

Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian; Kuchinke, Björn A.

Article — Published Version

Standortwahl: Was signalisiert kommunale Wirtschaftsförderung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Steinrücken, Torsten; Jaenichen, Sebastian; Kuchinke, Björn A. (2005) : Standortwahl: Was signalisiert kommunale Wirtschaftsförderung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 85, Iss. 6, pp. 379-386, <https://doi.org/10.1007/s10273-005-0379-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42415>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Torsten Steinrücken, Sebastian Jaenichen, Björn Kuchinke

Standortwahl – Was signalisiert kommunale Wirtschaftsförderung?

Kommunen und Standorte stehen heute im globalen Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen. Wie können sie ihre Standortqualität potentiellen Interessenten signalisieren? Welche Instrumente des Standortmarketing stehen ihnen zur Verfügung? Wie sind diese Maßnahmen aus finanzwissenschaftlicher und wohlfahrtsökonomischer Sicht zu beurteilen?

Die Standortkonkurrenz veranlasst Kommunen im Wettbewerbsprozess um Unternehmensansiedlungen moderne Marketinginstrumente einzusetzen. So, wie sich Unternehmen ein ganzes Bouquet an Möglichkeiten bietet, den Nachfragern zu signalisieren, dass sie ausschließlich hochqualitative Ware verkaufen, können auch Standorte und Kommunen verschiedenste Wege zur Aussendung von Qualitätssignalen beschreiten. Angesichts knapper Budgets gewinnt hierbei die Auswahl geeigneter Instrumente des Standortmarketing zunehmend an Bedeutung. Deshalb erscheint es interessant, die von Produktmärkten her bekannten absatzpolitischen Mittel mit Instrumenten des Standortmarketing zu vergleichen. Im Folgenden betrachten wir drei Möglichkeiten näher, wie Kommunen potentiellen Investoren Informationen und Qualitätssignale senden können: Ansiedlungsprämien, Standortwerbung und kommunale Leuchtturmpolitik. Abschließend diskutieren wir die Vor- und Nachteile der drei genannten Maßnahmen aus finanzwissenschaftlicher bzw. wohlfahrtsökonomischer Sicht.

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. Immobile 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 seitens der Investoren regelmäßig zu erwarten. Um sich im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen hervorzutun, nutzen deshalb nicht nur Länder, sondern auch Kommunen und Städte verstärkt Instrumente des Standortmarketing. Ziel dieser Aktivitäten ist es, Investoren auf die betreffende Region aufmerksam zu machen und Informationen über den Standort zu vermitteln.

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 können die Kommunen übergeordnete Ziele wie die Steigerung des Steueraufkommens oder die Erhöhung

Dr. Torsten Steinrücken, 32, ist Referent im Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Arbeit (TMWTA). Er gibt seine persönliche Meinung und nicht unbedingt die des TMWTA wieder; Sebastian Jaenichen, 31, Dipl.-Volkswirt, ist Mitarbeiter im Fachgebiet Finanzwissenschaft des Instituts für Volkswirtschaftslehre an der Technischen Universität Ilmenau; Dr. Björn Kuchinke, 33, ist wissenschaftlicher Assistent im Fachgebiet Wirtschaftspolitik desselben Instituts.

¹ Vgl. T. Apolte: Die ökonomische Konstitution eines föderalen Systems: dezentrale Wirtschaftspolitik zwischen Kooperation und institutionellem Wettbewerb, Tübingen 1999, S. 3.

der Zahl von Arbeitsplätzen erreichen. Bedingung ist eine hinreichend gute Abschätzung der Kosten (Gegenfinanzierung) und des Nutzens der Ansiedlung (externe Effekte).

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 Dienstleistungsbündels 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 der zukünftigen 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 Sinn² – 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 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. Nelson³ und Akerlof⁴ 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. Obgleich 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.

Instrumente des Standortmarketing

Da zahlreiche Kommunen über knappe Budgets verfügen, gewinnt die Auswahl geeigneter Instrumente des Standortmarketing zunehmend an Bedeutung. So,

² „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.“ H.-W. Sinn: Der neue Systemwettbewerb, in: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Bd. 3, Heft 4, 2002, S. 402.

³ P. Nelson: Information and Consumer Behavior, in: Journal of Political Economy, 78, 1970, S. 311-329.

⁴ G. A. Akerlof: The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, LXXXIV, 1970, S. 488- 500.

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 Wettbewerbsprozess um Unternehmensansiedlungen einzusetzen. Deshalb erscheint es interessant, die von Produktmärkten her bekannten absatzpolitischen Mittel mit Instrumenten des Standortmarketing 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.

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 (so genannte 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 Produkts 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 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

⁵ Vgl. zu Einflussgrößen und Investitionsmotiven bei der interregionalen Standortwahl der Industrie in Deutschland M. Pieper: Das interregionale Standortwahlverfahren der Industrie in Deutschland: Konsequenzen für das kommunale Standortmarketing, Göttingen 1994, S. 143. Wie Pieper 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, unter anderem G. A. Akerlof: The Market for „Lemons“: Quality Uncertainty and the Market Mechanism, in: Quarterly Journal of Economics, LXXXIV, 1970, S. 488- 500; und B. Klein, K. B. Leffler: The Role of Market Forces in Assuring Contractual Performance, in: Journal of Political Economy, 89, 1981, S. 615-641.

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. T. Steinrücken, S. Jaenichen: Heterogene Standortqualitäten und Signalstrategien: Ansiedlungsprämien, Werbung und kommunale Leuchtturmpolitik, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, Heft 3, 2003, S. 399-419.

⁹ Vgl. für eine allgemeine Darstellung der Bedingungen für das Zustandekommen eines Trenngleichgewichts M. J. Holler, G. Illing: Einführung in die Spieltheorie, 5. überarb. Aufl., Berlin 2003.

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 dem 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 staatlichen Zuwendungen nicht erhalten, können von der Vergabe wettbewerbschädigende Wirkungen ausgehen. Es sollte aus Sicht des Standortes deshalb darauf geachtet werden, dass solche Ansiedlungsprämien vor allem an überregional tätige Unternehmen vergeben werden, die nicht zu heimischen Betrieben in Konkurrenz stehen¹¹.

Standortwerbung

Auch durch Werbung können Entscheidungen der Nachfrager beeinflusst und Qualitätssignale gesendet werden. Bereits Stigler¹² und Telser¹³ wiesen auf die in-

formierende Rolle von Werbung zur Überwindung von Informationsasymmetrien zwischen den Marktparteien hin. Neben 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 enthalten¹⁴. Milgrom/Roberts¹⁵ und Nelson¹⁶ 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 „uninformativ“ 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“¹⁷, „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 uninformativ 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

¹⁰ Vgl. hierzu auch E. W. Bond, L. Samuelson: Tax Holidays as Signals, in: American Economic Review, 76/4, 1986, S. 820-826.

¹¹ Vgl. für eine detaillierte Diskussion dieses Arguments G. H. Hanson: Should Countries promote foreign direct investment?, Research Paper G-24 United Nations, New York, Februar 2001.

¹² G. J. Stigler: The Economics of Information, in: Journal of Political Economy, 69, 1961, S. 213-225.

¹³ L.G. Telser: Advertising and Competition, in: Journal of Political Economy, 72, 1964, S. 537-562.

¹⁴ 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.

¹⁵ P. R. Milgrom, J. Roberts: Price and Advertising Signals of Product Quality, in: Journal of Political Economy, 94, 1986, S. 796-821.

¹⁶ P. Nelson: Information and Consumer Behavior, in: Journal of Political Economy, 78, 1970, S. 311-329.

¹⁷ Die Resonanz der baden-württembergischen Imagekampagne rief einen sprunghaften Anstieg der unverbindlichen Firmenanfragen und eine gestiegene Zahl an Zugriffen auf die Internetpräsentation des Landes hervor. Vgl. A. Rieger: Imagekampagne trägt bereits Früchte, in: Stuttgarter Nachrichten vom 21.09.2000. 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.

über die Produktqualität beinhalten, kann ein solches Signal die Nachfrager unter bestimmten Umständen überzeugen¹⁸. 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 solche 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 aus der Standortwerbung verbessert. Ein Nachteil kommunaler Standortwerbung besteht aber darin, dass sie ansiedlungswilligen Unternehmen nur mittelbar zugute kommt. Der Nettotonnen für Investoren liegt bei Ansiedlungsprämien höher, da die Standortleistungen beim Unternehmen unmittelbar budgetwirksam werden. Ferner müssen die Produktionskosten der Werbung (nicht das öffentliche Budget für Standortwerbung) zumindest hinsichtlich ihrer Primärwirkung als Wohlfahrtsverlust angesehen werden, da es sich bei diesem Aufwand nicht um eine umverteilende, sondern um eine ressourcenverzehrende Maßnahme handelt.

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 Rain¹⁹ darüber, dass mehrere amerikanische Kommunen in den Jahren zwischen 1970 und 1990 die Strategie verfolgten, gezielt Firmensitze der Fortune-500-Unternehmen mit dem Ziel anzuwerben, das Image ihrer jeweiligen Kommune zu verbessern. Auch in der gegenwärtigen wirtschaftspolitischen Praxis in Deutschland sind solche Handlungsweisen erkennbar. Dickmann²⁰ 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.“

Unter der Voraussetzung, dass die Ansiedlung erfolgreich ist, können sich die Kommunen einen Teil der Reputation von bekannten Unternehmen nutzbar machen, indem sie Leuchtturmpolitik betreiben, d.h. sie leasen einen reputationsbehafteten Markennamen eines Unternehmens und nutzen dessen Ausstrahlungswirkung zur Aussendung eines Qualitätssignals. Die Ansiedlung von Unternehmen mit Leuchtkraft lässt sich als eine implizite Franchisebeziehung interpretieren. Renommiertere 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 Pieper²¹ 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

¹⁸ P. R. Milgrom, J. Roberts, a.a.O., S. 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.“

¹⁹ P. Kotler, D. Haider, I. Rein: Standort-Marketing – Wie Städte, Regionen und Länder gezielt Investitionen und Tourismus anziehen, Übersetzung von Ilse Davis Schauer, Düsseldorf 1994, S. 292 f.

²⁰ N. Dickmann: Mit der „Leuchtturmpolitik“ zur blühenden Landschaft, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 18. April 2002, S. 5.

²¹ M. Pieper, a.a.O., S. 90.

Regionen beschränkt, deren Image sich positiv auf das Unternehmen und seine Produkte auswirken soll (so genanntes 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 Belang²². 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 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 erkauft sich eine Kommune Image nicht über eine Werbekampagne, sondern erwirbt ein positives Standortimage durch die Ansiedlung eines imageträchtigen Unternehmens.

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 Erstperiodensteuerpreise pauschalen Werbeausgaben der Standorte vorziehen, da ein monetärer Transfer in Form einer Steuerpreisreduktion stärkeren Einfluss auf den Gewinn eines Unternehmens hat. Sofern beide Instrumente die gleiche Wirkung aufweisen und sich in ihrem informativen Charakter nicht unterscheiden, sind niedrige Einführungspreise wohlfahrtsökonomisch gesehen der Werbung als Signal überlegen²³. Für ansiedlungswillige Unternehmen sind Werbeausgaben lediglich Lieferanten eines Qualitätssignals ohne zugleich eine positive Gewinnwirkung in gleicher Höhe für sich ansiedelnde Unternehmen hervorzurufen. Gerade die inhaltliche Aussage der 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 Standortimage hat Kollektivgutcharakter²⁴, 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 eine Leuchtturmpolitik jedoch größere Spielräume für eine 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

²² Eugen Buß und Ulrike Fink-Heuberger vertreten die Meinung, dass Imagemanagement, verglichen mit dem klassischen Marketing- und Werbebereich, einen stärker längerfristigen Charakter hat. Vgl. für eine detaillierte Typologie des Imagebegriffs E. Buß, U. Fink-Heuberger: Image Management, Frankfurt 2000.

²³ J. Haucap: Werbung und Marktorganisation: Die ökonomische Theorie der Werbung betrachtet aus der Perspektive der Neuen Institutionenökonomik, Köln 1998, S. 182.

²⁴ Vgl. für ähnliche Überlegungen zum ökonomischen Charakter des Siegels „Made in Germany“ J. Haucap, C. Wey: „Made in Germany“. Ein Markenname braucht Markenschutz, in: Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 100, Heft 2, 2004, S. 39-42.

Leuchtturmunternehmen am Standort befindet. 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 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 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?“²⁵

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% im Fall BMW voll ausgeschöpft und für die Ansiedlung in Leipzig Beihilfen im Umfang von 418,6 Mio. Euro 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, 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 Werbekampagnen („Wir können alles – außer Hochdeutsch“) und Einführungsrabatte eher diffuse Qualitätssignale darstellen, vermittelt die Ansiedlung eines bekannten Unternehmens einer bestimmten Branche zielgerichtete 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 zurückgreifen²⁷, 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 Gewinnverbesserung 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 A. Jung: Subventionen: Völlig abgehoben, in: Der Spiegel Nr. 32, 2001, S. 91.

²⁶ 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.

²⁷ Vgl. M. Pieper, a.a.O.

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 Standortmarketing 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 seinem Einsatz ein potentiell wettbewerbsschädigender staatlicher Eingriff. Sofern allerdings jedes imagerträchtige Unternehmen in den Genuss solcher staatlichen Transfers gelangen kann, relativiert sich die wettbewerbsschädigende Wirkung²⁸. 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 sein.

²⁸ Vgl. für eine analoge Überlegung auf den Märkten für Luftverkehrsdienstleistungen T. Steinrücken, S. Jaenichen: Eine Analyse staatlicher Zuwendungen für Low-Cost-Carrier - Was lehrt der Fall Ryanair?, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, Bd. 75, Heft 3, 2004 S. 179-189.