

Herausgegeben von Prof. Dr. Peter Eichhorn und Prof. Dr. Peter Friedrich

Schriften zur öffentlichen Verwaltung und öffentlichen Wirtschaft

Heinrich Seidlmeier/Jürgen T. Knauf Band 154
New Public Management in der kommunalen Verwaltung
Ansatz und praktische Erfahrungen aus dem Projekt PORTIKA
1997, 196 S., geb., 60,- DM, 438,- öS, 54,50 sFr,
ISBN 3-7890-4705-8

Ursula Pantenburg Band 153
Die Organisation der Leitungsspitze von Rundfunkanstalten
1996, 252 S., geb., 70,- DM, 511,- öS, 63,50 sFr,
ISBN 3-7890-4300-1

André Jungen Band 152
Erfolgsorientierte Führung und Überwachung in nordrhein-westfälischen Studentenwerken
1999, 414 S., geb., 118,- DM, 861,- öS, 105,- sFr,
ISBN 3-7890-6213-8

Stephan Pantenburg Band 151
Marketingstrategien freigemeinnütziger Unternehmen im Altenhilfesektor
1996, 299 S., geb., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr,
ISBN 3-7890-4179-3

Peter Eichhorn Band 150
Öffentliche Betriebswirtschaftslehre
Beiträge zur BWL der öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen
1997, 363 S., geb., 98,- DM, 715,- öS, 89,- sFr,
ISBN 3-7890-4704-X

Holger Mühlenkamp Band 149
Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben
1999, 329 S., geb., 88,- DM, 642,- öS, 80,- sFr,
ISBN 3-7890-5792-4

Dietrich Budäus/
Gunther Engelhardt (Hrsg.) Band 148
Großstädtische Aufgabenerfüllung im Wandel
1996, 273 S., geb., 76,- DM, 555,- öS, 69,- sFr,
ISBN 3-7890-4261-7

Dietmar Bräunig Band 147
Pretiale Steuerung von Kommunalverwaltungen
Neues Management für Städte
- vergriffen -

Joachim Beckert Band 146
Kommunale Versorgungs- und Verkehrsunternehmen im Effizienzvergleich
Eine Analyse der Organisationsformen kommunaler Versorgungs- und Verkehrsunternehmen aus Sicht der Property Rights-Theorie
1996, 310 S., geb., 88,- DM, 642,- öS, 80,- sFr,
ISBN 3-7890-4384-2

Ludwig Mühlhaupt/Eugen Eisele Band 145
Entscheidungsorientiertes Rechnungswesen für Staat und Gemeinden
1994, 87 S., geb., 36,- DM, 263,- öS, 33,50 sFr,
ISBN 3-7890-3293-X

Gerd Schulte Band 144
Öffentliches Beteiligungscontrolling
1994, 291 S., geb., 78,- DM, 569,- öS, 71,- sFr,
ISBN 3-7890-3286-7

Ulrich Vonderheid Band 143
Die Beschaffungswirtschaft kommunaler Versorgungs- und Verkehrsunternehmen und EG-Binnenmarkt
1994, 309 S., geb., 68,- DM, 496,- öS, 62,- sFr,
ISBN 3-7890-3253-0

ZEITSCHRIFT

für öffentliche und gemeinwirtschaftliche
UNTERNEHMEN

zugleich Organ der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft

herausgegeben von Peter Eichhorn und Günter Püttner

Sonderdruck

(nicht im Buchhandel erhältlich)



NOMOS Verlagsgesellschaft
76520 Baden-Baden



Nomos Verlagsgesellschaft
Baden-Baden

Rechtsform, Trägerschaft und Effizienz öffentlicher Unternehmen

Eine Untersuchung der Auswirkungen formeller Privatisierungsmaßnahmen am Beispiel öffentlicher Theater mit Hilfe von Panel-Daten

Effizienzanalyse; formelle Privatisierung; Kulturunternehmen; öffentliche Unternehmen; Organisationsprivatisierung; Panel-Daten-Analyse; Rechtsformenvergleich; Theater

Von einer Umwandlung öffentlich-rechtlicher Unternehmen in privatrechtliche Unternehmen – einer so genannten „Organisationsprivatisierung“ – verspricht man sich vielfach Kostensenkungen respektive eine größere Wirtschaftlichkeit. Haushalts- und kommunalrechtliche Bestimmungen setzen bei Organisationsprivatisierungen sogar grundsätzlich voraus, dass dadurch eine größere Wirtschaftlichkeit erreicht werden kann.

In der vorliegenden Arbeit wird die Kosteneffizienz öffentlicher Unternehmen am Beispiel öffentlicher Theater mit Hilfe einer ökonomischen Panel-Daten-Analyse untersucht. Dabei lassen sich keine Unterschiede zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Organisationsformen feststellen. Feststellen lässt sich hingegen, dass Theater in alleiniger Trägerschaft der Länder unter sonst gleichen Umständen höhere Kosten als die übrigen öffentlichen Theater aufweisen.

I. Einleitung

Die Behauptung, private Unternehmen seien per se effizienter als öffentliche Unternehmen, gehört derzeit ebenso zur Folklore wie die Auffassung, öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform arbeiteten grundsätzlich wirtschaftlicher als öffentliche Unternehmen in einer Rechtsform des öffentlichen Rechts.

Empirische Untersuchungen, die – aus welchen Gründen auch immer – bisher kaum zur Kenntnis genommen werden, stützen die erste Behauptung keineswegs uneingeschränkt. Im Gegenteil: Auf stark regulierten Märkten – und genau die sind in diesem Kontext re-

levant¹ – schneiden öffentliche Unternehmen hinsichtlich ihrer Produktionseffizienz häufig ebenso gut oder sogar besser ab als Unternehmen in Privatbesitz.²

Die zweite Aussage, die implizit die Frage nach der Vorteilhaftigkeit formeller Privatisierungsmaßnahmen – auch als „Organisationsprivatisierung“ bezeichnet – berührt, ist bis dato empirisch fast gar nicht untersucht. In einer ersten ökonomischen Untersuchung des Einflusses der Rechtsform auf die Kosteneffizienz öffentlicher Unternehmen konnten am Beispiel öffentlicher Theater keine rechtsformenspezifischen Kostenunterschiede festgestellt werden.³ Weder schnitten privatrechtliche Theater im Allgemeinen besser ab als öffentlich-rechtliche Theater, noch wiesen die zunehmend populären Gesellschaften mit beschränkter Haftung im Besonderen eine höhere Kosteneffizienz auf als Regiebetriebe. Folglich treten ebenso Zweifel an der Richtigkeit der zweiten Behauptung auf.

Sollten die in der Praxis zu beobachtenden Organisationsprivatisierungen de facto im Regelfall nicht zu Effizienzgewinnen respektive Wirtschaftlichkeitssteigerungen führen, liefen nicht nur die entsprechenden Erwartungen seitens Politik, öffentlicher Verwaltung und Öffentlichkeit ins Leere, vielmehr blieben – wie noch begründet wird – im Kern auch haushalts- und kommunalrechtliche Anforderungen an die Gründung beziehungsweise Umwandlung öffentlicher Unternehmen unerfüllt.

Im vorliegenden Beitrag werden die Ergebnisse einer neuen ökonomischen Untersuchung⁴ des Zusammenhangs zwischen Rechtsform und Effizienz bei öffentlichen Theatern vorgestellt. Diese Untersuchung basiert auf einem Beobachtungszeitraum von fünf Jahren. Damit wird die Untersuchung im Vergleich zu der auf einem Einjahresdatensatz fußenden Vorläuferstudie erstens auf eine solidere Datenbasis gestellt. Zweitens wird

1 Eine aus ökonomischer Perspektive notwendige Voraussetzung zur Begründung öffentlicher Unternehmen stellt „Marktversagen“ dar. Marktversagen impliziert bei öffentlichen Unternehmen eine interne Regulierung durch die Trägerschaft und bei privaten Unternehmen eine externe Regulierung durch Regulierungsbehörden.

2 Vgl. die Zusammenfassung empirischer Befunde bei Holger Mühlenkamp, Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, Baden-Baden 1999, S. 120 ff. und die dort angegebene Literatur.

3 Vgl. Holger Mühlenkamp, Der Einfluss der Rechtsform auf die Kosten und den Kostendeckungsgrad von öffentlichen Theatern in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitsbericht 192 des Fachbereichs Wirtschafts- und Sozialwissenschaften der Universität Lüneburg, Lüneburg 1998, derselbe, Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, a.a.O., S. 215 ff. und derselbe, Rechtsform und Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Theatern in der Bundesrepublik Deutschland, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis (BfuP), H. 4, 2000, S. 382-398.

Die erste dem Verfasser bekannte ökonomische Untersuchung der Kosten öffentlicher Theater in Deutschland überhaupt stammt von Susanne Krebs, Öffentliche Theater in Deutschland – Eine empirisch-ökonomische Analyse, Berlin 1996, S. 123 ff. Dort steht jedoch nicht die Rechtsform, sondern die optimale Betriebsgröße im Vordergrund.

4 Der Vorteil ökonomischer Schätzungen gegenüber konventionellen Betriebsvergleichen beziehungsweise konventionellem Benchmarking liegt darin, dass ökonomische Analysen ceteris paribus-Aussagen zulassen, während Betriebsvergleiche respektive das Benchmarking eine nicht ohne Willkür mögliche Auswahl von Vergleichsobjekten erfordern. Zum Betriebsvergleich beziehungsweise Benchmarking bei Theatern vgl. Andreas Hoffjan, Effizienzvergleiche öffentlicher Theater, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Bd. 17, H. 3, 1994, S. 292-310 und Marga Prühl, Vom Regiebetrieb zur GmbH – Rechtsformen im Kulturbereich – Zwischenbericht zum Städtevergleich der Theater der Städte Bielefeld, Dortmund, Mannheim, Münster und Wuppertal, Gütersloh 1995.

jetzt simultan zur Rechtsform die Trägerschaft der Theater berücksichtigt.⁵ Auf diese Weise werden eventuell bestehende Interdependenzen zwischen Rechtsform und Trägerschaft einbezogen. Drittens ermöglichen die hier verwendeten Daten im Gegensatz zur ersten Analyse die Erfassung von nicht durch das zur Verfügung stehende Datenmaterial unmittelbar zum Ausdruck kommenden Besonderheiten der einzelnen Theater (so genannte „Individualeffekte“). Typische Individualmerkmale von Theatern neben Genre und Stil, Art der Inszenierung, Rollenbesetzung und Bühnenbild der aufgeführten Stücke sowie den Fähigkeiten der Theaterleitung beziehungsweise des Theatermanagements – also qualitativen Unterschieden im weitesten Sinne – sind die von Theater zu Theater differierenden Spielstättenwechsel.

Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: Im nächsten Abschnitt werden die rechtlichen Bestimmungen zur Rechtsformenwahl für öffentliche Unternehmen – zu denen auch Theater zählen – skizziert. Anschließend werden die zu Grunde liegenden Daten dargestellt. Es folgt die Vorstellung des verwendeten ökonomischen Schätzmodells. Danach werden die Untersuchungsergebnisse präsentiert und diskutiert. Ein Fazit schließt den Beitrag ab.

II. Rechtliche Rahmenbedingungen

Sowohl auf staatlicher Ebene als auch auf kommunaler Ebene finden sich Bestimmungen zur Wahl der Rechtsform öffentlicher Unternehmen. Demzufolge sind die Gebietskörperschaften bei der Rechtsformenwahl und Organisationsprivatisierung nicht frei. Vielmehr ist insbesondere die Wahl privater Rechtsformen nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Im folgenden werden die einschlägigen Regeln auf staatlicher und kommunaler Ebene skizziert.

§ 65 Abs. 1 der Bundeshaushaltsordnung und die gleich lautenden Bestimmungen der Landeshaushaltsordnungen erlauben Beteiligungen des Bundes respektive der Länder an **privatrechtlichen** (Hervorhebungen durch den Verfasser) Unternehmen unter anderem nur dann, wenn der vom Bund beziehungsweise Land angestrebte Zweck nicht besser und **wirtschaftlicher** auf andere Art und Weise erreicht werden kann.

Auf kommunaler Ebene geben die uneinheitlichen Gemeindeordnungen der Länder den rechtlichen Rahmen vor. Exemplarisch seien hier die Gemeindeordnung Baden-Württemberg (GemO BaWü) und die niedersächsische Gemeindeordnung (NGO) betrachtet. In diesem Zusammenhang ist vorwegzuschicken, dass die Gemeindeordnungen üblicherweise – wie auch in Baden-Württemberg – zwischen „wirtschaftlichen Unternehmen“ und „nichtwirtschaftlichen Unternehmen“ unterscheiden. Die NGO differenziert dagegen zwischen „Unternehmen“ und „Einrichtungen“, wobei letztere in zwei weitere

Gruppen unterteilt werden – nämlich in die Kategorie „Krankenhäuser, Einrichtungen der Abwasserbeseitigung, der Straßenreinigung, der Informations- und Kommunikationstechnik sowie solche, die Aufgaben der Abfallbehandlung, -verwertung oder -lagerung wahrnehmen“ und in die Kategorie „andere Einrichtungen“. Öffentliche Theater zählen zu den nichtwirtschaftlichen Unternehmen im Sinne der GemO BaWü beziehungsweise zu den anderen Einrichtungen im Sinne der NGO.

In der baden-württembergischen Gemeindeordnung wird dem Eigenbetrieb grundsätzlich ein Vorrang vor privatrechtlichen Rechtsformen eingeräumt. Kommunale Unternehmen – unabhängig davon, ob es sich um wirtschaftliche oder nichtwirtschaftliche Unternehmen handelt – dürfen in Baden-Württemberg nur dann in privater Rechtsform geführt werden, wenn neben der Erfüllung weiterer Voraussetzungen der öffentliche Zweck des Unternehmens **nicht ebenso gut** durch einen Eigenbetrieb erfüllt wird oder erfüllt werden kann (§ 104 Abs. 1 GemO BaWü i.V.m. § 103 Abs. 1 GemO BaWü). Dies bedeutet mit anderen Worten, dass der öffentliche Zweck mit der Wahl privatrechtlicher Organisationsformen „besser“ als durch einen Eigenbetrieb erreichbar sein muss.

In Niedersachsen gilt: „Andere Einrichtungen nach § 108 Abs. 3 NGO können als Eigenbetriebe geführt werden, wenn ein wichtiges Interesse an der Gründung nachgewiesen und dargelegt wird, dass die Aufgabe im Vergleich zu den sonst zulässigen Organisationsformen **wirtschaftlicher** durchgeführt werden kann“ (§ 108 Abs. 4 Satz 3 NGO). Um Unternehmen und „andere Einrichtungen“ in privater Rechtsform zu führen, muss ein wichtiges Interesse an der Gründung und Beteiligung nachgewiesen und unter umfassender Abwägung der Vor- und Nachteile dargelegt werden, dass die Aufgabe im Vergleich zu den sonst zulässigen Organisationsformen des öffentlichen Rechts **wirtschaftlicher** durchgeführt werden kann (vgl. § 109 Abs. 1 Nr. 1 NGO).

Während also in Niedersachsen die Führung öffentlicher Theater als Eigenbetrieb oder als privatrechtliche Einrichtung explizit eine größere Wirtschaftlichkeit als bei einem Regiebetrieb voraussetzt, muss zur Auslegung der Gemeindeordnung Baden-Württemberg geklärt werden, was eine „bessere“ Erreichung des öffentlichen Zwecks bedeutet. In der juristischen Kommentierung wird dies so interpretiert, dass bei der Gesamtbewertung neben der Wirtschaftlichkeit besonders die Qualität und Leistungsfähigkeit sowie eine ausreichende Versorgungssicherheit entscheidend ist.⁶ Folglich muss bei gleicher Qualität, Leistungsfähigkeit und Versorgungssicherheit die Wirtschaftlichkeit ausschlaggebend sein.

In der betriebswirtschaftlichen Literatur wird unter Wirtschaftlichkeit im Regelfall das Verhältnis von Ertrag und Aufwand und/oder von (mengenmäßigen) Leistungen und Kosten verstanden. Letzteres wird auch als (betriebliche) Kosteneffizienz bezeichnet. Aus volkswirtschaftlicher Sicht wird alloкатive Effizienz häufig durch das Konzept des sozialen Überschusses operationalisiert. Betriebliche Kosteneffizienz ist eine Voraussetzung für alloкатive Effizienz.

⁵ Zur Bedeutung der Trägerschaft vgl. Susanne Krebs, Öffentliche Theater in Deutschland – Eine empirisch-ökonomische Analyse, a.a.O., S. 137 und Holger Mühlkamp, Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, a.a.O., S. 242 ff. Insbesondere wird auf Grund geringerer demokratischer Kontrollintensität auf Landesebene eine geringere Effizienz der von den Ländern unterhaltenen Theater erwartet.

⁶ Vgl. Richard Kunze, Otto Bronner und Alfred Katz, Gemeindeordnung Baden-Württemberg, Kommentierung von § 104, Stuttgart 1995, S. 9.

Im empirischen Teil dieser Arbeit werden die betrieblichen Kosten beziehungsweise die betriebliche Effizienz der verschiedenen in der Realität anzutreffenden Rechtsformen „unter sonst gleichen Umständen“ – das heißt bei gleicher Leistungs- und Qualitätsstruktur⁷ – an den Kosten von Regiebetrieben gemessen. Wir erhalten also Aussagen über die relative Kosteneffizienz aller beobachtbaren Rechtsformen im Vergleich zu Regiebetrieben.

III. Die Daten

Die in diesem Beitrag vorgestellten Ergebnisse basieren auf Panel-Daten, das heißt auf kombinierten Querschnitts-Längsschnitts-Daten, die der Theaterstatistik des Deutschen Bühnenvereins für die fünf aufeinander folgenden Spielzeiten 1992/93 bis 1996/97 entnommen wurden.

In diesem Zeitraum stiegen die Ausgaben der öffentlichen Theater in Deutschland von 4.220 Millionen DM (Rechnungsjahr 1992) auf 4.577 Millionen DM (Rechnungsjahr 1996). Den Ausgaben standen 1992 Betriebseinnahmen in Höhe von 497 Millionen DM und 621 Millionen DM im Jahr 1996 gegenüber. Damit entwickelte sich das so genannte „Einspielergebnis“ – der Quotient aus laufenden Betriebsausgaben und Gesamtausgaben – im genannten Zeitraum von 13,3 Prozent auf 14,7 Prozent. Das verbleibende Defizit wurde 1992 durch Zuweisungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand in Höhe von 3.661 Millionen DM, Zuschüsse und Zuweisungen von privaten Einrichtungen mit einem Volumen von 10 Millionen DM sowie durch Schuldenaufnahme in Höhe von 51 Millionen DM gedeckt. 1996 betrugen die korrespondierenden Werte 3.893 Millionen DM, 15 Millionen DM und 48 Millionen DM.⁸

Sieben verschiedene Rechtsformen für öffentliche Theater waren in der Beobachtungsperiode anzutreffen, davon vier öffentlich-rechtliche und drei privatrechtliche Unternehmensformen. Der öffentlich-rechtlichen Sphäre sind Regiebetriebe, Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts und Zweckverbände zuzuordnen. Unter das Privatrecht fallen Gesellschaften mit beschränkter Haftung (GmbHs), Gesellschaften des bürgerlichen Rechts (GBRs) sowie eingetragene Vereine (e.V.s). Am häufigsten sind die Rechtsform des Regiebetriebs, des Eigenbetriebs und der GmbH zu beobachten. Zweckverbände und eingetragene Vereine spielen eine vergleichsweise geringe Rolle. Kaum vertreten sind öffentlich-rechtliche Anstalten und Gesellschaften des bürgerlichen Rechts. Als Ursachen für die unterschiedlichen Häufigkeiten sind einerseits die kommunal- und haushaltsrechtlichen Bestimmungen sowie die verschiedenen Gestaltungsmöglichkeiten der Rechtsformen und zum anderen sicher auch differierende Präferenzen der Trägerkörperschaften zu nennen.

⁷ Ebenso ist von gleicher Versorgungssicherheit auszugehen, denn es ist nicht einzusehen, warum beispielsweise das Angebot kultureller Leistungen durch einen Regie- oder Eigenbetrieb sicherer sein soll als durch eine von der öffentlichen Hand gesteuerte GmbH.

⁸ Vgl. Deutscher Bühnenverein – Bundesverband Deutscher Theater, Theaterstatistik 1992/93, 27. Heft, Köln 1994, S. 168 ff. und derselbe, Theaterstatistik 1996/97, 31. Heft, Köln 1998, S. 176 ff.

Im Beobachtungszeitraum ist ein Trend erkennbar weg von Regiebetrieben hin zu Eigenbetrieben und zur Rechtsform der GmbH. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Rechtsformen für öffentliche Theater im Untersuchungszeitraum. Waren 1992/93 noch 108 von 158 Theatern Regiebetriebe, was einem Anteil von knapp 68 Prozent entspricht, wurden in der Spielzeit 1996/97 nur noch 77 Theater als Regiebetrieb geführt. Dies entspricht einem Anteil von gut 50 Prozent aller öffentlichen Theater. Der Rückgang bei den Regiebetrieben ist vornehmlich auf Umwandlungen in Eigenbetriebe und GmbHs zurückzuführen. Die Zahl der Eigenbetriebe entwickelte sich von fünf auf 17, was einer Anteilssteigerung von ca. drei Prozent auf ca. 11 Prozent gleichkommt. Einen in absoluten Zahlen gleich großen Zuwachs verzeichneten die als GmbH geführten Theater. Ihre Zahl wuchs von 24 auf 36. Damit stieg ihr Anteil relativ von 15 Prozent auf knapp 24 Prozent. Bei den übrigen Rechtsformen kam es nur zu unwesentlichen Veränderungen.

Spielzeit \ Rechtsform	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	Veränderung
Regiebetrieb	108	99	92	82	77	-31
Eigenbetrieb	5	7	10	18	17	+12
Anstalt des öffentlichen Rechts	4	2	2	2	2	-2
Zweckverband	9	10	10	8	10	+1
GmbH	24	29	32	34	36	+12
eingetragener Verein	6	8	8	8	8	+2
Gesellschaft des bürgerlichen Rechts	2	2	2	2	2	0
insgesamt	158	157	156	154	152	-6

Tab. 1: Entwicklung der Rechtsformen bei öffentlichen Theatern in Deutschland (absolute Häufigkeiten)

Berechnet nach: Deutscher Bühnenverein (versch. Jge.): Theaterstatistik, Köln.

Als Träger öffentlicher Theater treten in Deutschland Länder, Gemeinden und Kreise in Erscheinung. Darüber hinaus ist die Mehrträgerschaft zu beobachten. Letzteres kann entweder eine gemeinsame Trägerschaft mehrerer Gebietskörperschaften – also ein gemischtöffentliches Unternehmen – oder eine Trägerschaft von einer oder mehrerer Gebietskörperschaften zusammen mit einer oder mehreren Privatpersonen – also ein gemischtwirtschaftliches Unternehmen – bedeuten. Aus der Theaterstatistik geht dieser Unterschied nicht hervor. Im letztgenannten Fall wird sich die öffentliche Hand auf Grund entsprechender haushalts- und kommunalrechtlicher Bestimmungen im Regelfall durch

die Kapitalmehrheit oder die Mehrheit der Stimmrechte einen maßgeblichen Einfluss auf die Unternehmenspolitik sichern müssen.

Insgesamt entwickelte sich die Trägerschaft im zu Grunde liegenden Zeitraum weniger dynamisch als die Rechtsformen. Dabei zeigt sich ein Trend zu Gunsten der Mehrträgerschaft.⁹ Die Entwicklung kann anhand von Tabelle 2 verfolgt werden.

Spielzeit \ Träger	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1996/97	Veränderung
Gemeinden	87	86	84	82	79	-8
Kreise	11	8	9	8	7	-4
Land	33	32	31	31	30	-3
Mehrträgerschaft	27	31	32	33	36	+9
insgesamt	158	157	156	154	152	-6

Tab. 2: Entwicklung der Trägerschaft öffentlicher Theater in Deutschland (absolute Häufigkeiten)

Berechnet nach: Deutscher Bühnenverein (versch. Jge.): Theaterstatistik, Köln.

Durch Schließungen, Neugründungen und Fusionen variiert die Gesamtzahl aller öffentlichen Theater in Deutschland. Sie ging im Beobachtungszeitraum leicht von 158 auf 152 zurück. Schließungen, Neugründungen und Fusionen führen neben teilweise unvollständigen Angaben in der Theaterstatistik einerseits dazu, dass die Zahl der Datenjahrgänge (Fälle oder Beobachtungen) pro Theater (Beobachtungseinheit) nicht für alle Theater gleich ist – sie schwankt zwischen eins und fünf. Damit handelt es sich um ein „Unbalanced panel“. Zum zweiten wird die Frage nach der Behandlung von Fusionen aufgeworfen. Es wurde entschieden, Theaterfusionen als Neugründungen anzusehen. Das heißt, wenn ein Theater A und ein Theater B zur Spielzeit t fusionierten, tauchen beide Theater bis einschließlich der Spielzeit $t-1$ im Datensatz als getrennte Beobachtungen auf. Ab Spielzeit t werden sie als ein neues Theater C angesehen.

Nach Ausschluss aller Beobachtungen mit unvollständigen Angaben und/oder getrennten Angaben für Spielbetrieb und Spielstätten, die eine rechtsformen-spezifische Zurechnung der Gesamtkosten nicht erlaubten,¹⁰ stehen hier 647 vollständige Datenjahrgänge (Fälle oder Beobachtungen) zur Verfügung.

⁹ In der Theaterstatistik wird in zwei Fällen ein Unternehmen als Träger ausgewiesen: Beide Fälle werden für den Zweck der ökonomischen Analyse als Mehrträgertheater gewertet.

¹⁰ In zwei Fällen ist der Spielbetrieb in einer von zwei Städten getragenen GbR zusammengefasst, während die Spielstätten (Häuser) von jeder Stadt separat mit abweichender Rechtsform organisiert sind. Eine Zurechnung der Gesamtkosten des Spielbetriebs und der Unterhaltung der Spielstätte auf eine Rechtsform ist damit nicht möglich.

IV. Das Modell

Die Kosten eines Unternehmens – und damit auch die eines Theaters – hängen grundsätzlich ab von der bereitgehaltenen Kapazität und der Leistungsmenge. Die Kosten der Kapazitätsbereithaltung beziehungsweise der Betriebsbereitschaft sind leistungs(mengen) unabhängig. Als Indikator der bereitgehaltenen Kapazität verwenden wir die Zahl der dem Publikum angebotenen Plätze.¹¹ Sofern diese nicht in der Theaterstatistik ausgewiesen sind, verwenden wir – falls ausgewiesen – die Zahl der baukonzeptionell vorhandenen Plätze. Als Indikatoren für das Leistungsvolumen beziehungsweise der Produktmengen dienen die Zahl der Inszenierungen und die Zahl der nach Art – Oper, Operette, Ballett, Musical, Schauspiel usw. – differenzierten Veranstaltungen (Aufführungen).¹² Die Kosten einer Inszenierung kann man wie Bergner¹³ auch als „Sonderbereithaltungskosten der Serie“ verstehen, denn sie entstehen unabhängig davon, ob und wie häufig ein Stück aufgeführt wird.

Die variablen Kosten pro Veranstaltung (Grenzkosten) können sich zwar je nach Veranstaltungsart (Produkt) unterscheiden, für eine gegebene Veranstaltungsart beziehungsweise ein bestimmtes Stück sind sie jedoch grundsätzlich als konstant anzusehen.¹⁴ Dies impliziert eine lineare Kostenfunktion mit bei zunehmender (abnehmender) Leistungsmenge sinkenden (steigenden) produktspezifischen Durchschnittskosten.

Als Indikator der Theaterkosten werden die laufenden Betriebsausgaben, welche sich aus Personalausgaben und sächlichen Betriebsausgaben zusammensetzen, verwendet. Die Ausgaben sind mittels der durchschnittlichen Ausgabensteigerungsraten aller Theater auf die Spielzeit 1992/93 deflationiert. Obwohl nach Ansicht des Verfassers dieser pagatorischen Kostenphilosophie der wertmäßige Kostenbegriff vorzuziehen ist, bleiben die in der Theaterstatistik gesondert ausgewiesenen Zins- und Tilgungszahlungen, besondere Finanzierungsausgaben und Bauaufwendungen unberücksichtigt. Denn vor dem Hintergrund der gegebenen Informationslage ist es unmöglich, die letztgenannten Kostenkomponenten ohne Willkür periodengerecht zuzurechnen.

Da hier nicht Kostenfunktionen für einzelne Unternehmen, sondern für eine Branche geschätzt werden, sind neben Kapazitäten und Leistungsmengen auch Faktorpreis- und Qualitätsunterschiede als Kostendeterminanten zu berücksichtigen.

Die laufenden Betriebskosten bestehen größtenteils aus Personalkosten. Löhne, Gehälter und Besoldung sind – abgesehen von einem Niveauunterschied zwischen alten und neuen

¹¹ Vgl. auch Christian Hjorth-Andersen, *Thaliometrics – A Case Study of Copenhagen Theatre*, in: Cultural Economics, hrsg. von Ruth Towse und Abdul Khakee, Berlin 1992, S. 260 f.

¹² Diese Vorgehensweise entspricht der Produktmengendefinition für kommunale Theater und Orchester der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt). Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Von der Kulturverwaltung zum Kulturmanagement im Neuen Steuerungsmodell – Aufgaben und Produkte für den Bereich Kultur, Bericht Nr. 3/97, Köln 1997, S. 89 ff.

¹³ Heinz Bergner, Die fixen Kosten des Theaters, in: Zeitschrift für handelswissenschaftliche Forschung, 6. NF, H. 11, 1954, S. 509-537.

¹⁴ Ein gegebenes Stück ermöglicht durch häufigere Aufführungen weder Einsparungen noch Substitutionsmöglichkeiten von Produktionsfaktoren. Jedes Stück erfordert – von Ausnahmen abgesehen – eine bestimmte Kombination von Akteuren, Technik und Zeit. Vgl. Werner S. Pommerehne und Bruno S. Frey, *Musen und Märkte – Ansätze einer Ökonomik der Kunst*, München 1993, S. 41.

Bundesländern – auf Grund flächendeckender Tarifverträge für künstlerisches, technisches und Verwaltungspersonal sowie beamtenrechtlicher Regelungen weitgehend vereinheitlicht. Ausgenommen sind insbesondere Solistengagen und Intendantengehälter. Bei den von den Theatern gezahlten Preisen für Sachgüter und Dienstleistungen ist grundsätzlich von regionalen Unterschieden auszugehen.

Mangels genauer Informationen über Faktorpreise haben wir uns entschieden, so genannte „Proxy-Variablen“ zu verwenden, in denen sich Preisdifferenzen näherungsweise widerspiegeln. Zu Berücksichtigung des West-Ost-Preisgefälles wird eine entsprechende Dummy-Variable in das Modell eingeführt. Diese Variable nimmt den Wert 0 an, wenn ein Theater in den alten Bundesländern liegt. Bei Theatern in den neuen Bundesländern erhält sie den Wert 1. Regionale Kostenunterschiede dürften maßgeblich mit der Einwohnerzahl des Standortes eines Theaters zusammenhängen. So ist in Großstädten ceteris paribus ein höheres Preisniveau als in kleinen Orten zu erwarten. Aus diesem Grund werden die Einwohnerzahl und – da zwischen Kosten und Einwohnerzahl ein nichtlinearer Zusammenhang bestehen kann – die quadrierte Einwohnerzahl als weitere Proxy-Variablen verwendet.

Qualitätsdifferenzen zwischen den Häusern und Ensembles sind nur schwer unmittelbar erfassbar. Es ist aber davon auszugehen, dass insbesondere die Qualität des künstlerischen Personals, aber auch die des Managements beziehungsweise der Theaterleitung sowohl mit der Größe eines Theaters als auch mit der Größe des Standortes korrelieren. Zum einen dürften Häuser mit größerer Kapazität und einer größeren Zahl von Aufführungen und Inszenierungen im Allgemeinen über bessere Möglichkeiten verfügen, renommierte Künstler und höher qualifiziertes Führungspersonal anzuziehen als kleinere Häuser. Zum anderen dürften größere Orte eher ein beruflich inspirierendes Umfeld bieten als „die Provinz“. ¹⁵ Folglich darf vermutet werden, dass die Größenvariablen „Zahl der Plätze“ und „Zahl der Inszenierungen beziehungsweise Aufführungen“ sowie die Einwohnerzahl positiv mit den Fähigkeiten der Künstler und der Theaterleitung zusammenhängen.

Potenziell bestehende Kostendifferenzen zwischen den verschiedenen Rechtsformen werden durch einen Satz aus fünf rechtsformenspezifischen Dummy-Variablen erfasst. Für Eigenbetriebe, Anstalten des öffentlichen Rechts, Zweckverbände, GmbHs und eingetragene Vereine wird jeweils eine Dummy-Variable konstruiert. ¹⁶ Wenn eine Beobachtung eine der genannten Rechtsformen aufweist, wird der entsprechenden Dummy der Wert 1 zugewiesen. Anderenfalls erhält sie den Wert 0. Die Schätzkoeffizienten dieser rechtsformenspezifischen Dummy-Variablen drücken Kostenunterschiede im Vergleich zu Regiebetrieben aus. Regiebetriebe bilden somit den Referenzmaßstab für alle übrigen Rechtsformen.

Gleichermaßen werden drei Dummy-Variablen für Theater in Landes-, Kreis- und Mehrträgerschaft zur Ermittlung trägerspezifischer Kostenunterschiede gebildet. Als trägerbezogener Referenzmaßstab fungieren also kommunale Theater.

Nun ist denkbar, dass sich Unterschiede entweder nur auf die leistungsunabhängigen Kosten oder ausschließlich auf die leistungsabhängigen Kosten oder auf die leistungsunabhängigen und die leistungsabhängigen Kosten erstrecken. Deshalb werden alle Dummy-Variablen mit der Zahl der Veranstaltungen und der Zahl der Plätze multipliziert. Die West-Ost-Dummy wird zusätzlich mit der Zahl der Inszenierungen multipliziert. Die sich aus diesen Produkten ergebenden Schätzkoeffizienten ermöglichen es, sowohl Kostenabweichungen pro Veranstaltung respektive pro Inszenierung als auch Kostendifferenzen pro Zuschauerplatz darzustellen.

Um die Auswirkungen der verschiedenen unabhängigen Variablen auf die Schätzergebnisse abzubilden beziehungsweise die Stabilität des Modells zu ersehen, werden die Ergebnisse von fünf verschiedenen Kostenfunktionen respektive Schätzmodellen präsentiert. Zunächst werden die Kosten ausschließlich in Abhängigkeit von der Zahl der Zuschauerplätze und den Leistungsmengen geschätzt (Modell 1). Dann erfolgt eine Erweiterung dieses Grundmodells in vier Schritten. Die erste Erweiterung beinhaltet die zusätzliche Berücksichtigung der Einwohnerzahlen und der West-Ost-Dummy (Modell 2). Im zweiten Schritt kommen die Rechtsformendummies (RF-Dummies) zur Erfassung veranstaltungsbezogener Kostenunterschiede hinzu (Modell 3). Die Aufnahme der Trägerdummies (T-Dummies) für veranstaltungsspezifische Kostenunterschiede bilden die dritte Erweiterung (Modell 4). Schließlich besteht die letzte Modellerweiterung (Modell 5) aus der Hinzufügung der Dummy-Variablen für platzspezifische Kostendifferenzen zu den übrigen Variablen.

Formal lassen sich die Schätzmodelle folgendermaßen zusammenfassen:

Modell 1:

$$\text{Kosten} = \alpha + \beta_1 \text{Zuschauerplätze} + \beta_2 \text{Inszenierungen} + \sum_{i=3}^n \beta_i \text{Veranstaltungen}_i + \varepsilon$$

Modell 2:

$$\begin{aligned} \text{Kosten} = & \alpha + \beta_1 \text{Zuschauerplätze} + \beta_2 \text{Inszenierungen} + \sum_{i=3}^n \beta_i \text{Veranstaltungen}_i \\ & + \beta_{n+1} \text{Einwohner} + \beta_{n+2} \text{Einwohner}^2 + \beta_{n+3} \text{West-Ost-Dummy} \times \text{Inszenierungen} \\ & + \beta_{n+4} \text{West-Ost-Dummy} \times \text{Veranstaltungen insg.} + \varepsilon \end{aligned}$$

¹⁵ In diese Richtung argumentieren zum Beispiel Steven Globerman und Sam Book, *Statistical Cost Functions for Performing Arts Organizations*, in: *Southern Economic Journal*, Vol. 40, 1974, S. 669.

¹⁶ Für die Rechtsform der Gesellschaft bürgerlichen Rechts ist keine Dummy-Variable aufgeführt, weil die Daten der beiden Theater in dieser Rechtsform für die Kostenschätzungen nicht verwendbar sind.

Modell 3:

$$\begin{aligned} \text{Kosten} = & \alpha + \beta_1 \text{ Zuschauerplätze} + \beta_2 \text{ Inszenierungen} + \sum_{i=3}^n \beta_i \text{ Veranstaltungen}_i \\ & + \beta_{n+1} \text{ Einwohner} + \beta_{n+2} \text{ Einwohner}^2 + \beta_{n+3} \text{ West-Ost-Dummy} \times \text{Inszenierungen} \\ & + \beta_{n+4} \text{ West-Ost-Dummy} \times \text{Veranstaltungen insg.} \\ & + \sum_{j=n+5}^o \beta_j \text{ RF-Dummy}_j \times \text{Veranstaltungen insg.} + \varepsilon \end{aligned}$$

Modell 4:

$$\begin{aligned} \text{Kosten} = & \alpha + \beta_1 \text{ Zuschauerplätze} + \beta_2 \text{ Inszenierungen} + \sum_{i=3}^n \beta_i \text{ Veranstaltungen}_i \\ & + \beta_{n+1} \text{ Einwohner} + \beta_{n+2} \text{ Einwohner}^2 + \beta_{n+3} \text{ West-Ost-Dummy} \times \text{Inszenierungen} \\ & + \beta_{n+4} \text{ West-Ost-Dummy} \times \text{Veranstaltungen insg.} \\ & + \sum_{j=n+5}^o \beta_j \text{ RF-Dummy}_j \times \text{Veranstaltungen} \\ & + \sum_{k=o+1}^p \beta_k \text{ T-Dummy}_k \times \text{Veranstaltungen insg.} + \varepsilon \end{aligned}$$

Modell 5:

$$\begin{aligned} \text{Kosten} = & \alpha + \beta_1 \text{ Zuschauerplätze} + \beta_2 \text{ Inszenierungen} + \sum_{i=3}^n \beta_i \text{ Veranstaltungen}_i \\ & + \beta_{n+1} \text{ Einwohner} + \beta_{n+2} \text{ Einwohner}^2 + \beta_{n+3} \text{ West-Ost-Dummy} \times \text{Inszenierungen} \\ & + \beta_{n+4} \text{ West-Ost-Dummy} \times \text{Veranstaltungen insg.} \\ & + \beta_{n+5} \text{ West-Ost-Dummy} \times \text{Zahl der Zuschauerplätze} \\ & + \sum_{j=n+6}^o \beta_j \text{ RF-Dummy}_j \times \text{Veranstaltungen} \\ & + \sum_{k=o+1}^p \beta_k \text{ T-Dummy}_k \times \text{Veranstaltungen insg.} \\ & + \sum_{l=p+1}^q \beta_l \text{ RF-Dummy}_l \times \text{Zuschauerplätze} + \sum_{m=q+1}^r \beta_m \text{ T-Dummy}_m \times \text{Zuschauerplätze} \\ & + \varepsilon \end{aligned}$$

Legende:

α bezeichnet den Schätzwert der Konstanten,

β_{index} bezeichnet die Schätzkoeffizienten der exogenen Variablen mit

$i = 3, \dots, n$ Index der Veranstaltungen nach Art (Opern, Operetten, Ballette, Musicals, Schauspiele etc.).

$j = n+5, \dots, o$ Index der Produkte aus Rechtsformendummies und der Zahl der Veranstaltungen insgesamt,

$k = o+1, \dots, p$ Index der Produkte aus Trägerdummies und der Zahl der Veranstaltungen insg.,

$l = p+1, \dots, q$ Index der Produkte aus Rechtsformendummies und der Platzkapazität,

$m = q+1, \dots, r$ Index der Produkte aus Trägerdummies und der Platzkapazität.

ε bezeichnet den Störterm des Regressionsmodells.

Bei ökonometrischen Untersuchungen mit Panel-Daten konkurrieren das so genannte „Fixed effect model“ und das „Random effect model“. Während die Individualeffekte beim Fixed effect model durch eine spezifische Dummy-Variable für jede Beobachtungseinheit erfasst werden, führt das Random effect model zu einer Zerlegung des Störterms in eine beobachtungsspezifische Komponente (Individualeffekt) und einen allgemeinen Teil.¹⁷

Entscheidend für oder gegen den Einsatz des einen oder des anderen Ansatzes sind die Annahmen über den Zusammenhang zwischen den direkt unbeobachtbaren Individualeffekten und den erklärenden Variablen. Sofern die Individualeffekte mit den erklärenden Variablen korrelieren, ist das Fixed effect model angezeigt. Besteht keine Korrelation, ist das Random effect model vorzuziehen.

Wie oben ausgeführt, kommen Qualitätsunterschiede, die insbesondere durch die Fähigkeiten des künstlerischen und des leitenden Personals bedingt sind, durch die Einwohnerzahl zum Ausdruck und gehen damit unmittelbar in das Modell ein. Nach Auffassung des Verfassers besteht daher kein Grund zu der Annahme, dass ein systematischer Zusammenhang zwischen den durch die exogenen Variablen nicht erfassten Individualeffekten wie Genre und Stil, der Art der Inszenierungen, dem Bühnenbild, dem Wechsel von Spielstätten auf der einen Seite und den erklärenden Variablen des Modells andererseits besteht. Ferner ist kaum davon auszugehen, dass die eben genannten Einflussfaktoren „fixed“ beziehungsweise konstant sind. Vielmehr unterliegen sie gewissen Schwankungen, wie sie sich allein schon aus variierenden politischen Einflussnahmen und Intendantenwechseln ergeben können. Infolgedessen ist im vorliegenden Kontext das Random effect model angebracht.¹⁸

17 Zur Panel-Daten-Analyse vgl. zum Beispiel Cheng Hsiao, Analysis of Panel Data, Cambridge et al. 1986 und Badi H. Baltagi, Econometric Analysis of Panel Data, Chichester et. al. 1995.

18 Ein Vergleich mit den hier nicht vorgestellten Resultaten des Fixed effect models untermauert diese Annahme. Das Fixed effect model ergibt teilweise signifikant negative Schätzkoeffizienten für einzelne Veranstaltungsarten. Es widerspricht jeder ökonomischen Plausibilität, dass zusätzliche Veranstaltungen einen Rückgang der Gesamtkosten bewirken.

V. Die Ergebnisse

Die mittels des Random effect models erzielten Schätzergebnisse sind Tabelle 3 entnehmbar. Dort finden sich die Schätzkoeffizienten, deren Standardabweichungen sowie die Standardabweichungen der individualspezifischen, zeitinvarianten Komponente des Störterms (u_i) und der allgemeinen zeit- und individualunspezifischen Komponente des Störterm (e_{it}), der Anteil der statistisch erklärten Varianz der Theaterkosten (R^2) und schließlich die Zahl der Freiheitsgrade.

In Modell 1 sind die Konstante sowie die Schätzkoeffizienten für die Zahl der Opern, Ballette, Operetten, Musicals, Schauspiele und Konzerte signifikant von Null verschieden und weisen durchgängig ein korrektes Vorzeichen auf. Bei der Interpretation der Schätzkoeffizienten ist zu berücksichtigen, dass die abhängige Variable – die laufenden Betriebskosten – in tausend DM ausgedrückt ist. Demnach belaufen sich laut Modell 1 die durch die Konstante zum Ausdruck kommenden „Basisfixkosten“ öffentlicher Theater ceteris paribus auf knapp 15 Millionen DM pro Jahr (Preisniveau 1992/93). Pro Zuschauerplatz kommen gut 500 DM dazu. Eine Opernaufführung kostet durchschnittlich ca. 110.000 DM, während eine Ballettaufführung knapp 99.000 DM kostet. Billiger lassen sich Operetten aufführen. Jede Aufführung kostet im Schnitt ungefähr 40.000 DM. Musicals und Schauspiele verursachen pro Aufführung mit ca. 27.000 DM beziehungsweise 11.000 DM deutlich geringere Kosten. Konzerte verursachen dagegen durchschnittlich Betriebsausgaben in Höhe von 54.000 DM.

Statistisch nicht signifikant sind die Schätzkoeffizienten für die Zahl der Inszenierungen, der Kinder- und Jugendaufführungen, sonstiger Veranstaltungen sowie fremder und eigener Gastspiele. Die Ursache für die Insignifikanz dieser Schätzkoeffizienten dürfte in der Heterogenität dieser Leistungsindikatoren liegen. Es macht sicher einen (Kosten)Unterschied, ob es sich um eine Operninszenierung oder die Inszenierung eines Schauspiels handelt. Ebenso dürften sich die Kosten einer Oper für Kinder- und Jugendliche von denen eines Schauspiels für den letztgenannten Adressatenkreis unterscheiden. Unter der Rubrik „Sonstige Veranstaltungen“ verbergen sich inhomogene Veranstaltungsarten wie Lesungen, Matinéen, Liederabende und Puppentheater. Fremde und eigene Gastspiele umfassen ebenfalls verschiedene Veranstaltungstypen. Für alle genannten Outputindikatoren mit insignifikanten Schätzkoeffizienten gilt, dass sie in der Theaterstatistik nicht differenziert ausgewiesen sind. Bessere Daten stehen jedoch nicht zur Verfügung.

	Modell 1	Modell 2	Modell 3	Modell 4	Modell 5
Konstante	14879,121** (1189,558)	2422,552* (1151,037)	2862,612* (1168,864)	3701,673** (1211,422)	3101,743* (1213,083)
Platzkapazität	0,534** (0,090)	0,563** (0,088)	0,574** (0,088)	0,578** (0,088)	0,900** (0,254)
Inszenierungen	2,729 (14,729)	-20,863 (18,778)	-19,321 (18,869)	-21,097 (18,927)	-20,244 (19,084)
Opern	109,967** (8,899)	132,945** (8,371)	130,542** (8,422)	126,444** (8,573)	131,253** (8,604)
Ballette	98,640** (13,386)	105,556** (13,001)	103,820** (13,033)	97,556** (13,240)	102,979** (13,456)
Operetten	39,498** (13,458)	46,280** (12,739)	45,611** (12,838)	43,501** (12,917)	53,108** (13,113)
Musicals	26,794** (7,556)	30,902** (7,136)	29,118** (7,231)	27,442** (7,262)	26,563** (7,266)
Schauspiele	10,704** (3,141)	11,769** (3,075)	10,862** (3,130)	7,201* (3,337)	7,636* (3,329)
Kinder- und Jugendtheater	-3,935 (4,414)	0,131 (4,351)	-0,815 (4,429)	-2,306 (4,458)	0,339 (4,503)
Konzerte	53,884** (13,534)	74,431** (13,497)	71,858** (13,736)	60,762** (14,236)	57,461** (14,488)
Sonstige Veranstaltungen	-3,539 (2,767)	3,780 (3,530)	3,180 (3,628)	1,344 (3,685)	-3,346 (3,967)
Fremde Gastspiele	0,772 (5,741)	9,271 (5,610)	8,571 (5,690)	5,915 (5,756)	4,055 (5,780)
Eigene Gastspiele	-7,741 (4,261)	2,820 (4,252)	2,645 (4,701)	-1,298 (4,999)	-1,512 (5,345)
Einwohnerzahl	–	$0,416 \times 10^{-1**}$ (0,296) $\times 10^{-2}$	$0,412 \times 10^{-1**}$ (0,300) $\times 10^{-2}$	$0,406 \times 10^{-1**}$ (0,304) $\times 10^{-2}$	$0,386 \times 10^{-1**}$ (0,297) $\times 10^{-2}$
Einwohnerzahl quadriert	–	$-0,983 \times 10^{-8**}$ (0,849) $\times 10^{-9}$	$-0,973 \times 10^{-8**}$ (0,858) $\times 10^{-9}$	$-0,979 \times 10^{-8**}$ (0,864) $\times 10^{-9}$	$-0,930 \times 10^{-8**}$ (0,843) $\times 10^{-9}$
Ostinszenierungen	–	96,544** (28,587)	93,803** (28,823)	94,139** (28,880)	103,878** (29,033)
Ostveranstaltungen	–	-10,108** (2,689)	-9,928** (2,732)	-10,078** (2,748)	-6,034* (2,878)
Ostplätze	–	–	–	–	-1,824** (0,322)
Eigenbetrieb × Veranstaltungen	–	–	1,225 (1,050)	1,893 (1,072)	3,929* (1,899)
Anstalt × Veranstaltungen	–	–	0,847 (4,331)	-1,009 (4,396)	-1,278 (6,291)
Zweckverband × Veranstaltungen	–	–	-5,715 (3,158)	-7,599 (4,768)	-2,410 (8,045)
GmbH × Veranstaltungen	–	–	1,815 (1,808)	0,750 (2,201)	2,323 (2,547)
e.V. × Veranstaltungen	–	–	-4,706 (4,660)	-4,251 (4,970)	-4,319 (5,658)
Land × Veranstaltungen	–	–	–	8,585** (2,658)	5,373** (2,739)
Kreis × Veranstaltungen	–	–	–	1,653 (3,247)	-1,249 (5,712)

Mehrträgerschaft × Veranstaltungen	-,	-,	-,	3,397 (2,868)	2,583 (3,284)
Eigenbetrieb × Plätze	-,	-,	-,	-,	0,476 (0,513)
Anstalt × Plätze	-,	-,	-,	-,	0,933 (2,031)
Zweckverband × Plätze	-,	-,	-,	-,	-1,300 (2,094)
GmbH × Plätze	-,	-,	-,	-,	-0,763 (0,502)
e.V. × Plätze	-,	-,	-,	-,	-1,088 (2,107)
Land × Plätze	-,	-,	-,	-,	1,439** (0,355)
Kreis × Plätze	-,	-,	-,	-,	0,307 (2,699)
Mehrträgerschaft × Plätze	-,	-,	-,	-,	0,693 (0,710)
c_{it}	2248,88	2214,27	2215,23	2220,27	2232,20
u_i	9799,48	7201,45	7267,21	7239,60	6977,97
R^2	80,79	88,97	89,18	89,46	90,22
Zahl der Freiheits- grade (n-k-1)	634	630	625	622	613

* signifikant auf dem 95 %-Niveau

** signifikant auf dem 99 %-Niveau

Tab. 3: Schätzergebnisse des Random Effect-Modells (Standardfehler in Klammern)

Quelle: Eigene Berechnungen

Die Einführung der Faktorpreisindikatoren – die Einwohnerzahl sowie die Produkte aus West-Ost-Dummy und der Zahl der Inszenierungen beziehungsweise der Zahl der Veranstaltungen insgesamt – ändert die meisten Schätzkoeffizienten nur geringfügig (vgl. Modell 2). Am stärksten ändert sich die Konstante, deren Schätzwert sich auf ca. 2,4 Millionen DM reduziert, aber weiterhin signifikant von Null verschieden ist. Für Opern und Konzerte ergeben sich nun höhere Kostenschätzwerte. Alle in Modell 1 signifikanten Schätzwerte bleiben signifikant. Die Faktorpreisindikatoren selbst sind durchweg signifikant. Die Einwohnerzahl wirkt degressiv steigend auf die Theaterkosten. In den neuen Bundesländern sind Inszenierungen teurer als in den alten Bundesländern. Für die Veranstaltungen gilt das Gegenteil. Diese Resultate sind ein Indiz für unterschiedliche Produktionsweisen in alten und neuen Bundesländern. Sie deuten darauf hin, dass in den neuen Bundesländern aufwändiger inszeniert wird, die einzelnen Aufführungen dagegen kostengünstiger gestaltet werden. Möglicherweise werden dabei weniger Stücke inszeniert, dafür aber die Stücke häufiger gespielt als in den alten Bundesländern. Ab einer bestimmten Zahl von Aufführungen ist diese Spielweise – die eher dem Stagione-Prinzip als dem Repertoire-Theater entspricht – insgesamt kostengünstiger.

Die Einführung der rechtsformenspezifischen Dummy-Variablen in Modell 3 bewirkt keine nennenswerten Änderungen der bisherigen Schätzkoeffizienten. Keine der neuen Dummy-Variablen ist statistisch signifikant von Null verschieden, so dass dieses Modell keine Evidenz für veranstaltungsbezogene Kostenunterschiede zwischen Regiebetrieben und den übrigen Rechtsformen erbringt.

Modell 4 ist gegenüber Modell 3 um die Trägerschaft als Kosteneinflussfaktor erweitert. Damit dienen nun Regiebetriebe von Kommunen als Vergleichsgruppe. Die Resultate weisen darauf hin, dass Theater in der Trägerschaft der Länder unter sonst gleichen Umständen höhere Kosten pro Veranstaltung aufweisen als Theater in kommunaler Trägerschaft. Für Theater in der Trägerschaft eines Kreises oder in Mehrträgerschaft lassen sich keine signifikanten Kostenunterschiede zu Kommunaltheatern feststellen.

Schließlich erlaubt das fünfte Schätzmodell neben veranstaltungsspezifischen Kostenunterschieden Platzkostenunterschiede zwischen verschiedenen Rechtsformen und Trägern. Wiederum bleiben die bereits in den vorangehenden Modellen enthaltenen Schätzkoeffizienten weitestgehend stabil. Ferner zeigt sich, dass von den Ländern geführte Theater nicht nur höhere Kosten pro Veranstaltung, sondern auch höhere Kosten pro Zuschauerplatz haben als Kommunaltheater. Zwischen Kommunaltheatern sowie Theatern der Kreise und Theatern in Mehrträgerschaft lassen sich keine Kostendifferenzen feststellen. In den neuen Bundesländern gelegene Theater weisen geringere Platzkosten als Theater in den alten Bundesländern auf. Schließlich werden nun – anders als in den Modellen 3 und 4 – für Eigenbetriebe im Vergleich zu (kommunalen) Regiebetrieben signifikant höhere Kosten pro Veranstaltung ermittelt.¹⁹

Insgesamt ist ein systematischer Zusammenhang zwischen Rechtsform und Kosteneffizienz nur bezüglich der Eigenbetriebe zu erkennen. Lediglich Eigenbetriebe unterscheiden sich von Regiebetrieben, zwischen Regiebetrieben und allen übrigen hier relevanten Rechtsformen lässt sich kein Unterschied feststellen. Über den Grund für die vergleichsweise hohen Kosten von Eigenbetrieben lässt sich ohne weiteres nur spekulieren. Wenn man bedenkt, dass sich die Zahl der Eigenbetriebe im Beobachtungszeitraum von 5 auf 17 erhöhte und damit die meisten Eigenbetriebe im Datensatz „frisch umgewandelte Unternehmen“ darstellen, kommen (vorübergehende) Umstellungskosten als Ursache in Betracht.

Die vorliegende Analyse offenbart jedoch keinen grundsätzlichen Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichen Unternehmen und privatrechtlichen Unternehmen. Auch die viel-

19 Vom Verfasser vorgenommene, aus Platzgründen nicht ausgewiesene Kontrollschätzungen mit einfachen Dummy-Variablen ohne Unterscheidung zwischen platz- und veranstaltungsspezifischen Kosten bestätigen höhere Kosten von Eigenbetrieben gegenüber Regiebetrieben.

Eigenbetriebe erscheinen in den durchgeführten Schätzungen dann als kostenintensiver, wenn Rechtsform und Trägerschaft simultan berücksichtigt werden. Das letztgenannte Ergebnis ist durch den Zusammenhang zwischen Rechtsform und Trägerschaft erklärbar. In der Theaterstatistik fallen unter die Kategorie „Regiebetriebe“ sowohl kommunale Regiebetriebe als auch so genannte „§ 26-Betriebe“ der Länder. Eigenbetriebe sind dagegen nur auf kommunaler Ebene anzutreffen. Offenbar operieren die Theater der Länder weniger effizient als die der Kommunen und kommunale Eigenbetriebe weniger effizient als kommunale Regiebetriebe. Der Unterschied zwischen kommunalen Regie- und Eigenbetrieben wird daher erst durch die Berücksichtigung der Trägerschaft aufgedeckt. Ohne Beachtung der Trägerschaft werden relativ ineffiziente Eigenbetriebe an effizienteren kommunalen Regiebetrieben und relativ ineffizienten § 26-Betrieben gemessen. Die ohne Trägerdifferenzierung auftretende Inhomogenität der Vergleichsgruppe „verwischt“ den statistisch signifikanten Unterschied zwischen Regie- und Eigenbetrieben.

fach favorisierte GmbH liefert keinen Kostenvorsprung gegenüber öffentlich-rechtlichen Unternehmen im Allgemeinen. Dieses Ergebnis mag auf den ersten Blick überraschen, bestätigt aber die gelegentlich in der Literatur vertretene Hypothese der Konvergenz öffentlicher und privater Rechtsformen für öffentliche Unternehmen.²⁰ Beispielsweise erlauben öffentlich-rechtliche Unternehmensformen – in Kontrast zur populären, aber unzutreffenden Gegenbehauptung – ebenso ein kaufmännisch geführtes Rechnungswesen und betriebliche Instrumente zur (Kosten)Steuerung wie privatrechtliche Unternehmensformen.²¹ Umgekehrt ermöglichen privatrechtliche Unternehmensformen die Übernahme von – unter ökonomischen Gesichtspunkten – suboptimalen Strukturen der öffentlichen Verwaltung. Im Kern unterscheiden sich die institutionellen Rahmenbedingungen von öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen öffentlichen Theatern de facto lediglich in der Mitbestimmung. Während öffentlich-rechtliche Theater unter das Regime der Personalvertretungsgesetze der Länder fallen, gilt für privatrechtlich Theater das Betriebsverfassungsgesetz von 1972.²²

Im Vergleich zur früheren Untersuchung des Verfassers²³ ist Folgendes anzumerken: Die Schätzkoeffizienten aller in sich homogenen Veranstaltungsarten weisen hier im Gegensatz zur vorangehenden Studie das korrekte Vorzeichen auf und sind statistisch signifikant. Der Erklärungswert der hier präsentierten Schätzungen – gemessen durch den Anteil der statistisch erklärten Varianz an der Gesamtvarianz der abhängigen Variablen (R^2) – ist in allen Modellversionen höher als bei der älteren Untersuchung. Damit scheint das hier gewählte, auf Panel-Daten basierende Random effect model die Realität insgesamt besser abzubilden als die frühere Analyse, welche auf Querschnittsdaten und der einfachen Methode der kleinsten Quadrate basiert.

Trotz unterschiedlicher Datensätze und unterschiedlicher ökonometrischer Methoden liegen beide Untersuchungen bezüglich der Bedeutung von Rechtsform und Trägerschaft auf einer Linie: a) Eine grundsätzliche Differenz zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Theatern lässt sich nicht nachweisen. b) Auf keinen Fall kann ein Kostenvorteil von Theatern in der Rechtsform einer GmbH gezeigt werden. c) Theater der Länder operieren mit höheren Kosten als Theater von Kommunen, Kreisen und in Mehrträgerschaft.

20 Vgl. Gereon Röckrath, Vom Regiebetrieb zur GmbH – Rechtsformen für Kultureinrichtungen, dargestellt am Beispiel der Theater, in: Handbuch Kulturmanagement, H. 4.2, Stuttgart 1994, S. 15 f. und Bernd Wagner, Effiziente Theater? – Theaterreform als Strukturveränderung und Sparmöglichkeit, in: Unternehmen Kultur – Neue Strukturen und Steuerungsreformen in der Kulturverwaltung hrsg. von Reinhart Richter, Norbert Sievers und Hans-J. Siewert, Essen 1995, S. 206 f.

21 Vgl. auch Wolfgang Ossadnik und Astrid Hoffman, Rechnungswesen öffentlicher Theater unter besonderer Berücksichtigung von Kostenrechnungen, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Bd. 7, H. 4, 1984, S. 445 ff. und Manfred Steiner, Die Rechtsform als betriebswirtschaftliche Einflussgröße bei öffentlichen Schauspielhäusern in der Bundesrepublik, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen (ZögU), Bd. 11, H. 3, 1988, S. 275-293.

22 Vgl. Holger Mühlkamp, Rechtsform und Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Theatern in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., S. 383 ff.

23 Vgl. Holger Mühlkamp, Der Einfluss der Rechtsform auf die Kosten und den Kostendeckungsgrad von öffentlichen Theatern in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O., derselbe, Eine ökonomische Analyse ausgewählter institutioneller Arrangements zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben, a.a.O., S. 215 ff. und derselbe, Rechtsform und Wirtschaftlichkeit von öffentlichen Theatern in der Bundesrepublik Deutschland, a.a.O.

VI. Fazit

Die vorliegende Studie liefert einige wesentliche Erkenntnisse. Zum einen lassen sich – unter Verwendung der von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung vorgeschlagenen Produktindikatoren zur Berücksichtigung unterschiedlicher Leistungsstrukturen sowie unter Berücksichtigung nicht direkt messbarer Individualmerkmale – nur bedingt Kostenunterschiede zwischen öffentlichen Theatern mit verschiedenen Rechtsformen feststellen: Lediglich Eigenbetriebe scheinen höhere Kosten als die zum Vergleich herangezogenen Regiebetriebe aufzuweisen, während unter sonst gleichen Umständen die Kosten aller übrigen Theater nicht von den Kosten eines Regiebetriebs abweichen. In diesem Sinne findet die im Vorwort der Theaterstatistik von 1992/93 zu findende Behauptung, „ob ein Theater wirtschaftlich geführt wird, hängt nicht unbedingt von der Rechtsform ab“, ihre empirische Bestätigung.

Da kein systematischer Unterschied zwischen öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Theatern ermittelt werden kann, halten demzufolge pauschale Forderungen nach der formellen Privatisierung öffentlicher Theater de facto nicht das Versprechen einer Kostensenkung respektive einer größeren Kosteneffizienz. Ebenfalls grundsätzlich zweifelhaft sind damit im Vorfeld von Umwandlungen eingeholte Gutachten, in denen umwandlungsbedingte Kostensenkungen prognostiziert werden.

Zweitens ist die Trägerschaft für die Kosteneffizienz öffentlicher Theater von Bedeutung. Die Theater der Länder weisen ceteris paribus höhere Kosten auf als die Theater anderer Träger. Dieser Unterschied ist eher durch Defizite bei der Kostensteuerung und/oder eine aufwändigere Produktionsweise als durch die individuellen Besonderheiten der Ländertheater erklärbar, da letztere methodisch berücksichtigt wurden.

Drittens scheint das für diesen Beitrag zur Erklärung der Theaterkosten verwendete, aufwändigere Random effect model der einfachen Methode der kleinsten Quadrate (Ordinary least squares – OLS) nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch überlegen. Jedenfalls liefert das Random effect model – anders als das in einer früheren Untersuchung verwendete OLS-Modell – durchgängig zu erwartende Schätzkoeffizienten für die verschiedenen Leistungsindikatoren.

Viertens stellt sich die Frage, welchen Wert die haushalts- und kommunalrechtlichen Bestimmungen haben, die für eine Umwandlung von Theatern in Eigenbetriebe oder privatrechtliche Organisationsformen eine Steigerung der Wirtschaftlichkeit voraussetzen, wenn durch Umwandlungen faktisch zumindest bezüglich der Kosten keine Besserung erreicht wird. Vor dem Hintergrund der Beobachtung überdurchschnittlicher Kosten für Eigenbetriebe sind möglicherweise insbesondere die Länder schlecht beraten, die dieser Rechtsform einen Vorrang vor anderen Rechtsformen einräumen.

Letztlich müssen weitere Untersuchungen darüber Klarheit schaffen, inwieweit die bisher erzielten Resultate für öffentliche Theater auf öffentliche Unternehmen in anderen Branchen übertragbar sind.