomische Analyse korrupter Transaktionen, Wiesbaden.
- TANZI, VITO (1998): Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures, IMF Working Paper, WP 98/63, Washington.
- TANZI, VITO und HAMID R. DAVOODI (1997): Corruption, Public Investment, and Growth, IMF Working Paper WP 97/139, Washington.

TANZI, VITO und HAMID R. DAVOODI (2000): Corruption, Growth, and Public Finances, IMF Working Paper WP 00/182, Washington.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2005): Transparency International Corruption Perceptions Index 2005, online verfügbar: <http://www.transparency.de>.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2000): The 1999 Corruption Perceptions Index, online verfügbar: <http://www.gwdg.de/~uwwv/1999Data.html>

TREISMANN, DANIEL (2000): The Causes of Corruption: a Cross- National Study, in: *Journal of Public Economics*, 76, S. 399-457.

WIRL, FRANZ (1998): Socio-economic Typologies of Bureaucratic Corruption and Implications, in: *Journal of Evolutionary Economics* 8, S. 199-220.

III. Demokratische Wahlen und Negativauslese – Eine modelltheoretische Analyse

Torsten Steinrücken

1. Vorbemerkungen

Die Ausweitung der ökonomischen Analysemethoden und Verhaltensannahmen auf den politischen Bereich hat sich als sehr fruchtbar erwiesen. In der Sichtweise der Neuen Politischen Ökonomie ist der Wettbewerb auf dem Wählerstimmenmarkt vergleichbar mit normalem marktlichen Leistungswettbewerb. Dabei ist die Umsetzung von Wählerinteressen ein „Nebenprodukt“ des Strebens der Politiker nach Wiederwahl, Einkommen, Prestige und Macht. „Aber um zu verstehen, wie die demokratische Politik dem sozialen Ziele dient, müssen wir vom Konkurrenzkampf um Macht und Amt ausgehen und uns klar werden, daß die soziale Funktion, so wie die Dinge nun einmal liegen, nur nebenher erfüllt wird – im gleichen Sinne wie die Produktion eine Nebenerscheinung beim Erzielen von Profiten ist.“ SCHUMPETER (1950/1993:448).

Ähnlich wie bei der neoklassischen Gleichgewichtsanalyse des Marktgeschehens finden auch bei der Ökonomischen Theorie der Politik oft sehr restriktive Annahmen als Grundlage der Modelle Anwendung. Verlässt man diese Modellwelt des perfekten politischen Wettbewerbs ohne Informations- und Organisationskosten und arbeitet mit realistischeren Annahmen, lassen sich weitere Erkenntnisse der ökonomischen Theorie nutzen¹. Den Ausgangspunkt der Ökonomischen Theorie der Politik bildet die Ersetzung des wohlwollenden Diktators durch den egoistisch handelnden, demokratisch gewählten Politiker und die Annahme, dass sowohl die Delegierten als auch die Wähler sich bei ihren Entscheidungen rational verhalten². Staatliche Aufgaben werden in dieser Sichtweise nicht von uneigennützig handelnden Akteuren ausgeübt, die ausschließlich zum Wohle der Bürger handeln, sondern von Menschen, die versuchen in diversen Rollen durch eigennutzorientiertes strategisches Verhalten ihre Bedürfnisse zu befriedigen. Diese Akteure finden sich in der Realität in Positionen und Situationen innerhalb der staatlichen Organisation wieder, die

¹ DOWNS (1968) geht in seinem Werk „Ökonomische Theorie der Demokratie“ insbesondere in den Kapiteln 11, 12 und 13 auf Informationskosten bei demokratischen Entscheidungen ein. Er nimmt jedoch implizit an, dass für die Wähler alle Informationen prinzipiell zugänglich sind. Dieser Annahme wollen wir im vorliegenden Aufsatz zunächst nicht folgen.

² Vgl. BERNHOLZ und BREYER (1994:2).

ihnen Möglichkeiten zu opportunistischem Verhalten³ eröffnet. „Corruption is a consequence of discretionary political authority. All governments vest in officials discretionary control over some property, and the amount of discretion varies dramatically. [...] Hence, the potential for corruption is a constant danger when government officials allocate property rights.“ BADEN/ BENSON (1985: 394f.).

Diese mit der Delegation von Macht verbundene Gelegenheit, zumindest kurzfristig etwas von der durch Entscheidungsdelegation erzielbaren Delegationsrente für die Verfolgung persönlicher Interessen abzuzweigen⁴, werden nicht alle, wohl aber einige Akteure wahrnehmen. Ein Rückblick in die Geschichte, aber auch aktuelle Beobachtungen zeigen, dass diskretionäre Handlungsspielräume nicht nur auf legale Art und Weise – wie in der Neuen Politischen Ökonomie zumeist unterstellt⁵ – genutzt werden, sondern die Grenzen der Legalität oft überschritten werden. Nicht allein das legal zu erzielende Gehalt kann ein Anreiz sein, ein Amt im staatlichen Dienst anzustreben, sondern auch die erzielbaren Nebeneinkünfte können für rationale Akteure ein solches Motiv schaffen. Auch in demokratischen Rechtsstaaten⁶ gibt es Entscheidungspositionen, die mit großen diskretionären Handlungsspielräumen verbunden sind und Möglichkeiten zur individuellen Bereicherung bieten. Gerade die aus der Sicht der Prinzipale vorteilhafte Delegation von Entscheidungen an einen oder mehrere Agenten birgt die Gefahr in sich, dass die Agenten bestehende Informationsasymmetrien ausnutzen und Aktivitäten entfalten, welche den Nutzen der Prinzipale schmälern.

In der ökonomischen Literatur gibt es eine Vielzahl von Veröffentlichungen, die sich mit dem Delegationsproblem beschäftigen⁷. Das vorliegende Papier möchte diesen Erörterungen keine weitere hinzufügen, sondern stattdessen auf einen weiteren Aspekt dieses Problems aufmerksam machen, der in der Literatur noch nicht thematisiert wurde. Geht man von der vollkommenen Informationslage der handelnden Akteure bei dem Wettbewerbsprozess um politische Ämter ab und berücksichtigt explizit die Möglichkeiten der Wähler, spezifische

³ „By opportunism I mean self-interest seeking with guile. This includes but is scarcely limited to more blatant forms, such as lying, stealing, and cheating. Opportunism more often involves subtle forms of deceit. Both active and passive forms and both ex ante and ex post types are included.“ WILLIAMSON (1985:47).

⁴ Vgl. WITT (1993:235).

⁵ „Die Selbstsucht jedes Parteiangehörigen hat [...] Grenzen: Er wird nicht gegen Gesetze verstoßen, z.B. Bestechungsgelder annehmen oder seine Amtsgewalt zu einem Verfassungsbruch ausnutzen. Zwar sind diese Grenzen [...] unrealistisch, aber ohne sie müßte unsere Analyse über den Bereich dieser Studie hinaus erweitert werden.“ DOWNS (1968:29).

⁶ „Der demokratische Rechtsstaat läßt sich verstehen als ein relationaler (impliziter) PA-Vertrag zwischen den Staatsangehörigen und ihrem Herrscher (ihren Repräsentanten).“ RICHTER/ FURUBOTN (1999:457).

⁷ Von einem „Delegationsproblem“ zwischen Prinzipal und Agent spricht auch SCHMIDT-TRENZ (1996). Siehe auch SCHWEIZER (1993), RICHTER/ FURUBOTN (1996), COLEMAN (1979).

Informationen über die wählbaren Kandidaten zu erlangen, so können Probleme des Informationszugangs und eine asymmetrische Informationsverteilung zwischen den Marktseiten zur Negativauslese der schlechten Qualität führen. Es soll gezeigt werden, dass die Verbindung aus verborgenen Eigenschaften („hidden characteristics“) und verborgenen Handlungen („hidden action“) auf dem Markt für Politiker unter bestimmten Annahmen zu ebensolchen Ergebnissen führen kann, wie sie AKERLOF (1970) in dem Artikel „The Market for Lemons“ am Beispiel eines Gebrauchtwagenmarktes dargestellt hat⁸. Mit der skizzierten Herangehensweise wollen wir eine Anregung von DOWNS (1968) aufgreifen und die ökonomische Theorie der Demokratie in einem kleinem Bereich versuchen zu erweitern.

2. Das Modell⁹

2.1. Die Anbieterseite – Kandidaten für ein politisches Amt

Angenommen, die Bürger eines Staates kommen überein, bestimmte Entscheidungen nicht durch direkte Wahlentscheidungen zu treffen, sondern sie einem Bürger aus ihren Reihen zu übertragen. Sie erwarten durch den Übergang von einer direkten zu einer indirekten Demokratie Nutzenzuwächse und delegieren aufgrund dessen einen Teil ihrer Entscheidungsgewalt an einen Politiker. Prinzipiell sind alle für ein politisches Mandat in Frage kommenden Bürger bereit, als politische Entscheider Aufgaben zu übernehmen. Betrachtet werden in diesem Zusammenhang Bürger mit gleicher fachlicher Qualifikation. Dem gewählten Politiker eröffnen sich nach seiner Wahl diskretionäre Spielräume, die er zu seinem eigenen Vorteil nutzen kann. Es wird zunächst angenommen, dass den Bürgern keinerlei Mittel zur Verfügung stehen, mit deren Hilfe sie überwachen können, ob und auf welche Art und Weise der gewählte Politiker seinen Verhaltensspielraum nutzt¹⁰.

Es soll unter den Einwohnern des Staates zwei Gruppen von Bürgern mit unterschiedlicher Neigung zu korruptem Verhalten¹¹ geben. Ein Teil der Bürger lehnt korrupte Handlungen aus Überzeugung ab, da ihnen der Verstoß gegen

⁸ Vgl. AKERLOF (1970).

⁹ Das nachfolgend skizzierte Modell orientiert sich an der Darstellung des Lemon-Problems auf Produktmärkten, wie es bei HAUCAP (1998) modelliert ist.

¹⁰ Auch eine zufällige Aufdeckung eines Korruptionsskandals wird zunächst aus Gründen der Vereinfachung ausgeschlossen.

¹¹ Korruption kann man als Tauschakt unter Überschreitung bestehender Regeln definieren. Ein Tausch findet jedoch nur dann statt, wenn beide Seiten einen Vorteil (Agent und Klient) erwarten. D.h. das Einkommen aus Korruption, welches dem Agenten zufließt, stellt nur einen Teil der gesamten Tauschrente durch Korruption dar. Zur Vereinfachung wollen wir jedoch annehmen, dass der Agent (Politiker) sich die gesamte Korruptionsrente aneignet.

ein bestehendes Gesetz sehr hohe moralische Kosten verursacht¹². Die andere Gruppe von Bürgern mit dem Anteil π an der Gesamtbevölkerung verspürt weniger Skrupel bei der Verletzung formeller oder informeller Regeln und sieht sich niedrigeren moralischen Kosten bei Verletzung von Gesetzen ausgesetzt. Die moralische Qualität der betrachteten Bürger ist exogen vorgegeben¹³. Wir nehmen an, dass ein Bürger mit geringen moralischen Kosten (z) vorhandenen diskretionären Entscheidungsspielraum eigennutzorientiert unter Verletzung bestehender Regeln ausnutzt. Ein Bürger, der der Gruppe mit hohen moralischen Kosten angehört (g), wird – wie in der Neuen Politischen Ökonomie zumeist unterstellt – zwar auch von seinem Handlungsspielraum zur Maximierung seines Nutzens Gebrauch machen, aber nur so weit, wie er keine Regeln formeller bzw. informeller Art verletzt. Diese unterschiedlichen moralischen Kosten wirken sich auf die Bereitschaft, ein politisches Amt zu übernehmen, aus.

Die Opportunitätskosten der Ausübung eines Politikeramtes seien für Bürger beider Gruppen identisch mit $c_z = c_g = c$ mit $c > 0$ gegeben und bilden alle anderen Einkünfte ab, die die Kandidaten für ein politisches Amt alternativ erzielen könnten¹⁴. Wir wollen annehmen, dass ein Delegierter nach seiner Wahl – verglichen mit seinen alternativen Möglichkeiten, Einkommen zu erzielen – in dem politischen Amt zusätzliche Geldmittel aus illegalen Handlungen in der Höhe $x \cdot \sigma_{\text{korr}}$ ¹⁵ sicher erzielen kann. Aus den Opportunitätskosten und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass Bewerber mit niedrigeren moralischen Kosten schon vor der Wahl mit dem späteren Einkommen aus Korruption ($x \cdot \sigma_{\text{korr}}$) rechnen, Angehörige der anderen Bürgergruppe hingegen nicht, ergeben sich unterschiedliche Mindestlohnforderungen der Vertreter der beiden Bürgergruppen. Die Mindestlohnforderung¹⁶ eines Bürgers für die Übernahme eines Politikeramtes mit hohen moralischen Kosten soll w_g betragen, mit

¹² Die moralischen Kosten der Bürger werden als konstant unterstellt, was bedeutet, dass nach Übernahme eines politischen Amtes sich ein Bürger mit hohen moralischen Kosten auch als ein solcher verhält.

¹³ Die moralische Qualität eines Bürgers kann beispielsweise durch die Sozialisation langfristig determiniert sein und aufgrund dessen kurzfristig nicht geändert werden.

¹⁴ Die Annahme, dass Bürger beider Gruppen identische Opportunitätskosten haben, wurde aus Gründen der Vereinfachung gewählt. Vorstellbar wäre aber auch, dass Bürger mit hohen moralischen Kosten höhere Opportunitätskosten haben (z.B. könnten sie in der Wirtschaft höhere Gehälter erzielen als die Bürger mit niedrigen moralischen Kosten). Es könnte aber auch sein, dass die Bürger mit Korruptionsneigung höhere Opportunitätskosten haben (z.B. Betätigung im Rauschgifthandel). Einen Zusammenhang zwischen der Ausübung politischer Ämter und den Opportunitätskosten stellen MCCORMICK/ TOLLISON (1981) dar.

¹⁵ Das Korruptionseinkommen des Politikers wird von x Bürgern zu gleichen Teilen (σ_{korr}) bereitgestellt $x \geq 1$.

¹⁶ In diesem Modell soll nur der Lohn für die Entscheidung eines Bürgers in die Politik zu gehen betrachtet werden. Es können natürlich auch noch viele andere Gründe (z.B. Publicity, Prestige) für eine politische Tätigkeit sprechen.

$w_g \geq c$. Die Nutzenverluste, die ihm bei einer Überschreitung gesetzlicher Bestimmungen entstehen, können nicht durch den Nutzenzuwachs aus einem Korruptionseinkommen ausgeglichen werden. Berücksichtigen die Bürger mit niedrigeren moralischen Kosten das mögliche Korruptionseinkommen, so sind sie schon bereit, zu einem Lohn w_z , der unter ihren alternativen Verdienstmöglichkeiten liegt, ein politisches Amt auszuüben.

$$(1) \quad w_z \geq c - x \cdot \sigma_{korr}^{17}; \quad x \cdot \sigma_{korr} > 0$$

Diesen Lohn w_z können sie fordern, da sie, einmal in einer politischen Entscheidungsposition angelangt, ihren Handlungsspielraum sicher ausnutzen werden. Es gilt $w_g > w_z$.

Der Markt für Politiker lässt sich folgendermaßen charakterisieren: Bürger beider Gruppen signalisieren durch die Kandidatur für ein politisches Amt ihr Angebot, in die Politik zu gehen. Durch ihre Bereitschaft Steuern zu zahlen, zeigen die regierten Bürger an, dass sie bereit sind, Entscheidungen zu delegieren und dafür den Delegierten einen Lohn zu zahlen. Wir wollen im folgenden annehmen, dass die Bürger einen Politiker über direkte Wahlverfahren zufällig aus allen Kandidaten auswählen¹⁸, wobei die politischen Ansichten, welche die Kandidaten vertreten, für die Wahlentscheidungen der Bürger keine Rolle spielen sollen. Wie der Wettbewerb auf Produktmärkten lässt sich auch der Wettbewerb um politische Ämter in zwei Teilprozesse, den Austausch- und den Parallelprozess, untergliedern¹⁹. Letzterer umfasst die Beziehungen zwischen den Akteuren auf derselben Marktseite und bildet die Versuche der Anbieter ab, ihre Position gegenüber ihren Konkurrenten zu verbessern. Diese Sichtweise wird zumeist in Analysen des politischen Wettbewerbs gebraucht, in denen der Frage nachgegangen wird, wie sich politische Unternehmer auf einem politischen Spektrum positionieren, um ihre Wählerstimmenzahl zu maximieren²⁰. Im Austauschprozess, der hier betrachtet werden soll, wählen die Nachfrager den Anbieter, von dem sie Leistungen empfangen wollen.

¹⁷ Es ist denkbar, dass die Bürger mit Korruptionsneigung sogar etwas bezahlen würden, um in ein politisches Amt zu gelangen. Diese Zahlung an die Bürger könnten sie später durch ein höheres Korruptionseinkommen wieder ausgleichen.

¹⁸ Das in diesem Zusammenhang genutzte Wahlverfahren selbst ist nicht entscheidend. Die Aussagen des Modells selbst ändern sich nicht, wenn man statt direkter Wahl annimmt, dass die Bürger die Politiker über Listenwahl bestimmen. In diesem Fall müssen die jeweiligen Parteien die Entscheidung treffen, wen sie auf der Liste platzieren. Doch auch die Parteimitglieder unterliegen der Annahme, dass sie nicht zwischen den Kandidaten der beiden Gruppen unterscheiden können.

¹⁹ Zur Untergliederung des Wettbewerbs in diese beiden Prozesse vgl. HOPPMANN (1967:88f.).

²⁰ Siehe zu diesbezüglichen Veröffentlichungen DOWNS (1968). Für einen allgemeinen Überblick BERNHOLZ/ BREYER (1994).

2.2 Die Staatsbürger als Nachfrager

Zur Vereinfachung wollen wir annehmen, dass die Anzahl der Staatsbürger n ($n > 0$) sei und politische Entscheidungen an nur einen Politiker delegiert werden²¹. Der geldwerte Bruttonutzen aus dieser Delegation d_j mit $j \in \{g, z\}$ ist für alle Staatsbürger gleich²². Dieser Bruttonutzen aus der Delegation unterscheidet sich, je nachdem, welcher Gruppe der Politiker zuzurechnen ist. Die Delegation an einen moralischen Politiker verschafft dem einzelnen Bürger den Bruttonutzen d_g und die Delegation an einen Politiker mit Korruptionsneigung generiert für den Staatsbürger den Nutzen d_z . Darüber hinaus gibt es unter allen Staatsbürgern noch eine Anzahl x von Bürgern²³, die individuelle Korruptionszahlungen σ_{korr} an den Delegierten leisten und einen Nutzen aus den korrupten Gegenleistungen des Politikers in Höhe von d_{korr} erzielen. Wir unterstellen, dass der geldwerte Nutzenzuwachs durch die korrupten Handlungen des Politikers genau den individuell geleisteten Korruptionszahlungen entspricht, d.h. $d_{korr} = \sigma_{korr}$ ²⁴. Der Bruttonutzen aus der Delegation an einen nicht-korrupten Politiker für den einzelnen Staatsbürger soll größer sein als die Summe aus dem Delegationsnutzen an einen Politiker mit Korruptionsneigung und dem möglichen Nutzen aus korrupten Aktivitäten des Politikers, d.h. $d_g > d_z + d_{korr}$.

Man kann Regelungen, die korrupte Handlungen dem Bereich der Illegalität zuordnen, als Schutzmaßnahme der Bürger vor Ausbeutung durch die Politiker betrachten. Unter Nutzung dieser Sichtweise ist es einsichtig, dass Delegierte, die gegen diese Regeln verstoßen, den Bürgern einen geringeren Nutzen stiften als Politiker die sich innerhalb bestehender Gesetze bewegen. Die Bruttonutzendifferenz $d_z + d_{korr} - d_g$ bildet insofern die negativen Allokationswirkungen der individuellen Korruptionshandlung²⁵ eines Politikers mit Korruptionsneigung für die Prinzipale ab. Zwar können prinzipiell Politiker beider Gruppen gleich gute Entscheidungen treffen, aber um ein Zusatzeinkommen durch Kor-

²¹ Die Anzahl der Bürger wird als konstant unterstellt. Es gibt keinen Zuzug und keine Abwanderung.

²² Für alle Bürger ist der Nutzen aus der Delegation gleich groß. Dies ist eine sehr problematische Annahme, da es voraussetzt, dass alle Bürger in demselben Maß von der Entscheidungsdelegation profitieren.

²³ Es ist vorstellbar, dass die Anzahl x genau $\pi \cdot n - 1$ entspricht.

²⁴ Der Nettonutzen für die Bürger, die Korruptionszahlungen leisten, ist (annahmegemäß) Null. Vgl. auch FN 11. Findet eine Entscheidungsdelegation an einen Bürger mit hohen moralischen Kosten statt, finden keine korrupten Tauschakte zwischen dem Politiker und den Bürgern, statt d.h. $x = 0$.

²⁵ Korruption ist aus normativer Sicht ambivalent einzustufen. Vgl. DIETZ (1998). So kann Korruption helfen, ineffiziente Regelungen in einer Volkswirtschaft zu überwinden. Korruption reduziert den Abschreckungscharakter von Regeln, da Sanktionen durch Bestechungsgelder gemindert werden. „Whether a reduction in effectiveness is desirable or not obviously depends on whether laws are passed in the “social” interest [...]“ Becker/STIGLER (1974:6). Die im vorgestellten Modell zugrundegelegte Sichtweise stellt darauf ab, dass korrupte Tauschakte die Ressourcenallokation in einer Volkswirtschaft ausschließlich negativ beeinflussen.

ruption zu erlangen, sind Bewerber mit niedrigen moralischen Kosten gezwungen, Entscheidungen zu treffen, die zugleich Nutzenverluste für die Bürger generieren. Durch Handlungen im Bereich der Illegalität senden sie negative externe Effekte aus, die in der Bruttonutzendifferenz erfasst werden.

Zur Finanzierung der Politikerentlohnung wird eine Kopfsteuer erhoben, was bedeutet, dass alle Bürger den gleichen Anteil zur Entlohnung des Delegierten beitragen. Der Steuerpreis s bildet jenen Betrag ab, welchen der einzelne Bürger für die Delegation zahlt. Unter Berücksichtigung dieser Steuerzahlungen an den Politiker ergibt sich der geldwerte Nettonutzen U_{Del} der Entscheidungsdelegation für den einzelnen Staatsbürger als Differenz zwischen dem Bruttonutzen aus der Delegation d_j und den individuellen Steuerzahlungen s . Wir nehmen an, dass die Steuerzahlungen ausschließlich für die Entlohnung des Politikers verwendet werden und dieser Politiker den Lohn $w_j = n \cdot s$ erhält. Können die Bürger selbst festlegen, wie viel Steuern sie zur Finanzierung der Delegation zahlen wollen²⁶, stellt sich die Frage, wie hoch sie den Lohn setzen werden, den sie dem Delegierten für seine Tätigkeit in Aussicht stellen²⁷. Eingedenk des Zusammenhangs, dass die Bürger beider Gruppen nur dann einen Anreiz haben, ein politisches Mandat zu übernehmen, wenn der Lohn über ihren jeweiligen Mindestlohnforderungen liegt ($n \cdot s \geq w_j$), stehen den Bürgern folgende Möglichkeiten der Lohnsetzung offen²⁸:

- a) Sie zahlen dem Politiker keinen Lohn ($n \cdot s = 0$) oder einen Lohn, der unter w_z liegt ($n \cdot s < w_z$). Dann findet sich niemand, der ein politisches Amt übernehmen wird, da die Mindestlohnforderungen sowohl der Politiker mit Korruptionsneigung als auch der nicht-korrupten Politiker größer als Null sind ($w_g > 0; w_z > 0$).
- b) Sie offerieren einen Lohn von $n \cdot s = w_z$. In diesem Fall kandidieren nur Personen mit Korruptionsneigung für politische Ämter.
- c) Selbst wenn der Lohn größer als w_z ist, aber unter w_g liegt, sind nur Politiker mit Korruptionsneigung bereit, in die Politik zu gehen. Deshalb lohnt es sich für die Bürger nicht, einen Lohn zwischen w_g und w_z zu setzen.
- d) Zu einem Lohn $n \cdot s = w_g$ sind sowohl Politiker mit Korruptionsneigung als auch nicht-korrupte Politiker bereit, ein Amt zu übernehmen.

²⁶ In der Realität legen die Politiker selbst ihr Gehalt fest. Um die Annahme plausibel zu machen, könnte man argumentieren, dass die Politiker ihr Gehalt zu einem gewissen Grad an der Zahlungsbereitschaft der Bürger ausrichten müssen und insoweit diese Zahlungsbereitschaft den Lohn der Politiker bestimmt.

²⁷ Die Steuerzahlungen s werden allen n Bürgern abverlangt, individuelles Trittbrettfahren bei der Politikerfinanzierung ist nicht möglich, da die Erhebung der Steuern durch das staatliche Gewaltmonopol abgesichert wird. Eine Verschleierung der individuellen Zahlungsbereitschaft findet nicht statt.

²⁸ Die nachfolgende Darstellung des Negativausleseproblems lehnt sich an die Argumentation an, wie sie bei HAUCAP (1998) zu finden ist.

- e) Einen höheren Lohn als w_g zu zahlen lohnt sich nicht, da moralische Politiker schon bei $n \cdot s = w_g$ bereit sind, politische Verantwortung zu übernehmen.

Den Bürgern bieten sich insofern nur drei sinnvolle Möglichkeiten der Lohnsetzung: $n \cdot s = 0$, $n \cdot s = w_z$ und $n \cdot s = w_g$, d.h. $n \cdot s \in \{0, w_z, w_g\}$. Für die individuellen Steuerzahlungen bedeutet dies:

$$(2) \quad s = 0, s = \frac{w_z}{n} \text{ und } s = \frac{w_g}{n}, \text{ d.h. } s \in \left\{0, \frac{w_z}{n}, \frac{w_g}{n}\right\}$$

Bei vollständiger Informationslage zwischen den Bürgern und den politischen Kandidaten werden die Bürger den hohen Lohn $n \cdot s = w_g$ setzen, bei dem sich sowohl Politiker mit Korruptionsneigung als auch Bürger mit hohen moralischen Kosten zur Wahl stellen, denn sie können die Vertreter dieser beiden Gruppen unterscheiden und wählen nur die nicht-korruptierbaren Bürger in Entscheidungspositionen. „Die erste Bedingung [dafür, dass die demokratische Methode ein Erfolg ist] ist, daß das Menschenmaterial der Politik, - die Leute, die die Parteimaschine bedienen, ins Parlament gewählt werden und zu Kabinettsposten aufsteigen-, von hinreichend hoher Qualität ist. Das bedeutet mehr, als daß eine genügende Zahl von Individuen mit entsprechenden Fähigkeiten und sittlichem Charakter existieren müssen. Wie schon früher betont, trifft die demokratische Methode ihre Auswahl nicht einfach aus ‚der‘ Bevölkerung, sondern nur aus jenen Elementen der Bevölkerung, die für den politischen Beruf verfügbar sind oder, noch genauer, die sich zur Wahl offerieren.“ SCHUMPETER (1950/1993:461).

Gebricht es den Wählern hingegen an der Fähigkeit, Angehörige der beiden Gruppen zu unterscheiden, ändert sich die Situation. Wir wollen annehmen, dass die Qualität der potenziellen Politiker für die Bürger ein Vertrauens- oder Glaubensgut darstellt. Sie kann weder vor der Wahl²⁹ noch nach einer bestimmten Regierungszeit von den Wählern zuverlässig eingeschätzt werden. Es liegt zwischen den Bürgern und den Politikern vollständige Qualitätsunkenntnis über die jeweilige moralische Qualität der wählbaren Politiker vor. In diesem Fall haben die Kandidaten, die sich zur Wahl stellen, einen Informationsvorsprung, denn sie kennen ihre eigene Zuordnung zu den beiden Gruppen, für die Wähler stellen die verschiedenen Kandidaten jedoch perfekte Substitute dar. Den Wählern ist allerdings bekannt, wie sich der Pool der zur Wahl stehenden Politiker zusammensetzt. Der Anteil der Bürger mit Korruptionsneigung unter allen Kandidaten für ein Politikeramt soll π mit $\pi \in [0,1]$ betragen. Eingedenk der angenommenen Informationsasymmetrie sind die nicht zur

²⁹ Die Wahl wird als (zwangsläufig unvollständiger) Vertrag zwischen Bürgern und Politikern betrachtet, dessen Laufzeit der vorgesehenen Amtszeit entspricht.

Wahl stehenden Bürger bereit, den hohen Steuerpreis $n \cdot s = w_g$ für die Politikerentlohnung zu zahlen, wenn gilt:

$$(3) \quad (1 - \pi) \cdot d_g + \pi \cdot d_z - \frac{w_g}{n} \geq \max \left\{ d_z - \frac{w_z}{n}, 0 \right\}$$

Ist diese Ungleichung erfüllt, dann sind die einzelnen Staatsbürger bereit, den hohen Lohn w_g zu zahlen und gleichzeitig in Kauf zu nehmen, dass bei diesem Lohn auch Bürger mit Korruptionsneigung politische Ämter bekleiden. Diese Konstellation verschafft ihnen dennoch einen höheren Nutzen als der Verzicht auf die Delegation oder die ausschließliche Delegation an Bürger mit Korruptionsneigung. Unter der Voraussetzung, dass $d_z \geq \frac{w_z}{n}$ erfüllt ist, lässt sich die obige Bedingung umformulieren zu:

$$(4) \quad (1 - \pi) \cdot (d_g - d_z) \geq \frac{w_g - w_z}{n}$$

Übersteigt der erwartete Bruttonutzenzuwachs aus der Delegation an einen nicht-korruptierbaren Politiker die sichere Steuerersparnis, so sind die Bürger bereit, den hohen Lohn w_g zu zahlen. In diesem Fall werden Entscheidungen mit der Wahrscheinlichkeit π an einen Politiker mit Korruptionsneigung delegiert und mit der Wahrscheinlichkeit $(1 - \pi)$ an einen moralischen Politiker. Gilt die Ungleichung hingegen nicht, d.h. sind die Bürger nicht bereit, den Lohn $n \cdot s = w_g$ zu zahlen, so findet eine Negativauslese statt. Das Marktsegment für Bürger mit hohen moralischen Kosten bricht zusammen und die Bürger mit niedrigen moralischen Kosten drängen die Bürger mit hohen moralischen Kosten aus dem Markt. Politische Entscheidungen werden bei diesen Konditionen ausschließlich von Politikern mit Korruptionsneigung getroffen. Bürger mit hohen moralischen Kosten kandidieren nicht für ein politisches Amt, da der von den Bürgern gezahlte Lohn unter ihrem Mindestlohn liegt. In diesem Fall versagt die Marktallokation beim Wettbewerb um politische Ämter vollkommen. Obwohl seitens der Nachfrager die Bereitschaft vorhanden ist, den hohen Lohn zu zahlen, und sich auf der Anbieterseite ebenso Personen finden, die bereit sind, zu diesem Lohn zu arbeiten, verhindert die Qualitätsunsicherheit der Nachfrager Vertragsabschlüsse zwischen moralischen Politikern und den Bürgern. Unter den skizzierten Konditionen kommt es aufgrund des ex-ante-Opportunismus der Bürger, ebenso wie beim Akerlofschen Zitronen-Problem, zu einem Kooperationsversagen und eine Delegation an Bürger mit hohen moralischen Kosten wird verhindert³⁰. Die angenommene Informationsasymmetrie zwischen den Marktseiten hat Auswirkungen auf die durch Entscheidungsdelegation erzielbare gesamtgesellschaftliche Delegationsrente.

³⁰ Vgl. HAUCAP (1998:164) zur Darstellung ähnlicher Ergebnisse bei Vorliegen von Informationsasymmetrien auf Produktmärkten.

2.3 Wohlfahrtswirkungen durch die Entscheidungsdelegation

Durch die Entscheidungsdelegation und dem Übergang zu einer repräsentativen Demokratie kann eine Delegationsrente realisiert werden. Die gesellschaftliche Delegationsrente wird verstanden als die Summe aus Bürgerrente und Politikerrente³¹. Die Höhe der jeweiligen Rente hängt von der in Aussicht gestellten Politikerentlohnung ab. Es können hierbei die drei Fälle der Lohnsetzung für Politiker $n \cdot s \in \{0, w_z, w_g\}$ unterschieden werden.

Die Bürger zahlen den Politikern keinen Lohn ($n \cdot s = 0$). Da sich niemand findet, der ein politisches Amt übernehmen will, findet in diesem Fall keine Entscheidungsdelegation statt. Es entstehen weder ein Nutzenzuwachs für die Bürger noch ein Nutzenzuwachs für den Politiker. Es findet keine Wohlfahrtsveränderung statt, d.h. $U_{Del}(0) = 0$.

Die Bürger offerieren einen Lohn von $n \cdot s = w_z$. In diesem Fall werden Entscheidungen sicher an einen Politiker mit Korruptionsneigung delegiert, da Bürger mit hohen moralischen Kosten nicht willens sind, ein politisches Amt zu übernehmen. Ihr Mindestlohnsatz w_g wird nicht erreicht und Bürger mit hohen moralischen Kosten stehen nicht als Kandidaten für ein politisches Amt zur Verfügung. Die Bürgerrente ist unter diesen Bedingungen $n \cdot d_z - w_z + x \cdot (d_{korr} - \sigma_{korr})$ und die Rente des Politikers $w_z + x \cdot \sigma_{korr} - c$. Die Summe aus Bürger- und Politikerrente stellt die Wohlfahrtssteigerung durch die Entscheidungsdelegation dar. Da w_z aus gesamtgesellschaftlicher Sicht nur eine Umverteilung zwischen den Bürgern und dem Politiker darstellt³² und annahmegemäß $d_{korr} = \sigma_{korr}$ ist, ergibt sich die Wohlfahrtssteigerung als:

$$(5) \quad U_{Del}(w_z) = n \cdot d_z + x \cdot \sigma_{korr} - c = n \cdot d_z + x \cdot d_{korr} - c$$

Die Bürger offerieren einen Lohn von $n \cdot s = w_g$. Unter den Kandidaten sind moralische Politiker mit dem Anteil $(1 - \pi)$ und Bürger mit Korruptionsneigung mit dem Anteil π vertreten³³. Der Erwartungswert für die Bürgerrente beträgt in diesem Fall $n \cdot ((1 - \pi)(d_g - d_z) + d_z - w_g)$. Der Erwartungswert für die Poli-

³¹ Die Begriffe Bürger- und Politikerrente wurden in Anlehnung an die Begriffe Konsumenten- und Produzentenrente gewählt. Die Bürger- bzw. Politikerrenten stellen im ökonomischen Sinn Differentialrenten dar. Zur Definition von ökonomischer Rente und Differentialrente vgl. ALCHIAN (1987:143).

³² Es wird unterstellt, dass keine Transaktionskosten durch die reine Umverteilung zwischen den Bürgern und dem Politiker über Kopfsteuern und die Korruptionszahlungen auftreten.

³³ Es wird angenommen, dass wenn der Anteil der Bürger mit Korruptionsneigung unter allen Kandidaten π beträgt, auch die Wahrscheinlichkeit einen solchen Politiker zu wählen π ist.

kerrente setzt sich zusammen aus der Rente der moralischen Politiker, $w_g - c$, und der Rente der Bürger mit Korruptionsneigung, $w_g + x \cdot \sigma_{korr} - c$, gewichtet mit ihrem Anteil unter den Kandidaten für ein politisches Amt. Als Erwartungswert für die Politikerrente erhält man somit $w_g + \pi \cdot x \cdot \sigma_{korr} - c$. Der Erwartungswert für die Wohlfahrtssteigerung durch die Entscheidungsdelegation entspricht der Summe aus dem Erwartungswert der Bürgerrente und dem Erwartungswert für die Politikerrente³⁴.

$$(6) \quad U_{Del}(w_g) = (1 - \pi) \cdot n \cdot d_g + \pi \cdot (n \cdot d_z + x \cdot d_{korr}) - c$$

Nicht nur die Bürger, sondern auch die moralischen Politiker erleiden durch die bestehende Informationsasymmetrie zwischen den Marktseiten Wohlfahrtseinbußen. Denn könnten die Wähler zwischen den Bürgern mit Korruptionsneigung und den nicht-korumpierbaren Politikern unterscheiden, dann wäre es ihnen möglich, Entscheidungen ausschließlich an einen Politiker mit hohen moralischen Kosten zu delegieren und sie könnten eine Rente in Höhe von $n \cdot d_g - w_g$ erzielen. Die Politikerrente im Fall vollkommener Qualitätskenntnis der Wähler und der daraus resultierenden sicheren Delegation an Bürger mit hohen moralischen Kosten ist $w_g - c$. Die erzielbare gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt aus der Delegation bei Nichtvorliegen der Informationsasymmetrie beträgt $U_{Del}^{Info}(w_g) = n \cdot d_g - c$ und diese ist größer als die gesellschaftliche Wohlfahrt bei den eben dargestellten Fällen mit asymmetrischer Informationslage.

$$(7) \quad U_{Del}^{Info}(w_g) > \max\{U_{Del}(w_g), U_{Del}(w_z), U_{Del}(0)\}$$

Die Delegationsrente könnte gesteigert werden, wenn es durch geeignete Instrumente möglich wäre, die Informationsasymmetrie zwischen den Marktseiten zu beheben. Zwar ist eine Delegation an einen Politiker mit hohen moralischen Kosten aus Sicht der Bürger wünschenswert, aber die bestehende Informationsasymmetrie verhindert die sichere Delegation an einen solchen Bürger. Die bewusste Wahlhandlung, Entscheidungen an einen Bürger mit niedrigen moralischen Kosten oder an einen Bürger mit hohen moralischen Kosten zu delegieren, wird durch das Informationsproblem behindert und der Markt für Politiker kann sich zu einem Markt für ‚politische Zitronen‘ wandeln. Wenn unter den eben skizzierten Umständen vor allem Bürger mit geringen moralischen Kosten politische Ämter anstreben, dann verstärken sich die aus der Entscheidungsdelegation resultierenden Probleme für die Bewohner des jeweiligen Staates. An die Seite des Delegationsproblems tritt das Problem der Negativauslese. Dies bedeutet, dass nicht nur einige wenige Agenten ihre diskretionären Handlungsspielräume durch illegale Handlungen missbrauchen, sondern dass vor allem solche Personen ein politisches Amt anstreben, die fest mit einem (illegalen) Zusatzeinkommen rechnen. Bürger, die nicht die Absicht haben,

³⁴ Der Lohn w_g stellt aus gesamtgesellschaftlicher Sicht nur eine Umverteilung zwischen den Bürgern und Politikern dar.

ein solches Zusatzeinkommen durch Korruption zu erzielen, werden sich nicht als Kandidaten aufstellen lassen, da ihre Mindestlohnforderung nicht erreicht wird. Es stellt sich die Frage, ob dieses Problem, dass in den dargestellten Fällen die Delegationsrente aus gesamtgesellschaftlicher Sicht nur teilweise erschlossen wird, gelöst werden kann³⁵. Zwei Möglichkeiten, diesem Problem zu begegnen, sollen im folgenden dargestellt werden.

3. Institutionelle Möglichkeiten zur Einschränkung von Korruption

3.1 Informationsbeschaffung und Entdeckungswahrscheinlichkeit

Das vollständige Versagen der Marktallokation beim Wettbewerb um politische Ämter und das Obsiegen der Bürger mit Korruptionsneigung aufgrund ungleicher Informationsverteilung zwischen den Marktseiten kann, wie auf vielen anderen Märkten auch, durch unterschiedliche Strategien der Anbieter- oder Nachfragerseite begrenzt werden. Im eben dargestellten Modell hatten wir angenommen, dass es den handelnden Akteuren nicht möglich ist, Informationen über die Qualität der jeweiligen Kandidaten zu erlangen. Die Nachfrager wissen nur, dass zwei unterschiedliche Qualitäten existieren und diese einen Anteil von π bzw. $(1-\pi)$ unter allen potentiellen Politikern ausmachen. Von dieser restriktiven Annahme wollen wir im folgenden abgehen und unterstellen, dass durch Ressourcenaufwendungen die eingangs angenommene vollkommene Qualitätsunkenntnis teilweise behoben werden kann. Die uninformierten Wähler haben nun die Möglichkeit, sich zusätzliche Informationen über die Wahlkandidaten zu beschaffen. Wir unterstellen, dass durch die Aufwendung von Informationskosten die Bürger nach dem Ablauf einer Amtsperiode mit der Wahrscheinlichkeit ψ mit $\psi \in [0,1]$ beurteilen können, ob der gewählte Politiker korrupte Handlungen vollzogen hat oder nicht. Die Aktivitäten des Politikers im Amt sind insofern für die Bürger kein reines Vertrauens- bzw. Glaubensgut mehr, sondern werden in einem gewissen Maße zu einem Erfahrungsgut, denn die Art der Handlungen – legal oder illegal – werden infolge von Screeningaktivitäten³⁶ für die Bürger mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit ex post erkennbar³⁷.

³⁵ „Wenn Kooperationsrenten unrealisiert bleiben, wird in der neoklassisch geprägten Wohlfahrtsökonomik in aller Regel von Ineffizienzen gesprochen.“ HAUCAP (1998:164). HAUCAP (1998) verweist zurecht darauf, dass ein Vergleich mit nichtrealisierten Zuständen problematisch ist. „Alleine aufgrund der Tatsache, daß die Realität vom Idealfall in der Modellwelt abweicht, kann noch nicht darauf geschlossen werden, daß eine andere Lösung superior ist.“ . Vgl. HAUCAP (1998:106).

³⁶ Geht der Drang zur Informationsgewinnung von den Nachfragern aus, so spricht man von Screeningaktivitäten. Maßnahmen der Anbieterseite zur Verminderung der Informationsasymmetrie werden hingegen als Signalingstrategien bezeichnet.

³⁷ Der Begriff des Erfahrungsgutes wurde von NELSON (1970) in die informationsökonomische Literatur eingebracht. DARBY/ KARNI (1973) haben die Gütereinteilung von NELSON noch um die Vertrauensgüter erweitert.

Antizipieren die Kandidaten vor der Wahl die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung, so hat dies auf die Lohnforderung w_g der Kandidaten mit hohen moralischen Kosten keinerlei Auswirkung. Sie verlangen für ihre Tätigkeit weiterhin einen Lohn, der zumindest ihren Opportunitätskosten entspricht, nämlich $w_g \geq c$. Die Mindestlohnforderung der Bürger mit Korruptionsneigung wird sich hingegen verändern. Zuvor konnten sie mit dem sicheren Zusatzeinkommen $x \cdot \sigma_{korr}$ rechnen und daher eine um diesen Betrag niedrigere Lohnforderung als die ehrlichen Bürger offerieren. Die partielle Erkennbarkeit korrupter Handlungen führt allerdings zu einer Anpassung der Mindestlohnforderung der Bürger mit Korruptionsneigung. Nimmt man an, dass im Falle der Entdeckung die Bürger mit niedrigen moralischen Kosten das Einkommen aus Korruption nach der Periode zurückzahlen müssen³⁸ und nur entsprechend ihrer – an die neuen Rahmenbedingungen angepassten – Lohnforderung w_z^{ψ} entlohnt werden, so wird sich die Lohnforderung im Vergleich zur Situation der Nicht-Entdeckung verändern. Der Erwartungswert des Einkommens – erzielbar durch illegale Handlungen – ist die mit den entsprechenden Wahrscheinlichkeiten gewichtete Summe aus dem Einkommen im Fall der Entdeckung w_z^{ψ} und dem Einkommen bei Nichtentdeckung $x \cdot \sigma_{korr} + w_z^{\psi}$. Ein Kandidat ist dann indifferent zwischen einer alternativen Beschäftigung mit der Entlohnung c und der Ausübung eines politischen Amtes, wenn das erwartete Einkommen beider Alternativen gleich hoch ist.

$$(8) \quad c = \psi \cdot w_z^{\psi} + (1 - \psi) \cdot (x \cdot \sigma_{korr} + w_z^{\psi})$$

$$(9) \quad w_z^{\psi} = c - (1 - \psi) \cdot x \cdot \sigma_{korr}$$

Wenn die Entdeckungswahrscheinlichkeit unter eins liegt, ist ein Bürger mit niedrigen moralischen Kosten noch bereit, zu einem Lohn, der unter seinen alternativen Einkommenserzielungsmöglichkeiten liegt, ein politisches Amt auszuüben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass das erwartete Einkommen aus Korruption, welches er neben dem sicheren Lohn erzielen kann, von Null verschieden und positiv ist.

$$(10) \quad (1 - \psi) \cdot x \cdot \sigma_{korr} > 0; \quad \psi \neq 1$$

Die neue Mindestlohnforderung der Bürger mit Korruptionsneigung (w_z^{ψ}), welche die Wahrscheinlichkeit der Entdeckung berücksichtigt, liegt über der ursprünglichen Mindestlohnforderung w_z , da das Einkommen aus Korruption – verglichen mit der eingangs dargestellten Situation – um $\psi \cdot x \cdot \sigma_{korr}$ unter dem Korruptionseinkommen ohne Entdeckungswahrscheinlichkeit liegt. Der Nach-

³⁸ Das bedeutet, dass illegales Verhalten nachweisbar und vor Dritten (z.B. Gerichten) beweisbar ist. Es wird angenommen, dass nur der Anbieter (d.h. unser Delegierter) mit Sanktionen rechnen muß. Die Nachfrager korrupter Leistungen werden nicht bestraft (sie erzielen ja annahmegemäß auch keinen Nettonutzen).

weis illegaler Handlungen eröffnet den Nachfragern und Anbietern nun verschiedene Optionen, die helfen können, korrupte Aktivitäten des gewählten Vertreters zu unterbinden³⁹. Im Zusammenhang mit den negativen Wirkungen von Korruption wird oft eine Anhebung des Strafmaßes und die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit der Entdeckung gefordert. Wir wollen im Folgenden zwei andere Möglichkeiten darstellen, mit Hilfe derer die Bürger Einfluss auf korruptes Verhalten des Agenten nehmen können. Wir erörtern in diesem Zusammenhang die Wirkungsweise einer verhaltensabhängigen Lohnzahlung seitens der Bürger und die Hinterlegung eines Pfands durch die Kandidaten.

3.2 Instrument der Bürger - Verhaltensabhängige Entlohnung

Die bisherigen Überlegungen waren geprägt von der Annahme, dass die Politiker mit Korruptionsneigung ihren diskretionären Handlungsspielraum in jedem Fall unter Verletzung bestehender Gesetze ausnutzen werden. Von dieser Annahme wollen wir im Folgenden abgehen und prüfen, wann es sich für die Politiker mit Korruptionsneigung überhaupt lohnt, illegale Aktivitäten zu ergreifen⁴⁰. Das Verhalten der Bürger mit Korruptionsneigung ist nicht mehr exogen vorbestimmt. Wenn es für sie ökonomisch vorteilhaft erscheint, können sie sich regelkonform verhalten, ihre niedrigen moralischen Kosten erlauben es ihnen jedoch auch, bestehende Gesetze zu übertreten⁴¹. Nehmen wir an, die Bürger garantieren dem Delegierten einen Lohn von w_g^v , unabhängig davon, wie er sich im Amt verhält. Darüber hinaus stellen sie dem Politiker eine Bonus- bzw. Prämienzahlung B in Aussicht für den Fall, dass dem Politiker keine illegalen Handlungen nachgewiesen werden. Welche Anreizwirkungen hat ein solcher Mindestlohn in Verbindung mit einer Bonuszahlung auf das Verhalten der Vertreter der betrachteten Bürgergruppen?

Wir hatten angenommen, dass die Bürger mit hohen moralischen Kosten einen Mindestlohn w_g fordern, der zumindest dem Lohn entspricht, den sie in ande-

³⁹ Die dargestellte Handlungsweise ist nur eine unter vielen möglichen. So könnten die Bürger dem Politiker einen Lohn zahlen, der über dem Lohnsatz in alternativen Beschäftigungsmöglichkeiten liegt. Betrachtet man mehrere Perioden, so kann in einem solchen Fall die Drohung der Bürger, einen Kandidaten nicht wiederzuwählen, den Politiker im Amt hinreichend disziplinieren, keine korrupten Aktivitäten auszuüben. Selbst wenn illegales Verhalten vor Dritten nicht beweisbar ist, kann durch Verfolgung einer solchen Bestrafungsstrategie durch die Nachfrager die Verhaltensweise der Anbieter beeinflusst werden. Dies haben KLEIN/ LEFFLER(1981) für Produktmärkte gezeigt, bei denen die Anbieter endogen ihre produzierte Qualität festlegen können.

⁴⁰ Es werden im Folgenden risikoneutrale Agenten unterstellt.

⁴¹ Die nachfolgende formale Darstellung lehnt sich an die Ausführungen von BECKER/ STIGLER (1974:6f.) an. BECKER/ STIGLER (1974) gehen in ihrem Modell zwar nicht von einem Agenten der legislativen Gewalt (Politiker) aus, sondern von einem Agenten der exekutiven Gewalt, sie betonen aber selbst: „Our analysis of malfeasance is applicable not only to enforcers but to all public and private employees who must be ‚trusted‘.“ BECKER/ STIGLER (1974:11). Die grundlegenden Überlegungen lassen sich insofern auch auf das hier diskutierte Problem übertragen.

ren Anstellungen erzielen können $w_g \geq c$. Sie werden ihre Bereitschaft signalisieren, ein politisches Amt zu übernehmen, wenn der sichere Lohn, den sie am Anfang der Periode bekommen, zuzüglich dem Bonus am Ende der Periode, dieser Mindestlohnforderung w_g entspricht. Diesen Bonus erhalten sie mit Sicherheit, da Vertreter dieser Gruppe im Amt keine illegalen Handlungen ausüben.

$$(11) \quad w_g = w_z^w + B \geq c$$

Wie stellt sich die Entscheidungssituation der Bürger mit Korruptionsneigung dar? Wenn am Ende der Amtsperiode der erzielbare Bonus eine bestimmte Höhe aufweist, dann sind die Bürger mit Korruptionsneigung bei einer bestimmten Höhe der Bonuszahlung B^* indifferent zwischen der Annahme des sicheren Einkommens, welches sie ohne illegale Handlungen erzielen können, und dem erwarteten Einkommen durch Korruption.

$$(12) \quad w_z^w + B^* = \psi \cdot w_z^w + (1 - \psi) \cdot (x \cdot \sigma_{korr} + w_z^w + B^*)$$

$$(13) \quad B^* = \left(\frac{1 - \psi}{\psi} \right) \cdot x \cdot \sigma_{korr}$$

Sind die Bürger bereit, den Lohn w_z^w am Anfang der Amtsperiode und am Ende der Periode einen Bonus B^* zu zahlen, so besteht für die Bürger mit Korruptionsneigung kein ökonomischer Anreiz mehr, ihr Amt unter Übertretung bestehender Gesetze auszunutzen. Eingedenk dieser Anreizbedingungen verliert die Entscheidung der Bürger, ob sie den hohen oder den niedrigen Lohn setzen, an Bedeutung. Sie zahlen den hohen Lohn – allerdings gesplittet in einen Betrag w_z^w am Anfang und einen Bonus B^* am Ende der Periode. Die Summe der beiden Lohnbestandteile muss dabei zumindest den Opportunitätskosten $w_z^w + B^* \geq c$ entsprechen. Reduzieren die Bürger ihre Ressourcenaufwendungen so weit, dass die Entdeckungswahrscheinlichkeit gegen Null tendiert ($\psi \rightarrow 0$), so muss der Bonus gegen unendlich streben ($B^* \rightarrow \infty$). Durch die Teilung der Entlohnung in eine sichere Komponente und eine verhaltensabhängige Bonuszahlung können die Bürger den hohen Bruttonutzen aus der Delegation erzielen, obwohl durch die ex-ante-Qualitätsunkennntnis der Bürger auch Kandidaten mit niedrigen moralischen Kosten politische Ämter bekleiden können.

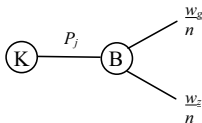
3.3 Signalingstrategien der Kandidaten

Die Realität zeigt, dass auf vielen Märkten neben Screeningstrategien der Nachfrager auch Signalingstrategien der Anbieter dazu beitragen können, die Ungleichheit des Informationszugangs und die damit verbundenen Probleme zu lösen. Es stellt sich allerdings die Frage, wie wirksam das Signalisieren guter Qualität auf dem Markt für Politiker ist. Im Prinzip haben die Vertreter beider

Gruppen die Möglichkeit, über ihre wahren moralischen Kosten zu informieren. Da die Personen mit Korruptionsneigung allerdings aus dem Informationsnachteil der Bürger einen Vorteil ziehen, gibt es für sie keinen Anreiz, ihre wahre moralische Qualität zu offenbaren. Einzig für die moralischen Bürger, die ein politisches Amt bekleiden wollen, gibt es einen Anreiz, über ihre wahre Qualität zu informieren. Das Signalisieren ihrer guten Qualität ist dann erfolgsversprechend im Hinblick auf den Abbau der Informationsasymmetrie, wenn hierdurch die Wähler vor der Wahl unterscheiden können, welcher Gruppe der betreffende Kandidat für ein politisches Amt zuzurechnen ist. Welche Möglichkeiten bieten sich den Bewerbern für ein politisches Amt, ihre Qualität zu signalisieren?

Auf normalen Arbeitsmärkten mit asymmetrischer Informationsverteilung kann die Investition in Bildung⁴² durch die produktiveren Arbeiter dazu beitragen, ihre höhere Produktivität zu signalisieren. Der Erwerb dieses Bildungssignals fällt ihnen leichter als den weniger produktiven Arbeitern, was die Homogenität der Arbeiter aufhebt und diese für den Arbeitgeber unterscheidbar macht. Da alle Bürger annahmegemäß in unserem Modell die gleiche fachliche Qualifikation bzw. Produktivität besitzen, tragen Bildungsinvestitionen nicht zur Unterscheidbarkeit der Kandidaten bei, der Erwerb von Bildung für alle Bürger in diesem Modell mit den gleichen Kosten verbunden ist. Im dargestellten Beispiel müssten die Bürger, die sich zur Wahl stellen, nicht ihre unterschiedliche Produktivität, sondern ihre unterschiedlichen moralischen Kosten signalisieren.

Diese Möglichkeit wird den Kandidaten durch die Hinterlegung eines Pfands P gegeben. Nehmen wir an, der Kandidat für ein politisches Amt hinterlegt vor der Wahl ein Pfand, welches im Falle der Aufdeckung von illegalen Handlungen dem Staat bzw. den Bürgern anheim fällt und er selbst den Anspruch auf Zurückerlangung dieses Pfands verliert⁴³. Die Wahl eines Delegierten vollzieht sich in zwei Schritten. Im ersten Schritt legen die einzelnen Kandidaten die Höhe ihres Pfands P_j , das sie zu zahlen bereit sind, fest. Daran anschließend entscheiden die Bürger, welchen Kandidaten sie wählen bzw. welchen Lohn sie zahlen werden.



⁴² Vgl. SPENCE (1973) und für einen kurzen Überblick VARIAN (1994).

⁴³ Zur Vereinfachung nehmen wir an, dass es keinen monetären Unterschied zwischen dem Wert von Zahlungen am Anfang und am Ende einer Periode gibt.

Wenden wir uns den Handlungsmöglichkeiten der Vertreter der beiden Bürgergruppen zu. Kann die Zahlung eines Pfands dazu beitragen, die Homogenität der Kandidaten aufzuheben und wie hoch wird das Pfand sein, welches die Kandidaten hinterlegen⁴⁴?

Da die Bürger mit hohen moralischen Kosten keine Regeln übertreten, können sie im Prinzip ein Pfand P_g in beliebiger Höhe hinterlegen, und nach Ablauf der Amtsperiode dieses hinterlegte Pfand sicher wiedererlangen. Wie stellt sich aber die Situation bei einem Vertreter mit niedrigen moralischen Kosten dar? Kann auch er einen Pfand in unbegrenzter Höhe hinterlegen? Ein solcher Kandidat unterliegt folgendem Entscheidungskalkül: Mit Sicherheit kann ein Bürger mit Korruptionsneigung in einer alternativen Beschäftigung das Einkommen von c erzielen. Sind seine Entscheidungen im Amt durch Gesetzesübertritte charakterisiert, so sind zwei mögliche Zustände zu unterscheiden. Im für ihn schlechten Fall, bei Entdeckung seiner Handlungen, verliert er das Pfand P_z und wird nur entsprechend der Höhe seiner Mindestlohnforderung w_z^p entlohnt, d.h. mit der Wahrscheinlichkeit ψ erhält er $w_z^p - P_z$. Tritt der für ihn gute Zustand der Welt ein, und seine Aktivitäten werden nicht entdeckt, erhält er den Lohn - entsprechend seiner Lohnforderung w_z^p - und das Zusatzeinkommen $x \cdot \sigma_{\text{korr}}$. Ist der Erwartungswert bei illegalen Handlungen mindestens so hoch wie das Einkommen bei alternativer Beschäftigung, so wird der Kandidat versuchen, in das politische Amt zu gelangen. Der Erwartungswert korrupter Handlungen hängt jedoch von der Lohnforderung und der offerierten Höhe des Pfandes ab.

$$(14) \quad c \leq \psi \cdot (w_z^p - P_z) + (1 - \psi) \cdot (x \cdot \sigma_{\text{korr}} + w_z^p)$$

$$(15) \quad P_z \leq \frac{w_z^p - c}{\psi} + \left(\frac{1 - \psi}{\psi} \right) \cdot x \cdot \sigma_{\text{korr}}.$$

Nehmen wir an, jene Bewerber für ein politisches Amt, die sich in der Ausübung des Dienstes nicht bestechen lassen, bieten einen Pfand in der Höhe von

$$(16) \quad P^* = \left(\frac{1 - \psi}{\psi} \right) \cdot x \cdot \sigma_{\text{korr}}$$

vor der Wahl an. Dieses liegt höher als das erwartete Einkommen aus Korruption ($P^* > (1 - \psi) \cdot x \cdot \sigma_{\text{korr}}$). Wollen die Bürger mit Korruptionsneigung einen ebenso hohen Pfand anbieten, müssen sie ihre Lohnforderung w_z^p entsprechend anpassen. Setzen wir nun $P_z = P^*$ so folgt aus Gleichung (15), dass die Bürger

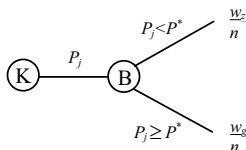
⁴⁴ Wir nehmen an, dass alle Kandidaten die finanziellen Möglichkeiten zur Aufbringung eines solchen Pfands besitzen.

mit Korruptionsneigung nur zu einem Lohn bereit sind, ein politisches Amt auszuüben, der zumindest ihren Opportunitätskosten entspricht.

$$(17) \quad P^* \leq \frac{w_z^p - c}{\psi} + P^*$$

$$(18) \quad 0 \leq w_z^p - c \quad \text{bzw.} \quad w_z^p \geq c$$

Die Zahlung des Pfandes P^* bewirkt, dass die Bürger mit Korruptionsneigung indifferent zwischen der Annahme des sicheren Einkommens c , welches sie ohne illegale Handlungen erzielen können, und dem erwarteten Einkommen durch Korruption sind. Aus ökonomischer Sicht verschwindet durch die Zahlung von P^* der Anreiz, die diskretionären Verhaltensspielräume durch Regelüberschreitungen auszunutzen, da korrupte Handlungen mit keinem Einkommenszuwachs verbunden sind. Hinterlegen Kandidaten ein kleineres Pfand als $P_j < P^*$, so besteht für sie nach der Amtübernahme ein ökonomischer Anreiz, sich korrupt zu verhalten. Über die unterschiedliche Höhe des hinterlegten Pfands können die Kandidaten den Wählern somit signalisieren, wie sie sich in Ausübung des Amtes verhalten werden. Für die Wähler werden die Kandidaten für ein politisches Amt anhand der Aussage, welches Pfand sie zu hinterlegen bereit sind, unterscheidbar. Hinterlegen die Kandidaten einen Betrag in größerer Höhe als $P_j \geq P^*$, signalisieren sie dadurch vor der Wahl glaubwürdig, dass sie mit der Ausübung des Amtes verbundene diskretionäre Entscheidungsspielräume nicht unter Verletzung von Gesetzen ausnutzen werden.



Den Kandidaten, die ein kleineres Pfand als P^* setzen, werden die Bürger nur den Lohn w_z zahlen, sie sind jedoch bereit jenen Bewerbern um ein politisches Amt, die ein Pfand in der Höhe von P^* (oder höher) anbieten, den hohen Lohn w_g zu zahlen. Da die Bürger antizipieren, dass ein Kandidat, der ein kleineres Pfand als P^* offeriert, einen Anreiz hat, sich korrupt zu verhalten, werden sie ihn nicht nur durch die Zahlung des niedrigeren Lohns bestrafen, sondern – sofern Alternativen vorhanden – ihn nicht zu ihrem Vertreter wählen, denn in diesem Fall können sie nur den niedrigen Nettonutzen aus der Delegation erzielen. Eingedenk dieses Wahlverhaltens der Bürger sind die Kandidaten, die ein politisches Amt anstreben, gezwungen, ein Pfand in Höhe von P^* zu hinterlegen⁴⁵, um Chancen der Wahl zu haben.

⁴⁵ Außer in dem Fall, dass alle Kandidaten eine Neigung zur Korruption haben, d.h. $\pi = 1$.

Blickt man in die Realität, so zeigt sich, dass Politiker in den seltensten Fällen ein geldwertes Pfand hinterlegen. Man kann – mit gewisser Abstraktion – hingegen den „guten Ruf“ einer Partei bzw. eines Politikers als ein solches Pfand ansehen, das im Falle einer Aufdeckung verloren geht. Verlässt der gewählte Politiker den Weg der Legalität, so gefährdet er hierdurch seinen Ruf und seine zukünftigen Wahlchancen. Der einzelne Mandatsträger kann gerade in den letzten Amtsperioden einer Ruinierung seines Rufes eher gelassen entgegensehen, da die Drohung der Nichtwiederwahl den Schrecken verliert. Dieser unter Umständen kurzfristigen Orientierung der Politiker vermag die Mitgliedschaft in einer Partei entgegenzuwirken. Parteiorganisationen – verstanden als Firmen, die auf das politische Geschäft spezialisiert sind – haben einen längeren Zeithorizont⁴⁶ und sind stärker an der Etablierung und Aufrechterhaltung eines Reputationssignals interessiert als der einzelne Politiker. Im intertemporalen Zusammenhang periodischer Wahlen kann die Mitgliedschaft in einer Partei oder auch die Herkunft aus einer bestimmten sozialen Schicht demzufolge auch Hinweise auf das Verhalten von Kandidaten im Amt geben. Sind innerhalb einer Partei nicht nur die geschäftlichen Kontakte der Mitglieder, sondern auch die sozialen Beziehungen stark⁴⁷, so kann auch der Verlust dieser sozialen Beziehungen als Pfand angesehen werden, der bei regelabweichendem Verhalten verloren geht. „Es dürfte viele Wege geben auf denen Politiker von hinreichend hoher Qualität gewonnen werden können. Bis jetzt scheint immerhin die Erfahrung zu lehren, daß die einzig wirksame Gewähr in der Existenz einer sozialen Schicht liegt, die – selbst das Produkt eines strengen Auswahlprozesses – sich der Politik als einer Selbstverständlichkeit zuwendet.“ SCHUMPETER (1950/1993: 462).

Nimmt eine Partei einen Bürger in ihre Reihen auf, so bürgt sie indirekt für das Verhalten des jeweiligen Bürgers im Falle einer Amtübernahme. Die Partei überträgt einen Teil ihres Reputationskapitals auf das einzelne Mitglied⁴⁸. Für den einzelnen Kandidaten ist die Mitgliedschaft in einer Partei⁴⁹ insofern von Vorteil, als seine Wahlchancen steigen, denn die Partei mit ihrer über Jahre an-

⁴⁶ Vgl. BARRO (1973:41).

⁴⁷ So wird oft von Parteifreunden gesprochen.

⁴⁸ Um sich gegen den Verlust oder den Missbrauch dieser Bürgerschaft abzusichern, können die Parteien unterschiedliche Instrumente einsetzen, um die „moralische Qualität“ des einzelnen Mitglieds zu erkennen und gegebenenfalls zu sanktionieren. So können sie den Nachweis bestimmter „moralischer Mindeststandards“, z.B. durch Vorlage des polizeilichen Führungszeugnisses, von ihren Mitgliedern fordern. Wird jenen Bürgern, welche die geforderten Voraussetzungen nicht erfüllen, der Zugang zu einer Partei verwehrt, bewirkt dies, dass den Nachfragern eine gewisse „moralische Mindestqualität“ bei Parteimitgliedern garantiert wird.

⁴⁹ Die Wahlchancen eines Kandidaten steigen nur dann, wenn die Reputation der Partei, welcher der Kandidat beitrifft höher ist als seine individuelle Reputation. In einigen Ländern stehen auch Parteien für Korruption und unabhängige Kandidaten besitzen eben durch ihre Nichtmitgliedschaft einen Reputationsvorsprung gegenüber Parteikandidaten.

gesammelten Reputation bürgt für ihn – genauer: für seine hohen moralischen Kosten.

4. Politischer und ökonomischer Wettbewerb

Eingangs hatten wir – der Sichtweise der Neuen Politischen Ökonomie folgend – unterstellt, dass Erkenntnisse des ökonomischen Wettbewerbs auch Anwendung auf den politischen Wettbewerb finden können. Gleichwohl diese Übertragung naheliegend erscheint, bestehen grundlegende Unterschiede zwischen dem ökonomischen und politischen Wettbewerb. Nicht nur die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf dem Markt unterscheiden sich von denen der Politik, sondern auch die ökonomischen Eigenschaften der getauschten Güter zeigen nur wenige Gemeinsamkeiten. Auf einige Probleme, die sich aus dem dargestellten Modell ergeben, soll im Folgenden kurz eingegangen werden.

4.1 Anreizprobleme beim Abbau von Informationsasymmetrien

Wir hatten angenommen, dass durch die Aufwendung von Ressourcen korrupte Handlungen eines Politikers mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit ψ entdeckt werden können. Es stellt sich gleichwohl die Frage, wer diese Ressourcen aufwendet und wie die Informationen im einzelnen erlangt werden können. In der ökonomischen Theorie der Informationssuche, die zuvorderst durch den Beitrag von STIGLER (1961) angestoßen wurde, erfolgt eine rationale Abwägung zwischen den Kosten und Nutzen einer weiteren Suche nach Informationen. In dem Beispiel von STIGLER (1961) suchen die Konsumenten nach möglichst niedrigen Preisen für ein homogenes Gut. Diese Preissuchstrategie wird so lange verfolgt, bis der erwartete Nutzenzuwachs weiterer Qualitätsinformationen kleiner ist als die zusätzlich einzusetzenden Suchkosten⁵⁰. Der Nutzen, den der Nachfrager aus einem niedrigen Preis zieht, ist rein privater Natur. Die Vorteile durch die Zahlung des günstigen Preises fließen nur dem jeweiligen Konsumenten zu, so wie er auch die Kosten der Informationssuche selbst tragen muss.

Wie stellt sich die Situation aber in unserem Modell dar? Die Bürger können – wenn der Delegierte sich regelkonform verhält – den hohen Delegationsnutzen erzielen, andernfalls nur den niedrigen Delegationsnutzen. Wir hatten gezeigt, dass die Nachfrager über eine gesplittete Lohnzahlung und die Anbieter durch die Hinterlegung eines Pfands illegales Verhalten in Ausübung des Amtes verhindern können. Damit die dargestellten Instrumente gleichwohl Wirksamkeit entfalten können, muss die Entdeckungswahrscheinlichkeit von Null verschieden und positiv sein. Vermindern die Bürger ihren Informationsaufwand auf Null, so dass korrupte Handlungen nicht aufgedeckt werden, dann läuft so-

⁵⁰ Vgl. STIGLER (1961:213). Auch NELSON (1970) geht davon aus, dass die Vorzüge guter Qualität nur dem einzelnen Akteur zufließen, er aber auch die Suchkosten bzw. Testkosten trägt.

wohl die verhaltensabhängige Lohnzahlung als auch die Hinterlegung eines Pfands ins Leere.

Gerade diese notwendige Informationsbeschaffung ist aber mit Problemen verbunden. Warum sollte sich der einzelne Bürger darüber informieren, wie sich der Politiker im Amt verhalten hat? Eine solche Informationsbeschaffung ist für ihn mit Kosten verbunden. Führt die Informationsbeschaffung dazu, dass dem Delegierten illegale Handlungen nachgewiesen werden, so profitieren jedoch alle Bürger durch die Einbehaltung des Pfands bzw. die Nichtauszahlung des Bonus. Die individuelle Informationssuche verbindet sich insofern mit den typischen Anreizproblemen eines öffentlichen Gutes. Im Entdeckungsfall kommt der Nutzen allen Bürgern zu gleichen Teilen⁵¹ zugute; den Informationsaufwand und die Informationskosten trägt jedoch der einzelne Bürger. Die Nutzengewinne individueller Informationsbeschaffung werden sozialisiert und fließen auch den Bürgern und Wählern zu, die keine Informationssuchkosten aufgewendet haben. Die Gesamtsituation stellt sich insofern als die eines Gefangenendilemmas dar. Die individuell rationale Strategie, sich nicht zu informieren, läuft der kollektiv rationalen Strategie zuwider. Das individuell rationale Trittbrettfahren der einzelnen Wähler unterminiert die Wirksamkeit der vorgestellten Instrumente und kann zu einer Verschärfung des Negativausleseproblems beitragen.

Die Selbstinformation der Bürger verbindet sich nicht nur mit einem Trittbrettfahrerproblem, sondern wird auch durch die zum Teil hohen fachlichen Anforderungen für eine Feststellung und Überprüfung von Regelübertritten bei der politischen Amtsausübung verteuert. Aus diesem Grund werden ja auch Entscheidungen delegiert, da hierdurch die Vorteile der Arbeitsteilung und Spezialisierung genutzt werden können. Gerade aber dieser Informationsvorsprung des gewählten Vertreters durch die Spezialisierung erschwert die Überprüfung seiner Aktivitäten durch die Bürger. Um das dargestellte Problem der Informationsextraktion durch die Bürger zu lösen, bedarf es sowohl Institutionen, die zur Senkung der Informationskosten beitragen, als auch Mechanismen, die das individuell rationale Trittbrettfahren erschweren. So können z.B. unabhängige Medien oder aus Steuern finanzierte Institutionen wie Rechnungshöfe oder Untersuchungsausschüsse dazu beitragen, wichtige transaktionsrelevante Informationen über die Amtsführung von Politikern zu erlangen und diese den Bürgern kostengünstig zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus generiert auch der Wettbewerb um politische Ämter (z.B. durch Oppositionsarbeit) ein Entdeckungsverfahren, welches nicht nur zur Auffindung neuer Handlungsoptionen, sondern auch zur kritischen Überwachung aktueller und vergangener Handlungen beiträgt.

⁵¹ Wir hatten angenommen, dass alle Bürger aus der Delegation den gleichen Nutzen ziehen.

4.2 Rahmenbedingungen für die institutionellen Maßnahmen zur Einschränkung von Korruption

Damit das Problem des Marktversagens mittels der vorgestellten Strategien begrenzt werden kann, müssen die zwischen den Bürgern und dem Delegierten geschlossenen Verträge auch durchsetzbar sein. So muss vereinbart werden, welche Entscheidungen der Politiker den Bürgern für welche Zeitdauer abnehmen soll, sowie, wo die Grenzen seiner Entscheidungsgewalt liegen. Darüber hinaus muss der Politiker darauf vertrauen können, dass er - bei regelkonformem Verhalten - nach Ablauf der Amtsperiode den von den Bürgern zugesicherten Bonus erhält bzw. sein Pfand zurückerlangt. Ebenso dürfen die Bürger erwarten, dass korrupte Handlungen bei Aufdeckung zu einem sicheren Verlust des hinterlegten Pfandes für den Politiker führen. Um den Vertragspartnern das nötige Vertrauen in die Glaubwürdigkeit und Durchsetzbarkeit der geschlossenen Verträge zu einzuflößen, bedarf es geeigneter Regeln und einer externen Instanz, die Verletzungen jener Regeln sanktioniert⁵².

Als vergleichsweise problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang der Umstand, dass im hier betrachteten Fall Regeln gefordert sind, die die legislative Gewalt betreffen. Da ein gewählter Vertreter der Legislative kraft seines Amtes einfache Gesetze verändern kann, müssen die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen für den Wettbewerb um politische Ämter auf einer höheren Ebene verankert werden⁵³. Sonst wäre es möglich, dass beispielsweise Politiker ihre Amtsperioden verlängern oder andere Rahmenbedingungen zu ihren Gunsten verändern. Um die wechselseitigen Verpflichtungen zwischen den Bürgern und dem Politiker glaubhaft abzusichern, bedarf es deshalb institutioneller Arrangements, die wiederum nicht durch den Delegierten nach der Wahl verändert werden können. Diesem Anspruch genügen Regeln auf der konstitutionellen Ebene, die eine Änderung der Rahmenbedingungen durch die Repräsentanten in bestimmten Bereichen einschränken. Zu diesen konstitutionellen Regeln zählen unter anderem in der Verfassung verankerte, unabänderliche individuelle Grundrechte, die Prinzipien der Gewaltenteilung und des Rechts-

⁵² Existieren eine solche externe Sanktionsinstanz oder entsprechende Rahmenbedingungen nicht, leiden sowohl die Pfandhinterlegung als auch die Offerte eines Bonus nach Abschluss der Amtsperiode an Selbstbindungsproblemen. Wie SCHELLING (1976) gezeigt hat, ist die Selbstbindung durch interne Sanktionierung (z.B. schlechtes Gewissen) wenig glaubhaft und kann oft nur durch externe Sanktionierung, d.h. eine dritte Instanz umgangen werden. Vgl. auch RICHTER/ FURUBOTN (1999).

⁵³ Insbesondere vor dem Hintergrund, dass sich unter den Kandidaten - sowie später in politischen Ämtern - Bürger mit niedrigen moralischen Kosten befinden, ist die Umsetzung von Maßnahmen, die der Negativauslese auf dem Markt für Politiker begegnen können, auf der legislativen Ebene nicht problemfrei. Da die Bürger mit Korruptionsneigung sicherlich der Einführung von Instrumenten nicht zustimmen werden, die zu ihrer Aufdeckung führen und ihre Korruptionsrente schmälern, ist die Implementierung einiger Maßnahmen durch Gesetzesänderungen, die aus der Sicht der Bürger wünschenswert erscheinen, ab einem bestimmten Anteil von Bürgern mit Korruptionsneigung in politischen Entscheidungsgremien fraglich.

staates⁵⁴ sowie die Rechtswegegarantie⁵⁵. Beständen keine Regeln, die dem Verhalten der Delegierten Grenzen auferlegen, oder sind diese durch Vertreter manipulierbar, stünde den Delegierten ein umfangreiches Reservoir an Aktivitäten zur Verfügung, welches sie zur individuellen Bereicherung nutzen könnten. „Democracy may become its own Leviathan unless constitutional limits are imposed and enforced.“ BUCHANAN (1975:161).

Das Korruptionseinkommen ist im Fall unbeschränkter Macht hoch und macht die Ausübung eines politischen Amtes insbesondere für jene Personen attraktiv, die weniger Skrupel bei der individuellen Bereicherung unter Nutzung eines politischen Amtes verspüren. Zusammenfassend lässt sich sagen, dass Instrumente der Nachfrager bzw. Anbieter dem geschilderten Problem der Negativauslese begegnen können, das Funktionieren dieser Instrumente jedoch von der Existenz weiterer Regeln auf der konstitutionellen Ebene und deren glaubwürdiger Sanktionierung abhängt.

5. Ausblick und abschließende Überlegungen

Die Nutzung eines indirekten Demokratiemechanismus kann zu einem Delegationsproblem führen, denn es besteht die Möglichkeit, dass gewählte Politiker ihren Handlungs- und Entscheidungsspielraum eigennutzorientiert und zum Teil unter Verletzung bestehender Gesetze nießbrauchen. Eine solche Handlungsweise schmälert die Vorteile aus der Delegation für die Bürger. Unter der Bedingung, dass die Bürger bei der Wahl ihres Vertreters einem Mangel an spezifischen Informationen unterliegen und die Unterschiede der Kandidaten hinsichtlich deren moralischer Qualität nicht feststellen können, kann eine Verdrängung der Politiker mit hohen moralischen Kosten durch Bürger mit Korruptionsneigung stattfinden. In diesem Fall werden nicht nur einige wenige Politiker ihre diskretionären Handlungsspielräume missbrauchen, sondern vor allem jene Bürger Entscheidungspositionen besetzen, die schon vor der Wahl mit dem Zusatzeinkommen aus Korruptionszahlungen rechnen. Die eingangs getroffenen Annahmen sind zum Teil restriktiv, da verschiedene Instrumente existieren, die der angenommenen Homogenität der Kandidaten als auch dem sicheren Korruptionseinkommen entgegenwirken. So können verschiedene Instrumente der Nachfrager und Anbieter auf den Abbau der Informationsasymmetrien hinwirken. Damit die vorgestellten Instrumente ihre Wirkung entfalten können, bedarf es jedoch entsprechender ordnungspolitischer Rahmenbedingungen auf der konstitutionellen Ebene.

⁵⁴ Das Rechtsstaatsprinzip besagt, dass alle Bürger eines Staates sich den Regeln eben dieses Staates unterwerfen müssen – also auch die Vertreter des Volkes. Im Grundgesetz ist dieses Prinzip im Artikel 20 des GG verankert. Dieser (und der Artikel 1) können selbst mit 2/3 Mehrheit nicht geändert werden.

⁵⁵ Vgl. RICHTER/ FURUBOTN (1999:301), HOMANN (1987:57), NIENHAUS (1987:138).

Literaturverzeichnis

- AKERLOF, GEORGE A. (1970): The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, LXXXIV, S. 488- 500.
- ALCHIAN, A. (1987): Rent, in: *The New Palgrave - A Dictionary of Economics* hrsg. Eatwell, John, Milgate, Murray, Newmann, Peter, S. 141-143.
- BADEN, JOHN und BRUCE L. BENSON (1985): The Political Economy of Governmental Corruption: The Logic of Underground Government, in: *Journal of Legal Studies*, S. 391- 410.
- BARRO, ROBERT J. (1973): The Control of Politicians: An Economic Model, in: *Public Choice* 14, S. 19- 42.
- BECKER, GARY S. (1993): *Ökonomische Erklärung menschlichen Verhaltens*, Tübingen.
- BECKER, GARY S. und GEORGE J. STIGLER (1974): Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers, in: *Journal of Legal Studies* 3, S. 1- 18.
- BERNHOLZ, PETER und FRIEDRICH BREYER (1994): *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, Tübingen.
- BUCHANAN, JAMES M. (1975): *The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan*, Chicago.
- COLEMAN, JAMES S. (1979): *Macht und Gesellschaftsstruktur*, Tübingen.
- DARBY, MICHAEL R. und EDI KARNI (1973): Free Competition and the Amount of Fraud, in: *Journal of Law and Economics*, 8. Jg., Vol. 88, S. 67-88.
- DIETZ, MARKUS (1998): *Korruption: Eine institutionenökonomische Analyse*, Berlin.
- DOWNES, ANTHONY (1968): *Ökonomische Theorie der Demokratie*, Tübingen.
- HAUCAP, JUSTUS (1998): *Werbung und Marktorganisation*, Köln.
- HOMANN, KARL (1985): Legitimation und Verfassungsstaat - Vertragstheoretische Interpretation der Demokratie, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 4, S. 48- 72.
- HOPPMANN, ERICH (1967): Wettbewerb als Norm der Wettbewerbspolitik, in: *ORDO*, Nr. 16, S. 77- 94.
- KLEIN, B. und K. B. LEFFLER (1981): The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance, in: *Journal of Political Economy*, 89, S. 615- 641.

- MCCORMICK, ROBERT E. und ROBERT D. TOLLISON (1981): *Politicians, Legislation, and the Economy*, Massachusetts.
- NELSON, PHILLIP (1970): *Information and Consumer Behavior*, in: *Journal of Political Economy*, 78. Jg., S. 311-329.
- NIENHAUS, VOLKER (1987): *Konsens als praktische Entscheidungsregel*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, S. 137- 159.
- RICHTER, RUDOLF und EIRIK G. FURUBOTN (1999): *Neue Institutionenökonomik - Eine Einführung und kritische Würdigung*, Tübingen.
- SCHMIDT-TRENZ, HANS JÖRG (1996): *Die Logik kollektiven Handelns bei Delegation: das Organisationsdilemma der Verbände am Beispiel des Beitragszwangs bei den Industrie- und Handelskammern*, Tübingen.
- STIGLER, GERORGE J. (1961): *The Economics of Information*, in: *Journal of Political Economy*, 69, S. 213- 25.
- SCHELLING, THOMAS C. (1976): *The Strategy of Conflict*, Cambridge.
- SCHUMPETER, JOSEPH A. (1950/ 1993): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 7. erw. Auflage, übersetzt von Susanne Preiswerk, Tübingen.
- SCHWEIZER, URS (1993): *Politische Regeln als unvollständige Verträge: Ursache von Staatsversagen*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 13, S. 210-223.
- SPENCE, MICHAEL (1973): *Job Market Signaling*, in: *Quarterly Journal of Economics*, LXXXVII, S. 355- 74.
- VARIAN, HAL. R (1994): *Mikroökonomie*, 3.Aufl., München.
- WILLIAMSON, OLIVER E. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*, New York.
- WITT, ULRICH (1993): *Multiple Gleichgewichte und kritische Massen - das Problem der Verfassungsstreue*, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 12, S. 229-246.

IV. Mess- und Interpretationsprobleme bei der Verwendung des Bruttoinlandsprodukt als Leistungsfähigkeits- und Wohlfahrtsindikator

Sebastian Jaenichen und Torsten Steinrücken

1. Problemstellung

Die Frage nach dem Wohlstand¹ (Adam Smith) oder dem Gesamtreichtum (Friedrich Engels) von Nationen hat seit dem Aufkommen der Ökonomik als Wissenschaft das Interesse insbesondere derer auf sich gezogen, die diese Maßzahlen als zu beeinflussende Zielgröße verstehen. Dabei offenbart der in vielen Bereichen zu beobachtende Rückgriff auf das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP²) als Indikator für Wirtschaftskraft und kontributives Potenzial bei näherer Betrachtung einige Schwächen. Ein besonderes Anliegen dieses Beitrags ist es daher, die Eignung des BIP als Bemessungsgrundlage oder Maßstab für die Festlegung von horizontalen oder vertikalen Zahlungen zwischen Jurisdiktionen in einer Föderation in Frage zu stellen. Mehr noch als das Anknüpfen individueller Zwangsabgaben an den Leistungsfähigkeitsindikator Einkommen steht eine Herleitung von kollektiven Zwangsbeiträgen auf Basis der Maßzahl BIP vor erheblichen Legitimationsproblemen. Diese ergeben sich einerseits aus Messproblemen, andererseits aus fehlenden Ansätzen in den Finanzverfassungen von Föderalstaaten, ein zu versteuerndes Sozialprodukt zu definieren, bei dessen Ermittlung den Problemen des Indikators BIP Rechnung getragen wird.

Das BIP findet in unterschiedlicher Weise Verwendung: als theoretisches Konstrukt und Zielgröße in der ökonomischen Theoriebildung, als Leistungsfähigkeits- und Wohlfahrtsindikator und als Informations- und Prognoseinstrument. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf wird zudem für viele Maßnahmen, die

¹ „Graf im Bart, Ihr seid der Reichste; Euer Land trägt Edelstein.“ Aus der Hymne der Württemberger: „Preisend mit viel schönen Reden, Ihrer Länder Wert und Zahl, Saßen viele deutsche Fürsten, Einst zu Worms im Kaisersaal. Herrlich, sprach der Fürst von Sachsen, Ist mein Land und seine Macht, Silber hegen seine Berge Wohl in manchem tiefen Schacht. Seht mein Land in tüppger Fülle, Sprach der Kurfürst von dem Rhein, Goldne Saaten in den Tälern, Auf den Bergen edler Wein! Große Städte, reiche Kloster, Ludwig, Herr zu Bayern, sprach, Schaffen, daß mein Land den Euern Wohl nicht steht an Schätzen nach. Eberhard, der mit dem Barte, Württembergs geliebter Herr, Sprach: Mein Land hat kleine Städte, Trägt nicht Berge silberschwer; Doch ein Kleinod hält's verborgen: Daß in Wäldern noch so groß Ich mein Haupt kann kühnlich legen Jedem Untertan in Schoß. Und es rief der Herr von Sachsen, Der von Bayern, der vom Rhein: Graf im Bart, Ihr seid der Reichste; Euer Land trägt Edelstein.“

² Wenn im Folgenden vom BIP die Rede ist, wird regelmäßig auf das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf eines Landes abgestellt.

mehr als eine Gebietskörperschaft betreffen, als Maßstab für die Finanzierungs- beteiligung herangezogen. Sowohl auf europäischer als auch auf nationalstaat- licher Ebene ist dies zu beobachten³. So werden beispielsweise die Fördergebie- te der EU (Zielgebiete) anhand dieser Kennziffer abgegrenzt. Neben den tradi- tionellen und den Mehrwertsteuer-Eigenmitteln finanziert sich die EU durch Matrikularbeiträge der Mitgliedstaaten, die in Form von Bruttosozialprodukts- Eigenmitteln dem EU-Haushalt zufließen. Dieser Anteil wächst seit 1988 stetig und machte im Jahr 2000 die Hälfte des Gesamtbetrags der EU-Eigenmittel aus. Bei der Berechnung der Zwangsbeiträge, die eine Gruppe von EU-Bürgern für die von der EU produzierten Güter bereitzustellen hat, wird also das BIP als Bemessungsgrundlage herangezogen. Im deutschen Länderfinanzausgleich wird der Finanzbedarf der Länder durch ein durchschnittliches Steueraufkom- men determiniert, das seinerseits von solchen Indikatoren steuerlicher Lei- stungsfähigkeit abhängt, die auch bei der Messung des BIP der Länder herange- zogen werden. Auch auf Weltebene spielt das Nationalprodukt bei der Zumes- sung oder Erwartung von Finanzierungsbeiträgen beispielsweise bei der Soli- darhilfe in Hungerkrisen, Erdbebengebieten oder bei der Finanzierung von kriegerischen Interventionen eine im wahrsten Sinne des Wortes maßgebende Rolle. Ferner wird das BIP oder dessen Zuwachsrate als Maßzahl zur Bewer- tung verschiedener Wirtschaftspolitiken herangezogen, wobei die Güte der Wirtschaftspolitik als eng mit diesen Indikatoren korreliert angesehen wird. In diesem Zusammenhang wird es auch von Regierungs- oder Oppositionspoliti- kern in Wahlkämpfen als Qualitätsmaßstab für oder gegen die jeweilige Wirt- schaftspolitik ins Feld geführt.

In den oben genannten Verwendungsarten wird das Aggregat BIP häufig zu oberflächlich und wenig differenziert genutzt. Auf diese Oberflächlichkeit weist auch SEN (1997) hin. SEN (1997) erkennt in der Konzentration auf Indikatoren wie das Bruttoinlandsprodukt eine schwere Theorieschwäche, welche inhaltlich wenig über den tatsächlichen ökonomischen Entwicklungsstand eines Landes aussagt⁴. Neben den Problemen, die aggregierte Einkommensmesszahlen als Indikatoren von Wohlfahrt und wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit entfalten, muss die Eignung solcher Kenngrößen als Maßstab für die Wirtschaftspolitik in Zweifel gezogen werden. Ein niedriges Wirtschaftswachstum oder BIP pro

³ Neben den Strukturfonds gibt es seit 1993 einen Kohäsionsfond, aus dem Verkehrs- und Umweltinfrastrukturen in den Mitgliedstaaten finanziert werden, deren Bruttoinlandspro- dukt (BIP) pro Kopf weniger als 90 % desjenigen der Union beträgt (Spanien, Griechen- land, Irland, Portugal).

⁴ „Perhaps the most important thematic deficiency of traditional development economics is its concentration on national product, aggregate income and total supply of particular goods rather than on “entitlements” of people and capabilities these entitlements generate. Ultimately the process of economic development has to be concerned with what people can or cannot do, e.g. whether they can live long, escape avoidable morbidity, be well nour- ished, be able to read and write and communicate, take part in literacy and scientific pur- suits, and so forth. It has to do in Marx’ words with “replacing the domination of circum- stances and chance over individuals by the domination of individuals over chance and cir- cumstances.”” MARX, KARL und FRIEDRICH ENGELS (1846), so zitiert nach SEN (1997:497).

Kopf ist demnach kein hinreichender Grund für wirtschaftspolitischen Aktivismus. Insbesondere sollte eine Wachstumsschwäche nicht Anlass zum Ergreifen extensiver wachstumspolitischer Maßnahmen geben. 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 (beispielsweise durch 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 mehren bemüht ist, werden auch heute wieder spürbar, weswegen die Frage nach der Angemessenheit der Wachstumförderung 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.

Der vorliegende Beitrag widmet sich einer Zusammenfassung der in der Literatur zu findenden Zweifel an der Aussagekraft dieses makroökonomischen Indikators, fügt diesen weitere Hinweise auf Probleme hinzu, die die Nutzung des BIP als Wohlstands- und Leistungsfähigkeitsindikator mit sich bringt und zeigt an einigen aktuellen Beispielen die Fallstricke der vorbehaltslosen Verwendung dieser Maßzahl auf. Es ist sicherlich kein neuer Gedanke⁵, darauf zu verweisen, dass die Messung des BIP viele ökonomische Aktivitäten nicht berücksichtigt⁶. Zwar finden sich in vielen makroökonomischen Lehrbüchern Hinweise auf diese Unzulänglichkeit, jedoch existiert keine strukturierte Zusammenfassung dieser Einwände⁷. Außerdem wird in der wissenschaftlichen Diskussion kaum noch über die mit der Verwendung des BIP verbundenen Vorfragen und Fallstricke reflektiert. Der nachfolgende Text liefert nicht nur eine Strukturierung und Zusammenfassung bereits bekannter Argumente hin-

⁵ Vgl. beispielsweise OSBERG und SHARPE (2002) und dort angegebene Literatur.

⁶ So griff man bereits 1924 bei der Feststellung der Leistungsfähigkeit des besiegten Deutschlands nicht allein auf ein gesamtwirtschaftliches Aggregat zurück, sondern nutzte verschiedene Indikatoren der Leistungsfähigkeit. Im Dawes-Plan von 1924 wurde eine Annuität von 2,5 Mrd. Goldmark ohne Festsetzung der Gesamtschuld als Reparation festgelegt, die sich erhöhen sollte, sofern der Wohlstand in Deutschland anstiege. Der verwendete Wohlstandsindex enthielt u. a. Außenhandel, Haushaltsvolumen, Beförderungsvolumen der Eisenbahn, Verbrauch an Zucker, Tabak, Bier, Branntwein sowie den Kohleverbrauch pro Kopf.

⁷ Eine Ausnahme ist MAJER (1994). Er gibt in seinem Buch einen Überblick über die traditionellen Kritikpunkte an der Verwendung dieses makroökonomischen Aggregats.

sichtlich der Erfassung und Messung, sondern weist ferner auf bisher weitgehend unberücksichtigte Interpretationsprobleme hin.

2. Mess- und Erfassungsprobleme

2.1 Zur Definition des Bruttoinlandsprodukts

Das BIP bezeichnet den Wert aller Endprodukte und Dienstleistungen, die in einem Land oder einer Region innerhalb einer gegebenen Periode erstellt werden (vgl. DORNBUSCH und FISCHER (1995:33)). Es besteht aus dem zu Marktpreisen festgestellten Wert des in der laufenden Periode produzierten Outputs, wobei nur Endprodukte und Dienstleistungen in die Berechnung eingehen und keine Vorprodukte. In der Praxis werden die BIP-Daten nicht nur als Maß dafür benutzt, wie viel in einer Periode produziert worden ist, sondern auch als Wohlstandsmaß einer Volkswirtschaft. Die Erfassung der Wirtschaftskraft einer Region durch das BIP verbindet sich trotz der Möglichkeit einer Kaufkraftbereinigung mit unterschiedlichsten Vergleichs-, Erfassungs- und Interpretationsproblemen, die im Nachfolgenden besprochen werden.

2.2 Strom- vs. Bestandsgrößen

Das BIP ist ein Maß für das Einkommen und nicht für das Vermögen einer Region. So kann ein Land ein größeres Pro-Kopf-Einkommen aufweisen bei gleichzeitig niedrigerem Pro-Kopf-Vermögen. Richten sich Umverteilungsaktivitäten (wie in Europa) allein an einer Stromgröße wie dem BIP aus, dann kann eine solche Umverteilung die bestehenden Vermögensunterschiede konservieren. Ferner könnten bestimmte politische Aktivitäten, deren Wirkungen auf das Volkseinkommen sich erst in der Zukunft auszahlen, das gegenwärtige Einkommen mindern. Hier ist insbesondere an individuelle Einkommens- und Konsumverzichte zum Zwecke der Humankapitalinvestition zu denken. Studieren und Lernen sind nämlich keine im BIP erfassten Produktionsaktivitäten⁸, sie wirken sich gleichwohl auf das Einkommen in zukünftigen Perioden aus. Länder, deren Wirtschaftssystem ihren Bürgern stärkere Anreize zu Bildungsinvestitionen setzen, weisen demnach ein niedrigeres momentanes BIP aus als Vergleichsländer ohne diese Anreize. Eine Umverteilung zwischen den Ländern nach dem aktuellen BIP belohnt demnach jene Länder, die heute in Bildung investieren, einen hohen Humankapitalstock aufzubauen, der die messbare Leistungsfähigkeit dieser Länder erst in Zukunft erhöht⁹. Als Einkommensmaß

⁸ Vgl. OECD (1993:13).

⁹ In einer intertemporalen Betrachtungsweise verliert dieses Argument an Gewicht, da ein Land, welches in der ersten Periode geringere Zahlungen durch höhere Investitionen in Humankapital leistete, in nachfolgenden Perioden aufgrund der dann höheren Leistungsfähigkeit höhere Zahlungen leisten muss.

vernachlässigt das BIP die Vermögensseite einer Volkswirtschaft, was bedeutet, dass Vermögensverluste die beispielsweise durch Naturkatastrophen eintreten, nicht abgebildet werden. Gleichzeitig erhöhen aber Maßnahmen zur Beseitigung von Schäden das BIP¹⁰.

2.3 Unentgeltliche, illegale oder nicht beobachtbare Transaktionen

Per Definition werden im BIP nur Transaktionen erfasst, denen ein marktlicher Leistungsaustausch zugrunde liegt, der bilanziell erfasst und mit einem Marktpreis pekuniär bewertet wurde. Aufgrund der Erfassungs- und Bewertungsproblematik bleiben bei der Berechnung des BIP eine Vielzahl von Transaktionen unberücksichtigt. Das vielleicht bekannteste und in der gesamten Lehrbuchliteratur erwähnte Beispiel hierfür ist die Schattenwirtschaft. Mit schattenwirtschaftlichen Aktivitäten sind nicht nur illegale und mit dem Ziel der Steuervermeidung vollzogene Austauschbeziehungen angesprochen, sondern auch eine Vielzahl von völlig legalen wertschöpfenden Handlungen, wie Haushaltsproduktion (Heimwerken, Betreuung und Pflege) oder nicht-kommerzielle Tauschakte (z. B. Nachbarschaftshilfe, Trinkgeld, Schenkungen)¹¹. Die Existenz dieser Wirtschaftsbereiche wäre unproblematisch für die Nutzung des BIP als Leistungsfähigkeitsindikator, wenn diese Aktivitäten in allen Ländern den gleichen Anteil an der Gesamtwirtschaft aufwiesen. Doch dies ist nicht zu vermuten und aus folgendem Grund eher unwahrscheinlich: Nichtmonetäre Tauschakte hängen ihrem Umfang nach von der durchschnittlichen steuerlichen Abgabenlast ab, da Steuern in allen Ländern zwangsläufig an monetären Größen ansetzen. Mit steigender steuerlicher Abgabenlast erhöht sich nun die monetäre Tauschakte verdrängende Wirkung von Steuern. Dies gilt sowohl für Güter- als auch für Faktortausch. Daher ist davon auszugehen, dass in Ländern mit höherer Abgabenlast das Verhältnis von monetären zu nichtmonetären Transaktionen kleiner ist, als in Ländern, in denen die Nutzung von Geld als Tauschmittel in geringerem Maße ökonomisch verdrängt wird.

Wenig überraschend und von der angesprochenen Lehrbuchliteratur weitgehend konzediert sind sowohl systematische Differenzen im Bereich illegaler Aktivitäten als auch deutliche Unterschiede auf dem Gebiet legaler Schattenaktivitäten. Neben diesen bekannten Unterschieden existiert aber auch eine Vielzahl von Transaktionen die nicht direkt ins Auge fallen, aber dennoch die Höhe des ermittelten BIP beeinflussen. Zwei in diesem Zusammenhang interessante Beispiele werden im Folgenden etwas genauer erläutert: (1) die Nutzung der Internetverkaufsplattform eBay und (2) die Entscheidung über die Verwendung des Betriebssystems Linux oder Windows.

¹⁰ Vgl. HEINEMANN (2004:6).

¹¹ Vgl. für einen Überblick für solche Transaktionen die nicht in gemessene BIP eingehen CARSON (1984). Gerade in Entwicklungsländern findet die Nahrungsmittelversorgung im Haushaltsbereich statt und wird daher nicht im BIP erfasst. Die sehr niedrigen Niveaus der BIP in Entwicklungsländern unterschätzen demnach den erzeugten Mehrwert dieser Volkswirtschaften.

(1) Verkäufe von Gütern und Diensten zwischen nichtgewerblichen Akteuren werden generell durch das Aggregat des Bruttoinlandsprodukts nicht erfasst. Gleichwohl führen auch solche Tauschhandlungen zwischen Privatpersonen zu Wohlfahrtssteigerungen. In den vergangenen Jahren hat der Erfolg der Internethandelsplattform eBay und die hiermit verbundene Absenkung der Transaktionskosten dazu geführt, dass eine größere Anzahl an Transaktionen das Kriterium der Paretorelevanz erfüllen, d.h. mehr Tauschakte generieren nach Abzug der Transaktionskosten Vorteile für die beteiligten Tauschpartner¹². Insbesondere in Ländern, in denen diese elektronische Tauschbörse reüssiert hat, dürfte die reale Wohlfahrt relativ zu solchen Ländern gestiegen sein, in denen der private Internetausichhandel sich weniger verbreitet hat¹³. Dieselbe Argumentation lässt sich auf den privaten Tausch von Software, insbesondere Unterhaltungssoftware, über das Internet extendieren. In der Praxis dürften in solchen Regionen, in denen eBay besonders verbreitet ist, auch peer-to-peer-Tauschbörsen für Software und Daten überdurchschnittlich erfolgreich sein. Auch hier mehrt das Internet die Zahl paretorelevanter Tauschmöglichkeiten und mithin die Konsumentenwohlfahrt, gleichwohl wird dieser Nutzenzuwachs durch die neuen Tauschmöglichkeiten nicht oder nur teilweise im BIP erfasst.

(2) Nichtpekuniäre Tauschakte erhöhen ebenso die Divergenz zwischen realer und qua BIP gemessener Wohlfahrt. Ein augenfälliges Beispiel für diesen Umstand ist die unterschiedliche Distribution zweier bekannter Betriebssysteme: Linux und Windows. Während beim Erwerb des Betriebssystems Windows (Microsoft) Zahlungen erforderlich sind, die „wohlfahrtsmehrend“ in das BIP eingehen, ist Open-Source-Software Linux kostenlos verfügbar. Ein Wechsel von Windows auf Linux, wie ihn die bayerische Landeshauptstadt München in ihrer Administration jüngst vollzog, beeinflusst demnach auch die Größe des gemessenen BIP. Nach der derzeitigen Fassung des Europäischen Systems Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 1995) werden Softwareinvestitionen sowohl privater Wirtschaftseinheiten als auch des staatlichen Sektors den Bruttoanlageinvestitionen zugerechnet. Obwohl die Umstellung auf eine kostenlos nutzbare Software (z.B. open-source-Software, oder freeware) die Leistungsfähigkeit oder die Wohlfahrt eines Landes nicht negativ beeinflusst (wahrscheinlich wird die Wohlfahrt eher erhöht), vermindert sich das durch die VGR ermittelte BIP aufgrund der erwähnten Erfassungsprobleme. Der von einigen Unternehmen und Kommunen (z.B. in München) vollzogene Wechsel von Microsoft auf Linux Nutzung senkt demnach die durch das BIP ausgewiesene Wohlfahrt in der BRD. Sofern diese unentgeltliche Distribution von Software in unterschiedlichem Umfang in den einzelnen Ländern stattfindet, erge-

¹² Vgl. zum Kriterium der Paretorelevanz WEGEHENKEL (1991).

¹³ Während die Nutzensteigerungen der privaten Nutzer durch die vermehrten Tauschakte über die Internetplattform nicht im BIP erfasst werden, geht die Wertschöpfung der Plattform (z.B. ebay) durchaus wohlfahrtsmehrend in das BIP ein.

ben sich ähnliche Wirkungen wie beim Schutz bzw. der Missachtung von Eigentumsrechten. Mit diesem Argument wird auch einsichtig, dass in jenen Regionen, in denen geistige Eigentumsrechte nicht geschützt werden und beispielsweise Softwareprodukte von Unternehmen kostenlos und sanktionsfrei kopiert und verwendet werden, das offiziell ausgewiesene BIP relativ zu den Rechte schützenden Regionen überzeichnet ist. Die vorgenannten Argumente liefern einen weiteren grundsätzlichen Einwand gegen die vorbehaltlose Nutzung des BIP als Vergleichsmaßstab für die Leistungsfähigkeit und die Wohlfahrt verschiedener Länder.

Die Tatsache, dass die Zahlen für das BIP zudem aus den Steuerunterlagen erhoben werden, gibt Anlass an der Qualität der Daten zu zweifeln (BURDA und WYPLOSZ (2001:24)). Dies bedeutet, dass die Steuerehrlichkeit der Bürger Einfluss auf die Höhe des ausgewiesenen BIP nimmt. In Ländern mit unterdurchschnittlich steuerehrlichen Zensiten ist das BIP allein aus diesem Grund unterzeichnet.

2.4 Goods and Bads

Manche Aktivitäten, die zum BIP beitragen, sind in Wirklichkeit ein Ressourcenverbrauch oder sie enthalten so genannte ‚Bads‘ wie Verbrechen oder Risiken für die nationale Sicherheit. Dies veranschaulicht folgendes Beispiel: Obwohl das Sicherheitsniveau in Israel eher niedriger als in den Vergleichsländern ist, erhöhen die beträchtlichen Aufwendungen des Staates Israel für die Bereitstellung des Gutes Sicherheit das israelische BIP¹⁴. Andererseits mag es auch Regionen geben, in denen ‚Goods‘ die Sozialproduktsmessung verzerren bzw. unterzeichnen. Bei Goods handelt es sich um in der Sozialproduktsmessung nicht berücksichtigte, aber dennoch wohlfahrtsmehrende Aktivitäten. Diese zeigen sich unter anderem dort, wo die Neigung zur Bereitstellung von nutzen- und wohlfahrtstiftenden Aktivitäten (beispielsweise verschiedenste Humandienstleistungen) stärker ausgeprägt ist, so dass sie weitaus freizügiger und damit kostengünstiger erfolgen. Hierzu zählen unter anderem die Altenpflege innerhalb der Familie oder auch die Erbringung von unentgeltlichen Dienstleistungen zur sexuellen Befriedigung. In diesen Fällen ist ein marktlicher Einkauf der Leistungen entbehrlich. In anderen Ländern hingegen können für dieselben Bedürfnisbefriedigungen Geldzahlungen erforderlich sein, die zumindest teilweise im BIP ihren Niederschlag finden und damit zu einem höheren Wohlfahrtsausweis führen.

Viele wirtschaftliche Aktivitäten senden externe Effekte aus, die definitionsgemäß keinen Niederschlag in der Sozialproduktsmessung finden. So ist der Verbrauch von Umweltressourcen ein negativer externer Effekt, welcher keine Berücksichtigung im BIP findet. Umweltschäden und Umweltschutzaktivitäten

¹⁴ Dies gilt insbesondere, wenn man berücksichtigt, dass ein beträchtlicher Anteil der israelischen Sicherheitsaufwendungen durch ausländische Militärhilfe erfolgt.

werden in unterschiedlicher Weise bei der Ermittlung des BIP erfasst. Während Aufwendungen zur Schadensbeseitigung (z. B. Umweltschutzmaßnahmen) BIP-erhöhend verbucht werden, wird der eigentliche Schaden nicht erfasst¹⁵. Ein Vergleich der BIP zweier Länder erlangt demnach nur dann Aussagekraft, wenn der Saldo aus positiven und negativen externen Effekten wirtschaftlicher Aktivität in beiden Ländern die gleiche Höhe aufweist.

Analog verhält es sich mit der Aussagekraft eines Ländervergleichs, wenn der Blick auf den Morbiditätsindex gerichtet wird. Eine ausgeprägte Krankheitsneigung führt zu anteilig höheren Ausgaben für Gesundheitsdienstleistungen, die allerdings nur eine Kompensation für ein ‚Bad‘ (Kränklichkeit) darstellen. Hohe anteilige Gesundheitsausgaben bedeuten, wenn diese rein kompensatorischen Charakter besitzen, eine Überzeichnung der qua BIP gemessenen Leistungsfähigkeit¹⁶. Dementsprechend kann in einem Land, welches mit unterdurchschnittlichem Ressourcenaufwand das gleiche Gesundheitsniveau hervorbringt, dass BIP als unterzeichnet gelten.

2.5 Zur Kaufkraftbereinigung des BIP

Nachdem wir gesehen haben, dass die Ermittlung des BIP mit verschiedensten Erfassungsproblemen konfrontiert ist, soll im Folgenden gezeigt werden, dass auch die Berücksichtigung von Kaufkraftunterschieden weitere Verzerrungen hervorrufen kann. Die Verlässlichkeit der Kaufkraftbereinigung hängt entscheidend von der Qualität der Datensammlung ab. Diese Qualität ist nicht zuletzt abhängig von kulturellen Eigenheiten bei der Findung des tatsächlich zu zahlenden Marktpreises. Ausgeprägte Preisdiskriminierung behindert und standardisierte Preise begünstigen eine rationale Ermittlung eines regionalen Preisindizes. Aber auch ein standardisiertes und transparentes Preissystem schützt nicht vor einer systematischen Abweichung zwischen der anhand des BIP ermittelten und der tatsächlichen Wirtschaftskraft. So lassen die durchaus transparenten und standardisierten Preise in Zentralverwaltungswirtschaften nur scheinbar eine präzise Erfassung nationaler Wirtschaftskraft zu. Beispielsweise hat sich die DDR seit den 70er Jahren zu den zehn führenden Wirtschaftsnationen der Erde gezählt, dies auch im Zuge der veröffentlichten Sozialproduktkennziffern „nachgewiesen“, jedoch hat allerspätestens die Entwick-

¹⁵ Es scheint, als würden sich insbesondere die aggregierten Schäden des Straßenverkehrs und möglicherweise Unfallschäden im Allgemeinen antizyklisch verhalten. Die Verkehrsunfallstatistik zeigt für das Jahr 2004, in dem die deutsche Volkswirtschaft nur mäßig gewachsen ist, einen überdurchschnittlich Starke Rückgang der Verkehrstoten und der allgemeinen Unfallzahlen. Sollte hier ein systematischer Zusammenhang bestehen, implizierte dieser eine Überzeichnung der realen Einkommensänderungen durch das BIP-Wachstum.

¹⁶ Gleiches gilt auch für die so genannte Wellness-Industrie, da auch diese nach Ansicht der Autoren kompensatorischen Charakter hat. Sie ist Ausgleich für Stress und Hektik, die bei BIP mehrenden Aktivitäten als Nebenprodukt (Bad) entsteht.

lung nach der Wiedervereinigung den Luftschlosscharakter der angegebenen Werte offenbart.

Auch zwischen marktwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften sind solche Unterschiede in der Kaufkraftbereinigung des BIP zu beobachten. So verweist MAGNIEN (2002) auf signifikante Unterschiede zwischen den von EUROSTAT und den nationalen Statistikämtern erhobenen Daten. Beispielsweise ergeben sich für Länder wie Deutschland, Dänemark und Niederlande bei nationaler Datenerhebung relative Wachstumszahlen die deutlich unter denen liegen, die sich bei einem in Purchase Power Standards (EUROSTAT) gemessenen GDP ergäben. Im Unterschied hierzu finden sich bei Ländern wie Frankreich, UK, Belgien und Irland negative Differenzen zwischen europäischer und nationaler Ermittlung. Daraus ergeben sich signifikante Über- oder Unterzeichnungen der Wachstumsraten in den einzelnen Ländern. So variieren die nationalen Angaben bei der Bewertung der Preise für staatliche Infrastrukturprojekte deutlich zwischen den Ländern¹⁷. Auch der jüngste Skandal um die geschönten Defizitzahlen Griechenlands zeigt, dass die BIP-Zahlen der einzelnen Nationalstaaten nicht ohne weiteres vergleichbar sind. Jahrelang ist es dem Europäischen Statistikamt und der Europäischen Kommission nicht aufgefallen, dass die gemeldeten Zahlen Griechenlands nicht den tatsächlichen und nach einheitlichen europäischen Standards zu ermittelnden Werten entsprachen¹⁸.

3. Interpretationsprobleme

3.1 Probleme der einkommenskommensbasierten Wohlfahrtsmessung

Dass alle Versuche einer Sozialproduktmessung auf einer Aggregation des in Tauschakten offenbarten Wertes der in einer Berichtsperiode in einem Land produzierten Güter beruhen, ist nicht nur deshalb diskussionswürdig, weil nicht alle Tauschakte erfasst werden und zwischen verschiedenen Regionen Unterschiede im Anteil der bei der Sozialproduktmessung berücksichtigten Tauschakte an der Gesamtzahl von Tauschhandlungen bestehen. Ein nicht minder grundsätzlicher Einwand gibt zu bedenken, dass das erfasste Wertprodukt (Umsatz) einer Tauschhandlung nicht oder bestenfalls schwach korreliert ist mit der im Wege des Tauschs generierten Wohlfahrt. Dabei sei unter Wohlfahrt der den Tauschparteien als Differenz aus ihrer Leistung und der erzielten Gegenleistung verbleibende Nutzengewinn, also ihre ökonomische Rente, verstanden. Diese Nutzengewinne sind nicht beobachtbar, geschweige denn messbar. Während der bei einem Tausch erzielte Umsatz (das Wertprodukt aus Gleichgewichtspreis und Gleichgewichtsmenge) beobachtet werden kann und die Summe aller Umsätze abzüglich aller geltend gemachten Kosten als Sozialprodukt ausgewiesen wird, bleibt der Nutzengewinn der Tauschparteien (die

¹⁷ So variiert der Preis einer asphaltierten Straße zwischen den Mitgliedsstaaten um den Faktor eins bis drei. Vgl. MAGNIEN (2002:6 f.).

¹⁸ Vgl. Halusa (2004).

Konsumentenrente) verschleiert. Aus mikroökonomischer Sicht hängt die Höhe des Nutzengewinns durch Tausch allein von der Angebots-¹⁹ und Nachfrageelastizität ab. Zwar ist nicht ausgeschlossen, dass die Zahlungsbereitschaft eines Haushalts für andere als die umgesetzte Menge durch ökonometrische Verfahren approximiert werden könnte. Auch ließen sich Versuche denken, die „wahre“ Kostenfunktion für die Herstellung eines bestimmten Gutes zu schätzen. Da solche Annäherungen an das Problem, die ökonomischen Nutzengewinne erfassbar zu machen, jedoch schon bei einzelnen Tauschhandlungen vor konzeptionellen Problemen stehen und enorme Kosten verursachen, ist die Erfassung der Nutzengewinne, die die in einer Volkswirtschaft als Ganzes getätigten Tauschhandlungen stiften, unmöglich. Allerdings ist es nicht völlig ausgeschlossen, Indikatoren zu entwickeln, die gleichsam als Proxy für die verborgene Nutzenstiftung des wirtschaftlichen Handelns in einer Volkswirtschaft dienen können. Die bekannten Indikatoren, die unter Umständen eine Interpretation als Wohlfahrtsmaß erlauben, besitzen nun ihrerseits solche Schwächen, dass ihre Verwertung als Leistungsfähigkeitsindikator unmöglich ist. Es lässt sich weder auf Basis der allgemeinen Lebenserwartung, noch auf Basis der durchschnittlichen Körpergröße²⁰ oder im Wege irgendeines Happiness-Index die Fähigkeit eines einzelnen oder einer Gruppe ermesen, ein Opfer zur Finanzierung eines Kollektivgutes zu erbringen, da die Rente bzw. Wohlfahrt eine subjektive Größe ist, die objektiv nicht feststellbar ist. Die folgenden Abschnitte widmen sich nun einer Synopsis mikro- und makroökonomischer Konkretisierungen des beschriebenen Interpretationsproblems einkommensbasierter Maßzahlen für die Wohlfahrt eines Landes.

3.2 Demografische Lasten

Die vorangegangenen Überlegungen lassen sich auch auf Unterschiede in den Belastungswirkungen durch die Bevölkerungsstruktur anwenden. Wiederum verschleiert die Konzentration auf das BIP die tatsächliche wirtschaftliche Leistungsfähigkeit beim Vergleich verschiedener Volkswirtschaften. Da sowohl Kinder als auch Senioren keine Produktionsaktivitäten entfalten und auch das Konsumniveau dieser Bevölkerungsgruppen unter dem Erwerbstätiger liegt, weisen Länder, deren Bevölkerungsstruktur ihnen hohe demografische Lasten auferlegt (Aufzucht von Kindern und Versorgung von Rentnern, Behinderte, Kriegsversehrte,...) ein unterzeichnetes BIP aus. Gleiches lässt sich auch für die Versorgungslast sagen, die inaktive, aber erwerbsfähige Bevölkerungsteile (Arbeitslose, Kranke) hervorrufen. Zeigen zwei Volkswirtschaften gleiche Pro-Kopf-Einkommen aber unterschiedliche demografische Strukturen, so kann c. p. jene Volkswirtschaft als die leistungsfähigere gelten, die die höheren Lasten trägt. Die anteilig geringere produktive Bevölkerungsgruppe erbringt je Er-

¹⁹ Die Produzentenrente unterscheidet sich bekanntlich deshalb vom steuerlichen Gewinn, weil der Lohn der Unternehmertätigkeit und kalkulatorische Kapitalkosten von letzterem abgezogen werden müssten um erstere zu ermitteln.

²⁰ Vgl. u. a. KOMLOS und KRIWY (2003), BOGIN (1999).

werbstätigen einen höheren Output und ein Wegfall der Belastungen würde diese höhere Leistungsfähigkeit offenbaren.

3.3 Arbeitszeiten, Arbeitsleid und Einkommenssicherheit

Als Indikator wirtschaftlichen Wohlstandes zählen nicht nur Einkommen und Vermögen, sondern auch der Konsum an Freizeit. Letzterer kann nur indirekt über die Arbeitszeit bestimmt werden. Hinsichtlich dieser Kennziffer gibt es deutliche und persistierende Unterschiede zwischen verschiedenen Volkswirtschaften. Zieht man das BIP pro Kopf als ein Maß für die Leistungsfähigkeit eines Landes heran, ist der Blick auf den Freizeitkonsum als Leistungsfähigkeitsindikator definitionsgemäß verstellt. Wiederum lässt sich trivialerweise folgern, dass das BIP nur unzureichend geeignet erscheint, die wahre Wirtschaftskraft einer Region zu erfassen und zu reflektieren. Demnach führt nicht nur die Existenz einer breiten nicht erwerbstätigen Bevölkerungsschicht, sondern auch die Nichtausschöpfung der möglichen Arbeitszeit durch die Erwerbstätigen zu einem relativ unterzeichneten Ausweis der Leistungsfähigkeit durch das BIP. Das BIP kann auch dann die wahre Leistungsfähigkeit unterzeichnen, wenn die Produktionsaktivitäten in einer Volkswirtschaft den Trägern des Produktionsfaktors Arbeit ein überdurchschnittliches Arbeitsleid aufbürden²¹. Der beste Indikator spiegelt - solange er letztlich nur das monetäre Einkommen erfasst - nur einen schmalen Ausschnitt der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Realität wieder. Auch wenn in den letzten Jahren das BIP von Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern eher langsam wächst, ist hierbei zu berücksichtigen, dass diese Leistung mit weniger Arbeit erwirtschaftet wurde. Deutschland hat es sich gegönnt, Wachstumspotential nicht in höheren Output, sondern in mehr Freizeit umzusetzen²². Auch wenn es wünschenswert erscheint, bei der Bestimmung individueller und kollektiver Leistungsfähigkeit auch immaterielle Einkommenselemente, wie den Eigenverbrauch an Freizeit zu berücksichtigen, so stehen einer solchen Einbeziehung des Freizeitkonsums verschiedene praktische Probleme entgegen. Diese Erfassungsprobleme werden schon bei der Individualbesteuerung nach dem Leistungsfähigkeitsprinzip offenbar, zeigen sich aber insbesondere bei der Ermittlung kollektiver Leistungsfähigkeit. Die Wertschätzung von Freizeit variiert zwischen den Gesellschaftsmitgliedern. Während Beschäftigte dem Konsum an Freizeit sehr schätzen²³, würden (unfreiwillig) Arbeitslose gern auf Freizeit zugunsten von Arbeitszeit

²¹ So wird eine überdurchschnittliche Intensität des Einsatzes des Produktionsfaktors Kapital bei der Erfassung des BIP berücksichtigt (aggregierte Abschreibungen). Jedoch findet der Verschleiß des Produktionsfaktors Arbeit keine Berücksichtigung. Im Gegenteil erhöhen etwaige Gesundheitspflegeausgaben das BIP.

²² Vgl. DAUDERSTÄDT (2003:4).

²³ So zeigen gerade die Reaktionen auf die Ankündigungen von Feiertagsstreichungen, dass Freizeit bei Beschäftigten sehr wohl als Bestandteil der Wohlfahrt definiert wird. 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“.

verzichten²⁴. Die Bewertung von Freizeit bei der Berechnung des Wohlfahrtsniveaus ist sicherlich schwierig²⁵. Bei der Verwendung des BIP als Leistungsfähigkeits- und Wohlfahrtsmaßstab sollte aber das unterschiedliche Ausmaß an Freizeit in den einzelnen Ländern berücksichtigt werden.

Ein Ländervergleich auf Basis aggregierter Einkommen kann auch wegen unterschiedlicher Stabilität des Einkommensstroms aus dem Verkauf von Produktionsfaktoren irreführend sein. In vielen europäischen Ländern existieren gesetzliche oder tarifvertragliche Schranken für ein spontanes Aufkündigen von Beschäftigungsverträgen. Die so gewonnene Einkommenssicherheit stiftet den Bewohnern dieser Länder einen erheblichen, monetär nicht erfassbaren Nutzenzuwachs. Gleichzeitig bedeuten Beschäftigungsgarantien, dass Arbeitgeber, die mit einer schwankende Nachfrage nach ihren Erzeugnissen umgehen müssen, eine Risikoprämie für den Fall der Unterauslastung in Form niedrigerer Bezüge von ihren Angestellten verlangen. Der Nutzengewinn aus der Beschäftigungssicherheit entspricht mindestens der Höhe dieses Einkommensverzichts. Auch Kapitaleinkommen unterliegen Schwankungs- und Ausfallrisiken. Dabei bedeutet eine höhere Sicherheit im Regelfall ein geringeres Einkommen. Dies ist für den Ländervergleich insofern erheblich als das geringere Einkommen den gleichen Nutzen stiften könnte und bei gleicher Risikoneigung auch stiftet, wie ein höheres Einkommen, dessen Eintrittswahrscheinlichkeit stärker um den Erwartungswert schwankt. Ein nicht risikobereinigter Vergleich von aggregierten Kapitaleinkommen in zwei Ländern ist daher nur dann sinnvoll, wenn das Gesamtportfeuille an Investitionsprojekten in den zwei verglichenen Volkswirtschaften eine hinreichend ähnliche Risikostruktur aufweist.

3.4 Wettbewerbsintensität

Die voran stehenden Erörterungen zur Rolle des Freizeitkonsums bei der Erfassung der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft durch das BIP geben Anlass, auch die Intensität von Arbeitsprozessen zum Bestandteil einer Leistungsfähigkeitsmessung zu machen, deren Anspruch es ist, die „wahre“ Leistungsfähigkeit abzubilden. Um diesem Ziel näher zu kommen sei die Intensität des wirtschaftlichen Wettbewerbs als beobachtbares Proxy für die Intensität des Arbeitseinsatzes gewählt. Wiederum sei das Problem durch einen Vergleich zweier Länder illustriert, deren Per-capita-BIP gleich sei, die sich jedoch hinsichtlich der vorherrschenden Marktstrukturen in den einzelnen Branchen unterschei-

²⁴ Die Ergebnisse der empirischen Glücksforschung weisen darauf hin, dass Arbeitslosigkeit die Zufriedenheit mit dem eigenen Leben erheblich mindert. So finden DI TELLA, MACCULLOCH und OSWALD (2001), dass die Erhöhung der Arbeitslosigkeit um einen Prozentpunkt zu einer alle Gesellschaftsmitglieder betreffenden, aber unterschiedlich intensiven Reduktion des Wohlbefindens führt. Das Wohlbefinden der Arbeitslosen reduziert sich hierbei - um 0.33 Indexpunkte während bei der allgemeinen Bevölkerung das Wohlbefinden um 0.028 Indexpunkte sinkt.

²⁵ So wurde bereits in einer frühen Arbeit von NORDHAUS und TOBIN (1972) zur ökonomischen Wohlfahrtsmessung die zu hohe Bewertung der Freizeit von Arbeitslosen bei der Berechnung des Wohlfahrtsniveaus kritisiert.

den. Überwiegen in einem der Länder monopolistische Marktstrukturen in den verschiedenen Produktionszweigen während dessen selbige Branchen in dem anderen Land wettbewerblich organisiert sind, kann von einer höheren Leistungsfähigkeit und mithin einem unterzeichneten BIP im Land der Monopole gesprochen werden. Durch ordnungspolitische Maßnahmen, die darauf abzielen, diese Monopolstrukturen zu zerschlagen, könnte eine Steigerung der Gesamtwohlfahrt oder wie es Friedrich Engels ausdrücken würde des Gesamt reichturns²⁶ erreicht werden. Dies liegt wie oben angedeutet an der Tendenz zu statischen und dynamischen Ineffizienzen in vor Wettbewerb geschützten Märkten. Die gleiche Überlegung, in deren Folge eine verminderte Wettbewerbsintensität bei sonst gleicher Outputleistung einer Volkswirtschaft auf eine höhere Leistungsfähigkeit hinweist, lässt sich auf jedwede Form eines ceteris paribus verminderten Wettbewerbsdrucks (z. B. Kartelle²⁷, Marktzugangsbarrieren) ausweiten.

3.5 Außenverflechtung

Weiterhin lässt eine geringere Außenverflechtung einer Volkswirtschaft bei sonst gleicher Outputleistung und Größe des Landes auf eine nominell höhere Leistungsfähigkeit schließen, denn die klassische Außenwirtschaftstheorie zeigt, dass die Aufnahme von Handelsbeziehungen zu einem Anstieg der Wohlfahrt der beteiligten Länder führt²⁸. Eine Volkswirtschaft, die mit geringer Außenhandelsverflechtung oder politisch gewollter Autarkie die selbe Outputleistung hervorbringt, wie eine hochverflochtene Volkswirtschaft, ist wiederum als potentiell leistungsfähiger einzustufen, da durch eine Teilnahme am internationalen Handel und der Ausnutzung absoluter oder komparativer Vorteile ihr Bruttoinlandsprodukt anstiege. Der ökonomische Vorteil der Autarkie, nämlich die Unabhängigkeit der eigenen Volkswirtschaft von internationalen makroökonomischen Schocks, spiegelt sich nicht in der Maßzahl BIP wider.

Ein Land mag ceteris paribus reicher oder leistungsfähiger gelten als ein anderes Land, wenn die Nachfrage nach seinen Exportgütern weniger elastisch ist oder die Nachfrage dieses Landes nach Importgütern elastisch auf Preisschwankungen für Importgüter zu reagieren vermag. Beide Eigenschaften der

²⁶ Vgl. MARX und ENGELS (1962:264 ff.).

²⁷ Hier ist das Beispiel Deutschland augenfällig: Bis zum Ende des Zweiten Weltkriegs gab es in Deutschland eine sehr hohe Anzahl von Kartellen (vgl. HENNING (1993:217 ff.)). Ohne hier einen Ursache-Wirkungs-Komplex postulieren zu wollen, sei darauf hingewiesen, dass der Take-off der fünfziger Jahre auch mit der Zerschlagung der Industriestrukturen des Vorkriegsdeutschlands einherging.

²⁸ Die klassische Referenz für den theoretischen Nachweis von Wohlfahrtsgewinnen durch Außenhandel ist RICARDO (1817). Für eine aktuellere Darstellung vgl. KRUGMAN und OSTFELD (2003). Wiewohl durch Außenhandel eine Volkswirtschaft insgesamt profitiert, können einzelne Gruppen Verluste erleiden. DIXIT und NORMAN (1980) zeigen jedoch, dass der Staat durch die Nutzung von Steuern und Transfers die Wohlfahrtsgewinne durch Außenhandel so umverteilen kann, dass alle Bevölkerungsgruppen von selbigem profitieren.

Handelsbeziehungen zu anderen Ländern verleihen einem Land Verhandlungsmacht gegenüber den Handelspartnern, so dass die grenzüberschreitenden Tauschprozesse eine Rente in jenem Land entstehen lassen, die möglicherweise nicht vollständig in den Im- und Exportpreisen abgebildet ist. Ein solcher Fall ist beispielsweise dann gegeben, wenn ein Importgut, das zu schwankenden Grenzkostenpreisen angeboten wird, leicht durch im Inland produzierte Güter substituiert werden kann. Die dadurch erreichte Unabhängigkeit von volatilen Weltmarktpreisen ist in der aggregierten Einkommensmessung nicht enthalten. Ebenso verhält es sich, wenn ein zu Grenzkostenpreisen angebotenes Exportgut im Ausland schlecht substituiert werden kann. Auch in diesem Fall wird die hohe Absatzsicherheit, die im Falle weltweit steigender Produktionskosten des Exportgutes nicht beeinträchtigt wird, nicht in den bekannten Maßzahlen für kollektiv erzielte Einkommen festgehalten.

Auch eine niedrige Importelastizität kann als Hinweis auf höhere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufgefasst werden. Das Argument entfaltet sich wie folgt: Zwei Länder unterscheiden sich in nichts außer dem Satz einer Mengensteuer, die an die verkaufte Menge von Mineralölzeugnissen anknüpft. Nun betrage der Mineralölsteuersatz in Land 1 einen Euro je Liter und in Land 2 Null Euro je Liter. Der Weltmarktpreis, den beide Importländer zu entrichten haben, steige nun von 0,1 auf 0,2 Euro je Liter. Während vor der Preiserhöhung der Bruttopreis in Land 1 dem Elffachen des Bruttopreises für Mineralölzeugnisse in Land 2 entsprach, beträgt er nach der Preiserhöhung nur noch das Sechsfache. Während also der absolute Kostenvorteil der Energie aus Mineralölzeugnissen verbrauchenden Unternehmen des Landes 2 konstant blieb, reduzierte sich der komparative Kostenvorteil erheblich. Die Erhöhung der Weltmarktpreise trifft Land 2 wesentlich härter als Land 1. Insbesondere wird die nachgefragte Menge nach dem Importgut in Land 2 mit stärkerem Rückgang auf die Preiserhöhung reagieren als in Land 1. In Land 2 sinken Steueraufkommen und Konsum an Mineralölprodukten wesentlich stärker als in Land 1. Die ceteris-paribus-Analyse offenbart, dass ein Land, das bei gleichem BIP pro Kopf höhere Steuern auf importierte Vorprodukte erhebt, wirtschaftlich leistungsfähiger ist als ein Land ohne die Steuer auf Vorprodukte.

3.6 Natürliche Ressourcen

Eine besondere Form von Goods and Bads stellen Unterschiede in der Ausstattung mit natürlichen Ressourcen dar. Hier ist u. a. an den Zugang zu erneuerbaren (Sonnenenergiestrom) und nichterneuerbaren Ressourcen (Rohstoffvorkommen) zu denken. Gerade das Beispiel des Sonnenenergiestroms zeigt, dass in wenig begünstigten Regionen höhere Anteile des Sozialprodukts für Kompensationszwecke aufgewendet werden müssen. Diese Länder widmen sich wirtschaftlichen Aktivitäten, die in der Sozialproduktsmessung erfasst werden. Hierzu zählen beispielsweise das Errichten von Energieversorgungsanlagen, der Kauf von Energieträgern zur individuellen Wärmeversorgung und die Isolierung von Gebäuden oder anderweitigen Schutzmaßnahmen vor Wetterun-

bill. Die Bewohner von Ländern mit günstigeren Klimata müssen diese (kompensatorischen) Aufwendungen nicht tätigen, weshalb deren BIP im Vergleich zu ersteren unterzeichnet ist. Auch der ortsgebundene Kauf von Licht und Wärme (Solarien, Sauna) und der nicht ortsgebundene Konsum dieser Güter (Tourismus) verbinden sich mit *kompensatorischen* Aufwendungen, die Bewohner klimatisch begünstigter Länder nicht tätigen.

3.7 Grad der Einkommensungleichheit

Ein weiterer Grund für die Unzulänglichkeit des Pro-Kopf-BIP als Maßstab für den Wohlstand einer Volkswirtschaft liegt darin, dass er den Grad der Einkommensungleichheit unberücksichtigt lässt. Auf dieses Problem hat schon OKUN (1975)²⁹ und in letzter Zeit insbesondere SEN (1992, 1997) hingewiesen. SEN (1992, 1997) zeigte, dass viele „arme“ Länder mit relativ gleichmäßiger Einkommensverteilung soziale höhere Indikatoren des Wohlstands aufweisen (Lebenserwartung, durchschnittliche Kalorienversorgung, Alphabetisierungsgrad) als wohlhabendere Länder. SEN (1992) schreibt: “In terms of per capita GNP South Africa (\$2,470), Brazil (\$2,540), Gabon (\$2,960), and Oman (\$5,220) have six or more times the per capita of China (\$350) and Sri Lanka (\$340). But these relatively richer countries give their people significantly lower ability to survive premature mortality (with life expectations varying between 53 and 66 years) than do the two lower-income countries (with life expectations around 70 years or more).” (SEN (1992:126). Diese Überlegungen führen zu der theoretischen Einsicht, dass ein Ländervergleich anhand einer reinen Messung aggregierter Einkommen mit dem Ziel der Beurteilung der Leistungsfähigkeit der betreffenden Volkswirtschaft dann problematisch ist, wenn beide Länder eine sehr unterschiedliche Einkommenskonzentration aufweisen. So könnte das BIP eines Landes mit überdurchschnittlicher Einkommensungleichheit als überzeichnet angesehen werden, wenn es durch den Prozess der Umverteilung (progressive Steuern, Sozialpolitik, ...) zu Einbußen des aggregierten Einkommens kommt³⁰.

Aber auch ohne die Berücksichtigung der die ökonomische Leistungsfähigkeit aufzehrenden Effekte von Umverteilungspolitik könnte ein Land als reicher gelten, dass c. p. eine ausgeglichene Einkommens- und Vermögensverteilung

²⁹ “A democratic capitalist society will keep searching for better ways of drawing the boundary lines between the domain of rights and the domain of dollars. [...] To be sure, it will never solve the problem, for the conflict between equality and economic efficiency is inescapable.” OKUN (1975:120).

³⁰ Es gibt Wohlfahrtsindikatoren, die den Grad der Einkommensungleichheit berücksichtigen ein Beispiel ist der Genuine Progress Indicator (GPI) . Vgl. hierzu auch OSBERG und SHARPE (2002).

aufweist. Wenn Menschen, wofür einiges spricht³¹, die Bewertung ihrer Lebensumstände, ihr Glücklichein, von den Lebensumständen anderer Kollektivmitglieder abhängig machen, stiftet ausgeglichene Einkommens- und Vermögensverteilung einen Nutzen, der nicht in ökonomischen Leistungsfähigkeits- und Wohlfahrtsberechnungen auftaucht. Aus sozialwahltheoretischer Sicht entspricht der Versuch, die Wohlfahrt eines Landes an aggregierten Einkommensgrößen festzumachen, der Idee nach dem Summationsprinzip. Gemäß dem Summationsprinzip ist eine Alternative einer anderen Alternative vorzuziehen (hier: ein Land reicher als ein anderes Land), wenn die (ungewichtete) Nutzensumme aller Gesellschaftsmitglieder (hier das Einkommen aller Gesellschaftsmitglieder) höher ist als bei der anderen Alternative. Dieses Prinzip ist ex definitionem blind für die Frage der Verteilung der Ressourcen in einem menschlichen Kollektiv. Ein dem Konzept des Summationsprinzips gegensätzliches Sozialwahlprinzip ist das der positionellen Diktaturen. In positionellen Diktaturen wird die Vorzugswürdigkeit einer Alternative durch den Nutzen eines Gesellschaftsmitgliedes bestimmt, das einen bestimmten Rang beim innergesellschaftlichen Nutzenvergleich einnimmt. RAWLS (1971:152) weist auf die besondere Rolle des Maximin-Prinzips, einer positionellen Diktatur, die das Wohl des rangniedrigsten Gesellschaftsmitglieds zum Maßstab kollektiver Entscheidungen erhebt, hin³². Demnach könnte einiges dafür sprechen, auch beim Vergleich zweier Länder dasjenige als das reichere Land anzusehen, dessen ärmste Bevölkerungsschicht den vergleichsweise höchsten Wohlstand besitzt. Freilich gilt oben gesagtes, wonach kein universell geeigneter Indikator für diesen Wohlstand der Ärmsten existiert. Vielmehr dürften je nach absolutem Niveau der Realeinkommen wechselnde Indikatoren die genaueste Annäherung an die tatsächliche Wohlfahrt erlauben. Beispielsweise könnten die Indikatoren Lebenserwartung oder Körpergröße beim Vergleich von sehr armen Gesellschaften durchaus aussagekräftig sein. In Gesellschaften hingegen, in denen auch die Ärmsten Kollektivmitglieder einen Abstand zum physiologischen Existenzminimum (Subsistenzniveau) bewahren können, dürften diese Indikatoren, auch wenn ihre Ausprägung durch mehr als die materielle (Nahrungs-)Güterversorgung allein determiniert ist, an Erklärungskraft verlieren. Das Maximin-Prinzip kann keineswegs als Argument der Rechtfertigung konfiskatori-

³¹ Insbesondere sei für das folgende Argument auf die Relevanz der anthropologischen Einsicht hingewiesen, dass das menschliche Begehren, also das Empfinden von Mangel mit dem Streben nach Linderung des Mangels (also eine negative Nutzendisposition), auf Nachahmung (Mimesis) beruht. Menschen begehren demnach Dinge, weil sie von anderen besitzen oder auch nur begehrt werden (Vgl. GIRARD (1983)). Ostentativer Konsum einer reichen Bevölkerungsgruppe kann über diese psychologische Externalität viel Wohlfahrt ärmerer Bevölkerungsteile vernichten. Auch ohne eine Erklärungstheorie lässt sich das aus der experimentellen Ökonomik bekannte Phänomen der Ungleichheitsaversion als Hinweis auf die wohlfahrtsvernichtende Wirkung stark asymmetrischer Einkommens- und Vermögensverteilung deuten.

³² Das Maximin-Prinzip ist nebenbei bemerkt ein eminent christliches Sozialwahlprinzip. Ein deutlicher Hinweis auf die aus christlicher Sicht ethische Vorzugsstellung des Maximin-Prinzips als Maxime kollektiver und individueller Entscheidungen findet sich bei Matthäus 25; 34-40.

scher Umverteilung benutzt werden. Es scheint relativ gute historische Belege dafür zu geben, dass eine soziale Marktwirtschaft bei höherer Ungleichheit den ärmsten Bevölkerungsschichten eine bessere Güterversorgung ermöglicht, als Wirtschaftssysteme, in denen mit dem Ziel der Gleichheit der materiellen Lebensbedingungen große Teile der Produkte und Produktionsfaktoren zu Kollektiveigentum erklärt werden.

Eine hohe Einkommensungleichheit erhöht zudem die Anreize für Straftaten gegen das Eigentum und die Sicherheit anderer Gesellschaftsmitglieder und führt c. p. zu einem Anstieg der Kriminalität. Diese Gefährdung der Eigentumsrechte reduziert die Wohlfahrt der Bevölkerung. Die wohlfahrtsförderliche Wirkung ausgeglichener sozialer Verhältnisse wird häufig auf eine Verringerung intrakollektiver Konflikte zurückgeführt (vgl. auch FN **Fehler! Textmarke nicht definiert.**). Ein Land, das eine sozialproduktsschädliche Umverteilungspolitik betreibt, erzielt daher einen Nutzengewinn, der relativ breit über die Bevölkerung streut und über den nur in speziellen Indize (Korruptionsindex, Verbrechenshäufigkeit) interjurisdiktionell vergleichbar berichtet wird. Im für die Bemessung interjurisdiktioneller Transfers wichtigen BIP ist der Umfang intrakollektiver Konflikte bestenfalls sehr schwach abgebildet.

4. Wohlfahrt vs. Leistungsfähigkeit - Kollektive Zwangsabgaben auf der Suche nach einer geeigneten Bemessungsgrundlage

Die Überlegungen zum Maximin-Kriterium als Messgröße für den Wohlstand einer Nation machen deutlich, dass die Kenngröße BIP bisher zu undifferenziert sowohl als Leistungsfähigkeits- und als Wohlfahrtsindikator in die Kritik genommen wurde. Während ein Wohlfahrtsindikator den Reichtum einer Nation misst, um zu dem Ergebnis zu gelangen, eine Nation ist reicher, ärmer oder vergleichbar wohlhabend wie eine andere Nation, sollte ein Leistungsfähigkeitsindikator auch die Fähigkeit einer Nation, ein Opfer bzw. einen Finanzierungsbeitrag für ein Gut, dessen Nutzenwirkungen sich über mehr als eine Jurisdiktion erstreckt, zu erbringen, bemessen. Die Diskussion zum Einfluss der Einkommensverteilung auf die Wohlfahrt macht deutlich, dass ein Wohlfahrtskriterium möglicherweise nicht als Leistungsfähigkeitsindikator taugt. Wenn man die Wohlfahrt eines Landes am Reichtum seiner ärmsten Bevölkerungsschicht bemisst und die so gefundene Maßzahl zugleich zur Bemessungsgrundlage des Finanzierungsbeitrages für ein überjurisdiktionell bereitzustellendes Gut erklärte, ergäben sich eventuell Anreizwirkungen, den eigenen Finanzierungsbeitrag im Wege einer Politik der Schlechterstellung der ärmsten Gesellschaftsschicht zu senken. Dies wäre nur dann unproblematisch, wenn eine Gesellschaft die Idee des Maximin-Prinzips als Ganzes anerkennt und die Vorteile einer auf diesem Grundsatz beruhenden Politik den Gewinnen aus einer Senkung seines Finanzierungsbeitrags überlegen ansähe. Dies dürfte aufgrund unvermeidlicher Interessenkonflikte jedoch nicht der Fall sein. Allgemein dürfte gelten, dass ein Wohlfahrtskriterium nicht als Bemessungsgrundlage einer kol-

lektiven Zwangsabgabe taugt, da das allfällige Ausweichverhalten eine Wohlfahrtsverminderung bewirken kann. Dies gilt nicht für individuelle Zwangsabgaben. Beispielsweise zeigt die finanzwissenschaftliche Steuerlehre, dass eine Steuer auf den ökonomischen Gewinn (die Produzentenrente) keine Verhaltensänderung und mithin keine Lenkungseffekte, sondern nur Einkommenseffekte auslöst.

Wenn man den Begriff der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit nicht wie in der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre als die Fähigkeit, ein Opfer zu erbringen, sondern als die Fähigkeit, einen Beitrag zu entrichten, versteht, verschärft sich der Gegensatz zwischen Wohlstands- und Leistungsfähigkeitsmessung noch. Es ist etwas völlig anderes zahlungsfähig aufgrund einer wirtschaftlichen Performance zu sein als reich im Sinne des Wohlbefindens der Bevölkerung, insbesondere ihrer ärmsten Schichten. Das BIP ermöglicht trotz der Einwände aus den vorangegangenen Abschnitten eine leidlich gute Erfassung der Zahlungsfähigkeit eines Landes. Die Legitimation zur Abschöpfung dieser Zahlungsfähigkeit liefert es hingegen nicht, da die gemessene Zahlungsfähigkeit nicht als Proxy für ein interjurisdiktionell vergleichbares Nutzenverzichtspotenzial aufzufassen ist.

5. Zusammenfassung

Die vorbehaltlose Nutzung des BIP als Wohlfahrtsindikator und Maßzahl für interjurisdiktionelle Finanzierungsbeiträge ist, wie die voranstehenden Darlegungen zeigen, mit einer Vielzahl von Problemen verbunden. Wohlstand sollte als multidimensionaler Begriff verstanden werden. Er umfasst mehr als Einkommen und die bloße Kaufkraft für Güter und Dienstleistungen: Regionale Einflüsse, Umweltverschmutzung, soziale Ungleichheit, Bildungseffekte und die Einflüsse des politischen Systems sind Faktoren, die sich auf den Wohlstand auswirken. Das Pro-Kopf-Einkommen ist kein allumfassender Indikator der Lebensqualität³³. Auch wenn durch Wirtschaftswachstum und eine Steigerung des BIP verschiedene Dimensionen der Wohlfahrt positiv beeinflusst werden können (z.B. durch höhere staatliche Finanzierungsspielräume für Bildungs- und Sozialausgaben) so sollten doch die genannten Probleme der Maßzahl BIP stets berücksichtigt werden. Die Verwendung des BIP als Vergleichsmaßstab ist insbesondere dann problematisch, wenn die Unterschiede bei der Erhebung zwischen den Ländern oder Regionen systematischer Natur sind. Die Analyse hat gezeigt, dass eine Vielzahl von Verzerrungsmomenten bei Messung und Interpretation der Maßzahl BIP eine Kluft zwischen reale und ausgewiesene Wohlfahrt eines Landes zu treiben imstande sind. Deutliche Interpretationsprobleme ergeben sich dabei aus in der Debatte um die Aussagekraft von Sozialproduktskennzahlen bisher wenig beachteten Eigenschaften eines von einem Kollektiv erwirtschafteten Einkommens: Dazu zählen die unterschiedliche Verteilung von Einkommen, die unterschiedlicher Sicherheit der Einkommens-

³³ Vgl. KOMLOS und BAUR (2004:27).

ströme und der Charakter und Umfang der internationalen Handelsbeziehungen eines Vergleichslandes.

Viele der angesprochenen Argumente lassen sich auch auf den Wohlfahrtsvergleich zwischen Individuen anwenden, wofür sich die finanzwissenschaftliche und betriebswirtschaftliche Steuerlehre sensibel zeigen. An der Bereitschaft zur Inblicknahme einer Vielzahl von Wohlfahrtsdeterminanten gebricht es der traditionellen Makroökonomie weitgehend und auch beim Vergleich der Wirtschaftspolitiken verschiedener Länder wird das BIP als Zielgröße trotz der offensichtlichen Schwächen herangezogen. Zur Abhilfe regen wir an, bei einem solchem Vergleich stärker auf disaggregierte Maßzahlen zurückzugreifen und auch andere Wohlfahrtsindikatoren hinzuzuziehen³⁴. So zeigen ANAND und HARRIS (1994), dass es gerade der Zusammenschau bedarf, um sinnvolle Aussagen über die Wohlfahrt eines Landes zu treffen, da die separate Verwendung verschiedener Indikatoren zu krassen Reihenfolgeänderungen oder gar -umkehrungen führt. Bei der Analyse der wirtschaftlichen Situation eines menschlichen Kollektivs ist eine ausschließliche Inblicknahme des aggregierten Einkommens abzulehnen. Vor dem Hintergrund der vorgebrachten Argumente sind auch die verschiedenen Formen extensiver Wachstumspolitik (z.B. Streichung von Feiertagen, Arbeitszeitverlängerung³⁵) kritisch zu hinterfragen und ihre wahren Wohlfahrtseffekte zu durchdenken.

³⁴ Der Human Development Indicator (HDI) und der Genuine Progress Indicator (GPI) sind solche Indikatoren, die versuchen verschiedene Aspekte der Wohlfahrt einzubeziehen, die vom BIP nicht berücksichtigt werden. Der GPI berücksichtigt eine Vielzahl von Indizes der ökonomischen Wohlfahrt, legt aber besonderes Gewicht auf Umweltfaktoren. Der HDI berücksichtigt vor allem die Komponenten Gesundheit, Bildung und Einkommen. Für einen Vergleich verschiedener Wohlfahrtsindizes siehe HAGERTY ET AL. (2001).

³⁵ Vgl. hierzu JAENICHEN, STEINRÜCKEN und SCHNEIDER (2005).

Literaturverzeichnis

- ANAND, SUDHIR und CHRISTOPHER J. HARRIS (1994): Choosing a Welfare Indicator, in: American Economic Review, Vol. 84, No. 2, S. 226-231.
- BOGIN, B. (1999): Patterns of Human Growth, 2nd ed., Cambridge.
- BURDA, MICHAEL C. und CARLES WYPLOSZ (2001): Macroeconomics - An European Text, 3th ed., New York.
- CARSON, CAROL S. (1984): The Underground Economy - An Introduction, Survey of Current Business.
- DAUDERSTÄDT, MICHAEL (2003): Deutschland: Schlusslicht im alten Europa? - Kritische Nachfragen und alternative Angebote, Analyse der Friedrich-Ebert-Stiftung, Februar 2003.
- DI TELLA, RAFAEL, ROBERT J. MACCULLOCH UND ANDREW J. OSWALD (2001). Preferences over Inflation and Unemployment: Evidence from Surveys of Happiness. American Economic Review 91(1): 335-341.
- DIXIT, AVINASH UND VICTOR NORMAN (1980): Theory of International Trade, Cambridge.
- DORNBUSCH, RÜDIGER UND STANLEY FISCHER (1995): Makroökonomik, 6., völlig überarb. und erw. Aufl., München [u.a.].
- GIRARD, RENÉ (1983): Das Ende der Gewalt: Analyse des Menschheitsverhängnisses, Freiburg i.Br.
- HAGERTY, M., CUMMINS, R. A., FERRIS, A. L., LAND, K., MICHALOS, A. C., PETERSON, M., SHARPE, A., SIRGY, J., UND VOGEL, J. (2001): Quality of Life Indexes for National Policy: Review and Agenda for Research, Social Indicators Research, S. 1-96.
- HALUSA, MARTIN (2004): Griechenland rechnete sich für den Euro schön, in: Die Welt vom 16.11.2004.
- HEINEMANN, FRIEDRICH (2004): Bruttoinlandsprodukt: Der falsche Kompass?, in: ZEW Konjunkturreport, Oktober 2004, S. 6-7.
- HENNING, FRIEDRICH WILHELM (1993): Die Industrialisierung in Deutschland 1800 bis 1914, 8. Aufl. Paderborn.
- JAENICHEN, SEBASTIAN, STEINRÜCKEN, TORSTEN und SCHNEIDER, LUTZ (2005): Zu den ökonomischen Wirkungen gesetzlicher Feiertage – Eine Diskussion unter beson-

derer Berücksichtigung der Arbeitszeitpolitik, Diskussionspapier der Technischen Universität Ilmenau Nr. 44, Institut für Volkswirtschaftslehre, Juni 2005.

KRUGMAN, PAUL R. und MAURICE OBSTFELD (2003): *International Policy: Theory and Policy*, Boston.

KOMLOS, JOHN und PETER KRIWY (2003): The biological standard of living in the two Germanies, in: *German economic review*, Bd. 4 (2003), 4, S. 459-473.

KOMLOS, JOHN und BAUR, MARIELUISE A. CH. (2004): Comeback der Kleinen, in: *Zeitschrift für Wissenschaft & Kunst in Bayern*; No. 2; 2004; p. 22-27.

MAGNIEN, FRANCOIS (2002): The Measure of GDP per Capita in Purchasing Power Standards (PPS): A Statistical Indicator tricky to interpret, Paper of the Statistics Directorate of OECD, STD/NA (2002) 16.

MAJER, HELGE (1994): *Wirtschaftswachstum : Paradigmenwechsel vom quantitativen zum qualitativen Wachstum*, 2. Aufl., München u.a.

MARX, KARL und FRIEDRICH ENGELS (1962): *Dialektik der Natur*, Berlin.

NORDHAUS, WILLIAM D. und TOBIN, JAMES (1972): *Is Growth Obsolete?*, Economic Growth, 50th Anniversary Colloquium, Columbia University Press, New York 1972.

OECD (1993): *System of National Accounts 1993*, New York u.a.

OKUN, ARTHUR M. (1975): *Equality and Efficiency - The Big Tradeoff*, Washington.

OSBERG, LARS und SHARPE, ANDREW (2002): An Index of Economic Well-Being for Selected OECD Countries, *Review of Income and Wealth*, Series 48, No. 3, S. 291-316.

RAWLS, JOHN (1971): *A theory of justice*, Cambridge.

RICARDO, DAVID (1817): *The Principles of Political Economy and Taxation*, London.

SEN, AMARTYRA (1992): *Inequality Reexamined*, Oxford.

SEN, AMARTYRA (1997): *Resources, Values and Development*, London.

WEGEHENKEL, LOTHAR (1991): Die Internalisierung mehrdimensionaler externer Effekte im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: Hans-Juergen Wagener (Hrsg.) (1991): *Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen*, Berlin, S. 319-335.

B. Wirtschaftsförderung und Subventionsvergabe

I. Ansiedlungssubventionen als Instrument räumlicher Investitionslenkung

Sebastian Jaenichen und Torsten Steinrücken

1. Standortwettbewerb und der Einsatz finanzwirtschaftlicher Instrumente

Wirtschaftlicher Wettbewerb zwischen Gebietskörperschaften ist gekennzeichnet durch die Nutzung eines weiten Spektrums fiskalischer und regulatorischer Instrumente. Die nachfolgende Analyse betrachtet Standortwettbewerb dabei in Anlehnung an die höchst allgemeine und daher umfassende Definition der Advisory Commission on Intergovernmental Relations (ACIR) als: “[...] rivalry among governments in which each is trying to win some scarce beneficial resource (e.g., a high-tech firm) or is seeking to avoid a particular cost (e.g., a hazardous waste dump).”¹.

Diese Zielstellung standortwettbewerblicher Aktivität ergibt sich auch, weil davon ausgegangen wird, dass die Existenz verschiedener Wettbewerber auf einem Standortmarkt die wirtschaftspolitischen Entscheider einer als „yardstick competition“ im Sinne von BRETON (1991) zu charakterisierenden Konkurrenz unterwirft². Daher unterstellen wir zunächst eine Wirtschaftsförderpraxis, deren Ziel die Maximierung der Wohlfahrt der Standortaltassen als Prinzipale der wirtschaftspolitischen Agenten ist. Während OATES und SCHWAB (1988) explizit modellieren, dass der Einsatz standortpolitischer Instrumente niedrigere Steuereinnahmen provoziert oder in Form kostspieliger öffentlicher Dienste zu Gunsten eines Investors Nutzeneinbußen der Altassen bewirkt, wird im folgenden bei der Bewertung des standortpolitischen Instrumenteneinsatzes implizit davon ausgegangen, dass die Opportunitätskosten des Einsatzes von Wirtschaftsförderung beim standortpolitischen Instrumenteneinsatz volle Berücksichtigung finden. Dieser anspruchsvollen Rationalitätsannahme könnte entgegengehalten werden, dass sich mit dem finanzpolitischen Instrumenteneinsatz eine Anmaßung von Wissen seitens der Entscheider verbindet, und insbesondere aufgrund der selektiven Begünstigungswirkungen unternehmensindividueller Wirtschaftsförderung Staatsversagensrisiken bestehen. Jedoch sei

¹ US. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1991:9).

² „[...] if citizens of a jurisdiction use information about the policies implemented in other jurisdictions to gauge and evaluate the performance of their of their own government, that process will increase electoral competition at home and thus incite the governing politicians to act in their benefit more than they would otherwise. BRETON (1991:40).

durch die Annahme eines hochkompetitiven Standortmarktes die Möglichkeit zu primär umverteilender Wirtschaftsförderung ausgeschlossen. Im Übrigen findet sich die Annahme benevolenter haushaltspolitischer Entscheider, die perfekt über die Kosten und Nutzen einer Unternehmensansiedlung informiert sind, in der Steuerwettbewerbssliteratur mit einiger Regelmäßigkeit³. Dennoch sollen diese Vorabrelativierungen einer allzu einfachen Kritik an den getroffenen Informationsannahmen nicht darüber hinweg täuschen, dass es wahrscheinlicher ist, dass die durch fiskalische Verlockungen zur Ansiedlung bewogenen Unternehmen eher selbst über die von ihnen ausgehenden, am Standort anfallenden Nutzenwirkungen Kenntnis besitzen, als dass die lokalen Entscheider die soziale Günstigkeit eines Investitionsprojektes in intersubjektiv objektivierbarer Weise zu bewerten und zu quantifizieren vermögen. Die folgende Abhandlung wird aber zumindest dem Anspruch gerecht den Ansiedlungswettbewerb bei vollständiger Information aller Parteien als Benchmark zu illustrieren und damit eine (affirmative) Aussage über die grundsätzliche Wünschbarkeit von Ansiedlungspolitik zu ermöglichen.

Als strittiger Parameter des jurisdiktionellen Wettbewerbs wird die Vergabe von Subventionen eingeschätzt. Insbesondere seitens der Wirtschaftswissenschaften wird der traditionell starke Rückgriff auf Subventionen in vielen Industriestaaten in seiner Sinnhaftigkeit in Frage gestellt und ist zum Teil heftiger Kritik ausgesetzt⁴. In diesem Zusammenhang schreibt RECKTENWALD: „Diese Übertragungen oder Transferzahlungen (Subventionen, Anm. der Verf.) ohne direkte Gegenleistung haben in unserer Epoche des Wohlfahrtsstaates einen Umfang erreicht, der historisch einmalig ist und der die Selbstverantwortung und Produktivkraft in den Industrienationen nachhaltig zu lähmen droht.“⁵

In der Literatur lassen sich im Hinblick auf die Definition des Begriffs ‚Subvention‘ zwei Abgrenzungen unterscheiden⁶. In der eher weiten Fassung bezeichnet der Begriff Subvention einen begünstigenden Eingriff des Staates in den marktwirtschaftlichen Bereich. Die etwas engere Sichtweise definiert Subventi-

³ Vgl. Oates und Schwab (1991) sowie ELLIS und ROGERS (2000) bzw. KIYMAZ und TAYLOR (2000). In den beiden letztgenannten Beiträgen wird die Nutzenstiftung zu Gunsten der Standortassessoren wie hier nicht einfach – wie in der Literatur sonst regelmäßig – durch das Steueraufkommen, das das Unternehmen als zusätzlicher Steuerzahler einträgt, aufgefasst wird, sondern breiter als eine Summe ökonomisch relevanter Ansiedlungseffekte.

⁴ Vgl. KLEMP (1990:15).

⁵ RECKTENWALD (1983:1).

⁶ Vgl. ANDEL (1988).

onen als Geldleistungen ohne marktliche Gegenleistung⁷. Beide Definitionen erscheinen einem Ökonomen allerdings gleichermaßen unklar und contraintuitiv, da davon ausgegangen wird, dass von staatlicher Seite Geldzahlungen geleistet werden, ohne eine entsprechende Gegenleistung dafür zu erlangen. Insbesondere wenn man den Umfang der Subventionen in Deutschland betrachtet, erscheint es sehr verwunderlich, dass im Jahre 2000 67,32 Mrd. DM Subventionen gezahlt wurden⁸, ohne dafür eine entsprechende Gegenleistung zu erhalten. Dieses ‚altruistische‘ staatliche Geben soll im Folgenden etwas genauer untersucht werden⁹. Insbesondere wird den indirekten Gegenleistungen der Unternehmen eine stärkere Aufmerksamkeit gewidmet. Dazu greifen wir in unserer Modellbetrachtung solche Subventionen heraus, deren Zweck es ist, die räumliche Allokation von Produktionsfaktoren zu beeinflussen.

2. Der Einfluss von Subventionen auf eine Standortentscheidung - eine Modellbetrachtung

Betrachten wir ein Unternehmen, welches eine ihrem Umfang nach fixierte Direktinvestition (I) an einem beliebigen Standort vornehmen möchte und für den Erwerb der dafür erforderlichen Bodenparzelle den Preis p entrichten muss. Um die Argumentation möglichst einfach zu halten, wollen wir ferner von nur zwei möglichen Standorten A und B ausgehen, an denen eine solche Investition prinzipiell möglich ist. Alle für die Ansiedlungsentscheidung des Investors relevanten Qualitätsparameter der beiden Standorte seien vollkommen identisch. Im Übrigen haben die Standorte weitere Eigenschaften, hinsichtlich derer sie sich unterscheiden können, die der Investor aber nicht berücksichtigt. Das Unternehmen rechnet bei der Berücksichtigung einer endlichen Zahl von Perioden n mit Rückflüssen aus der Investition in den einzelnen Perioden

⁷ Vgl. ANDEL (1988:491), WELFENS (1995:111), GRÜNE (1997:10). „Subventionen sind staatliche Eigentumsverzichtete, Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen, die ohne Gegenleistung an Unternehmen vom Staat gewährt werden, weil sie bestimmte Kriterien erfüllen und durch die Subvention indirekt ein besonderer Beitrag der Unternehmen zu Zielen der Politik erwartet wird.“ WELFENS (1995:111); „Subventionen können demnach als diskriminierende, nichtmarktliche Leistungen des Staates definiert werden, die in Form von Geldzahlungen oder geldwerten Leistungen ohne marktliche Gegenleistung an die Unternehmen als Teil des privaten Sektors geleistet werden.“ GRÜNE (1997:10). Einen Überblick über verschiedene Subventionsdefinitionen gibt GUNDLACH (1965).

⁸ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2001:670).

⁹ Als Beispiel für die aus unserer Sicht notwendige Berücksichtigung der indirekten Gegenleistungen bei der Subventionsvergabe mögen die Erwartungen der Stadt Hamburg bezüglich der Subventionsvergabe (allerdings über eine Bodenveredelung) mit dem Ziel der Ansiedlung der Airbus A-380 Produktion dienen: „Die Wirtschaft werde durch das neue Werk „nachhaltig positiv“ beeinflusst, der Arbeitsmarkt „spürbar entlastet“, es entstünden 2000 direkte Arbeitsplätze bei Airbus und rund 2700 indirekte Stellen bei den Zulieferern.“ JUNG (2001:91). Im gleichen Atemzug wird aber auch auf die Subventionsausgaben Bezug genommen und kritisch gefragt: „(...) Macht sich der finanzielle Aufwand, den sich der mit 33 Mrd. Mark verschuldete Stadtstaat aufbürdet, je bezahlt? Oder zahlt Hamburg womöglich einen überzogenen Preis für ein Prestigeobjekt?“ JUNG (2001:91).

in Höhe von r_t , mit δ_t als periodenspezifischem Diskontfaktor. Der Kapitalwert als einziger relevanter Entscheidungsparameter des Unternehmens ergibt sich dann als:

$$(1) \quad \Pi = -(p + I) + \sum_{t=1}^n \delta_t r_t$$

Nachfrager nach einer Bodenparzelle ist das Unternehmen, Anbieter sind die örtlichen Gebietskörperschaften. Das Unternehmen wird die Investition vornehmen, sofern $\Pi > 0$. Durch die Ansiedlung werden Primär- und Sekundärwirkungen hervorgerufen. Zu den Primärwirkungen am Standort zählen allfällige Veränderungen des Gesamtsteueraufkommens sowie der örtlichen Beschäftigtenzahl. Es sei unterstellt, dass diese Primärwirkungen an den Standorten unterschiedslos anfallen. Als weitere Folge der Direktansiedlung können jedoch hier Sekundärwirkung genannte externe Effekte entstehen, die standortindividuell differieren. Eben diese Unterschiede rühren hauptsächlich von ihrer unterschiedlichen Ausprägung und ihrer Bewertung durch die Altsassen her¹⁰.

2.1 Differierende Sekundärwirkungen einer Unternehmensansiedlung

Den am Zielstandort der Direktinvestition anfallenden externen Effekt betrachten wir als ein Bündel aus positiven und negativen Wirkungen, die das Unternehmen am Standort verursacht. Da für die nachfolgende Argumentation der Unterschiedlichkeit der Sekundärwirkungen große Bedeutung zukommt, wird nunmehr etwas ausführlicher eine Auswahl von Begründungsansätzen vorgestellt, die diese Abweichungen bewirken können.

- Aufgrund von Mentalitätsunterschieden zwischen den Regionen¹¹ ist es denkbar, dass die ansiedlungsbedingt entstehenden Arbeitsplätze seitens der Altsassen an verschiedenen Standorten als mehr oder weniger att-

¹⁰ Für die Bemessung des Umfangs eines externen Effekts ist immer die subjektive Einschätzung und Bewertung desjenigen ausschlaggebend, dessen Nutzen durch die jeweilige Aktivität beeinflusst wird, ohne dass er verursachender Akteur ist. Als ein Beispiel hierfür sei die Wirkung lauter Musik in einem Zwei-Parteienhaus betrachtet. Der Primäreffekt wird von der Musik emittierenden Partei erzeugt und ist durch physikalische Lautstärkemessungen exakt bezifferbar. Die Größe des Sekundäreffektes hängt nun einerseits von der Dicke der Wände und andererseits vom Musikgeschmack der Nachbarn ab. Die Art der emittierten Musik - ob Johann Sebastian Bach oder Britney Spears - hat mit Sicherheit Einfluss auf die Abschätzung des Sekundäreffektes. So kann das ungewollte Mithören der ‚H-Moll Messe‘ (Bach) positive externe Effekte verursachen, während das Top-Ten-Lied ‚Oops, I Did It Again‘ (Spears) negative Externalitäten hervorruft oder vice versa. Dieses Beispiel zeigt auf, dass eine identische Primärwirkung von abweichenden Sekundärwirkungen begleitet werden kann.

¹¹ Als Beispiel für mentalitätsbedingte Minderschätzungen bestimmter Arbeitsplätze kann die vermeintlich deutsche ‚Draußen gib’t nur Kännchen-Mentalität‘ angesehen werden, wonach die Ausübung von Dienstleistungsberufen der deutschen Mentalität weniger entgegenkommende Tätigkeiten verlange.

raktiv empfunden werden, was die Bewertung der Ansiedlung durch die Altsassen beeinflussen dürfte. BARTIK (1991, S. 13) weist darauf hin, dass nicht nur die Art der geschaffenen Arbeitsplätze, sondern die Wertschätzung der Jobschaffung an sich regionenspezifisch ist¹². Mit der Möglichkeit zur Abweichung von einem auf zentraler föderalstaatlicher Ebene festgelegten Steuerpreis kann eine besondere Wertschätzung zusätzlicher Beschäftigungsmöglichkeiten signalisiert werden, wodurch die Effizienz der räumlichen Faktorallokation steigen kann.

- Die Hoffnung auf eine beschäftigungsbedingte Ermäßigung von Kriminalität oder allgemein destruktivem Verhalten aufgrund von Beschäftigungslosigkeit kann an den Standorten mehr oder weniger berechtigt sein. Begründet durch eine unterschiedliche Kriminalitätsneigung der Standortbevölkerungen kann sich der kriminalitätsermäßigende Effekt der Schaffung neuer Arbeitsplätze verschieden stark auswirken. Darüber hinaus kann das Absinken des Kriminalitätsniveaus an alternativen Standorten eine unterschiedliche Wertschätzung erfahren.
- Beherbergt ein Standort aufgrund spezifischer Standortqualität ein Unternehmen länger als ein anderer Standort, so ist der Kapitalwert der Externalität am Qualitätsstandort natürlich höher als an einem Ungunststandort, an dem die soziale Grenzproduktivität der Unternehmenstätigkeit unterdurchschnittlich ist. Diese Wirkung basiert auf der Annahme, dass Standortleistungen als Produktionsfaktor den Unternehmenserfolg nicht unwesentlich beeinflussen¹³.
- Folgeansiedlungen oder gar die Entstehung von Industrial Valleys (Cluster) werden an verschiedenen Standorten ungleich wahrscheinlich sein oder zumindest eine unterschiedliche Bewertung erfahren. Bewertungsunterschiede sind beispielsweise Ergebnis einer unterschiedlichen strategischen Bedeutung der Ansiedlung für die jeweilige Standortpolitik, welche eine bestimmte technologische Ausrichtung des Standortes anstrebt. Die Wahrscheinlichkeit von Folgeansiedlungen kann durch die unterschiedliche Verfügbarkeit der komplementären Faktoren Arbeit und Boden abweichend ausfallen.
- In Gegenwart positiver Agglomerationsexternalitäten rechtfertigen sich Steuerpreisminderungen bzw. Subventionszahlungen mit dem Ziel der Herbeiführung einer Ansiedlung, weil Unternehmen die Produktivitätsgewinne der Standortaltsassen aufgrund ihres Zuzuges nicht in ihr Standortwahlkalkül einbeziehen. Da solche Ballungsvorteile schon ihrer Definition nach nur in dicht besiedelten Räumen anfallen, könnte ihre

¹² BARTIK (1991:13) schreibt: „Even if it were true that state and local economic development policies just reshuffled jobs among geographic areas, such reshuffling may benefit the nation. [...] High-unemployment areas will benefit more from an additional job than low-unemployment areas as the social benefits from hiring the average unemployed person are higher. The vigor with which states and governments pursue economic development probably reflects these differences in the social benefits of reducing unemployment.“

¹³ Vgl. für die Überlegung, wonach Ansiedlungspolitik als ein Instrument zur Offenbarung von Standortqualität angesehen werden kann STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2003).

Existenz ein Effizienzargument für diskriminierende Steuerpreissetzung, also für Subventionstätigkeit durch einen solchen Standort (Kernregion) liefern.

- Direktansiedlungen haben einen Einfluss auf den Wohnwert für die Altsassen. Wenn dieser sich an verschiedenen Standorten in ungleicher Weise niederschlägt, so ergeben sich wohlfahrtsrelevante Standortdifferenzen aus der Wertschätzung einer Standortwahl durch die Altsassen. Wird beispielsweise die Qualität der Umwelt durch eine Ansiedlung beeinträchtigt, so ist zu vermuten, dass die Bewertung dieser Beeinträchtigung vom Einkommensniveau der Altsassen abhängt¹⁴.
- Eine je nach Standort unterschiedliche Bewertung der Ansiedlungswirkungen eines Unternehmens kann von einer unterschiedlichen Beurteilung von Technologie- und Umweltrisiken herrühren. So kann die Mentalität der Altsassen technologiefreundlich oder –scheu ausgeprägt sein und ein Interesse der Bürger an einer abgabenpolitischen Kommunikation ihrer Risikofreude gegenüber siedlungswilligen Unternehmen bestehen¹⁵.
- Wegen unterschiedlicher Dringlichkeit für die Standortentwicklung kann ein Auseinanderfall der Nettoexternalitäten, welche von Direktansiedlungen hervorgerufen werden, auch angesichts abweichender Zeitpräferenzen der Altsassen entstehen. Hierdurch wird die Abschätzung der Gegenwartswerte der Nettoexternalitäten beeinflusst. So kann ein Standort kurzfristige Beschäftigungsgewinne hoch bewerten und deshalb Ansiedlungen von beschäftigungsintensiven Gewerben fördern, wohingegen ein anderer Standort auf die langfristige Entwicklung als Technologiestandort Wert legt und kurzfristige Beschäftigungswirkungen geringer gewichtet.

Unterscheiden sich die Sekundärwirkungen zwischen den Standorten, so unterscheiden sich auch die hieraus resultierenden technologischen Externalitäten¹⁶.

¹⁴ Als Beispiel für die unterschiedliche Präferenzausprägung gegenüber negativen Externalitäten lässt sich die unterschiedliche Bewertung einer mit Umweltrisiken verbundenen Technologie (z. B. Kernenergiegewinnung) in zwei Ländern ansehen (z. B. Tschechien vs. Österreich oder Frankreich vs. Deutschland).

¹⁵ Eine gewisse überregionale Berühmtheit für die aufgrund von Umweltrisiken negative Bewertung der Ansiedlungswirkungen durch die Altsassen und die damit verbundenen lokalen Konflikte erlangten beispielsweise der Versuch der Ansiedlung eines Endlagers für Kernbrennstoffe im Landkreis Lütchow-Dannenberg, die Einrichtung eines Truppenübungsplatzes (Bombodrom) in der Kyritz-Ruppiner Heide oder die Errichtung einer Schweinemastanlage bei Allstedt an der Grenze zwischen Thüringen und Sachsen Anhalt. Im Fall der Bemühungen der Stadt Guben (Brandenburg) um die Errichtung einer so genannten Platinationsmanufaktur und –Ausstellung wurden seitens der Bevölkerung ethische Vorbehalte gegen die Ansiedlung vorgebracht.

¹⁶ Zur Beurteilung der Wohlfahrtsrelevanz von Externalitäten greift die traditionelle ökonomische Theorie auf die Unterscheidung von technologischen und pekuniären Aussenwirkungen zurück. Vgl. hierzu WEGEHENKEL (1991: 321f.).

Doch welche Effekte lassen sich aus unterschiedlichen Sekundärwirkungen für die Wirtschaftsförderung der jeweiligen Standorte ableiten?

Die Grundidee, dass Fehlallokationen, die aus der Nichtberücksichtigung sozialer Kosten oder Nutzen bei privaten Entscheidungen herrühren, durch staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen beseitigt werden können, geht auf PIGOU (1929) zurück¹⁷. Sollte dabei eine positive „divergence between marginal social net product and marginal private net product“ auftreten, so bieten sich Pigous Überlegungen zufolge außerordentliche Ermutigungen („extraordinary encouragements“) zur Beseitigung dieser Lücke an¹⁸. Solche technologischen Externalitäten werden in der ökonomischen Theorie dann als wohlfahrtsrelevant und damit internalisierungswürdig angesehen, wenn sie die Transaktionskosten zur Abgeltung übersteigen. Da wir im Folgenden von Transaktionskosten abstrahieren, sind alle nunmehr betrachteten Externalitäten pareto relevant und daher selbstredend über das Preissystem zu internalisieren¹⁹. Von dieser etwas restriktiven Annahme soll im Abschnitt 3.5 abgewichen werden.

2.2 Subventionsentscheidung - Das Kalkül der Standorte

Bei Ansiedlung des Unternehmens kalkulieren die Altsassen mit einem Barwert der externen Effekte am Standort A in Höhe von a und am Standort B in Höhe von b wobei $a > b$ gelten soll.

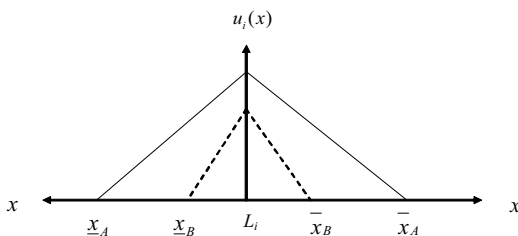


Abb. 1: Raumverteilung der Nettoexternalitäten (Dichtefunktion)

¹⁷ So schreibt PIGOU (1929:174): „In general industrialists are interested, not in the social, but only in the private, net product of their operations. (...) When there is a divergence between these two sorts of marginal net products, self interest will not, therefore, tend to make the national dividend a maximum; and, consequently, certain specific acts of interference with normal economic processes may be expected, not to diminish, but to increase the dividend.“

¹⁸ PIGOU (1929:194) erklärt dies mit folgenden Worten: „It is, however, possible for the State, if it so chooses, to remove the divergence in any field by “extraordinary encouragements“ or “extraordinary restraints“ upon investments in that field.“ (Apostrophierung im Original.)

¹⁹ Vgl. zum Kriterium der Paretorelevanz WEGEHENKEL (1991:321f.).

Der Nutzenzuwachs an den jeweiligen Standorten (L_i) durch die Ansiedlung des Direktinvestors entspricht dem Saldo aus positiven und negativen Externalitäten u_i mit $i \in \{A, B\}$, und verteilt sich entsprechend der stetigen Funktion $u_i(x)$ im Raum, wobei x die Entfernung vom Investitionsstandort L_i bemisst²⁰.

$$(2) \quad a = \int_{\underline{x}_A}^{\bar{x}_A} (u_A(x) - \pi x) dx \quad \text{bzw.} \quad b = \int_{\underline{x}_B}^{\bar{x}_B} (u_B(x) - \pi x) dx$$

Für das Verständnis der Nettoexternalität ist zu berücksichtigen, dass sie sich als Saldo aus positiven und negativen Externalitätswirkungen des Unternehmens an seinem Standort ergibt. So könnte der Standort A ansiedlungsbedingt entstehende Jobs sehr positiv bewerten und die mit der Ansiedlung verbundenen Risiken oder Beeinträchtigungen der Umweltqualität als sehr gravierend negativ einschätzen, während sich der andere Standort B mit nur geringem Interesse an Jobschaffung nicht an den Umweltrisiken stört. Im Ergebnis könnte $u_B > u_A$ gelten, obwohl die positiven Ansiedlungswirkungen am Standort A viel stärker empfunden bzw. gewürdigt werden. Die Ansiedlungsanreize, die die Standorte aufgrund der externen Wirkungen zu geben bereit sind, können in ihrer konkreten Gestalt sehr verschiedenartig sein. Aus Gründen der Einfachheit sei im folgenden jedoch von einfachen Geldzahlungen, die mit s_A und s_B benannt seien, ausgegangen. Auch sei im Folgenden davon ausgegangen, dass aufgrund der Annahme der yardstick competition keine verfehlte Wirtschaftsförderpolitik betrieben werde, so dass etwaige Zahlungen bzw. Leistungen der Standorte zugunsten des Unternehmens in a und b eine Obergrenze haben. Es gelte also, dass $s_A \leq a$ und $s_B \leq b$ ist. Die Standortbevölkerung nimmt die lokalen Entscheider für die betriebene Wirtschaftsförderpolitik in die Verantwortung, weshalb die Wirtschaftspolitiker für zu hohe Subventionen politisch bestraft werden.

2.3 Die Verhandlungssituation unter gemeinsamer Kenntnis der externen Wirkungen (Der Bietprozess)

Die gegenseitige Nutzenstiftung bzw. der gegenseitige Nutzenentzug determinieren auch das Verhandlungsergebnis über den effektiven Steuerpreis bzw. in dieser Darstellung die Subventionshöhe. Um zu einem etwas allgemeineren Ergebnis zu gelangen, sei nun angenommen, dass sich nicht nur die externen Nutzenwirkungen der Ansiedlung, sondern auch die Produktivitätswirkungen der Standortleistungen als Inputfaktor zwischen den Standorten differieren.

²⁰ Die stetige und monotone Formulierung der Nettoexternalitätenfunktion setzt voraus, dass einerseits die Nettoexternalität mit zunehmender Entfernung vom Ansiedlungsstandort monoton abnimmt, andererseits die Nutznießer im Raum gleichverteilt wohnen. Die multiplikative Verknüpfung von $u_A(x)$ bzw. $u_B(x)$ mit πx berechnet im Integrationsbereich das Volumen eines Rotationskörpers (Rotation um den Standort L_i), welches das gesamte Ausmaß der jeweiligen Externalität angibt.

Ferner sei von der Möglichkeit unterschiedlich hoher Aufwendungen $I_{A,B}$ zur Aufnahme der Produktionsaktivitäten ausgegangen. Die Standortbedingungen können produktionsseitig aufgrund unterschiedlicher Verfügbarkeit von sowohl marktlich aquirierten Inputfaktoren, als auch aufgrund unterschiedlicher öffentlicher Leistungsbündel in A besser oder schlechter sein als in B. In Anlehnung an Kiyamaz et. al. (2000) könnte auch ein unterschiedlich großer lokaler Absatzmarkt die Ursache für die Höherschätzung eines Standortes vor dem anderen durch das Unternehmen sein. Schließlich kann neben den realwirtschaftlichen Gegebenheiten auch eine pauschale Subvention $s_{A,B}$ den unternehmensseitigen Standortvergleich zugunsten von A oder B ausfallen lassen. Der Gewinn, den das Unternehmen am Standort A macht beschreibt sich als:

$$(3) \quad \Pi_A = -I_A + s_A + \sum_{i=1}^n \delta_i r'_A \text{ sowie } \Pi_B = -I_B + s_B + \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B \text{ am Standort B.}$$

Die Niederlassung erfolgt am Standort A, wenn $\Pi_A > \Pi_B$, also wenn

$$(4) \quad s_A + \sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - I_A > s_B + \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B - I_B.$$

Es sei nun angenommen, dass an jedem Standort die jeweilige Regierung eine pauschale Subvention zu zahlen bereit ist, die die Nutzenstiftung zugunsten des jeweiligen Standortes maximiert. Die Strategieräume der zwei Standorte zur Festlegung einer Subventionszahlung S_A bzw. S_B werden nach unten begrenzt durch eine prohibitiv niedrige (negative) Subvention in Höhe von

$$(5) \quad s_A^{\min} = I_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_A.$$

Der Strategieraum S_A ergibt sich also als

$$(6) \quad S_A = [(I_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_A); a].$$

Dies ist das Set möglicher Subventionsangebote, die Standort A dem Unternehmen unterbreiten könnte. Entsprechendes gilt für Standort B. Die Nutzenstiftung $U_{A,B}$ der Ansiedlung beschreibt sich für Standort A als

$$(7) \quad U_A = a - s_A \text{ und als } U_B = b - s_B \text{ für Standort B.}$$

Unter der Annahme, dass die hier eingeführten Entscheidungsparameter beiden Parteien in den Verhandlungen über eine mögliche Subventionszahlung bekannt sind, beschreibt sich die Situation, in der das Unternehmen Standort A vorzieht, als

$$(8) \quad \left(\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B \right) + (I_B - I_A) > 0.$$

Nehmen wir an, die externen Effekte sind in A und B gleich hoch, so dass $a = b$ und $a; b > 0$ gilt. Unterstellen wir weiterhin, dass A der produktivere Standort für das Unternehmen ist. Finanzwirtschaftlicher Standortwettbewerb mit dem Parameter $s_{A;B}$ offenbart nun die gegenseitigen Nutzenstiftungen des Tausches von Standortdiensten und führt bei einmaligem Spiel (beide Regierungen befinden sich nur zu einem Zeitpunkt und nur mit Bezug auf ein Wirtschaftsförderprojekt über ein Subventionsangebot an einen Direktinvestor) zu folgender Nash-Lösung:

$$(9) \quad s_A = s_B - \left[\left(\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B \right) + (I_B - I_A) \right] + z$$

$$(10) \quad s_B = b$$

Zur Erklärung des Parameters z sei nochmals auf die Annahme verwiesen, dass $a = b$ sei. Der aus Unternehmenssicht produktivere Standort zahlt nun eine Subvention, die um seinen Produktivitätsvorteil geringer ist als s_B , aber dem Unternehmen einen marginal höheren Vorteil (z) stiftet als das Subventionsangebot des Konkurrenzstandortes B vermindert um die eigene Standortrente (der Vorteil, gegenüber dem besten Konkurrenzanbieter auf dem Standortmarkt, hier Standort B)²¹. Für den Fall, dass das Unternehmen nach Abwägung aller fiskalischen und nichtfiskalischen Leistungen der Standorte indifferent ist, nehmen wir an, dass die Ansiedlungswahrscheinlichkeit an beiden Standorten gleich und 0,5 ist.

Zu obigem Nash-Ergebnis führt folgende Überlegung: Es ist zunächst immer besser für jeden Standort eine kleine Subvention, z.B. $z > 0$ zu bieten, als eine Subvention von Null. Erstens gewinnt der z bietende Standort für seine Bevölkerung einen sicheren Ansiedlungsnutzen von $a - z$ bzw. $b - z$, wenn der jeweils andere Standort nichts bietet. Das Gebot von z lohnt sich beispielsweise für Standort A, weil für $z < 0,5a$ gilt: $a - z > 0,5(a - 0)$. Außerdem vermeidet A ein negatives Signal über sein Wirtschaftsklima und zeigt eine prinzipielle Verhandlungsbereitschaft gegenüber standortsuchenden Investoren. Wenn beide Standorte z bieten, erhalten beide mit Wahrscheinlichkeit 0,5 eine Auszahlung von $a - z$ bzw. $b - z$ und ebenfalls mit Wahrscheinlichkeit 0,5 eine Auszahlung von Null. Diese Situation ist nicht stabil. Es lohnt sich nun für jeden Standort mehr zu bieten, z.B. $z + z'$. So gilt am Standort A für jedes $z' < 0,5(a - z)$, dass $a - (z + z') > 0,5(a - z)$, womit sich eine Erhöhung des Subventionsgebots um z' für Standort A lohnt. Wenn der Konkurrenzstandort nun seinerseits $z + z'$ bietet, erhält jeder Standort mit Wahrscheinlichkeit 0,5 eine Auszahlung von $a - (z + z')$

²¹ Praktisch bedeutet dies, dass z der kleinsten Geldmenge, die dem Unternehmen einen positiven und Entscheidungsrelevanten Nutzen stiftet, entspricht.

bzw. $b - (z + z')$ und mit ebenfalls 50 Prozent Wahrscheinlichkeit eine Auszahlung von Null. Nach diesem Muster setzt sich der Bietprozess solange fort, bis ein Standort aussteigt, weil der Subventionspreis über den Nutzen der Ansiedlung steigt. Diese Situation illustriert die oben beschriebene Nash-Lösung.

2.4 Gründe für Überschreiten oder Unterschreiten der gleichgewichtigen Subventionsgebote

Die Nash-Lösung ignoriert die Möglichkeit von Subventionsgeboten außerhalb der Strategieräume, also solchen, die die externen Wirkungen übertreffen, was sich durch $s_A > a$ bzw. $s_B > b$ beschreibt. Unter der plausiblen Annahme, dass es für jeden Standort mit Blick auf sein Image als kooperativer Lieferant des Produktionsfaktors öffentliche Infrastruktur kostspielig ist, keine oder nur kleine Subventionsangebote zu machen, könnte bei vollständiger Information über alle Parameter der unterlegene Standort sogar einen Anreiz besitzen, das Bietgebot so lange fortzusetzen, bis der überlegene Standort seine gesamte Zahlungsbereitschaft aufbietet. Abermals sei angenommen die Altsassen des Standort A bewerten die Ansiedlung höher, so dass sich das Ergebnis des Bietprozesses unter Berücksichtigung der Imagekosten niedriger Subventionsgebote als $s_A = a$ und $s_B = a - z$ beschreibt. Standort B hat hier im Wissen um die wahre Zahlungsbereitschaft des A solange höhere Subventionsgebote (höher auch als dem Wert der Ansiedlung für den eigenen Standort entspricht) unterbreitet, bis die Rente des Standort A völlig marginalisiert wurde. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass, da hierbei vollständige Information aller über alle Entscheidungsparameter unterstellt wird, der Standort B Gefahr läuft, für sein exzessives Bieten ($s_B > b$) vom Standort A bestraft zu werden, in dem Standort A auf ein b übersteigendes Gebot des Standort B kein Erwidierungsgebot unterbreitet. Dies dürfte mit zunehmender Annäherung der Gebote an a immer wahrscheinlicher werden. Andererseits ist diese Gefahr für den Standort B überschaubar, da die staatlichen Akteure im Bietprozess nicht die gleichen Verpflichtungen eingehen, wie private Akteure bei einer marktlichen Auktion. Dies liegt am Paradox des Staates, der als Verteidiger der Eigentumsrechte seinen Bürgern nicht glaubwürdig Rechtspositionen gegenüber sich selbst als Staat verschaffen kann, weil er auch Enteignungsmacht besitzt. Insofern könnte Standort B sich an ein zu hohes Gebot nicht gebunden fühlen und dadurch der Strafe des Standort A ausweichen, wenn ihm ein solches Verhalten nicht einen noch höheren Reputationsschaden zufügt.

Eine Abweichung von der oben gefundenen Nash-Lösung im Sinne eines exzessiven Bietens als Ergebnis des Bietprozesses ist durch die Berücksichtigung etwaiger Reputationskosten der Standorte, die über vollständige Information verfügen und ein gutes Investitionsklima kommunizieren wollen, also durchaus denkbar. Durch die Analyse des Bietprozesses unter Anwendung der spieltheoretischen Figur des Traveler's-Dilemmas lässt sich auch ein Argument für ein kooperativeres Verhalten der Standorte entwickeln: Das Traveler's-Dilemma-Spiel dient in der Spieltheorie unter anderem dazu, den Konflikt zwi-

schen intuitivem und rationalem Verhalten zu betonen. Die Bezeichnung Traveler's-Dilemma rührt dabei von der Parabel her, mit der BASU (1994:391) dieses Spiel erstmals vorgestellt hat: "Two travelers returning home from a remote island, where they bought identical antiques [. . .], discover that the airline has managed to smash these [. . .]. The airline manager [. . .] assures the passengers of adequate compensation. But since he does not know the cost of the antique, he offers the following scheme. Each of the two travelers has to write down on a piece of paper the cost of the antique. This can be any value between 2 units of money and 100 units. Denote the number chosen by traveler i by n_i . If both write the same number, that is, $n_1 = n_2$, then it is reasonable to assume that they are telling the truth (so argues the manager) and so each of these travelers will be paid n_1 (or n_2) units of money. If traveler i writes a larger number than the other (i.e., $n_i > n_j$), then it is reasonable to assume (so it seems to the manager) that j is being honest and i is lying. In that case the manager will treat the lower number, that is, n_j , as the real cost and will pay traveler i the sum of $n_j - 2$ and pay j the sum of $n_j + 2$. Traveler i is paid 2 units less as penalty for lying and j is paid 2 units more as reward for being so honest in relation to the other traveler."

Der zentrale Gedanke dieses Spiels ist der große Strategieraum ([2; 100]), der die Möglichkeit der Wahl des Nash-Gleichgewichts $n_i = 2$, das als einziges die sukzessive Elimination dominierter Strategien überlebt, als unrealistische Rationalitätsillusion erscheinen lässt. Der Spieler Aufmerksamkeit wird durch den breiten Strategieraum auf die für eine rationale Strategiewahl irrelevanten Strategiealternativen gelenkt. Tatsächlich zeigen Experimente, dass im einmaligen Traveler-Dilemma-Spiel die Nashlösung kaum erklärend für die Strategiewahl der Spieler ist. Dabei ist die intellektuelle Befähigung und Ausbildung der Spieler zum Erkennen der Logik des Spiels ohne sichtbaren Belang²². Betrachten wir nun das dargestellte Bietgefecht um die Ansiedlung als eine mögliche Anwendung dieses Spiels. Die beiden Reisenden seien die um Ansiedlung konkurrierenden Standorte, die umworbene Firma der Manager der Fluggesellschaft und die Schadensangabe das Subventionsangebot. Dabei entsteht die folgende Auszahlungsmatrix für die Standorte:

$$(11) \quad U_A(s_A; s_B) = \begin{cases} a - s_A & \text{falls } s_A + \left(\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B\right) + (I_B - I_A) > s_B \\ \pi(a - s_A) & \text{falls } s_A + \left(\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B\right) + (I_B - I_A) = s_B \\ 0 & \text{falls } s_A + \left(\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B\right) + (I_B - I_A) < s_B \end{cases}$$

bzw.

²² Vgl. BECKER ET AL. (2005).

$$(12) \quad U_B(s_A; s_B) = \begin{cases} b - s_B & \text{falls } s_B + \left(\sum_{t=1}^n \delta_t r'_B - \sum_{t=1}^n \delta_t r'_A\right) + (I_A - I_B) > s_A \\ (1 - \pi)(b - s_B) & \text{falls } s_B + \left(\sum_{t=1}^n \delta_t r'_B - \sum_{t=1}^n \delta_t r'_A\right) + (I_A - I_B) = s_A \\ 0 & \text{falls } s_B + \left(\sum_{t=1}^n \delta_t r'_B - \sum_{t=1}^n \delta_t r'_A\right) + (I_A - I_B) < s_A \end{cases}$$

Unter der Annahme identischer Standorte ($a = b; \sum_{t=1}^n \delta_t r'_A - I_A = \sum_{t=1}^n \delta_t r'_B - I_B$) vereinfacht sich diese Auszahlungsmatrix. Wenn man nun noch unterstellt, dass $a = b = 100$ ist und eine Obergrenze für Ansiedlungssubventionen von 98 einführt ergibt sich eine Auszahlungsmatrix, die der des Traveler's-Dilemma-Spiels stark ähnelt.

$$(13) \quad U_{A;B}(s_A; s_B) = \begin{cases} (100 - s_A); 0 & \text{falls } s_A > s_B \\ \pi(100 - s_A); (1 - \pi)(100 - s_B) & \text{falls } s_A = s_B \\ 0; (100 - s_B) & \text{falls } s_A < s_B \end{cases}$$

Das Nash-Gleichgewicht dieses Spiels ist (98; 98) und die erwartete Auszahlung ist $U_A = U_B = 1$. Der einzige Unterschied zu den Auszahlungen im Traveler's-Dilemma-Spiel besteht hier in der Zufälligkeit des Gewinns bei gleichen Subventionsgeboten (die Reisenden erhalten im Fall gleicher Schadensangaben gleiche Entschädigungen) und darin, dass die Auszahlung für den weniger bietenden Standort immer Null ist. Das Phänomen der Marginalisierung der Auszahlung und der wettbewerbsbedingten Zerstörung der gesamten Standortrente ergibt sich analog zum Fall einer gleichgewichtigen Strategie im Traveler's-Dilemma. Sowohl im Traveler's-Dilemma als auch im Subventionswettbewerb der Standorte ist der Fall gleicher Gebote bzw. Schadensangaben jedoch für den strategischen Charakter des Spiels in dem Sinne unbedeutend, dass die Strategiewahl der Spieler von den Auszahlungen bei unterschiedlichen Geboten bestimmt wird. Wenn es also keinen irreduziblen Unterschied zwischen dem Traveler's-Dilemma-Spiel und dem betrachteten Standortwettbewerb um eine Ansiedlung gibt, sollten Ergebnisse zu ersterem aus der experimentellen Ökonomik eine gewisse Prognosefähigkeit für tatsächliches Verhalten von Standorten, die Wirtschaftsförderung durch Ansiedlungsprämien betreiben, besitzen. Hier zeigen verschiedenste Studien²³, dass eine kooperative Strategiewahl (hier: $s_{A;B} = 0$) viel wahrscheinlicher ist, als die Gleichgewichtsstrategie (hier das Nash-Gleichgewicht, Formel (9)). Demnach dürfte gerade ein intensives Bedürfnis der Standorte die Wahrscheinlichkeit übertrieben hoher Gebote, die die Standortrente marginalisieren, verringern, weil dieses intensive Bedürfnis den

²³ Vgl. für eine Übersicht RUBINSTEIN (2005:15).

Strategieraum zwischen Nichtsubvention bzw. Besteuerung und maximaler Ausschöpfung der Zahlungsbereitschaft für die Ansiedlung vergrößert und so die Struktur des Traverler's-Dilemma-Spiels erzeugt.

2.5 Die Verhandlungsmacht von Standort und Investor

In der oben angenommenen Referenzsituation, in der A der sozial günstigere Standort ist, verbleibt den Standorten nach Einsatz fiskalischer Ansiedlungsinstrumente gemäß der Gleichgewichtsstrategie ein Nutzen $U_{A:B}$, der sich durch Einsetzen als

$$(14) \quad U_A = \left(\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B + (I_B - I_A) \right) - z \quad \text{und} \quad U_B = 0 \quad \text{ergibt.}$$

Auch wenn Standort B sein höchstmögliches Subventionsangebot macht fällt die „Rente“ aus dem Angebot von Standortdiensten A zu, wenn A das aus Unternehmenssicht produktivere öffentliche Leistungsbündel (Standortfaktoren) anbietet und die externen Effekte keine Differenzierung der maximalen Subventionshöhe zulassen. Das Verhältnis von Vorteilhaftigkeit des Standortes für das Unternehmen zu Vorteilhaftigkeit der Ansiedlung für den Standort bestimmt die Verhandlungsmacht der Parteien im fiskalischen Tauziehen um Wirtschaftsförderung:

$$(15) \quad R_A = \frac{\left[\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B + (I_B - I_A) \right]}{a} \quad \text{bzw.}$$

$$(16) \quad R_B = \frac{\left[\sum_{i=1}^n \delta_i r'_B - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_A + (I_A - I_B) \right]}{b} \quad \text{mit} \quad R_{A:B} > 0$$

Die Bargaining-Power eines um Ansiedlungsförderung werbenden Unternehmens wird also als Quotient aus der Gewinndifferenz zwischen diesem und dem besten Alternativstandort (Rente des Unternehmens) und dem Nutzengewinn der Standortaltassen durch die Beherbergung des Unternehmens (Rente des Standorts) definiert. Das Verhältnis der Subventionszahlung zu den externen Wirkungen der Unternehmensansiedlung lässt sich unter Verwendung der Nash-Lösung für die Subventionshöhe als von $R_{A:B}$ abhängig interpretieren.

$$(17) \quad \frac{s_A}{a} = \frac{a - \left[\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B + (I_B - I_A) \right]}{a} = 1 - R_A$$

Wenn man also annimmt, dass der Bargaining-Quotient R_A kleiner als Eins ist, könnte das Unternehmen eine positive Subventionszahlung durch Standort A

aushandeln. Für den Fall, dass R_A größer Eins ist, also der der Produktivitätsvorteil der Standortfaktoren die positiven externen Ansiedlungswirkungen übersteigt, vermag sich der Standort durchzusetzen und eine negative Subventionszahlung, eine Steuerzahlung des Unternehmens erlangen. Dieses Ergebnis stellt sich jedoch nur ein, wenn beiden Verhandlungsparteien die Standortqualitäten sowie die Höhe der externen Effekte bekannt sind.

Wie bereits erwähnt sei der Einfachheit halber jedoch angenommen, dass die von Seiten des Standortes dem Unternehmen zufließenden Nutzenwirkungen an allen betrachteten Standorten identisch sind. Sofern $a > 0$ bzw. $b > 0$, überwiegen an beiden Standorten die positiven Wirkungen einer Ansiedlung. Analog zu dieser Modellierung kann evidentermaßen auch der Fall auftreten, dass a bzw. b kleiner als Null sind, in dieser Situation überwiegen die negativen Ansiedlungswirkungen. Verallgemeinert man diese Darstellung der Verhandlungssituation zwischen Standort und Unternehmen indem man unterschiedlich ausgeprägte externe Wirkungen der Ansiedlung zulässt, ergeben sich weitere Schlussfolgerungen: Nehmen wir wieder an, dass $a > b$ sei. Das Unternehmen wählt nun Standort A , falls $s_A + \Pi_A + z > s_B + \Pi_B$ ist. Das Nash-Subventionsgebot des günstigeren Standortes beschreibt sich dann als

$$(18) \quad s_A = b - \left[\left(\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B \right) + (I_B - I_A) \right] + z$$

während Standort B $s_B = b$ bietet. Standort A kann sich mit diesem Subventionsgebot nur durchsetzen, und das Unternehmen zur Ansiedlung bewegen, wenn sein Produktivitätsvorteil (Produktivitätsnachteil) für das Unternehmen größer (kleiner) ist als $b - a$. Andernfalls reicht die höhere „willingness to grant state aid“ des Standortes A nicht mehr aus, um für einen eventuellen Kosten- nachteil zu kompensieren. Betrachten wir dazu den Fall, in dem das Unternehmen indifferent zwischen beiden Standorten ist. Diese Situation wird durch

$$(19) \quad s_A + \sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - I_A = s_B + \sum_{i=1}^n \delta_i r'_B - I_B$$

beschrieben. Unter der einfachen Annahme, dass $s_A \leq a$ und $s_B \leq b$ ist, ergibt sich, dass

$$(20) \quad a - b = \left(\sum_{i=1}^n \delta_i r'_B - I_B \right) - \left(\sum_{i=1}^n \delta_i r'_A - I_A \right)$$

ist. Der Vorteil der höheren Subventionszahlung entschädigt genau für den Nachteil der niedrigeren Standortproduktivität, weshalb besagte Indifferenz der Standorte für das Unternehmen besteht. Dies verdeutlicht die Vermutung, dass eine höhere lokale Nutzenstiftung der Ansiedlung zu Gunsten der Altsassen nur solange im finanzwirtschaftlichen Tausch um eine Ansiedlung entscheidend ist, wie der externe Effekt größer ist, als ein eventueller Standort-

nachteil für das Unternehmen. Die Darstellung hat gezeigt, dass unbeschränkter Standortwettbewerb mit dem Parameter unternehmensindividuelle Wirtschaftsförderung zu Steuerpreisen führt, in denen sich die gegenseitigen Nutzenstiftungen bzw. Nutzeneinbußen durch den Tausch von Standortdiensten niederschlagen. Das Unternehmen erhält unter vollkommenen Wettbewerbsbedingungen eine Subvention (negativer Steuerpreis), wenn der Vorteil der Ansiedlung für die Altsassen gewichtiger ist, als ein etwaiger Produktivitätsvorteil des Standortes gegenüber dem zweitproduktivsten Standort für das Unternehmen.

2.6 Subventionsvergabe in vertikal gegliederten Föderalstaaten

Die Finanzierung der Ansiedlungsprämie (der Subvention) sollte, der normativen Theorie des Fiskalföderalismus folgend, von jenen Personen bzw. Gebietskörperschaften getragen werden, die einen Nutzen aus der Ansiedlung des Unternehmens empfangen. Diese Anforderung soll sicherstellen, dass der Einsatz ansiedlungspolitischer Instrumente zu einer Paretoverbesserung führt. Im Lichte der Darstellungsweise der Abb. 1 bedeutet dies, dass die Subventionsfinanzierung sich nach den von den jeweiligen Gebietskörperschaften bzw. Standorten empfangenen positiven Nettoexternalitäten richten sollte.

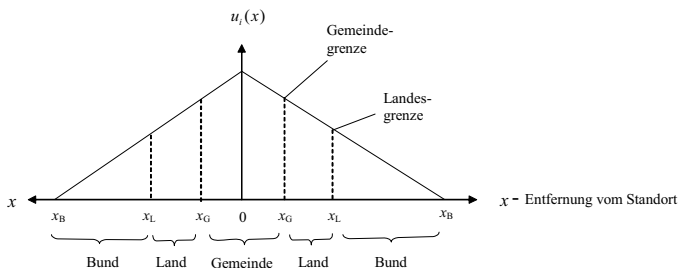


Abb. 2: Subventionierungsanteile bei vertikalen Spillovers

Sofern die positiven Nettoexternalitäten über die regionalen Grenzen einer Gebietskörperschaft – z.B. einer Gemeinde – hinausreichen, sollten jene Gebietskörperschaften die auch von der Ansiedlung profitieren, zur Finanzierung der Subvention herangezogen werden (fiskalische Äquivalenz). Der oben angesprochene Sachverhalt sei am Beispiel des Finanzierungsanteils des Bunds verdeutlicht:

$$(21) \quad s_B = \left[\int_{x_L}^{x_B} (u_A(x) 2\pi x) dx \right] / a$$

Ein wesentlicher Aspekt, der aus der einzelwirtschaftlichen Sicht des Standortes gegen den Einsatz von Subventionen spricht, ist die Möglichkeit zum Freifahren

rerverhalten, welches sowohl durch Präferenzverschleierung gegenüber vor- oder nachgelagerten gebietskörperschaftlichen Ebenen (vertikale Perspektive) als auch gegenüber benachbarten Gebietskörperschaften der gleichen Ebene (horizontale Perspektive) möglich erscheint. Ob diesem Problem im Wettbewerb um Direktansiedlungen ein Heilmittel entgegensteht, kann an dieser Stelle nicht mit letzter Gewissheit postuliert werden²⁴. Jedoch weist Davis (2002) auf die Möglichkeit verringerten zentralstaatlichen Interventionsbedarfs zur Internalisierung interjurisdiktioneller Externalitäten in Gegenwart eines fiskalischen Standortwettbewerbs hin. Demzufolge verringert der fiskalische Standortwettbewerb dezentraler staatlicher Einheiten eines vertikal und horizontal gegliederten Föderalstaates den Umfang nichtinternalisierter ökonomischer Außenwirkungen internationaler Direktinvestitionen (FDI) mit der Konsequenz, dass neben dem hier als wünschenswert herausgearbeiteten Raumlenkungseffekt der Standortkonkurrenz auch ein verringertes Subventionserfordernis für die zentrale Ebene besteht. Subventionen dezentraler Gebietskörperschaften können mithin nicht nur zu besseren Standortentscheidungen führen, sondern auch wirtschaftspolitischen Entscheidungsbedarf auf niedrigere Regierungsebenen verschieben.

3. Die Wohlfahrtswirkungen staatlicher Ansiedlungspolitik

3.1 Investitionsentscheidung ohne Subventionen

In einer Welt, in der die Gebietskörperschaften das Instrument der Subvention nicht nutzen dürfen, werden die relevanten Flächen an den beiden Standorten zu Marktpreisen angeboten. Ist dieser Marktpreis für den Boden an beiden Standorten gleich, so ist das Unternehmen indifferent zwischen einer Investition am Standort A oder B . Sofern $\Pi > 0$ ist, wird das Unternehmen in dieser Situation mit der Wahrscheinlichkeit π am Standort A investieren und mit der Wahrscheinlichkeit $(1-\pi)$ am Standort B , mit $\pi \in [0,1]$, wenn π die Wahrscheinlichkeit angibt, dass $\Pi_A > \Pi_B$ ist. Das Unternehmen erzielt mithin einen Gewinn in Höhe von Π . Mit der Wahrscheinlichkeit π erzielt die Gebietskörperschaft A einen Nutzenzuwachs in Höhe von a . Die Gebietskörperschaft B erzielt mit der Wahrscheinlichkeit $(1-\pi)$ einen Nutzenzuwachs in Höhe von b . Der Bodenpreis wird zwischen dem Unternehmen und der jeweiligen Gebietskörperschaft nur umverteilt, so dass er in der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsbetrachtung nicht auftaucht. Der Erwartungswert der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt (WF) durch die Ansiedlung des Unternehmens ergibt sich als:

$$(22) \quad WF = \begin{cases} a + \Pi_A; & \text{falls } \Pi_A > \Pi_B \\ b + \Pi_B; & \text{sonst} \end{cases}$$

oder als

²⁴ Eventuell verringert sich wegen des der Externalität eigentümlichen Kollektivgutcharakters die Ansiedlungsprämie aufgrund mangelnder Präferenzdeckung.

$$(23) \quad WF = \pi(a + \Pi_A) + (1 - \pi)(b + \Pi_B).$$

In einer Welt ohne Subventionen können die Standorte ihre unterschiedlichen Präferenzausprägungen bezüglich der Bewertung der externen Effekte dem Unternehmen nicht signalisieren. Mithin hat die Ansiedlung eines Direktinvestors, dessen Investition positive Nettoexternalitäten hervorruft, dann den Charakter eines zufälligen Geschenkes an die betroffene Region, wenn $a = b$ sowie $a, b > 0$.

3.2 Die Investitionsentscheidung in einer Welt mit Subventionen

Wie gestaltet sich die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, wenn die Gebietskörperschaften über das wirtschaftspolitische Instrument der Subventionen verfügen können? Im Fortgang der Modellbetrachtung führen wir Subventionen als Parameter der Ansiedlungsentscheidung von Unternehmen ein. Die Überlegungen werden nur aus Gründen der Fasslichkeit anhand monetärer Transfers ausgeführt, lassen sich jedoch auf nichtmonetäre übertragen²⁵.

Unterstellen wir, dass die Gebietskörperschaften aus ihrem eigenen Haushalt Subventionen an das Unternehmen zahlen können und diese Geldleistungen die Rückflüsse, die das Unternehmen aus der Investition erwartet, positiv beeinflussen. In welcher Höhe sind die Standorte *A* und *B* maximal bereit, eine Subvention oder Beihilfe²⁶ zu zahlen? Weil die Bürger des Standortes *A* Rückflüsse in Höhe von a durch die Ansiedlung des Unternehmens erwarten, werden sie maximal eine Subvention in Höhe von $s_A \leq a$ zahlen, die Bürger des Standortes *B* hingegen $s_B \leq b$. Aufgrund der Annahme, dass $a > b$ ergibt sich, dass $s_A > s_B$. Wegen der annahmegemäßen Gleichheit der Bodenpreise an beiden Standorten wird sich das Unternehmen an jenem Standort ansiedeln, an dem $s + \Pi$ am größten ist.

Unterstellen wir, dass die beiden Standorte in einen Bertrand-Preiswettbewerb treten, so wird sich jener Standort durchsetzen, der das bessere Bündel an Leistungen aufbringt. Dies ist jener Standort, an dem die Summe aus fiskalischen Leistungen s ohne Produktivitätswirkung und aus Standortdiensten mit Produktivitätswirkung Π (Standortfaktoren) am größten ist der die größeren positiven externen Effekte aus der Ansiedlung des Unternehmens erwartet. Der obliegende Standort wird als Folge eines solchen Bertrand-Wettbewerbs eine

²⁵ Hierbei ist an die unterschiedlichsten Infrastrukturdienste zu denken, die ein spezifisches Unternehmen begünstigen. Vgl. hierzu STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2004).

²⁶ Wie KALLFASS (2002:148) in einem sehr informativen Überblick zur Gewährung staatlicher Unterstützung an existenzgefährdete Unternehmen darstellt, ist die vorherrschende Form der Beihilfe an ein begünstigtes Unternehmen der staatliche Zuschuss; auf ihn entfallen 58% des Volumens aller Beihilfen. Daneben werden auch Steuerbefreiungen (23%), zinsgünstige Kredite (11%), Kapitalbeteiligungen (4%), Bürgschaften (3%) und Steuerstundungen (1%) als staatliche Maßnahmen zur Begünstigung bestimmter Unternehmen genutzt.

Subvention leisten, die den Wert seines Leistungsbündels marginal (z) über den des anderen Standorts erhebt, und damit die Ansiedlung des Unternehmens induzieren²⁷. Da sowohl der Preis als auch die gezahlte Subvention nur eine Umverteilung zwischen den Gebietskörperschaften und dem Unternehmen darstellt, ergibt sich der Erwartungswert der gesellschaftlichen Wohlfahrt unter der Annahme, dass $a + \Pi_A > b + \Pi_B$ ist, als:

$$(24) \quad WF_S = a + \Pi_A$$

Ist der Einsatz von Subventionen erlaubt, so ist den Gebietskörperschaften die Möglichkeit gegeben, ihre unterschiedlichen Präferenzen hinsichtlich der Unternehmensansiedlung zum Ausdruck zu bringen. Was ergibt sich nun aus einem Vergleich der Wohlfahrt beider Welten? Gleichung (25) stellt beide Zustände gegenüber:

$$(25) \quad \Delta WF = WF_S - WF = (a + \Pi_A) - [\pi(a + \Pi_A) + (1 - \pi)(b + \Pi_B)]$$

$$(26) \quad \Delta WF = (1 - \pi)[(a + \Pi_A) - (b + \Pi_B)]$$

Aufgrund der Annahme, dass $a + \Pi_A > b + \Pi_B$ ist, gilt für alle $\pi < 1$, dass aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive der Zustand der Freiheit zur Disposition über die Subventionsvergabe einer Situation ohne Subventionen vorzuziehen ist, da hiermit die einzelnen Gebietskörperschaften ihre Präferenzen hinsichtlich der Unternehmensansiedlung signalisieren können und nicht die alleinige Präferenz des Unternehmens für ein bestimmtes Bündel nichtfiskalischer Standortleistungen die Ansiedlungsentscheidung determiniert. Die Ansiedlung erfolgt an jenem Standort, an dem die Nutzensumme für alle Tauschpartner auf dem Standortmarkt maximal ist. Das (räumliche) Allokationsergebnis ist zugleich pareto-optimal. Die Darstellung macht zugleich deutlich, dass der für die unternehmerische Aktivität günstigere Standort nicht der sozial günstigere Standort sein muss, sondern dass sich der sozial günstigste Standort erst findet und besiedelt wird, wenn beide Seiten des Standortmarktes mit Preissignalen operieren und auf Preissignale reagieren. Durch den finanzwirtschaftlichen Instrumenteneinsatz wird Information über die Nützlichkeit der Investitionstätigkeit generiert, welche das Unternehmen sonst nicht zu berücksichtigen imstande wäre. Einzig, wenn $\pi = 1$, d.h. wenn die Wahrscheinlichkeit sehr hoch ist, dass die Investition ohnehin am Standort A erfolgt, ergibt sich keine positive Wohlfahrtswirkung. Wohlfahrtsverluste durch den Einsatz von Subventionen treten im hier skizzierten Szenario nicht auf²⁸, da letzten Endes nur ein ‚Kauf‘ von Nettoexternalitäten stattfindet (Internalisierung). Dieser ‚Kauf‘ kann wie bereits oben erwähnt auch in Gestalt der Gewährung von Wegzugsprämien

²⁷ Die Ansiedlungsprämien können auch den Charakter von Wegzugsprämien annehmen, sofern a bzw. b kleiner als Null sind.

²⁸ Sofern der Subventionsbetrag nicht über eine Kopfsteuer finanziert wird, treten allokativen Wohlfahrtsverluste auf. Diese werden hier jedoch vernachlässigt.

stattfinden. Dann führt der Wettbewerbsprozess zu einer Reallokation der Unternehmen, in deren Ergebnis diejenigen Unternehmen, deren Tätigkeit mit besonders negativen Aussenwirkungen verbunden ist, sich an den Standorten mit geringer Zahlungsbereitschaft für Wegzug ansiedeln. Diese Standorte zeichnen sich durch eine Geringschätzung der negativen Außenwirkungen (z. B. niedrige Bewertung von Umweltqualität) oder eine hohe Bedürftigkeit für die vom Unternehmen generierten positiven Außenwirkungen aus.

3.3 Subventionsvergabe an landsässige Unternehmen

Natürlich entstehen Nettoexternalitäten nicht nur bei Unternehmensansiedlungen, sondern auch ansässige Unternehmen generieren Außenwirkungen, die eventuell wohlfahrtssteigernd zu entgelten sind. Mit dem Ziel, die Sinnhaftigkeit von Subventionen zu prüfen, die Unternehmen gewährt werden, die ihre Standortentscheidung bereits getroffen haben, wird auf die formale Argumentation des vorangegangenen Abschnitts zurückgegriffen. Wiederum wird von einem System ohne Subventionen ausgegangen, wobei sich das betreffende Unternehmen bereits am Standort A bzw. B angesiedelt hat. Bislang betrachteten wir den Spezialfall einer kompletten Neuansiedlung mit Wechselkosten in Höhe von Null. Sofern jedoch Standortwechselkosten $k_w > 0$ anfallen und keine Subventionen gewährt werden dürfen, findet bei annahmegemäßer Gleichwertigkeit der Standortqualitäten aus Unternehmenssicht keine Unternehmenswanderung statt²⁹. Unterstellen wir zunächst den Fall, das Unternehmen befände sich in B . Erneut wird gefragt, was sich durch die Möglichkeit der Subventionsvergabe an diesem Zustand unausgeschöpfter Spielräume für eine effiziente räumliche Allokation verändert. Da wir angenommen hatten, dass $a > b$ und damit $s_A > s_B$, ist zu fragen, wann das Unternehmen einen Standortwechsel erwägt. Offenbar wenn Bedingung (27) gilt:

$$(27) \quad s_A + \Pi_A > s_B + \Pi_B + k_w$$

Das Unternehmen wechselt also seinen Standort, wenn gilt:

$$(28) \quad s_A - s_B > \Pi_B - \Pi_A + k_w$$

Diese Bedingung besagt, dass der fiskalische und von den externen Effekten herrührende Standortvorteil (linker Term) den nichtfiskalischen Standortnachteil und die Standortwechselkosten überkompensiert. Diese Bedingung kann dann erfüllt werden, wenn

²⁹ Für die Standortwechselkosten kann plausiblerweise angenommen werden, dass sie mit zunehmendem Umfang an standortspezifischen Investitionen des Unternehmens steigen. Für das Ausmaß der standortspezifischen Investition des Unternehmens ist weiterhin zu vermuten, dass die Standortwechselkosten sowohl im Zeitverlauf als auch mit zunehmender Unternehmensgröße anwachsen.

$$(29) \quad a + \Pi_A > b + \Pi_B + k_w$$

gilt. Für den Standort A ist es mithin möglich, durch Gewährung einer Subventionszahlung in Höhe von $s_B + (\Pi_B - \Pi_A) + k_w + z$ einen Standortwechsel zu induzieren. Die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt, sofern sich das Unternehmen am Standort B befindet, ergibt sich als:

$$(30) \quad WF = b + \Pi_B$$

Ob sich durch die Gewährung von Subventionen eine Wohlfahrtsveränderung ergibt, hängt von Bedingung (29) ab. Sofern diese Bedingung erfüllt ist, d.h. wenn eine Standortverlagerung aufgrund der höheren Attraktivität des Standorts A stattfindet, bemisst sich die Wohlfahrt als:

$$(31) \quad WF_S = a + \Pi_A - k_w$$

Die Gegenüberstellung beider Situationen zeigt, dass $WF_S > WF$ und damit $\Delta WF > 0$ ist, sofern ein Wegzug subventionsbedingt induziert wird.

$$(32) \quad \Delta WF = WF_S - WF = (a + \Pi_A) - (b + \Pi_B) - k_w$$

Die Gleichung (32) zeigt dreierlei: Erstens ist die Wohlfahrtsänderung (ΔWF) immer positiv, wenn aufgrund einer Subventionsgewährung ein Standortwechsel zustande kommt. Andernfalls ändert sich die Gesamtwohlfahrt nicht. Zweitens gilt für den Fall, dass sich ein Unternehmen bereits am günstigeren Standort A befindet, dass Subventionen keine schlechtere Allokation hervorrufen. Da nämlich angenommen wurde, dass $a > b$ ist, ist $s_A + k_w$ immer größer als s_B und es erfolgt keine Standortveränderung. Subventionen sind in diesem Fall allokativ unschädlich, da sie keine Verlagerung an den ‚schlechten‘ Standort auslösen. Drittens entfalten Subventionen im Falle prohibitiv hoher Wechselkosten ($k_w > a - b$) keinerlei negative Wohlfahrtswirkungen. Somit können Subventionen, deren Zweck es ist, die Standortwahl von Investitionen zu beeinflussen, auch für den Fall bereits landsässiger Unternehmen unter den getroffenen Annahmen positiv beurteilt werden. Die Höhe der Wechselkosten muss für den Subventionsschuldner bei der Zubilligung von Subventionsmitteln unternehmens- und branchenspezifisch variieren dürfen, weswegen es einmal mehr sinnvoll erscheint, eine diskriminierende Anwendung dieses allokativen politischen Instruments zu erwägen.

Die Analyse der Wohlfahrtswirkungen dezentral und mit individuellen Steuerpreisen betriebener Ansiedlungspolitik bedient sich explizit des Kriteriums der Allokationseffizienz unter Nichtanwendung des Kriteriums der Produktionseffizienz. Dies bedeutet, dass die fiskalischen Anreize durchaus eine Situation herbeizuführen vermögen, in der Produktionseffizienz verletzt ist, d.h. in der das subventionierte Unternehmen nicht am kostenminimalen Standort siedelt,

an dem die Standortbedingungen für die jeweilige Unternehmenstätigkeit optimal sind. Diese Situation ergibt sich wie beschrieben, wenn die Unterschiede zwischen den externen Vorteilen größer sind als die Unterschiede zwischen den Standortproduktivitäten und in die Standorte gegensätzlich begünstigen. Aus der Verletzung des Ziels der Produktionseffizienz durch die raumlenkende Wirtschaftsförderaktivität ist dann aber unter den getroffenen Annahmen nicht auf ein Staatsversagen zu schließen, weil die Kostennachteile in der Produktion geringer wiegen, als die generierten Ansiedlungsvorteile am sozial günstigsten Standort.

Unter Umständen führt die hier als wohlfahrtsförderlich erkannte Individualbesteuerung einzelner Standortnachfrager nicht einmal zu einer schlechteren sondern besseren Versorgung der Standortbevölkerung mit öffentlichen Gütern, weil die diskriminierende Steuerpreispolitik die Abschöpfung von Leistungsrenten für den jeweils kostengünstigeren Standort ermöglicht. Demnach kann, wieder unter der Annahme vollständiger Information, jeder Standort die Unternehmen solcher Branchen tendenziell höher besteuern, für die er besonders günstige Standortfaktoren bereithält. Dadurch relativiert sich auch jener traditionelle Einwand gegen fiskalischen Wettbewerb, der die wettbewerbsbedingte Unterversorgung mit öffentlichen Gütern beklagt.

3.4 Distributive Effekte raumlenkender Ansiedlungsförderung

Die Nutzenwirkungen der beschriebenen Sekundärwirkung einer Unternehmensansiedlung (Netto-Externalität) dürften, wie sich auch aus den in diesem Abschnitt aufgezählten Erklärungsansätzen und Illustrationen erklärt, oftmals zu stark über die Standortbevölkerung streuen, als dass eine Internalisierung der externen Wirkungen ohne ein kollektives Koordinierungsspiel möglich ist. Auch wenn nicht immer der Staat selbst eingreift³⁰, indem er beispielsweise durch Subventionierung einen sozial optimalen Steuerpreis zu gestalten versucht, dürfte eine Internalisierung mit den Instrumenten der öffentlichen Haushaltspolitik gerade in Gegenwart breit und anonym streuender Nutzenwirkungen oft alternativlos sein. Schließlich ist der beschriebene externe Effekt der Ansiedlung auch als rein öffentliches Gut für die Altsassen charakterisierbar. Dieses Gut wird bei rationalen haushaltspolitischen Entscheidungen so lange finanziert, bis der Grenznutzen der Ansiedlungsförderung dem Grenznutzen der anderen öffentlich bereitgestellten Güter entspricht.

³⁰ Beispielsweise hat es im Fall der Subventionierung des Linienflugbetriebes Ryanairs am Flughafen Straßburg die örtliche Industrie- und Handelskammer übernommen, den Subventionsbetrag aufzubringen. Allerdings finanziert sich die Kammer durch Zwangsbeiträge, weshalb dieses Beispiel nicht besonders gut geeignet ist, einen Internalisierungsvorgang ohne staatliche Beteiligung zu belegen. Vgl. für eine ausführlichere Beschreibung und Bewertung der Subventionen, die der Billigflieger Ryanair auf vielen europäischen Regionalflughäfen erhält STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2004).

Nicht nur seitens des Subventionsempfängers, sondern auch auf der Seite der Zahler kann ein verteilungspolitisches Interesse an Wirtschaftsförderung bestehen. Nehmen wir an dass das Steueraufkommen, aus dem Wirtschaftsförderung bestritten wird von der Gesamtheit der Bürger der zahlenden Region aufgebracht wird. Nehmen wir weiter an, dass ein wesentlicher Effekt der Ansiedlungserfolge der Zuzug von Jobsuchern aus den benachbarten Gebietskörperschaften und eine Erhöhung der lokalen Grundstückspreise ist. Wenn das Grundeigentum sehr ungleich über die Steuerzahler verteilt ist, führt Wirtschaftsförderung nun zu einer Umverteilung der geldwerten Vorteile der Ansiedlungspolitik von den normalen Steuerzahlern ohne Grundbesitz (Mieter) hin zu denen mit Grundbesitz (Vermieter). Weitere Umverteilungseffekte ergeben sich, wenn sowohl die geförderte Investition als auch die durch die Förderung evozierten Folgeinvestitionen in einer Branche erfolgen, die nur spezifisches Humankapital nachfragt. Dann kommt es zu einer Umverteilung der geldwerten Vorteile der Ansiedlungsförderung von den allgemeinen Steuerzahlern hin zu den Spezialisten, deren lokale Einkommenserzielungschancen steigen. Es ist natürlich auch die Situation vorstellbar, dass ein Investor hauptsächlich Jobs im so genannten Niedriglohnsektor schafft, was auf den ersten Blick für eine Umverteilung der geldwerten Vorteile der Ansiedlungsförderung zugunsten Geringqualifizierter spricht. Allerdings führt eine solche Ansiedlung vermutlich auch zu positiven externen Effekten des Anstieges der Beschäftigungsaussichten für diese Gruppe, was den Besserqualifizierten zu Gute kommen kann.

Nur: Verteilungseffekte dieser Art sind kaum vermeidliche Konsequenz der Durchschnittspreisfinanzierung des öffentlichen Gutes, das ein solcher externer Effekt darstellt. Die Verteilungswirkungen sind daher kein Grund auf eine prinzipielle Neigung zur allokativen Ineffizienz von Wirtschaftsfördermaßnahmen zu schließen. Sie liefern nur einen Hinweis auf einen möglichen Rent-seeking-Einfluss bei den politischen Entscheidungen über die Fördermittelvergabe.

Problematischere Umverteilungswirkungen ergeben sich durch den Instrumenteneinsatz selbst. Die beschriebene positive Allokationswirkung des „Wettrüstens“ mit Ansiedlungsverlockungen führt zu einer Reduzierung des Steueraufkommens am obsiegenden Standort um $s_B + (\Pi_B - \Pi_A)$. Dies ist der Betrag, den Standort A zahlt um das Unternehmen für das entgangene Subventionsangebot des meistbietenden Konkurrenzstandortes und einen eventuellen Kostennachteil zu entschädigen. Es ist dabei unschädlich, dass ohne den Instrumenteneinsatz das Unternehmen am Standort B gesiedelt hätte, der nun seinerseits einen Teil seiner Besteuerungsmacht einbüßt. Die Subventionszahlungen erfolgen zu Gunsten eines Unternehmens, das auf dem Standortmarkt als verhandlungsmächtiger Nachfrager auftritt. Egal ob nun diese Verhandlungsmacht wie hier von hoher Mobilität (vor der Investition), von Überkapazitäten an verschiedenen Standorten oder auch nur vom Kostendruck in der Branche aufgrund internationalen Wettbewerbs mit dem Parameter Standortkosten herrührt, bedeutet diese Sonderbehandlung verhandlungsmächtiger Wirtschaftszweige eine

Umverteilung der Steuerlast auf die weniger verhandlungsmächtigen Branchen, die nur lokale wirtschaftliche Aktivitäten entfalten. Für die Frage nach der Sinnhaftigkeit internationaler Steuerwettbewerbsbeschränkungen ist es entscheidend, ob der Wohlfahrtsgewinn durch die effizientere Raumlengung von Investitionen in einem Steuerwettbewerbsregime mit unternehmensindividueller Wirtschaftsförderung für die Wohlfahrtsverluste durch den wettbewerbsinduzierten Wechsel zu verzerrenderen Steuersystemen kompensiert.

3.5 Der Einfluss der Instrumentennutzungskosten

In den bisherigen Überlegungen haben wir den Anfall von Kosten, die im Zusammenhang mit der Nutzung wirtschaftspolitischer Instrumente zur Förderung von Direktansiedlungen entstehen, ignoriert. Diese vereinfachende Vorgehensweise ist so lange unschädlich für die Aussagen des vorgestellten Modells zur Erklärung von Subventionswirkungen im Standortwettbewerb, solange der Einsatz standortpolitischer Instrumente für verschiedene Instrumente oder verschiedene Standorte Kosten in gleicher Höhe verursacht. Um auch dann Aussagen ableiten zu können, wenn diese letztere Forderung nicht erfüllt wird, werden in den folgenden Ausführungen nun explizit jene Kosten berücksichtigt, die durch die Nutzung von wirtschaftspolitischen Instrumenten zur Induzierung von Unternehmensansiedlungen den Gebietskörperschaften entstehen.

Fallen bei der Nutzung wirtschaftspolitischer Instrumente Kosten an, so lässt sich hieraus zunächst die wenig überraschende Einsicht ableiten, dass der Wohlfahrtsgewinn, den eine zielgerichtete öffentliche Beeinflussung der Standortwahl verspricht, durch diese Kosten verringert wird. Wichtiger für die Intention dieses Beitrages, Subventionen als Instrument des Standortwettbewerbs zu rechtfertigen, erscheint allerdings das Resultat, dass der Wohlfahrtsgewinn dadurch beeinflusst wird, wie hoch die Kosten verschiedener standortpolitischer Instrumente sind. Hier sei nunmehr davon ausgegangen, dass direkte Subventionen nur eine Möglichkeit aus einem ganzen Zoo regulatorischer und fiskalischer Instrumente zur Ansiedlungsförderung sind. Mit Blick auf die hier aufgeworfene Frage, welche Konsequenzen sich aus einem durch das Verbot direkter Subventionen beschränkten Standortwettbewerb ergeben, seien die als Folge einer solchen Ausklammerung des Standortparameters Subvention auftretenden Substitutionswirkungen zu alternativen Instrumenten betrachtet. Dieser Blick führt zu der Frage, auf welchem Weg und mit welchen Mitteln Gebietskörperschaften in einer institutionellen Rahmenordnung, die Subventionen verbietet, ihrer Wertschätzung für Direktansiedlungen Ausdruck verleihen. Hier kann vermutet werden, dass Subventionen durch wirtschaftspolitische Instrumente ersetzt werden, die es für Investoren schwer machen, eine rationale Wahl zwischen den Standorten zu treffen. Diese Erschwernis resultiert daraus, dass Ansiedlungsförderung in einer Rahmenordnung, in der Subventionen verboten sind, auf die Ausnutzung von Informationsasymmetrien und das Betreten wettbewerbsrechtlicher Graubereiche angewiesen ist. Zu denken ist hier

beispielsweise an versteckte Geldleistungen, an Bestechungen einzelner an der Standortwahl beteiligter Entscheider oder an die manipulative Deklaration von Fördermitteln. Diese Einbuße an Transparenz der Standortwahl führt zu einer ersten Verschlechterung der räumlichen Allokation von Direktinvestitionen gegenüber jener Welt, die offene Subventionen erlaubt.

Eine weitere Allokationsverzerrung ergibt sich, wenn man annimmt, dass die Vergabe und die Erlangung von Leistungen der Gebietskörperschaften durch ein Verbot von Subventionen kostenintensiver werden. Dies bedeutet, dass weniger Nettoexternalitäten pareto-relevant sind, was insbesondere Prozesse der Reallokation im Raum behindert. Aber auch Neuansiedlungen büßen aufgrund erhöhter Kosten der Internalisierung von Nettoexternalitäten hinsichtlich ihrer Allokationseffizienz ein. Die Fülle der verschiedenen, oft nicht genau spezifizierten Förderungen verbindet sich für die Unternehmen mit einem Informationsproblem. Bei geringwertigen Investitionen und kleineren Unternehmen tritt dieses Informationsproblem aller Voraussicht nach deutlicher zutage und diese kleinen haben im Vergleich zu größeren Unternehmen einen Nachteil. Folgt man der plausiblen Annahme, dass die angesprochenen Kosten der Vorteilsgewährung durch die Standorte bei rechtlich unzulässigen Subventionen nicht proportional, sondern degressiv zur Investitionshöhe wachsen, wird durch Subventionsverbote der Wettbewerb der Investoren zugunsten größerer Projekte verzerrt³¹.

4. Schlussfolgerungen zur Beurteilung von Subventionen

Die in den vorangegangenen Ausführungen eingenommene Sichtweise löst sich von der Vorstellung, Subventionen als Geschenke des Staates zu betrachten. Ohne die konzeptionelle Berücksichtigung der Gegenleistung entfallen Subventionen tatsächlich allokationsverzerrende Wirkungen, und ihr diskretionärer Einsatz ist auch deshalb zu kritisieren, da er Spielräume für eigennützige politische Entscheider zur selektiven Bevorzugung einiger Industrien bzw. Unternehmen auf tut. Betrachtet man hingegen Subventionen als Leistungen des Staates, denen Gegenleistungen gegenüberstehen, so ändert sich die Sichtweise. Unseres Erachtens erfolgen Subventionszahlungen von staatlicher Seite nicht ohne Berücksichtigung zu erwartender Gegenleistungen der Subventionsgläubiger, wenngleich deren Umfang oft, zum Schaden der Zielgenauigkeit des Instrumenteneinsatzes, schwer bezifferbar sein mag. Daher sollte eine Definition des Subventionsbegriffs diese Gegenleistung benennen, auch wenn sie keine am Markt handelbare Leistung beinhaltet³². Eine solche Gegenleistung erhält die öffentliche Hand für ihre Ansiedlungsförderung, sollten privatwirtschaftliche Aktivitäten Kommunen in den Genuss positiver externer Effekte bringen.

³¹ Für diese Ansicht, wonach größere Unternehmen einen Vorteil bei der Erlangung staatlicher Hilfen haben, vgl. GRÖBNER (1983:128).

³² Das Auftreten von Externalitäten ist bekanntlich konstituierend für ein Versagen marktlicher Allokation.

Manche Finanzwissenschaftler zeigen sich – zumindest rhetorisch – angesichts des scheinbaren Konfliktes zwischen der Häufigkeit, mit der Subventionen sowohl von Wirtschaftswissenschaftlern als auch von Politikern angeprangert werden, und der Breite des politischen Einsatzes von Subventionen überrascht³³. Zur Erklärung dieses widersprüchlichen Befundes bedarf es unseres Erachtens einer neuen Akzentsetzung bei der Definition von Subventionen. Insbesondere mit Blick auf die Gegenleistung der Subventionsgläubiger kann die eingangs bemängelte Contrainstuition im Umgang mit der gängigen Definition des wirtschaftspolitischen Instruments der Subvention überwunden werden. Subventionsgläubiger und -schuldner können als Vertragspartner angesehen werden, die Leistungen zum beiderseitigen Vorteil austauschen. Sofern eine Investition unterschiedliche (paretorelevante) Nettoexternalitäten an den Standorten hervorruft, können diese durch Subventionen dem Preissystem zugänglich gemacht werden. Ein gesetzliches Verbot der Subventionsgewährung würde die Gebietskörperschaften mithin eines Instruments berauben, mit dessen Hilfe sie verschiedenen Investoren ihre Präferenzen bezüglich der Ansiedlung oder des Wegzugs signalisieren können³⁴. Ein solches Verbot dürfte den Standorten ferner Anreize liefern, ihrer Wertschätzung von Direktinvestitionsprojekten auf eine weniger transparente und dadurch den Wettbewerb behindernde und verzerrende Weise Ausdruck zu verleihen.

Die gängige Kritik am Instrument der Subventionsvergabe, es sei anfällig für Rent-Seeking-Aktivitäten, geht für den hier betrachteten Anwendungsbereich dieses wirtschaftspolitischen Instruments fehl. In der dargestellten Sichtweise ist das Streben nach staatlichen Beihilfen Ausdruck des Bemühens um eine ‚faire‘ Internalisierung der durch eigene wirtschaftliche Tätigkeit generierten positiven Externalitäten³⁵. Dieses Streben ist aus allokativer Sicht nicht verwerflich, sondern sogar zu fordern. Auch wenn die Gegenleistung seitens der Unternehmen ihrem Charakter nach keine marktliche ist, sollte sie dennoch entgolten werden. Nicht jedes Unternehmen kann also in den Genuss staatlicher Subventionen gelangen, sondern nur diejenigen, die im Gegenzug auch für die Gebietskörperschaften positive Nettoexternalitäten generieren. Die oft bemängelte diskretionäre Vergabe von Subventionen stellt insofern kein Problem dar, sondern ist sogar wünschenswert, da die Ansiedlung verschiedenartiger Unter-

³³ Vgl. ANDEL (1970:139).

³⁴ In diesem Sinn äußert sich auch CLEMENT (2001): „Die Bundesländer haben fast keinen eigenen Spielraum mehr in ihrer Strukturpolitik, insbesondere bei der Auswahl der Fördergebiete. Außerhalb dieser Gebiete sind grundsätzlich keine Beihilfen erlaubt. Gerade die europäische Beihilfenkontrolle ist zu einer Art Fachaufsicht geworden, die viele Bereiche unserer staatlichen Tätigkeit beeinträchtigt, um nicht zu sagen: entmündigt.“

³⁵ Da die Schätzung der Nettoexternalitäten Unvollkommenheiten unterworfen ist, können manipulative Bemühungen der rentenstrebenden Akteure Fehleinschätzungen durch die politischen Entscheidungsträger hervorrufen. Solange die Anfälligkeit für Manipulationen zwischen den Entscheidungsträgern verschiedener Standorte gleich ausgeprägt ist, ergeben sich daraus vorrangig distributive Wirkungen.

nehmen mit unterschiedlichen Externalitäten für die betroffenen Gebietskörperschaften verbunden ist. In diesem Sinne äußert sich auch EUCKEN (1990): „Spezielle Subventionen beeinträchtigen eine rationelle Lenkung weit weniger als generelle (...)“. Ebenda, S. 159.

Im Unterschied zu den meisten Standortwettbewerbsparametern (z. B. Hebesätzen auf Kommunalsteuern) erlauben frei verhandelte Subventionen eine diskriminierende Vergabepaxis. Dies ermöglicht es den Gebietskörperschaften, ihr standortspezifisches Stärken-/Schwächen-Profil ausnutzend, Ressourcen effizienter einzusetzen³⁶. Weiterhin ermöglicht dies eine zielgenauere Einflussnahme auf Ansiedlungsaktivitäten und mithin auf die lokale Wirtschaftsstruktur³⁷. Eine einheitliche Subventionierung ist aufgrund dieser Überlegungen abzulehnen. Für die Bewertung von Subventionen sollten unseres Erachtens neben den hier nicht weiter diskutierten kritischen Vorbehalten auch die dargestellten positiven Allokationswirkungen Berücksichtigung finden. Die hier eingenommene Betrachtungsweise legt es jedoch nahe, Subventionen nur dann aus dem Kanon wirtschaftspolitischer Instrumente zu verbannen, wenn die den Subventionen in der Literatur zugesprochene Allokationsverzerrung die hier diskutierten positiven Wirkungen dominiert. Mit einem generellen Verbot von Subventionsleistungen begibt man sich schließlich eines sehr flexiblen Instruments für effizienzfördernde Eingriffe in den privaten Sektor. Die vorgebrachten Argumente können für den hier betrachteten Subventionszweck staatliche Subventionsvergabe erklären und rechtfertigen. Es sei jedoch eingeräumt, dass die derzeit zu beobachtende Subventionsvergabepaxis in Umfang und Ausgestaltung aller Voraussicht nach mit dem dargestellten Konzept nicht legitimiert werden kann.

³⁶ Auf diese Möglichkeit einer selektiven kommunalen Wirtschaftsförderung verweist BENKERT (1996:176): „Sie (die Kommunen, Anm. des Verf.) identifizieren Zielgruppen, die zum einen nach ihren Zielkriterien attraktiv sind und bei denen sie vor dem Hintergrund ihrer Stärken-/Schwächen-Profile eine gute Wettbewerbsposition erwarten können.“

³⁷ Überhaupt erscheint das Kriterium der Zielgenauigkeit eher durch fiskalische (z. B. Subventionen) als durch regulatorische (z. B. die Verringerung von Umweltauflagen mit dem Ziel, eine Unternehmensansiedlung herbeizuführen) Instrumente des Standortwettbewerbs erfüllbar.

Literaturverzeichnis

- ANDEL, NORBERT (1970): Subventionen als Instrument des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Tübingen.
- (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.
- BASU, KAUSHIK (1994): The Traveler's Dilemma: Paradoxes of Rationality in Game Theory, *American Economic Review*, May 1994, 84 (2), 391-395.
- TILMAN BECKER, MICHAEL CARTER und JÖRG NAEVE (2005): Experts playing the traveler's dilemma, *Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre, Universität Hohenheim* ; 252 .
- BENKERT, WOLFGANG (1996): Interkommunale Konkurrenz – Formen, Ergebnisse und Bewertung von Wettbewerb im Staatssektor, in: POSTLEP, ROLF-DIETER (1996): Aktuelle Fragen zum Föderalismus – Ausgewählte Probleme aus Theorie und politischer Praxis des Föderalismus, Marburg.
- BRETON, ALBERT (1991): The Existence and Stability of Interjurisdictional Competition. In KENYON, DAPHNE A. and JOHN KINCAID, eds., *Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism*. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- CASE, KARL E. (1986): The Market for Single-Family Homes in the Boston Area, in: *New England Economic Review* (May/June), S. 38-48.
- CLEMENT, WOLFGANG (2001): Europa gestalten - nicht verwalten, Rede des nordrhein-westfälischen Ministerpräsidenten Wolfgang Clement im Rahmen der Vortragsreihe Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht an der Humboldt-Universität zu Berlin, 12. Februar 2001, online verfügbar:
http://www.zeit.de/reden/Europapolitik/print_200108_clement_0212.html.
- DAVIES, RONALD B. (2002): State Tax Competition for Foreign Direct Investment: A Winnable War?, in: *University of Oregon Working Papers*, Nr. 228.
- ELLIS, STEPHEN und CYNTHIA ROGERS (2000): Local economic development as a prisoners' dilemma : the role of business climate, in: *The Review of regional studies*, Bd. 30 (2000), 3, S. 315-330.

- EUCKEN, WALTER (1990): Grundzüge der Wirtschaftspolitik, 6. Aufl., Erstausgabe 1952, Tübingen.
- GRÖBNER, BRUNO (1983): Subventionen: eine kritische Analyse mit einer Einführung von HORST CLAUS RECKTENWALD, Göttingen.
- 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.
- JUNG, ALEXANDER (2001): Subventionen: Völlig abgehoben, in: Der Spiegel Nr.32/2001, S. 90-93.
- KALLFASS, HERMANN H. (2002): Die Kontrolle von Beihilfen an existenzgefährdete Unternehmen, in: BERG, HARTMUT: Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes - Erreichtes - Versäumtes, Berlin, S. 147-193.
- KLEMP, ALFRED H. (1990): Öffentliche Finanzhilfen (Subventionen) - Instrumente staatlicher Finanzintervention: Eine Untersuchung zum investiven Wirkungspotential und zur Effizienz staatlicher Finanzhilfen, Frankfurt am Main.
- OATES, WALLACE E. und ROBERT M. SCHWAB. (1988): Economic Competition among Jurisdictions: Efficiency Enhancing or Distortion Inducing? Journal of Public Economics, vol. 35 (April), S. 333-54.
- OATES, WALLACE E. und ROBERT M. SCHWAB (1988) The Allocative and Distributive Implications of Local Fiscal Competition, In Kenyon, Daphne A. Und John Kincaid, (Hrsg.), Competition among States and Local Governments: Efficiency and Equity in American Federalism. Washington, DC.
- PIGOU, ARTHUR C. (1929): The Economics of Welfare, London.
- RECKTENWALD, HORST CLAUS (1983): Einführung des Herausgebers, in: GRÖBNER, BRUNO: Subventionen: eine kritische Analyse, mit einer Einführung von HORST CLAUS RECKTENWALD, Göttingen.
- RUBINSTEIN, ARIEL (2005): Dilemmas of An Economic Theorist, elektronische Resource: <http://arielrubinstein.tau.ac.il/papers/Pa.pdf>, Download, 20. März 2006.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (Hrsg.) (2001): Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 2001, Wiesbaden.

- STEINRÜCKEN, TORSTEN und SEBASTIAN JAENICHEN (2004): Towards the Conformity of Infrastructure Policy with European Laws - The Case of Government Aid for Ryanair, in: *Intereconomics: Review of European economic policy*, Vol. 39, No. 2, S. 97-102.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und SEBASTIAN JAENICHEN (2003): Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, in: *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik*, Heft 3, S. 399-419.
- U.S. ADVISORY COMMISSION ON INTERGOVERNMENTAL RELATIONS (1991): *Interjurisdictional Tax and Policy Competition: Good or Bad for the Federal System?*, Washington.
- WELFENS, PAUL J. J. (1995): *Grundlagen der Wirtschaftspolitik*, Heidelberg.
- WEGEHENKEL, LOTHAR (1991): Die Internalisierung mehrdimensionaler externer Effekte im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: HANS-JUERGEN WAGENER (Hrsg.) (1991): *Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen*, Berlin, S. 319-335.

II. Steuerwettbewerb, Standortreputation und Investitionsverhalten

Sebastian Jaenichen

1. Die zentraleuropäische Unterdrückung von Wirtschaftsförderung – Ein ernstzunehmendes Investitionshemmnis?

Im demokratischen Wettbewerb stehende Regierungen reagieren laufend auf die Wünsche der Wähler, so dass ihre Politik im Zeitverlauf erkennbar instabil ist. Es fällt ihnen daher auch schwer, sich auf eine stabile Politik zu verpflichten. Dieses Glaubwürdigkeits- und Selbstbindungsproblem des Staates betrifft auch seinen Umgang mit den Eigentumsrechten der in seinem Herrschaftsbereich niedergelassenen Staatsbürger. 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). Es ist für einen Investor daher unmöglich, mit Vertretern des Staates Verträge zu schließen, die bei einer Vertragsverletzung (opportunistischem Verhalten der die Steuerhoheit innehabenden Autorität) glaubwürdig durchgesetzt werden. Da die Bürger diese Machtfülle und das Erpressungspotenzial antizipieren, passen sie sich innerhalb des ihnen zur Verfügung stehenden Alternativenraums an. Diese Anpassungen können, wie im Abschnitt 3 gezeigt wird, als sozial ineffizient eingeschätzt werden. Eine wesentliche Konstellation ist dabei die Notwendigkeit einer versunkenen Investition an einem mit politischen Risiken behafteten Standort, die erst zukünftig eine Rendite einträgt, welche die beherbergende Jurisdiktion sich anzueignen imstande ist. Eine exzessive Besteuerung der Einkünfte aus versunkenen Investitionen ist nämlich wegen der geringen Zusatzlast, die dies verursacht, für Politiker in besonderer Weise verführerisch. Ignoriert man Reputationsargumente, ist die einzige teilspielperfekte Lösung dieses Spieles die gänzliche Unterlassung der Investition. In der Praxis findet man die Politik der steuerlichen Expropriation natürlich nicht in so klarer Form wieder, dass es keine Zweifel über die Intentionen des Steuergesetzgebers zu geben vermag. Jedoch finden sich zumindest Beispiele für eine scheinbar opportunistische Steuerpolitik. Diese entstammen oft dem Automobilsektor¹. Recht klar im Sinne

¹ So ist der US-Bundesstaat Alabama nach erfolgter Niederlassung Mercedes Benz' in Nachverhandlungen mit dem Investor getreten, um mit dem Hinweis auf die Situation des öffentlichen Haushalts eine geringere Subventionszahlung zu erreichen. Vgl. MYERSON (1996:1). Wie bei den Nachverhandlungen in Alabama waren auch bei der Errichtung von GM und Ford Produktionsstätten in Brasilien 1998 Regierungswechsel Anlass für veränderte Konzessionen bzw. verringerte öffentliche Leistungen. In beiden Fällen hatten die Investoren bereits mit den Erdarbeiten zur Errichtung der Produktionshallen begonnen. Vgl. CAVALCANTE und UDERMANN (2004:15).

dieses Beitrags interpretierbar ist beispielsweise die Gewerbesteueranhebung der Stadt Ludwigsfelde im Juni 2005². Die staatliche Enteignungsaktivität zielt dabei auf ein Abschöpfen der Produzentenrente. Eine logische Standortstrategie ist es demnach, im Wege von Ansiedlungsverlockungen nichttransferierbare (versunkene) Investitionen innerhalb des eigenen Jurisdiktionsbezirks herbeizuführen und nach der Niederlassung durch finanz- und wirtschaftspolitische Aktivität auf die Produzentenrente zuzugreifen. Ohne extraterritoriale Gegenmacht wird dabei die Produzentenrente marginalisiert, so dass eine Refinanzierung der Investition erschwert oder unmöglich würde. Eine Finanzpolitik, deren Ziel die Abschöpfung von Konsumentenrente ist, verursacht deutlich höhere politische Kosten. Daher sind für den beschriebenen Hold-up-Effekt Exportunternehmen eher prädestiniert, als Unternehmen, die den heimischen Markt versorgen³.

In der Diskussion um die Notwendigkeit oder den Unsinn staatlicher Aktivität zur Beeinflussung der räumlichen Faktorallokation (Standortwettbewerb) wird dieses Problem weitgehend ignoriert. Es wird in der öffentlichen Debatte über Standortqualität zwar häufig auch der Begriff des Vertrauens in einen Standort oder des Vertrauens in die Steuer- und Finanzpolitik verwendet. Jedoch verknüpft sich mit diesen Begriffen nur eine sehr vage Vorstellung des Problems des Standort-Commitment und keinerlei theoretische Operationalisierung, auf deren Basis sich klar begründbare wirtschaftspolitische Empfehlungen ableiten ließen. Das angesprochene politische Risiko wird in der Literatur zwar als ein in Entwicklungsländern oder Transitionsökonomien eigentümliches behandelt⁴. Als Argument zur Rechtfertigung von Wirtschaftsförderaktivitäten in entwickelten Industrieländern wird es jedoch als scheinbar unbrauchbar ignoriert⁵. Wir zeigen in Abschnitt 0, dass es möglicherweise gerade ein Problem moderner Förderstaaten sein mag, die in Frage gestellte Vertrauenswürdigkeit zu signalisieren. Überdies mögen die meisten der vorgeschlagenen politischen Antworten auf das Commitment-Problem in entwickelten Industrieländern viel eher funktionieren als in Entwicklungsländern. In der Diskussion um Standortpolitik werden insbesondere finanzwirtschaftliche Instrumente wie Ansiedlungsprämien, Tax Holidays oder spezifische, geldwerte Vorteile stiftende Inf-

² „Bisher hat die Gemeinde mit 200 Prozent den niedrigsten in Deutschland möglichen Hebesatz für die Gewerbesteuer [...]. Angesichts eines Haushaltslochs von fünf Millionen Euro wird nun über eine Anhebung auf den Brandenburger Landesdurchschnitt von 316 Prozent diskutiert. Betroffen wären zahlreiche Unternehmen wie Daimler-Chrysler und VW.“ MITTEILUNG DES RBB vom 16.6.2005.

³ Beispielsweise hat die Deutsche Telekom AG (versunkene) Milliardenbeträge innerhalb des Jurisdiktionsbezirks der BRD investiert. Ein expropriativer Zugriff auf die entstandene Besteuerungsbasis würde aber nicht nur die Anteilseigner der DT AG, sondern vor allem auch die Konsumenten der Verbindungsdienste treffen, die als Wähler eine gewichtige Gegenmacht innehaben. Zur Fokussierung der Argumentation dieses Beitrags auf die Verteilung der Produzentenrente zwischen Staat und Investor wird im Folgenden auf eine Inblicknahme der Konsumentenwohlfaht weitgehend verzichtet.

⁴ Vgl. etwa SUGATA et al. (1999:625).

⁵ Eine Ausnahme sind vielleicht HAUCAP und HARTWICH (2005:20).

rastrukturangebote unter den Verdacht gestellt, allokatonsverschlechternd zu wirken. Die Kritik beruft sich dabei gern auf das politökonomische Argument, Ansiedlungspolitik sei generell anfällig für Rent-seeking-Einflüsse, weshalb sie tendenziell strukturerhaltend wirkt⁶. Auch könne standortpolitischer Instrumenteneinsatz Bestandteil einer strategischen Handelspolitik sein, die nur aus der einzelwirtschaftlichen Perspektive einer im jurisdiktionellen Wettbewerb stehenden staatlichen Einheit sinnvoll ist. Standorte betreiben dann beispielsweise eine sich in der Förderung „nationaler Champions“ manifestierende „Beggar-Thy-Neighbor“-Politik, die weltwirtschaftlich ineffizient ist und sich allein aus einem Gefangenendilemma ergibt, demzufolge eine kooperative Steuer- und Abgabepolitik wettbewerbsbedingt unterbleibt⁷. Da die Steuereinnahmen zur Korrektur von Marktversagenstatbeständen verwendet werden, bedeutet intensiver Steuer- und Subventionswettbewerb (nichtkooperative Finanzpolitik) eine Verringerung staatlicher Spielräume zur Bereitstellung öffentlicher oder meritotischer Güter und im Ergebnis eine weniger effiziente volkswirtschaftliche Lenkung der Produktionsfaktoren.

Ein besonderer Vorwurf an die Adresse Wirtschaftsförderung betreibender Jurisdiktionen ist auf den klassisch zu nennenden Einwand der Anmaßung von Wissen gegründet⁸. Da viele Standorte die Gewährung von Wirtschaftsförderung offenbar tatsächlich ohne theoretische Legitimationsprüfung und nur mit Blick auf kurzfristige Job-Schaffung betreiben, seien politische Initiativen zur (räumlichen) Investitionslenkung generell verdächtig, eine wohlfahrtstheoretisch unhaltbare Sonderförderung einzelner Branchen oder Unternehmen zu bewirken. Sowohl der interessenstheoretische als auch der Unwissenheitseinwand können als klassische Totschlagargumente gelten, die einer pragmatischen Annäherung an die gestellte Frage nach der sozialen Wünschbarkeit von Ansiedlungsförderpolitik im Wege stehen. Eine erste Umformulierung dieser Frage könnte heißen: Ist Wirtschaftsförderung ein Nullsummen-, Negativsummen- oder Positivsummenspiel? Der Versuch einer Antwort führt zur Würdigung der Standortpolitikinstrumente im Lichte der Marktversagenstheorie.

2. Marktversagenstheoretische Apologien von Wirtschaftsförderung

So wie in der Rechtswissenschaft mit dem Argument der Daseinsvorsorge ein Legitimationsansatz für die Intervention dezentraler Einheiten eines Föderalstaates in die räumliche Faktorallokation entwickelt wurde, lässt sich auch mit wirtschaftswissenschaftlichen Begründungsansätzen eine Apologie regionalpolitischer Wirtschaftsförderung aufbauen. Diese Begründungsansätze lassen sich meistens auf Elemente der Marktversagenstheorie zurückführen. So ist

⁶ Vgl. etwa FRITSCH (1999:27).

⁷ CATENARO und VIDAL (2003) weisen auf die Möglichkeit der Auslösung kooperativer Finanzpolitik durch regelmäßig wiederholte politische Entscheidungen über den Wettbewerbsparameter Steuerpreis hin.

⁸ Vgl. ebenda sowie EICKHOF (2005:15).

denkbar und theoretisch unstrittig, dass der staatliche Eingriff in Gegenwart externer Effekte, die von einem ansiedlungswilligen Unternehmen ausgehen, zu einer Wohlfahrtsmehrung beitragen kann (STEINRÜCKEN und JAENICHEN, 2002). Solche externen Effekte können beispielsweise von einer unterschiedlichen Wertschätzung für neue Arbeitsplätze, die sich durch die Ansiedlung ergeben, herrühren (vgl. BARTIK [1991,13]).

Eine besondere Form ökonomischer Außenwirkungen, die vielleicht nicht hinreichend von den standortnachfragenden Unternehmen internalisiert werden, sind so genannte Agglomerationsexternalitäten. Diese Idee geht zurück auf ALFRED MARSHALL (1920), der das Konzept durch eine Beschreibung der Produktivitätsvorteile durch Ausübung von Produktion in „industrial districts“ illustriert. Aufgegriffen wurde der Agglomerationsgedanke von CHRISTALLER (1933) und LÖSCH (1940), die ihn im Konzept der Zentralorte veranschaulichten. Insbesondere durch die Beiträge von JACOBS (1969) und KRUGMAN (1991) ist die Debatte um die Wünschbarkeit bzw. Erklärbarkeit öffentlicher Intervention in die räumliche Faktorallokation als rationale Strategiewahl lebendig geblieben. Bond und Samuelson (1986) sowie – unter besonderer Berücksichtigung ostdeutscher Spezifika der Regionalpolitik – STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2003) weisen darauf hin, dass beim Vorliegen privater Information der Standorte über ihre gebotene Qualität Wirtschaftsförderung zu einer verbesserten Allokation beitragen kann. Demnach kann öffentliche Vorteilsgewährung Signalcharakter haben, wenn Standortqualität ein Erfahrungsgut ist. Eine zwischen den Unternehmen zumindest temporär diskriminierende Steuerpreissetzung kann zu einem Trenngleichgewicht führen und es unterbleiben oder vermindern sich Investitionen an für die unternehmerische Tätigkeit ungünstigen Standorten oder es kommt überhaupt zu Investitionen, die bei Qualitätsunsicherheit der Investoren unterblieben wären. Wirtschaftsförderung könnte auch mit dem Ziel einer Anhebung der Wettbewerbsintensität betrieben werden. So könnte analog zum Lehrbuchbeispiel Airbus/Boeing die Monopolmacht eines ausländischen Unternehmens durch eine Steuerpreisabsenkung für heimische Konkurrenten qua Subventionierung, die den Verdacht verbotener Beihilfeaktivität auf sich lenkte, gemildert werden. MIYAGIWA und OHNO (2004) vermuten, dass eine Stärkung des Wettbewerbs unter bestimmten Umständen sogar durch eine temporäre steuerliche Begünstigung des den Markt bisher beherrschenden Unternehmens gelingen kann.

DAVIES (2002) weist darauf hin, dass die Existenz positiver interjurisdiktioneller Externalitäten bei Abwesenheit jurisdiktionellen Wettbewerbs zwischen den dezentralen Einheiten eines Föderalstaates eine zentralstaatliche Subvention zur Annäherung an das soziale Optimum erforderlich machen könnte. Wettbewerb mit unternehmensspezifischen Investitionsanreizen reduziert nun die Notwendigkeit zentralstaatlicher Subventionsaktivität. BLACK and HOYT (1989) zeigen, dass zwischen einzelnen Unternehmen diskriminierende Steuerpreissetzung eine Folge unterschiedlicher Auslastung des öffentlich bereitgestellten Dienstleistungsbündels sein kann. Fallende Durchschnittskosten der Bereitstellung öff-

fentlicher Infrastruktur und unterschiedliche Auslastung derselben an verschiedenen Standorten lässt dezentral betriebene Wirtschaftsförderung als wünschenswert erscheinen, um den zwischen den Standorten differierenden Rückgang der Durchschnittskosten der Bereitstellung öffentlicher Güter (und damit der durchschnittlichen Abgabenlast der Altsassen) durch eine Neuan siedlung zu signalisieren⁹. Da Jurisdiktionen den Untenehmen mit ihrem Dienstleistungs bündel ein „take-it-or-leave-it“-Angebot machen, dessen dis kriminierende Bereitstellung in weiten Bereichen unmöglich ist, kann Investi tionsförderung ein Ersatzinstrument sein, die Wirkung zusätzlicher Standort nachfrage auf die Durchschnittskosten der Bereitstellung von Infrastruktur zu kommunizieren¹⁰.

JANEBA (2000) weist darauf hin, dass die Möglichkeit staatlicher Einheiten, die gebotene Standortqualität auch nach erfolgter Ansiedlung zu variieren, zu sozial suboptimaler Über- oder Unterinvestition führt. Dieses Commitment-Problem lässt sich, wie DOYLE und VAN WIJNBURG (1994) zeigen, mit Mitteln, die wir unter Wirtschaftsförderung subsumieren würden („tax holidays“), beheben. DOYLE und WIJNBURG charakterisieren die Verhandlungssituation nach erfolgter Niederlassung als eine bilaterale Monopolsituation. Die Verhandlungsmacht des Investors rührt dabei von seiner Fähigkeit zum Wegzug her, in dessen Folge die vor Ort getätigte Investitionssumme abgeschrieben ist und die Assets niemandem mehr von Nutzen sind. Eine andere Form von Gegenmacht, als sie im Wegzug besteht, sieht Janeba in Ausweichproduktionsstät ten. Wenn man plausiblerweise annimmt, dass das Tauziehen der Standorte um Investitionen auf Jobs zielt, ist die tatsächliche Nutzung geschaffener Kapazitäten das eigentliche Ziel des jurisdiktionellen Wettbewerbs. Die Konkurrenz um tatsächliche wirtschaftliche Aktivität verdankt sich aber gerade der Existenz ungenutzter Kapazität, was zu der Frage führt, ob eine wettbewerbliche Steuerpreissetzung auch ohne eine derart kostspielig heraufbeschworene Strukturänderung auf dem Standortmarkt erreichbar ist. Möglicherweise kann mit unternehmensindividuell gestaltbaren Steuerpreisen ein glaubwürdiges Signal fairer steuer- und wirtschaftspolitischer Behandlung eines sich bindenden Investors kreiert und ausgesandt werden. Die Anwendung dieses Arguments auf die Debatte um die Wünschbarkeit von Wirtschaftsförderung und deren zentraleuropäischer Regulierung ist Gegenstand der Schlussfolgerungen dieses Beitrags. Zunächst seien die Konsequenzen von Zeitinkonsistenzen auf Standortmärkten für das Investitionsverhalten und die politischen Handlungsmöglichkeiten genauer auseinandergesetzt.

⁹ Möglicherweise lassen sich auch mit diesem (Effizienz-)Argument Regionalbeihilfen in den ostdeutschen Bundesländern rechtfertigen, da nach der Wiedervereinigung im Bereich verschiedener öffentlicher Infrastrukturbereiche (insbesondere kommunale Wasserversorgung) Überkapazitäten geschaffen wurden, was bei gegenwärtig rückläufiger Bevölkerung das Problem der Ausgabenremanenz öffentlicher Haushalte verschärft.

¹⁰ “[...] 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 und HOYT (1989:1254).

3. Investitionsverhalten, wenn Standorte sich nicht selbst binden können

3.1 Erpressungsstrategien multinationaler Unternehmen

Im Vorfeld einer Investition stehen die potentiellen Investitionsstandorte in Konkurrenz zueinander und werden versuchen, durch möglichst attraktive Angebote die Siedlungsentscheidung des Unternehmens in ihrem Sinne zu beeinflussen (beispielhaft sei in diesem Zusammenhang die Konkurrenz von Thüringen und Sachsen um die Ansiedlung eines BMW-Werkes erwähnt). Allerdings sind Gebietskörperschaften mit Hoheitsrechten ausgestattet, die sie befähigen, nach einer erfolgten Investition die Rahmenbedingungen und Zusagen zu ändern. So können in Aussicht gestellte Infrastrukturmaßnahmen oder Steuerpreisvergünstigungen wieder zurückgenommen oder einfach nicht realisiert werden. Selbst wenn man annimmt, dass Subventionsempfänger im Prozess der Subventionsvergabe eine Rechtsposition erwerben, die sie zur juristischen Durchsetzung ihrer Ansprüche auf Fördermittel befähigt, bleibt das Risiko, dass es zu gesetzgeberischen Eingriffen, die die Eigentumsrechte des Investors berühren, kommt, bestehen. In Anlehnung an COASE (1972) nehmen wir nun an, dass sich der Staat als monopolistischer Anbieter seiner Standortleistungen in Periode 1 nicht glaubwürdig darauf festlegen kann, in Periode 2 keine zusätzlichen Steuern zu erheben, um hierdurch die Staatskasse weiter aufzufüllen; d.h. es liegt das von Coase beschriebene Zeitinkonsistenzproblem vor. Firmen sehen sich also Hold-up-Situationen gegenüber, nachdem sie eine Investition an einem bestimmten Standort getätigt haben. Sie müssen damit rechnen, dass sich die ex ante Rahmenbedingungen nach der Investition ändern¹¹. Für Unternehmen geht es mithin nicht nur darum, ex ante möglichst gute Investitionsbedingungen zu verhandeln, sondern auch sicher zu gehen, dass diese mittel- bis langfristig Bestand haben. Auch politisch nicht direkt kontrollierbare Standortbedingungen können Anreiz zur Überinvestition sein. Beispielsweise mögen lokale Gewerkschaften höhere Löhne durchsetzen, Umweltverbände für Kostensteigerungen sorgen oder auch nur der öffentlich bereitgestellte Kapitalstock in unvorhersehbarer Weise verschleifen¹². All dies erhöht die Unsicherheit in-

¹¹ Dieses Problem entsteht in unserer Darstellung zwar durch die Expropriationsmacht des Staates. Es ist jedoch nicht nur auf Standortmärkten, sondern auch auf Produktmärkten relevant. FARELL und GALLINI (1988) beschreiben einen Monopolisten, der ein Gut verkaufen möchte, für das die Konsumenten in einer späteren Periode eine komplementäre Leistung (z. B. einen Kundenservice) benötigen. Es kann nun zu einem zu niedrigen Absatz des Gutes kommen, wenn der Monopolist nicht glaubwürdig zu signalisieren im Stande ist, dass er das Komplementärgut nicht zu ausbeuterischen Konditionen feilbieten wird. Die Autoren zeigen, dass die Konzession weiterer Anbieter für das Komplementärgut den Absatz des Monopolisten erhöhen bzw. erst ermöglichen kann. Analog zu dieser Überlegung verhält es sich in unserer Darstellung. Wenn ein Standort (Monopolist) signalisieren möchte, dass er nach der versunkenen Investition (Kauf des Gutes in Periode eins) keinen ausbeuterischen Steuerpreis setzen wird, sollte er dem Unternehmen gewähren, Überkapazitäten außerhalb seines Jurisdiktionsbezirks zu unterhalten.

¹² Auch absehbare Umverteilungsnotwendigkeiten beispielsweise durch demografische Entwicklungen (Finanzierung der Infrastruktur durch weniger Unternehmen und Einwohner), Arbeitslosigkeit oder Unterinvestitionen in Humankapital können Unternehmen davon abhalten zu investieren, da sie berechtigtermaßen vermuten, dass sie in Zukunft als Leistungs-

ternationaler Investoren. Eine partielle Risikoübernahme staatlicher Akteure könnte nun dann von Vorteil sein, wenn diese einige dieser Risiken besser einschätzen können als die Investoren. Dieser Wissensvorsprung dürfte für die Neigung, versunkene Investitionen steuerlich auszubeuten und so ökonomisch zu enteignen, aber zum Teil auch für die übrigen Unwägbarkeiten tatsächlich in den Händen staatlicher oder zumindest lokaler Akteure sein. Die Diskussion von Problemlösungsansätzen ist Gegenstand des Abschnitts 4. Zunächst sei jedoch die Möglichkeit einer Abweichung vom optimalen Investitionsumfang modellhaft begründet.

3.2. Die Modelldarstellung des Problems

Der folgende Abschnitt dient der modellhaften Illustration des Anreizes multinationaler Unternehmen im Wege eines Kapazitätsüberschusses einen Wettbewerb der Standortanbieter um Kapazitätsnutzung zu initiieren. Dabei folgen wir weitgehend der Modellierung, mit der Janeba (2000) den Steuerwettbewerb zweier Standorte mit symmetrischem Commitment-Problem verdeutlicht¹³.

Ein multinationales Unternehmen verkauft ein homogenes Gut der Menge x , welches in einem oder in zwei Ländern produziert werden kann und auf dem Weltmarkt abgesetzt wird. Vor Aufnahme der Produktion muss das Unternehmen eine Produktionsanlage mit der Kapazität q_i am Standort $i \in [A, B]$ errichten. Die Produktionskapazität kann das Unternehmen am Standort A , am Standort B oder an beiden Standorten erstellen. Die Produktion des Gutes x erfolgt kostenlos, die Investitionen in den Aufbau von Produktionskapazität verursachen hingegen Kosten. Die Kostenfunktion zur Errichtung der Produktionskapazität hat folgende Eigenschaften: $k(q_i) \geq 0$, $k'(q_i) > 0$, $k''(q_i) \geq 0$. Die Standorte A bzw. B besteuern den Output des Unternehmens mit einem Steuersatz von t_i . Um das Modell möglichst einfach zu halten, nehmen wir an, dass sowohl die Weltnachfrage als auch der Reservationspreis¹⁴ eins sind und das Unternehmen demnach einen Preis von eins für das Gut x setzt. Das Unternehmen maximiert seinen Gewinn G nach Steuern, die Gewinnfunktion lautet:

$$(1) \quad G = [(1 - t_A)x_A - k(q_A)] + [(1 - t_B)x_B - k(q_B)]$$

Es gilt die Annahme, dass $x_A + x_B \leq 1$ (Weltnachfrage gleich Eins) und $x_i \leq q_i$ mit $i \in [A, B]$. Annahmegemäß maximieren die Standorte ihre Steuereinnahmen. Die

träger dieser Region in besonderem Maße zur Behebung der Probleme herangezogen werden.

¹³ Für die Diskussion eines Standortwettbewerbs mit abgabenpolitischen Instrumenten unter der (einschränkenden, weil heterodoxen) Annahme unterschiedlich glaubwürdiger Standortwettbewerber vgl. ebenfalls JANEBA (2002) sowie STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2005).

¹⁴ Die Reservationspreisannahme wird getroffen, um die Analyse auf das Problem der Verteilung der Rente zwischen Standort und Unternehmen zu fokussieren. Auch für etwaige Schlussfolgerungen von Wohlfahrtswirkungen ist es im Interesse der Übersichtlichkeit, die Seite der Konsumenten zu ignorieren.

Höhe der Steuereinnahmen hängt vom Steuersatz und der am jeweiligen Standort produzierten Outputmenge ab.

$$(2) \quad T_i = t_i x_i \quad \text{mit} \quad i \in [A, B]$$

Die Standorte können sich vor der Investition nicht bindend auf einen Steuersatz festlegen, den sie nach erfolgter Investition von dem Unternehmen verlangen. Der Zeitablauf des Investitions- und Produktionsvorhabens erfolgt in drei Stufen:

- Stufe 1: Das Unternehmen entscheidet, ob es eine Produktion am Standort i eröffnet und legt entsprechend die Kapazitäten q_A und q_B fest.
- Stufe 2: Die Standorte wählen ihre Steuersätze t_A und t_B .
- Stufe 3: Das Unternehmen wählt die Menge (x_A, x_B) , welche an den einzelnen Standorten produziert wird. Hierbei muss das Unternehmen natürlich die Kapazitätsbeschränkungen berücksichtigen, die es in Stufe 1 gewählt hat.

Zur Veranschaulichung der Aussagen des Modells wollen wir zunächst die Annahmen etwas vereinfachen und zwei mögliche Randlösungen näher skizzieren. Im Anschluss daran werden wir allgemeinere Modellaussagen ableiten.

(1) Nehmen wir in Modifikation zu den obigen Annahmen an, dass das Unternehmen nur an einem Standort investieren kann. Das Unternehmen wird dann das Problem der Leviathan-Besteuerung im Falle der Investition antizipieren. In Voraussicht, dass die gesamten Gewinne durch die ex post Besteuerung dem Standort zufließen werden und die Investitionskosten nicht refinanziert werden können, wird das Unternehmen nicht investieren. Diese Nichtinvestition ist aus Wohlfahrtssicht die schlechteste Lösung. Es erfolgen keine Investition, keine Produktion und keine Steuereinnahmen. Das gleiche Ergebnis stellt sich ein, wenn die Gesamtkapazität an beiden Standorten nicht größer als Eins ist.

(2) Modifizieren wir wiederum die obigen Annahmen und gehen nun davon aus, dass das Unternehmen keine Kapazitätsbeschränkungen hat und in beiden Ländern investieren kann. Beispielsweise könnten die Kapazitätskosten gleich Null sein. Das Unternehmen könnte mithin von einem der Standorte aus seine gesamte Nachfrage (in Höhe von $x=1$) bedienen. Dies wird zu einem harten Steuerwettbewerb der Standorte führen und ein so genanntes „Race to the bottom“ im Sinne von SINN (1999, 2002)¹⁵ auslösen. Das Ergebnis eines solchen Steuerwettbewerbs wird ein Steuersatz von Null sein. In einem solchen Fall wird das Investitionsverhalten des Unternehmens nicht durch das Hold-up-

¹⁵ „Die Eigentümer immobiler Faktoren und zu ihnen werden gerade auch sehr viele Anbieter einfacher Arbeit, Kranke und Schwache gehören, erhalten kein Geld von den reichen Kapitalbesitzern im Systemwettbewerb. Das ist kein Race to Bottom, sondern in einem gewissen Sinne sogar ein Race below the Bottom.“ SINN (2002:402, Hervorhebungen im Original).

Problem verzerrt und es gibt keine effizienz-mindernden Steuertransfers zwischen dem Unternehmen und dem Staat.

Neben diesen Randlösungen ist auch eine Situation denkbar, in der das multinational agierende Unternehmen Überkapazitäten hält, sich aber nicht völlig der Besteuerung zu entziehen vermag, so dass die Produzentenrente zwischen dem Unternehmen und mindestens einem der Standorte seiner Produktionsanlagen aufgeteilt wird. Um das Ergebnis für den Fall zu ermitteln, in dem die Gesamtkapazität beider Standorte größer als Eins, aber an den einzelnen Standorten kleiner als Eins ist ($1 < q_A + q_B < 2$)¹⁶, sei die Logik der Entscheidungen in den drei Stufen von der letzten Stufe her aufgelöst. Wir betrachten also zunächst die Produktionsmengenentscheidung unter der Annahme gegebener Steuersätze. Da das Unternehmen am Standort mit der geringeren Steuerlast zu produzieren trachtet ergeben sich folgende Outputs:

Wahl der Produktionsmengen (Stufe 3)

$$(3) \quad x_A = q_A \text{ und } x_B = \min[q_B; 1 - q_A] \text{ für } t_A < t_B \text{ bzw.}$$

$$(4) \quad x_B = q_B \text{ und } x_A = \min[q_A; 1 - q_B] \text{ für } t_A > t_B$$

Mit dem Wissen um die Wirkungen der Steuersatzwahl auf die Produktionsmengen (die Bemessungsgrundlagen) an den einzelnen Standorten wählen in Stufe 2 die Standorte A und B ihre Steuersätze. Es ergeben sich für Standort A die folgenden Steueraufkommen:

Wahl der Steuersätze (Stufe 2)

$$(5) \quad T_A = t_A \cdot \min[q_A; 1 - q_B] \text{ falls } t_A > t_B \text{ bzw.}$$

$$(6) \quad T_A = t_A \cdot q_A \text{ falls } t_A < t_B$$

Für den nunmehr unterstellten Fall, dass $1 < q_A + q_B < 2$ ist, ergibt sich keine gleichgewichtige Lösung in dem Sinne, dass eine Strategiewahl des anderen Standortes klar prognostizierbar ist und jeder Standort in vorhersehbarer Weise auf die Strategiewahl des anderen Standortes reagiert, ohne dass ein Anreiz zur Änderung des Steuersatzes verbliebe. Es kann jedoch gezeigt werden, dass eine gleichgewichtige Lösung in gemischten Strategien existiert. Dazu sei angenommen, die Standorte betrachten die Wahl des Steuertarifs beim anderen Standort als eine Funktion der Kapazitäten. Wenn die Kapazitäten allein die Wahrscheinlichkeit determinieren, dass ein konkreter Steuersatz eines Standortes über oder unter dem Steuersatz des alternativen Produktionsstandortes

¹⁶ Eine Kapazitätsvorhaltung größer Eins (Weltnachfrage) ist an keinem einzelnen Standort aus Unternehmenssicht sinnvoll.

liegt, ergibt sich ein Gleichgewicht in gemischten Strategien. Betrachten wir dazu folgende erwartete Steueraufkommen der Standorte A und B:

$$(7) \quad T_A^e = t_A \cdot [(1 - q_B)(1 - \theta_B) + q_A \theta_B], \text{ sofern } 1 - q_B \geq q_A, \text{ sonst:}$$

$$(8) \quad T_A^e = t_A q_A \quad (\Rightarrow t_A = 100\%),$$

bzw.

$$(9) \quad T_B^e = t_B \cdot [(1 - q_A)(1 - \theta_A) + q_B \theta_A] \text{ sofern } 1 - q_A \geq q_B, \text{ sonst:}$$

$$(10) \quad T_B^e = t_B q_B \quad (\Rightarrow t_B = 100\%)$$

Dabei sind θ_A und θ_B die Verteilungsfunktionen der Variablen t_A und t_B , d.h. $\theta_A = \theta_A(t_B, q_A, q_B)$ gibt für gegebene Werte t_B , q_A und q_B die Wahrscheinlichkeit an, dass $t_A < t_B$ und $\theta_B = \theta_B(t_A, q_A, q_B)$ gibt für gegebene Werte t_A , q_A und q_B die Wahrscheinlichkeit an, dass $t_B < t_A$.

Das Steuersatzinfimum $t_A^{\text{inf}} = (1 - q_B) / q_A$ ist der niedrigste Steuersatz, den Standort A überhaupt wählen würde. Es ergibt sich aus der einfachen Überlegung, dass es für den Standort A nicht sinnvoll ist, ein geringeres Steueraufkommen zu akzeptieren, als entsteht, wenn nur $1 - q_B$ in A produziert würde und diese (restliche) Produktionsmenge mit dem die gesamte in A entstehende Produzentenrente enteignenden Steuersatz 1 belegt würde. Eine Vollauslastung der Kapazität in A und eine Besteuerung dieser Produktionsmenge mit t_A^{inf} würde zu einem Steueraufkommen in Höhe von $1 - q_B$ führen. In analoger Weise lässt sich begründen, dass $t_B^{\text{inf}} = (1 - q_A) / q_B$ das Steuersatzinfimum des Standorts B darstellt. Wenn wir nun davon ausgehen, dass Standort A über θ_A und Standort B über θ_B entscheidet, so lässt sich zeigen, dass ein Nash-Gleichgewicht dann vorliegt, wenn

$$(11) \quad \theta_A = 0, \text{ falls } 0 \leq t_B \leq t_A^{\text{inf}} \text{ und}$$

$$(12) \quad \theta_A = \frac{(t_A^{\text{inf}} - t_B)q_B}{t_B(1 - q_A - q_B)}, \text{ falls } t_A^{\text{inf}} \leq t_B \leq 1,$$

$$(13) \quad \theta_B = 0, \text{ falls } 0 \leq t_A \leq t_B^{\text{inf}} \text{ und}$$

$$(14) \quad \theta_B = \frac{(t_B^{\text{inf}} - t_A)q_A}{t_A(1 - q_A - q_B)}, \text{ falls } t_B^{\text{inf}} \leq t_A \leq 1.$$

Unterstellt man als Zahlenbeispiel $q_A = q_B = 0,8$, ergeben sich folgende gleichgewichtige und nur von den Kapazitäten abhängige erwartete Steueraufkommen:

$T_A^e = 0,2$ und $T_B^e = 0,2$ für den gesamten Bereich $0,25 \leq t_{A,B} \leq 1$. Das erwartete Steueraufkommen ändert sich bei einer Änderung des Steuersatzes in diesem Bereich nicht, so dass eine stabile Steuerpolitik der Standorte zumindest möglich ist. Diese Eigenschaft besitzen alle Steuersätze $t_{A,B} \geq t^{\text{inf}}$, die die Standorte in einer Überkapazitätssituation wählen würden, in der $1 < q_A + q_B < 2$ ist. Das erwartete Steueraufkommen am Standort A ergibt sich als:

$$(15) \quad T_A^e = \frac{q_A}{q_B}(1 - q_A), \text{ falls } q_A \leq q_B \text{ bzw. } T_B^e = \frac{q_B}{q_A}(1 - q_B) \text{ falls } q_A \geq q_B \text{ am Standort B.}$$

Ist an einem Standort die höhere Kapazität installiert, ändert sich dessen Kalkül. Falls $q_A > q_B$ ist es für den Standort A optimal, einen Steuersatz von 1 zu wählen, weil dann sein sicheres Steueraufkommen $T_A = 1 - q_B$ ist und dieses Steueraufkommen höher als das erwartete Steueraufkommen bei irgendeinem Steuersatz $t_A < 1$.¹⁷ Entsprechend wählt Standort B $t_B = 1$, falls $q_A < q_B$.

Es stellt sich nun die Frage, ob ein solches Gleichgewicht überhaupt relevant in dem Sinne ist, als eine gewinnmaximale Kapazität im Bereich $1 < q_A + q_B < 2$ liegt. Dies führt zur Untersuchung der ersten Stufe, der Investitionsentscheidung bzw. Kapazitätswahl des multinationalen Unternehmens. Allgemein gilt für den Gewinn des Unternehmens:

Wahl der Kapazitäten (Stufe 1)

$$(16) \quad G^e = \min(q_A + q_B; 1) - [T_A^e + T_B^e] - [k(q_A) + k(q_B)]$$

In den Fällen der Randlösung (1 und 2) ergibt sich der Gewinn des Unternehmens als

$$(17) \quad G^e = 1 - [k(q_A) + k(q_B)], \text{ falls } q_A + q_B \geq 2 \text{ und } G^e = -[k(q_A) + k(q_B)] \text{ falls } q_A + q_B \leq 1.$$

Im Fall der „inneren Lösung“, dem Bereich, in dem die Produzentenrente zwischen Standorten und Unternehmen geteilt wird, ergibt sich der Gewinn des Unternehmens unter der Annahme, dass $q_A > q_B$ als

$$(18) \quad G^e = 1 - [(1 - q_B) + \frac{q_B}{q_A}(1 - q_B)] - [k(q_A) + k(q_B)] \text{ bzw. nach einigen Umformungen als}$$

¹⁷ Dies gilt für alle Situationen, in denen die gesamte installierte Kapazität $q_A + q_B > 1$ ist.

$$(19) \quad G^e = \frac{q_B}{q_A} (q_A + q_B - 1) - [k(q_A) + k(q_B)].$$

Unter der oben getroffenen Annahme steigender Grenzkosten der Kapazitätsvorhaltung vereinfacht sich die erwartete Gewinnfunktion zu $G^e = 2q - 1 - 2k(q)$, weil das Unternehmen dann c.p. an jedem Standort die gleiche Kapazität $q_A = q_B = q$ einrichtet. Diese Gewinnfunktion offenbart, dass eine Investition nur stattfindet, wenn die Kapazitätskosten hinreichend niedrig sind. Für Kostenfunktionen mit den oben spezifizierten Eigenschaften ($k(q_i) \geq 0$, $k'(q_i) > 0$, $k''(q_i) \geq 0$), für die $k(1) \leq 0,5$ gilt, ist der erwartete Gewinn nicht negativ, so dass die Investition erfolgt. Andernfalls ($k(1) > 0,5$) verzichtet das Unternehmen auf die Einrichtung standortgebundener Produktionsanlagen. Die gewinnmaximale Kapazität, die sich durch $G'(q) = 0$ ergibt, kann dabei durchaus im Bereich $1 < q_A + q_B < 2$ liegen¹⁸.

Das Modell zeigt auch, dass es zwischen den Kapazitätskosten und den Kosten für den „Produktionsfaktor“ Standort im Bereich $q_A + q_B \geq 2$ und $q_A + q_B \leq 1$ keinen Tradeoff gibt. Im Bereich $1 < q_A + q_B < 2$ hingegen ergibt sich ein stetiger Tradeoff. Steigender „Kapazitätsaufwand“ eines multinationalen Unternehmens führt zu geringerem „Standortaufwand“ in Form niedrigerer Steuerpreise. Hier zeigt sich, dass die mit dem Chiffre „Globalisierung“ versehene Intensivierung der internationalen Standortkonkurrenz nicht nur eine Folge gesunkener Transportkosten sein muss, sondern auch durch eine trendmäßige Abnahme von Kapazitätskosten (oder eine zunehmende Bedeutung von Wirtschaftszweigen mit niedrigen versunkenen Investitionen) zumindest verstärkt worden sein kann. Das Modell zeigt implizit, dass eine Abnahme der Kapazitätskosten ähnliche Wirkungen auf die Standortkonkurrenz hat, wie ein Rückgang der Transportkosten. Dabei ist aber ein Unterschied bemerkenswert. Während niedrige Transportkosten die Besteuerungsmacht der Standorte nur vor einer erfolgten Niederlassung reduzieren, vermögen niedrige Kapazitätskosten auch nach der Bindung von Investitionen an einem Standort die Besteuerungsmacht zu beschränken. Daneben zeigt sich, dass sich mit der Herausbildung und zunehmenden Bedeutung multinationaler Unternehmen die Art und Weise ändert, auf die das Kapital in seine weltweiten Verwendungen gelenkt wird. Nicht die Renditeversprechen der Finanzmärkte, sondern unternehmensinterne Entscheidungen, die durchaus unabhängig von der örtlichen Kapitalrentabilität sind, dürften einen Gutteil der Investitionsentscheidungen ausmachen.

Investoren werden das beschriebene Zeitinkonsistenz-Problem vorhersehen und ihre Investitionsentscheidung entsprechend anpassen. Wie gezeigt, können

¹⁸ Für die beispielhaft und willkürlich unterstellte Kostenfunktion $k(q) = 0,4q^2$ ergibt sich eine gewinnmaximale Kapazität mit $q_A = q_B = 0,625$.

Unternehmen auf die Hold-up-Bedrohung in unterschiedlicher Weise reagieren. Beispielsweise können sie (1) in zu geringem Maße investieren oder sie schaffen (2) Überkapazitäten an verschiedenen Standorten und versuchen mit der Drohung einer Produktionsverlagerung die Standorte zu einem unternehmensfreundlichen Verhalten zu zwingen. Im Folgenden illustrieren wir einige augenfällige Überkapazitäts-Drohstrategien von multinationalen Unternehmen.

3.3. Überkapazitäten bei Opel und GM

Gerade die jüngsten Entwicklungen bei Opel und GM verdeutlichen den Wert einer Überkapazitätsstrategie. Die in Europa vorhandenen Produktionskapazitäten für Fahrzeuge von GM scheinen deutlich zu groß. Die vorhandenen Überkapazitäten ermöglichen es GM mit Produktionsverlagerungen zu drohen, die verschiedenen Standorte gegeneinander auszuspielen und Lohnzugeständnisse von den Gewerkschaften und ein Entgegenkommen der Standorte zu erreichen¹⁹. 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. FAZ vom 16. Oktober 2004). Das Festhalten an den nach wie vor bestehenden Überkapazitäten und die Schließung keines der Werke in Europa deutet auch auf eine Fortsetzung der Überkapazitätsstrategie von GM hin. Hierdurch bewahrt sich GM die Möglichkeit, auch in Zukunft die Standorte gegeneinander auszuspielen und auf diese Weise Lohnzugeständnisse von den Gewerkschaften und Unterstützungsleistungen von den Standorten zu erlangen. Zur Unterstützung der eben vorgebrachten Argumente seien die Ereignisse im Zusammenhang mit der Einführung eines internen Wettbewerbs um die Produktion der Mittelklasse von GM in Europa dargestellt (DIETRICH und HÖWER (2005:319):

- September 2003 - GM veröffentlicht Pläne zur Reorganisation von GME.
- 1. Halbjahr 2004 - Internationale Einheiten der Adam Opel AG firmieren um und werden direkt GME unterstellt.
- März bis Mai 2004 - Streit um Sitz und Struktur von GME; Wagoner (GM CEO) verneint Notwendigkeit autonomer Einheiten.
- Mai 2004 - Rüsselsheim wird Entwicklungszentrum des GM-Konzerns für Mittelklassewagen.
- Juni 2004 - Personelle Umbesetzung bei GME und Opel; GME übernimmt die operative Führung aller europäischer Einheiten; GM erwägt Produktionsverlagerung von West- nach Osteuropa.
- Juni 2004 - Arbeitnehmer in Bochum lehnen Vereinbarung über Lohnverzicht ab; es folgt eine teilweise Produktionsverlagerung nach Gliwice (Polen).

¹⁹ Die Überkapazitätenstrategie GMs als Maßnahme zur Disziplinierung streikender Belegschaften ist dabei kein europäisches Phänomen. Nach Streiks an den Produktionsstätten in Flint (Michigan) im Sommer 1998 erwarb GM Kapazitäten bei Zulieferern und extendierte mexikanische Produktionsanlagen. Vgl. WHITE (1998).

- August 2004 - Verhandlungen über Kostenreduzierungsmaßnahmen bei Opel.
- September 2004 - interner Wettbewerb um die Mittelklasseproduktion zwischen Rüsselsheim und Tröllhättan (Bewerbungsschluss 31.10.2004); Gerüchte über Werkschließungen.
- Oktober 2004 - GM veröffentlicht Pläne zur Kostenreduzierung und dem Abbau von 10 000 Stellen; spontaner Streik im Werk Bochum (14.10.-19.10.2004); Politik und Gewerkschaften rufen zur Beendigung des Streikes auf, andere GME Werke erklären sich solidarisch; Absprachen der Betriebsräte von Opel und Saab über weiteres Vorgehen.
- November/Dezember 2004 - Tarifverhandlungen bei Opel; Vereinbarung über: sozialverträglichen Abbau von 9 000 Stellen mittels Transfergesellschaften und Ruhestand, Werksgarantien bis 2010 und Abbau überbetrieblicher Leistungen; Beteiligung der Bundesagentur für Arbeit an den Kosten des Personalabbaus von insgesamt etwa 1 Mrd. US-Dollar.
- Februar 2005 - Freiwilliger Wechsel zu Transfergesellschaften; neue Betriebsvereinbarung für Bochum; interner Wettbewerb um Entwicklungsstandort der Kompaktklasse.
- März 2005 - Rüsselsheim erhält den Zuschlag zur Mittelklassewagenproduktion; Augustsson (Saab CEO) verläßt GM.
- Mai 2005 - Rüsselsheim erhält den Zuschlag für das europäische Designzentrum.
- Juni 2005 - Rüsselsheim wird Entwicklungszentrum des GM-Konzerns für Kompaktklasswagen.

GM schafft sich so als Antwort auf das Paradox des Staates mit Überkapazitäten eine extraterritoriale Gegenmacht, die das Expropriationsrisiko drastisch senkt. Dazu gehören im konkreten Fall freilich auch kostspielige strategische Maßnahmen, die die Verwendbarkeit der verschiedenen Produktionsanlagen für unterschiedliche Modelle und die Verlagerung von Produktionsaktivitäten auf andere vorgehaltene Montagekapazitäten erleichterten oder erst ermöglichten. So erfolgte eine Reorganisation der Angebotspalette mit dem Ziel der Nutzung gemeinsamer Fahrzeugmodule (Plattformen), was durchaus eine geringere Diversität des Angebots bewirkte (vgl. DIETRICH und HÖWER (2005:319)). Der Deutung von Überkapazitäten als überlegte Strategie eines multinationalen Unternehmens, das auf einem hochkompetitiven Massenmarkt agiert, könnte entgegengehalten werden, dass intensiver Wettbewerb kein Abweichen von einer produktionskostenminimalen Kapazität erlaubt. Hier ist jedoch zu erwidern, dass Wettbewerb kein Prozess der Suche nach minimalen Kapazitätskosten für einen bestimmten Output, sondern nach minimalen Gesamtkosten für einen bestimmten Output ist. Eine rationale Unternehmensführung wird Überkapazitäten nur halten, wenn der zusätzliche Aufwand durch Einsparungen bei anderen Produktionsfaktoren gerechtfertigt ist. Trotz der wahrscheinlichen Kostenminimierung kann nicht nur ein technisches, sondern auch ein ökonomisches Effi-

zientzkriterium als verletzt gelten²⁰, wenn Überkapazitäten vorgehalten werden. Technische Effizienz ist verletzt, weil die gleiche Produktionsmenge mit geringerem Kapazitätsaufwand hergestellt werden könnte. Ökonomische Effizienz ist verletzt, weil im Zustand der Überkapazität eine Besserstellung einer bestimmten Gruppe möglich wäre, ohne irgendjemanden schlechter zu stellen (Pareto-Ineffizienz).²¹ Schließlich würde ein Verzicht auf den zusätzlichen Kapazitätsaufwand (*ceteris paribus*) den Gewinn erhöhen, ohne dass die Produktionsmenge sich verringerte. Dieser Gewinn könnte so zwischen Produzent und Nachfragern aufgeteilt werden, dass niemand schlechter gestellt würde. Es ist evident, dass dieser Gewinn aus (Über-)Kapazitätsverzicht immer auch größer ist als das Einkommen der Anlagenbauer, die die Kapazität liefern.

Das Problem der Verhandlungsmacht durch Überkapazitäten, dass die Bargaining-Power der Standorte²² reduziert und mithin eine Extraktion aus der Produzentenrente zugunsten der beheimatenden Jurisdiktion verhindert, scheinen viele Standorte erkannt zu haben. Die Ergebnisse von DEVEREUX, LOCKWOOD, REDOANO (2001) deuten darauf hin, dass der Standortwettbewerb auf die Ansiedlung von eigenständigen Firmen zielt, die ihre Produktionsaktivitäten nicht international splitten. Eine Bedingung dafür, dass multinationale Unternehmen das Commitment-Problem der Standorte auf diese Weise aus ihren eigenen Handlungsmöglichkeiten überwinden, sind hinreichend niedrige Kapazitätskosten. Im Extrem kostenloser Kapazität ist das Problem analog zum Falle völliger Mobilität der Unternehmen. Die Unternehmen sind dann nicht ausbeutbar, allerdings stellt sich die Frage nach einer Überwindung des Problems auch nicht mehr, da Überinvestitionen keine soziale Ineffizienz implizieren. Im Falle niedriger Kapazitätskosten genügt aber möglicherweise auch die Drohung mit der Einrichtung zusätzlicher Kapazität um das Engagement eines aggressiven Steuereintreibers zu besänftigen, so dass auch deshalb keine Überinvestition er-

²⁰ Vgl. für die verschiedenen Effizienzbegriffe KALLFAß (1990:6f.) Man beachte, dass die hier diskutierte Form von Überkapazität nicht mit dem Begriff der Kapazitätsineffizienz bzw. überbesetzten Produktion nach dessen gängiger Definition (vgl. ebenda S. 7) beschrieben werden kann. Über die Produktionstechnologie und die so determinierte optimale Anzahl und Größe der einzelnen Betriebe wird keine einschränkende Aussage gemacht.

²¹ Es mag für den Wohlfahrtstheoretiker spannend erscheinen, ob die beschriebene Ineffizienz ein Markt- oder ein Staatsversagen ist. Der Staat in der Rolle dessen, der Eigentumsrechte nicht nur garantiert, sondern auch definiert, verursacht das Problem zwar, allerdings ohne eine sozial schädliche Aktivität zu begehen. Seine Definitionsmacht allein führt zu der beschriebenen Strategiewahl. Von Staatsversagen ist in diesem Zusammenhang daher nur dann zu sprechen, wenn man es als einen Konstruktionsfehler des Staates ansieht, die hier beargwöhnte Herrschaft über Eigentumsrechte zu besitzen. Dies erscheint jedoch einigermaßen paradox. Es ist daher plausibler von einem Marktversagen (Über- oder Unterinvestition) zu sprechen, das der Staat durch gezielte Reputationspflege vermindern kann.

²² KIRMAZ et. al. (2000) definieren die Bargaining-Power eines um Ansiedlungsförderung werbenden Unternehmens als Quotienten aus der Gewinndifferenz zwischen diesem und dem besten Alternativstandort (Rente des Unternehmens) und dem Nutzengewinn der Standortaltsassen durch die Beherbergung des Unternehmens (Rente des Standorts). So dieses Verhältnis kleiner Eins ist, könne das Unternehmen eine Subventionszahlung aushandeln (vgl. S. 56).

folgt. Daher könnten Unternehmen auch versucht sein, die Kosten der Schaffung von alternativen Produktionsanlagen zu untertreiben. Es handelt sich bei Null-Kapazitätskosten nur um eine theoretische Referenzposition, von der aus man mit steigenden Kapazitätskosten zunächst eine zunehmende soziale Ineffizienz der Überinvestition erklären kann. Ab einer gewissen Höhe der Kapazitätskosten kippt das Problem dann und manifestiert sich in Unterinvestition. Der Gewinnzuwachs aus zusätzlicher Verhandlungsmacht, die die Kapazitätsreserven eintragen, ist ab diesem Punkt geringer als die zusätzlichen Kapazitätskosten. In der einfachen Modellvorstellung, in der Standorte nicht nach Reputation, sondern nur nach kurzfristiger Steueraufkommensmaximierung streben, erfolgt bei hohen Kapazitätskosten gar keine Investition. Die Deutung der Kapazitätsüberschüsse bei GM als intendierte Strategie darf durchaus als ex-post-Rationalisierung verstanden werden. Die Intentionalität des strategischen Effekts der Standort- und Kapazitätsentscheidungen ist kaum beobachtbar, auch wenn gerade die jüngeren Reorganisationspläne für GM-Europe (Abb.) zumindest das Ziel der Erzeugung firmeninternen Wettbewerbs um Produktionsstätten nahe legen. Eine Strategie ist aber mehr als die Ziel-Mittel-Wahl des Strategen. Selbst wenn also die „wahre“ Intention der Kapazitätsentscheidungen nicht auf den Aufbau von Gegenmacht zielt, bleibt unsere Deutung plausibel, sofern die Überkapazitäten ein geeignetes Mittel zur Kostenreduzierung sind.

3.4. Öl-Pipelines am Kaspischen Meer und andere Beispiele

Das Kaspische Meer hält eine der größten Ölreserven der Welt bereit und ist umgeben von verschiedenen politisch zum Teil instabilen Staaten (Iran, Aserbaidschan, ...). Die politische Instabilität dieser Staaten ist vor allem auf ethnische, territoriale und religiöse Konflikte zurückzuführen (vgl. FORSYTHE (1996)). Möglicherweise ist es auch ein so genannter „Fluch der Rohstoffe“, der die besondere politische Instabilität hervorruft. Für Öl-Förderunternehmen stellt diese politische Instabilität ein Risiko dar, da die einzige große Pipeline durch Russland und Tschechien verläuft. Die Abhängigkeit des Öl-Transports von dieser Pipeline ist für die Firmen ein Risiko, da „whoever owns the pipeline can either block the flow of oil, or insist on earning most of the profits from it“ (THE ECONOMIST (1996:37)). Die Öl-Firmen haben deshalb viele Millionen Dollar ausgegeben und durch ihre Regierungen Lobbyarbeit geleistet, damit weitere Pipelines errichtet werden, die durch andere Länder führen, um die Abhängigkeit von der russisch-tschechenischen Pipeline zu verringern (vgl. JANEBA (2000, S. 1516) und um die Auswirkungen einer Leviathan-Besteuerung der Öltransporte zu mildern. Obwohl eine weitere Pipeline für den Öltransport aus Kapazitätsgründen nicht zwingend erforderlich ist, drängen die Ölfirmen auf die Erstellung einer solchen Pipeline, um ihre Abhängigkeit und Erpressbarkeit von einzelnen Staaten zu verringern.

Auch die Entscheidung für den Bau der Ostsee-Pipeline für den Transport russischen Erdgases, die mit 10 bis 12 Milliarden Dollar Investitionskosten etwa

doppelt so teuer wird, wie eine Überlandleitung, könnte mit Blick auf unkalkulierbare Transitgebühren in den Ländern des Baltikums und Polen getroffen worden sein. Allerdings ist hier die Interessenlage bei den Investoren an beiden Enden des Rohres unübersichtlich²³. Ins Auge fällt aber der hohe Aufwand für die Verlegung auf neutralem Meeresboden, der unternommen wird, obwohl (oder weil) die potenziellen Transitländer einer Überlandleitung diese Entscheidung missbilligen und obwohl bereits eine Überlandpipeline (Jamal-Pipeline) existiert.

Ein weiteres Beispiel für eine Überkapazitätsstrategie, die sich zumindest partiell mit einem Glaubwürdigkeitsproblem begründen lässt, ist die Investition der EU in ein zweites satellitengestütztes Positions- und Ortungssystem (Galileo), das das US-amerikanische GPS funktionsmäßig dupliziert. Die US-Regierung hatte sich vorbehalten, das GPS-System in Krisenfällen bevorzugt für militärische Zwecke einzusetzen und nur noch eine rudimentäre Nutzbarkeit für zivile Zwecke zu erübrigen. Dabei hat die Systemkapazität keine Rolle gespielt, vielmehr wurde die Qualität der Ortung künstlich reduziert. Auch der standortpolitische Einsatz von Bürgschaften ist im Sinne der Glaubwürdigkeitsproblematik von Standorten zu erklären. Im Fall einer geplanten Intel-Fabrik in Brandenburg (Frankfurt Oder) forderten die Investoren eine Absicherung des Fremdkapitaleinsatzes durch die öffentliche Hand, was abgelehnt wurde und zu einer Unterlassung der Investition geführt hat. Der Geschäftserfolg des Intel-Werkes hätte zur Ablösung der Bürgschaft geführt. Wenn man annimmt, dass der ökonomische Erfolg des Intel-Werkes stark von den öffentlichen Rahmenbedingungen abhinge, könnte man die von der öffentlichen Hand geforderte Bürgschaft als eine Pfandstrategie interpretieren. Sicher haben hier technologische Erwägungen und deren Einfluss auf das Marktrisiko die entscheidende Rolle bei der Ablehnung der Bürgschaftszusage gespielt. Es kann jedoch gemutmaßt werden, dass die Forderung nach einer Bürgschaft seitens der wirtschaftspolitischen Entscheider in Brandenburg auch hinsichtlich ihrer Gegenmachtsfunktion als Absicherung gegen ein politisches Risiko verstanden wurde: Hätte das Land demnach versucht, Teile der Produzentenrente abzuschöpfen, hätten die Mitarbeiter lokaler Provenienz nicht hinreichend bescheidene Lohnforderungen gestellt, dann wäre der ökonomische Erfolg nicht im erwarteten Umfang eingetreten und das Bundesland hätte das Bürgschaftsverprechen zumindest teilweise erfüllen müssen. Die Ansiedlung eines dergestalt gegen staatliche Besteuerungsmacht gewappneten Unternehmens ist aus Sicht des Standortes dann offenbar nicht mehr hinreichend attraktiv gewesen, so dass keinerlei Selbstbindungsversprechen abgegeben wurde.

3.5. Investitionen in politische Einflussnahme (Lobbying)

Politische Einflussnahme erklärt sich möglicherweise auch durch eine Präferenz für stabile politische Rahmenbedingungen. So hat die Firma Volkswagen über

²³ Vgl. für eine gewisse Aufklärung THUMANN (2005).

Jahre „eigene Parlamentarier“²⁴ im niedersächsischen Landtag unterhalten, was neben der üblichen und sehr skeptischen bzw. missfälligen Deutung als Versuch der Erlangung politischer Geschenke auch einfach als Versuch der Stabilisierung der Standortbedingungen gedeutet werden könnte.

MARCEAU und SMART (2003) zeigen, dass das aufgezeigte Commitment-Problem partiell durch unterschiedlich starke Lobbying-Aktivität überwunden werden kann. Wenn mobile Unternehmen, deren Investitionsverhalten ihnen keine hohen sunk costs aufbürdet, einen geringeren Anreiz zur Ausübung politischer Einflussnahme besitzen als die Investoren, die versunkene Investitionen tätigen, trägt die Politik den Interessen der ausbeutbaren, weil gebundenen Unternehmen, eher Rechnung²⁵. Dies reduziert das Risiko eines Hold-up. Das Argument liefert auch einen Legitimationsansatz für viele unter einen Generalverdacht gestellte und als schädlich beargwöhnte Interessengruppenaktivitäten²⁶. Gleichwohl gilt es als Standarderkenntnis der Politischen Ökonomie, dass Rent-seeking neben seinem umverteilenden Aspekt auch allokatiosschädlichen Ressourceneinsatz mit sich bringt. Auch daher stellt sich die in Abschnitt 4 aufgeworfene Frage nach sinnvollen, weil ressourcenschonenden Lösungen, des Glaubwürdigkeitsproblems. Wären Standorte in der Lage sich wirksam zu verpflichten, könnte dies auch zu geringerer (Über-)Investition in Rent-seeking führen. Das Lobbying-Argument, wonach die Glaubwürdigkeit eines Standortes durch seine Offenheit für politische Einflussnahme (voice) gestärkt wird, kann analog zur Strategie einer Rückwärtsintegration interpretiert werden. Der Lieferant des Produktionsfaktors öffentliche Infrastruktur (Staat) wird von einem Akteur der nachgelagerten Wertschöpfungsstufe (Investor) in seinen Entscheidungen beeinflusst. Eine solche Zusammenführung von Entscheidungen über den Preis einer Vorproduktlieferung und der daran anknüpfenden Entscheidung über die Endproduktmenge in einem vertikalen Produktionsprozess kann unter Umständen auch daher wohlfahrtsförderlich sein, weil so eine doppelte Marginalisierung vermieden wird. Dies ist vor allem dann zu erwarten,

²⁴ Vgl. ASSHEUER (2005:43).

²⁵ „[...] those who are more reliant on sunk capital are inherently more effective in lobbying, so that equilibrium taxes will be tilted in their favor.“ MARCEAU und SMART (2003:42). Weiter heisst es: „[...] if lobbying were not permitted, then tax rates would be higher for industries with greater adjustment costs, and investment would be inefficiently low in all industries. [...] the introduction of lobbying must reduce the dependence of tax rates on adjustment costs“ (ebenda).

²⁶ Das Argument erklärt beispielsweise die besonders intensiven Bemühungen von Landwirtschaftsverbänden um politisches Gehör und politische Repräsentanz. Schließlich investieren die Vertretenen sehr überwiegend in standortgebundenes Kapital. Rückwärtsintegration in den staatlichen Sektor kann nun als Versuch der Schaffung verlässlicher Investitionsbedingungen für Landwirte interpretiert werden. Möglicherweise ist auch ein Teil des demographischen Problems der BRD Folge ungläubwürdigen Standortcommitments. Wer längerfristig bindende Fertilitätsentscheidungen zu treffen hat und sich dabei auf verlässliche Betreuungskapazitäten angewiesen sieht, benötigt längerfristig glaubwürdige familienpolitische Infrastrukturentscheidungen. Eine Familienpolitik nach Klassenlage könnte das generative Verhalten potenzieller Eltern, die das staatliche Engagement in der Tagesbetreuung als unerlässlich ansehen, prokreationsmindernd beeinflussen.

wenn auf beiden Stufen monopolistische Preissetzungsmacht vorliegt. Eine solche Konstellation ist auf Standortmärkten nicht unwahrscheinlich, da der Staat nur im Falle völliger Faktormobilität als Preisnehmer auftritt. Daneben verfügen auch die geförderten, weil für die Standortentwicklung attraktiven Unternehmen, oft über eine starke Position auf ihrem jeweiligen Markt, so dass sie nicht als Mengenanpasser auftreten. Es ist sogar sehr wahrscheinlich, dass gerade um solche Unternehmen im fiskalischen Tauziehen zwischen den Standorten besonders heftig gerungen wird, die marktmächtig sind. Schließlich ist es Ziel des Standortwettbewerbs, einen Teil der international anfallenden Produzentenrente vor Ort entstehen zu lassen, so dass lokalen Arbeitnehmern ein Teil dieser örtlichen Produzentenrente zufällt. Das Entstehen einer substantiellen Produzentenrente setzt aber die Ausübung von Marktmacht voraus²⁷. Im Ergebnis dieser Überlegung könnte die Ausübung von Rent-seeking-Aktivitäten durch ein marktmächtiges Unternehmen im Sinne einer Reduzierung doppelter Marginalisierung einen wohlfahrtsförderlichen Effekt haben.

4. Standortpolitische Entgegnungen der Hold-up-Problematik

Um den Problemen der Unter- bzw. Überinvestition durch die Hold-up-Problematik zu begegnen, setzen Standorte verschiedene wirtschaftspolitische Instrumente ein. Im Osten Deutschlands ist vor allem das Problem der Unterinvestition ein augenscheinliches Phänomen. Standortreputation bzw. deren Fehlen und Standortrisiken, wie die Ungewissheit zukünftiger Standortbedingungen, könnten Bestandteil des Ursachenkonglomerats sein, das den zögerlichen Aufbau des privaten Kapitalstocks in Ostdeutschland bewirkt. Eine Strategie, wie der „Standort Thüringen“ versucht diesem Problem zu begegnen, soll im Folgenden näher skizziert werden.

4.1. Mietfabriken in Thüringen

Wer in eine neue Stadt ziehen und dort wohnen möchte, ist oft dankbar dafür, dass er keine Wohnung kaufen muss, sondern die Möglichkeit hat, eine solche zu mieten. Er oder sie vermeidet mit dem Mieten einer Wohnung im Falle eines erforderlichen Wegzugs die Immobilie verkaufen zu müssen. Auch wer jedes Jahr längere Urlaubsreisen nach Mallorca unternimmt, muss sich entscheiden, ob er sich in einem Hotel einquartiert oder eine Ferienwohnung erwirbt. Letzteres erfolgt dann mit dem Wissen um die Macht der lokalen Behörden nach dem Erwerb des Domizils das Bündel erworbener Eigentumsrechten an der Immobilie auszudünnen²⁸. Analog zu dieser Überlegung ist auch das Konzept „Miet-

²⁷ Natürlich entstehen auch auf vollkommenen Wettbewerbsmärkten Produzentenrenten, jedoch ist es für Außenstehende nur schwer zu beurteilen, welches Unternehmen wie stark von den Marktbedingungen profitiert. Ein sicheres Indiz für die Entstehung einer Produzentenrente durch unternehmerische Tätigkeit ist eine marktbeherrschende Stellung oder ein ähnliches Insignium von Marktmacht.

²⁸ Vgl. zum Verständnis von Eigentumsrechten als Handlungsrechtbündel WEGEHENKEL (1991).

fabrik“ zu verstehen. Das Mieten einer Fabrik erleichtert dem Investor den Zugang in die für ihn neue Region, aber auch den Wegzug aus der Region²⁹. 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. Um einen Wegzug des Unternehmens zu verhindern, ist ein Standort 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 werden, welche zugleich dem Problem der Unterinvestition entgegenwirkt³⁰. Sofern der Standort die von ihm erstellten Mietfabriken den Investoren zum marktüblichen Preis offeriert, geht von dem staatlichen Mietfabrikangebot kein preisverzerrender Effekt für die Schaffung von Fertigungskapazität aus. Das Angebot befreit einen Investor lediglich von einer längerfristigen Bindung und mildert auf diese Weise sein Ausbeutungsrisiko. Bei der Auswahl eines Standortes für Mietfabriken wird eine Region auch den sozialen Nutzen berücksichtigen, der an diesem Raum-punkt durch die Ansiedlung generiert wird. Die Investitionsentscheidung des Investors wird insofern auch in gewisser Weise an jene Stellen im Raum gelenkt, an denen die Ansiedlung den höchsten sozialen Grenznutzen stiftet. Allerdings verbinden sich mit einer solchen indirekten Investitionslenkung die typischen Probleme einer Objektförderung.

4.2. Subventionen als Risikokompensation

Ohne die Vergabe von Subventionen in einem marktwirtschaftlichen System generell zu rechtfertigen, sei im Folgenden auf eine positive Wirkung, die durch Subventionen hervorgerufen werden könnte, hingewiesen. Eine Ansiedlungssubvention als Lösung des Glaubwürdigkeitsproblems der Standorte beschreiben MARJIT, NG, BROLL und MOITRA (1999), die unterstellen, dass das politische Risiko einer Investition (die Wahrscheinlichkeit, dass eine angekündigte Steuerpolitik nicht umgesetzt wird) in die Investitionsentscheidung einfließt. Wenn das politische Risiko den lokalen Autoritäten bekannt und sehr niedrig ist, könnte eine Investitionsförderung das Glaubwürdigkeitsproblem beheben. Ebenso wie das vorgenannte Beispiel der Mietfabrik kann auch die Vergabe von Subventionen als eine Commitment-Strategie der Standorte verstanden werden. Durch die Zahlung von Subventionen an Unternehmen binden sich Standorte an eine unternehmensfreundliche Wirtschaftspolitik, da sie bei anders geartetem Verhalten damit rechnen müssen, dass das subventionierte Unternehmen

²⁹ 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.

³⁰ 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.

abwandert. Mit der Auslobung einer Subvention wird dem Investor demnach glaubhaft vermittelt³¹, 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 des Hold-up-Investitionsrisikos verstanden werden. Im Grundmodell, in dem Standorte sich total opportunistisch verhalten und keine Reputationskosten berücksichtigen, so dass sie sich die gesamte Rente aus einer gebundenen Investition aneignen, ist die Subventionszahlung sogar der einzige Investitionsstimulus. Eine solche Risikokompensation trägt dazu bei, das oben skizzierte Unterinvestitionsproblem zu mildern. Eine Unternehmenssubvention ist auch als eine Kapazitätspreisreduktion für den Investor anzusehen, denn die öffentlichen Gelder haben ja gerade das Ziel, die Kosten zur Erstellung eines neuen Werkes abzusenken. Eine staatliche Subvention verändert damit unmittelbar den Marktpreis für Kapazität. Eine solche angebotsseitige Absenkung der Kapazitätskosten führt tendenziell zu einer Ausweitung der Nachfrage. Subventionieren mithin mehrere Standorte die Erstellung von Fertigungsanlagen, so bestehen Anreize für Unternehmen Überkapazitäten zu schaffen, die sie zukünftig zur Erpressung der Standorte und der lokalen Produktionsfaktoren einsetzen können. Dies könnte auch als Problem der Subventionslösung angesehen werden. Schließlich sollte durch einen staatlichen Eingriff die Kapazitätsentscheidung nicht von der sozial optimalen Kapazität abweichen, noch sollte sich die Bargaining-Power eines Investors erhöhen, ohne dass dies durch eine allokatonsverbessernde Verhaltensänderung gerechtfertigt wäre.,

4.3. Öffentliche oder private Kofinanzierung durch Akteure mit Informationsvorsprung

Die Diskussion eines wirtschaftspolitisch relevanten Hold-up-Problems verlangt auch die Inblicknahme eines Standardauswegs: Die Harmonisierung der Interessen der an einem Unternehmen Beteiligten. Internationale Investoren werden in der Literatur nicht nur als Adressaten großzügiger Subventionen angesehen. Sie gelten häufig auch als besonders anfällig für politische Opferungen, da sie als Empfänger öffentlicher Wohltaten verglichen mit einheimischen Unternehmen besonders beargwöhnt werden³². Das Risiko, sich als ausländischer Investor einer besonderen Diskriminierungsgefahr auszusetzen, könnte nun dadurch gemildert werden, dass sich interessenstarke Vertreter des Ziellandes der Investition an dem Unternehmen beteiligen. Auf diese Weise würde nicht nur der Wissensvorsprung, sondern auch die politische Gegenmacht der

³¹ 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).

³² Vgl. THOMAS und WORALL (1994), sowie DAVIES (2002; 5): „[...] incentives offered to foreign MNEs receive far more criticism than incentives to domestic firms precisely because these incentives accrue to non-U.S. individuals“.

lokalen Mitgesellschafter in den Dienst der Vertrauensstiftung gestellt. Unter bestimmten Umständen könnte dieses Argument auch für eine staatliche Kofinanzierung sprechen. Beispielsweise besitzen staatliche Autoritäten nicht nur häufig einen Wissensvorsprung bezüglich politischer Risiken. Staatliche Akteure können sich häufig auch besser gegen Anfechtungen insbesondere bei Streitigkeiten, die die Eigentumsrechte von Konfliktparteien betreffen, durchsetzen. Daher könnten Vertreter des Staates, die ein Interesse an der Profitabilität eines Investments haben, ein wertvoller Partner für konfliktunsichere und konflikt-scheue internationale Investoren sein. Außerdem könnte die Signalisierung von politischer Stabilität Kollektivgutcharakter haben, was zu einer Unterversorgung mit Signalen in einer Welt ohne ausgeprägte Wirtschaftsförderkultur führen könnte. Demzufolge haben private Akteure, denen die Investition an ihrem Wohnsitz nützlich erscheint, die aber zugleich auch potenzielle Träger von Anfechtungshandlungen gegen die Eigentumsrechte eines internationalen Investors sind, nicht genügend Anreize, kostenträchtige Signale ihrer Bereitschaft zu kooperativen Verhalten gegenüber dem Investor auszusenden.

Öffentliche Kofinanzierung zur Abgeltung politischer Risiken könnte auch als Selektionsinstrument politisch stabiler Standorte aufgefasst werden. Unterstellt man eine Gleichverteilung der Marktrisiken und Renditen über alle Investitionen, dann erhalten Unternehmen an politisch stabilen also risikoarmen Standorten c.p., die höchsten öffentlichen Beteiligungen durch Fremd- oder Eigenkapital. Schließlich ist an diesen Standorten das Gesamtrisiko als Summe aus Markt- und politischem Risiko am geringsten. Eine Verbesserung der räumlichen Faktorallokation ergäbe sich nun unter der Bedingung, dass Investitionen an stabilen Standorten eine größere soziale Produktivität haben als an instabilen. Hierüber lassen sich unterschiedliche Hypothesen anstellen. Zum einen könnte höhere soziale Produktivität durch niedrigere erwartete sunk costs für die stabilen Standorte sprechen. Zum anderen könnte aber auch die stabilisierende Wirkung von Jobschaffung und Einkommenserhöhung durch Ansiedlungen für die instabilen Standorte sprechen. Nur für den Fall, dass das sunk-costs-Argument dominiert, führt eine Steuerpreisdifferenzierung (z. B. durch öffentliche Kofinanzierung) in der Ansiedlungsperiode zu höherer Wohlfahrt.

4.4. Die Logik wiederholter Spiele

Es scheint möglich, dass das Problem unglaubwürdiger Durchsetzbarkeit von Eigentumsrechten als Investitionshemmnis gelöst wird, wenn den staatlichen Akteuren zukünftige Gewinne entstünden, die sie bei opportunistischer Aneignung der Rente des Investors verlören. Wenn also dem kurzfristigen Interesse an Enteignung ein langfristiges Interesse an guten „Investor Relations“ gegenübersteht, könnte im erkennbaren Wunsch der Jurisdiktionen auch zukünftig ein reizvoller Investitionsstandort zu sein, eine Gegenmacht gegen das Ausbeutungsinteresse bestehen. THOMAS und WORRALL (1994) wenden diesen Mechanismus wiederholter Interaktionen in einem bilateralen Monopol auf das Standort-Commitment an. Die dort vorgeschlagene Lösung beruht auf Verträ-

gen mit laufenden Folgeinvestitionen, die beiden Parteien (Investor und Gastgeberland) einen Nutzen stiften. Das Verfahren gemahnt daher an das Konzept der Road-map zur Durchsetzung bilateraler Verträge mit Hold-up Risiken. Dabei bleibt dem Investor in jeder Periode die Möglichkeit, einen Enteignungsversuch des Gastgeberlandes zu bestrafen, indem er zukünftige Investitionen unterlässt. In wiederholten Spielen ist es möglich, dass Standorte im Wege kooperativer Finanzwirtschaft, also dem Verzicht auf die Aneignung einer (kurzfristigen) Enteignungsrente, ihre Glaubwürdigkeit ständig erhalten. Sie könnten dann nur unter Aufwendung prohibitiver Reputationskosten (dem Verlust zukünftiger Erträge aus der Beherbergung eines international operierenden Unternehmens) einen nichtkooperativen Steuerpreis setzen, um in den Genuss der gesamten Produzentenrente zu gelangen. Mit dieser Überlegung lassen sich eventuell Beihilfeaktivitäten rechtfertigen, die Unternehmen für Standortnachteile (institutionelle Rigiditäten³³) entschädigen. Eine solche Abgeltung des Standortrisikos durch die Standortanbieter könnte dadurch gerechtfertigt sein, dass Investoren zu Unrecht eine Standortqualitätsminderung als in der Aktivität der jeweiligen Regierung begründet sehen. Dann interpretieren sie Qualitätsminderungen des öffentlichen Inputs als Defektions- oder Enteignungsversuch und unternehmen Anstrengungen zur Flucht aus dem Standort. Das Problem könnte also sein, dass Standortanbieter nicht hinreichend gut glaubhaft machen können, dass Qualitätsschwankungen außerhalb ihres Einflussbereiches liegen. Einfache Erwartungsbildung verführt die Investoren nun zu der Annahme, ihr Standort verhalte sich auch zukünftig opportunistisch und suche sie zu enteignen. Ohne eine aktive Reputationspolitik könnten also exogene Qualitätsschwankungen zu sozial ineffizienten Unternehmensumzügen im Raum führen. Korrigierende Subventionszahlungen, die die einem Unternehmen zufallende Rente aus dem Tausch von Standortleistungen konstant halten, können Ausdruck eines solchen Strebens nach Reputationserhalt sein. Ein Unternehmen kann an einem kompensierende Subventionen zahlenden Standort sichtbare Reputationssignale empfangen, die es ihm ermöglichen, auf unangemessene und kostspielige Strafaktionen, wie Wegzug oder Überkapazitäten, zu verzichten. Wenn es den Standorten gelingt, den Verdacht opportunistischen Verhaltens von sich zu weisen, verzichten die Unternehmen eventuell auf Maßnahmen, die Ausdruck eines geschwundenen Vertrauens sind. Die Reaktion multinationaler Unternehmen auf nichtintendierte Schwankungen der Standortqualität ist dann suboptimal, wenn die Unternehmen den Zufallcharakter der Minderung von Standortqualität nicht erkennen können.

Wenn wir akzeptieren, dass die Güterbündel der Standorte partiell die Eigenschaft von Vertrauensgütern³⁴ haben und überdies nicht alle Qualitätsdeterminanten in der Hand von wirtschaftspolitischen Entscheidern an einem Standort

³³ Vgl. für eine Definition des Begriffs GRÖTEKE und HEINE (2003).

³⁴ Typische Vertrauensgüter sind Melonen, Airbags oder Rauchmelder. Die Qualität ist jeweils erfahrbar, aber, wie diese Beispiele illustrieren, nur durch Zerstörung bzw. endgültige Nutzung des Produkts. Die Qualität der einzelnen Ausbringungseinheit ist von keiner Marktseite mit letzter Sicherheit beobachtbar.

liegen, verstehen wir, dass Standortnachfrager aus diesem Grund wohlfahrts-schädliche Investitionsentscheidungen treffen können. Diesem „Marktversagen“ können staatliche Akteure begegnen, indem sie für die preissensiblen Standortnachfrager einen qualitätsgemäßen Steuerpreis gestalten. Es ist von der Literatur weitgehend konzidiert, dass fiskalische Wirtschaftsförderung als Gestaltungsmittel der effektiven Steuerpreise taugt³⁵. Die gefundene Commitment-Lösung dürfte relativ stabil auf einen Wechsel politischer Machtverhältnisse reagieren, da kaum eine politische Kraft auf die Kooperationsrente einer qualitätsadaptierten Standortpreispolitik zu verzichten bereit sein wird³⁶.

4.5. Standortreputation und föderale Kompetenzverteilung

Neben den Aktivitäten einzelner Jurisdiktionen zur Überwindung des staatlichen Glaubwürdigkeitsproblems (vorheriger Abschnitt), kann eine wettbewerbsföderalistische Verfassung selbst als Commitment zu nichtausbeuterischer Finanz- und Wirtschaftspolitik angesehen werden. QIAN und WEINGAST (1997) weisen darauf hin, dass Wettbewerbsföderalismus nicht nur, wie bei TIBOUT (1956), Effizienz über einen Sortiermechanismus des Wählens präferenzgerechter öffentlicher Dienste, sondern durch „jurisdictional competition [...] as a disciplinary device to punish inappropriate market intervention by lower government officials“ herbeigeführt wird. Zu solcher „market intervention“ zählen QIAN und WEINGAST (1997:9) auch direkte Eingriffe in Eigentumsrechte³⁷: „[...] competition among governments helps limit governments predatory behavior.“ Diese allgemeine Würdigung des Wettbewerbsföderalismus als Quelle der Vertrauensbildung möchten wir im Folgenden um eine etwas differenziertere Betrachtung ergänzen. Dabei vermuten wir neben dem disziplinierenden Effekt des jurisdiktionellen Wettbewerbs auch einen entgegengesetzten Effekt, der von der Kollektivgutcharakteristik von Standortreputation herrührt.

In einer größeren staatlichen Einheit können Standortnachfrager eher darauf vertrauen, nicht durch politische Maßnahmen diskriminiert zu werden, weil

35 Vgl. hierzu u.a. BOND und GUISSINGER (1985).

36 Eine Ausnahme ist vielleicht die Landesgruppe Sachsen-Anhalt der Kommunistischen Programmpartei: Konkret plant die KPP die „Erhebung einer Subventionssteuer für Begünstigte früherer Landesregierungen“. Zur Wiederherstellung der Gleichbehandlung müssten „alle Firmen, die früher Subventionen kassiert haben, zur Rückzahlung dieser Subventionen in Form einer Steuer verpflichtet werden“. Entsprechend dem Gleichheitsgrundsatz des Grundgesetzes sei es nicht zu tolerieren, „dass Firmen, die nicht fähig sind, ein tragfähiges Wirtschaftskonzept aufzustellen, gegenüber denjenigen bevorzugt beschenkt werden, die wirtschaftlich arbeiten. Um wirtschaftliche Probleme für die betroffenen Firmen zu vermeiden und um die Demokratisierung der Wirtschaft zu verstärken, soll die Subventionssteuer auch in Form von Firmenbeteiligungen beglichen werden können“. (Vgl. <http://kpp.aksios.de/position/ap-lsa.htm>.)

37 Direkte Eingriffe in Eigentumsrechte unterscheiden sich von indirekten nur durch ihre größere Unmittelbarkeit, nicht jedoch durch eine größere ökonomische Entzugswirkung. Indirekte Eingriffe werden durch Anwendung wirtschaftspolitischer Instrumente bzw. durch Regulierungen erreicht. Direkte Eingriffe beruhen nach dieser Lesart auf dem Einsatz finanzwirtschaftlicher Instrumente.

der negative Reputationseffekt sich immer bis an die Grenzen der wirtschaftsschädliche Politik betreibenden Jurisdiktion ausdehnt. Reputationserhalt hat daher Kollektivgutcharakter, weil der individuelle Beitrag einer subalternen Gebietskörperschaft zur Aussendung von Glaubwürdigkeitssignalen zum einen kostspielig ist, indem er ihr den Verzicht auf einen Expropriationserlös aufbürdet. Dies ist Voraussetzung für ein Bereitstellungsproblem. Zum anderen profitieren von wirtschaftspolitischer Vertrauenspflege einer subalternen staatlichen Einheit auch die anderen Einheiten eines Föderalstaates, wenn die glaubwürdige Politik nicht klar ihrem Betreiber zugeordnet werden kann. Aufgrund einer fast unübersehbaren Kompetenzverflechtung in modernen Föderalstaaten und einer evolutiven Verschiebung von Kompetenzen (z. B. zentrale Zuständigkeitsanmaßungen, konkurrierende Gesetzgebung, Delegation von Verantwortlichkeit) verlangt eine solche Zuordnung sehr hohe und eventuell prohibitive Informationsaufwendungen. Das beschriebene Kollektivgut Standortreputation hat eher den Charakter eines weakest-link-Gutes als eines weighted-sum-Gutes. Dies bedeutet, dass der Umfang an Standortreputation für einen Föderalstaat zuvorderst von der Reputation seiner unglaublichsten Lokalregierung determiniert wird (weakest link). Hinter dieser Aussage steckt die Vermutung einer Art Sippenhaft eines föderalen Bündnisses für das reputationschädliche Verhalten eines Förderaten. Die Überlegung zeigt auch, dass die Wahrscheinlichkeit einer Beschädigung der Glaubwürdigkeit eines Standortes mit zunehmender Größe des Föderalstaates aus dem einfachen Grund steigt, dass die „Sippe“ größer ist, was die Disziplinierung der Förderaten schwieriger macht.

Eine größere Jurisdiktion erleidet einen größeren absoluten Reputationsverlust (Schaden aus Reputationsverlust je Einwohner bleibt hier konstant), als ein kleinerer Föderalstaat, weil wie erwähnt, die Reputationschädigung die gesamte Föderation erfasst. Die größere Jurisdiktion erleidet aber sogar einen größeren relativen Reputationsverlust. Der Schaden aus Reputationsverlust je Einwohner ist hier höher als in kleineren Ländern. Ein Grund hierfür ist die Eigentümlichkeit des Reputationsmechanismus, der Kenntnisse über die Eigenschaften der Reputationsbehafteten (Länder) voraussetzt, um zu wirken. Diese Kenntnisse haben bzw. erwerben die Reputationswahrnehmenden aufgrund tendenziell niedrigerer Informationskosten im Falle größerer Länder eher als im Falle kleinerer Länder. Das politische Glaubwürdigkeitsproblem in einem Föderalstaat ist also durch die Möglichkeit zentralstaatlicher Intervention (z. B. zentralstaatlicher Judikatur) in die Entscheidungen dezentraler Regierungen und durch den eigentümlichen weakest-link-Gut-Charakter der Standortreputation gekennzeichnet. Beides lässt sich als Absicherung gegen das politische Risiko privater Investitionstätigkeit mit räumlicher Bindungswirkungen begreifen. Die Analogieüberlegung zur Glaubwürdigkeitsstiftung durch Ketten (z. B. McDonald Restaurants) illustriert dies. Auch hier fällt zunächst die weakest-link-Charakteristik der Reputation ins Auge. Ein rationaler Konsument vertraut in die Nahrungsmittelgüte einer Portion Pommes von McDonald (z. B. die Einhaltung der Frittierölwechsel) eher als in die Verlässlichkeit des Angebots einer Imbissbude ohne Markennamen. Schließlich verbreitet sich ein reputations-

schädliches Signal (das Bekanntwerden niedriger Qualität in einer Filiale) rascher innerhalb der Kette, als es auch auf Branchenmitglieder außerhalb der Kette übergreift und ausstrahlt. Insofern haben die zentralen Inhaber und Hüter des Markennamens einen substanziellen Anreiz zur Qualitätskontrolle, was auch seitens der Nachfrager als glaubwürdiges Commitment-Signal verstanden werden kann. Dass die Zentrale schlampige Filialen sanktionieren kann, verstärkt dieses Signal nur und dient als zusätzliche Absicherung der Qualitätszusage. Auch ohne zentrale Reputationspflege ist der Anreiz der Filialen zur Qualitätsminderung wegen des gemeinsamen Images, also der auf nur einen Teil der Branchenmitglieder verteilten Reputation, gedämpft. Wenn nämlich eine Kette ein Qualitätsimage aufgebaut hat, können deren Filialen einen größeren Anteil am Gesamtumsatz je Betrieb erlangen, als die Konkurrenzbetriebe ohne Markennamen. Kein Kettenmitglied besitzt in einem infinite-horizon-game einen Anreiz, diesen Vorteil zu verspielen, indem es einen reputationsschädlichen Sondergewinn aus der Lieferung schlechter Qualität anstrebt, weil es mitsamt den Kettengenossen fürderhin durch Zurückfallen auf branchendurchschnittliche Nachfrage bestraft würde.

Überträgt man nun diese Betrachtung auf einen Standortmarkt, auf dem sich eine Reihe von Anbietern zu einer Kette zusammengeschlossen hat, lassen sich die gleichen informationsökonomischen Schlussfolgerungen ziehen. Wenn eine supranationale Föderation all ihren Bewohnern Rechtsmittel für den Streit mit den Föderaten (den Mitgliedstaaten) um Eigentumsrechte zusichert, erschwert dies den expropriativen (raffenden) Zugriff subalternen Regierungen in das Eigentum eines Investors. Außerdem ist das Interesse am Erhalt einer wohlbelebten Standortmarke im Föderationsfall ohnedies höher, weil die Beschädigung der qua Beitritt geliehenen Reputation auch eine Selbstschädigung wäre. Wenn man sich im Klub von Standorten mit niedrigem politischen Risiko befindet und dies für potenzielle Investoren erkennbar ist, so besitzt man einen Vorteil, der sich beispielsweise in höheren durchsetzbaren Steuerpreisen niederschlägt. Zur Pflege ihrer Reputation, also zur Lieferung konstanter Standortqualität, bedürfen die Föderaten jedoch finanzwirtschaftlicher Kompetenzen, die ihnen in der EU in Form einer zentraleuropäischen Regulierung von Wirtschaftsförderung (Beihilfenkontrolle) teilweise verwehrt werden, und deren Gewährung mit Blick auf den prohibitiven Aufwand zur Reputationspflege, der in Form einer weitgehenden Zentralisierung denkbar ist, alternativlos erscheint.

Wirtschaftspolitik zur Überwindung des Hold-up-Problems³⁸ auf Standortmärkten ist daher besonders für kleinere staatliche Einheiten ein wichtiges Reputationsinstrument. Subalterne Gebietskörperschaften in solchen Föderalstaa-

38 Der Begriff Hold-up-Problem stammt übrigens aus Ägypten. Ägyptenurlauber werden vor den Pyramiden zum Fotoposing auf einem Kamel eingeladen. Fürs Aufsteigen zahlen sie eine kleine Futterspende in Höhe von ca. 20 oder 30 Cent. Fürs Absteigen aus mehr als zweieinhalb Metern Höhe bezahlen sie dann unverhoffterweise je nach Sportlichkeit bis zu 20 Euro. Für die Richtigkeit dieser etymologischen Aussage übernehmen die Verfasser keine Gewähr.

ten, die lokalen und regionalen Autoritäten wichtige politische Handlungskompetenzen zuschreiben (z. B. EU, USA), benötigen offenbar aus diesem Grund ein Bündel an Kompetenzen, das die Fähigkeit zum Aussenden von Glaubwürdigkeitssignalen einschließt. Beispielsweise kann das Bundesland Thüringen als ein solcher kleiner Investitionsstandort gelten, dessen Reputation internationalen Investoren kaum bekannt sein dürfte. Ein solcher Standort belässt Investoren daher nicht nur in Unsicherheit über das ökonomische Expropriationsrisiko, sondern erleidet aufgrund der Kleinheit möglicherweise auch einen geringeren Pro-Kopf-Reputationsverlust, wenn er sich opportunistisch verhält. Antizipieren internationale Investoren nun das besondere Risiko dieser im Falle kleinerer staatlicher Einheiten schwächeren Bremse für eine schleichende Enteignung durch die lokale Finanzpolitik oder auch durch die lokal durchgeführten wirtschaftspolitischen Regulierungen, meiden sie Investitionen an solchen Standorten, wenn diese keine wirksame Reputationspolitik betreiben können. Als Ergebnis dieser Überlegungen scheint es in der Tat erforderlich, die Kompetenzzuweisung in Föderalstaaten so zu wählen, dass dezentrale Einheiten soviel Gestaltungsspielräume erhalten, dass sie neben potenziell vertrauenserodierendem Ausbeutungspotential auch finanzwirtschaftliche Instrumente zur Vertrauenspflege besitzen. Diese könnten, wie die Überlegungen des vorangegangenen Abschnitts zeigen, auch in die individuellen Steuerpreise differenzierender Wirtschaftsförderung bestehen. Andernfalls könnte wie gesagt nur finanzpolitische Zentralisierung mit ihren allfälligen Problemen für eine effiziente Ressourcenallokation und der Aufgabe des Subsidiaritätsprinzips als alternativer Weg der Signalisierung von Vertrauenswürdigkeit gelten. Kleinere bzw. nachgelagerte staatliche Einheiten könnten dann kaum ausbeuterische Politiken wählen. Die Zentralregierung hätte aufgrund der oben angesprochenen besonderen Empfindlichkeit großer staatlicher Einheiten für einen Reputationsverlust möglicherweise ein geringeres Interesse an Ausbeutungspraktiken, die zu Reputationsverlust führen. Diese Lösung des Commitment-Problems subalternen staatlicher Einheiten ist auch deshalb irrelevant, weil dann ein im Sinne von Qian und Weingast vertrauensbildender jurisdiktioneller Wettbewerb innerhalb der Föderation unterbliebe und der Zentralregierung eine enorme Kompetenz zur Durchführung expropriativer Zugriffe in die Rechte der Staatsbürger zufiele.

In Gegenwart unüberwundener Hold-up-Probleme auf Standortmärkten kommt es zu Ausweichreaktionen bzw. Verhaltensanpassungen der Investoren, die als sozial suboptimal charakterisiert werden können: Erstens könnte die Investition an sozial ineffizienten Standorten, z. B. in Ballungsräumen³⁹, in denen das Reputationsproblem aufgrund der besonders intensiven Kontrolle durch viele Standortnachfrager weniger gravierend ist, erfolgen. Zweitens könnte die Investition ganz unterbleiben oder zumindest in sozial ineffizient geringem Umfang erfolgen. Drittens ist nicht ausgeschlossen, dass das Hold-up-Problem

³⁹ Für dieses einfache Beispiel sei angenommen, dass bei Investition in einem Ballungsraum die negativen Agglomerationsexternalitäten (congestion costs) die positiven Agglomerationsexternalitäten (economies of proximity, Jacobs externalities) überwiegen.

zu ebenfalls sozial suboptimaler Überinvestition führt, wenn die Kapazitätskosten dies erlauben.

5. Fazit

Konstanz der Wirtschaftspolitik gilt nach Eucken als ein regulierendes Prinzip einer Wirtschaftsordnung mit dezentral agierenden Unternehmen (Marktwirtschaft). Die vorgetragenen Argumente zeigen einen gedanklichen Hintergrund dieses Prinzips auf: Eine effiziente Investitionspolitik privater Unternehmen, die auf unsicheren Märkten agieren, setzt berechenbare öffentliche Rahmenbedingungen voraus. Dem Marktrisiko sollte demnach kein zusätzliches politisches Risiko hinzugefügt werden. Aus dem Postulat konstanter Wirtschaftspolitik sollten, wie der Beitrag auch zu zeigen beabsichtigt, keine allzu weitreichenden Schlussfolgerungen bezüglich der öffentlichen Finanzwirtschaft gezogen werden. Eine berechenbare und aus Sicht eines Investors als verlässlich wahrgenommene Besteuerung ist durch eine konstante Nutzenentzugswirkung, nicht unbedingt jedoch durch konstante (effektive) Steuersätze, gekennzeichnet. In einer Welt, in der Standortdienste offerierende staatliche Autoritäten sich nicht auf ein bestimmtes Qualitätsniveau ihres Standortangebots verpflichten können, weil dieses partiell exogenen Einflussgrößen unterliegt, sollte der Preis dieses Angebots gestaltbar bleiben. Eine sichere Investitionsplanung setzt eben voraus, dass der (qualitäts- und mengenbereinigte) Preis des Produktionsfaktors öffentliche Infrastruktur verlässlich prognostizierbar bleibt. Dies kann durch ein Bemühen um konstante Qualität des öffentlichen Kapitalstocks, aber auch, wo dies zu aufwändig ist, durch Adaptionen des Steuerpreises erfolgen. Eine Abgabenpolitik, die den Zusammenhang zwischen Standortqualität und Standortpreis nicht verschleiert, kann zum Aufbau von Reputation eingesetzt werden. Des Weiteren können finanzwirtschaftliche Instrumente dann sinnvoll zu einer Risikominderung für (internationale) Investoren beitragen, wenn lokale Träger von Informationen über Standortrisiken am jeweiligen Investitionsrisiko beteiligt sind und so ihren Wissensvorsprung einbringen. Außerdem konnte gezeigt werden, dass der Charakter des Infrastrukturangebots selbst Einfluss auf das Gesamtrisiko als Summe aus Marktrisiko und politischem Risiko einer Investition haben kann (Mietfabriken).

Ein Teil dieser standortpolitischen Entgegnungen des Commitment-Problems enthält politische Implikationen, die als einigermaßen kontrovers aufgefasst werden könnten. So steht die Idee, die Abgabenlast im Wege finanzwirtschaftlicher Feinsteuerung (Schaffung geldwerter Vorteile aus Infrastruktur, Subventionen) zu adaptieren, im Konflikt mit der zentraleuropäischen Regulierungspraxis von Wirtschaftsförderung (Beihilfenrecht und -kontrolle). Wenn die vertikale Kompetenzverteilung in der EU es zulässt, dass regionale Steuerhoheiten Gestaltungsmacht besitzen, die das beschriebene Glaubwürdigkeitsproblem entfacht, sie jedoch nicht über solche Instrumente verfügen dürfen, die das Unter- oder Überinvestitionsproblem lösen, könnte dies als ein Konstruktionsfehler der EU angesehen werden. Ein Mehr an dezentraler Handlungsfreiheit und

ein Weniger an zentraleuropäischer Intervention in die Finanzwirtschaft mitgliedstaatlicher Einheiten könnte internationalen Investoren zu rationaleren Investitionsentscheidungen verhelfen.

Literaturverzeichnis

- ASSHEUER, THOMAS (2005): Schmiermittel - Im Schattenreich von Korruption und Vorteilsnahme, in: Die Zeit, Nr. 28, Jahrgang 2005, Ausgabe vom 7. Juli 2005, S. 43.
- 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. GUISSINGER (1985): Investment Incentives as Tariff Substitutes: A Comprehensive Measure of Protection, Review of Economics and Statistics, Vol. 67, S. 91-97.
- CATENARO, MARCO und JEAN-PIERRE VIDAL (2003): Implicit Tax Co-Ordination Under Repeated Policy Interactions, EZB Working Paper Nr. 259, September 2003.
- CAVALCANTE, LUIZ RICARDO und UDERMANN, SIMONE (2004): The Cost of a Structural Change: A Large Automobile Plant in a Brazilian Less Developed Region, Diskussionspapier des Regional Economics Applications Laboratory (REAL), Elektronische Ressource: <http://www2.uiuc.edu/unit/real/d-paper/04-t-5.pdf>.
- CHRISTALLER, WALTER (1933): Die zentralen Orte in Süddeutschland: eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen, Jena, 1933.
- COASE, R. (1972). Durability and Monopoly. Journal of Law and Economics 15, S. 143-149.
- DAVIES, RONALD B. (2002): State Tax Competition for Foreign Direct Investment: A Winnable War?, in: University of Oregon Working Papers, Nr. 228.
- DEVEREUX, MICHAEL P., BEN LOCKWOOD und MICHELA REDOANO (2001): Do countries compete over corporate tax rates?, Mimeo.
- DIETRICH, DIEMO und DANIEL HÖWER (2005): Wie treffen Multis Investitionsentscheidungen, in: Wirtschaft im Wandel 10/2005, S. 314-321.
- DOYLE, CHRIS und SWEDER VAN WIJNBERGEN (1994): Taxation of Foreign Multinationals: A Sequential Bargaining Approach to Tax Holidays, in: International Tax and Public Finance, 1999/3, S. 211-225.
- EICKHOF, NORBERT (2005): Regional und Industriepolitik in den neuen Bundesländern, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Universität Potsdam, Nr. 77.

- FARRELL, JOSEPH und GALLINI, NANCY T. (1988): Second-Sourcing as a Commitment: Monopoly Incentives to Attract Competition, *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, Vol. 103 (4), pages 673-94.
- FORSYTHE, ROSEMARIE (1996): *The politics of oil in the Caucasus and Central Asia*, Oxford.
- FRITSCH, MICHAEL (1999): Strategien zur Verbesserung regionaler Innovationsbedingungen – Ein Überblick über den Stand der Forschung, *Freiberger Arbeitspapiere*, Nr. 19.
- GRÖTEKE, FRIEDRICH und HEINE, KLAUS (2003): Beihilfenkontrolle und Standortwettbewerb: „Institutionelle Rigiditäten“ als Rechtfertigung für die Vergabe einer Beihilfe, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 53. Jg., Heft 3, S. 257-264.
- HAUCAP, JUSTUS und 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, in *American Economic Review*, 90/5; S. 1508-1519.
- JANEBA, ECKHARD (2002): Attracting FDI in a Politically Risky World, *International Economic Review* 43, November 2002, S. 1127-1155.
- JACOBS, JANE (1969): *The Economy of Cities*, New York.
- KALLFASS, HERMANN H. (1990): *Großunternehmen und Effizienz*, Göttingen.
- KIYMAZ, KORAY und LEON TAYLOR (2000): Competition for foreign direct investment when countries are not sure of site values, in: *International review of economics & finance*, Bd. 9, 1, S. 53-68.
- KRUGMAN, P. (1991): *Geography and Trade*, Cambridge.
- LÖSCH, AUGUST (1940): *Die räumliche Ordnung der Wirtschaft*, 3. Aufl., Stuttgart, 1962.
- MARCEAU, NICOLAS und MICHAEL SMART (2003): Corporate Lobbying and Commitment Failure in Capital Taxation, in: *American Economic Review*, 93/1, S. 241-251.

- 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.
- MARSHALL, ALFRED (1920): *Principles of Economics*, London.
- MITTEILUNG DES RBB vom 16.6.2005. Elektronische Ressource: http://www.rbb-online.de/_/nachrichten/wirtschaft/beitrag_jsp/key=news2732749.html. Gesichtet am 12.7.2005.
- MİYAGIWA und OHNO (2004): Foreign Monopoly and Tax Holidays, Emory Economics 0416, Department of Economics, Emory University, Atlanta.
- MYERSON, ALLEN R. (1996): O Governor, Won't You Buy Me a Mercedes Plant?, in: *New York Times*, 1. Sept. 1996, S. 1.
- SINN, HANS-WERNER (1990): Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34, S. 489-504.
- SINN, HANS-WERNER (2002): Der neue Systemwettbewerb, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Bd. 3, Heft 4, S. 391-407.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und SEBASTIAN JAENICHEN (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionswirkungen 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.
- THOMAS, JONATHAN und WORRAL, THOMAS (1994): Foreign Direct Investment and the Risk of Expropriation, *Review of Economic Studies* 61, 81-108.
- THUMANN (2005): Wenn Putin Gas gibt, in: *DIE ZEIT* vom 8. Sept. 2005, Nr. 37.
- WEINGAST, B.R. (1995), The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development, *Journal of Law, Economics and Organization* 11, S. 1-31.
- WHITE, JERRY (1998): GM plans to bypass struck plants and resume production of key models, Elektronische Ressource: *The World Socialist Web Site*. Wsws.org. Gesichtet am 20. 12. 2005.
- QIAN, YINGYI und WEINGAST, BARRY R. (1997): Federalism as a Commitment to Preserving Market Incentives, in *Journal of Economic Perspectives*, 11/4, S. 83-92.

WEGEHENKEL, LOTHAR (1991): Die Internalisierung mehrdimensionaler externer Effekte im Spannungsfeld zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, in: HANS-JUERGEN WAGENER (Hrsg.) (1991): Anpassung durch Wandel: Evolution und Transformation von Wirtschaftssystemen, Berlin, 319-335.

WELFENS, PAUL, J. J. (1995): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Heidelberg.

III. Worüber informieren Investitionsanreize? – Zur Signalwirkung von Wirtschaftsförderung

Torsten Steinrücken und Sebastian Jaenichen

1. Hinführende Bemerkungen

Der vorliegende Beitrag zeigt drei verschiedene Möglichkeiten auf, wie Standorte ihre Qualität signalisieren können. Wir übertragen hierbei von Produktmärkten bekannte Signalstrategien auf den Wettbewerb zwischen Standorten. Darüber hinaus wird versucht, einen Erklärungsansatz für die Beobachtung zu finden, dass Kommunen bestimmten Unternehmen dem Anschein nach überhöhte Leistungen beispielsweise in Form von Subventionen für ihre Ansiedlung gewähren. Als Beispiel sei auf die hohen Ausgaben der Stadt Leipzig verwiesen, um als Standort für die Produktion von BMW Automobilen ausgewählt zu werden. Im Zusammenhang mit hohen kommunalen Ansiedlungsaufwendungen ist dabei oft von so genannter ‚Leuchtturmpolitik‘ die Rede. Während dieser Begriff von Politikern und Journalisten recht häufig gebraucht wird, taucht er in der ökonomischen Literatur hingegen gar nicht auf¹. Die vorliegende Arbeit versucht, die Ansiedlungspolitik von Standorten, insbesondere die so genannte ‚Leuchtturmpolitik‘ einer ökonomischen Betrachtung zuzuführen. Wir greifen hierbei auf die Überlegungen von KLEIN und LEFFLER (1981), MILGROM und ROBERTS (1986), BAGWELL und RAMSEY (1988) bzw. SHAPIRO (1983) zurück, die gezeigt haben, dass bei vorliegender Qualitätsunsicherheit der Nachfrager Werbeausgaben bzw. niedrige Einführungspreise als Signale für Qualität stehen können, die den Nachfragern – in unserer Darstellung standortsuchenden Unternehmen – Hinweise auf die ihnen angebotene Standortqualität geben. Dabei wird sich zeigen, dass kommunale Leuchtturmpolitik eine besondere Spielart niedriger Einführungspreise ist und als ebensolches Qualitätssignal interpretiert werden kann.

2. Ansiedlungsentscheidungen bei heterogenen Standortqualitäten – das Problem der Qualitätsunkenntnis

Nicht nur Unternehmen, sondern auch Kommunen, Regionen und Staaten stehen miteinander im Wettbewerb. Dieser Wettbewerb kann sich auf eine Viel-

¹ „Die moderne Automobilindustrie ist einer der unter dem früheren Ministerpräsidenten Biedenkopf errichteten wirtschaftlichen Leuchttürme, die gerade beginnen, in die umliegenden Regionen auszustrahlen. (...) der Leuchtturm Autoindustrie steht dafür, daß es im Osten vorangehen kann, daß es sich lohnt, weiter am Aufbau mitzuarbeiten und nicht gen Westen abzuwandern.“ BURGER (2002:4). „Biedenkopf entwickelte das Konzept der Leuchtturmpolitik, bei der die Wirtschaftsförderung sich auf wenige zukunftsorientierte Branchen konzentrierte.“ SCHNEIDER (2002:12).

zahl von Engpassressourcen richten. So können Standorte um hochqualifiziertes Humankapital, um mobiles Anlagekapital oder um andere knappe Ressourcen konkurrieren. Allgemein kann dieser Standortwettbewerb als Konkurrenz der immobilen Faktoren einer Region um mobile Faktoren charakterisiert werden². Wir wollen im Interesse der Einfachheit unterstellen, dass die hier betrachteten Standorte lediglich im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen stehen³. Dabei gehen wir davon aus, dass in jeder Periode eine bestimmte Anzahl von ansiedlungswilligen Unternehmen existiert, die ihre Standortentscheidung auch in diesem Zeitraum fällen. Über die Anwerbung von Unternehmen können die Kommunen übergeordnete Ziele wie die Steigerung des Steueraufkommens oder die Bereitstellung von Arbeitsplätzen erreichen. Sie versuchen sich mithin attraktiv als Standort für Unternehmen darzustellen. In der Sichtweise der traditionellen finanzwissenschaftlichen Theorie wird sich jene Kommune als Unternehmensstandort durchsetzen, welche das aus Unternehmenssicht wohlfeilste Bündel an Dienstleistungen bereitstellt. Für die Ansiedlungsentscheidung eines Unternehmens spielen dabei nicht – wie oft unterstellt – nur die Steuern und Abgaben (der Preis des Standortes) am jeweiligen Ort eine Rolle, sondern auch die bereitgestellten Dienstleistungen, wie z. B. die Infrastruktur (Standortqualität). Der beschriebene Wettbewerb zwischen den Standorten um Unternehmensansiedlungen ist mithin ein Wettbewerb, bei dem verschiedene Güterbündel zu unterschiedlichen (Steuer-)preisen angeboten werden, also ein Wettbewerb mit zumindest zwei Wettbewerbsparametern⁴. Bei einem solchen Wettbewerb muss sich – entgegen den Befürchtungen von SINN (1990, 2002)⁵ – nicht zwangsläufig jener Standort mit dem niedrigsten Steuerpreis bzw. den niedrigsten Umweltvorschriften durchsetzen. Vielmehr zahlen Besitzer mobiler Produktionsfaktoren unter Umständen dann einen fairen Steuerpreis, wenn sie über Umfang und Qualität der Gegenleistung Gewissheit erlangt haben.

In den folgenden Betrachtungen wird daher versucht, die Bedeutung von Informationen für Standortentscheidungen isoliert zu würdigen. Wir analysieren die Relevanz von Informationen (genauer von Qualitätssignalen) für Ansiedlungsentscheidungen vor dem Hintergrund von Qualitätsunsicherheit oder -

² Vgl. APOLTE (1999:3).

³ Natürlich sind die folgenden Ausführungen zu kommunaler Leuchtturmpolitik auch auf das Interesse verschiedener Standorte an natürlichen Personen als Steuerbürgern übertragbar. So dürfte die öffentlichkeitswirksame Debatte über das Bemühen verschiedener Schweizer Gemeinden um die Familie Michael Schumachers als Beispiel für den Wettbewerb von Kommunen angesehen werden, die von dieser prominenten Familie ausgehende Reputationswirkung für ihren Standort nutzbar zu machen.

⁴ Ob im Standortimage ein dritter bedeutsamer Wettbewerbsparameter gesehen werden kann, soll im Abschnitt 0 und den anschließenden Abschnitten eingehender diskutiert werden.

⁵ „Die Eigentümer immobiler Faktoren und zu ihnen werden gerade auch sehr viel Anbieter einfacher Arbeit, Kranke und Schwache gehören, erhalten kein Geld von den reichen Kapitalbesitzern im Systemwettbewerb. Das ist kein Race to Bottom, sondern in einem gewissen Sinne sogar ein Race below the Bottom.“ SINN (2002:402 Hervorhebungen im Original).

unkenntnis der Standortnachfrager. Für diese Informationen ist angesichts im Zuge wirtschaftlicher Entwicklung immer komplexer werdender Anforderungen an die Dienstleistungsbündel von Standorten von wachsender Wichtigkeit auszugehen.

Auf einem perfekten, neoklassischen Punktmarkt, auf dem sowohl die Anbieter als auch die Nachfrager vollkommen über den Preis und die Qualität des jeweils gehandelten Gutes informiert sind, spielt die Reputation des jeweiligen Anbieters bzw. Nachfragers keine Rolle. In einer Welt vollkommen informierter Akteure besteht keinerlei Bedarf an Signalen, da die Nachfrager ohnehin über die angebotenen Qualitäten und deren Preise Kenntnis besitzen. Verlässt man jedoch diese Modellwelt mit perfekter Information der handelnden Akteure, so ändert sich diese Situation. NELSON (1970) und AKERLOF (1970) haben für Produktmärkte gezeigt, dass Situationen möglich sind, in denen Nachfrager die feilgebotenen Produktqualitäten nur unzureichend beurteilen können und hierdurch die marktliche Allokation behindert werden kann bzw. ganz unterbleibt. So, wie sich Unternehmen ein ganzer Zoo an Möglichkeiten bietet, den Nachfragern zu signalisieren, dass sie ausschließlich hochqualitative Ware verkaufen⁶, können auch Standorte und Kommunen verschiedenste Wege zur Aussendung von Qualitätssignalen beschreiten.

Nicht nur auf Produktmärkten können Nachfrager nach Gütern und Dienstleistungen Schwierigkeiten haben, die angebotene Qualität zu beurteilen. Auch ansiedlungswillige Unternehmen besitzen oft nur unzureichende Kenntnis über die angebotenen Qualitäten (Dienstleistungsbündel) der Standorte. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Dienstleistungsangebote der Kommunen heterogener Natur sind, erschwert sich der Vergleich zwischen den einzelnen Dienstleistungsbündeln. Weil diese Dienstleistungsbündel weitestgehend den Charakter eines „take it or leave it“-Angebotes annehmen und eine Entbündelung für die Standortnachfrager wenig praktikabel ist, erhöht sich die Komplexität des Entscheidungsproblems. Wiewohl gerade bei längerfristigen Investitionsentscheidungen die Informationssuche der Investoren weitaus stärker als bei Kaufentscheidungen auf Produktmärkten ausgeprägt ist, darf vermutet werden, dass auch gründlich planende Investoren die tatsächliche Standortqualität oft nur unzureichend beurteilen können⁷. Gerade auf geografisch extenderteren Standortmärkten, die einen lokalen oder regionalen Bezugsrahmen überschreiten sind Informationsrückstände der Investoren regelmäßig zu erwarten.

⁶ Vgl. für die Darstellung verschiedener Möglichkeiten der Unternehmen, Nachfrager von der angebotenen Qualität der Produkte zu überzeugen u. a. AKERLOF (1970), NELSON (1974), SHAPIRO (1983), KLEIN und LEFFLER (1981).

⁷ Vgl. zu Einflussgrößen und Investitionsmotiven bei der interregionalen Standortwahl der Industrie in Deutschland PIEPER (1994). Wie PIEPER (1994:143) durch Unternehmensbefragungen feststellt, kommt während der Standortsuchphase in den neuen Ländern eigenen Recherchen die umfänglichste Bedeutung zu. Danach werden Geschäftskontakte/ Bekannte als zweitwichtigste Informationsquelle genannt und auf Rang drei rangiert die Ansiedlungswerbung der Kommune.

3. Qualitätssignale und Revelationsstrategien der Standorte

3.1 Grundannahmen der Modellbetrachtung

Nehmen wir an, es gibt zwei Arten von Standorten L und H , die exogen gegebene und konstante Grenzkosten für die Erstellung ihrer (Dienst-) Leistungen in Höhe von c_H bzw. c_L haben, mit $c_H > c_L > 0$ ⁸. Dabei chiffrieren c_H und c_L die zusätzlichen standortseitigen Aufwendungen, die für die Bestreitung der bei Ansiedlung eines Unternehmens erforderlich werdenden Ausweitung des Infrastrukturbündels anfallen. Der jeweilige Qualitätsanspruch, auf den sich L - bzw. H -Standorte festlegen, resultiert also in unterschiedlich hohen marginalen Aufwendungen zur Produktion der Dienstleistungsbündel der Standorte. Wir unterstellen ferner, dass den Unternehmen die Möglichkeit genommen ist, die Qualitätsunterschiede der Dienstleistungsbündel direkt zu beobachten⁹. Die Unternehmen wählen zufällig einen Standort aus, wobei die Wahrscheinlichkeit α ist, dass die Unternehmen bei ihrer Ansiedlung auf einen H -Standort treffen (mit $\alpha \in [0,1]$). Der Bruttonutzen, der für ein Unternehmen durch die Ansiedlung erzielbar ist, hängt vom dargebotenen Dienstleistungsbündel des Standortes ab und sei – in der vereinfachten Modelldarstellung – Null, wenn das Dienstleistungsbündel von niedriger Qualität ist, und Π , mit $\Pi > 0$, wenn es von hoher Qualität ist¹⁰. Auch auf dem hier betrachteten Markt für Unternehmensansiedlungen kann – analog zu den Überlegungen von NELSON (1970) und AKERLOF (1970) – der Fall eintreten, dass die Unkenntnis der Unternehmen über die Qualität des Dienstleistungsbündels dazu führt, dass Ansiedlungen unterbleiben. Dieser Fall tritt ein, wenn die Zahlungsbereitschaft der Unternehmen ($\alpha \cdot \Pi$) angesichts der Unsicherheit über die wahre Standortqualität unter c_H liegt. Selbst wenn ein H -Standort einen Steuerpreis entsprechend seiner Grenzkosten, d.h. in Höhe von $t = c_H$, setzt, finden dann keine Unternehmensansiedlungen statt. In einer solchen Situation vermag sich ein H -Standort im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen nicht durchzusetzen, es sei denn, ihm gelingt es, seine tatsächliche Qualität zu signalisieren.

⁸ Zur Darstellung unserer Überlegungen greifen wir auf das Modell von SHAPIRO (1984) und Überlegungen von KLEIN und LEFFLER (1981) zurück und nutzen die formale Darstellung von TIROLE (1999:262ff.).

⁹ Sicher kann die Güte der angebotenen Dienstleistungsbündel zu einem Teil durch gezielte Informationssuche vor der Ansiedlung durch die Unternehmen in Erfahrung gebracht werden, dennoch gibt es auch Unterschiede in den Qualitäten, die erst nach einer Ansiedlung für ein Unternehmen erfahrbar sind.

¹⁰ Π kann dabei auch als die maximale Zahlungsbereitschaft angesehen werden, die ein Standort als Steuerpreis für sein Dienstleistungsbündel erwarten kann, ohne einen Wegzug der besteuerten Unternehmen zu evozieren. Die Annahme einer vom Qualitätsniveau abhängigen Zahlungsbereitschaft gründet dabei auf einer an L -Standorten ceteris paribus geringeren Zahlungsfähigkeit, die sich in der steuerlichen Leistungsfähigkeit niederschlägt. Die Entwicklung steuerlicher Bemessungsgrundlagen kann dabei problemlos als durch die Qualität der Rahmenbedingungen an den jeweiligen Standorten determiniert angesehen werden.

Wenden wir uns jetzt dem Entscheidungskalkül der Standorte zu und fragen uns, auf welche Art und Weise Gebietskörperschaften potenziellen Investoren signalisieren können, dass sie eine hohe Standortqualität bieten. Während die Gebietskörperschaften die von ihnen selbst angebotene Qualität kennen, erfahren die Unternehmen erst von der tatsächlichen Qualität des jeweiligen Standortes, wenn sie sich dort niedergelassen haben. Offensichtlich ist es sowohl für L - als auch für H -Standorte sinnvoll, den Unternehmen, ungeachtet der tatsächlichen Ausprägung, glauben zu machen, die Standortqualität sei hoch. Da die Unternehmen eine solche Verhaltensweise antizipieren werden, stellt sich die Frage, wie die Standorte *glaubhaft* vermitteln können, dass sie hohe Qualität anbieten. Nachfolgend werden drei mögliche Qualitätssignale der H -Standorte vorgestellt: (1) Ansiedlungsprämien, (2) Werbeausgaben und (3) kommunale Leuchtturmpolitik. Auch wenn diese einzelnen Strategien nebeneinander Anwendung finden können, erscheint es sinnvoll, sie separat auf Funktionsweise und Wirkungen hin zu untersuchen. Bedingung für das Entstehen der Signalwirkung ist immer die Finanzierung der Signalausgaben aus dem eigenen Haushalt¹¹.

Betrachten wir zwei Perioden und nehmen an, dass die Unternehmen ohne Ressourcenaufwand nach Ablauf der ersten Periode ihren Standort verändern können, auch wenn in der Realität bei diesem Vorgang durchaus versunkene Kosten entstehen können. Die Annahme des kostenlosen Wegzuges wird aus Vereinfachungsgründen getroffen, rechtfertigt sich aber vor dem Hintergrund einer unter dem allgemeinen Chiffre ‚Globalisierung‘ firmierende Zunahme der Kapitalmobilität – auch der Mobilität von Sachkapital –, welche für immer einfacher werdende Bewegungen von Unternehmen im Raum sorgt. Die Periodenlänge ist davon abhängig, wie viel Zeit Unternehmen zur Beobachtung und Bewertung der angebotenen Standortqualität benötigen.

Die Unternehmen können die Qualität des Dienstleistungsbündels erst nach Ansiedlung beurteilen, d.h. das Dienstleistungsbündel stellt für sie ein Erfahrungsgut dar. Sie siedeln sich in Periode eins an einem beliebigen Standort an und entscheiden am Ende dieser Periode neu, ob sie am gewählten Standort verbleiben oder nicht. Sofern die Unternehmen bei der Erstansiedlung auf niedrige Qualität treffen, werden sie nach Ablauf der Periode eins den Standort verlassen, andernfalls verbleiben sie am jeweiligen Ort, sofern der Steuerpreis in der Periode zwei Π nicht übersteigt. Ein L -Standort beherbergt ein Unternehmen, welches sich zufällig ansiedelt, mithin nur eine Periode, eben so lange, bis der Investor die wahre Qualität des Standortes erfahren hat. Hingegen kann ein H -Standort in der zweiten Periode einen Steuerpreis in Höhe von $t_2 = \Pi$ setzen, der gerade noch nicht zu einer Abwanderung der Unternehmen führt und auf diese Weise die maximale Zahlungsbereitschaft der Unternehmen abschöpfen.

¹¹ Die Ausgaben der Standorte müssen hierbei nicht notwendigerweise im Haushalt („on-budget expenditures“) Erwähnung finden. Sie können auch durch Mindereinnahmen im Wege von Rotbuchungen („off-budget-expenditures“) erfolgen. Vgl. zur Taxonomie von öffentlichen Unterstützungsleistungen VAN BEERS und DE MOOR (2001:5).

3.2 Qualitätssignal I: Ansiedlungsprämien

Unterstellen wir zunächst, entsprechend dem sich auf Konsumgütermärkte beziehenden Modell von SHAPIRO (1983), dass ein H -Standort ausschließlich durch die Variation des Erstperiodenpreises t_1 versucht, seine Qualität zu signalisieren. Dazu besteht für die Standorte ein durch die Standortnachfrager beobachtbarer Anreiz: Während die Standortnachfrager nämlich vor Ansiedlung die Qualitätseigenschaften von Standorten nur sehr schlecht beurteilen können, sind Informationen über die (Steuer-)Preise der Standorte hingegen leicht beschaffbar, weshalb in der Anwerbungsphase die Preispolitik im Mittelpunkt der Standortaktivitäten stehen könnte. Wie nehmen ferner an, dass alle investitionswilligen Unternehmen die ausgesandten Preissignale auch empfangen. Kann unter den hier skizzierten Bedingungen ein H -Standort tatsächlich durch die Wahl seines Erstperiodensteuerpreises (t_1) die Unternehmen glaubhaft von der angebotenen Qualität überzeugen? Dazu, sei der Standortgewinn eines H -Standortes¹² betrachtet, wenn an diesem eine Ansiedlung erfolgt:

$$(1) \quad G_H = (t_1 - c_H) + \delta(\Pi - c_H)$$

Ein H -Standort kann eine diskriminierende Preissetzung betreiben, indem er in Periode 1 einen Steuerpreis in Höhe von t_1 verlangt und erst in Periode 2 die maximale Zahlungsbereitschaft, die gerade noch nicht zum Wegzug des Unternehmens führt, abschöpft. Aufgrund dieser Überlegung kommt es zur Festsetzung eines höheren Steuerpreises in Periode 2 mit $t_2 = \Pi$.

Damit der in der ersten Periode gewählte Steuerpreis des H -Standortes informativen Charakter innehat, muss für einen L -Standort eine identische Steuerpreissetzung unattraktiv sein. Weil an einem L -Standort die Unternehmen nach Ablauf der ersten Periode wegziehen, erzielt ein solcher Standort, wenn er ebenso t_1 setzt, nur in der ersten Periode einen Gewinn.

$$(2) \quad G_L = t_1 - c_L$$

Damit sein Gewinn kleiner oder gleich Null und damit das Setzen eines Steuerpreises in Höhe von t_1 für einen L -Standort unattraktiv wird, muss $t_1 \leq c_L$ sein. Berücksichtigt ein H -Standort dieses Kalkül seines Niedrigqualitätskonkurrenten beim Setzen des Erstperiodensteuerpreises t_1 und wählt $t_1 \leq c_L$, so ergibt sich der Gewinn eines H -Standortes als:

$$(3) \quad G_H \leq (c_L - c_H) + \delta(\Pi - c_H)$$

¹² Der Zinssatz wird mit r bezeichnet, woraus sich der Diskontfaktor mit $\delta = (1+r)^{-1}$ ergibt. Sofern der Zinssatz r gegen unendlich strebt, werden zukünftige Auszahlungen unattraktiv und δ geht gegen Null. Gesetzt, dass r gleich Null ist, beträgt $\delta=1$ und die Auszahlungen in allen Perioden werden gleich gewichtet.

Da alle ansiedlungswilligen Unternehmen des Signals angesichtig werden und sich am H -Standort niederlassen erzielt dieser mit jedem sich neu ansiedelnden Unternehmen einen Gewinn, welcher sich gemäß der voranstehenden Beziehung (3) ergibt. Für den Gewinn eines H -Standortes lassen sich mithin zwei Fälle unterscheiden: (1) Der Gewinn je Neuansiedlung ist kleiner Null, sofern $\delta(\Pi - c_H) < c_H - c_L$. In diesem Fall existiert kein informatives Trenngleichgewicht, weil der Barwert des Gewinns aus Periode zwei ($\delta(\Pi - c_H)$) nicht ausreicht, um den Erstperiodensteuerpreis so weit abzusenken, dass es für einen L -Standort unattraktiv wird, den gleichen Erstperiodensteuerpreis zu setzen. Um dies zu bewirken, müsste ein H -Standort Verluste in Kauf nehmen. (2) Interessanter für unsere weitere Betrachtung ist aber der zweite Fall, bei dem

$$(4) \quad c_H - c_L \leq \delta(\Pi - c_H)$$

gilt. Hier erzielt ein H -Standort einerseits einen positiven Gewinn und kann zudem über einen niedrigen Steuerpreis in Periode 1 den Unternehmen glaubwürdig seine hohe Qualität signalisieren. Bei einem solchen informativen Gleichgewicht verlangt der Standort mit der hohen Qualität in der ersten Periode einen Preis unterhalb seiner Grenzkosten ($t_1 \leq c_L < c_H$) und unterbreitet hiermit den Unternehmen gleichsam ein „Einführungsangebot“, welches diese von der hohen Qualität des Dienstleistungsbündels überzeugt. Denn je mehr die Unternehmen erkennen, dass der Erstperiodensteuerpreis deutlich hinter dem wahrgenommenen geldwerten Vorteil aus den Infrastrukturdienstleistungen zurückbleibt, desto durchschaubarer wird für sie das Kalkül des Standortes, welcher als H -Standort berechtigtermaßen auf eine Refinanzierung der Verschuldung aus Periode 1 in Periode 2 hoffen darf. Die Grenzkosten der Standorte c_H und c_L stellen die Untergrenze für den Standortsteuerpreis dar. Diese Untergrenze für Standortsteuerpreise kann nur von H -Standorten temporär unterschritten werden, da zukünftige Einnahmen diesen eine Unterschreitung in der Einführungsperiode ermöglicht. Sofern der Nettonutzen der Unternehmen durch die Ansiedlung (Π) über dem Erstperiodensteuerpreis (t_1) liegt, werden sich die Unternehmen am H -Standort niederlassen.

3.3 Qualitätssignal II: Werbeausgaben

Auch durch Werbung können Entscheidungen der Nachfrager beeinflusst und Qualitätssignale gesendet werden. Bereits STIGLER (1961) und TELSER (1964) wiesen auf die informierende Rolle von Werbung zur Überwindung von Informationsasymmetrien zwischen den Marktparteien hin. Neben dieser Werbung, die direkt über das Produkt selbst und dessen Eigenschaften informiert, ist ein Teil der ausgestrahlten Werbung „nichtinformativ“¹³. In diesen Werbekampagnen

¹³ Als ein besonders augenfälliges Beispiel für uninformativ Werbung auf Produktmärkten kann die Zigarettenwerbung im Weltraum „WEST in SPACE“ angesehen werden, die keinerlei Informationen über das Produkt an sich bereitstellt.

nen ist wenig oder gar keine Information über das betreffende Produkt enthalten. MILGROM und ROBERTS (1986), NELSON (1974) zeigen jedoch, dass auch durch solche uninformativ Werbung Signale gesendet werden, die den Nachfragern Rückschlüsse auf die Produktqualität ermöglichen. In der Realität lassen sich nicht nur auf Produktmärkten derartige „uninformativ“ Werbekampagnen beobachten, sondern auch Standorte bzw. Kommunen betreiben Werbung, die eigentlich keine direkten Informationen über das angebotene Dienstleistungsbündel des jeweiligen Standortes vermittelt. Werbekampagnen wie „Leipzig kommt“, „Wir können alles – außer Hochdeutsch – Baden-Württemberg“, oder „Sachsen macht kleine Anzeigen, damit mehr Geld für Investoren bleibt“, informieren über das Produkt selbst recht wenig. Möglicherweise sollen solche Kampagnen ansiedlungswilligen Unternehmen signalisieren, dass das Dienstleistungsbündel des jeweiligen Standortes hohe Qualität aufweist und auf diese Weise Unternehmensansiedlungen induzieren¹⁴.

Im hier diskutierten Zusammenhang ist zu fragen, ob durch solche uninformativen Aufwendungen für Werbung (W) hohe Qualität signalisiert wird. Unterstellen wir im Unterschied zur obigen Darstellung, dass L - und H -Standorte den gleichen Erstperiodensteuerpreis t_1 setzen und sich nur durch Ausgaben für pauschale, nichtinformativ Werbung unterscheiden. Der Gewinn eines H -Standortes je Neuansiedlung beträgt dann:

$$(5) \quad G_H = (t_1 - c_H - W) + \delta(\Pi - c_H)$$

Im Unterschied zu einem H -Standort beherbergt ein L -Standort aufgrund der hier getroffenen Annahmen in der Periode zwei keine Unternehmen mehr, sein Gewinn ergibt sich - sofern auch er einen Erstperiodensteuerpreis in Höhe von t_1 setzt - als:

$$(6) \quad G_L = t_1 - c_L - W$$

Damit Werbeausgaben eines H -Standortes eine Qualitätsinformation für die Nachfrager generieren, muss es für einen L -Standort unattraktiv sein, Ausgaben in derselben Höhe aufzuwenden, d.h. der Gewinn eines L -Standortes muss kleiner oder gleich Null sein. Um diese Bedingung zu erfüllen, muss $W \geq t_1 - c_L$ sein. Berücksichtigt dies der H -Standort bei der Bemessung seiner Werbeausgaben, und setzt $W \geq t_1 - c_L$, so genügt der Gewinn eines H -Standortes wiederum

¹⁴ Die Resonanz der baden-württembergischen Imagekampagne beschreibt RIEGER (2000) mit einem sprunghaften Anstieg der unverbindlichen Firmenanfragen und einer gestiegenen Zahl an Zugriffen auf die Internetpräsentation des Landes. Zu den Kosten der Kampagne schreibt RIEGER (2000): „9 Millionen Mark in diesem und bis zu 15 Millionen Mark in den folgenden Jahren will die Landesregierung für die Aktion locker machen. Bis zu 100 Millionen Mark können im Laufe der Jahre zusammenkommen.“. Wie Pieper weiter ausführt, habe Baden-Württemberg als erstes Bundesland das Fernsehen für seine Standortkampagne gewählt, wobei ein Spot über 10.000 Mark kostete.

der Ungleichung (3). Auch hier sind wieder die beiden zuvor angesprochenen Fälle des Trenngleichgewichts und des Mischgleichgewichts zu unterscheiden.

Standorte mit geringer Qualität des angebotenen Dienstleistungsbündels werden in einem informativen Trenngleichgewicht von ostentativen Werbeausgaben Abstand nehmen, da für sie diesen Ausgaben keine Einnahmen in entsprechender Höhe entgegenstehen. In einer solchen Situation werden sich Unternehmen ausschließlich an *H*-Standorten ansiedeln, weil diese an ihren höheren Werbeausgaben erkennbar sind. Solche Werbeausgaben des *H*-Standortes können jedoch nicht beliebig hoch angesetzt werden, da diese Aufwendungen für Werbung ja über einen höheren Steuerpreis finanziert werden müssen. Damit für potenzielle Investoren ein Anreiz besteht, sich an einem *H*-Standort anzusiedeln, muss der Erstperiodensteuerpreis kleiner als der Bruttonutzen der Ansiedlung sein, d.h. $t_1 < \Pi$. Ist diese Bedingung erfüllt, stellen Ausgaben für Werbung und niedrige Einführungssteuerpreise (Ansiedlungsprämien) vollkommene Substitute als Informationsquellen und Qualitätssignal dar. Denn sowohl niedrige Einführungspreise als auch Werbeausgaben sind Aufwendungen, die irreversiblen Charakter tragen (HAUCAP (1998:182)). In diesem Fall können Werbeausgaben, ähnlich wie Ansiedlungsprämien im obigen Modell, die hohe Qualität des Anbieters signalisieren.

Analog zu den Überlegungen von NELSON (1974) und MILGROM und ROBERTS (1986), werden durch solche auffälligen und zum Teil verschwenderischen Ausgaben Signale gesendet, die die Nachfrager überzeugen können, dass der werbende Standort ein Anbieter hoher Qualität ist¹⁵. Obwohl diese Ausgaben keine direkten Informationen über die Produktqualität beinhalten, kann ein solches Signal die Nachfrager unter bestimmten Umständen von der hohen Qualität überzeugen. Entsprechend der obigen Darstellung greift bei den Unternehmen folgende Überlegung: Da nur bei Standorten mit hochqualitativen Dienstleistungsbündeln die Unternehmen auch noch in der zweiten Periode am Ort verbleiben, lohnt sich ein solches ‚Verbrennen von Geld‘ durch aufwändige Werbekampagnen und der Aufbau von Reputation in der ersten Periode nur dann, wenn der Standort auch hochqualitative Dienstleistungsbündel anbietet, da nur dann die Werbeausgaben refinanziert werden können. Zukünftige Vorteile durch Steuerzahlungen der Unternehmen sind nur für *H*-Standorte realisierbar, da sie hohe Qualität anbieten und die Unternehmen eine Periode länger am Ort verbleiben.

¹⁵ MILGROM und ROBERTS (1986:797) schreiben: "These ads carry little or no direct information other than that the product in question exists. But if that message 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."

3.4 Qualitätssignal III: Kommunale „Leuchtturmpolitik“

Wie die einfache Modelldarstellung bisher gezeigt hat, sind niedrige Einführungspreise und das ‚Verbrennen von Geld‘ durch Werbeausgaben Möglichkeiten, den ansiedlungswilligen Unternehmen ein glaubwürdiges Qualitätssignal zu senden. Beide Signale können potenziellen Investoren helfen, die Qualität der Standorte ex ante zu unterscheiden. Weil es sich bei den Dienstleistungsbündeln der Standorte annahmegemäß um Erfahrungsgüter handelt, deren Qualität vor der Ansiedlung nicht mit hinreichender Genauigkeit eingeschätzt werden kann, besteht jedoch ein latenter Bedarf an Quellen zusätzlicher Information. In diesem Zusammenhang wollen wir jetzt eine Erklärungsskizze für die sogenannte kommunale ‚Leuchtturmpolitik‘ entwickeln.

Unter ‚Leuchtturmpolitik‘ werden im Folgenden die Anstrengungen von Gebietskörperschaften verstanden, Unternehmen mit einem weithin bekannten Markennamen und damit einhergehend hoher ‚Leuchtkraft‘ in der jeweiligen Kommune anzusiedeln. Mit ‚Leuchtkraft‘ ist dabei die Fähigkeit eines Unternehmens gemeint, kraft seiner eigenen Reputation positiv auf das Standortimage zu wirken. ‚Leuchtturmpolitik‘ ist eine in der Realität beobachtbare Strategie, um im Standortwettbewerb mit anderen Kommunen Vorteile zu erlangen. So informieren KOTLER, HAIDER und RAIN (1994:292f.) darüber, dass mehrere amerikanische Kommunen in den Jahren zwischen 1970 und 1990 die Strategie verfolgten, gezielt Firmensitze der *Fortune-500*-Unternehmen anzuwerben, mit dem Ziel das Image ihrer jeweiligen Kommune zu verbessern. Auch in der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Praxis sind solche Handlungsweisen erkennbar. DICKMANN (2002:5) schreibt: „Mit seiner „Leuchtturmpolitik“ setzte Biedenkopf auf eine gezielte Förderung von Wachstumszentren, anstatt das Geld mit der Gießkanne zu verteilen. So wuchs rund um die „Leuchttürme“ AMD und Infineon aus den Wurzeln des DDR-Zentrums für Mikroelektronik in Dresden das „Silicon Saxony“ heran.“.

Wir unterstellen in Analogie zur bisherigen Darstellung, dass der Bruttonutzen durch Ansiedlung an einem *H*-Standort und damit die Zahlungsbereitschaft (Π) bei allen Unternehmen gleich ist. Jetzt wollen wir darüber hinaus aber noch annehmen, dass die Unternehmen sich hinsichtlich ihrer ‚Leuchtkraft‘ unterscheiden. Zur Vereinfachung sei angenommen, dass sich unter vielen Ansiedlungskandidaten nur ein Unternehmen mit ‚Leuchtkraft‘ findet. Ein solches kann beispielsweise eine weithin bekannte Reputation als innovatives, hochprofitables Technologieunternehmen besitzen, während andere Unternehmen über keine derartige Reputation verfügen. Auf welche Art und Weise sich dieser Reputationsaufbau bei dem Unternehmen vollzogen hat, wird hier nicht weiter betrachtet.

Einen Teil dieser Reputation können sich die Standorte nutzbar machen, indem sie ‚Leuchtturmpolitik‘ betreiben, d.h. sie ‚leasen‘ einen reputationsbehafteten Markennamen eines Unternehmens und nutzen dessen Ausstrahlungswirkung zur Aussendung eines Qualitätssignals. Die hier vorgebrachte Überlegung äh-

nelt jener von HAUCAP und WEY (1999) sowie HAUCAP, WEY und BARMBOLD (1997), die die Ansiedlung von Unternehmen an bestimmten Standorten als eine implizite Franchisebeziehung interpretieren. Während HAUCAP und WEY (1999) die Unternehmen als Franchisenehmer betrachten, die für die Nutzung eines Markenlabels, z.B. „*Made in Germany*“, höhere Steuern als in anderen Ländern zu zahlen bereit sind, ist die Argumentation des vorliegenden Beitrags gerade umgekehrt. Ohne in Abrede zu stellen, dass Unternehmen die Imagewirkung ihres Standorts nutzbar machen können, fokussiert der hier vorgestellte Ansatz auf den Reputationstransfer in umgekehrter Richtung¹⁶. Wir argumentieren, dass renommierte Unternehmen als „Franchisegeber“ und die Standorte als „Franchisenehmer“ auftreten. Die Ansiedlung von bestimmten Unternehmen, z.B. BMW in Leipzig, verbindet sich mit einem Imagegewinn für den jeweiligen Standort und kann von anderen ansiedlungswilligen Unternehmen als Qualitätssignal angesehen werden¹⁷. In diesem Zusammenhang ist folgendes Ergebnis einer empirischen Studie von PIEPER (1994:90) bezüglich der Standortwahl von Unternehmen hervorzuheben: „Die relativ häufige Nennung des Standortimages als sehr wichtige(r) oder ausschlaggebender Standortwahlfaktor dürfte auf immer wichtiger werdende unternehmerische Corporate-Identity und Corporate-Image-Strategien zurückzuführen sein, in denen größter Wert auf übereinstimmende Darstellungen des Produktangebots und des unternehmerischen Erscheinungsbildes gelegt wird (...), was Auswirkungen auf die Standortwahl insofern haben kann, als sich die Suche bereits im Vorfeld auf Standorte und Regionen beschränkt, deren Image sich positiv auf das Unternehmen und seine Produkte auswirken soll (sog. Herkunftsgoodwill (...)).“.

Wenn, wie das Zitat zeigt, Image ein bedeutsamer Standortwahlfaktor ist, dann ist aus Standortsicht der Aufbau und die Pflege eines solchen Images von strategischem Belang¹⁸. Eine Eigenschaft der Leuchtturmpolitik besteht unserer Ansicht nach eben gerade darin, dass sie das Image eines Unternehmens für den Standort nutzbar macht, d.h. es erfolgt ein Imagetransfer vom Unternehmen auf den Standort. Die Standorte leasen die Reputation und die Leuchtkraft eines Unternehmens für mehrere Perioden, zahlen jedoch die Leasinggebühr schon in der ersten Periode oder gewähren dem Leuchtturmunternehmen Vergünstigungen über den gesamten Zeitraum, in dem ein Imagetransfer stattfindet. Die Standorte vergeben also keine pauschalen Rabatte für die Ansiedlung, sondern gestalten ihre Ansiedlungsbeihilfen in Abhängigkeit von Reputation und Image des jeweiligen ansiedlungswilligen Unternehmens. Es erfolgt also

¹⁶ Für die Realität ist davon auszugehen, dass Standortnachfrager und -anbieter ihr Image zum eigenen Vorteil wechselseitig nutzen und befördern.

¹⁷ Aus der Ansiedlung des Umweltbundesamtes erhofft sich HEINRICH (2001) einen distinguierenden Effekt für das Image des Standortes Dessau: „Wenn das Bundesumweltamt kommt, werden wir uns als Umweltstandort deutlich vom Image anderer Städte abheben.“.

¹⁸ BUß und FINK-HEUBERGER (2000:51f.) vertreten die Meinung, dass Imagemanagement, verglichen mit dem klassischen Marketing- und Werbebereich, stärker längerfristigen Charakter trägt. Vgl. für eine detaillierte Typologie des Imagebegriffs ebenda.

eine Differenzierung hinsichtlich der „Strahlkraft“ des unternehmensspezifischen Markennamens. Sofern das betreffende Unternehmen den Standort verlässt, geht auch die vom Standort genutzte Ausstrahlungswirkung verloren. Da es sich bei dem Imagetransfer um einen impliziten Franchisevertrag handelt, der gerichtlich nicht durchgesetzt werden kann, muss ein Standort immer mit einer Abwanderung des betreffenden Unternehmens und einem Ende des Imagetransfers rechnen.

Wiederum greifen wir auf die formale Darstellung des vorangegangenen Abschnitts zurück und unterstellen, dass die Standorte keine sonstigen Werbeausgaben tätigen ($W = 0$), der Erstperiodensteuerpreis (t_1) an allen Standorten gleich ist und die Standorte nur durch Leuchtturmpolitik versuchen ihre Qualität zu signalisieren. Dazu unterstellen wir ferner, dass die Standorte erwarten, durch den impliziten Kauf der Reputation mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit ihren Gewinn in den Perioden, in denen das Leuchtturmunternehmen ortsansässig ist, zu steigern. Den erwarteten Einnahmewachstum durch die Anwesenheit des Leuchtturmunternehmens wollen wir mit R bezeichnen.¹⁹ Dabei gehen wir davon aus, dass das hinzugewonnene Image für den Standort gewinnwirksam ist und monetäre Rückflüsse (R) entstehen, beispielsweise weil alle Unternehmen am Standort eine höhere Zahlungsbereitschaft haben, wenn der Standort über eine hohe Reputation verfügt. Diese höhere Zahlungsbereitschaft könnte daher rühren, dass die ansässigen Unternehmen das Image des Standortes, an dem sie selbst produzieren, zu Gewinnsteigerungen nutzen können²⁰. Aus den gleichen Gründen ist auch mit dem Zuzug neuer Unternehmen zu rechnen, die dem Standort zusätzliche Einnahmen verschaffen²¹. Neben

¹⁹ Die Idee, dass ein Unternehmen mit „Leuchtkraft“ einem Standort zusätzliches positives Image einträgt und zukünftiges Besteuerungspotenzial herbeiführt, lässt sich auch in ihrer Umkehrung nachvollziehen, was bedeutet, dass auch negative Imagetransfers gedacht werden können. Dazu sei an die Entwicklung der Textilindustrie im US-Bundesstaat Columbia erinnert, die sich nach schwerem Reputationsverlust eines ihrer Branchenmitglieder vollständig aus dem High-Quality-Segment zurückgezogen hat (vgl. CHISIK (2001:1)). Als Umkehrung des Leuchtturmprinzips kann auch die *Broken-Window*-Theorie des ehemaligen Bürgermeisters von New York (Giuliani) angesehen werden, wonach eine einzige zerbrochene und nicht reparierte Fensterscheibe zum Niedergang eines ganzen Stadtteils führen kann.

²⁰ Schließlich kann zukünftiges Besteuerungspotenzial auch aufgrund psychologischer Faktoren entstehen, wenn sich ein Leuchtturmunternehmen ansiedelt. Die Standortaltassen selbst könnten durch ein geeignetes Signal, welches Euphorie und Optimismus verbreitet, in ihrem „spirit of entrepreneurship“ bestärkt werden. Der Glaube an eine positive zukünftige Entwicklung würde platzgreifen. In dieser Rolle fungiert Leuchtturmpolitik eher als Konjunkturpolitik.

²¹ Die Ansiedlung eines Leuchtturmunternehmens ruft unter Umständen die Bildung von Branchenclustern hervor, da Konkurrenten möglicherweise Wettbewerbsparität bezüglich des Standortes anstreben, um auf diese Weise die Anzahl der Wettbewerbsparameter einzuschränken. Anhand realer Beispiele der Herausbildung von Clustern lässt sich die These von Zufälligkeiten und Pfadabhängigkeiten als Bestimmungsgrund (KRUGMAN (1991)) der Clusterbildung illustrieren. So beherbergt die norditalienische Region Friaul rund 1200 Unternehmen der Stuhlindustrie, die ein Drittel aller weltweit produzierten Stühle erzeugen. (o.V. (2002:30)).

dem Zu- oder Nachzug von Unternehmen können auch Neugründungen in der Ansiedlung eines geeigneten Leuchtturmunternehmens ihre Ursache haben. Auf diese Möglichkeit weisen die Beobachtungen von KLEPPER (2002) hin, die zeigen, dass Ausgründungen („Spinoffs“) aus erfolgreichen R&D-intensiven Unternehmen (in unserer Betrachtung eventuell ein Leuchtturmunternehmen) zur Clusterbildung beitragen können. Die Herbeiführung der Ansiedlung eines Leuchtturmunternehmens kann dabei analog zum Konzept des fokalen Punktes von SCHELLING (1960) verstanden werden²². Diesem Ansatz zufolge wird die Standortsuche anderer Unternehmen auf den Leuchtturmstandort fokussiert, was deren Ansiedlungswahrscheinlichkeit hebt.

Berücksichtigt ein H -Standort diese erwarteten Rückflüsse und tätigt in der ersten Periode Ausgaben für die Ansiedlung des Leuchtturmunternehmens (LA), so ergibt sich der Gewinn eines solchen Standortes als:

$$(7) \quad G_H = (t_1 - c_H + R - LA) + \delta(\Pi + R - c_H)$$

Handelt es sich um einen L -Standort, so wandern alle Unternehmen, die in der ersten Periode an diesem Standort ansässig geworden, nach dieser Periode ab, da sie erkannt haben, dass es sich um einen L -Standort handelt. Das bedeutet, dass auch ein Unternehmen mit Leuchtkraft nach der ersten Periode den Standort verlässt und die Reputation und die damit verbundenen Rückflüsse versiegen. Der Gewinn eines L -Standortes bemisst sich mithin auf:

$$(8) \quad G_L = t_1 - c_L + R - LA$$

Berücksichtigt ein H -Standort die Gewinnsituation des L -Standortes, so muss er einem Leuchtturmunternehmen Zahlungen in Aussicht stellen, die ein L -Standort nicht aufbringen kann. Damit der Gewinn eines L -Standortes kleiner oder gleich Null wird, muss gelten: $LA \geq t_1 - c_L + R$. Setzt man diese Bedingung in Gleichung (7) ein, so ergibt sich:

$$(9) \quad G_H \leq (c_L - c_H) + \delta(\Pi + R - c_H)$$

Ein informatives Trenngleichgewicht bildet sich dann, wenn die nachfolgende Ungleichung (10) erfüllt ist:

$$(10) \quad c_H - c_L \leq \delta(\Pi + R - c_H)$$

Sofern diese Ungleichung (10) gilt, ist der Verlust durch Leuchtturmpolitik für einen H -Standort in der ersten Periode kleiner als die erwarteten Rückflüsse in

²² SCHELLING (1960:57) schreibt: „People can often concert their intentions or expectations with others if each knows that the other is trying to do the same. (...) Most situations (...) provide some clue for coordinating behavior, some focal point for each person's expectation of what the others expects him to expect to be expected to do.“

der Periode zwei. In dieser Situation ergibt sich naheliegenderweise, dass die aus Leuchtturmpolitik resultierenden Erträge die marginalen Mehrkosten zur Produktion des Dienstleistungsbündels von ‚Premiumstandorten‘ (H -Standorte) überschießen, wie Ungleichung (11) vor Augen führt.

$$(11) \quad \delta(\Pi + R) \geq (1 - \delta)c_H - c_L$$

Natürlich ist nicht gesichert, dass die „geleaste“ und in Periode eins bezahlte Ausstrahlungswirkung des Leuchtturmunternehmens auch tatsächlich über die zwei Perioden hinweg fortbesteht, d.h. mit dem Verfolgen einer Leuchtturmpolitik verbindet sich das Risiko, dass das Unternehmen seine Leuchtkraft einbüßt bzw. eigenverantwortlich aufzehrt. Aufgrund dieser Überlegungen erscheint es sinnvoll, ein Unternehmen auszuwählen, welches in der Vergangenheit gezeigt hat, dass es dem Erhalt seiner Reputation große Bedeutung beimisst. Es ist aus Sicht des Standortes daher plausibel, für Leuchtturmpolitik ein Traditionsunternehmen auszuwählen, denn bei neu gegründeten Unternehmen ist das Risiko größer, dass die Ausstrahlungswirkung entweder gar nicht entsteht oder nach einer Weile in sich zusammenbricht. In diesem Zusammenhang sei an die Entwicklung der Leuchtturmunternehmen des Landes Brandenburg erinnert: Cargolifter und Eurospeedway. Mit der Insolvenz dieser Unternehmen ging auch die Leuchtkraft für das Land verloren. Neben diesem „Verlöschen von Leuchttürmen“ entfaltet das dargestellte Instrument nur dann seine volle Signalwirkung, wenn die eingangs dargelegte Bedingung der Finanzierung aus standorteigenen Mitteln erfüllt ist. Andernfalls kann Leuchtturmpolitik auch zur Errichtung sogenannter ‚Kathedralen in der Wüste‘ führen.

4. Vergleich der Signalstrategien

Standortentscheidungen werden nach KRUGMAN (1991:15) entscheidend von Pfadabhängigkeiten beeinflusst, wie sie sich aus Agglomerationsvorteilen ergeben. Wie KRUGMAN (1991:35) weiter betont, hängt es vor allem von historischen Zufällen ab, wo industrielle Ballungen („Cluster“) entstehen. Eingedenk dieser Beobachtung erscheint es aus Standortsicht nun wünschenswert, diese Zufälligkeit zielgerichtet zu beeinflussen. Für diese Beeinflussung erscheinen die hier vorgestellten Signalstrategien geeignet. Alle drei dienen Einflussnahme auf räumliche Allokation mobiler Faktoren indem sie ex ante nicht beobachtbare Qualitätsunterschiede offenbaren. Die beschriebenen Signalstrategien verändern dabei alle die Wahrscheinlichkeit der Ansiedlung standortsuchender Un-

ternehmen an einem Qualitätsstandort. Auch KRUGMAN (1991:90) hält eine solche lenkende Beeinflussung für möglich²³.

Betrachten wir jetzt die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der drei vorgestellten Signalstrategien. Ansiedlungsprämien bedeuten für jedes Unternehmen die Offerte eines niedrigeren Steuerpreises in der ersten Periode. Im Unterschied zu allgemeinen Werbeausgaben hat eine solche Vorgehensweise den Vorteil, dass die Unternehmen direkt von den Signalaufwendungen des Standortes profitieren und ihr Nettonutzen steigt. Denn von pauschalen Werbeausgaben der Standorte profitieren die Unternehmen (wenn überhaupt) nur indirekt. Diese letztere Überlegung legt nahe, dass die aus dem vorgestellten Modell abgeleitete Äquivalenz von Werbeausgaben und Einführungsrabatten als Signalgeber sich nur in der Standortperspektive ergibt. Die Unternehmen werden sicherlich niedrige Erstperiodensteuerpreise pauschalen Werbeausgaben der Standorte vorziehen, da ein monetärer Transfer in Form einer Steuerpreisreduktion aller Voraussicht nach stärkeren Einfluss auf den Gewinn eines Unternehmens nimmt. Sofern beide Instrumente die gleiche Wirkung aufweisen und sich in ihrem informativen Charakter nicht unterscheiden, sind niedrige Einführungspreise wohlfahrtsökonomisch gesehen der Werbung als Signal überlegen (HAUCAP (1998:182)). Für ansiedlungswillige Unternehmen sind Werbeausgaben lediglich Lieferanten eines Qualitätssignals ohne zugleich eine positive Gewinnwirkung in gleicher Höhe für sich ansiedelnde Unternehmen hervorzurufen. Gerade die Werbekampagne des Bundeslandes Sachsen („Sachsen macht kleine Anzeigen, damit mehr Geld für Investoren bleibt“) verdeutlicht, dass Investoren mehr von direkten Transfers (Steuerpreisreduktion, Subventionen) profitieren als von allgemeinen Ausgaben für Standortwerbung.

Im Unterschied zu Einführungsrabatten und Werbeausgaben eröffnet Leuchtturmpolitik größere Spielräume für qualitätsindizierende Signalgebung. Eine Gegenüberstellung der Ungleichungen (4) und (10) zeigt, dass Leuchtturmpolitik auch dann noch eine Signalfunktion ausüben kann, wenn Werbung und Einführungsrabatte keine getrennten Signalstrategien der unterschiedlichen Standorte mehr erlauben. Sofern die Differenz zwischen $c_H - c_L$ größer als $\delta(\Pi - c_H)$ ist, büßen Einführungsrabatte und Werbeausgaben ihre Signalqualität ein. Wenn der erwartete Gewinn durch die Ansiedlung eines Leuchtturmunternehmens größer Null ist ($R > 0$), dann versetzt das Betreiben von Leuchtturmpolitik einen H -Standort in die Lage, in der ersten Periode höhere Ausgaben als für die Qualitätssignale I und II zu tätigen.

²³ „(...) modest policy actions at the critical point can tip the balance in one regions favor. Imagine that it is 1860, and you perceive correctly that the invention of railroad is about to lead to the division of your continent into a manufacturing nation that contains a core and an agricultural nation that does not. Then you might very plausibly advocate a temporary tariff to ensure that you get the core. Once you have established a decisive lead in manufacturing, you can remove the tariff - and lecture the other country, which has effectively become your economic colony, on the virtues of free trade.“ KRUGMAN (1991:90).

Selbst wenn alle drei Qualitätssignale die Qualität des Dienstleistungsbündels hinreichend deutlich vermitteln, d.h. selbst wenn sie alle ein informatives Trenngleichgewicht herzustellen im Stande sind, verringern sich die dafür notwendigen Ausgaben ohne direkte Gegenleistung („Verbrennen von Geld“) im Falle von Leuchtturmpolitik gegenüber den beiden anderen standortpolitischen Instrumenten. Während bei den Qualitätssignalen I und II diese Ausgaben mindestens $c_H - c_L$ erreichen müssen, ermöglicht Leuchtturmpolitik deren Reduktion um δR . Dieses Ergebnis beruht natürlich auf der Annahme, dass ein Unternehmen mit Leuchtkraft der Kommune durch seine Anwesenheit Vorteile in den Perioden verschafft, in denen es sich am jeweiligen Standort befindet²⁴. Das Signal wirkt nicht wie Werbung oder niedrige Einführungspreise nur für eine Periode, sondern so lange, wie sich das Leuchtturmunternehmen am Standort befindet (in unserem Beispiel zwei Perioden). Wenn es einer Kommune durch hohe Ausgaben für Leuchtturmpolitik gelingt, imageträchtige Unternehmen zur Ansiedlung zu bewegen, so zeigt dies, dass jener Standort viel Geld aufwenden kann, gerade weil er erwartet, dass diese Ausgaben über zukünftige Steuereinnahmen refinanziert werden können. Ein rational kalkulierender Standort wird insofern nur dann hohe Verluste in der ersten Periode in Kauf nehmen, wenn in nachfolgenden Zeitabschnitten entsprechende Einnahmen erwartet werden. Dabei muss es keineswegs so sein, dass der erwartete Gewinn aus der gezielten Ansiedlung eines Leuchtturmunternehmens ($R + \delta R$) den Ausgaben für Leuchtturmpolitik entspricht. Vielmehr ist auch in der Realität zu beobachten, dass Standorte oft mehr ausgeben als die einzelne Ansiedlung an Rückflüssen erwarten lässt. In diesem Sinne fragt JUNG (2000:91) mit Blick auf die Ansiedlung der Airbus A-380 Produktion: „(...) Macht sich der finanzielle Aufwand, den sich der mit 33 Mrd. Mark verschuldete Stadtstaat aufbürdet, je bezahlt? Oder zahlt Hamburg womöglich einen überzogenen Preis für ein Prestigeobjekt?“.

Im Sinne der hier vorgebrachten Überlegung ist es allerdings auch nicht zwingend notwendig, dass $LA \leq R + \delta R$ ist. Leuchtturmpolitik ist unseres Erachtens die Kombination zweier Instrumente. Einerseits der implizite Kauf von Reputation in Höhe von $R + \delta R$, zum anderen aber auch ein „Verbrennen von Geld“. Jener Betrag, der $R + \delta R$ übersteigt, ist inhaltlich ein „Verbrennen von Geld“. Gerade durch sehr hohe Ausgaben für die Ansiedlung bestimmter Unternehmen kann ein Standort ein Qualitätssignal senden, welchem die gleiche Überlegung zugrunde liegt, wie der Durchführung (nichtinformativer) Werbekampagnen; beide Signale zeigen eine über den Tag hinausreichende Qualität des

²⁴ Diese Vorteilsgewährung von unternehmenseigener „Strahlkraft“ die sich in Form von positiver Reputation auf den Standort überträgt, lässt sich als ein lokaler positiver externer Effekt deuten, der im Wege von Leuchtturmpolitik internalisiert wird. Vgl. zur Internalisierung lokaler externer Effekte STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2002).

jeweiligen Anbieters²⁵. Es ist mithin nachvollziehbar, dass Standorte wenig Anreiz haben zu verschweigen, wie viel sie für die Ansiedlung eines bestimmten Unternehmens aufgewendet haben. Im Gegenteil werden sie daran interessiert sein, dass andere Unternehmen erfahren, wie viel Geld sie für die Niederlassung eines „Leuchtturms“ ausgegeben haben. So wurde der Höchstfördersatz für Regionalbeihilfen von 35% im Fall BMW voll ausgeschöpft und für die Ansiedlung in Leipzig Beihilfen im Umfang von 418,6 Millionen € gezahlt und dies auch nach außen hin kundgetan²⁶. Auf diese Weise können andere ansiedlungswillige Unternehmen Rückschlüsse auf die Qualität des Dienstleistungsbündels am Standort Leipzig ziehen. Für den Standort Leipzig könnte dieses Signal auf die Niederlassungsentscheidung der Firma PORSCHE, die ihrerseits keine direkten Beihilfen aus einem öffentlichen Haushalt erhielt, entscheidunglenkend gewirkt haben.

Führt man sich vor Augen, dass für verschiedene Branchen die Zuordnung zu *L*- und *H*-Standorten differiert, so kann mittels Leuchtturmpolitik ansiedlungswilligen Unternehmen ein spezifischeres Signal gesendet werden als mit Ansiedlungsprämien für alle Unternehmen oder uninformativer Werbung. Die Ansiedlung von BMW in Leipzig signalisiert, dass möglicherweise Leipzig für die Produktion von Automobilen ein günstiger Standort ist. Leipzig muss nicht notwendigerweise auch ein günstiger Standort zur Produktion von Designermöbeln sein. Während pauschale Werbeausgaben („*Wir können alles - außer Hochdeutsch*“) und Einführungsrabatte eher diffuse Qualitätssignale darstellen, vermittelt die Ansiedlung eines bekannten Unternehmens einer bestimmten Branche zielgerichtetere Informationen über die Qualität eines Standortes. Berücksichtigt man, dass Unternehmen als Informationsquelle für ihre Standortsuche neben eigenen Recherchen an zweiter Stelle auf den Rat von Geschäftsfreunden und Bekannten zurückgreifen (PIEPER (1994)), so ist zu vermuten, dass auch die Standortentscheidung konkurrierender Unternehmen innerhalb der Branche nicht ohne Belang für die eigene Standortwahl bleibt.

Leuchtturmpolitik bedeutet eine unterschiedliche Behandlung ansiedlungswilliger Unternehmen. Die Ausgaben eines *H*-Standortes für Leuchtturmpolitik kommen einem Unternehmen mit „Leuchtkraft“ zugute und wirken sich positiv auf dessen Gewinn aus. Alle anderen Unternehmen empfangen nur das Qualitätssignal, sehen sich ihrerseits aber keiner weiteren direkten Erhöhung

²⁵ Überträgt man diese Überlegung auf individuelles Verhalten und Signale ostentativen Konsums, so lassen auch Qualitätssignale von Standorten im Sinne von DOUGLAS und ISHERWOOD (1978:143) interpretieren: „Individual luxuries, aquired by themselves, signal nothing in particular. But in consistent array, understood by the other consumers, at least signals credit-worthiness.“.

²⁶ Die Ansiedlung imagerächtiger Unternehmen findet auch durch verschiedene Medien Verbreitung, so dass öffentliche Aufmerksamkeit auch durch die Berichterstattung geweckt wird. Anderes als bei niedrigen Einführungspreisen oder Werbung muss der Standort in diesem Fall nur einen Teil der Kosten zur Verbreitung der Nachricht mit Werbecharakter tragen.

ihres Bruttonutzen (Π) gegenüber. Während von niedrigen Einführungspreisen alle Unternehmen direkt Nutzen empfangen, Werbeausgaben hingegen keine direkten Gewinnwirkungen entfalten, lässt Leuchtturmpolitik zumindest Unternehmen mit Leuchtkraft profitieren, wohingegen Unternehmen ohne Leuchtkraft dieser direkten Gewinnverbesserungen entbehren. Nur Standortnachfrager mit einem reputationsbehafteten Markennamen erhalten für ihre Ansiedlung eine Zuwendung. Es erfolgt mithin eine unterschiedliche, möglicherweise wettbewerbsbeeinflussende Diskriminierung zwischen den einzelnen ansiedlungswilligen Unternehmen hinsichtlich ihres Images.

5. Zusammenfassung

Wir haben angenommen, dass Unternehmen bei Ansiedlungsentscheidungen nur unzureichende Kenntnisse und Informationen über die gebotene Qualität der Dienstleistungsbündel haben. Da Standortnachfrager diese erst nach der tatsächlichen Ansiedlung erfahren, können Signale der Dienstleistungsanbieter (Standorte) helfen, Qualitätsunkenntnisse zu überwinden. Die Argumentation des vorliegenden Beitrags zeigt, dass Ansiedlungsprämien, Werbeausgaben und Leuchtturmpolitik eine solche Signalfunktion ausüben können. All diese Signalstrategien lassen sich in der Realität des Wettbewerbs von lokalen, regionalen oder nationalen Wirtschaftsräumen um mobile Produktionsfaktoren beobachten.

Die Wirkung aller dargestellten Signalstrategien geht daraus hervor, dass der Einsatz informationspolitischer Mittel an *H*-Standorten eine größere Rendite einträgt als an *L*-Standorten. Dies beruht für alle Signalstrategien auf der an *L*-Standorten geringeren Zahlungsbereitschaft (in der Modelldarstellung gilt für *L*-Standorte $\Pi = 0$) der niedergelassenen Unternehmen für das Dienstleistungsbündel ihres Standortes. Der Fokus der Betrachtung richtete sich hierbei auf Leuchtturmpolitik. Wir interpretieren Unternehmensansiedlungen durch Leuchtturmpolitik als Abschluss impliziter Franchiseverträge zwischen einzelnen Unternehmen und Standorten. Dass sich solche Franchisearrangements zur Überwindung von potenziellem Marktversagen als hilfreich erweisen können, hat bereits KLEIN (1980) gezeigt. Franchiseabkommen, die durch Leuchtturmpolitik zustande kommen, sind als eben solche Signale zu begreifen, welche Standorten ein Marken- und Qualitätsimage verschaffen. Daher empfangen Leuchtturmunternehmen für die Nutzung ihres Images von Seiten ihres Standortes eine Ansiedlungsbeihilfe. Empirische Untersuchungen zeigen tatsächlich, dass Unternehmen bei ihrer Standortwahl das Image jeweiliger Standorte berücksichtigen (PIEPER (1994))²⁷, ebenso wie es Hinweise darauf gibt, dass Standorte dem Image des sich ansiedelnden Unternehmens Bedeutung beimessen (BURGER (2002), HEINRICH (2001)).

²⁷ Wie PIEPER (1994:148) veranschaulicht, spielt gerade bei Investitionsgütern das Image eines Standortes eine besondere Rolle.

Auch wenn die skizzierten Gedanken auf die standortseitige Nutzung des Images von Standortnachfragern („Leuchttürmen“) fokussieren, kann diese Überlegung in einer allgemeineren Fassung auf die entgegengesetzte Nutzung des Standortimages durch die Unternehmen extendiert werden, was impliziert, dass Imagetransfers nicht nur monetär (Subventionen, Steuern) sondern auch im Wege eines Imagetausches entgolten werden können. Daneben entwickelten wir einige Argumente, die für eine besondere Eignung kommunaler Leuchtturmpolitik als strategisches standortpolitisches Instrument sprechen. Der Vorzug von Leuchtturmpolitik gegenüber pauschalen Instrumenten wie Standortwerbung und Einführungsrabatten liegt dabei einerseits im stärkeren Separationsvermögen zwischen Anbietern niedriger und hoher Standortqualität sowie andererseits in einer Aussendung eines spezifischeren Signals. Diese Kontrolle über das ausgesendete Signal ermöglicht überdies eine lenkende Beeinflussung der Wirtschaftsstruktur und die Berücksichtigung der Präferenzen der Standortbewohner²⁸.

²⁸ Vgl. für die Idee, dass ein staatliches Engagement dessen Zweck es ist, die räumliche Allokation von Produktionsfaktoren zu beeinflussen, mit Effizienzargumenten verteidigt werden kann STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2002).

Literaturverzeichnis

- AKERLOF, GEORGE A. (1970): The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, LXXXIV, S. 488- 500.
- APOLTE, THOMAS (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems: dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb, Tübingen.
- BAGWELL, KYLE und GAREY RAMSEY (1988): Advertising and Limit Pricing, in: *Rand Journal of Economics*, 19, S. 59-71.
- BURGER, REINER (2002): Gefahr für einen Leuchtturm – Die sächsische Automobilindustrie nach der Insolvenz von „Sachsenring“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 1. Juni, Nr. 124, S. 4.
- BUß, EUGEN und ULRIKE FINK-HEUBERGER (2000): *Image Management*, Frankfurt.
- CHISIK, RICHARD A. (2001): Export Industry Policy and Reputational Comparative Advantage, online verfügbar unter: www.fiu.edu/~chisik/papers/export2001.PDF
- DICKMANN, NICOLA (2002): Mit der „Leuchtturmpolitik“ zur blühenden Landschaft, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 18. April, S. 5.
- DOUGLAS, MARY und BARON ISHERWOOD (1978): Separate Economic Spheres in Ethnography, in: *The World of Goods: Towards an Anthropology of Consumption*, Chapter 7, London, S. 131-146.
- HAUCAP, JUSTUS (1998): Werbung und Marktorganisation: Die ökonomische Theorie der Werbung betrachtet aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik, Köln.
- HAUCAP, JUSTUS und CHRISTIAN WEY (1999): Standortwahl als Franchisingproblem, in: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*, Bd. 18, S. 311-332.
- HAUCAP, JUSTUS, CHRISTIAN WEY, BARMBOLD, J. (1997): Location Choice as a Signal of Product Quality: The Economics of ‚Made in Germany‘, in: *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)* 153, S. 510-531.
- HEINRICH, WOLFGANG (2001): Wahlen 2001 in Sachsen-Anhalt: Ein Interview mit CDU-Kandidat Wolfgang Heinrich, online verfügbar: http://www.mdr.de/wahl2001/vorort/inhalt_52129@52075@.html
- JUNG, ALEXANDER (2001): Subventionen: Völlig abgehoben, in: *Der Spiegel* Nr.32/2001, S. 90-93.

- KLEIN, BENJAMIN (1980): Transactions Cost Determinants of 'Unfair' Contractual Arrangements, in: *American Economic Review Papers and Proceedings* 70, S. 356-362.
- KLEIN, BENJAMIN und LEFFLER, K.B. (1981): The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance, in: *Journal of Political Economy*, 89, S. 615-641.
- KLEPPER, STEVEN (2002): The Evolution of the U.S. Automobile Industry and Detroit as its Capital, Paper presented at the DRUID Winter Academy 2002 Conference, Aalborg, Denmark, January 17-19.
- KOTLER, PHILIP, DONALD HAIDER UND IRVING REIN (1994): Standort-Marketing - Wie Städte, Regionen und Länder gezielt Investitionen und Tourismus anziehen, Übersetzung von Ilse Davis Schauer, Düsseldorf.
- KRUGMAN, PAUL (1991): *Geography and Trade*, Cambridge.
- MILGROM, P.R. und ROBERTS, J. (1986): Price and Advertising Signals of Product Quality, in: *Journal of Political Economy*, 94, S. 796-821.
- NELSON, P. (1970): Information and Consumer Behavior, in: *Journal of Political Economy*, 78, S. 311-329.
- NELSON, P. (1974): Advertising as Information, in: *Journal of Political Economy*, 81, S. 729-754.
- O.V. (2002): Cluster, MCK Wissen 01, 2002.
- PIEPER, MARKUS (1994): Das interregionale Standortwahlverfahren der Industrie in Deutschland: Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing, Göttingen.
- RIEGER, ARNOLD (2000): Imagekampagne trägt bereits Früchte, in: *Stuttgarter Nachrichten vom 21.09.2000*.
- SHELLING, THOMAS C. (1960): *The Strategy of Conflict*, Cambridge.
- SCHNEIDER, JENS (2002): König ohne Land, in: *Süddeutsche Zeitung*, Dienstag, 16. April 2002, S. 12.
- SHAPIRO, CARL (1983): Premiums for High Quality products as Returns to Reputations, in: *Quarterly Journal of Economics* 98, S. 659-679.
- SINN, HANS-WERNER (1990): Tax Harmonisation and Tax Competition in Europe, in: *European Economic Review* 34, S. 489-504.

- SINN, HANS-WERNER (2002): Der neue Systemwettbewerb, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 3, Heft 4, S. 391-407.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und SEBASTIAN JAENICHEN (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionswirkungen im Wettbewerb der Regionen, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik Heft 04, S. 313-327.
- STIGLER, G. J. (1961): The Economics of Information, in: Journal of Political Economy, 69, S. 213-225.
- TELSER, L.G. (1964): Advertising and Competition, in: Journal of Political Economy, 72, S. 537-562.
- TIROLE, JEAN (1999): Industrieökonomik, 2.deutschsprachige Aufl., München.
- VAN BEERS, CEES und DE MOOR, ANDRÉ (2001): Public Subsidies and Policy Failures - How Subsidies Distort the Natural Environment, Equity and Trade, and How to Reform Them, Northampton.

IV. Die Nutzungsintensität des öffentlichen Kapitalstocks als Standortfaktor und Motiv für Ansiedlungsförderung

Sebastian Jaenichen

1. Vorbemerkungen

Die Erklärung des fiskalischen Tauziehens um die Ansiedlung eines größeren Unternehmens erfolgt in der Steuerwettbewerbssliteratur vorzugsweise als das Streben einer Steuerhoheit nach Steuereinnahmen oder Jobschaffung. Mit Ansiedlungsanreizen zielen subzentrale föderalstaatliche Einheiten dabei auf Anteile an einem gegebenen „Kuchen“ an Besteuerungsbasen und streben eine Umverteilung dieses „Kuchens“ im Raum an. Diese einnahme- oder ertragszentrierte Sicht des fiskalischen Standortwettbewerbs verstellt den Blick auf die Aufwandsseite, die Kosten des öffentlichen Dienstebündels als Beweggrund für standortpolitische Aktivität. So kann eine Neuansiedlung eines größeren Unternehmens erheblichen Einfluss auf die durchschnittlichen Aufwendungen, die ein Standort zur Versorgung seiner Bürger mit Infrastrukturgütern unternimmt, haben. Schließlich werden die Standortkosten für bereits bestehende Unternehmen und Neuansiedlungen nicht nur durch steuerpolitische Entscheidungen, sondern durch eine ganze Reihe von Nutzungsentgelten für lokale Infrastrukturleistungen mitgeprägt.

Ein augenfälliges Beispiel für Standortnachteile durch hohe Pro-Kopf-Kosten lokaler Infrastruktur sind die hohen Kosten für Strom und Wasser in den ostdeutschen Bundesländern. Die Nutzung der Stromnetze ist nach Angaben des Verbandes der industriellen Energie- und Kraftwirtschaft (VIK) in den neuen Bundesländern 18,6 Prozent teurer als in den alten Ländern¹. Auch die Wasserversorgungsnetze verursachen in den ostdeutschen Bundesländern höhere Pro-Kopf-Kosten als im alten Bundesgebiet, was zumeist zwar mit den Nachholinvestitionen im Zuge der Wiedervereinigung erklärt wird, jedoch auch in erheblichen Kapazitätsüberschüssen begründet ist. Hier tritt das besondere Problem auf, dass sich aufgrund der Überkapazitäten nicht nur Kostenremanenzen, sondern auch steigende Gesamtkosten ergeben können, wenn die Wassernachfrage unter eine kritische, zum Spülen der Netze wichtige Mindestabnahme sinkt. Es könnte nun für die Altsassen an einem solchen Standort mit hohen Pro-Kopf-Aufwendungen zur Versorgung mit Infrastrukturdiensten lohnend erscheinen, ansiedlungsinteressierten Unternehmen den auch für sie spürbaren Vorteil einer breiteren Aufteilung der Kosten vorhandener Infrastruktur fiskalisch zu kommunizieren, also eine Ansiedlungsprämie zu zahlen.

¹ Vgl. Der Tagesspiegel vom 1.8.2005, elektronische Ressource: <http://archiv.tagesspiegel.de/archiv/01.08.2005/1964581.asp>

Fiskalischer Standortwettbewerb kann also von einem Blick auf die Kostenstruktur des öffentlichen Infrastrukturangebots beeinflusst sein. Es mag demnach im Interesse einer Lokalregierung liegen, ansiedlungswilligen Unternehmen die Wirkung zusätzlicher Nachfrage nach ihren Infrastrukturdiensten auf die durchschnittlichen Pro-Kopf-Kosten mit fiskalischen Anreizen zu signalisieren. Neben dieser fiskalischen Externalität, die standortindividuell ist, kommt es ansiedlungsbedingt zu weiteren pekuniären und technologischen Externalitäten. Beispielsweise verändern sich die lokalen Grundstückswerte. Der Anreiz, diese ökonomischen Außenwirkungen einer Ansiedlung finanzwirtschaftlich zu internalisieren, wird im Fortgang dieses Kapitels ignoriert². Im folgenden Beitrag soll anhand eines einfachen Modells gezeigt werden, dass ein Auseinanderfallen von Grenz- und Durchschnittskosten der Versorgung der Bevölkerung mit Infrastrukturgütern ein Motiv für Wirtschaftsförderaktivität sein kann und dieses staatliche Engagement wohlfahrtförderlich zu wirken vermag. Eine solche Konstellation ergibt sich regelmäßig, wenn das Infrastrukturangebot hohe Fixkosten verursacht und der Fixkostenanteil mit Blick auf den Auslastungsgrad schwer variiert werden kann. In Anlehnung an die berühmte Darstellung dieses Problems von Black und Hoyt (1989) soll im Folgenden die Sinnhaftigkeit diskriminierender Steuerpolitik in Gegenwart sinkender Durchschnittskosten modellhaft überprüft werden.

2. Steuerwettbewerb bei fallenden Durchschnittskosten der Infrastruktur – ein Modell

Zwei mögliche Industriestandorte A und B stehen im fiskalischen Wettbewerb um die Ansiedlung von Unternehmen. Zur Versorgung der Bevölkerung mit öffentlich bereitgestellter Infrastruktur müssen beide Standorte gleich hohe Fixkosten K^{fix} aufwenden und es entstehen ihnen konstante Kosten von K' je zusätzlichem Einwohner. Aufgrund der Fixkostendegression entstehen Skalenvorteile in der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur, d.h. zusätzliche Einwohner führen an jedem Standort zu sinkenden durchschnittlichen Bereitstellungskosten. Zur Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur erheben beide Standorte eine proportionale Steuer auf Einkommen. Dabei führt Arbeitskräftemobilität zum Ausgleich der Nettoeinkommen zwischen beiden Standorten. Die Steuersätze sind so hoch, dass der öffentliche Haushalt ausgeglichen und das Infrastrukturangebot finanziert werden kann. Das Steuersystem lässt sich daher durch das Prinzip kostenmäßiger Äquivalenz beschreiben. Die Pro-Kopf-Kosten der öffentlichen Infrastruktur determinieren die Höhe der Steuerlast jedes Steuerpflichtigen.

Es gilt daher, dass

$$(1) \quad DK_A(N_A) = t_A w_A \text{ und } DK_B(N_B) = t_B w_B,$$

² Vgl. für eine Untersuchung der Wohlfahrtswirkungen einer Ansiedlungspolitik, die auch nicht-fiskalische Externalitäten berücksichtigt STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2002), sowie GREENSTONE und MORETTI (2004).

wobei DK die Durchschnittskosten der Bereitstellung des Infrastrukturangebots je Steuerbürger, t_A und t_B die Steuersätze, w_A und w_B die Durchschnittslöhne³ an den Standorten A und B sind. Die Gesamtzahl N der am Arbeitsmarkt partizipierenden Steuerbürger verteilt sich als N_A und N_B auf die zwei Standorte.

Aufgrund der Mobilitätsannahme sind die Nettolöhne an beiden Standorten gleich, was sich als

$$(2) \quad w_A(1-t_A) = w_B(1-t_B) = w^*$$

beschreibt. Gleiche Nettolöhne und ein gleiches Versorgungsniveau mit öffentlicher Infrastruktur ($K_A^{fix} = K_B^{fix}$) führen zu einer gleichgewichtigen Verteilung der Arbeitskräfte auf die beiden Standorte. Die Annahme perfekter Mobilität führt auch dazu, dass Änderungen der Steuerlast an einem der Standorte (veränderte Durchschnittskosten des Infrastrukturangebots) vom Unternehmen getragen werden. Die zwei Standorte können selbstverständlich trotz der hohen Mobilitätsannahme unterschiedlich groß sein, da die Aufteilung der Unternehmen auf die Standorte auch von anderen Faktorkosten und Standortvorteilen abhängt, als den Lohnsätzen allein. Diese unterschiedliche Standortgünstigkeit wird im Parameter KD (Kostendifferenz) erfasst und bildet alle nicht in den Lohnsätzen begründeten Kostennachteile des Standorts A gegenüber Standort B ab. Die Ausprägung von KD variiert unternehmensindividuell und hängt von der Eignung der Standortbedingungen für die Produktionstätigkeit ab. Falls am Standort A die Verkehrsinfrastruktur gering ausgebaut ist, könnte KD für ein Transportunternehmen sehr hoch sein und für ein Softwareunternehmen Null. Ist KD für das ansiedlungsinteressierte Unternehmen negativ, findet es am Standort A bessere Standortfaktoren für seine Produktionsaktivität als am Standort B. Die Raumverteilung der Unternehmen ist unter Wohlfahrts Gesichtspunkten optimal, wenn alle Unternehmen, für die KD negativ ist am Standort A siedeln und der Rest am Standort B. Diese optimale Aufteilung erfolgt also aufgrund der natürlichen Standortfaktoren und ist nicht in institutionellen (Steuersätze) oder intermediären⁴ (Infrastrukturangebot) Standortfaktoren begründet. Im Folgenden wird gezeigt, dass eine optimale Standortwahl durch ein Steuersystem mit allgemein gültigen Steuersätzen gestört werden kann und in einem Regime mit Wirtschaftsförderung (individualisierte Steuersätze) eine verbesserte Raumallokation erreicht werden kann.

³ Die Lohnsätze seien der Einfachheit halber für alle Steuerzahler eines Standortes gleich, was zum Beispiel Folge völliger sektoraler Mobilität des Arbeitsangebots sein mag. Selbstverständlich beziehen daher auch die Beschäftigten des sich neu ansiedelnden Unternehmens das gleiche Einkommen wie die Altsassen.

⁴ Intermediäre Standortfaktoren unterscheiden sich nach dieser Lesart von institutionellen Standortfaktoren dadurch, dass die Gestaltbarkeit nicht völlig unabhängig von den natürlichen Standortfaktoren ist.

2.1 Standortwahl ohne Wirtschaftsförderung

Das vor der Standortentscheidung stehende Unternehmen versucht sich am Standort mit den niedrigsten Produktionskosten K anzusiedeln. Die Produktionskosten beschreiben sich als

$$(3) \quad K_A = w_A + KD = w_A(1-t_A) + t_A w_A + KD = w^* + DK_A(N_A) + KD \quad \text{und}$$

$$(4) \quad K_B = w_B = w_B(1-t_B) + t_B w_B = w^* + DK_B(N_B)$$

Aufgrund der Annahme kostendeckender Steuersätze hängen die Produktionskosten von den Durchschnittskosten der Infrastruktur und mithin von der Zahl der Steuerbürger und also der Zahl der standortnachfragenden Unternehmen ab⁵. Daneben nimmt der Standortwahlparameter KD Einfluss auf die Entscheidung des Unternehmens für einen der beiden Standorte. Für die Siedlungsentcheidung eines größeren Unternehmens spielt in dieser Modellwelt auch die Anzahl zusätzlicher Steuerbürger, der Mitarbeiter des Unternehmens, die durch die Aufnahme der Produktionsaktivität an einem Standort zusätzlich residieren, eine Rolle. Schließlich führen deren zusätzliche Finanzierungsbeiträge für das Infrastrukturangebot zu sinkenden durchschnittlichen Infrastrukturkosten und mithin zu sinkender Steuerlast, was wiederum die zu zahlenden Bruttolöhne beeinflusst. Die Anzahl der Mitarbeiter, die nach Ansiedlung als zusätzliche Steuerbürger an einem der Standort residieren, sei M . Der Bruttolohn nach Ansiedlung des Unternehmens am Standort A werde mit w_A^a bezeichnet und w_B^b sei der Bruttolohn am Standort B im Falle der Entscheidung des Unternehmens für diesen Ort der Niederlassung. Das Unternehmen entscheidet sich nun für den kostengünstigeren Standort und wählt Standort A, wenn gilt:

$$(5) \quad w_A^a M + KD < w_B^b M$$

Die Ansiedlung erfolgt also am Standort A, wenn dort die Gesamtkosten niedriger sind ($K_A < K_B$). Wie in Formel (3) kann der vor Ort vom Unternehmen zu zahlende Bruttolohn wieder in den überall erzielten Nettolohn und die je Mitarbeiter anfallende Steuerlast zerlegt werden. Das Unternehmen wählt demnach Standort A, wenn gilt:

$$(6) \quad w^* M + DK_A(N_A + M) + KD < w^* M + DK_B(N_B + M)$$

⁵ Umfang und Charakter der öffentlichen Infrastruktur beeinflussen in aller Regel die Produktivität der ansässigen Unternehmen und haben daher Unterschiede zwischen den Standorten beeinflussen die Ausprägung von KD . Um auf die fiskalischen Wirkungen unterschiedlicher Auslastungsgrade, insbesondere auf die fiskalische Externalität einer Ansiedlung und deren Internalisierung zu fokussieren, sei nicht nur der Infrastrukturaufwand der Standorte gleich, sondern auch die Art der Infrastruktur. Vgl. für die Beschreibung und Bewertung eines Ansiedlungswettbewerbs mit öffentlichen Infrastrukturinvestitionen TAYLOR (1992).

Wir gehen also davon aus, dass der vom Unternehmen gewählte Standort nach der Ansiedlung von M neuen Steuerzahlern Finanzierungsbeiträge für sein öffentliches Infrastrukturangebot einsammeln kann. Weiter wird unterstellt, dass ein bestimmtes Pro-Kopf-Versorgungsniveau der Standortbevölkerung mit Infrastrukturdiensten bei niedrigstmöglichen Steuersätzen erfolge. Die Entscheidung des standortsuchenden Unternehmens für Standort A bzw. B führt dort jeweils zu einem Steuerpreis in Höhe von

$$(7) \quad t_A = DK_A(N_A + M) / w_A^a \quad \text{bzw.} \quad t_B = DK_B(N_B + M) / w_B^b$$

für alle Unternehmen des jeweiligen Standortes. Aus der Beziehung (6) wird ersichtlich, dass das Unternehmen Standort A wählt, wenn gilt:

$$(8) \quad DK_B(N_B + M) - DK_A(N_A + M) < KD$$

Die Standortentscheidung hängt nun nicht nur von den natürlichen Standortfaktoren (KD), sondern auch vom Auslastungsgrad der lokalen Infrastrukturgüter ab. Wenn die zusätzlichen Steuerzahler (M) zu einer unterschiedlichen Absenkung der durchschnittlichen Finanzierungslast des Infrastrukturangebots je Einwohner führen, kann dies Einfluss auf die Standortwahl haben. Dieser Einfluss der Anzahl der Schultern, auf die die Finanzierungslast der Infrastruktur bereits verteilt ist, ist jedoch nicht effizient. Idealerweise hängt die Standortentscheidung nur von natürlichen Standortbedingungen ab. Das Unternehmen sollte am Standort A siedeln, wenn KD kleiner als Null ist und nicht, wenn KD kleiner ist, als die Durchschnittskostendifferenz zu Ungunsten des Standort B (Ungleichung (8) oben). Schließlich ist die Gesamtwohlfahrt in diesem Modell nur von der Höhe des Vorsteuer-Unternehmensgewinns (Umsatz minus Nettolohnzahlungen) abhängig, während die Steuerzahlungen reine Umverteilungen zwischen Unternehmen und Standort sind. Es soll nun gezeigt werden, dass eine sozial effiziente Standortwahl des Unternehmens durch abgabenpolitische Aktivität erreicht werden kann. Im Folgenden sei daher untersucht, wie die Standorte auf die Neuansiedlung reagieren können. Dazu sei der Fall dargestellt, in dem die Standorte die Abgabenlast für das Unternehmen mit einer steuerpreisdiskriminierenden Wirtschaftsfördermaßnahme (Ansiedlungssubvention) variieren, um es so anzulocken. Dazu wird die Wirkung dieser Maßnahme auf die Standortentscheidung überprüft. Dies erfolgt zunächst unter der Annahme, dass die bereits angesiedelten Unternehmen dadurch nicht zum Umzug bewegen werden, die Wanderungskosten für bereits standortgebundene Unternehmen also prohibitiv hoch sind.

2.2 Standortwahl bei diskriminierender Steuerpolitik (Wirtschaftsförderung)

Die dargestellte allgemeine Anpassung der Steuersätze ist nicht gleichgewichtig in dem Sinne, dass rationale Standortpolitiker sie so durchführen würden, wenn sie die Entscheidungssituation des Unternehmens und das Kalkül des Konkurrenzstandortes antizipierten. Beide Standorte besitzen ein Interesse an

der Ansiedlung des Unternehmens, weil dies an beiden Standorten zu verringerter Pro-Kopf-Steuerlast führt. Die Standorte sollen nun über das standortpolitische Instrument der Zahlung einer Ansiedlungsprämie verfügen, dessen Einsatz zu einem individuellen, günstigeren Steuerpreis für das Unternehmen führt. Fragen wir zunächst, welche Ansiedlungsprämie Standort A maximal zu zahlen bereit sein wird: Da es sich um eine Verschiebung und Ungleichverteilung der Finanzierungslast der Infrastruktur zwischen den Altsassen und dem noch nicht standortgebundenen Unternehmen handelt, ist es sinnvoll anzunehmen, dass die Standortaltsassen den Subventionsbetrag aufbringen müssen. Da das Modell einperiodig ist, können alle Zahlungen, die einem Akteur zufließen, auch als diskontierter Zahlungsstrom verstanden werden. Eine Subventionszahlung bemisst sich aus Standortsicht daher am Gegenwartswert der fiskalischen Externalität, also an den diskontierten Steuerersparnissen der Altsassen. Die maximale Ansiedlungsprämie beschreibt sich nun als

$$(9) \quad s_A^{\max} = N_A[DK_A(N_A) - DK_A(N_A + M)] = M[DK_A(N_A + M) - K']^6, \text{ bzw.}$$

$$(10) \quad s_B^{\max} = N_B[DK_B(N_B) - DK_B(N_B + M)] = M[DK_B(N_B + M) - K']$$

Der mittlere Term zeigt, dass die maximale Ansiedlungsprämie genau der Gesamtersparnis der Altsassen entspricht, auf die diese durch das Hinzutreten der M neuen Steuerzahler hoffen dürfen. Das Absinken der Pro-Kopf-Kosten des Infrastrukturangebots im Zuge der Ansiedlung um $DK_A(N_A) - DK_A(N_A + M)$ bewirkt schließlich ein entsprechendes Absinken der Steuersätze und erhöht mithin das Nettoeinkommen der Altsassen.

Diese maximale Ansiedlungsprämie ist, wie der rechte Term zeigt, immer positiv, wenn die Durchschnittskosten der Versorgung der Standortbevölkerung mit Infrastruktur höher sind als die Grenzkosten. Andernfalls, wenn also der Zuzug des neuen Unternehmens zu steigenden Durchschnittskosten führt, wäre die Prämie negativ und das Unternehmen würde einer diskriminierenden Ansiedlungssteuer unterworfen. Je größer der Unterschied zwischen Durchschnitts- und Grenzkosten des Infrastrukturangebots ist, umso größer ist die maximale Zahlungsbereitschaft des Standortes für die Ansiedlung. Daraus folgt, dass Standorte, deren Altsassen eine hohe Pro-Kopf-Finanzierungslast für das Infrastrukturbündel tragen, c.p. eine höhere Zahlungsbereitschaft für Ansiedlung und Gewinn neuer Steuerbürger haben. Aufgrund der strategischen Natur des Bietgefechts stellt s_A^{\max} nur eine Obergrenze für das tatsächliche Subventionsangebot s_A , das der Standort A dem ansiedlungswilligen Unternehmen in Aussicht stellt, dar. Zur Ermittlung der tatsächlich offerierten Subventionshöhe sei angenommen, dass die Standorte ihr Infrastrukturangebot steuerlastminimal anbieten wollen und folglich auch das Subventionsangebot gerade so hoch wählen werden, dass die gewünschte Verhaltensänderung (Standort-

⁶ Siehe Anhang.

entscheidung) erreicht wird. Das Maximalgebot ist daher nur eine Begrenzung des Strategieraumes nach oben. Mit Blick auf die Entscheidungssituation des Unternehmens wird Standort A folgendes Subventionsangebot unterbreiten:

$$(11) \quad s_A = M(w_A^a - w_B^b) + KD + s_B^{\max} \text{ wenn } s_A < s_A^{\max} \text{ und } s_A = s_A^{\max} \text{ sonst.}$$

Entsprechend bietet Standort B

$$(12) \quad s_B = M(w_B^b - w_A^a) - KD + s_A^{\max} \text{ wenn } s_B < s_B^{\max} \text{ und } s_B = s_B^{\max} \text{ sonst}^7.$$

Die Standorte geben jeweils ein Subventionsgebot ab, mit dem sie aufwandsminimal die Entscheidung des Unternehmens zugunsten ihres Standortes beeinflussen können. Sie kompensieren etwaige Standortnachteile im Bereich der Lohnkosten, der natürlichen Standortnachteile und berücksichtigen bei der Bemessung ihres Subventionsangebots auch das Angebot des Konkurrenzstandorts. Nur wenn ein Standort in der Summe dieser Standortwahlparameter für das Unternehmen die bessere Wahl darstellt, ist das Subventionsangebot s_A kleiner als das Maximalgebot s_A^{\max} . Andernfalls geben sie ihr Maximalgebot ab und werden dennoch nicht vom Unternehmen besiedelt. Nach Berücksichtigung der Subventionsofferten der Standorte entscheidet sich das Unternehmen für Standort A, wenn gilt:

$$(13) \quad w_A^a M + KD - s_A < w_B^b M - s_B.$$

Um zu sehen, dass das Offerieren von Ansiedlungsprämien eine sozial effiziente Standortwahl wahrscheinlicher macht, seien die Subventionsangebote s_A und s_B aus Gleichung (13) durch die maximalen Ansiedlungsprämien aus Gleichung (9) und (10) ersetzt. Gleichung (13) verändert sich unter Berücksichtigung der bereits dargestellten Zerlegbarkeit der Bruttolöhne in den überall verlangten Nettolohn und die Pro-Kopf-Finanzierungslast der öffentlichen Infrastruktur (Gleichung (14))

$$(14) \quad w_A^a = w^* + DK_A(N_A + M) \text{ bzw. } w_B^b = w^* + DK_B(N_B + M) \text{ dann zu}$$

$$(15) \quad \begin{aligned} & w^* M + DK_A(N_A + M)M + KD - M[DK_A(N_A + M) - K'] < \\ & w^* M + DK_B(N_B + M)M - M[DK_B(N_B + M) - K'] \end{aligned}$$

und mithin zu $KD < 0$.

Im Ergebnis führt der Subventionswettbewerb der Standorte zur Ansiedlung des Unternehmens am sozial günstigsten Standort. Die Subventionierung eli-

⁷ Diese Vorgehensweise bei der Ermittlung des tatsächlichen Subventionsgebotes entspricht dem der Vickrey-Auktion. Vgl. KING, WELLING und MCAFFEE (1992 und 1993).

miniert den verzerrenden und hier wohlfahrtsirrelevanten Einfluss der Nutzungsintensität der öffentlichen Infrastruktur auf die Standortentscheidung. Das Unternehmen wird in einer Welt, in der Wirtschaftsförderung Preissignale produziert, die die fiskalische Externalität einer Ansiedlungsentscheidung kommunizieren, möglicherweise sozial wünschenswertere Standortentscheidungen treffen. Der Einfluss eines Steuersystems, dessen Belastungswirkung von der Anzahl der Finanziers der öffentlichen Leistungen abhängt, wird durch die Subvention kompensiert. Das Unternehmen siedelt also nicht an dem Standort, an dem es sich die Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur mit mehr bereits ortsansässigen Altsassen teilen kann, sondern dort, wo es die besseren Produktionsbedingungen vorfindet.

Diese qua öffentlicher Wirtschaftsförderung erreichte räumliche Allokationseffizienz dürfte allerdings hinter dem first-best-Szenario einer Welt ohne steuerbedingte Verzerrung der Siedlungsentscheidung von Unternehmen zurückbleiben. Schließlich muss über die Subventionsgebote in einem politischen Prozess befunden werden, in dem Wirtschaftsförderer Entscheidungen auf unzureichender Wissensgrundlage fällen. Auch der Subventionswettbewerb selbst als wettbewerblicher Prozess könnte, beispielsweise aufgrund einer Überbewertung eines Ansiedlungserfolges durch Politiker oder Wähler oder aufgrund der Überinterpretation der Ansiedlung als Sieg über den Konkurrenzstandort, Anlass für irrationale Subventionsgebote sein. Es ist daher nicht einmal auszuschließen, dass das hier noch als second-best gewürdigte Wirtschaftsförderregime mit individualisierten Steuerpreisen zu einem Staatsversagen führt. Allerdings sind die Wissensbarrieren in diesem Modell nicht so hoch wie in anderen Steuerwettbewerbsmodellen, die die Sinnhaftigkeit unternehmensindividueller Ansiedlungsanreize nahe legen⁸.

2.3 Standortwechsel der Altsassen und Folgeeffekte

Sollte das betrachtete Unternehmen, dass seine Standortwahl zwischen A und B trifft, erkennen, dass seine Standortentscheidung Einfluss auf die Standortwahl anderer Unternehmen hat, verändert sich das Kalkül des Unternehmens und es wählt Standort A, wenn

$$(16) \quad DK_A(N_A^a)M + KD < DK_B(N_B^b)M,$$

wobei N_A^a und N_B^b für die Anzahl der Steuerbürger steht, die sich die Finanzierung der öffentlichen Infrastruktur teilen müssen, wenn das Unternehmen am jeweiligen Standort residiert. Die Nettolöhne spielen in diesem Kalkül keine Rolle, da sie sich weiterhin mobilitätsbedingt ausgleichen. Die Siedlungsent-

⁸ Zu denken ist hier beispielsweise an das Modell von STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2002), in dem die Subventionsgebote nicht fiskalische, sondern technische externe Effekte internalisieren. Naturgemäß hohe Informationsvoraussetzungen knüpfen sich für die Standorte auch an eine Nutzung von Wirtschaftsförderung als Revelationsstrategie für Standortqualität, wie sie bei BOND und SAMUELSON (1986) beschrieben wird.

scheidung des Unternehmens bewirkt nun Standortwechsel bereits standortgebundener Unternehmen. Unter der Annahme vollständiger Information der Wirtschaftspolitiker beschreibt sich der Gesamtvorteil des Standortes A durch die Ansiedlung, also das maximale Subventionsgebot als

$$(17) \quad s_A^{\max} = N_A [DK_A(N - N_B^b) - DK_A(N_A^a)].$$

Dieses Höchstgebot übersteigt das in Formel (9) gefundene, dem die Annahme zu Grunde lag, dass nur das betrachtete Unternehmen eine Siedlungsentscheidung trifft. Aufgrund der nun berücksichtigten Unternehmensrelokationen gilt nämlich

$$(18) \quad N_A [DK_A(N - N_B^b) - DK_A(N_A^a)] > N_A [DK(N_A) - DK(N_A + M)].$$

Die Ansiedlung des umworbenen Unternehmens bringt dem Standort mehr zusätzliche Steuerzahler als nur jene M , die im subventionierten Unternehmen Beschäftigung finden, ein. Daher sinken die Durchschnittskosten der Infrastruktur und mithin das Steuerniveau stärker als in der ursprünglichen Betrachtung ohne Folgeumzüge. Die Berücksichtigung solcher Folgeumzüge bei der Bemessung des Subventionsgebots liegt auch deshalb im Interesse der Standorte, weil in der jetzigen Situation der Ansiedlungserfolg des anderen Standortes zu Fortzügen vom jeweils eigenen Standort führt. Sollte Standort A den Ansiedlungswettbewerb gewinnen, emigrieren vom unterlegenen Standort B jene Unternehmen, für die nach Niederlassung des neu angesiedelten Unternehmens gilt:

$$(19) \quad DK_B(N - N_A^a) - DK_A(N_A^a) < KD$$

Die Siedlungsentscheidung dieser Standortwechsler ist zwar von fiskalischen Parametern abhängig. Jedoch ziehen infolge der Ansiedlung des subventionierten Unternehmens und der darob veränderten Standortkostendifferenz eher solche Unternehmen um, für die die absoluten Standortvorteile bzw. -Nachteile KD am unterlegenen Standort gering waren. Um die Wohlfahrtswirkungen eines solchen Ansiedlungswettbewerbs, der Standortwechsel nicht subventionierter Unternehmen berücksichtigt, abschätzen zu können, sei angenommen, dass die Standorte von einer Gleichverteilung der Kostenvorteile KD über die Unternehmen ausgehen. Dies bedeutet, dass gleiche Veränderungen des Standortpreisdifferentials ($t_A - t_B$) zu gleich vielen Unternehmensumzügen führen.

Immer wenn die vom Subventionswettlauf beeinflusste Standortentscheidung des neu siedelnden Unternehmens zu einer Annäherung der allgemeinen Steuerpreise zwischen den Standorten führt, sind die folgenden Standortwechsel anderer Unternehmen sozial effizient. Schließlich führt eine Verringerung der Differenz der Standortpreise zu einer verringerten Verzerrungswirkung des Steuersystems insgesamt. Der Einfluss der Steuerpreise auf das Kalkül einzelner Unternehmen sinkt. Beispielsweise führt die Entscheidung des subventio-

nierten Unternehmens für Standort A immer zu einem verringerten Abstand der Steuerpreise, wenn gilt:

$$(20) \quad s_A > KD + [DK_A(N_A^a) - DK_B(N - N_A^a)]$$

Weil das Unternehmen sich infolge des fiskalischen Ansiedlungswettbewerbs der Standorte am sozial günstigsten Standort ansiedelt (Standort A falls $KD < 0$ und Standort B falls $KD > 0$), kommt es zur Verringerung der Standortpreisdifferenz, wenn das Unternehmen am ex ante teureren Standort natürliche Kostenvorteile hat und die Wirtschaftsfördermaßnahme (Zahlung der Ansiedlungsprämie s_A) die Verzerrungswirkung der Steuerpreisdifferenz aufhebt. Das Unternehmen muss sich also aufgrund der natürlichen Standortfaktoren für den Standort entscheiden, an dem die höhere Steuerlast herrscht. Nur dann verringert sich die Verzerrungswirkung des Steuersystems aufgrund der durch die Steueranpassung evozierten Relokation bereits niedergelassener Unternehmen.

3. Fazit

Es hat sich gezeigt, dass dezentrale Gestaltungsmacht von Steuerpreisen zu systematischen Verzerrungen der Standortentscheidung siedlungswilliger Unternehmen, für die die örtliche Steuerzahllast ein Standortwahlparameter ist, führt. Wenn nämlich ein dezentraler Steuergesetzgeber Steuerpreise nach dem Prinzip kostenmäßiger Äquivalenz festlegt, die Zahllasten über die Steuerbürger gleich verteilt und ein Infrastrukturangebot mit hohem Fixkostenanteil bereithält, führt dies zu einem wohlfahrtsschädlichen Einfluss der Steuerpreise auf die Standortwahl. Dieser verzerrende Einfluss des Steuersystems auf die Raumallokation von Unternehmen kann durch die Gewährung geeignet bemessener Ansiedlungsprämien kompensiert werden. Dazu ist es nur notwendig, dass die Standortaltassen ihrem natürlichen Interesse gemäß handeln und in der Bietkonkurrenz mit Alternativstandorten die ihnen zufallende fiskalische Externalität der Neuansiedlung als Obergrenze ihrer Subventionsbereitschaft festlegen. Die Siedlungsentscheidung des subventionierten Unternehmens hängt dann nur noch von natürlichen Standortwahlparametern ab, was sozial wünschenswert ist⁹. Dieses Ergebnis könnte beispielsweise das Bietverhalten ostdeutscher Kommunen im Ansiedlungswettbewerb erklären. Schließlich leiden gerade in Ostdeutschland viele Regionen unter den Kostenremanenzen einer Infrastruktur, die für deutlich höhere Standortnachfrage, also eine größere Bevölkerung ausgelegt ist. Der Beitrag liefert so nicht nur einen zusätzlichen, über die gängigen Regionalentwicklungsargumente hinausweisenden Erklärungsansatz für das ansiedlungspolitische Engagement vieler Industriestandorte, sondern vermag solche Politiken sogar modelltheoretisch mit Wohlfahrtsar-

⁹ Zu diesen natürlichen Standortwahlparametern können freilich auch technologische Externalitäten gehören, die ihrerseits im Wege fiskalischer Anreize internalisiert werden können. Vgl. dazu STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2002).

gumenten zu legitimieren. Als Legitimationsansatz bemüht das vorgestellte Modell allerdings eine relativ optimistische Wissens- und Rationalitätsannahme bezüglich des Verhaltens der staatlichen Akteure. Dies auch, weil unterstellt wird, dass die staatlichen Investitionen in das öffentliche Infrastrukturangebot in optimalem Umfang erfolgt sind. Allerdings spielt es für die Rationalität der Standortentscheidung nach Ansiedlungsförderung keine Rolle, ob die fiskalische Externalität, die eine Neuansiedlung an einem Standort auslöst, deshalb besonders groß ist, weil zu hohe fixe Aufwendungen in das Infrastrukturangebot investiert wurden. In einem solchen Fall ist die Ansiedlungsprämie einfach deshalb höher, weil der Standortnachteil aufgrund zu weniger Nutzer und Zahler ausgeprägter ist. Dies könnte eventuell auch ein Grund für das ausgeprägte ansiedlungspolitische Engagement ostdeutscher Kommunen sein. Schließlich werden nach 1990 entstandene Überkapazitäten in der Kommunalversorgung in Ostdeutschland häufig als Standortnachteil beklagt. Die Modelldarstellung zeigt nun, dass Ansiedlungsanreize auch als eine Korrektur der Verzerrungswirkungen öffentlicher Fehlinvestitionen wirken können.

Anhang

Die Umformung lässt sich unter der hier getroffenen Annahme, dass sich die Durchschnittskosten als $DK = \frac{K^{fix}}{N} + K'$ ergeben, leicht nachvollziehen. Die maximale Zahlungsbereitschaft für die Ansiedlung ist dann

$$(21) \quad N \left[\left(\frac{K^{fix}}{N} + K' \right) - \left(\frac{K^{fix}}{N+M} + K' \right) \right] = \frac{MK^{fix}}{N+M}.$$

Der rechte Term aus Formel (9) oder (10) ergibt

$$(22) \quad M \left(\frac{K^{fix}}{N+M} + K' \right) - MK' = \frac{MK^{fix}}{N+M}, \text{ womit gezeigt wäre, dass die beiden}$$

Ausdrücke gleich sind.

Literatur

- BLACK, DAN A. und WILLIAM H. HOYT (1989): Bidding for Firms, in: *The American Economic Review*, 79, 5, S. 1249-1256.
- BOND, ERIC W. und LARRY SAMUELSON (1986): Tax Holidays as Signals, in: *American Economic Review*, 76(4), S. 820-826.
- GREENSTONE, MICHAEL und ENRICO MORETTI (2004): Bidding for Industrial Plants: Does Winning a 'Million Dollar Plant' Increase Welfare? in: MIT Department of Economics Working Paper Nr. 2004-39.
- KING, I., R.P. MCAFEE und LINDA WELLING (1992): Investment Decisions under First and Second Price Auctions, in: *Economics Letters*, 39, S. 289-293.
- KING, I., R.P. MCAFEE und LINDA WELLING (1993): Industrial Blackmail: dynamic tax competition and public investment, in: *Canadian Journal of Economics*, 3, S. 590-608.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und SEBASTIAN JAENICHEN (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionswirkungen im Wettbewerb der Regionen, in: *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* Heft 04, S. 313-327.
- TAYLOR, L. (1992): Infrastructural Competition among Jurisdictions, *Journal of Public Economics*, 49, S. 241-259.

C. Kommunale Wirtschaftspolitik

I. Infrastrukturpolitik mit Prestigegütern – Beihilfen für Regionalflugplätze und Billigflieger auf dem Prüfstand

Torsten Steinrücken und Sebastian Jaenichen

1. Niedrige Flughafengebühren und das Europäische Beihilfenregime

Die im Jahre 1985 gegründete Fluglinie Ryanair trägt mit ihrem innovativen Geschäftsmodell zu einem verschärften Wettbewerb auf dem Markt für Flugdienstleistungen bei und wirft zugleich interessante wettbewerbs- und verkehrspolitische Fragestellungen auf. Konkret hat Ryanair erkannt, dass Standorte, die an der Peripherie von Ballungszentren und in dünn besiedelten Räumen liegen, eine Zahlungsbereitschaft für eine Anbindung an das nationale und internationale Flugverkehrsnetz besitzen¹. Dieses Interesse bringen sie durch eine Verbilligung der für den Flugbetrieb notwendigen Vorleistungen (Landrechte, Flughafennutzungsgebühren,...) zum Ausdruck². Aus wettbewerbspolitischer Sicht stellt sich – insbesondere auch die Europäische Kommission³ – die Frage, ob eine solche Unterstützung seitens der Standorte den Wettbewerb auf dem Markt für Flugverkehrsdienste verzerrt und solche Zuwendungen verboten werden sollten.

In jüngerer Zeit sind vor allem zwei vermeintliche Beihilfefälle zugunsten der Fluggesellschaft Ryanair in der breiteren Öffentlichkeit diskutiert worden: Zum

¹ Für die Frage, ob Ryanair in den beobachteten Zuwendungsfällen als Held oder Schurke anzusehen ist, sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass es wohl als innovative unternehmerische Leistung anzusehen ist, die Zahlungsbereitschaft der Standorte zu erkennen und in der von Ryanair praktizierten Konsequenz auszunutzen. Im Ergebnis dieses Geschäftsmodells verbilligen sich die Preise von Fliegereidiensten in einer Weise, die die ehemals einer zahlungskräftigeren Nachfragerschicht vorbehaltenen Leistungen des Linienflugverkehrs einer breiteren Nutzerschicht zugänglich macht. Gerade wegen dieser Erschließung eines Massenmarktes durch ein preisaggressives Geschäftsmodell erinnert Ryanairs Verhalten an den Schumpeterschen Unternehmer, dessen Leistung es ist, die „Seidenstrümpfe für die Fabrikmädchen“ erschwinglich zu machen. Vgl. SCHUMPETER (1940:114).

² Daneben gewähren die Kommunen auch andere Vergünstigungen wie die Übernahme des Unterhalts für Einstellung und Schulung des Personals, sie gewähren Niedrigpreise für Bodenverkehrsdienstleistungen, stellen verbilligt Räumlichkeiten zur Verfügung und zahlen Zuschüsse zu Werbeprojekten. Vgl. hierzu Mitteilung der Kommission, Amtsblatt 2003 C 18/3, 21ff. Ryanair/Charleroi.

³ Vgl. Mitteilung der Kommission, Amtsblatt 2003 C 18/3.

einen die vermutete Subventionierung der Luftverkehrsaktivitäten Ryanairs auf dem wallonischen Regionalflughafen Charleroi. In einem noch aktuelleren Fall hat ein französisches Verwaltungsgericht im Juni 2003 Direktzahlungen der Straßburger Industrie- und Handelskammer an Ryanair für wettbewerbswidrig erklärt, woraufhin die Ryanair ihre Flugverbindung von und nach Straßburg eingestellt und zu dem deutschen Regionalflughafen Baden-Baden hinverlegt hat⁴. Der vorliegende Beitrag bespricht die Frage, ob die finanziellen Zuwendungen einiger Kommunen an die Fluggesellschaft Ryanair als eine europarechtswidrige Beihilfe zu beurteilen sind und bezieht Stellung zu der generellen Problematik scheinbar verbilligter öffentlicher Vorleistungen für private Unternehmen vor dem Hintergrund der EU-Behilfekontrolle.

2. Verzerrt der Kauf einer Infrastrukturdienstleistung den Wettbewerb?

Das Geschäftsmodell der Fluggesellschaft Ryanair basiert zu einem Gutteil auf dem Erheischen finanzieller Unterstützung von Kommunen mit kleineren Flughäfen als Gegenleistung für die Aufnahme ihres Standortes in das Flugnetz Ryanairs und die so hergestellte Anbindung an den internationalen Flugverkehr. Dies ist ein Grund für die relativ günstigen Ticketpreise Ryanairs⁵. Dieses Geschäftsgebaren wurde bisher in zwei Fällen zum Gegenstand von Rechtsstreitigkeiten, deren Inhalt in Folge kurz skizziert wird.

2.1 Der Stein des Anstoßes – der Vertrag zwischen Ryanair und dem Flughafen Charleroi

Die Europäische Kommission hat auf Anfrage vom 24.10.2001 am 11.12.2002 beschlossen, die Vorteile, die die wallonische Regierung Ryanair gewährt hat, einem Beihilfekontrollverfahren zu unterziehen⁶. Bei der Übereinkunft zwischen Ryanair und der belgischen Region Waals Geweest handelt es sich neben einer fünfzigprozentigen Reduzierung der Landegebühren auch um eine Entschädigungszusage für alle etwaigen Einbußen, die Ryanair aufgrund veränderter Gebühren der Bodendienste und Betriebszeiten des Flughafens Charleroi erleiden könnte und mithin um eine umfangreiche Risikoübernahme seitens der Gebietskörperschaft. Als Gegenleistung für diese gewährten Vorteile ist Ryanair Verpflichtungen eingegangen, die dem Flughafen Charleroi und der wallonischen Region über mehrere Jahre hinweg Einnahmen und die Anbin-

⁴ Vgl. FRANKFURTER ALLGEMEINE ZEITUNG vom 19. September 2003, S. 19.

⁵ Weitere Gründe für niedrige Flugpreise Ryanairs sind die Beschränkung auf einen Flugzeugtyp (Boeing 737), was unter anderem Wartungs- und Instandhaltungskosten vermindert, die ausschließliche Möglichkeit der Flugbuchung via Internet oder Callcenter und die im Unterschied zu anderen Fluglinien kostenpflichtige Bordverpflegung. Ryanair selbst wirbt mit diesen Kostenvorteilen auch medial. Der dies zum Ausdruck bringen wollende Slogan lautet wie folgt: „[...] Low Fares and friendly, efficient service – that’s our way. And how do we do it? Superb cost management. Landing in airports that don’t rip you off [...]“. Vgl. www.ryanair.com.

⁶ Vgl. PRESSEMITTEILUNG DER KOMMISSION vom 11.12.2002, IP/02/1854.

derung an das internationale Flugnetz sichern. Konkret sicherte Ryanair dem Flughafen Charleroi zu, über 15 Jahre hinweg eine Mindestanzahl an Flugverbindungen zu unterhalten⁷.

2.2 Zur Vereinbarung zwischen Ryanair und dem Flughafen Straßburg

Ähnliche vertragliche Vereinbarungen wie im Fall Charleroi schloss Ryanair mit weiteren europäischen Flughäfen. Gegen die Praxis der Unterstützung aus öffentlicher Hand hat jüngst im Fall des Flughafens Straßburg die Air-France-Tochter Brit Air geklagt. Die Fluglinie Brit Air verfolgt mit der Klage kein hehres Interesse der Gesamtwohlfahrt, sondern hat unübersehbare einzelwirtschaftliche Gründe für ihr Aufbegehren gegen die Geschäftspraxis von Ryanair⁸. Denn würde das Gericht die seitens Brit Air gemachten Vorwürfe bestätigen, könnte dies für Ryanair Rückzahlungen in Millionenhöhe bedeuten. Dies würde wiederum den derzeitigen Wettbewerbsvorteil Ryanairs schmälern und zu einem Anstieg der Ticketpreise führen, was selbstredend dem klageführenden Konkurrenten zugute käme. Das Straßburger Verwaltungsgericht hat mit der Entscheidung vom 24. Juli die Zuwendung von öffentlichen Geldern an Ryanair für nicht rechtmäßig erklärt. Neben direkten Zuwendungen, die denen im Fall Charleroi nicht unähnlich sind und zu einer Förderung je Sitzplatz von 12,57 € führen, hat sich Ryanair weitere Standortleistungen ausbedungen. Dazu zählen unter anderem die Nahverkehrsanbindung des Flughafens und eine regelmäßige Busverbindung nach Baden-Baden, sowie im Winter eine Busverbindung in ein Skigebiet. Das französische Gericht befand in seiner Entscheidung, sehr zum Bedauern der Subventionsgeber⁹, dass der zwischen der Industrie- und Handelskammer und Ryanair abgeschlossene Marketingvertrag vor allem Ryanair zugute komme und erst in zweiter Linie dem Fremdenver-

⁷ Vgl. Mitteilung der Kommission, Amtsblatt 2003 C 18/3, (34): „Ryanair verbindt zich ertoe om gedurende een periode van 15 jaar ten minste twee, en ten hoogste vier vliegtuigen, te stationeren in Charleroi. Deze vliegtuigen dienen aanwezig te zijn op de luchthaven tussen 23.00 uur ‚s avonds en 6.00 uur ‚s morgens, en dat gedurende ten minste 300 dagen per jaar. Ieder vliegtuig dient ten minste drie retourvluchten per dag vanuit Charleroi uit te voeren (in totaal dus zes vluchten)“.

⁸ Da es sich bei Air France um ein Staatsunternehmen handelt, müsste sich zur Prüfung der Wettbewerbsverzerrungen auf dem betrachteten Markt auch mit der Frage auseinandergesetzt werden, inwieweit staatliche Produktion von Gütern, die auch von Privaten angeboten werden können, eine Wettbewerbsbeeinträchtigung darstellt. Mit dieser sicher spannenden Frage setzt sich der vorliegende Beitrag jedoch nicht weiter auseinander. Es sei aber auf eine Parallele zum deutschen Krankenhausmarkt und hier auf die Untersuchung von KUCHINKE und SCHUBERT (2002).

⁹ Vgl. Chambre de Commerce et d'Industrie de Strasbourg et du Bas-Rhin, Communiqué, 26.08.2003. „La Chambre regrette que les circonstances actuelles contraignent la Compagnie RYANAIR à choisir un autre aéroport que celui de Strasbourg pour assurer la continuité de la desserte. [...] L'arrivée de RYANAIR a permis à l'Aéroport de mobiliser tous ses moyens, rendus disponibles par la crise du transport aérien, afin de retrouver une croissance positive de son trafic : avec + 4 % d'augmentation de ses passagers de janvier à juin 2003, Strasbourg est le seul Aéroport à réaliser une telle performance parmi les 10 grands aéroports français.“.

kehr in der Region Straßburg¹⁰. Aufgrund dieser Gerichtsentscheidung muss die Industrie- und Handelskammer die Zuwendungen an Ryanair einstellen. Das französische Gericht prüft derzeit, ob eine Wettbewerbsverzerrung vorliegt oder nicht.

2.3 Die Europäische Beihilfenkontrolle: Ziele und Entscheidungskriterien

Gemäß den Artikeln 81-89 EGV soll sich der Wettbewerb in den europäischen Mitgliedsstaaten frei von wettbewerbsbeschränkendem Verhalten und ohne staatliche Eingriffe entwickeln können. Das in diesen Artikeln geregelte europäische Wettbewerbsrecht hat zum Ziel, dem Bekenntnis der Mitgliedsstaaten zur (sozialen) Marktwirtschaft in der EG (Art. 2, 3 Abs. 1 lit. g EGV in Verbindung mit Art. 2 EU) Geltung zu verschaffen¹¹. Daraus folgt, dass staatliche Eingriffe einer Rechtfertigung bedürfen und dem Kriterium der Verhältnismäßigkeit genügen müssen. In welcher Situation liegt ein Beihilfetatbestand vor, der eventuell von der Europäischen Kommission zu untersagen ist? Damit von einer europarechtswidrigen Beihilfe gesprochen werden kann, muss der Tatbestand des Art. 87 Abs. 1 EGV erfüllt sein. Dieser erfordert die Überprüfung folgender Kriterien, wobei jede dieser Fragestellungen einzeln bejaht werden muss, ehe die Maßnahme für rechtswidrig im Sinne des Art. 87 I EGV erklärt werden kann:

- (1) Handelt es sich um eine staatliche Maßnahme die Unternehmen begünstigt?
- (2) Wird die staatliche Maßnahme direkt oder indirekt aus öffentlichen Mitteln finanziert?
- (3) Wird dem Unternehmen oder der Branche ein Vorteil ohne adäquate Gegenleistung gewährt?
- (4) Erfolgt die Vergabe der staatlichen Vorteilsgewährung selektiv?
- (5) Beeinträchtigt die Maßnahme den Handel zwischen den Mitgliedsstaaten und verfälscht die Maßnahme den Wettbewerb oder droht sie ihn zu verfälschen?

Diese fünf Kriterien gelten kumulativ, d.h. wenn eines der Kriterien nicht erfüllt ist, fällt die betrachtete Maßnahme nicht unter das grundsätzliche Beihilfeverbot¹². Üblicherweise geht man davon aus, dass das dritte der genannten Kriterien als erfüllt gelten kann, wenn eine Begünstigung festgestellt worden ist (erstes Kriterium). Da in der Literatur jedoch der Begünstigungstatbestand anhand einer nicht marktüblichen Gegenleistung erkannt wird, diskutieren wir das Kriterium der Marktüblichkeit, des Leistungstauschs unter dem separaten Punkt 3

¹⁰ Das Oberverwaltungsgericht der lothringischen Stadt Nancy wies am 18. September 2003 einen Antrag von Ryanair auf Fortzahlung der Subventionen der Straßburger Industrie- und Handelskammer zurück. Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. September 2003, S. 19.

¹¹ Vgl. KILLIAN (1996), OPPERMAN (1999: Rdnr. 1030).

¹² Selbst wenn es sich gemäß der genannten Kriterien um eine Beihilfe handelt, kann diese von der Europäischen Kommission gemäß Art. 87/2 und 3 genehmigt werden.

der Kriterienliste. Zunächst untersuchen wir die Vereinbarungen zwischen Ryanair und den Flughäfen Straßburg und Charleroi anhand der juristischen Norm des Artikels 87 Absatz 1 EG-Vertrag. Im Anschluss daran besprechen wir die Relevanz der an Ryanair und seine Vertragspartner gemachten Vorwürfe allgemein anhand ökonomischer Kriterien.

2.4 Die Zuwendungen an Ryanair im Licht des europäischen Wettbewerbsrechts

Schon die Beantwortung der ersten und zweiten Fragestellung ist alles andere als eindeutig. Zwar begünstigt die finanzielle Zuwendung ein privates Unternehmen (Ryanair), jedoch kann zumindest angezweifelt werden, ob sie auch aus öffentlichen Mitteln bestritten wird. Denn im konkreten Fall erfolgten die Zuwendungen nicht direkt von Seiten der öffentlichen Hand, sondern über die örtliche Industrie- und Handelskammer, die sich überwiegend aus Beiträgen örtlicher Unternehmen finanziert. Hier zeigt sich ein Problem der Anwendung des Artikels 87 I EGV. Es dürften in praxi der öffentlichen Hand immer Wege zur Verfügung stehen, die intendierte Vorteilsgewährung über Mittler so auszugestalten, dass der sichtbare Teil des Transfers aus privater Hand fließt¹³. Auch wenn schon hier große Probleme der Feststellung wettbewerbswidriger Beihilfen im Sinne des Europarechts zu erkennen sind, soll im Fortgang der Abhandlung dieses Problem als grundsätzlich lösbar angesehen werden, und das Augemerkt auf die Frage gelenkt werden, ob derartige finanzielle Zuwendungen überhaupt als wettbewerbschädigend einzustufen sind. Wir beschränken uns im Folgenden daher auf Diskussion und Beantwortung der unter den Punkten (3) und (4) aufgeworfenen Fragen, da davon ausgegangen werden kann, dass sich die unter (5) bemängelte Wettbewerbsbeeinträchtigung sich bei positiven Befunden in (3) und (4) ohnehin ergibt.

Auch aus ökonomischer Sicht sind finanzielle Zahlungen an Unternehmen durch staatliche Institutionen dann abzulehnen, wenn sie den Wettbewerb zwischen Unternehmen verzerren. Eine solche Wettbewerbsverzerrung, d.h. eine Begünstigung eines Unternehmens gegenüber seinen Wettbewerbern durch eine staatliche Maßnahme hat im hier diskutierten Fall das klageführende Unternehmen Brit Air bemängelt. Doch findet eine solche selektive Bevorzugung von Ryanair tatsächlich statt? Wenn ja, anhand welcher Kriterien lässt sich eine solche Bevorzugung zweifelsfrei erkennen? Ist aus der Beobachtung, dass ein Unternehmen Zuwendung der öffentlichen Hand erhält, zwingend abzuleiten, dass nur dieses und eben kein anderes Unternehmen in den Genuss der Sub-

¹³ So unterfallen nach der jüngeren Stardust-Rechtssprechung des EuGH Maßnahmen dann dem Beihilfeverbot, wenn sie klar als staatliche Aktivitäten erkennbar und mithin dem Staat zuzurechnen sind. Diese Zurechnung muss aus einem Komplex von Indizien abgeleitet werden, wie z.B. Eingliederung in die öffentliche Verwaltung und Intensität der behördlichen Aufsicht, die sich aus den Umständen des konkreten Falls ergeben. Hieraus ergeben sich diskretionäre Spielräume in der Interpretation und folglich erhebliche Rechtsunsicherheit für Beihilfeempfänger und Wettbewerber. Vgl. SOLTÈSZ (2003).

vention hätte gelangen können? In dem vorliegenden Fall erscheint dies aus verschiedenen Gründen mehr als zweifelhaft.

Zunächst lässt sich hier einwenden, dass es sich im Fall Ryanair/Straßburg nicht um eine klassische Subvention im Sinne der gängigen ökonomischen Subventionsdefinitionen handelt. Denn in der Wirtschaftstheorie werden Subventionen gemeinhin als Geldleistungen ohne direkte marktliche Gegenleistung definiert¹⁴. Für das konkrete Beispiel des Flughafens Straßburg hat sich Ryanair als Gegenleistung für die jährlich empfangenen 1,4 Millionen Euro an öffentlichen Mitteln verpflichtet, mindestens 370.000 Passagiere zwischen Straßburg und London zu befördern. Ebenso kann im Fall Ryanair/Charleroi eine klare Absprache bezüglich einer Gegenleistung Ryanairs festgestellt werden (vgl. FN 7). Aus Standortsicht lässt sich diese vertragliche Abmachung als Kauf einer Dienstleistung begreifen, welche das Infrastrukturbündel der Region aufwertet. Es handelt sich insofern keinesfalls um eine Geldleistung ohne marktliche Gegenleistung. Es kann bestenfalls in Zweifel gezogen werden, dass sich Leistung und Gegenleistung wertmäßig entsprechen¹⁵.

Ferner erscheint es so, als ob nur ein Unternehmen (Ryanair) in den Genuss der staatlichen Zuwendungen gekommen sei. Allerdings sind in dem vorliegenden Fall noch keine Belege dafür aufgetaucht, dass Ryanair exklusiv das Angebot seitens der Standorte erhalten hat und Wettbewerber in dem Beihilfevergabeprozess diskriminiert wurden. Dies erscheint auch wenig wahrscheinlich. Vielmehr ist zu vermuten, dass Ryanair im Sinne eines Schumpeterischen Unternehmers handelte und die Nachfrage und Zahlungsbereitschaft von einigen Kommunen in weniger dicht besiedelten Räumen als erstes Unternehmen der Branche erkannt hat. Dies heißt nicht, dass die Strategie Ryanairs nicht durch seine Mitwettbewerber (etwa Easyjet, Deutsche BA, Brit Air, etc.) imitiert werden konnte oder imitiert werden kann. Es kann bestenfalls gemutmaßt werden, dass sich Ryanair einen First-Mover-Vorteil erworben hat, der jetzt wie eine kleine Markteintrittsbarriere für die Konkurrenten wirkt. Faktisch hätte sicherlich Brit Air auch diese finanzielle Unterstützung erhalten können, da nicht so

¹⁴ „Subventionen sind staatliche Eigentumsverzichtete, Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen, die ohne Gegenleistung an Unternehmen vom Staat gewährt werden, weil sie bestimmte Kriterien erfüllen und durch die Subvention indirekt ein besonderer Beitrag der Unternehmen zu Zielen der Politik erwartet wird.“ WELFENS (1995:111); „Subventionen können demnach als diskriminierende, nichtmarktliche Leistungen des Staates definiert werden, die in Form von Geldzahlungen oder geldwerten Leistungen ohne marktliche Gegenleistung an die Unternehmen als Teil des privaten Sektors geleistet werden.“ GRÜNE (1997:10). Einen Überblick über verschiedene Subventionsdefinitionen gibt GUNDLACH (1965).

¹⁵ Allerdings sollte bedacht werden, dass die Frage, ob es sich um eine marktübliche Gegenleistung handelt, nicht ganz einfach zu beantworten ist. Aus ökonomischer Sicht kann in einer vertraglichen Austauschbeziehung – gleiche Verhandlungsstärke unterstellt – eine Gegenleistung nur dann geringer als marktüblich ausfallen, wenn ein Akteur beim Abschluss des Vertrages über Marktmacht verfügt.

fort einsichtig ist, weshalb ein französischer Standort eine irische Fluggesellschaft einer AirFrance-Tochter vorziehen sollte.

Gegen die These einer exklusiven Bevorzugung Ryanairs spricht nicht nur dessen ausländische Provenienz, sondern auch das natürliche Interesse rationaler Standorte, die gewünschte Dienstleistung zu möglichst geringen Kosten erstellen zu lassen. Sofern ein anderer Anbieter dieselbe Dienstleistung zu geringeren Kosten erstellen würde, ist nicht einzusehen, warum Ryanair den Zuschlag erhalten sollte. Dies gilt nicht nur, wenn die Gegenleistung wie in diesem Fall konkret erfass- und messbar ist, sondern auch für den Fall von Ansiedlungs- oder Bleibeprämien für Standortnachfrager, deren Gegenleistung in der Generierung quantitativ eher schwer zu ermittelnden technologischen Externalitäten besteht¹⁶. Aller Voraussicht nach ist eher ein natürlicher Wettbewerbsvorteil ursächlich dafür, dass sich Ryanair gegenüber anderen Mitbewerbern nicht nur bei diesem, sondern bei vielen Standorten als Anbieter der standortseitig ersehnten Flugnetzanbindung durchgesetzt hat. Dass Standorte tatsächlich abwägen, welcher Fluglinie sie günstige Konditionen offerieren und Wettbewerb um die Nachfrage von Bodendiensten durch Linienfluggesellschaften besteht, verdeutlicht auch folgende Äußerung der Geschäftsleitung des Flughafens Köln/Bonn: „Es laufen Gespräche mit Easyjet. [...] Verhandlungen mit Ryanair seien hingegen abgebrochen worden. Der irische Branchenführer sei „derartig preisaggressiv“, dass er auf Dauer alle anderen Wettbewerber verdrängen könnte. [...] Daran könnte Köln/Bonn kein Interesse haben.“¹⁷.

Legt man die Kriterien des europäischen Wettbewerbsrechts zugrunde, kann die Vereinbarung nicht als europarechtswidrige Beihilfe charakterisiert werden. Zwar gelangt vor allem die Fluglinie Ryanair in den Genuss der Vorteile, dennoch kann hieraus nicht zwingend abgeleitet werden, dass andere Fluglinien bei der Vergabe wettbewerbswidrig diskriminiert wurden.

3. Jurisdiktioneller Wettbewerb und kommunales Infrastrukturangebot

3.1 Einige Vorüberlegungen

Standorte sind Anbieter von Infrastrukturbündeln, über deren Zusammensetzung sie grundsätzlich selbst befinden können. Sie entscheiden beispielsweise, ob sie ein Gewerbegebiet erschließen, Kultureinrichtungen finanzieren oder ihre Verkehrsinfrastruktur ausbauen und offerieren dieses Bündel im Wettbewerb mit den Bündeln anderer Standorte. Dieses standortseitige Angebot begreifen standortsuchende Unternehmen als Produktionsfaktor, da es sich um Vorleistungen handelt, die mehr oder weniger direkt in den Produktionsprozess eingehen. Aus dieser mehr oder weniger direkten Begünstigung durch die

¹⁶ Vgl. zu dieser Überlegung STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2002).

¹⁷ Vgl. Handelsblatt vom 22.10.2003, S. 14.

spezifische ortsgebundene Infrastruktur von Unternehmen oder Branchen ergibt sich zwingend eine unterschiedliche Begünstigung verschiedener Unternehmen selbst. Die Unternehmen bewerten die Güterbündel der Standorte unterschiedlich und dies bestimmt die räumliche Allokation von Produktionsfaktoren. Naheliegenderweise werden die Kommunen diesen Allokationsprozess zu beeinflussen trachten, indem sie sich Infrastrukturbündel komponieren, die die Anzahl der Produktionsfaktoren vor Ort maximiert. Der Standortwettbewerb kann in diesem Sinne als ein Suchprozess nach dem Bündel interpretiert werden, welches Unternehmen nach Abwägung von Preis (Steuerpreis) und Qualität (unternehmensspezifischer Nutzen) aus allen konkurrierenden Bündeln auswählen.

3.2 Zum Kauf von Infrastrukturdienstleistungen

Die Zahlungen einiger Kommunen an die Fluggesellschaft Ryanair sind als ein Kauf von Infrastrukturdienstleistungen zu interpretieren, welcher das standortseitige Infrastrukturbündel aufwertet. Die Anbindung an das nationale bzw. internationale Flugverkehrsnetz führt zu einem Absinken der Transportkosten, was die Ansiedlung neuer Unternehmen positiv beeinflusst und der Abwanderung aus ländlichen Gebieten in urbane Räume entgegenwirkt¹⁸. Darüber hinaus erhöht eine Anbindung an das internationale Flugnetz die Produktivität im ländlichen Raum. So finden BERGMAN und SUN (1996) in einer empirischen Studie, dass in ländlichen Gebieten ein verbesserter Zugang zu Flugdienstleistungen die Arbeitsproduktivität steigert. Interessant in diesem Zusammenhang ist vor allem, dass eine einprozentige Verbesserung im Zugang zu einer regelmäßigen Flugverbindung die Arbeitsproduktivität um 0,123 Prozent im ländlichen Raum anhebt, während dessen eine einprozentige Verbesserung im Zugang zu einer Zugsanbindung die Produktivität negativ beeinflusst¹⁹. Als positiver Beitrag für die regionale Wirtschaftsentwicklung dürfte auch die Signalwirkung im Sinne eines Leuchtturmeffekts anzusehen sein, die von einer Flugverkehrsintegration via Regionalflughafen ausgeht. Auf diese Weise können Standorte potentiellen Standortnachfragern ein Qualitätssignal kommunizieren²⁰.

3.3 Zur Praxis des Einkaufs von Infrastrukturdienstleistungen

Sicherlich sind die für die jeweilige Region durch eine Anbindung an das nationale bzw. internationale Flugverkehrsnetz entstehenden Vorteile schwer zu

¹⁸ Vgl. zum Zusammenhang von Transportkosten und Abwanderung aus suburbanen Räumen HELPMAN (1998).

¹⁹ Vgl. BERGMAN UND SUN (1996:26): "Relative access to nearby scheduled air service helps promote labor productivity (0,123% productivity bonus per 1% increase in access to scheduled air service) in rural manufacturing, while similar access to rail service *penalizes* productivity -0,116% per 1% increase in access to daily rail service." (Hervorhebungen im Original).

²⁰ Vgl. hierzu STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2003).

messen²¹. Diesem Problem begegnen die Kommunen aber teilweise dadurch, dass sie die Verträge mit Fluggesellschaften in unserem Beispiel Ryanair zeitlich befristen. Erst wenn die hiermit erhofften positiven Effekte für die Standorte tatsächlich eintreten, werden sie die geschlossenen Verträge zeitlich zu verlängern trachten. Insbesondere vor dem Hintergrund, dass die günstigen Flughafenengebühren in den meisten Fällen aus dem Budget der jeweiligen Kommunen bestritten werden, fiskalische Äquivalenz weitgehend vorhanden scheint, ist nicht einzusehen, weshalb die Standorte für die gebotene Leistung langfristig mehr zahlen als es dem tatsächlichen Wert der Gegenleistung entspricht. Unserer Ansicht nach handelt es sich um den Einkauf einer Infrastrukturdienstleistung, die mit positiven Externalitäten für die betreffende Region verbunden ist. Die positiven Nutzenwirkungen einer Flugaanbindung über so genannte Billigflieger verteilen sich vermutlich breit auf die anonyme Masse der Standortbevölkerung, so dass die tatsächlichen Zahlungsbereitschaften nicht ohne weiteres in den marktüblichen Preisen zum Ausdruck kommen. Die Absenkung des marktüblichen Preises kann man mithin auch als eine Internalisierung externer Effekte begreifen²². Denn Profiteure einer Flugaanbindung können auch Personen sein, die selbst keine Direktflugverbindungen konsumieren. Die Zahlungsbereitschaften dieser Personen können von klubähnlichen Organisationen gebündelt und an den Anbieter von Direktflugverbindungen weitergeleitet werden. Auch wenn in den konkreten Fällen die Flughäfen die Erbringer der sichtbaren Zuwendungen an Ryanair sind, werden diese ihre Leistungen im beobachteten Umfang nur dann verbilligen, wenn Steuerzahler, Parafisken (z.B. im Fall Ryanair/Straßburg die örtliche Industrie- und Handelskammer) oder nichtstaatliche Interessengemeinschaften auf regionaler Ebene für den Differenzbetrag aufkommen.

Sicherlich könnte der Einschätzung, dass es sich bei den Zahlungen an die Fluglinie Ryanair um widerrechtliche Beihilfen handelt, entgegengewirkt werden, wenn der Vergabeprozess transparenter gestaltet würde. So ist beispielsweise zu erwägen, ob die Kommunen den Einkauf der gewünschten Anbindung an das nationale bzw. internationale Flugnetz nicht besser über eine öffentliche Ausschreibung vergeben sollten. Bei einer solchen Vergabe würde sich ein Marktpreis ergeben und die Frage, ob die Gegenleistung geringer als marktüblich sei, beantwortete sich selbstredend mit nein. Eine dem Transparenzkriterium Rechnung tragende Vergabepraxis öffentlicher Leistungen hat auch der

²¹ Die Messung der Zahlungsbereitschaft ist bei Gütern mit öffentlichem Charakter mit einigen Problemen verbunden. Vgl. zu Möglichkeiten der Messung der Zahlungsbereitschaft für öffentliche Güter POMMERHNE. (1987):.

²² Auf die Wohlfahrtswirkungen einer solchen Internalisierung hat bereits PIGOU hingewiesen: „In general industrialists are interested, not in the social, but only in the private, net product of their operations. [...] When there is a divergence between these two sorts of marginal net products, self interest will not, therefore, tend to make the national dividend a maximum; and, consequently, certain specific acts of interference with normal economic processes may be expected, not to diminish, but to increase the dividend.“ PIGOU (1929:174).

EuGH in seiner jüngeren Rechtsprechung gefordert²³. Gerade für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, fordert der EuGH, die Zuschüsse der öffentlichen Hand zur Erbringung von Verkehrsdiensten auf transparente und objektive Weise zu bemessen²⁴. Als gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, welche das kommunale Infrastrukturangebot aufwerten, sieht der EuGH auch Verkehrsdienste an. Als solche lassen sich selbstredend auch Direktflugverbindungen auffassen. Die Forderung einer öffentlichen Ausschreibung sollte jedoch nicht dazu führen, die bisherigen Leistungen an Ryanair als rechtswidrig zu verurteilen, da es einem Innovator nicht zuzumuten ist, bereits zum Zeitpunkt der Innovation potentielle Wettbewerbsbeeinträchtigungen vorherzusehen und unschädlich zu machen. So ist es absurd von Ryanair zu fordern, sie hätte beim erstmaligen erkennen der Zahlungsbereitschaft öffentlicher Hände für Direktflugverbindungen an ihre Wettbewerber denken und ihre Geschäftsidee samt den verbunden Gewinnaussichten diesen im Wege formaler öffentlicher Ausschreibungen offen zu legen. Dieses Argument, die Innovationsrente Ryanairs zu akzeptieren gilt selbstredend nur für die bisherigen Zuwendungen. Mit der Offenbarwerdung des Ryanairschen Geschäftsmodell und der zunehmenden Sensibilität für die wettbewerblichen Implikationen verliert diese Apologie an Überzeugungskraft. Es ist ein Problem der Standorte, nicht des Zuwendungsempfängers, wenn die Zuwendungen aufgrund intransparenter Vergabepraktiken in Konflikt mit den europäischen Wettbewerbsregeln geraten. Ein transparenzförderndes Ausschreibungsverfahren mit Definition der zu erbringenden Dienstleistung könnte vor allem für die Standorte zu einer Reduktion des (Subventions-)Preises führen, da mehrere Discount-Carrier um die öffentliche Zuwendung konkurrieren würden.

4. Resümee

Die Prüfung der finanziellen Beihilfen einiger Kommunen für die Fluggesellschaft Ryanair anhand der Kriterien des Art. 87 Abs. I EGV ergibt, dass diese nicht als wettbewerbswidrig einzustufen sind. Eine Wettbewerbsverzerrung kann unserer Ansicht nach nicht festgestellt werden²⁵. Selbst wenn europaweit nur die Fluggesellschaft Ryanair in den Genuss dieser finanziellen Beihilfen kommt, kann hieraus nicht zwingend abgeleitet werden, dass diese Zuwendungen selektiv erfolgten. Es ist eher zu vermuten, dass in einem impliziten Wettbewerb sich die Fluglinie Ryanair durchgesetzt hat, da sie den Kommunen für ihre finanziellen Zuwendungen die beste Gegenleistung bot und die Zahlungs- oder Rabattbereitschaft von Kommunen als Pionierunternehmer erkannt hat. An den Zuwendungen zugunsten der Low-cost Airline Ryanair sind weni-

²³ Vgl. EuGH, Urteil vom 24.7.2003, C-280/00 - Altmark Trans GmbH, in: *Wirtschaft und Wettbewerb* 9/2003, S. 993-1004.

²⁴ Vgl. ebenda, S. 993.

²⁵ Eine andere Ansicht vertritt SOLTÈSZ (2003:1039): „Die über die Flughäfen gewährten Beihilfen verzerren den Wettbewerb zulasten derjenigen Konkurrenten die nicht von vergleichbar günstigen Konditionen profitieren können.“

ger die Zahlungen bzw. Leistungen an sich zu bemängeln, sondern vielmehr die Intransparenz der gesamten Vergabep Praxis durch den Verzicht der Standorte auf eine öffentliche Ausschreibung.

Literaturverzeichnis

- BERGMAN, EDWARD M. und SUN, DAOSHAN (1996): Infrastructure and Manufacturing Productivity: Regional Accessibility and Development Level Effects, in: Infrastructure and the complexity of economic development, hrsg. von Batten und Karlson, Berlin.
- 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.
- HELPMAN, E. (1998): The size of regions, in: Topics in Public Economics, theoretical and applied analysis, hrsg. von David Pines, Efraim Sadka und Itznak Zilcha, Cambridge, S. 33-54.
- KILIAN, WOLFGANG (1996), Europäisches Wettbewerbsrecht, München.
- KUCHINKE, BJÖRN und SCHUBERT, JENS (2002): Beihilfen und Krankenhäuser, in: Wirtschaft und Wettbewerb, Nr. 7/8, S. 710-19.
- OPPERMANN, THOMAS (1999), Europarecht, 2. Aufl., München.
- PIGOU, ARTHUR C. (1929): The Economics of Welfare, London.
- POMMEREHNE, WERNER W. (1987): Präferenzen für öffentliche Güter: Ansätze zu ihrer Erfassung, Tübingen.
- SCHUMPETER, JOSEPH A. (1940): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 7. Aufl. Tübingen.
- SOLTÉSZ, ULRICH (2003): „Billigflieger“ im Konflikt mit dem Gemeinschaftsrecht?, in: Wirtschaft und Wettbewerb 10/2003, S. 1034-39.
- STEINRÜCKEN, TORSTEN und JAENICHEN, SEBASTIAN (2002): Wofür bezahlen Standorte? Subventionswirkungen im Wettbewerb der Regionen, in: List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, Band 28, Heft 4, S. 313-326.

STEINRÜCKEN, TORSTEN und JAENICHEN, SEBASTIAN (2003): Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 3, S. 399-419.

WELFENS, PAUL J. J. (1995): Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Heidelberg.

II. Kommunale Instrumente des Standortmarketing – ein Vergleich aus finanzwirtschaftlicher Sicht

Torsten Steinrücken und Sebastian Jaenichen

1. Vorbemerkungen

Wettbewerb ist nicht nur eine zentrale Eigenschaft des privaten, sondern auch des öffentlichen Wirtschaftssektors. Durch Globalisierungstendenzen stehen Kommunen, Regionen und Staaten miteinander im Wettbewerb um verschiedene Engpassressourcen. So konkurrieren Standorte beispielsweise um hochqualifiziertes Humankapital, um mobiles Anlagekapital oder um Unternehmensansiedlungen. Allgemein kann dieser Standortwettbewerb als Konkurrenz der immobilen Faktoren einer Region um mobile Faktoren charakterisiert werden¹. Immobiler Faktoren (Kommunen, Städte, Regionen) offerieren Bündel verschiedenster Leistungen (Arbeitskräfte, Immobilien, Rechtssicherheit, Gewerbeflächen, Verkehrsanbindung, etc.) und verlangen hierfür unterschiedliche Steuerpreise. Mobile Faktoren wählen aus den verschiedenen Standorten jenen aus, der ihren Nutzen maximiert.

Angesichts eines - durch Globalisierungstendenzen - stetig wachsenden Angebots an möglichen Investitionsstandorten und komplexer werdenden Anforderungen an das Leistungsangebot der Standorte ist von einer zunehmenden Wichtigkeit von Informationen im Standortwahlprozess auszugehen. Gerade auf geografisch extendierten Standortmärkten, die einen lokalen oder regionalen Bezugsrahmen überschreiten, ist zusätzlicher Informationsbedarf von Investoren regelmäßig zu erwarten. Um sich im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen hervorzutun, nutzen deshalb nicht nur Länder, sondern auch Kommunen und Städte verstärkt Instrumente des Standortmarketings. Ziel dieser Aktivitäten ist es, Investoren auf die betreffende Region aufmerksam zu machen und Informationen über den Standort zu vermitteln.

2. Informationsbedarf und Standortwahl

Ansiedlungswillige Unternehmen sind auf der Suche nach Signalen, die ihnen verlässliche Auskunft über die von der Kommune angebotene Standortqualität liefern. Diese Herausforderung haben zahlreiche Kommunen erkannt. Sie tätigen mit eigenen Haushaltsmitteln informationspolitische Maßnahmen, die dem Ziel dienen, Unternehmen von der Qualität des eigenen Standortes zu überzeugen und zur Ansiedlung zu bewegen. Über die Anwerbung von Unternehmen

¹ Vgl. APOLTE (1999:3).

können die Kommunen übergeordnete Ziele wie die Steigerung des Steueraufkommens oder die Bereitstellung von Arbeitsplätzen erreichen.

Es wird im Fortgang der Abhandlung noch deutlich werden, dass Signalstrategien selbst dann ein sinnvolles Instrument des Kommunalmarketing sind, wenn die Kommunen ihre Standortqualität nicht besser kennen als Investoren. Aber selbst wenn man bezweifelt, dass der Einfluss eines öffentlich bereitgestellten Dienstleistungs Bündels auf die Produktivität eines Unternehmens von den Anbietern dieses Bündels (Kommunen) besser beurteilt werden kann, als von den Nachfragern (Investoren), könnte dennoch ein Bedarf an Signalinstrumenten des kommunalen Marketings bestehen. Schließlich ist es sehr wahrscheinlich, dass selbst wenn die gegenwärtige Qualität eines Standorts von allen Teilnehmern des Standortmarktes gleichermaßen beobachtet werden kann, die Anbieter (Kommunen) Wissensvorsprünge hinsichtlich zukünftiger Qualität ihres Standortes haben. Beispielsweise könnten sie die Wahrscheinlichkeit der Durchsetzung eines geplanten Infrastrukturprojektes besser abschätzen. Auch könnten sie Trends in der (lokalen) öffentlichen Meinung über die soziale Wünschbarkeit einer Ansiedlung und daher die Wahrscheinlichkeit zukünftiger Konflikte eher erkennen. Signalstrategien sind daher auch ein Instrument zur Selbstverpflichtung (commitment) eine unternehmensfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

In der Sichtweise der traditionellen finanzwissenschaftlichen Theorie wird sich jene Kommune als Unternehmensstandort durchsetzen, welche das aus Unternehmenssicht wohlfeilste Bündel an Dienstleistungen bereitstellt. Für die Ansiedlungsentscheidung eines Unternehmens spielen dabei nicht – wie oft unterstellt – nur die Steuern und Abgaben (der Preis des Standortes) am jeweiligen Ort eine Rolle, sondern auch die bereitgestellten Dienstleistungen, wie z. B. die Infrastruktur (Standortqualität). Der beschriebene Wettbewerb zwischen den Standorten um Unternehmensansiedlungen ist mithin ein Wettbewerb, bei dem verschiedene Güterbündel zu unterschiedlichen (Steuer-)preisen angeboten werden, also ein Wettbewerb mit zumindest zwei Wettbewerbsparametern. Bei einem solchen Wettbewerb muss sich – entgegen den Befürchtungen von SINN (2002)² – nicht zwangsläufig jener Standort mit dem niedrigsten Steuerpreis bzw. den niedrigsten Umweltvorschriften durchsetzen. Vielmehr zahlen Besitzer mobiler Produktionsfaktoren unter Umständen dann einen fairen Steuerpreis, wenn sie über Umfang und Qualität der Gegenleistung Gewissheit erlangt haben.

Auf einem perfekten, neoklassischen Punktmarkt, auf dem sowohl die Anbieter als auch die Nachfrager vollkommen über den Preis und die Qualität des jeweils gehandelten Gutes informiert sind, spielt die Reputation des jeweiligen

² „Die Eigentümer immobilier Faktoren und zu ihnen werden gerade auch sehr viel Anbieter einfacher Arbeit, Kranke und Schwache gehören, erhalten kein Geld von den reichen Kapitalbesitzern im Systemwettbewerb. Das ist kein Race to Bottom, sondern in einem gewissen Sinne sogar ein Race below the Bottom.“ SINN (2002:402).

Anbieters bzw. Nachfragers keine Rolle. In einer Welt vollkommen informierter Akteure besteht keinerlei Bedarf an Signalen, da die Nachfrager ohnehin über die angebotenen Qualitäten und deren Preise Kenntnis besitzen. Verlässt man jedoch diese unrealistische Modellwelt mit perfekter Information der handelnden Akteure, so ändert sich diese Situation. NELSON (1970)³ und AKERLOF (1970)⁴ haben für Produktmärkte gezeigt, dass Situationen möglich sind, in denen Nachfrager die feilgebotenen Produktqualitäten nur unzureichend beurteilen können und hierdurch die marktliche Allokation behindert werden kann bzw. ganz unterbleibt.

Doch nicht nur auf Produktmärkten können Nachfrager nach Gütern und Dienstleistungen Schwierigkeiten haben, die angebotene Qualität zu beurteilen. Auch ansiedlungswillige Unternehmen besitzen oft nur unzureichende Kenntnis über die angebotenen Qualitäten (Dienstleistungsbündel) der Standorte. Gerade vor dem Hintergrund, dass die Dienstleistungsangebote der Kommunen heterogener Natur sind, erschwert sich der Vergleich zwischen den einzelnen Dienstleistungsbündeln. Weil diese Dienstleistungsbündel weitestgehend den Charakter eines „take it or leave it“-Angebotes annehmen und eine Entbündelung für die Standortnachfrager wenig praktikabel ist, erhöht sich die Komplexität des Entscheidungsproblems. Wiewohl gerade bei längerfristigen Investitionsentscheidungen die Informationssuche der Investoren weitaus stärker als bei Kaufentscheidungen auf Produktmärkten ausgeprägt ist, darf vermutet werden, dass auch gründlich planende Investoren die tatsächliche Standortqualität oft nur unzureichend beurteilen können⁵.

3. Instrumente des Standortmarketings

Da zahlreiche Kommunen über knappe Budgets verfügen, gewinnt die Auswahl geeigneter Instrumente des Standortmarketings zunehmend an Bedeutung. So, wie sich Unternehmen ein ganzer Zoo an Möglichkeiten bietet, den Nachfragern zu signalisieren, dass sie ausschließlich hochqualitative Ware verkaufen⁶, können auch Standorte und Kommunen verschiedenste Wege zur Aussendung von Qualitätssignalen beschreiten. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass der Standortwettbewerb Kommunen verstärkt dazu veranlasst, aus der Privatwirtschaft bekannte Marketinginstrumente auch im Wett-

³ NELSON (1970).

⁴ AKERLOF (1970).

⁵ Vgl. zu Einflussgrößen und Investitionsmotiven bei der interregionalen Standortwahl der Industrie in Deutschland PIEPER (1994). Wie PIEPER (1994:143) durch Unternehmensbefragungen feststellt, kommt in der Standortsuchphase eigenen Recherchen als Informationsquelle die umfänglichste Bedeutung zu. Danach werden Geschäftskontakte/ Bekannte als zweitwichtigste Informationsquelle genannt und auf Rang drei rangiert die Ansiedlungswerbung der Kommune.

⁶ Vgl. für die Darstellung verschiedener Möglichkeiten der Unternehmen, Nachfrager von der angebotenen Qualität der Produkte zu überzeugen u. a. AKERLOF (1970) und KLEIN und LEFFLER (1981).

bewerbsprozess um Unternehmensansiedlungen einzusetzen. Deshalb erscheint es interessant, die von Produktmärkten her bekannten absatzpolitischen Mittel mit Instrumenten des Standortmarketings zu vergleichen. Im Folgenden betrachten wir drei Möglichkeiten näher, wie Kommunen potentiellen Investoren Informationen und Qualitätssignale senden können: (1) Ansiedlungsprämien⁷, (2) Standortwerbung und (3) kommunale Leuchtturmpolitik. Die angesprochenen Instrumente weisen bestimmte Vor- und Nachteile auf, die im Folgenden aus finanzwissenschaftlicher bzw. wohlfahrtsökonomischer Sicht genauer diskutiert werden.

3.1 Ansiedlungsprämien

Einige Kommunen offerieren ansiedlungswilligen Unternehmen Ansiedlungsprämien, damit sich diese an ihrem Standort niederlassen. Diese Förderung kann beispielsweise durch direkte Subventionen, die verbilligte Bereitstellung von Gewerbeflächen oder durch Steuernachlässe für eine bestimmte Zeit erfolgen. Den Unternehmen werden mithin finanzielle Anreize geboten, damit sie sich in der betreffenden Region niederlassen. Diese Ansiedlungsprämien haben zwar den Charakter eines Geschenks an das Unternehmen, müssen sich aber langfristig für die Kommune auszahlen. Intuitiv scheinen derartige Maßnahmen Parallelen zu Einführungsrabatten auf Produktmärkten zu zeigen⁸. Gerade für unbekannte und in ihrer Qualität schwer einschätzbare Produkte (sogenannte Erfahrungsgüter) greifen Unternehmen häufig zu diesem Instrument.

Die Wirkungsweise von Ansiedlungsprämien sei zunächst am Beispiel von Einführungsrabatten auf Produktmärkten illustriert. Ziel solcher Maßnahmen ist es, durch temporäre Preissenkungen Kunden zum Kauf der Ware zu bewegen. Dabei reduzieren Unternehmen den Preis für ihr Produkt zum Teil bis auf die Höhe der reinen Produktionskosten oder darunter und verzichten - zumindest kurzfristig - auf die Realisierung eines Gewinns bzw. akzeptieren einen temporären Verlust. Das Kalkül der Anbieter bei einer solchen Strategie ist allerdings mittel- bis langfristig. Die Anbieter sehen von kurzfristigen Gewinnen ab, hoffen aber gleichzeitig darauf, dass langfristig die gewonnenen Kunden von der Qualität des erworbenen Produktes überzeugt werden können. Wenn die Kunden die Qualität des Produktes erkennen, werden sie nicht nur einmal, sondern wiederholt das Produkt des jeweiligen Herstellers auswählen. Weist also das Produkt tatsächlich die versprochene Qualität auf und tätigen die Kunden Wiederholungskäufe, dann kann ein Anbieter durch den Verzicht auf kurzfristigen Gewinn, mittel- bis langfristig höhere Gewinne realisieren. Eine solche

⁷ Unter Ansiedlungsprämien subsumieren wir neben direkten Zahlungen (grants), auch Steuererleichterungen (tax holidays) oder eine unternehmensspezifische Dienstleistung, die einem geförderten Unternehmen einen geldwerten Vorteil stiftet. Wir wollen immer dann von Ansiedlungsprämien sprechen, wenn eine kommunale Maßnahme den effektiven Steuerpreis anfänglich senkt und nicht als dauerhafte Steuererleichterung angesehen werden kann.

⁸ Für eine detailliertere Analyse vgl. STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2003).

Strategie funktioniert allerdings nur bei Anbietern hochqualitativer Ware. Ein Anbieter niedrigqualitativer Ware, der eine ähnliche Strategie verfolgt, kann zwar auch seine Ware in der ersten Periode günstiger offerieren, allerdings werden die Kunden keine Wiederholungskäufe tätigen, da sie beim Gebrauch des Gutes erkennen, dass der betreffende Anbieter niedrigqualitative Ware produziert. Für einen solchen Anbieter ist demnach eine Preisstrategie mit Einführungsrabatten nicht attraktiv. Unter bestimmten Bedingungen⁹ stellt sich ein Trenngleichgewicht ein, was bedeutet, dass Anbieter hochqualitativer Ware eine andere (Preis)Strategie verfolgen, als Anbieter niedriger Qualität.

In Analogie zu diesen Überlegungen kann auch die Wirkungsweise von kommunalen Ansiedlungsprämien verstanden werden. Für jene Standorte, die ansiedlungswilligen Unternehmen ein attraktives Leistungsbündel offerieren können, ist die Zahlung von Ansiedlungsprämien ein interessantes Instrument. Durch die Zahlung von Ansiedlungsprämien können Kommunen potentiellen Investoren glaubhaft signalisieren, dass sie Interesse an einem längerfristigen Engagement haben und von sich aus alles unternehmen werden, um die Qualität des kommunalen Leistungsangebots zu verbessern. Denn wenn sie ihr Leistungsangebot einschränken würden, besteht die Gefahr der Abwanderung des Unternehmens und damit die Unmöglichkeit der Refinanzierung der Ansiedlungsprämie aus den (Gewerbe)Steuerzahlungen des Unternehmens. Kommunen, die keine guten Standortbedingungen offerieren können oder ihr Leistungsangebot zukünftig einschränken wollen, werden hingegen von der Zahlung von Ansiedlungsprämien absehen, da die Gefahr des Unternehmenswegzugs die Refinanzierungsmöglichkeit in Frage stellt.

Die Inaussichtstellung von Ansiedlungsprämien kann von den ansiedlungswilligen Unternehmen mithin als ein Qualitätssignal und als eine Verpflichtung zur Erhaltung einer hohen Qualität des kommunalen Leistungsbündels verstanden werden¹⁰. Sowohl zur Selbstoffenbarung von Standortqualität als auch zur Selbstverpflichtung können Ansiedlungsprämien nur beitragen, wenn für die niedergelassenen Unternehmen eine Sanktionsmöglichkeit im Falle der Fehlinformation oder der Nichteinhaltung von Qualitätszusagen besteht. Dieses Sanktionsinstrument ist den Unternehmen dann gegeben, wenn sie mit Wegzug vom Niedrigqualitätsstandort drohen können. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass solche Ansiedlungsprämien finanzielle Vorteile für die neu siedelnden Unternehmen generieren. Da schon ansässige Unternehmen der selben Branche solche staatliche Zuwendungen nicht erhalten, können von der Vergabe wettbewerbschädigende Wirkungen ausgehen. Es sollte deshalb darauf geachtet werden, dass solche Ansiedlungsprämien vor allem an überregional tätige Unternehmen vergeben werden, die nicht zu heimischen Betrieben in Konkurrenz stehen.

⁹ Vgl. für eine allgemeine Darstellung der Bedingungen für das Zustandekommen eines Trenngleichgewichts HOLLER und ILLING (2003).

¹⁰ Vgl. hierzu auch BOND und SAMUELSON (1986).

3.2 Standortwerbung

Auch durch Werbung können Entscheidungen der Nachfrager beeinflusst und Qualitätssignale gesendet werden. Bereits STIGLER (1961)¹¹ und TELSER (1964)¹² wiesen auf die informierende Rolle von Werbung zur Überwindung von Informationsasymmetrien zwischen den Marktparteien hin. Neben dieser Werbung, die direkt über das Produkt selbst und dessen Eigenschaften informiert, ist ein Teil der ausgestrahlten Werbung „nichtinformativ“. In diesen Werbekampagnen ist wenig oder gar keine Information über das betreffende Produkt enthalten¹³. MILGROM/ ROBERTS (1986)¹⁴ und NELSON (1974)¹⁵ zeigen jedoch, dass auch durch uninformativ Werbung Signale gesendet werden, die den Nachfragern Rückschlüsse auf die Produktqualität ermöglichen.

In der Realität lassen sich nicht nur auf Produktmärkten derartige „uninformative“ Werbekampagnen beobachten, sondern auch Standorte bzw. Kommunen betreiben Werbung, die eigentlich keine direkten Informationen über das angebotene Dienstleistungsbündel des jeweiligen Standortes vermittelt. Werbekampagnen von *Städten* wie „Leipzig kommt“, „Chemnitz - Stadt mit Köpfchen“, *Regionen* „Oberfranken - Bayern ohne Kompromisse“, „Ostwestfalen-Lippe - Im Schnittpunkt Deutschlands“ oder auch von *Bundesländern* „Wir können alles - außer Hochdeutsch - Baden-Württemberg“¹⁶, „Sachsen macht kleine Anzeigen, damit mehr Geld für Investoren bleibt“, „Denkfabrik Thüringen“ informieren über die Kommune oder Region selbst recht wenig. Solche Kampagnen sollen ansiedlungswilligen Unternehmen lediglich auf den Standort aufmerksam machen und auf diese Weise Unternehmensansiedlungen induzieren. Die Wirkungsweise dieser Kampagnen ist uninformativer Werbung auf Produktmärkten sehr ähnlich. Kommunen wenden für Werbekampagnen viel Geld auf, da sie hierdurch signalisieren können, dass der Investitionsstandort hohe Qualität aufweist.

Durch solche auffälligen und zum Teil verschwenderischen Ausgaben werden Signale gesendet, die die Nachfrager überzeugen können, dass die werbende Kommune ein Anbieter hoher Standortqualität ist. Obwohl diese Ausgaben keine direkten Informationen über die Produktqualität beinhalten, kann ein

¹¹ STIGLER (1961).

¹² TELSER (1964).

¹³ Als ein besonders augenfälliges Beispiel für uninformativ Werbung auf Produktmärkten kann die Zigarettenwerbung der Firma Reemtsma im Weltraum „West in Space“ angesehen werden, die keinerlei Informationen über das Tabakprodukt an sich bereitstellt.

¹⁴ MILGROM und ROBERTS (1986).

¹⁵ NELSON (1970).

¹⁶ Die Resonanz der baden-württembergischen Imagekampagne rief einen sprunghaften Anstieg der unverbindlichen Firmenanfragen und einer gestiegenen Zahl an Zugriffen auf die Internetpräsentation des Landes hervor. Vgl. RIEGER (2000). Wie RIEGER weiter ausführt, habe Baden-Württemberg als erstes Bundesland das Fernsehen als Medium für seine Standortkampagne gewählt, wobei ein Spot über 10.000 Mark kostete.

solches Signal die Nachfrager unter bestimmten Umständen überzeugen¹⁷. Entsprechend der obigen Darstellung greift bei den Unternehmen folgende Überlegung: Da nur bei Standorten mit hochqualitativen Dienstleistungsbündeln die Unternehmen längerfristig am Ort verbleiben, lohnen sich solch hohen finanziellen Aufwendungen für teure Werbekampagnen und der Aufbau von Reputation nur für jene Standorte, die auch hochqualitative Dienstleistungsbündel anbieten. Denn zukünftige Vorteile durch Steuerzahlungen der Unternehmen und die vollständige Refinanzierung der Werbeausgaben sind nur für Standorte realisierbar, die hohe Qualität anbieten und bei denen die Unternehmen längerfristig am Ort verbleiben.

Ein Vorteil von Standortwerbekampagnen gegenüber Ansiedlungsprämien liegt in der Nichtbeeinflussung des Wettbewerbs zwischen den Unternehmen. Da alle am Ort ansässigen Unternehmen vom Imagezuwachs profitieren, tritt keine Wettbewerbsverzerrung zwischen ansässigen und neu hinzukommenden Unternehmen auf. Kommunale Imagekampagnen haben den Charakter eines öffentlichen Gutes. Die Wettbewerbsposition aller kommunalen Unternehmen wird durch den Imagegewinn der aus der Standortwerbung verbessert. Ein Nachteil kommunaler Standortwerbung besteht aber darin, dass sie ansiedlungswilligen Unternehmen nur mittelbar zugute kommt. Der Nettonutzen für Investoren liegt bei Ansiedlungsprämien höher, da die Standortleistungen beim Unternehmen unmittelbar budgetwirksam werden. Die Produktionskosten der Werbung (nicht das öffentliche Budget für Standortwerbung) müssen zumindest hinsichtlich ihrer Primärwirkung als Wohlfahrtsverlust angesehen werden, da es sich bei diesem Aufwand nicht um eine umverteilende, sondern um eine ressourcenverzehrende Maßnahme handelt.

3.3 Leuchtturmpolitik und Prestigeprojekte

Als eine Kopplung von Ansiedlungsprämie und Standortwerbung lässt sich die von einigen Regionen betriebene Leuchtturmpolitik verstehen. Unter Leuchtturmpolitik werden im Folgenden die Anstrengungen von Gebietskörperschaften verstanden, Unternehmen mit einem weithin bekannten Markennamen und damit einhergehend hoher Leuchtkraft (d. h. hoher reputationaler Außenwirkung bzw. hohen Prestiges) in der jeweiligen Kommune anzusiedeln. Mit Leuchtkraft ist dabei die Fähigkeit eines Unternehmens gemeint, kraft seiner eigenen Reputation positiv auf das Standortimage zu wirken. Leuchtturmpolitik ist eine in der Realität beobachtbare Strategie, um im Standortwettbewerb mit anderen Kommunen Vorteile zu erlangen. So informieren KOTLER, HAIDER und RAIN (1994)¹⁸ darüber, dass mehrere amerikanische Kommunen in den Jah-

¹⁷ MILGROM und ROBERTS (1986:797) schreiben: "These ads carry little or no direct information other than that the product in question exists. But if that message 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."

¹⁸ KOTLER, HAIDER und REIN (1994:292f).

ren zwischen 1970 und 1990 die Strategie verfolgten, gezielt Firmensitze der Fortune-500-Unternehmen anzuwerben, mit dem Ziel das Image ihrer jeweiligen Kommune zu verbessern. Auch in der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Praxis in Deutschland sind solche Handlungsweisen erkennbar. DICKMANN (2002)¹⁹ schreibt: „Mit seiner „Leuchtturmpolitik“ setzte Biedenkopf auf eine gezielte Förderung von Wachstumszentren, anstatt das Geld mit der Gießkanne zu verteilen. So wuchs rund um die „Leuchttürme“ AMD und Infineon aus den Wurzeln des DDR-Zentrums für Mikroelektronik in Dresden das „Silicon Saxony“ heran.“

Einen Teil der Reputation von bekannten Unternehmen können sich die Kommunen nutzbar machen, indem sie Leuchtturmpolitik betreiben, d.h. sie leasen einen reputationsbehafeten Markennamen eines Unternehmens und nutzen dessen Ausstrahlungswirkung zur Aussendung eines Qualitätssignals. Die Ansiedlung von Unternehmen mit Leuchtkraft lässt sich als eine implizite Franchisebeziehung interpretieren. Renommierte Unternehmen treten als „Franchisegeber“ und die Standorte als „Franchisenehmer“ auf. Die Ansiedlung von bestimmten Unternehmen, z.B. BMW in Leipzig, verbindet sich mit einem Imagegewinn für den jeweiligen Standort und kann von anderen ansiedlungswilligen Unternehmen als Qualitätssignal angesehen werden. In diesem Zusammenhang ist folgendes Ergebnis einer empirischen Studie von PIEPER (1994)²⁰ bezüglich der Standortwahl von Unternehmen hervorzuheben: „Die relativ häufige Nennung des Standortimages als sehr wichtiger oder ausschlaggebender Standortwahlfaktor dürfte auf immer wichtiger werdende unternehmerische Corporate-Identity und Corporate-Image-Strategien zurückzuführen sein, in denen größter Wert auf übereinstimmende Darstellungen des Produktangebots und des unternehmerischen Erscheinungsbildes gelegt wird [...], was Auswirkungen auf die Standortwahl insofern haben kann, als sich die Suche bereits im Vorfeld auf Standorte und Regionen beschränkt, deren Image sich positiv auf das Unternehmen und seine Produkte auswirken soll (sog. Herkunftsgoodwill [...]).“

Wenn, wie das Zitat zeigt, Image ein bedeutsamer Standortwahlfaktor ist, dann ist aus Standortsicht der Aufbau und die Pflege eines solchen Images von strategischem Belang²¹. Eine Eigenschaft der Leuchtturmpolitik besteht unserer Ansicht nach gerade darin, dass sie das Image eines Unternehmens für den Standort nutzbar macht, d.h. es erfolgt ein Imagetransfer vom Unternehmen auf den Standort. Die Standorte leasen die Reputation und die Leuchtkraft eines Unternehmens für mehrere Perioden, zahlen die Leasinggebühr jedoch schon in

¹⁹ DICKMANN (2002).

²⁰ PIEPER, MARKUS (1994:90).

²¹ BUß und FINK-HEUBERGER (2000) vertreten die Meinung, dass Imagemanagement, verglichen mit dem klassischen Marketing- und Werbebereich, stärker längerfristigen Charakter trägt. Vgl. für eine detailreiche Typologie des Imagebegriffs BUß und FINK-HEUBERGER (2000).

der ersten Periode oder gewähren dem Leuchtturmunternehmen Vergünstigungen über den gesamten Zeitraum, in dem ein Imagetransfer stattfindet. Die Standorte vergeben also keine pauschalen Rabatte für die Ansiedlung, sondern gestalten ihre Ansiedlungsbeihilfen in Abhängigkeit von Reputation und Image des jeweiligen ansiedlungswilligen Unternehmens. Es erfolgt also eine Differenzierung hinsichtlich der Strahlkraft des unternehmensspezifischen Markennamens. Sofern das betreffende Unternehmen den Standort verlässt, geht auch die vom Standort genutzte Ausstrahlungswirkung verloren. Da es sich bei dem Imagetransfer um einen impliziten Franchisevertrag handelt, der gerichtlich nicht durchgesetzt werden kann, muss ein Standort immer mit einer Abwanderung des betreffenden Unternehmens und einem Ende des Imagetransfers rechnen. Faktisch erwirbt sich eine Kommune Image nicht über eine Werbekampagne, sondern erwirbt ein positives Standortimage durch die Ansiedlung eines imageträchtigen Unternehmens.

4. Vergleich der Instrumente

Betrachten wir jetzt die Unterschiede und Gemeinsamkeiten der drei vorgestellten Signalstrategien. Ansiedlungsprämien bedeuten für jedes ansiedlungswillige Unternehmen die Offerte eines finanziellen Vorteils. Im Unterschied zu allgemeinen Werbeausgaben hat eine solche Vorgehensweise den Vorteil, dass die Unternehmen direkt von den Signalaufwendungen des Standortes profitieren und ihr Nettonutzen steigt. Denn von pauschalen Werbeausgaben der Standorte profitieren die Unternehmen (wenn überhaupt) nur indirekt. Diese letztere Überlegung legt nahe, dass Äquivalenz von Werbeausgaben und Einführungsrabatten als Signalgeber sich nur in der Standortperspektive ergibt.

Ansiedlungswillige Unternehmen werden sicherlich niedrige Erstperiodensteuerverpreise pauschalen Werbeausgaben der Standorte vorziehen, da ein monetärer Transfer in Form einer Steuerpreisreduktion stärkeren Einfluss auf den Gewinn eines Unternehmens nimmt. Sofern beide Instrumente die gleiche Wirkung aufweisen und sich in ihrem informativen Charakter nicht unterscheiden, sind niedrige Einführungspreise wohlfahrtsökonomisch gesehen der Werbung als Signal überlegen²². Für ansiedlungswillige Unternehmen sind Werbeausgaben lediglich Lieferanten eines Qualitätssignals ohne zugleich eine positive Gewinnwirkung in gleicher Höhe für sich ansiedelnde Unternehmen hervorzurufen. Gerade die Werbekampagne des Bundeslandes Sachsen („Sachsen macht kleine Anzeigen, damit mehr Geld für Investoren bleibt“) verdeutlicht, dass Investoren mehr von direkten Transfers (Steuerpreisreduktion, Subventionen) profitieren als von allgemeinen Ausgaben für Standortwerbung.

Ansässige Unternehmen hingegen werden eher für Standortwerbekampagnen votieren, da hiervon alle in der beworbenen Region ansässigen Unternehmen profitieren. Das die Absatzchancen der Unternehmen positiv beeinflussende

²² Vgl. HAUCAP (1998).

Standortimage hat Kollektivgutcharakter²³, weswegen sich eine diskriminierende staatliche Einflussnahme auf die Standortwahl von Unternehmen rechtfertigen ließe, vor allem aber öffentlich finanzierte Imagepolitik wohlfahrtsökonomisch verteidigt werden könnte. Im Unterschied zu Einführungsrabatten und Werbeausgaben eröffnet Leuchtturmpolitik jedoch größere Spielräume für qualitätsindizierende Signalgebung.

Selbst wenn alle drei Qualitätssignale die Qualität des Dienstleistungsbündels hinreichend deutlich vermitteln, d.h. selbst wenn sie alle ein informatives Trenngleichgewicht herzustellen im Stande sind, verringern sich im Falle von Leuchtturmpolitik die dafür notwendigen Ausgaben ohne direkte Gegenleistung („Verbrennen von Geld“) gegenüber den beiden anderen standortpolitischen Instrumenten. Das Signal wirkt nicht wie Werbung oder niedrige Einführungspreise nur für eine Periode, sondern so lange, wie sich das Leuchtturmunternehmen am Standort befindet. Wenn es einer Kommune durch hohe Ausgaben für Leuchtturmpolitik gelingt, imagerächtige Unternehmen zur Ansiedlung zu bewegen, so zeigt dies, dass jener Standort viel Geld aufwenden kann, gerade weil er erwartet, dass diese Ausgaben über zukünftige Steuereinnahmen refinanziert werden können. Ein rational kalkulierender Standort wird insofern nur dann hohe Verluste in der ersten Periode in Kauf nehmen, wenn in nachfolgenden Zeitabschnitten entsprechende Einnahmen erwartet werden. Dabei muss es keineswegs so sein, dass der erwartete Gewinn aus der gezielten Ansiedlung eines Leuchtturmunternehmens den Ausgaben für Leuchtturmpolitik entspricht. Vielmehr ist auch in der Realität zu beobachten, dass Standorte oft mehr ausgeben als die einzelne Ansiedlung an Rückflüssen erwarten lässt. In diesem Sinne fragt JUNG (2000:91) mit Blick auf die Ansiedlung der Airbus A-380 Produktion: „[...] Macht sich der finanzielle Aufwand, den sich der mit 33 Mrd. Mark verschuldete Stadtstaat aufbürdet, je bezahlt? Oder zahlt Hamburg womöglich einen überzogenen Preis für ein Prestigeobjekt?“²⁴.

Leuchtturmpolitik ist unseres Erachtens die Kombination zweier Instrumente. Einerseits der implizite Kauf von Reputation, zum anderen aber auch ein „Verbrennen von Geld“. Gerade durch sehr hohe Ausgaben für die Ansiedlung bestimmter Unternehmen kann ein Standort ein Qualitätssignal senden, welchem die gleiche Überlegung zugrunde liegt, wie der Durchführung (nichtinformativer) Werbekampagnen; beide Signale zeigen eine über den Tag hinausreichende Qualität des jeweiligen Anbieters. Es ist mithin nachvollziehbar, dass Kommunen wenig Anreiz haben zu verschweigen, wie viel sie für die Ansiedlung eines bestimmten Unternehmens aufgewendet haben. Im Gegenteil werden sie daran interessiert sein, dass andere Unternehmen erfahren, wie viel Geld sie für die Niederlassung eines „Leuchtturms“ ausgegeben haben. So wurde der Höchstfördersatz für Regionalbeihilfen von 35 Prozent im Fall BMW

²³ Vgl. für ähnliche Überlegungen zum ökonomischen Charakter des Siegels „Made in Germany“ HAUCAP und WEY (2004).

²⁴ Vgl. JUNG (2001).

voll ausgeschöpft und für die Ansiedlung in Leipzig Beihilfen im Umfang von 418,6 Millionen € gezahlt und dies auch nach außen hin kundgetan²⁵. Auf diese Weise können andere ansiedlungswillige Unternehmen Rückschlüsse auf die Qualität des Dienstleistungsbündels am Standort Leipzig ziehen. Für den Standort Leipzig könnte dieses Signal auf die Niederlassungsentscheidung der Firma Porsche, die ihrerseits keine direkten Beihilfen aus einem öffentlichen Haushalt erhielt, entscheidungslenkend gewirkt haben.

Führt man sich vor Augen, dass für verschiedene Branchen die Frage, ob ein Standort hohe oder niedrige Qualität anbietet, differiert, so kann mittels Leuchtturmpolitik ansiedlungswilligen Unternehmen ein spezifischeres Signal gesendet werden als mit Ansiedlungsprämien für alle Unternehmen oder uninformativer Werbung. Die Ansiedlungen von BMW oder DHL in Leipzig signalisieren, dass Leipzig für die Produktion von Automobilen und als Logistikkreuzung ein günstiger Standort ist. Leipzig muss nicht notwendigerweise auch ein geeigneter Standort zur Produktion von Designermöbeln sein. Während pauschale Werbeausgaben („Wir können alles – außer Hochdeutsch“) und Einführungsrabatte eher diffuse Qualitätssignale darstellen, vermittelt die Ansiedlung eines bekannten Unternehmens einer bestimmten Branche zielgerichtetere Informationen über die Qualität eines Standortes. Berücksichtigt man, dass Unternehmen als Informationsquelle für ihre Standortsuche neben eigenen Recherchen an zweiter Stelle auf den Rat von Geschäftsfreunden und Bekannten zurückgreifen²⁶, so ist zu vermuten, dass auch die Standortentscheidung konkurrierender Unternehmen innerhalb der Branche nicht ohne Belang für die eigene Standortwahl bleibt.

Leuchtturmpolitik bedeutet eine unterschiedliche Behandlung ansiedlungswilliger Unternehmen. Die Ausgaben eines Standortes für Leuchtturmpolitik kommen einem Unternehmen mit Leuchtkraft zugute und wirken sich positiv auf dessen Gewinn aus. Alle anderen Unternehmen empfangen nur das Qualitätssignal, sehen sich ihrerseits aber keiner weiteren direkten Erhöhung ihres Bruttonutzen gegenüber. Während von niedrigen Einführungspreisen alle Unternehmen direkt Nutzen empfangen, Werbeausgaben hingegen keine direkten Gewinnwirkungen entfalten, lässt Leuchtturmpolitik zumindest Unternehmen mit Leuchtkraft profitieren, wohingegen Unternehmen ohne Leuchtkraft dieser direkten Gewinnverbesserungen entbehren. Nur Standortnachfrager mit einem reputationsbehafteten Markennamen erhalten für ihre Ansiedlung eine Zuwendung. Es erfolgt mithin eine unterschiedliche, möglicherweise wettbewerbsbeeinflussende Diskriminierung zwischen den einzelnen ansiedlungswilligen Unternehmen hinsichtlich ihres Images.

²⁵ Die Ansiedlung imageträchtiger Unternehmen findet auch durch verschiedene Medien Verbreitung, so dass öffentliche Aufmerksamkeit auch durch die Berichterstattung geweckt wird. Anders als bei niedrigen Einführungspreisen oder Werbung muss der Standort in diesem Fall nur einen Teil der Kosten zur Verbreitung der Nachricht mit Werbecharakter tragen.

²⁶ Vgl. PIEPER (1994).

5. Zusammenfassung

Alle drei besprochenen Instrumente des Standortmarketing werden in unterschiedlicher Art und Weise von Kommunen und Städten zur Ansiedlung von Unternehmen bemüht. Sie haben alle das Potenzial, neben der Bereitstellung eines Anreizes zur Investitionsentscheidung zugunsten einer bestimmten Kommune auch als Signalinstrument zu dienen. Die Signalwirkung variiert, je nachdem, wie mobil ein bestimmtes Unternehmen im Raum ist, d.h. wie schnell es seine Niederlassungsentscheidung ändern kann. Es variiert die Signalwirkung aber auch hinsichtlich des gewählten Signalinstruments, wobei die Leuchtturmpolitik klar die stärkste Differenzierung zwischen Kommunen mit hoher und niedriger Standortqualität herzustellen vermag.

Wenngleich auch die klassischen Instrumente des kommunalen Standortmarketings wie Ansiedlungsprämien und Werbung Informationen über den Standort vermitteln, so zeigen doch gerade die Entwicklungen in jüngster Zeit, dass Standorte verstärkt auch von dem Instrument der Leuchtturmpolitik Gebrauch machen. Aus ökonomischer Sicht ist Leuchtturmpolitik als die Kopplung von Ansiedlungsprämie und klassischer Standortwerbung zu verstehen. Da dieses Instrument, ähnlich wie Ansiedlungsprämien, eine Subvention für bestimmte Unternehmen darstellt, verbindet sich mit dem Einsatz dieses Instruments ein potentiell wettbewerbsschädigender staatlicher Eingriff. Sofern allerdings jedes imageträchtige Unternehmen in den Genuss solcher staatlichen Transfers gelangen kann, relativiert sich die wettbewerbsschädigende Wirkung²⁷. Denn in Gegenwart transparenter Vergabekriterien entspräche die Subvention eines Leuchtturmunternehmens einem öffentlichen Kauf von Reputation, bei dem solche Unternehmen am ehesten in den Genuss von Transfers aus der öffentlichen Hand gelangen, die eine hohe reputative Außenwirkung generieren.

Die einzelnen Standortmarketinginstrumente haben verschiedene Vor- und Nachteile, doch es scheint, dass in einer sich nicht nur auf Güter-, sondern auch auf Faktormärkten integrierenden Weltwirtschaft die Nutzung von Signalinstrumenten für Kommunen zunehmend wichtiger wird. Auch dies könnte ein Erklärungs- und Legitimationsgrund für das wachsende Interesse von Kommunen an moderner Wirtschaftsförderung und neuen Instrumenten des Standortmarketing sein.

²⁷ Vgl. für eine analoge Überlegung auf den Märkten für Luftverkehrsdienstleistungen STEINRÜCKEN und JAENICHEN (2004).

Literaturverzeichnis

- AKERLOF, GEORGE A. (1970): The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: *Quarterly Journal of Economics*, LXXXIV, S. 488- 500.
- APOLTE, THOMAS (1999): Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems: dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb, Tübingen.
- BOND, ERIC W. und SAMUELSON, LARRY (1986), Tax Holidays as Signals, in: *American Economic Review*, 76/4, S. 820-826.
- BUS, EUGEN und ULRIKE FINK-HEUBERGER (2000): *Image Management*, Frankfurt.
- DICKMANN, NICOLA (2002): Mit der „Leuchtturmpolitik“ zur blühenden Landschaft, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ)*, 18. April, S. 5.
- HAUCAP, JUSTUS (1998): *Werbung und Marktorganisation: Die ökonomische Theorie der Werbung betrachtet aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik*, Köln.
- HAUCAP, JUSTUS und WEY, CHRISTIAN (2004): „Made in Germany“ Ein Markenname braucht Markenschutz, Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 100, Heft 2, S. 39-42.
- HOLLER, MANFRED J. und ILLING, GERHARD (2003): *Einführung in die Spieltheorie*, 5. überarb. Aufl., Berlin.
- JUNG, ALEXANDER (2001): Subventionen: Völlig abgehoben, in: *Der Spiegel* Nr.32/2001, S. 90-93.
- KLEIN, BENJAMIN und LEFFLER, K.B. (1981): The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance, in: *Journal of Political Economy*, 89, S. 615-641.
- KOTLER, PHILIP, DONALD HAIDER und IRVING REIN (1994): *Standort-Marketing – Wie Städte, Regionen und Länder gezielt Investitionen und Tourismus anziehen*, Übersetzung von Ilse Davis Schauer, Düsseldorf.
- MILGROM, P. R. und ROBERTS, J. (1986): Price and Advertising Signals of Product Quality, in: *Journal of Political Economy*, 94, S. 796-821.
- NELSON, P. (1970): Information and Consumer Behavior, in: *Journal of Political Economy*, 78, S. 311-329.
- PIEPER, MARKUS (1994): *Das interregionale Standortwahlverfahren der Industrie in Deutschland: Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing*, Göttingen.
- RIEGER, ARNOLD (2000): Imagekampagne trägt bereits Früchte, in: *Stuttgarter Nachrichten* vom 21.09.2000.

SINN, HANS-WERNER (2002): Der neue Systemwettbewerb, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 3, Heft 4, S. 391-407.

STEINRÜCKEN, TORSTEN und JAENICHEN, SEBASTIAN (2003), Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 3, S. 399-419.

STEINRÜCKEN, TORSTEN und JAENICHEN, SEBASTIAN (2004): Eine Analyse staatlicher Zuwendungen für Low-Cost-Carrier - Was lehrt der Fall Ryanair?, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Bd. 75, Heft 3, S. 179-189.

STIGLER, G. J. (1961): The Economics of Information, in: Journal of Political Economy, 69, S. 213-225.

TELSER, L.G. (1964): Advertising and Competition, in: Journal of Political Economy, 72, S. 537-562.

III. Lokale Aufwandsbesteuerung als strategischer Parameter im vertikalen Finanzausgleich am Beispiel der Residenzbesteuerung

Torsten Steinrücken und Sebastian Jaenichen

1. Die Zweitwohnsitzsteuer als kommunale Finanzquelle: Neue Aufgaben für ein altes Instrument

Die derzeitige Situation der kommunalen Finanzen zwingt viele Städte und Gemeinden zur Suche nach und Erschließung von neuen Finanzquellen. Ein in diesem Zusammenhang insbesondere von Universitätsstädten in jüngerer Zeit verstärkt eingesetztes Instrument ist die so genannte Zweitwohnsitzsteuer¹. Hiermit versuchen Kommunen, welche durch einen relativ hohen Anteil von angemeldeten Nebenwohnsitzen gekennzeichnet sind, ihr lokales Steueraufkommen und ihre Verteilungsposition im kommunalen Finanzausgleich zu verbessern. Denn in kaum einem Bundesland werden Nebenwohnsitze in den Regelungen zum kommunalen Finanzausgleich berücksichtigt. Das sich daher ergebende Interesse der Kommunen, auf den Meldestatus der Einwohner Einfluss zu nehmen, wurde in der Vergangenheit durch die Setzung positiver Anreize zur Hauptwohnsitznahme am jeweiligen Ort verfolgt. Derzeit ist allerdings eine Abkehr von dieser Belohnungsstrategie und eine Hinwendung zu staatlichen Zwangsmaßnahmen zu beobachten.

Die erstmalige Nutzung der Zweitwohnsitzsteuer erfolgte in der Stadt Überlingen (Baden-Württemberg) im Jahre 1972, ein Beispiel, dem weitere Gemeinden folgten. Die Kommunen, die in den 70er Jahren Pioniere der Einführung von Zweitwohnsitzsteuern wurden, beabsichtigten mit der Zweitwohnsitzsteuer vor allem eine Eindämmung des Baus von Zweitwohnungen für touristische Zwecke, da diese aus Sicht der Kommunen in zu großer Zahl und ohne genügende Berücksichtigung ästhetischer Kriterien errichtet wurden². Mit diesem ursprünglich mit der Zweitwohnsitzsteuer verbundenen Anliegen hat die jüngere Einführungswelle nichts mehr gemein. Die Zweitwohnsitzsteuer ist heute keine Domäne von Fremdenverkehrsorten mehr, sondern dient – wie erwähnt – gerade Kommunen in Ballungsräumen und Universitätsstädten als Einnahmenbeschaffer. Dabei haben diese Kommunen keinerlei rechtlichen Widerstand

¹ In den nachfolgenden Ausführungen werden die Begriffe Nebenwohnsitzsteuer und Zweitwohnsitzsteuer synonym verwandt, gleichwohl möchten wir entschieden darauf hinweisen, dass der Begriff Nebenwohnsitzsteuer geeigneter erscheint das Steuerobjekt zu beschreiben, da er auch weitere Wohnsitze (z.B. Dritt- und Viertwohnungen) umfasst. Leider wird sowohl in der juristischen (vgl. BAYER (1982)) als auch in der ökonomischen Literatur (vgl. BLANKENBURG (2003)) diese Begriffsalternative vernachlässigt.

² Vgl. BAYER (1998:5).

gegen ihre Erhebungspraxis zu fürchten, da sich ihr Recht zur Eintreibung von Zweitwohnsitzsteuern aus den Grundgesetzartikeln 28 II und 105 IIa ableitet und sowohl Bundesverwaltungsgericht als auch das Bundesverfassungsgericht mit ihrer Judikatur diese Steuer als örtliche Aufwandsteuer im Sinne des Artikels 150 IIa GG bestätigt haben³.

Die juristische Unbedenklichkeit lässt nicht notwendigerweise auf ökonomische Legitimierbarkeit schließen. Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage nach der Berechtigung der Steuererhebung und nach den Steuerwirkungen, womit sich der vorliegende Beitrag aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre beschäftigt. Während die Anreize der einzelnen Standorte, eine solche Steuer einzuführen, auf der Hand liegen, gestaltet sich die Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen schwieriger. Die Leistung des vorliegenden Beitrags ist es, die in der aktuellen Debatte um die Einführung von Zweitwohnsitzsteuern oft unverbundenen und von Partikularinteressen geprägten Argumente vor dem Hintergrund des finanzwissenschaftlichen Analyseinstrumentariums zu besprechen. Auch die absoluten Zahlen belegen eine zunehmende Relevanz der Untersuchung. So ist in den letzten fünf Jahren ein ungebrochener Aufwärtstrend bei der Zahl der Nebenwohnsitze zu verzeichnen⁴. Aktuell unterlägen einer flächendeckend eingeführten Zweitwohnsitzsteuer in Deutschland 1,032 Millionen Bürger⁵.

2. Die Einführung einer Nebenwohnsitzsteuer aus Standortsicht

2.1 Fiskalische Wirkungen bei steuererhebenden Standorten

Insbesondere bei Universitätsstädten und Städten in Ballungsgebieten erfreuen sich Nebenwohnsitzsteuern wachsender Beliebtheit⁶. Es sind die sich im Zuge der jüngeren Finanzkrise der Kommunen ergebende Zwänge, die Kommunen dazu veranlassen, kreativ nach neuen Steuerquellen zu suchen. Im Fall der Zweitwohnsitzsteuern nutzen sie denselben Legitimationsansatz wie Kur- und Urlaubsorte für ihre Kurtaxen. Sowohl Kurtaxen als auch Zweitwohnsitzsteuern sollen ein Entgelt für die temporäre Infrastrukturnutzung durch natürliche Personen darstellen. Dazu plant beispielsweise die Universitätsstadt Jena angemeldete Nebenwohnsitze mit einer Steuer zu belasten, deren Bemessungsgrundlage die Jahreskaltmiete ist und für deren proportionalen Tarif ein Steuersatz von 10 Prozent gelten soll. Ihrem Charakter nach handelt es sich bei dieser Steuer mithin um eine direkte Steuer, da sie unmittelbar an einen Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit (hier Jahreskaltmiete) gebunden ist und der

³ Vgl. HEBIG (1994).

⁴ STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 14 Reihe 4.

⁵ STATISTISCHES BUNDESAMT (2002:57).

⁶ Die Städte Essen, Dortmund, Weimar und Jena sind Beispiele für Kommunen, die in der letzten Zeit eine Zweitwohnsitzsteuer eingeführt haben oder die kurz vor deren Einführung stehen.

Steuerentrichtungspflichtige zugleich auch Steuerdestinatar ist⁷. Faktisch wird die Nutzung eines weiteren Wohnsitzes besteuert.

Das zentrale finanzwirtschaftliche Anliegen ist wie erwähnt die Erschließung neuer Einnahmequellen. Dieses Ziel unterstützt die Einführung einer solchen Steuer in verschiedener Hinsicht. Zum einen entstehen direkte Steuereinnahmen. Zum anderen werden für die Inhaber eines Nebenwohnsitzes Anreize generiert, ihren Wohnsitzstatus zu wechseln. Der Einfluss dieses zweiten Effektes auf die kommunalen Finanzen dürfte weitaus höher einzuschätzen sein als die direkten fiskalischen Wirkungen. Denn sofern eine Nebenwohnsitzsteuer eine Ummeldung bewirkt, erzielt die Kommune weitaus höhere Einnahmen, die zum Teil unabhängig vom individuellen Einkommen der bisherigen Nebenwohnsitzinhaber sind, da eine Erhöhung der Anzahl an Hauptwohnsitzen eine günstigere Verteilungsposition im kommunalen Finanzausgleich bewirkt⁸. Deswegen ist dies die von den Standorten erwartete und vermutlich auch erwünschte Verhaltensweise⁹.

Sofern die Besteuerung der Nebenwohnsitznahme in einer Stadt dazu führt, dass neu hinzuziehende Bürger keinen Nebenwohnsitz anmelden oder derzeit angezeigte Nebenwohnsitze wieder abgemeldet werden („Schwarzwohnen“), tritt keine Einnahmeveränderung verglichen mit der Situation vor Steuereinführung ein. Reagiert ein Teil der Standortbevölkerung auf diese meldegewidrige Weise, dann ist hiermit allerdings ein Verlust an für bestimmte kommunale Planungen wichtiger demografischer Information verbunden. Abgesehen von dieser allfälligen illegalen Steuervermeidungsreaktion wird voraussichtlich die legale Art der Steuervermeidung, d.h. die Ummeldung eines Nebenwohnsitzes in einen Hauptwohnsitz bei den meisten Zensiten zu beobachten sein. Die Möglichkeit auf einen Nebenwohnsitz gänzlich zu verzichten, soll im Folgenden ausgeschlossen werden, da sich für viele Personengruppen (z.B. Studenten, Wochenendpendler) keine realistische Alternative zum Innehaben einer Zweitwohnung dartut. Aus kommunaler Perspektive ist die Erhebung einer Zweitwohnsitzsteuer durchaus ein nützliches Instrument der Finanzpoli-

⁷ Vgl. zur Unterscheidung von direkten und indirekten Steuern HOMBURG (1997:13).

⁸ Ein besonderer Anreiz ergibt sich aus den Bestimmungen zur Einwohnerveredlung im kommunalen Finanzausgleich, welcher bei Überschreitung bestimmter Grenzwerte höhere Pro-Kopf-Ausgleichssätze zulässt.

⁹ Es mag den Leser überraschen, mit welcher Selbstverständlichkeit bisher und im Folgenden von der Möglichkeit eines Wechsels des Wohnsitzstatus ausgegangen wird, da man zunächst davon auszugehen haben wird, dass dieser, wie auch die Judikatur zu Streitfragen des Melderechts unterstellt, von der realen Aufenthaltsdauer am Haupt- bzw. Nebenwohnsitz bestimmt ist. Eine von diesem realen Tatbestand unabhängige Entscheidung wird jedoch seitens der Nebenwohnsitzsteuern einführenden Kommunen wie selbstverständlich erwartet. Dies erscheint angesichts der Unmöglichkeit der Kontrolle der realen Aufenthaltsdauer sogar angemessen. Es unterbleiben in praxi daher auch Ummeldungen aus Gründen der Kommodität und wegen geringer Aufwendungen für den Gang zur Meldebehörde, was wegen des fiskalischen Interesses seitens der Kommunen zunehmend beklagt wird.

tik, andernfalls bestünde kein Interesse an der Einführung einer solchen Steuer. Die Frage, ob dies aus gesamtwirtschaftlicher Sicht auch zutrifft, sei Gegenstand der folgenden Erörterungen.

2.2 Wirkungen auf indirekt betroffene Standorte bei einseitiger Erhebung der Steuer

Sofern die Steuereinführung eine Ummeldung zur Folge hat, d.h. ein bisheriger Nebenwohnsitz in einen Hauptwohnsitz gewandelt wird, ergeben sich allerdings nicht nur fiskalische Wirkungen bei den die Steueraufkommenshoheit innehabenden Standorten. Vielmehr sind von dieser Neuregelung auch die Standorte betroffen, an denen die Nebenwohnsitzsteuerpflichtigen bisher ihren Hauptwohnsitz nahmen. Dieser Effekt ist darauf zurückzuführen, dass im derzeitigen kommunalen Finanzausgleichssystem nur der Hauptwohnsitz für die Zumessung der Finanzausgleichsmittel Berücksichtigung findet. Der für die Kommunen relevante Anteil an der Steuerleistung eines Bürgers mit Haupt- und Nebenwohnsitz fällt lediglich der Kommune zu, an der er seinen Hauptwohnsitz angezeigt hat. Im Zuge der einseitigen Erhebung einer Nebenwohnsitzsteuer und der zu erwartenden Ausweichreaktionen erfolgt eine Umverteilung des über den kommunalen Finanzausgleich zu verteilenden Steueraufkommens. Der bisherige Hauptwohnsitz erleidet durch die Umwandlung von Haupt- in Nebenwohnsitz einen Einnahmeverlust, während dessen der neu gewählte Hauptwohnsitz zusätzliche Einnahmen erzielt. Die Einführung einer Nebenwohnsitzsteuer durch einen Teil der Standorte verbindet sich daher mit Einnahmeverlusten für jene anderen Kommunen, die eine solche Steuerrechtsänderung nicht vornehmen. Das Gesamtsteueraufkommen verharrt auf demselben Niveau. Lediglich die räumliche Verteilung des Steueraufkommens ändert sich.

Mag die Zweitwohnsitzsteuer für sich genommen fiskalisch auch wenig bedeutsam sein, gehen von ihr Lenkungswirkungen aus, die eine das Aufkommen selbst deutlich überschießende räumliche Umverteilung von Steuereinnahmen bewirken. Wie erwähnt, können durch die Umdeklaration von Neben- in Hauptwohnsitz die betroffenen Zensiten dieser Steuer ausweichen. Durch diese Vermeidungsreaktion verbessern aber diejenigen Kommunen ihre Position im kommunalen Finanzausgleich, die mit einer hohen Zweitwohnsitzsteuer ihre Nebenwohnsitzbürger zur Hauptwohnsitznahme am Ort bewegen.

2.3 Erhebung einer Nebenwohnsitzsteuer durch alle Standorte

Die ökonomische Theorie des Föderalismus legt nahe, zur Untersuchung der Wirkungen von Nebenwohnsitzsteuern zwischen zentraler und dezentraler Gestaltungskompetenz zu unterscheiden. Je nach finanzwirtschaftlichem Ziel eignen sich die verschiedenen gebietskörperschaftlichen Ebenen in unterschiedlicher Weise eine Aufgabe und die mit ihr verbundenen Kompetenzen zu erfüllen bzw. zugewiesen zu bekommen. Im Nachfolgenden wird untersucht, wel-

che Ergebnisse zu erwarten sind, wenn den Kommunen von zentraler Ebene die Ausgestaltung von Nebenwohnsitzsteuern diktiert wird oder, alternativ, es ihrem eigenen Gutdünken anheim fällt, über die Höhe der Steuer zu befinden.

2.3.1 *Zentrale Steuergesetzgebungshoheit*

Welche Wirkungen sind zu erwarten, wenn sich die Standorte bundesweit zur Einführung einer Nebenwohnsitzsteuer gezwungen sehen und aufgrund der zentralen Steuergesetzgebung die Steuertarife und Bemessungsgrundlagen flächendeckend einheitlich sind? Unter diesen Prämissen wird ein rationaler Zensit, welcher über zwei Wohnsitze verfügt und seine individuelle Steuerschuld zu minimieren trachtet, an demjenigen Standort seinen Hauptwohnsitz wählen, an dem ihm eine höhere Nebenwohnsitzsteuerschuld droht. Dies wird regelmäßig in jener Kommune der Fall sein, in der ihm die höhere Jahreskaltmiete abverlangt bzw. angerechnet¹⁰ wird. Im Normalfall wird ein Steuerbürger eine höhere Jahreskaltmiete an jenem Ort aufwenden, an dem er mehr Zeit verbringt und mithin mehr Infrastruktur nutzt. Unabhängig davon, ob sich diese höhere Bemessungsgrundlage durch Fläche, Qualität oder Preis der Wohnung ergibt, führt die beschriebene Steuerlastminimierung dann zur Aufdeckung der bewerteten Infrastrukturnutzung. Dabei ist auch der Fall denkbar, in dem die Zweitwohnung deswegen teurer ist, weil sie in einem Ballungsgebiet liegt. Dann ist mit den höheren Mietzahlungen nicht notwendigerweise eine zeitlich intensivere Infrastrukturnutzung verbunden. Dennoch dürfte auch in diesem Fall eine Ummeldung eines Nebenwohnsitzes in einen Hauptwohnsitz sinnvoll und die entsprechende Anreizwirkung der Nebenwohnsitzsteuer aus allokativer Sicht zu begrüßen sein, weil die mit der Ummeldung verbundenen Einnahmezunächste der Kommune im Ballungszentrum mit den vergleichsweise höheren Kosten der Infrastrukturnutzung zufließen. Dieser Zusammenhang gilt tendenziell immer, wenn die Nutzungsintensität öffentlicher Flächen und die Nutzungskonkurrenz um private Flächen positiv korreliert sind. Durch eine bundeseinheitliche Regelung der Steuererhebung wird allerdings der Steuerwettbewerb zwischen den Kommunen ausgeschaltet. Im Nachfolgenden erfolgt deshalb eine Diskussion der Wirkungen, die sich ergeben, wenn die Steuer dadurch zu einem Parameter des jurisdiktionellen Wettbewerbs gemacht wird, dass den Kommunen die Festsetzung des Steuertarifs überlassen wird.

2.3.2 *Dezentrale Steuergesetzgebungshoheit*

Dem derzeitigen institutionellen Arrangement in der Bundesrepublik Deutschland Rechnung tragend wird im Folgenden davon ausgegangen, dass es keine bundeseinheitliche Regelung zur Ausgestaltung von Nebenwohnsitzsteuern gibt und Gesetzgebungs-, Durchführungs- und Ertragshoheit bei den Kommunen liegt. Die allokativer Wirkung kann bei einer dezentralen Festsetzung der

¹⁰ Dies betrifft auch den Fall des Wohneigentums, wo sich die Zahllast der Nebenwohnsitzsteuer am Mietsspiegel orientiert.

Steuertarife¹¹ nicht mehr in der oben beschriebenen Einfachheit mit der nutzungsäquivalenten Abgeltung von kommunalen Infrastrukturdiensten beschrieben und gerechtfertigt werden. Sofern die einzelnen Kommunen selbst über die Höhe des Nebenwohnsitzsteuersatzes entscheiden können und sich unterschiedliche Steuersätze herausbilden, hängt die Zahllast eines Zensiten nicht nur von der Bemessungsgrundlage, sondern eben auch von der Höhe des jeweiligen Steuersatzes der Kommune ab. Wir gehen dabei realistischerweise zudem davon aus, dass zunächst die jährlichen Schlüsselzuweisungen des Finanzausgleichs pro Hauptwohnsitznehmer die Einnahmen aus der Nebenwohnsitzbesteuerung bei weitem übertreffen. Bei einer durchschnittlichen Jahreskaltmiete von 3000 € und einer derzeit üblichen Nebenwohnsitzsteuer von 10 Prozent ergeben sich jährlich Einnahmen aus dieser Steuer in Höhe von 300 €. Demgegenüber erzielen Gemeinden durch einen zusätzlichen Hauptwohnsitznehmer beispielsweise in Thüringen im Jahr 2003 durch den kommunalen Finanzausgleich Einnahmen in Höhe von 700 €. Hierbei sind etwaige Schwelleneffekte im Zuge der Einwohnerveredelung noch nicht einmal berücksichtigt¹².

Ausgehend von der jetzigen Situation eines Nebeneinanders von Kommunen die Zweitwohnsitzsteuern erheben und solchen die bisher davon abgesehen haben, ist ein interessanter Steuerausbreitungseffekt zu erwarten. Aufgrund der oben beschriebenen fiskalischen Externalität sehen sich indirekt betroffene Standorte dazu veranlasst, ihrerseits Anreize zu setzen, dass eine für sie einnahmemindernde Umdeklaration des Wohnsitzstatus unterbleibt. Ein einfacher Weg dorthin ist es der Strategie der anderen Kommunen zu folgen und ebenso für die Einführung einer Nebenwohnsitzsteuer zu optieren, um einer solchen Ummeldung den Reiz zu nehmen. Dies kann zu einem *Dominoeffekt* führen. Sofern beispielsweise Universitätsstädte auf breiter Front Nebenwohnsitzsteuern einführen und die Alumni die Zahllast durch Hauptwohnsitznahme am Studienort zu vermeiden trachten, erleiden sämtliche Herkunftsstädte dieser Studenten Einnahmeneinbußen. Diese vermeiden die Herkunftsgemeinden am einfachsten, indem sie den zugrunde liegenden Anreizen mit einer ihrerseitigen

¹¹ Aus Gründen der Fasslichkeit wird davon abgesehen, unterschiedliche Tariftypen zu diskutieren. Die Unterschiede ergeben sich nur aus verschiedenen Steuersätzen zwischen den Kommunen, d.h. wir unterstellen für alle Kommunen einen proportionalen Zweitwohnsitzsteuertarif.

¹² Mit Schwelleneffekten sind Fälle angesprochen in denen die Einwohnerzahl einer Gemeinde knapp unterhalb bestimmter Grenzen liegt, deren Überschreitung dann zu einem höheren Pro-Kopf-Finanzbedarf und zu umfänglicheren Schlüsselzuweisungen je Einwohner führt. Vgl. SÖLLNER (2001).

Nutzung von Zweitwohnsitzsteuern begegnen¹³. Im Ergebnis führt dies zu einer immer umfänglicheren Nutzung von Nebenwohnsitzsteuern durch die Kommunen, eine Vorhersage, die sich bereits für das zurückliegende Jahrfünft trendmäßig bestätigt und die die Autoren – Konstanz der institutionellen Rahmenbedingungen unterstellt – als extrapolationswürdig ansehen. So stieg die Anzahl der Bundesländer, in denen überhaupt ein Zweitwohnsitzsteueraufkommen entstanden ist, von 9 im Jahr 1997 auf 11 (1998) auf 12 (1999) auf 13 (2000) und auf 14 im Jahre 2001¹⁴.

Sofern alle Kommunen von dieser Steuer Gebrauch machen, werden einige Gemeinden eine Steuersatzanhebung in Betracht ziehen. Es ist zu erwarten, dass der daraufhin einsetzende Prozess der Steueranhebung erst dann sein Ende findet, wenn sich die Einnahmen aus einer Nebenwohnsitzbesteuerung und die Schlüsselzuweisungen des kommunalen Finanzausgleichs entsprechen. In einer solchen Situation besteht für die Kommunen kein Anreiz mehr, die Zweitwohnsitzsteuern zu erhöhen, da die abzusehende Anpassungsreaktion der Zensiten (Hauptwohnsitznahme am Ort) keine Einnahmeerhöhung erwarten lässt. Der Wohnsitzstatus der Bürger ist dann aus kommunaler Sicht unerheblich geworden, denn ein Bürger mit Hauptwohnsitz verschafft der Kommune die gleichen Einnahmen wie ein Bürger mit Zweitwohnsitz. Dieser Zustand kann aus ökonomischer Sicht als gleichgewichtig charakterisiert werden, da keine langfristig beständigen Anreize mehr existieren, den Zweitwohnsitzsteuersatz zu verändern¹⁵.

Es zeigt sich, dass das finanzpolitische Instrument der Zweitwohnsitzsteuer, wenn es in der hier beschriebenen Konsequenz Anwendung finden sollte, Ergebnisse erwarten lässt, die durch die Regelungen der Finanzausgleichsgesetze prädeterminiert sind. Dies legt nahe, auf eine solche steuerliche Regelung ganz zu verzichten und die Infrastrukturnutzung durch Nebenwohnsitzinhaber zum Gegenstand des kommunalen Finanzausgleichs zu machen. Diese Alternativlösung wird im vierten Abschnitt eingehender diskutiert, zunächst erfolgt eine

¹³ Dieser Dominoeffekt lässt sich auch mit dem Zuschauergebnis illustrieren: In einem ausverkauften Fußballstadion gestaltet sich das Fußballspiel zunehmend spannend. Einige Fans hält es nicht mehr auf den Sitzen. Sofern diese nicht in der letzten Reihe sitzen, müssen die Zuschauer der dahinter liegenden Reihe ihrerseits in die unbequemere Stehposition wechseln, um das Spiel weiter zu verfolgen. Dies setzt sich bis in die letzten Reihen des Schaugerüsts fort, so dass im Ergebnis durch das Aufstehen einiger Zuschauer viele andere Tribünengäste zum Verlassen der Sitzposition bemüht werden.

¹⁴ Da weder das Statistische Bundesamt noch die Statistischen Landesämter in dieser Tiefe Zahlen für die einzelnen Kommunen erheben, muss hier ein Blick auf das Nebenwohnsitzsteueraufkommen in den Bundesländern die oben stehende Aussage belegen. Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 14 Reihe 4.

¹⁵ Die Ergebnisse des hier nachgezeichneten Wettbewerbsprozesses stellen sich nur unter der Annahme ein, dass die Kommunen sich als Einnahmenmaximierer verhalten. Drängen die Gemeinden hingegen nur auf einen fairen Ausgleich für die Infrastrukturnutzung der Nebenwohnsitzler, dann endet der skizzierte Prozess nicht nötiger Weise auf dem Niveau der Schlüsselzuweisungen.

Legitimitätsprüfung der Zweitwohnsitzsteuer anhand der Prüfsteine, die die finanzwissenschaftliche Steuerlehre an die Hand reicht.

3. Die Nebenwohnsitzsteuer aus Sicht der finanzwissenschaftlichen Steuerlehre

3.1 Die Sichtweise der Leviathantheorie der Besteuerung

Als Leviathan bezeichnet man in Anlehnung an Hobbes (1651)¹⁶ einen Staat, der die an ihn delegierte Macht zur Verfolgung eigener Interessen nutzt. Während in einem wohlfahrtsmaximierenden Staat Steuern nur auf einem solchen Niveau erhoben werden, dass ein optimaler Umfang der Bereitstellung öffentlicher Güter erfolgen kann, argumentieren die Vertreter der Leviathantheorie der Besteuerung¹⁷, dass mit dem Ziel der Budgetmaximierung staatliche Akteure versuchen, das gesamte Besteuerungspotential auszuschöpfen. Nach dieser Sichtweise ist jede Ausweitung der Bemessungsgrundlage als problematisch anzusehen, da sie die Besteuerungsmacht des Staates mehrt und den Zensiten Möglichkeiten, dem steuerlichen Zugriff des Staates auszuweichen, verschließt. Was lässt sich aus der Leviathantheorie der Besteuerung zur Beurteilung der Zweitwohnsitzsteuer ableiten? Offensichtlich handelt es sich bei den gegenwärtigen Bestrebungen verschiedenster Kommunen zur Erhebung von Zweitwohnsitzsteuern um eine Ausweitung der Bemessungsgrundlage, da die Steuerpflicht hier an einen Steuergegenstand anknüpft, der bisher keiner Besteuerung unterworfen wurde.

Insbesondere der Umstand, dass die Destinatäre von Zweitwohnsitzsteuern als Wähler bedeutungslos sind, spricht für den Erklärungsgehalt der Leviathantheorie. Überdies gilt es zu bedenken, dass die Gegenleistung der öffentlichen Hand, welche die Einführung einer solchen Steuer rechtfertigen könnte, auch ohne diese Steuer bisher von Kommunen erbracht wurde. Die hinzugewonnenen Steuereinnahmen werden nicht zur Erstellung von öffentlichen Leistungen eingesetzt, die (nur) den Zahlern dieser Steuer zugute kommen. Als weiteres Indiz für die Relevanz der Leviathantheorie ist die Beobachtung zu werten, dass vor allem jene Kommunen erwägen, eine solche Steuer einzuführen, die spezifische Standortleistungen anbieten (Universitätsstädte oder Städte in Ballungszentren), welche Ausweichreaktionen der Zensiten erschweren. Aus Sicht der Leviathantheorie der Besteuerung ist mithin die Einführung einer solchen Steuer abzulehnen, da sie das Besteuerungspotential des Staates vergrößert. Dieser Argumentation bedienen sich die Gegner von Zweitwohnsitzsteuern,

¹⁶ HOBBS, THOMAS (1651).

¹⁷ Führende Repräsentanten der Leviathantheorie sind u. a. BRENNAN und BUCHANAN (1980).

indem sie auf die Unredlichkeit der Ausnutzung ihrer „power to tax“ durch die Standorte verweisen¹⁸.

Die politische Attraktivität der Zweitwohnsitzsteuer rührt aus der Nichtbetroffenheit der stimmberechtigten Wähler von den Belastungswirkungen dieser Abgabe her. Da regelmäßig nur Inhaber eines Hauptwohnsitzes politischen Widerstand zu leisten im Stande sind¹⁹, zielt die Zweitwohnsitzsteuer auf eine politisch relativ wehrlose Bevölkerungsgruppe, die in den kommunalen Parlamenten aufgrund des Wahlrechts nicht oder nur marginal Repräsentanz findet. Die Vorstellung, dass der Erwerb des Wahlrechts durch die Ummeldung eines Neben- in einen Hauptwohnsitz bei einer späteren Wahl zur Bestrafung derjenigen Politiker führt, die der Einführung dieser Steuer das Wort geredet haben, ist deswegen verfehlt, weil durch die Umwandlung des Wohnsitzstatus die ehemaligen Nebenwohnsitzbürger zu Profiteuren dieser Steuer werden.

3.2 Die Besteuerung von Nebenwohnsitzen vor dem Hintergrund des Leistungsfähigkeitsprinzips

Die Belastung nach Maßgabe der individuellen Leistungsfähigkeit ist in den meisten demokratisch organisierten Staaten ein allgemein akzeptiertes Steuerprinzip. Die sich für den hier betrachteten Untersuchungsgegenstand stellende Frage ist, ob im Innehaben einer Nebenwohnung ein Indikator steuerlicher Leistungsfähigkeit gesehen werden kann, der als Anknüpfungspunkt zur Legitimation für die hier betrachtete Steuer genutzt werden kann. Für diese Abwägung erscheint es sinnvoll, den Zweck der Nebenwohnung ins Auge zu fassen. Handelt es sich, wie im oben angesprochenen Pionierfall Überlingen, beim Steuergegenstand um Feriendomizile, dann kann die Nebenwohnsitzsteuer als spezielle Gütersteuer interpretiert werden, die indirekt am Konsum von Freizeit und Erholung ansetzt. Die Besteuerung eines Gutes, das komplementär zum Freizeitkonsum ist, stellt sich nebenbei bemerkt aus Sicht der modernen finanzwissenschaftlichen Steuerlehre sogar als effizienzfördernd dar²⁰. Diese Argumentation gilt für die erste Einführungswelle von Zweitwohnsitzsteuern, die vor einigen Jahrzehnten stattfand.

Für die in jüngster Zeit diskutierten bzw. tatsächlich eingeführten Zweitwohnsitzsteuern ist dieser Legitimationsansatz unbrauchbar. Denn Betroffene der Renaissance dieses steuerlichen Instruments sind vor allem solche Personen, die

¹⁸ So äußert sich GÖTZ BLANKENBURG zur Nutzung der Zweitwohnsitzsteuer in der Universitätsstadt Jena wie folgt: „Die FDP-Fraktion hat sich gegen die Einführung einer Zweitwohnsitzsteuer lange zur Wehr gesetzt, weil sie eine weitere Abgabe darstellt, die zur Aufblähung eines insgesamt überzogenen Staatswesens führt.“ So zitiert nach SCHMIDT, MARCO (2003): Niemand will die Zweitwohnsitzsteuer, in: Akrützel Nr. 185, Jg. 13, 02/2003, S. 3.

¹⁹ Von der Regel, dass Inhaber von Nebenwohnsitzen nicht wahlberechtigt sind, kann durch Bestimmungen in der Kommunalgesetzgebung abgewichen werden.

²⁰ Vgl. hierzu CORLETT und HAGUE (1953).

aus Berufs- oder Qualifizierungsgründen eine Nebenwohnung unterhalten und für die die Zweitwohnung eher eine erwerbsbedingte Notwendigkeit und weniger ein Akt des Konsums darstellt. Dass sich für diese Personengruppen mit der Nebenwohnung eine Minderung der steuerlichen Leistungsfähigkeit verbindet, erkennt sogar das deutsche Einkommenssteuerrecht an. Schließlich mindern die Aufwendungen hierfür das zu versteuernde Einkommen. Zwar spielen bei einer Aufwandsteuer aus juristischer Sicht die Absichten und verfolgten „ferneren Zwecke“, die dem Aufwand zugrunde liegen, keine Rolle²¹. Für die Idee einer Besteuerung nach der Leistungsfähigkeit ist die Motivation zum Unterhalt einer Zweitwohnung jedoch entscheidend bei der Abschätzung, ob steuerliche Leistungsfähigkeit vorliegt oder nicht. Mithin kann keineswegs davon ausgegangen werden, dass die Betroffenen der jüngsten Einführungswelle von Zweitwohnsitzsteuern in irgendeiner Weise steuerlich leistungsfähiger wären als Personen ohne Nebenwohnsitz. Eher erscheint – wie oben dargelegt – das Gegenteil plausibel, so dass eine Gruppe mit verminderter Leistungsfähigkeit getroffen wird, vor allem Studenten und Arbeitsmigranten.

3.3 Die äquivalenztheoretische Perspektive

Als tragfähiger und mit dem Anspruch eines liberalen Rechtsstaates zu vereinbarenden Legitimationsansatz für Steuern hat sich das Äquivalenzprinzip erwiesen. Demzufolge ist eine Besteuerung gerechtfertigt, wenn sie den Zensit für seine Abgaben einer Gegengabe in Form öffentlicher Leistungen teilhaftig werden lässt und ihm demnach keinen endgültigen Nutzenverlust aufbürdet. Als Umsetzungsbedingung für dieses Prinzip kann der von Olson (1969)²² postulierte Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gelten, wonach Besteuerung als ein Entgelt für die Nutzung von Infrastruktur angesehen werden kann. Als ein Erfüllungsgehilfe dieser Prinzipien lässt sich das Wohnsitzprinzip ansehen, wonach ein Individuum dort Steuern zahlen soll, wo es die lokalen öffentlichen Güter konsumiert²³. Dies bedeutet, dass für Steuerbürger die durch ihre melderechtliche Registrierung an verschiedenen Wohnorten räumlich getrennte Aufenthaltsorte anzeigen, die Anteile ihres Steueraufkommens, die nachgelagerten Gliederungsebenen eines vertikal gegliederten Föderalstaates zukommen, zwischen diesen Kommunen aufgeteilt werden müssen. Damit soll erreicht werden, dass die geteilte Infrastrukturnutzung an den jeweiligen Infrastruktur bereitstellenden Standorten nutzungsäquivalent entgolten wird. Prinzipiell scheint eine Zweitwohnsitzsteuer geeignet, einer solchen äquivalenten Zurechnung näher zu kommen, da sie eine Entgeltzahlung für den Nießbrauch ihrer Infrastruktur durch die Zweitwohnsitzinhaber, der im bestehenden Finanzaus-

²¹ BVerfGE 65, 325, 357: „[d]as Wesen der Aufwandsteuer schließt es [...] aus für die Steuerpflicht von vornherein auf eine wertende Berücksichtigung der Absichten und verfolgten fernerer Zwecke, die dem Aufwand zugrunde liegen abzustellen. Maßgebend darf allein der isolierte Vorgang des Konsums als Ausdruck und Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit sein.“

²² OLSON (1969).

²³ Vgl. BLANKART (2001:243).

gleichsystem keine Berücksichtigung findet, darstellt. Dieser Gedanke der Äquivalenz wird nicht zuletzt von den politischen Apologeten einer Zweitwohnsitzsteuer bekräftigt, er erweist sich jedoch bei näherer Betrachtung als wenig tragfähig.

Mit der Besteuerung von Nebenwohnsitzen verbindet sich eine Diskriminierung von Personen mit mehr als einem Wohnsitz und somit eine Verletzung des Äquivalenzprinzips, da das Innehaben eines weiteren Wohnsitzes einerseits zusätzliche Steuerzahlungen aufbürdet, andererseits aber keine zeitlich intensivere Infrastrukturnutzung erfolgt. Da die Steuersubjekte menschliche Individuen und diese dem Wortsinne nach unteilbar (individibel) sind, steht die äquivalenztheoretische Rechtfertigung von Nebenwohnsitzsteuern vor erheblichen Problemen: Aus der Unteilbarkeit des Menschen ergibt sich zwingend, dass er nur an einem Ort Infrastruktur konsumieren kann. Beispielsweise kann ein Bürger nicht am Haupt- und Nebenwohnsitz *gleichzeitig* seine Kinder zur Schule schicken, öffentlich finanzierte Kulturangebote wahrnehmen oder den öffentlichen Nahverkehr nutzen. Aus dem Innehaben mehrerer Wohnsitze ist somit nicht direkt auf einen stärkeren Infrastruktorkonsum, der durch einen höheren Steuerpreis zu entgelten sei, zu schließen.

Ebenso wenig wie das Leistungsfähigkeitsprinzip ist also auch das Äquivalenzprinzip kein Ansatzpunkt zur Legitimation einer Nebenwohnsitzbesteuerung²⁴. Dennoch ist das Anliegen der steuererhebenden Standorte verständlich und legitim. Die Kommunen sehen sich einer intensiveren Infrastrukturnutzung und mithin höheren Kosten der Bereitstellung von Infrastruktur für ihre mit Hauptwohnsitz gemeldeten Bürger gegenüber. Ein Instrument zur Durchsetzung eines berechtigten Ausgleichs für die besonderen Aufwendungen dieser Standorte ist gerade eine Besteuerung von Nebenwohnsitzen, die sich überdies durch einfache politische und rechtliche Umsetzung auszeichnet. Da für eine Nebenwohnsitzsteuer aus individueller Sicht die beschriebenen Legitimationsschwächen und leviathantheoretischen Einwände gelten, soll im Folgenden ein alternatives Lösungsszenario vorgestellt werden.

4. Eine Alternative: Berücksichtigung von Nebenwohnsitzen im kommunalen Finanzausgleich

Die vorstehende Analyse hat gezeigt, dass das finanzpolitische Instrument der Zweitwohnsitzsteuer wohl imstande ist, einem berechtigten Ziel kommunaler Finanzwirtschaft zu dienen. Sein Einsatz ist unter Legitimationsgesichtspunkten jedoch nicht unproblematisch und lässt zudem Ergebnisse erwarten, die auch ohne die Einführung einer zusätzlichen Steuer erreicht werden können. Hierbei würde zudem ein Konflikt mit den Prinzipien gerechter Besteuerung vermieden und ein Einfalltor zur Ausweitung der steuerlichen Bemessungsgrundlage, als das ein Leviathantheoretiker eine solche Steuer ansehen würde,

²⁴ Vgl. auch BLANKENBURG (2003).

bliebe verschlossen. Ferner sprechen die sehr kostenträchtige Erhebung sowie die angesprochenen Vermeidungsreaktionen gegen die Besteuerung von Nebenwohnsitzen.

4.1 Die Aufgaben des kommunalen Finanzausgleichs

Kommunale Steuern dienen der Finanzierung kommunaler Aufgaben und müssen daher dem unterschiedlichen Finanzbedarf der einzelnen Gemeinden Rechnung tragen²⁵. Der kommunale Finanzausgleich hat die Aufgabe, die sich aus dem unterschiedlichen lokalen Steueraufkommen ergebende primäre Steuerverteilung zu korrigieren. Er verfolgt dabei vor allem zwei Ziele. Zum ersten soll die Aufstockung der Finanzen durch die Leistungen der Länderebene die Kommunen in die Lage versetzen, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen. Neben diesem fiskalischen Ziel soll der Finanzausgleich zum Zweiten eine den Aufgaben angemessene Finanzverteilung unter den kommunalen Ebenen und den einzelnen Kommunen sicherstellen. Insoweit hat der Finanzausgleich ein redistributives Ziel. Die mit dem kommunalen Finanzausgleich verbundene Umverteilung soll der Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse im ganzen Land dienen. Die Verfassungsgarantie der kommunalen Selbstverwaltung zieht hierbei aber eine Grenze: Der kommunale Finanzausgleich darf die Finanzkraft der Gemeinden nicht völlig nivellieren oder gar zu einer Reihenfolgeumkehr führen²⁶.

Die konkrete Ausgestaltung der Verfolgung dieser Ziele in Finanzausgleichsgesetzen unterscheidet sich zwischen den Bundesländern. Dennoch ähnelt sich die Vorgehensweise zur Berechnung der Schlüsselzuweisungen weitgehend. Die Gegenüberstellung von Finanzbedarf (Ausgangsmesszahl) und Finanzkraft (Steuerkraftmesszahl) führt zur Ermittlung des Ausgleichsbetrags, den die Kommunen erhalten (Schlüsselzuweisung). Die Ausgangsmesszahl, als die entscheidende Größe, welche den Finanzbedarf und damit unmittelbar den Überweisungsbetrag aus dem kommunalen Finanzausgleich bestimmt, ergibt sich aus dem durchschnittlichen Steueraufkommen je Einwohner multipliziert mit der *Anzahl* der Einwohner. Maßgebend ist hierbei die Einwohnerzahl eines zurückliegenden Jahres, die durch Fortschreibung der letzten Volkszählung ermittelt wird. In den meisten Bundesländern finden Nebenwohnsitze bei der Ermittlung der Ausgangsmesszahl keine Berücksichtigung. In einigen Bundesländern (z.B. in Bayern) werden hingegen auch mit Nebenwohnung gemeldete Personen berücksichtigt, allerdings wird ihre Anzahl zwischen den Volkszählungen nicht aktualisiert. Die Nichtberücksichtigung bzw. die unzureichende Aktualisierung von Nebenwohnsitzen beim kommunalen Finanzausgleich ist als ein Grund anzusehen, weshalb einzelne Kommunen versuchen, durch Neben-

²⁵ Vgl. SCHERF (2001).

²⁶ Die Fehlanreize, die von der derzeitigen Ausgestaltung des Finanzausgleichs ausgehen, werden von verschiedenen Finanzwissenschaftlern schon seit längerem beklagt. Vgl. hierzu u. a. WINDISCH und ROSEN (1992).

wohnsitznehmer hervorgerufene Belastungen durch eine entsprechende Steuer auszugleichen.

4.2 Anerkennung von Nebenwohnsitzen im Finanzausgleich

Die Finanzausstattung von Kommunen und Gemeinden so zu gestalten, dass sie die ihnen übertragenen Aufgaben ausfüllen können, fällt – wie eben dargestellt – in den Aufgabenbereich des kommunalen Finanzausgleichs. Die eben genannten Einwände legen nahe, dem Anliegen der steuereinführenden Kommunen auch innerhalb des bestehenden Finanzausgleichssystems gerecht zu werden. Die derzeitige Praxis, lediglich Hauptwohnsitze bei der Bemessung der Schlüsselzuweisungen in entsprechendem Maße zu berücksichtigen, erscheint mit Blick auf die aktuelle Entwicklung und den zwangsläufigen Verteilungsstreit als Anachronismus. Die den realen Belastungen angemessene anteilige Berücksichtigung von Nebenwohnsitzen bei der Zuteilung der Finanzausgleichsmittel kann unseres Erachtens das Problem des äquivalenten Entgelts für Infrastrukturnutzung weitaus besser lösen als eine Nebenwohnsitzsteuer. Zwar geht gegenüber der im Abschnitt 1 beschriebenen Situation teilweise der Anreiz verloren, seinen Hauptwohnsitz an jenen Ort zu legen, an dem man die höhere Jahreskaltmiete zahlt und mithin die bewertete Infrastrukturnutzung größer als an den anderen Wohnsitzen ist. Dennoch ist die Berücksichtigung geteilter Infrastrukturnutzung von Nebenwohnsitzinhabern im Finanzausgleich aus einer Reihe von Gründen vorzugswürdig: Angesichts enormer Erhebungskosten im Verhältnis zu den erwarteten Einnahmen drängt sich der Verdacht auf, dass die Einführung von Nebenwohnsitzsteuern von einigen Kommunen nur als Mittel angesehen wird, um eine fiskalisch bedeutsame Änderung der Berücksichtigung des Wohnsitzstatus im Finanzausgleich herbeizuführen. Dafür spricht, dass die Profiteure einer solchen Finanzausgleichsreform seit einiger Zeit das bekanntermaßen ineffiziente und mit Legitimationsmängeln behaftete Instrument der Zweitwohnsitzbesteuerung auch deshalb nutzen, um entsprechenden Reformbedarf zu signalisieren und Nebenwohnsitze zukünftig – zumindest anteilig – im Finanzausgleich berücksichtigt zu wissen.

5. Fazit

Sofern die anteilige Berücksichtigung von Nebenwohnsitzen im Finanzausgleich der tatsächlichen Infrastrukturnutzung von Nebenwohnsitzinhabern entspricht, ist das Ausgangsproblem, dass die Kommunen mit nichtzahlenden Infrastrukturnutzern hatten, optimal gelöst. Wenn das Finanzausgleichsgesetz diesem hohen Anspruch jedoch nicht zur Gänze gerecht würde, werden die Gemeinden aller Voraussicht nach wiederum auf die bislang genutzten positiven Anreize zurückgreifen, um die Nebenwohnsitznehmer zur Anmeldung eines Hauptwohnsitzes zu bewegen. Dies ist aus ökonomischer Sicht weitaus unbedenklicher, als die negativen Sanktion, die sich mit der Einführung von Nebenwohnsitzsteuern verbinden.

Literaturverzeichnis

- BAYER, HERMANN-WILFRIED (1982): Die Zweitwohnsitzsteuer: eine Dokumentation, Stuttgart.
- BLANKART, CHARLES B. (2001): Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München.
- BLANKENBURG, GÖTZ (2003): Rechtliche und finanzwissenschaftliche Aspekte der Zweitwohnungssteuer, in: Wirtschaftsdienst Nr. 4, S. 272-276.
- BRENNAN, G. und J. M. BUCHANAN (1980): The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution, Cambridge.
- CORLETT, W. und D. C. HAGUE (1953): Complementarity and the Excess Burden of Taxation, Review of Economic Studies, Vol. 21, S. 21-30.
- HEBIG, MICHAEL (1994): Zweitwohnungssteuer, in: Lexikon der deutschen und internationalen Besteuerung, 3. Aufl. München.
- HOBBS, THOMAS (1651): Leviathan, or the Matter, Forme, & Power of a Commonwealth ecclesiasticall and civill, London.
- HOMBURG, STEFAN (1997): Allgemeine Steuerlehre, München.
- OLSON, MANCUR (1969): The Principle of „Fiscal Equivalence“: The Division of Responsibilities Among Different Levels of Government, American Economic Review, Vol. 59, S. 479-87.
- SCHERF, WOLFGANG (2001): Perspektiven der kommunalen Besteuerung, in: ANDEL, NORBERT (Hrsg.): Probleme der Kommunal Finanzen, Berlin 2001, S. 9-57.
- SCHMIDT, MARCO (2003): Niemand will die Zweitwohnsitzsteuer, in: Akrützel Nr. 185, Jg. 13, 02/2003, S. 3.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2002) (Hrsg.): Leben und Arbeiten in Deutschland – Ergebnisse des Mikrozensus 2001, Wiesbaden.
- SÖLLNER, FRITZ (2001): Die Einwohnerveredelung im Länderfinanzausgleich, in: Ifo-Schnelldienst, Bd. 54, 3, S.25-29.
- WINDISCH, RUPERT und HARVEY S. ROSEN (1992): Finanzwissenschaft - Teil 1, Oldenbourg.

IV. Das Wissen von Zuwanderern als politikrelevanter Standortfaktor

Torsten Steinrücken und Sebastian Jaenichen

1. Zuwanderung und ökonomische Entwicklung

Begibt man sich auf die Suche nach den Bestimmungsgründen für das wirtschaftliche Wohl und Wehe von Regionen oder ganzen Nationen, findet man in den politischen und akademischen Erklärungsansätzen regelmäßig den Hinweis, es seien regionale Spezifika, so genannte Standortfaktoren, die für die Auseinanderdrift ökonomischer Fundamentalindikatoren verantwortlich sind. Die ökonomische Geographie benennt hierzu einige Bestimmungsgründe. Insbesondere die Verdichtung wirtschaftlicher Aktivität an bestimmten Raumpunkten und deren innerer Wirkmechanismus stellt hierbei seit den grundlegenden Arbeiten von JACOBS (1969) und KRUGMAN (1991) einen Erklärungsansatz und einen Ansatz zur Ableitung wirtschaftspolitischer Empfehlungen dar. Während es Krugman gelingt, die Gründe für wirtschaftliche Konzentration und wirtschaftliches Erstarken von Regionen (eine disparitätische Wirtschaftsentwicklung) theoretisch abzuleiten, hält er sich in der Frage etwaiger Politikimplikationen auffällig zurück¹.

Ein wesentlicher Erklärungsansatz für Konzentrationsprozesse wie die Verdichtung wirtschaftlicher Aktivität in einer bestimmten Region ist das Vorliegen von Humankapitalpillowers oder, plastischer ausgedrückt, von imitativem Lernen sowie die zunehmende Möglichkeit zur vertikalen Dekonzentration von Produktionsprozessen. Eine Voraussetzung hierfür ist Humankapitalheterogenität, die wiederum das Vorhandensein verschiedener Humankapitalträger mit unterschiedlichem Humankapitalstock voraussetzt. Aus der Menge relevanter und mithin erklärender Standortfaktoren soll hier daher im Folgenden einschränkend die Verfügbarkeit des Faktors Mensch herausgegriffen werden. Für dieses Anliegen stellen wir uns die Frage, ob standortindividuell auseinanderfallende Möglichkeiten zur produktiven Kombination verschiedener Qualifikationen und verschiedenen Wissens zur Erklärung herangezogen werden können. Die qualifikatorische Diversizität soll dabei nicht anhand der Bildungs-

¹ Der einzige Hinweis auf politische Implikationen des Peripherie-core-Modells ist diese anekdotische Bemerkung: „(...) modest policy actions at the critical point can tip the balance in one regions favor. Imagine that it is 1860, and you perceive correctly that the invention of railroad is about to lead to the division of your continent into a manufacturing nation that contains a core and an agricultural nation that does not. Then you might very plausibly advocate a temporary tariff to ensure that you get the core. Once you have established a decisive lead in manufacturing, you can remove the tariff - and lecture the other country, which has effectively become your economic colony, on the virtues of free trade.“ KRUGMAN (1991:90).

struktur einer Standortbevölkerung, sondern anhand ihres Anteils fremdstämmiger Menschen gemessen werden, da mit regional und ethnisch variierender Herkunft Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse der Menschen ohnehin ein breiteres Spektrum repräsentieren. Dieser Standortfaktor ist mit dem wirtschaftlichen Wohl und Wehe der betrachteten Standorte in einer Weise verknüpft, dass in folgender These festgehalten werden kann: „Ausländer besitzen Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse (Humankapital), die kombiniert mit dem Humankapital der Altsassen zu höherem Pro-Kopf-Einkommen des jeweiligen Standortes führen.“ Zuwanderung führt zur Verdichtung von Humankapital in bestimmten Regionen, wodurch sich Agglomerationseffekte verstärken und die betroffenen Regionen eine überdurchschnittliche wirtschaftliche Entwicklung erfahren können.

Schon ein flüchtiger Blick in die Historie scheint der oben erwähnten These eine gewisse Bestätigung zu verleihen, denn es lassen sich in verschiedensten Zeiten und Erdteilen Beispiele für zuwanderungsbedingte Wirtschaftsaufschwünge ausmachen. Nach dem Versuch einer kasuistischen Erfassung des Problems soll in einem theoretischen Modell erklärt werden, dass Einwanderung von Menschen, die sich hinsichtlich ihrer Qualifikationen von der nativen Bevölkerung unterscheiden, durchaus eine höhere Wirtschaftsleistung eines Standortes herbeiführen kann. In Analogie zur klassischen Argumentation von RICARDO (1817) soll im vorliegenden Beitrag gezeigt werden, dass bei Vorliegen von absoluten Vorteilen nicht nur durch Handel und Austausch, sondern auch durch das geordnete Miteinander, d.h. die Mischung unterschiedlicher Gruppen, eine Wohlfahrtssteigerung - in unserem Modell als Outputsteigerung verstanden - auftreten kann. Eine Abschätzung der ökonomischen Migrationsfolgen anhand der Pro-Kopf-Einkommen, die Zuwanderer im Zielland erreichen, ist unseres Erachtens eine zu verkürzte Sichtweise². Vielmehr bedarf es für eine Gesamtwürdigung der Migrationswirkungen einer Inblicknahme wechselseitiger Anregung und Kreativitätsförderung. Diese, aus ökonomischer Sicht als externe Effekte interpretierbaren Wirkungen, werden nur unzureichend durch das gruppenspezifische Pro-Kopf-Einkommen erfasst. Der Anspruch des Papiers liegt nicht in der Abschätzung dieser externen Wirkungen, sondern darin, die positiven Wirkungen der Zuwanderung zu begründen und ihre Relevanz für den Standort Ostdeutschland zu prüfen. Unsere Überlegungen werden wir zunächst anhand einiger historischer Ereignisse verdeutlichen, im Anschluss daran entwerfen wir ein theoretisches Modell und prüfen alsdann die Vorhersagen dieses Modells durch eine Gegenüberstellung von Wirtschaftskraft und Ausländeranteil u.a. für 418 bundesrepublikanische Landkreise und kreisfreie Städte sowie für einige europäische Staaten. Am Ende der Abhandlung prüfen wir die Relevanz der gewonnenen Einsichten für eine Wirtschafts- und Bevölkerungspolitik zur Förderung Ostdeutschlands.

² Zu der Frage, welche ökonomische Leistungsfähigkeit Zuwanderer in ihren Zielländern entfalten, existiert empirische Literatur in enormer Breite. Vgl. für einen Versuch die wirtschaftliche Bedeutung von Zuwanderung anhand gruppenspezifischer Merkmale zu erfassen HENDRICKS (2001).

2. Historische Beobachtungen

Für die These, dass Einwanderung zur Anreicherung von Wissen und Talent führt und mithin zumindest mittelfristig das Pro-Kopf-Einkommen steigert, lassen sich zuhauf geschichtliche Anhaltspunkte ausmachen. In Zeiten, in denen Toleranz gegenüber Andersdenkenden herrscht, lassen sich positive Effekte auf das Wirtschaftswachstum beobachten³. Wir präsentieren im Folgenden eine Auswahl historischer Einzelbeispiele für den von uns vermuteten Zusammenhang. In diesen Beispielen ist der Kausalzusammenhang zwischen (Im-) Migration als Ursache und wirtschaftlichem Bedeutungsgewinn als Wirkung jeweils einigermaßen offensichtlich und von Historikern weitgehend konzediert. Die historischen Beispiele für Zuwanderungen, in deren Folge Wirtschaftsstruktur und Wirtschaftskraft von Standorten nachhaltig gewachsen sind, werden nun in gebotener Kürze nachgezeichnet. Die Auswahl der Beispiele soll nicht davon ablenken, dass auch Wanderungsbewegungen innerhalb eines Landes, also ohne beobachtbare Zuzugswellen aus dem Ausland, als kreativitäts- und output-fördernd angesehen werden können⁴.

2.1 Das hellenistische Welthandelszentrum Alexandria als antiker Schmelztiegel der Kulturen

In der Perserzeit und besonders unter Alexander dem Großen sowie den Ptolemäern vollzog sich eine fortschreitende wirtschaftliche Entwicklung auf dem Boden einer wachsenden interkulturellen Vernetzung. Durch die religiöse Toleranz und die Freizügigkeit des Denkens im antiken Alexandria entwickelten sich weitreichende Handelsbeziehungen. Der Welthandel im Ptolemäerreich reichte ab 300 v. Chr. vom phönizisch etablierten Seehandel im Mittelmeerraum bis zur Seeverbindung durchs Rote Meer nach Indien. Zugleich zogen von Alexandria aus die Karawanen nach Persien auf der Seidenstraße bis nach China und über Alexandria am Indus bis nach Indien. Auf Grundlage der in Alexandria entstandenen synkretistischen Gesellschaft, deren Mitglieder verschiedenster Herkunft (Mittelmeerraum, Naher und Mittlerer Orient) waren, erlebte die Stadt eine wirtschaftliche Blüte und galt für einen längeren Zeitraum als kommerzielles und wissenschaftliches Zentrum der damaligen Welt.

³ Als Ausnahme könnte hier die nationalsozialistische Zeit von 1933–45 gelten, wobei die neuere wirtschaftshistorische Forschung den Take-off nach der Machtergreifung ohnehin als Folge einer auf extensives Wachstum zielenden Politik entlarvt hat. Die Innovationsfähigkeit der deutschen Wirtschaft ist in der Zeit des Dritten Reiches deutlich zurückgegangen. Vgl. hierzu BARKAI (1998).

⁴ Vgl. für diese These u.a. auch FALLOWS (1989). Er führt aus: „American Society works best when people are in flux“. FALLOWS (1989:111).

2.2 Das islamische Spanien vom 8. bis 15. Jahrhundert

Als die Muslime Anfang des 8. Jahrhunderts nach Spanien kamen, brachten sie auch ihr im damaligen Europa bis dahin nicht verfügbares Wissen mit, das in allen Bereichen seine Anwendung fand und dem Land wirtschaftlichen Reichtum brachte. Das Zusammenleben aller ethnischen Gruppen, hauptsächlich Araber, Berber, Juden und Spanier, verlief in dieser Zeit sehr harmonisch. Das arabische Spanien bildete daher einen kulturell äußerst fruchtbaren Boden, was ihm sowohl zu geistiger als auch zu wirtschaftlicher Blüte verhalf. Mit ihrer Bewässerungstechnik machten die Muslime beispielsweise brachliegendes Land fruchtbar, was die Landwirtschaft auf einen hohen Stand brachte. Neue Pflanzen wurden importiert, wie etwa die Orange aus Persien. Wirtschaftlich einträglich war auch die Ausfuhr von Leder, Keramik, Papier und Stoffen, die in Europa als Luxusgüter galten, da man dort nicht die dafür erforderlichen Kenntnisse besaß. Auch die Wissenschaften konnten unter dem Islam aufblühen. Die (damalige) Einstellung des Islam zur Wissenschaft brachte nicht nur bedeutende islamische Gelehrten hervor, sondern auch hervorragende nicht-muslimische Wissenschaftler. Der Rest Europas kam mit einem Fortschritt in Berührung, den er zunächst verteufelte und den er erst Jahrhunderte später nutzte. Mit dem Abschluss der Reconquista begann für Spanien alsdann eine vorübergehende Epoche äußerst starker Befruchtung von außen im Zuge der geographischen Entdeckungen. Jedoch war diese Epoche auch von religiöser Intoleranz⁵ gekennzeichnet und führte nicht zur Zuwanderung aus den entdeckten Gebieten. Auch deshalb konnte Spanien trotz erheblicher Vorteile nicht mit der wirtschaftlichen Entwicklung in anderen Gegenden Europas und der damaligen Welt mithalten.

2.3 Glaubensflüchtlinge als Folge der Aufhebung des Ediktes von Nantes

Mit der Aufhebung des Edikt von Nantes im Jahre 1685, das den Reformierten seit 1598 ihren staatlichen Schutzanspruch auf freie Religionsausübung in Frankreich garantiert hatte, verließen zwischen 100.000 und 200.000 Menschen Frankreich in Richtung Deutschland, England und Niederlande. Dabei handelte es sich überwiegend um nicht-landwirtschaftliche Flüchtlinge, die durch die Etablierung völlig neuer Gewerbebezüge eine erhebliche Verbesserung der Wirtschaftsstruktur in Deutschland hervorriefen⁶. Das Aufkommen dieser neuen Gewerbe bedeutete zudem, dass die Zuwanderer kaum in Konkurrenz zu den traditionellen Handwerkern traten. Die mitgebrachten Fähigkeiten und Fertigkeiten der Zuwanderer beflügelten die Wirtschaft dieser Regionen. Wie MOSSMANN (2002:14) anmerkt, wurden in Deutschland von den eingewander-

⁵ Die Vertreibung der sephardischen Juden nach Beendigung der Reconquista war eine Folge des katholischen Glaubenseifers im frühneuzeitlichen Spanien.

⁶ Der Stadt Hanau brachte diese Zuwanderung wichtige Impulse für die Schmuckherstellung, welche vor allem durch die der Gold- und Silberschmiedekunst mächtigen Hugenotten hervorgerufen wurden. Vgl. HENNING (1991:775ff.).

ten Franzosen 46 neue Berufe eingeführt, für deren Ausübung sie das erforderliche Wissen mitbrachten⁷.

2.4 Das heutige Israel und seine kulturelle und ethnische Vielfalt

Durch verschiedene Einwanderungswellen in das zu Beginn des 20. Jahrhunderts überwiegend von Palästinensern bewohnte Gebiet des heutigen Israel und als Folge der zionistischen Bewegung trafen Menschen verschiedenster regionaler Herkunft aufeinander. Infolgedessen vermischten sich Juden, Christen und Muslime zu einer synkretistischen Gesellschaft. Auch nach der Erlangung seiner Unabhängigkeit im Jahr 1948 blieb der Staat Israel Einwanderungsland für Menschen unterschiedlichster Herkunft. In den arabischen Nachbarländern kam es nicht zu einer vergleichbaren Zuwanderung. Die heute zu beobachtenden Unterschiede in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit dürften in einem gewissen Umfang auf diese unterschiedliche Bevölkerungsheterogenität zurückzuführen sein. Während im heutigen Israel ein Pro-Kopf-Einkommen auf Höhe des EU-Durchschnitts erwirtschaftet wird, weisen die Nachbarländer, deren geografische Bedingungen eher günstiger sind, wesentlich geringere Pro-Kopf-Einkommen auf. Dies gilt sogar für die Staaten der Golfregion, welche durch ihre Rohstoffvorkommen über besonders günstige Ausgangsbedingungen verfügen. Das Beispiel Israel macht zugleich augenfällig, dass die Aussagen, die im weiteren Verlauf des Papiers abgeleitet werden, nicht in universell gültige Handlungsempfehlungen für die Politik übertragen werden können. Notwendig für eine positive Gesamtwirkung der Effekte interkulturellen Lernens und der zuwanderungsbedingt intensivierten Arbeitsteilung ist ein friedliches Miteinander der verschiedenen Gruppen⁸.

Neben diesen augenscheinlicheren Beispielen vermuten wir eine Vielzahl ähnlicher Fälle, von denen auf eine ökonomisch erklärbare Gesetzmäßigkeit geschlossen werden könnte. Aussichtsreiche Prüfbeispiele könnten die Zuwanderung der Sudetendeutschen nach Bayern als Folge des Zweiten Weltkrieges, die Geschichte der USA als Zuwanderungsland, aber auch konsequent auf ein internationales Recruitment setzende Unternehmen oder Unternehmen, die ihren Mitarbeitern Wanderungen (Einsatzortwechsel) vorschreiben, sein.

⁷ Auch einer der berühmtesten Ökonomen aller Zeiten, Bernard Mandeville (Die Bienenfabel), um 1670 in den Niederlanden geboren, entstammte einer geflüchteten französischen Hugenottenfamilie.

⁸ Aus einem ähnlichen Grund fehlt in der vorgestellten Auswahl an historischen Fallbeispielen auch die Völkerwanderungszeit. In dieser Epoche, in der sich unbestritten die Kontakte zwischen den Kulturen gehäuft haben, kam es zu keiner nennenswerten wirtschaftlich-technologischen Blüte in Europa. Eine Ursache hierfür ist sicher die Zunahme von Konflikten und die Erosion von Vertrauen und Kooperationsbereitschaft zwischen den in Europa siedelnden Volksgruppen, die die positiven Wirkungen von Arbeitsteilung und interkulturellem Lernen überkompensiert haben dürften. Erst mit dem Abschluss der formellen Christianisierung kam es im Hochmittelalter wieder zu besonderen Kulturleistungen im Abendland (Kathedralen), weil sich auf dieser Grundlage die Kooperation zwischen ethnisch verschiedenen Menschen ermöglichenden Institutionen gebildet hatten.

Insbesondere die sehr einschlägige Beschreibung des maßgeblichen ökonomischen Wirkens „schöpferischer Minderheiten“ als historische Regelmäßigkeit durch TOYNBEE (1987) kann zur Bestätigung der hier vorgetragenen Intuition herangezogen werden. Die Idee schöpferischer Minderheiten hat in un kreativen Mehrheiten ihre logische Ergänzung und wird hier auch auf die besondere wirtschaftliche Situation Ostdeutschlands angewendet werden (Abschnitt 5).

3. Theoretische Betrachtungen

Zur Erklärung der eingangs aufgestellten These und zur Würdigung der historischen Beobachtungen können unserer Ansicht nach zwei Erklärungsmuster herangezogen werden: (1) Konzentration auf gruppenspezifische Kernkompetenzen und Beisteuerung dieser zum Produktionsprozess und (2) interkulturelles Lernen. Im Folgenden soll das Wirken zuwanderungsbedingter Intensivierungen der Arbeitsteilung auf die durchschnittliche Produktivität in einem einfachen produktionstheoretischen Modell erfasst werden.

3.1 Arbeitsteilung

Ziel der nachstehenden Modellierung unserer Frage ist die theoretische Prognose von Outputeffekten durch Zuwanderung. Dabei lässt sich aus einfachen und plausiblen Annahmen eine zuwanderungsbedingte Intensivierung der Arbeitsteilung und eine positive Outputwirkung ableiten. Unsere Ausgangsintuition, wonach durch das Miteinander von Inländern und Ausländern an einem Standort die Wirtschaftsleistung pro Kopf steigt, soll im Folgenden an einem einfachen Modell veranschaulicht werden. Nehmen wir dazu an, dass es in einem Land zwei Personengruppen *A* und *B* mit unterschiedlichen Fähigkeiten, Fertigkeiten bzw. Kenntnissen gibt. Diese als exogen und als kurzfristig unveränderlich angenommenen Unterschiede sind in der nachfolgenden Tabelle bezeichnet.

	Gruppe A	Gruppe B
Fähigkeit α	α_A	α_B
Fähigkeit β	β_A	β_B

Tabelle 1: Fähigkeiten der Gruppen A und B

Die Gesamtpopulation der betrachteten Volkswirtschaft bzw. des Standortes wird als konstant angenommen, es variieren lediglich die Anteile der beiden Gruppen⁹. Die Gruppe *A* hat hierbei einen Anteil von π und die Gruppe *B* ei-

⁹ Für die Modellaussage ist diese Annahme unerheblich, sie wird nur aus Gründen der Vereinfachung getroffen. Letztlich soll gezeigt werden, dass eine Veränderung der Gruppenanteile nicht nur den Gesamtoutput, sondern auch den Output pro Kopf ändert.

nen Anteil von $1 - \pi$, mit $\pi \in [0,1]$. Wir betrachten Humankapital¹⁰ in dem vor-
gestellten Modell als eigenständigen und einzigen Produktionsfaktor zur Erstellung
des Outputs Q , der sich hier aus Gründen der modellhaften Vereinfachung
in zwei unterschiedliche Elemente gliedert. In der Realität sind hingegen
enorme Differenzierungen verschiedenster Humankapitalbereiche auszumachen,
wobei jede Fertigkeit eine unterschiedliche Wirkung im Produktionsprozess
entfaltet¹¹. Erst die Aggregation der verschiedenen Fähigkeiten erschließt
das insgesamt verfügbare Humankapital einer Region (GRIES (1995:161))¹². Für
die Produktion eines Outputs Q werden im hier betrachteten Modell zwei Fähig-
keiten (α und β) benötigt. Wir unterstellen der Einfachheit halber eine
Produktionsfunktion vom Cobb-Douglas-Typ, der folgenden Form:

$$(1) \quad Q = \alpha^{\frac{1}{2}} \cdot \beta^{\frac{1}{2}}$$

Unter Berücksichtigung der jeweiligen Gruppenanteile und Fähigkeiten errechnet
sich der Output Q alsdann nach folgender Gleichung:

$$(2) \quad Q(\pi) = [\pi\alpha_A + (1 - \pi)\alpha_B]^{\frac{1}{2}} \cdot [\pi\beta_A + (1 - \pi)\beta_B]^{\frac{1}{2}}$$

Sofern es keine Mitglieder der Gruppe A in der betrachteten Gesellschaft gibt,
d.h. $\pi = 0$, wird der Output nur durch das der Gruppe B zur Verfügung ste-
hende Fähigkeitsbündel erstellt. Im Fall von $\pi = 1$ gilt Analoges für das Fähig-
keitsbündel der Gruppe A. Die hier gewählte Produktionsfunktion unterstellt
aus Gründen der Fasslichkeit, dass der Output lediglich durch den Einsatz
zweier verschiedener Fähigkeiten hervorgebracht wird. Dass in der Realität
neben diesen beiden zusätzliche Inputfaktoren eingesetzt werden müssen, wird
wie erwähnt nicht betrachtet, da es für die hier zu prüfende Aussage keine Rol-
le spielt. Durch Nullsetzen der ersten Ableitung der obigen Funktion und einige
Umstellungen erhält man den den Output Q maximierenden Anteil π^* als:

$$(3) \quad \pi^* = \frac{1}{2} \left(\frac{\beta_B}{\beta_A - \beta_B} + \frac{\alpha_B}{\alpha_A - \alpha_B} \right)$$

¹⁰ Humankapital ist der Wert der produktiven Fertigkeiten der Gesellschaft, die über die
physische Arbeitsleistung hinausgehen. Das Humankapital setzt sich aus unterschiedli-
chen Fertigkeiten und Elementen zusammen. Vgl. GRIES (1995:163).

¹¹ Diese Disaggregation des Faktors Humankapital folgt Anregungen, die sich aus der so
genannten „Cambridge-Kontroverse“ in den 50-er und 60-er Jahren ergeben, welche die
Frage der Messbarkeit bzw. Dimensionalität des Produktionsfaktors Kapital diskutiert hat.
Vgl. ROBINSON (1953), HARCOURT (1972).

¹² An einem einfachen Beispiel sei die oben angestellte Überlegung verdeutlicht: Eine Regi-
on, deren Bildungssystem ausschließlich Molluskologen (Schneckenkundler) hervorbringt,
verfügt lediglich über einen geringen aggregierten Humankapitalbestand. Gelänge es, eini-
ge auf diesem Feld geschulte Akademiker im Bäckereihandwerk auszubilden, stiege der
Humankapitalbestand derselben Region.

bzw.

$$(4) \quad \pi^* = \frac{1}{2} + \frac{1}{2} \left(\frac{1}{\beta_B - \beta_A} - \frac{1}{\alpha_A - \alpha_B} \right)$$

Der optimale Anteil der Gruppe A an der Gesamtbevölkerung (π^*) maximiert den Output nur dann, wenn die nachstehende zweite Ableitung der Gleichung (2) negativ ist.

$$(5) \quad \frac{\delta^2 Q}{\delta^2 \pi} = 2(\alpha_A - \alpha_B)(\beta_A - \beta_B)$$

Der Buchstabe π^* gibt hierbei das optimale Mischungsverhältnis der beiden Gruppen A und B für gegebene Fähigkeiten, Fertigkeiten und Kenntnisse an. Die Gleichung (3) bzw. (4) zeigt, dass π immer dann von Null oder Eins verschieden ist, wenn die beiden Gruppen unterschiedliche Qualitätsmerkmale aufweisen. Je stärker die beiden Gruppen sich bezüglich ihrer Merkmalsausprägungen unterscheiden, umso fruchtbarer erscheint eine Mischung der beiden Parteien. Diese aus dem Modell abgeleitete Erkenntnis ist jedoch nur unter der Annahme einer vollbeschäftigten Wirtschaft unstrittig. Denn nur wenn sie Beschäftigung finden, können sich die jeweiligen Gruppenmitglieder in den gesamtwirtschaftlichen Produktionsprozess gemäß Gleichung (2) einbringen.

3.2 Ein Zahlenbeispiel

Unterstellen wir zur Veranschaulichung der Modellaussagen folgende Fähigkeitsbündel der beiden Gruppen:

	Gruppe A	Gruppe B
Fähigkeit α	2	1
Fähigkeit β	1	5

Tabelle 2: Fähigkeiten der Gruppen A und B

Nach der angenommenen Konstellation der Fähigkeiten besitzt Gruppe A Vorteile hinsichtlich der Fähigkeit α und Mitglieder der Gruppe B verfügen über größere Potentiale mit Bezug auf die Fähigkeit β . Auf Grund der durch die Beziehung (1) beschriebenen Produktionstechnologie und dieser Fähigkeitskonstellation sollte das outputmaximierende π von Null und Eins verschieden sein. Aus der nachstehenden Grafik wird ersichtlich, dass für die in Tabelle 2 angenommenen Werte der Output durch einen Anteil der Gruppe A von ca. 12% maximiert wird.

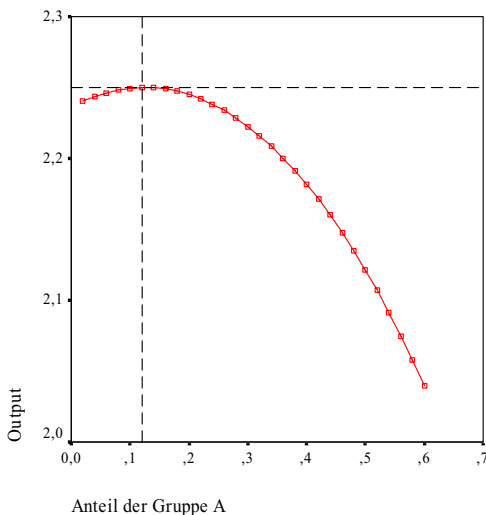


Abb. 1: Gruppenanteile und Outputleistung bei Einsatz der Fähigkeitsbündel aus Tabelle 2

Ein positiver Einfluss der Durchmischung - um den Stoiberschen Terminus ‚Durchrassung‘ zu vermeiden - ist immer dann zu erwarten, wenn sich die Gruppen bezüglich ihrer Fähigkeiten so unterscheiden, dass jede Gruppe hinsichtlich einer der betrachteten Fähigkeiten Vorteile gegenüber der anderen Gruppe hat. Da In- und Ausländer aufgrund ihrer Sozialisation, ihrer Wertvorstellungen und ihrer spezifischen Qualifikationen Unterschiede aufweisen, ist somit die Durchmischung beider Gruppen dann im Sinne einer positiven Produktivitätsentwicklung, wenn weder In- oder Ausländer in sämtlichen betrachteten Qualifikationen absolute Vorteile besitzen.

3.3 Interkulturelles Lernen

Auch wenn „reines Wissen“ potentiell einen globalen Wirkungsraum besitzt, lassen sich zahlreiche Begründungsansätze differenzieren, die klar darauf hindeuten, dass Wissen und Informationsflüsse regional differenziert verfügbar sind. Zum einen ist Wissen mitunter ohne direkten Kontakt von Wissensträger und Wissenserwerber schwer transferierbar¹³. Besonders solche Wissensbereiche, in denen neue Erkenntnisse sprachlich nicht leicht darstell- und kodierbar sind, hemmen eine rasche Verbreitung von Wissen über kommunikationsstarke Medien wie Bücher oder elektronische Hilfsmittel der Wissensweitergabe.

¹³ Das weithin bekannte und sicherlich nicht falsche Sprichwort „Reisen bildet“ verdeutlicht, dass erst der wirkliche Kontakt mit anderen Menschen und Kulturen einen Zuwachs an Wissen hervorruft. In Analogie zu diesem Sprichwort müsste demnach auch dann der Bildungsgrad ansteigen, wenn Inländer nicht reisen, sondern Ausländer (z. B. durch Zuwanderung) ins Inland kommen und zumindest für einige Zeit bleiben.

Daneben verbreitet sich Wissen oft über informelle Kanäle, die persönliche Kontakte und mithin räumliche Nähe voraussetzen (Vgl. Schrader (1991) und Hippel (1998)). Es handelt sich bei dieser Sichtweise um dynamische Externalitäten von Humankapital, ein Phänomen, mit dessen Hilfe die Wachstumstheorie und die Ökonomische Geographie die Entstehung von Agglomerationen erklären¹⁴. Während es in wachstumstheoretischen Ansätzen lediglich um Spillovereffekte innerhalb eines Wirtschaftszweiges geht, postulieren wir die Existenz ähnlicher Humankapitalspillovers zwischen verschiedenen Branchen, Regionen und Ethnien.

Ohne genau angeben zu können, auf welche Art und Weise die gegenseitige Befruchtung beziehungsweise die Arbeitsteilung unter beiden Gruppen erfolgt, findet sich im vorgestellten Modell ein theoretischer Anhaltspunkt dafür, dass durch das Zulassen verschiedener Denkstile, Religionen und kultureller Unterschiede Ideenspillovers gefördert werden und sich die Gruppen wechselseitig erweiterte und produktivere Möglichkeiten wirtschaftlicher Betätigung verschaffen. Diese Effekte fassen wir unter dem Begriff des interkulturellen Lernens zusammen. Während wir bislang davon ausgegangen sind, dass die Fähigkeitsbündel der betrachteten Gruppen beispielsweise aufgrund unterschiedlicher Sozialisation festgelegt sind, fokussieren wir jetzt auf die bereits angedeutete Möglichkeit der wechselseitigen Anhebung der Fähigkeiten und Fertigkeiten durch das gemeinsame Leben der verschiedenen Gruppen. Dieser Lernprozess verleiht dem bisher dargestellten Modell eine dynamische Komponente, was sich daraus ergibt, dass die in Tabelle 1 angegebenen Unterschiede in den Fähigkeiten und Fertigkeiten sich im Zeitverlauf angleichen. Wenn ein solcher Lernprozess zwischen den Gruppen stattfindet, verschwinden die Unterschiede in den Fähigkeitsbündeln im Zeitverlauf. Das Pro-Kopf-Einkommen entwickelt sich im Zeitverlauf in Richtung eines Maximums, das dadurch gekennzeichnet ist, dass die verschiedenen Gruppen ihre Fähigkeitsvorsprünge durch Aufholen der anderen Gruppen verloren haben. Ist diese Angleichung der Fähigkeitsbündel eingetreten, ist die Gesamtbevölkerung des betrachteten Standortes mit Hinblick auf die hier interessierenden Eigenschaften homogen. Nur erneute Zuwanderung bewirkt in diesem Endzustand wiederum die Befruchtung von außen durch kulturelle Besonderheiten. Diese Überlegung blendet die Möglichkeit der Anreicherung des Humankapitals durch Humankapitalinvestitionen einzelner Bevölkerungsteile aus. Dies liegt an der Intention des Papiers die Äquivalenz von „Lernen und Wandern“ herauszuarbeiten.

Die Modellbetrachtungen zeigen, dass u. a. durch Unterschiede hinsichtlich der Fähigkeitsbündel verschiedener gesellschaftlicher Gruppen die Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bewirkt wird. Dies bedeutet für eine lenkende Einwanderungspolitik nicht nur, dass das Qualifikationsniveau der Zuwanderer in bestimmten Bereichen über dem der nativen Bevölkerung liegen

¹⁴ Die Regionalökonomie spricht hier von nach Jane Jacobs benannten Jacobs-Externalitäten (JACOBS (1969)).

sollte, sondern auch, dass es in anderen Bereichen selbstredend unter dem einheimischen Bildungsdurchschnitt liegen kann, sofern es sich bei den mitgebrachten um andere Qualifikationen als die der Altsassen handelt. So verkürzt die Fokussierung auf akademische Bildung oder branchenspezifisches Wissen der Immigranten den Blick auf das mögliche Potential, welches sich unter Berücksichtigung ethnischer Externalitäten für die einheimische Volkswirtschaft mobilisieren ließe. Unserer Auffassung nach dürften auch formal weniger gebildete Migranten durchaus über wertvolle und bereichernde Fähigkeiten und Fertigkeiten (z. B. kultureller Natur) verfügen, die sich vor allem in der Rolle von Unternehmern nutzbringend für die wirtschaftliche Entwicklung einbringen lassen¹⁵. Weil Zuwanderer keine die Bevölkerung ihrer Herkunftsländer repräsentierende Gruppe sind, sondern einer Selbstselektion unterliegen (BORJAS (1987), CHISWICK (1994)), die besonders unternehmerische Naturen auswählt, ist vielmehr die Eigenschaft, Zuwanderer zu sein, ein Hinweis auf im Gastland Nutzen stiftende Fähigkeitsbündel dieser Menschen.

Diese Überlegungen ähneln jenen von RICARDO (1817), welcher gezeigt hat, dass beim Vorliegen von absoluten bzw. komparativen Kostenvorteilen freier internationaler Handel zu Wohlfahrtssteigerungen in den am Handel partizipierenden Ländern führt. Versucht man den Ricardianischen Denkansatz auf den hier diskutierten Fall zu übertragen, so haben beide Bevölkerungsgruppen unterschiedliche Fähigkeitsbündel, und ein „Handel“ im Wege einer Durchmischung führt zur Outputsteigerung. Gerade auch ein Blick in die Geschichte bestätigt die These der wechselseitigen Befruchtung zum beiderseitigen Vorteil. Der gemeinsam erbrachte Output (die Wirtschaftsleistung) steigt, wenn die spezifischen Vorteile jeder Gruppe durch das Zulassen von wechselseitiger Interaktion ausgeschöpft werden können.

4. Versuch einer empirischen Bewältigung

Nachdem wir bisher in einem allgemeinen produktionstheoretischen Modell gezeigt haben, dass durch die Kombination von Gruppen mit heterogenen Fähigkeitsbündeln im Produktionsprozess positive Produktivitätswirkungen entstehen, sollen für diese allgemeine Aussage empirische Anhaltspunkte erbracht werden. Sofern die Aussagen des theoretischen Modells zutreffen, müssten Länder mit stärker heterogenen Bevölkerungen höhere Pro-Kopf-Einkommen aufweisen. Da aus unserer Sicht für die zwei Gruppen *Inländer* und *Ausländer*¹⁶

¹⁵ Für eine mögliche Überschätzung der Rolle der von Migranten mitgebrachten Bildungsabschlüsse in der gegenwärtigen Debatte zur Einwanderungspolitik sprechen Beobachtungen SIMONS (1994:245): „Though high-skill immigrants have a stronger positive effect than low-skill immigrants do, ceteris paribus, there is no group of immigrants - no matter how small their educations - who have been shown to have a negative effect upon the economy.“

¹⁶ Hierbei sind wir uns der Innenheterogenität der Gruppe der Ausländer bewusst, vernachlässigen dies jedoch in starker Vereinfachung der Realität. Für die obigen Ableitungen bedeutet große Vielfalt und Varietät ausländischen Humankapitals nur eine Verstärkung der gewonnenen Einsichten.

solche unterschiedlichen Fähigkeitsbündel plausiblerweise angenommen werden können, wollen wir im Folgenden die Gültigkeit der Modellaussagen empirisch anhand des Zusammenhangs von Ausländeranteil und Wirtschaftskraft an verschiedenen Standorten dokumentieren. Als Proxy für Heterogenität soll daher im Folgenden der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung einer Region (Abb. 2) bzw. verschiedener europäischer Länder (Abb. 3) genutzt werden. Während sich die ökonomische Literatur recht differenziert der Frage nach Kosten und Nutzen von Zuwanderung stellt (SCHULZ (1998)) und dabei ihren Schwerpunkt auf die Untersuchung des Zusammenhangs zwischen Herkunftsregion und ökonomischer Leistungsfähigkeit von Immigranten legt (BOJAS und TREJO (1993), HENDRICKS (2001)), sei in den folgenden Überlegungen die Herkunft der Zuwanderer unerheblich.

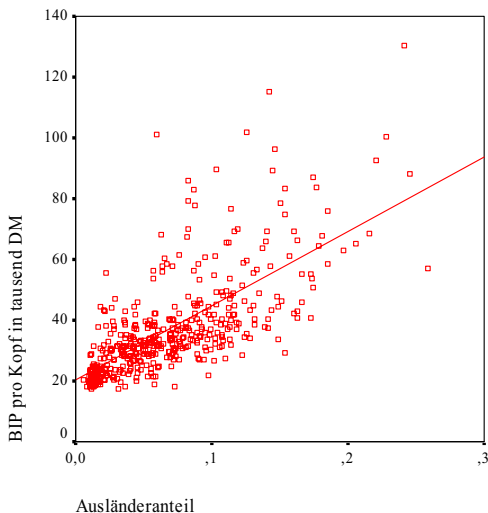


Abb. 2: Zusammenhang zwischen Ausländerquote und BIP pro Kopf für 440 Land- und Stadtkreise der BRD

Die oben stehende Abbildung legt einen positiven Zusammenhang zwischen dem Anteil nichtnativer Bevölkerungsgruppen und der standortspezifischen Wirtschaftsleistung nahe¹⁷. Abb. 2 lässt sich mithin als Bestätigung der Modellaussage interpretieren, wonach mit zunehmender Durchmischung von Bevölkerungsteilen variierender Qualifikationsstruktur ein steigender Output pro Kopf einhergeht. Als ursächlich für die Qualifikationsunterschiede nehmen wir dabei die unterschiedliche Herkunft der Bevölkerungsgruppen an. Natürlich lässt sich dieser Zusammenhang auch dahingehend interpretieren, dass die

¹⁷ Die eingezeichnete Regressionsgerade besitzt folgende Parameter: $\text{BIP pro Kopf.} = 20,21 + 245,5 \cdot \text{Ausländeranteil}$ mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,492 und einem t-Wert von 20,62.

Wanderungsbilanz wirtschaftsstarker Räume positiv ist und Ausländer vor allem in jenen Regionen siedeln, die hohe Einkommenschancen bieten. Daneben suchen Ausländer verstärkt Beschäftigung in Dienstleistungsbranchen, deren Güter vor allem in urbanen Räumen produziert und nachgefragt werden. Die eben genannten Argumente deuten darauf hin, dass der Zusammenhang aus Abb. 1 in Standortentscheidungen von ausländischen Humankapitalträgern seine Ursache hat und nicht auf gegenseitige Befruchtung zurückzuführen ist. Ohne diesen Erklärungsansatz zu verwerfen, ist der Zusammenhang aus Abb. 2 auch im Sinne der genannten historischen Beispiele und Modellüberlegungen interpretierbar¹⁸. Für letztere Auffassung spricht ein vergleichender Blick auf denselben Zusammenhang für 18 Länder Europas.

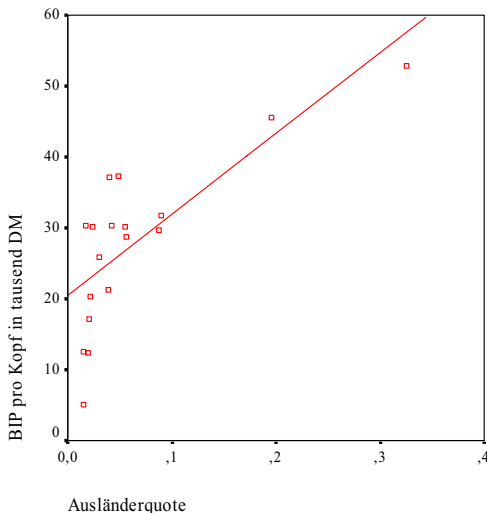


Abb. 3: Ausländeranteil und BIP pro Kopf für 18 europäische Länder¹⁹

¹⁸ Sofern Ausländer in Regionen mit hohen Pro-Kopf-Einkommen wandern, welches sie durch ihre Anwesenheit im Sinne der dargelegten Überlegungen wiederum anheben, würde dies zu noch stärkeren Migrationsanreizen führen. D.h. die Migration führt zu stärkeren Anreizen zur Migration. Dies läßt sich auch dadurch erklären, dass Pioniermigranten dem Nachzug von Folgezuwanderern den Weg ebnen, indem sie für die Nachzügler die Migrationskosten (insbesondere die Kosten der Eingliederung in die Gesellschaft des Zielstandortes) senken. Vgl. allgemein zu Migrationsanreizen und Migrationwirkungen MEIER (1996).

¹⁹ Die Daten entstammen dem STATISTISCHEN JAHRBUCH FÜR DAS AUSLAND (2001). Die Wertepaare für die einzelnen europäischen Länder beziehen sich auf die Jahre 1999 bzw. 2000. Nur die Angaben für Luxemburg sind vom Jahr 1995. Die eingezeichnete Regressionsgerade besitzt folgende Parameter: $BIP\ pro\ Kopf = 20,46 + 114,12 \cdot Ausländeranteil$ mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,575 und einem t-Wert von 4,66.

Das sich hier ergebende Bild ähnelt jenem aus Abb. 2 für die bundesrepublikanischen Kreise. Gleichwohl wird das Argument, dass die Siedlungsentscheidungen von Zuwanderern durch die Wirtschaftskraft bestimmt sind, insofern abgeschwächt, als auf dieser Ebene höhere Migrationshemmnisse (z. B. Raumüberwindungskosten, kulturelle Unterschiede, Einwanderungsgesetzgebung) bestehen. Ferner verliert das Argument, wonach Ausländer verstärkt urbane Ballungsräume aufsuchen deutlich an Erklärungskraft, wenn sich der Blick auf den europäischen Ländervergleich richtet. Wenn man zudem unterstellt, dass Ausländer ein geringes Pro-Kopf-Einkommen haben und verstärkt in jene Länder oder Regionen ziehen, wo ein hohes Pro-Kopf-Einkommen herrscht, so müsste dieser Prozess zu einer Angleichung der Pro-Kopf-Einkommen in den einzelnen Ländern führen. Eine solche Entwicklung ist jedoch weder im europäischen Raum noch für Deutschland zu beobachten. Insbesondere eine Angleichung der Lohnniveaus in Folge von Migration ist zumindest für Deutschland empirisch nicht nachweisbar (KALTER (1997:32)).

Nach HAYEK (1968) ist Wettbewerb als Entdeckungsverfahren zu verstehen und zu würdigen. Die Entdeckung neuer Möglichkeiten und Institutionen wird auch durch die Beobachtung bestehender Institutionen und deren Übertragung und Anpassung auf neue Situationen und Rahmenbedingungen hervorgebracht. Dies bedeutet, dass die Kenntnis verschiedener Lebens- und Herangehensweisen die Entdeckung neuer Optionen begünstigt. Eben diese Kenntnis verschiedener Sichtweisen wird durch das Zusammenleben unterschiedlicher Ethnien ermöglicht bzw. verstärkt, gegenseitiges Lernen befähigt die Bevölkerungsgruppen zu größerer Ideenvielfalt. Ein weiteres Indiz für die Eignung der These vom interkulturellen Lernen als Erklärungsfaktor für die modelltheoretischen Überlegungen und die vorgestellte Empirie liefert ein Blick auf den Zusammenhang zwischen Patentanmeldungen und dem Ausländeranteil von Standorten. Die Patentanmeldungen pro Kopf sollen dabei als Näherung für die Innovationsfreudigkeit und Kreativität einer Standortbevölkerung zu Hilfe genommen werden. Den in Abb. 4 dargestellten Zusammenhang kann man dahingehend interpretieren, dass schöpferische Potentiale gerade an solchen Standorten entfesselt werden, die sich hinsichtlich ihrer Bevölkerungsstruktur als heterogen beschreiben lassen.

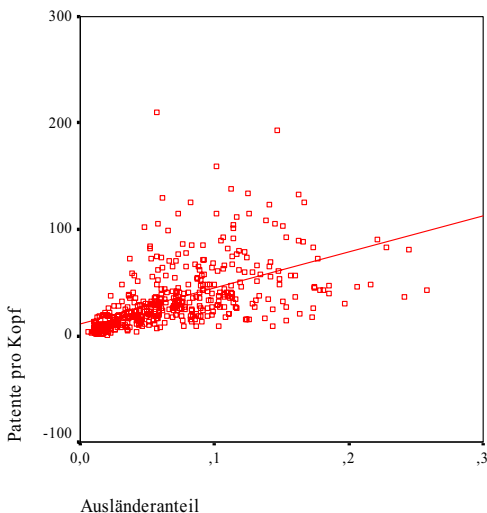


Abb. 4: Patentanmeldungen pro Kopf und Ausländeranteil für 437 Land- und Stadtkreise der BRD²⁰

In jenen Regionen, die sich durch einen hohen Ausländeranteil auszeichnen, werden pro Kopf tendenziell mehr Patente angemeldet als in Regionen mit geringeren Ausländeranteilen. Zumeist wird in Modellen zur Abschätzung von Migrationswirkungen nicht berücksichtigt, dass Migration den technischen Fortschritt und die Innovationsfreudigkeit einer Region langfristig anheben kann²¹. Dies mag in der Schwierigkeit, die komplexe Gesamtwirkung von Effekten der Arbeitsteilung und des interkulturellen Lernens theoretisch zu erfassen, begründet sein. Ohne eine solche Abschätzung auch positiver Migrationswirkungen, für die dieses Papier reichliche Anhaltspunkte und Begründungsansätze liefert, bleibt eine Bewertung von Migrationsphänomenen unvollkommen. Denkt man den vorgestellten Ansatz, wonach die mit Migration einhergehenden Wissensspillovers positiv auf die Wachstumschancen von Standorten wirken, zu Ende, so folgt daraus eine positive Bewertung fortwährender Wanderungsbewegungen. Dies ergibt sich daraus, dass die Impulse, die Zuwanderer auslösen, im Zeitverlauf an Wirkkraft verlieren, weil das mitgebrachte Wissen peu a peu allen Bevölkerungsteilen gleichermaßen zur Verfügung steht und die positiven Wirkungen nunmehr nur durch neue Humankapitalreallokationen im Raum wieder neu ausgelöst werden können.

²⁰ Die eingezeichnete Regressionsgerade besitzt folgende Parameter: Patente pro Kopf. = $10,72 + 339,2 * \text{Ausländeranteil}$ mit einem Bestimmtheitsmaß von 0,288 und einem t-Wert von 13,24.

²¹ So betont MEIER (1996:136): „(...) in den diskutierten Modellen (wurde) nicht berücksichtigt, daß die Immigration eventuell den technischen Fortschritt beschleunigt oder zur dauerhaften Entlastung der Einheimischen bei der Finanzierung einer Rentenversicherung im Umlageverfahren beiträgt.“

Abschließend sei noch auf etwaige weitere Ansatzpunkte aufmerksam gemacht, die dafür sprechen, den wirtschaftlichen Erfolg von Standorten mit dem Zuzug von Fremden zu erklären. Zum einen könnte im Humankapitalportfolio von Ausländern die Fähigkeit sich zu motivieren eine gegenüber der nativen Bevölkerung stärkere Ausprägung innehaben. Ausländer sind demnach herkunftsbedingt engagierter, an sozialem Aufstieg interessierter, da sie im Einwanderungsland in aller Regel zunächst einer sozial unterprivilegierten Schicht angehören.

5. Kann Zuwanderung die Wachstumsprobleme Ostdeutschlands lösen?

In Übertragung der gewonnenen Einsichten auf die derzeitigen Struktur- und Wachstumsprobleme Ostdeutschlands finden sich Anhaltspunkte für die Nützlichkeit einer politischen Ausnutzung der Vorteile einer zunehmenden Bevölkerungsheterogenität. Zu deren Illustration entwickeln wir im Folgenden fünf Argumente, die als Fürsprache einer solchen Politik tauglich erscheinen.

(1) Wie die empirische Erfassung der Ausländeranteile zeigt, sind die neuen Bundesländer durch eine eher homogene Bevölkerungsstruktur gekennzeichnet. So weist von allen ostdeutschen Bundesländern das Land Sachsen mit 2,4 Prozent und die Stadt Leipzig mit 5,1 Prozent den höchsten Ausländeranteil auf. Sogar der letztere Wert liegt deutlich unter den westdeutschen Durchschnittswerten. Dies bedeutet, dass es im ostdeutschen Raum einen sehr großen homogenen Bevölkerungsblock gibt, welcher ca. 98 Prozent der Bevölkerung ausmacht. Die besondere Homogenität der Ostdeutschen ist auch Folge des antipluralen Gesellschaftssystems, der zentralisierten Schulbildung sowie der Abschottung insbesondere vom westlichen Ausland in der ehemaligen DDR. Dies könnte als ein erster Hinweis dafür aufgefasst werden, dass die ‚ostdeutsche Lethargie‘ bezüglich der wirtschaftlichen Entwicklung auch von einem Bevölkerungsstrukturproblem herrührt. Eine engagiertere Politik der Anwerbung ausländischen Humankapitals könnte einen grundlegenden Auslöser dieses ostdeutschen Strukturproblems überwinden helfen.

(2) Das angesprochene Problem Ostdeutschlands, wonach eine zu geringe Neigung der Bevölkerung zur Übernahme unternehmerischer Risiken zu den Erklärungsfaktoren für die anämische ostdeutsche Wirtschaftsentwicklung zu rechnen ist, lässt sich mit einem weiteren historischen Argument bekräftigen: Die politische Entwicklung in der unmittelbaren Nachkriegszeit und in der Zeit vor dem Mauerbau führte zu Abwanderungen gerade solcher Bevölkerungsteile, die das Migranten eigentümliche unternehmerische Naturell besaßen. Die DDR-Staatsführung hat in ihrer Propaganda außerdem immer mit Stolz darauf verwiesen, auf dem Gebiet der ehemaligen SBZ zu einer konsequenten Ver-

drängung von Unternehmertum beigetragen zu haben²². Diese Verdrängung führte zwangsläufig zum Aussterben einer Mentalität, die in wirtschaftlicher Selbstständigkeit die Chancen vor den Risiken betont. Interkulturelles Lernen könnte heute zur Wiederbelebung unternehmerischer Mentalität am Standort Ostdeutschland führen, wenn die Voraussetzungen für die oben beschriebene Arbeitsteilung und gegenseitige Inspiration zuwanderungsbedingt entstehen.

(3) Das unter (2) dargebrachte Argument für mögliche Wachstumsimpulse durch Zuwanderung von Ausländern nach Ostdeutschland, ist auch aus den folgenden Zahlen abzuleiten.

Sozialversicherungspflichtige nach aus- gewählten Wirtschaftsbereichen	Beschäftigtenanteile	
	Deutsche	Ausländer
Öffentliche Verwaltung	6,7%	2,1%
Gastgewerbe	2,3%	8,7%
Verarbeitendes Gewerbe	25,5%	34,9%
Übrige Bereiche	65,5%	54,3%

Tabelle 3: Beschäftigungsanteile ausgewählter Wirtschaftsbereiche an der Gesamtzahl deutscher und ausländischer Beschäftigter²³

Die Tabelle 3 zeigt, dass Ausländer in bestimmten Wirtschaftszweigen, gemessen an ihrem Anteil an der Gesamtbevölkerung, über- bzw. unterrepräsentiert sind²⁴. Bemerkenswert ist, dass der ausländische Beschäftigtenanteil in der öffentlichen Verwaltung deutlich unter dem deutschen Beschäftigtenanteil liegt. Besonders viele Ausländer widmen sich Tätigkeiten im Dienstleistungs- bzw. verarbeitenden Gewerbe. Dem insbesondere in Ostdeutschland unterentwickelten Dienstleistungssektor wird ein hohes säkulares Beschäftigungswachstum prophezeit. Die Tabelle 3 interpretieren wir dahingehend, dass Ausländer solche Wirtschaftssektoren suchen, in denen Beschäftigungspotentiale bestehen bzw. erwartetermaßen hinzugewonnen werden. Andererseits meiden Ausländer den Bereich der öffentlichen Verwaltung, da sie oft wesentlicher Berufsvor-

²² Ein Beispiel dafür, dass die unternehmerfeindliche Bevölkerungspolitik der frühen DDR als Erfolg und als zukunftsweisend propagiert wurde, ist die dritte und vierte Strophe des so genannten Aufbau Liedes: „Und das Schieberpack, das uns verblieben; Das nach Freiheit jammert früh und spät; Und die Herren, die die Schieber schieben; Schieben wir per Schub aus unserm Staat“ - „Denn das Haus ist hin, doch nicht die Wanzen; Junker Unternehmer Potentat; Schaufeln wir, Mensch schaufeln wir den ganzen; Klumpatsch heiter jetzt aus unserm Staat.“

²³ Vgl. STATISTISCHES BUNDESAMT (2001:116, Tab. 6.9.3). Die in der Tabelle sichtbaren Beschäftigungsanteile können als Bestätigung für die eingangs aufgestellte These unterschiedlicher Fähigkeiten und Fertigkeiten in- bzw. ausländischer Humankapitalträger interpretiert werden.

²⁴ Vgl. für ähnliche Resultate bei der Analyse der Beschäftigungsverteilung für die USA ZIMMERMANN (1994:46f.). So beträgt der Beschäftigungsanteil der Ausländer (foreign born) verglichen mit den Inländern in den USA in der öffentlichen Verwaltung 2,4 % vs. 4,9 % und im verarbeitenden Gewerbe 25,3 % vs. 19,2 %.

aussetzungen (Sprache, Bildungsabschlüsse) entbehren. Angesichts der angespannten Finanzsituation der öffentlichen Arbeitgeber dürften bis auf weiteres allerdings auch keine Beschäftigungsimpulse aus dem Bereich der öffentlichen Verwaltung erwartet werden.

(4) Ein für Deutschland häufig genanntes und in den neuen Ländern besonders gravierendes Wachstumsproblem ist die geringe Neigung der einheimischen Bevölkerung zur Selbstständigkeit und damit zur Übernahme unternehmerischer Risiken. Wie eine Studie des STATISTISCHEN BUNDESAMTES (1995) zur ausländischen Bevölkerung in Deutschland zeigt, agieren Ausländer in weit größerem Ausmaß als die ostdeutsche Vergleichsbevölkerung in selbstständigen Beschäftigungsverhältnissen. So beträgt die Selbstständigenquote für die in Ostdeutschland lebenden Ausländer 14,3 Prozent, wohingegen nur 6,5 Prozent der Ostdeutschen Erwerbstätigen selbstständig unternehmerisch tätig sind. Über die letzten Jahrzehnte hinweg blickend lässt sich beobachten, dass die Selbstständigenquote von Ausländern in Deutschland langfristig steigt, wohingegen der Anteil Selbstständiger unter der nativen Bevölkerung stetig absinkt (LOEFFEHOLZ und KÖPP (1998:143)). Gerade eine hohe Bereitschaft zur Übernahme unternehmerischer Risiken ist allerdings eine wesentliche Voraussetzung für kapitalistisches Wirtschaftswachstum.

(5) Neben der sich aus dem Modell herleitenden qualitativen Aussage, dass eine zuwanderungsbedingte Steigerung der Humankapitalheterogenität einer Region zu steigendem Pro-Kopf-Einkommen führt, lässt sich aus den Modellüberlegungen auch eine quantitative Aussage ableiten. Akzeptiert man, dass plausiblerweise sowohl Zuwanderung als auch interkulturelles Lernen den Reichtum an Fähigkeiten (Humankapitalvarietät) anheben, dann sind Zuwanderung und Lernen Substitute. Wenn die native Bevölkerungsgruppe in Ostdeutschland bestimmte für den Erfolg marktwirtschaftlicher Systeme erforderliche Fähigkeiten weder besitzt noch mittelfristig erlernen kann, dann muss Zuwanderung in einem größeren Ausmaß erfolgen als bei höherer Lernfähigkeit²⁵. Für solche Entscheidungen ist eine Berücksichtigung des zeitlichen Planungshorizontes unbedingt anzuraten, da die beschriebene Substituierbarkeit von Lernen und Zuwanderung im Zeitverlauf zunehmen dürfte. Demnach taugt eine aktive, auf Zuwanderung zielende Politik vor allem als ad-hoc-Maßnahme für die Bundesländer im Osten der BRD zur Impulssetzung und zur Überwindung kurzfristig entstandener Humankapitalengpässe (z. B. Greencard-Initiative zur Beschaffung von indischen Computerspezialisten). In längerer Frist kann dann

²⁵ Wir möchten davor warnen, das Argument von mangelhafter durchschnittlicher Neigung oder Befähigung Ostdeutscher zur Selbstständigkeit überzubewerten. Jedoch hat erst im Oktober 2003 Altbundeskanzler Schmidt einen in diese Richtung gehenden Vorwurf an die Adresse der Ostdeutschen geäußert. Nach Schmidt hätten die Ostdeutschen, statt die Herausforderungen der Marktwirtschaft anzunehmen, eine „gewisse Weinerlichkeit“ entwickelt, die zu missbilligen sei. Vgl. Sächsische Zeitung vom 11. Oktober 2003, „Manche Politiker sind feige“, Interview mit Dieter Schütz. Auch Wolfgang Thierse forderte anlässlich einer Rede zum 3. Oktober 2003 von den Ostdeutschen, „mit dem Jammern aufzuhören“ und die „Lehrlingsrolle“ abzulegen.

mehr auf die zu erwartenden Lernerfolge durch eine pluralere Sozialisation gehofft werden.

(6) Wenn die hier vorgestellten Überlegungen zutreffen, dann ist die Fähigkeit von Standorten zur Integration und Überwindung der Eingliederungsprobleme, die sich mit dem Zuzug fremden Kulturen entstammender Menschen verbinden, Voraussetzung für die Erschließung der hiermit verbundenen Wachstumsaussichten. Gerade diesem Effekt steht die vermeintlich in den neuen Bundesländern anzutreffende Ausländerfeindlichkeit, bzw. das hierüber existierende Vorurteil bei den standortnachfragenden Humankapitalträgern aus aller Welt²⁶, als Problem für die neuen Bundesländer entgegen. Ein Hinweis auf die angesprochenen Imageprobleme der neuen Bundesländer lässt sich aus folgender Beobachtung ableiten: Trotz Berücksichtigung der Bevölkerungszahl bei der Ermittlung des Aufnahmeschlüssels für Asylbewerber findet keine Angleichung der Ausländeranteile der einzelnen Bundesländer im Zeitverlauf statt. Dies kann nur durch Wegzüge der Asylbewerber von den ursprünglichen Aufnahmeländern in das Gebiet der alten Bundesländer erklärt werden²⁷. Eine Ursache für diese Abwanderung der Asylbewerber sind sicherlich auch tatsächliche oder vermeintliche Ressentiments gegenüber fremdstämmigen Menschen, bzw. ein entsprechendes Imageproblem Ostdeutschlands.

Mehr noch finden sich aus Sicht der hier vorgestellten Argumente kontraproduktive Initiativen einzelner ostdeutscher Bundesländer (Sachsen-Anhalt, Mecklenburg-Vorpommern), die auf eine weitere Reduzierung ihrer Aufnahmequote für Asylbewerber hinzielen. Dies wird unsinnigerweise mit dem Hinweis auf den Bevölkerungsrückgang in diesen Bundesländern begründet²⁸, obwohl eine Verbesserung der Migrationsbilanz bei verstärkter Aufnahme von Asylbewerbern zu erwarten ist. Ferner kennzeichnet diese Bundesländer die niedrigste Ausländerquote sowie das geringste Pro-Kopf-Einkommen im Bundesvergleich²⁹. Eine Überwindung der tatsächlich existierenden Ausländerfeindlichkeit oder eine Imagekampagne, die bestehenden Stereotypen bei potentiellen Zuwanderern entgegenwirkt, kann größere und nachhaltig wirksamere Wachstumsimpulse setzen als die bislang betriebene Sonderförderung.

²⁶ Ein Grund für die aus Sicht dieser Darstellung kontraproduktive Feindseligkeit gegenüber ausländischen Mitmenschen liegt in der asymmetrischen Wahrnehmung von Vor- und Nachteilen der Zuwanderung. So werden die Nachteile höherer Ausländerquoten zumeist direkt wahrgenommen, die Vorteile werden einer anonymen Masse zuteil. Vgl. hierzu STRAUBHAAR (2002:62).

²⁷ So legt das Asylverfahrensgesetz (§ 45) folgende Aufnahmequoten fest: Sollanteil v.H. Baden-Württemberg 12,2; Bayern 14,0; Berlin 2,2; Brandenburg 3,5; Bremen 1,0; Hamburg 2,6; Hessen 7,4; Mecklenburg-Vorpommern 2,7; Niedersachsen 9,3; Nordrhein-Westfalen 22,4; Rheinland-Pfalz 4,7; Saarland 1,4; Sachsen 6,5; Sachsen-Anhalt 4,0; Schleswig-Holstein 2,8; Thüringen 3,3.

²⁸ Vgl. GESETZESANTRAG DER LÄNDER SACHSEN-ANHALT, MECKLENBURG-VORPOMMERN, Bundesrat Drucksache 359/01 vom 15. Mai 2001.

²⁹ Vgl. STATISTISCHES JAHRBUCH (2001), Tabelle 24.17 S. 673.

Zumindest bestehen aus ökonomischer Sicht kaum Zweifel an einer grundsätzlich positiven Wirkung von Zuwanderung. Kurzfristig ist von einer Unterstützung der Anpassungsprozesse, die ein immer rascherer Strukturwandel den Menschen auferlegt, auszugehen. Langfristig dürfte mit einer Stimulans des wirtschaftlichen Wachstums zu rechnen sein³⁰, wozu die dargestellten Befruchtungs- und Ergänzungseffekte beitragen.

³⁰ Vgl. STRAUBHAAR (2002:62).

Literaturverzeichnis

- ASYLVERFAHRENSGESETZ (Stand 26. Juni 1992), BGBl I 1992, 1126.
- BARKAI, AVRAHAM (1998): Das Wirtschaftssystem des Nationalsozialismus: Ideologie, Theorie, Politik; S. 1933-1945, Frankfurt am Main.
- BORJAS, GEORGE J. und STEPHEN J. TREJO (1993): National Origin and Immigrant Welfare Reciprocity, in: *Journal of Public Economics*, 50 (3), S. 325-344.
(1987): Self-Selection and the Earnings of Immigrants, in: *The American Economic Review*, Vol. 77, No. 4, S. 531-553.
- CHISWICK, BARRY R. (1994): The Performance of Immigrants in the United States Labour Market, in: GIERSCH, HERBERT (Hrsg.): *Economic Aspects of International Migration*, Berlin u.a., S. 95-114.
- EUROSTAT (2001): *Europäische Sozialstatistik - Bevölkerung*, Hrsg. Europäische Kommission, Luxembourg.
- FALLOWS, JAMES, (1989): *More Like Us: Making America Great Again*, Boston.
- GREIF, SIEGFRIED (1998): *Patentatlas Deutschland*, München.
- GRIES, THOMAS (1995): Neue regionale Wachstumstheorie und Humankapital als regionaler charakteristischer Faktor, in: GAHLEN, BERNHARD (Hrsg.): *Neue Ansätze zur Regionalökonomik*, Tübingen.
- GESETZESANTRAG DER LÄNDER SACHSEN-ANHALT, MECKLENBURG-VORPOMMERN, Bundesrat Drucksache 359/01 vom 15. Mai 2001.
- HAYEK, FRIEDRICH AUGUST VON (1968): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*, Kiel: Institut für Weltwirtschaft, 1968 (Kieler Vorträge, herausgegeben von E. Schneider, Neue Folge 56), Abdruck in: *Hayek, Freiburger Studien*, 1969, S. 249-265.
- HARCOURT, G. C. (1972): *Some Cambridge Controversies in the Theory of Capital*, Cambridge.
- HENDRICKS, LUTZ (2001): The Economic Performance of Immigrants: A Theory of Assortative Matching, in: *International Economic Review*, 42 (2), S. 417-449.
- HENNING, FRIEDRICH-WILHELM (1991): *Handbuch der Wirtschafts- und Sozialgeschichte Deutschlands*, Paderborn.
- HIPPEL, E. VON (1998): *The Sources of Innovation*, New York.

- JACOBS, JANE (1969): *The Economy of Cities*, New York.
- KALTER, FRANK (1997): *Wohnortwechsel in Deutschland*, Opladen.
- KRUGMAN, PAUL (1991): *Geography and Trade*, Cambridge.
- LÖFFELHOLZ, HANS DIETRICH und GÜNTER KÖPP (1998): *Ökonomische Auswirkungen der Zuwanderung nach Deutschland*, Berlin.
- MEIER, VOLKER (1994): *Ein Beitrag zur Theorie der langfristigen Migrationsanreize und Migrationswirkungen*, Baden-Baden.
- MOSSMANN, PETER (2002): *Gezielte Einwanderung bringt Wissen und Talent - Die Hugenotten in Preußen und die Inder in den Vereinigten Staaten als positive Beispiele*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 18. Juni 2002, Nr. 138, S. 14.
- RICARDO, DAVID (1817): *On the Principles of Political Economy, and Taxation*, London, deutsche Ausgabe: *Über die Grundsätze der Politischen Ökonomie und der Besteuerung*, hrsg. und eingeleitet von H. D. Kurz, Marburg, 1994.
- ROBINSON, J. (1953): *The Production Function and the Theory of Capital*, in: *Review of Economic Studies*, 11, S. 81-106.
- ROMER, P. M. (1987): *Growth Based on Increasing Returns due to Specialization*, in: *The American Economic Review*, 77, S. 56-62.
- SCHRADER, S. (1991): *Informal Technology Transfer Between Firms: Cooperation Through Information Trading*, in: *Research Policy*, 20, 2, S. 153-170.
- SCHULZ, THEODORE PAUL (1998): *Immigrant Quality and Assimilation - A Review of the US Literature*, in: *Journal of Population Economics*, 11 (2), S. 239-252.
- SIMON, JULIAN L. (1994): *On the Economic Consequences of Immigration: Lessons for Immigration Policies*, in: GIERSCH, HERBERT (Hrsg.): *Economic Aspects of International Migration*, Berlin u.a., S. 227-248.
- STATISTISCHES BUNDESAMT (2001) (Hrsg.): *Statistisches Jahrbuch 2001 - Für das Ausland*, Wiesbaden.
 (2001) (Hrsg.): *Statistisches Jahrbuch der BRD*, Wiesbaden.
 (1995) (Hrsg.): *Im Blickpunkt: Ausländische Bevölkerung in Deutschland*, Stuttgart.
- STRAUBHAAR, THOMAS (2002): *Migration im 21. Jahrhundert - Von der Bedrohung zur Rettung sozialer Marktwirtschaften?*, Tübingen.

TOYNBEE, ARNOLD JOSEPH (1987): *A Study of History*, Oxford, Reprint 1987.

ZIMMERMANN, KLAUS F. (1994): The Labour Market Impact of Immigration, in:
SPENCER, SAHRA (Hrsg.): *Immigration as an Economic Asset: The German Experience*, London, S. 39-64.

