

Trespenberg, Uwe; Voosholz, Ulrich

Article — Digitized Version

Wirtschaftsförderung durch Industriezonen?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Trespenberg, Uwe; Voosholz, Ulrich (1983) : Wirtschaftsförderung durch Industriezonen?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 63, Iss. 12, pp. 616-619

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/135870>

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.

Wirtschaftsförderung durch Industriezonen?

Uwe Trespenberg, Ulrich Voosholz, Münster

Auf der Suche nach neuen Konzepten zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur ist in jüngster Zeit auch in der Bundesrepublik die Einrichtung von Gewerbeförderzonen vorgeschlagen worden¹. In ihnen sollen bei massiver staatlicher Förderung die Einflüsse der öffentlichen Hand auf den Wirtschaftsablauf minimiert werden, um so Freiräume für private unternehmerische Aktivitäten zu schaffen. In Großbritannien existieren solche Industriezonen seit nunmehr zwei Jahren. Welche Erfahrungen wurden gemacht? Welche Fehler sind bei einer Übertragung des Konzepts auf die Bundesrepublik zu vermeiden?

Programme zur Schaffung von Industriezonen werden in Großbritannien bereits seit 1978 diskutiert. Von Juli 1981 bis Mai 1982 wurden elf Fördergebiete mit vierzehn Förderzonen eingerichtet, die sich in Größe, Art der bisherigen Nutzung, Infrastrukturausstattung und Lage stark unterschieden. Die Einrichtung weiterer Zonen ist für 1983 vorgesehen. Jede Zone wird zehn Jahre lang gefördert.

Der staatliche Maßnahmenkatalog umfaßte neun Punkte:

- Befreiung von der Landerschließungssteuer,
- Befreiung von den Kommunalsteuern auf Gewerbe- und Industrieanlagen,
- 100prozentige Abschreibung von Gebäudeinvestitionen im Jahr der Herstellung bei den Einkommen- und Körperschaftsteuern,
- Lockerung von Zollbestimmungen,
- Befreiung von der Pflicht zur Vorlage von „Industrial Development Certificates“,
- Befreiung von Berufsbildungsabgaben sowie von Auskunftspflichten gegenüber den Industrial Training Boards²,
- Befreiung von der Pflicht, individuelle Baugenehmigungen zu beantragen,
- Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, d. h. Erledigung aller Anträge in maximal 14 Tagen,
- Reduzierung der Informationspflicht für statistische Zwecke gegenüber Regierungsstellen.

Für jede Zone wird ein Bebauungsschema ausgearbeitet, das festlegt, wie in der Zone gebaut werden darf

und welche Bestimmungen zu beachten sind. Solange sich Vorhaben an diese sehr weit gefaßten Schemata halten, bedürfen sie keiner weiteren Baugenehmigung. Andere Vorhaben können durch die üblichen, aber beschleunigt erteilten Baugenehmigungen gestattet werden.

Für jede britische Industriezone gibt es eine Behörde, die für alle Angelegenheiten wie Genehmigungen, Rückfragen usw. zuständig ist. So werden alle verwaltungstechnischen Abläufe in einer Hand konzentriert. Die Verwaltungsbehörde fungiert zusätzlich noch als Beratungsstelle für die aktuellen und potentiellen Investoren. Die öffentlichen Ver- und Entsorgungsbetriebe richten darüber hinaus Schnellverfahren für die Kunden in den Enterprise Zones ein.

Auch in den USA wird die Einführung von „Urban Enterprise Zones“ vorbereitet. Die amerikanische Variante unterscheidet sich wesentlich vom britischen Programm. Explizites Ziel der Enterprise Zones in den USA ist die Lösung der Probleme in den Slums der Großstädte. Durch die Vergünstigungen sollen Investitionen angeregt und so Arbeitsplätze geschaffen werden. Zur Zeit befindet sich eine entsprechende Gesetzesvorlage im parlamentarischen Beratungsverfahren. Vorgesehen ist, daß die Bundesstaaten gemeinsam mit den Kommunen und der Bundesregierung das Programm tragen. Der Vorschlag sieht eine Festschreibung der sogenannten „federal incentives“, also der von der Bundesregierung gewährten Vergünstigungen vor. Darüber hinaus müssen der jeweilige Bundesstaat und die Gemeinde noch eigene Fördermaßnahmen hinzufügen. Art und Umfang dieser Instrumente sind bewußt nicht

Uwe Trespenberg, 28, Dipl.-Volkswirt, und Ulrich Voosholz, 26, Dipl.-Volkswirt, sind wissenschaftliche Mitarbeiter am Institut für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

¹ Im August 1983 schlug z. B. die Industrie- und Handelskammer Bremen die Ausweisung von „Industriezonen“ zur Verbesserung der Monostruktur in Bremen vor. Vgl. o. V.: Industriezone mit einem Sonderstatus schaffen, in: Handelsblatt vom 19./20. 8. 1983.

² Durch Gesetzesänderung sind diese Pflichten ebenso wie die Industrial Development Certificates inzwischen in ganz Großbritannien abgeschafft.

Britische Industriezonen

(Juni 1981 bis Mai 1982)

Zone	Zahl der Firmen	Arbeitsplätze	öffentliche Investitionen ¹	
			zur Aufbereitung der Flächen	andere.
Salford	13	88	—	774
Trafford	24	212	—	—
Swansea	43	462	1778	1397
Wakefield	3	60	290	19
Clydebank	77	754	7687	2891
Dudley	26	193	—	581
Hartlepool	21	248	400	75
Corby	23	327	11304	2200
Newcastle	7	34	150	73
Team Valley	18	108	834	330
Gateshead	5	26	99	864
Speke	3	195	1577	—
Isle of Dogs	14	110	2686	5413
Belfast	20	92	—	219
Summe	297	2909	26805	14836

¹ In Tausend Pfund

Quelle: The Department of the Environment: The Department of the Environment for Northern Ireland, Monitoring Enterprise Zones, Year Two Report, London, Edinburgh 1983.

genau vorgeschrieben, um eine flexible, problemadäquate Maßnahmenbündelung zu ermöglichen. Da die Schaffung von Arbeitsplätzen erklärtes Ziel des Programms ist, werden durch die „federal incentives“ besonders solche Investitionen begünstigt, die Arbeitsplätze mit sich bringen. (Dies ist ein Unterschied zur britischen Variante, wo vor allem Bauinvestitionen begünstigt sind.) Der Maßnahmenkatalog enthält fast ausschließlich Steuererleichterungen.

Damit ein Areal zur Enterprise Zone erklärt werden kann, muß in der Gemeinde neben einer gewissen Mindesteinwohnerzahl einer der folgenden Tatbestände erfüllt sein:

- überdurchschnittliche Arbeitslosenrate,
- überdurchschnittliche Armutsrate,
- unterdurchschnittliches Einkommen,
- überdurchschnittlicher Bevölkerungsverlust in der Vergangenheit.

Es gibt in den USA etwa 2000 Gebiete, die diese Voraussetzungen erfüllen. Vorgesehen ist die Ausweisung von insgesamt 75 Zonen. Die Auswahl der Zonen wird von der Regierung vorgenommen. Auswahlkriterium ist von allem das Ausmaß des Engagements der jeweiligen Staaten und Gemeinden bei den geplanten Maßnahmen.

Das britische Maßnahmenpaket besteht aus Steuerenkungen und bürokratischen Vereinfachungen. Die Vorteile werden befristet gewährt, alle sonstigen Rege-

lungen bleiben in Kraft. Durch die Incentives sollen private Investitionen angereizt werden. Der Erfolg des Programmes in den einzelnen Zonen hängt davon ab, ob die Vorteile groß genug sind, etwaige Standortnachteile auszugleichen. Dementsprechend entwickeln sich die einzelnen Zonen sehr unterschiedlich: Während Zonen in einer „gesunden“ Umgebung eine lebhaftere Entwicklung zeigen, sind in den „Problemzonen“ wenige oder gar keine wirtschaftlichen Aktivitäten zu beobachten (vgl. Tabelle).

Bei einer Beurteilung ist zu beachten, daß in einigen Zonen neben dem Enterprise-Zones-Programm auch noch andere Fördermaßnahmen in Kraft sind, die zusätzlich genutzt werden können. Hierdurch ergeben sich einige Probleme: Zunächst wird die Zuordnung von Effekten zu den einzelnen Programmen erschwert. Die unkoordinierte Anwendung verschiedener Maßnahmen kann zu einem ineffizienten Mitteleinsatz führen. Darüber hinaus läuft die Bündelung mehrerer Programme der Grundidee zuwider, die staatliche Einmischung in den Wirtschaftskreislauf zu verringern.

Die fiskalischen Anreize bestehen ausschließlich aus Steuervergünstigungen und werden als Schritt in die Richtung „mehr Markt und weniger Staat“ gesehen. Es ist jedoch nicht korrekt, weniger Steuern mit mehr Markt gleichzusetzen. Vielmehr sind (kleinräumige) Steuererleichterungen nicht ein Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsablauf, sondern ein Eingriff des Staates in diesen, da künstliche Standortvorteile geschaffen werden.

Subventionswirkungen

Die Steuerbefreiung ist nicht davon abhängig, ob Investitionen getätigt oder Arbeitskräfte eingestellt werden, sondern lediglich an den Besitz des Bodens gebunden. Steuerzahler der Kommunalsteuern ist in Großbritannien der Nutzer und nicht der Eigentümer. Die Bindung der Begünstigung an das Grundstück verleiht dem Eigentümer eine starke Stellung, so daß diejenigen, die ihren Grund und Boden verpachten, einen Teil der Subvention über höhere Preise für sich vereinnahmen können. Die Steuerbegünstigung durch die vorgezogene Abschreibung bei Bauinvestitionen knüpft dagegen an eine Veränderung der realen Lage in der Zone an. Aber auch hier können die Grundeigentümer einen Teil der Subvention über höhere Bodenpreise bzw. höhere Pachten für sich abschöpfen. Tatsächlich hat sich in Großbritannien gezeigt, daß in den Zonen die Preise auf dem freien Grundstücksmarkt stiegen.

Ein weiterer Nachteil der räumlichen Gebundenheit der Steuersubvention ist die Verzerrung der örtlichen Wettbewerbspositionen. Durch die Art der Bemess-

sungsgrundlage der Kommunalsteuern in Großbritannien werden die einzelnen Branchen verschieden stark belastet. Die Kommunalsteuerbefreiung führt insbesondere beim Handel zu einer starken Wettbewerbsverzerrung. In einigen Industriezonen werden daher Handelsunternehmen in der Nachbarschaft der Zone dadurch geschützt, daß in der Enterprise Zone nur kleine Einzelhändler zugelassen werden. Für andere Branchen besteht ein solcher Schutz nicht. Dadurch besteht für Betriebe, die in der Nachbarschaft einer Zone ansässig sind, ein Anreiz, ihrerseits in die Zone umzusiedeln. Die Ausgestaltung der Fördermaßnahmen kann also zu kleinräumigen Betriebsverlagerungen führen.

Durch die Steuererleichterungen sollen „neue Aktivitäten“ geschaffen und insbesondere jungen Unternehmen der Start erleichtert werden. Diese Unternehmen haben in der Regel jedoch nur geringe liquide Mittel. Kredite sind für sie vergleichsweise teuer, da sie nicht die nötigen Sicherheiten bereitstellen können. Für diese neugegründeten Unternehmen stellen Abschreibungs-erleichterungen wegen der noch fehlenden Gewinne keinen starken Anreiz dar. Eine Förderung der Unternehmen mit Investitionszulagen oder -zuschüssen oder Existenzdarlehen würde den Problemen junger Unternehmen eher gerecht. Im Vergleich zu Steuererleichterungen scheinen direkte Barsubventionen wegen der besseren Steuerbarkeit geeigneter zu sein, neue Aktivitäten zu schaffen.

Wirkungen der Deregulierungen

Als besondere Merkmale der Konzeption „weniger Staat“ werden die nicht fiskalischen Elemente des Katalogs herausgestellt. Die Wirkung dieser Vergünstigungen wird von englischen Unternehmen als relativ gering eingeschätzt. Von 100 Unternehmen, die im Zusammenhang mit der Einrichtung der Enterprise Zones im Auftrag des federführenden Department of the Environment befragt wurden³, gaben nur zwei Firmen Planungsrestriktionen als Grund für eine Wachstumsbeschränkung ihres Betriebes an. Staatliche Vorschriften können in zweierlei Hinsicht investitions-hemmend sein: Zum einen können sie materiell die freie Planung und Durchführung von Investitionen durch Gebote und Verbote beschränken; zum anderen erschwert der notwendige Verwaltungs- und Zeitaufwand die Durchführung der Investitionen und wirkt kostensteigernd.

Bei der Beseitigung investitions-hemmender Vorschriften gilt es, einige Aspekte zu beachten. Viele Vorschriften, insbesondere aus dem Baurecht, belasten

den Unternehmer nicht nur, sondern schützen ihn auch vor unangenehmen Überraschungen in der Nachbarschaft. Das britische Förderprogramm läßt eine Mischung von Wohnbebauung, gewerblicher und industrieller, aber auch landwirtschaftlicher Nutzung ohne weiteres zu. Die hieraus entstehenden Probleme sind auch in der Bundesrepublik bekannt. Durch eine entsprechende Ausgestaltung der deregulierenden Maßnahmen ist eine Ansammlung von anderswo unerwünschten Betrieben denkbar.

Wenn Vorschriften, Auflagen und Genehmigungsverfahren sinnvoll und somit an keinem Ort überflüssig sind, kann auf sie auch nicht verzichtet werden. Sind sie ohne Schäden für einzelne oder die Allgemeinheit aufhebbar, so sind sie überall zu beseitigen. Ein schadloser Abbau etwaiger Investitionshemmnisse ist unbedingt schnell, umfassend und an allen Orten durchzuführen. Lediglich Investitionsanreize lassen sich sinnvoll regional steuern. Eine regionale Differenzierung von Auflagen gibt wenig Sinn.

Einzelelemente

Die Straffung von Verwaltungsverfahren, insbesondere eine zügigere Durchführung von Genehmigungsverfahren, ist eine oft gehörte und zu unterstützende Forderung. Sie läßt sich bei kleinen Gebieten wie den Industriezonen relativ einfach verwirklichen, da die Verwaltung die Möglichkeit hat, Anträge aus diesen Gebieten vorrangig zu bearbeiten.

Die Einrichtung einer Durchführungsbehörde als Ansprechpartner der Zonen-Unternehmen, die als Koordinierungsstellen im Rahmen der bestehenden Vorschriften den Aufwand in den Unternehmen und die Dauer von Verfahren minimiert, erscheint sinnvoll und wird allgemein begrüßt. Die Schaffung einer neuen Behörde ist jedoch schwerlich als Maßnahme der Deregulierung zu bezeichnen.

Die von vornherein festgelegte einheitliche Förderungsdauer von zehn Jahren ist den Problemen nicht angemessen. Zwar muß man vermeiden, permanente Fördergebiete zu schaffen, doch Ziel einer regionalen Förderung sollte sein, eine angestrebte Entwicklung einzuleiten und die Förderung dann zu beenden, wenn eine gesunde Struktur erreicht ist. Eine feste Terminierung von Fördermaßnahmen ist angesichts einer ungewissen Zukunft nicht sinnvoll.

In den meisten Zonen kann man ein starkes Engagement der Kommunen, das sich in der Erstellung von Vorleistungen niederschlägt, beobachten. Öffentliche Infrastrukturinvestitionen widersprechen zwar der ursprünglichen „Programmphilosophie“, die bisherigen

³ Vgl. The Department of the Environment: Monitoring Enterprise Zones, Year One Report, Main Report, London 1982, Tab. 4.7., S. 30.

Erfahrungen haben jedoch gezeigt, daß Fördermaßnahmen allein in schlecht erschlossenen Zonen keinen Erfolg zeigen. Um positive Entwicklungen zu ermöglichen, wird das Programm zunehmend durch öffentliche Vorleistungen ergänzt. Hierdurch hat das politische Programm seinen Experimentalcharakter eingebüßt und ist zu einem üblichen, gebietsbezogenen Förderprogramm geworden. Auch das britische Umweltministerium als Träger der Maßnahmen sieht das Programm nicht mehr „wissenschaftlich-ideologisch“, sondern eher pragmatisch. Für die öffentlichen Infrastrukturinvestitionen wurden bisher sogar mehr Mittel aufgewendet als für die indirekten fiskalischen Anreize des Förderprogramms: Die Steuerausfälle im Finanzjahr 1981/82 wurden auf rund 23 Mill. Pfund geschätzt⁴, während die direkten Investitionen in derselben Periode mit 42 Mill. Pfund angesetzt werden.

Übertragbarkeit des Konzeptes

Die britischen Erfahrungen zeigen, daß eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage nur innerhalb der Zone erreicht wird. Ein positiver Nettoeffekt für die umliegende Region ist in Großbritannien nicht beobachtbar: Von den angesiedelten Firmen hätten sich 85 % auf jeden Fall, also auch ohne das Förderprogramm, für einen Standort in der gleichen Region entschieden⁵. Eine kleinräumige Wirtschaftsförderung ist somit angebracht, wenn es Flächen mit ganz massiven Problemen gibt, die durch Ansiedlung von Unternehmen und die damit verbundenen Investitionen lösbar sind. Hierbei sind etwaige negative Auswirkungen in der Nachbarschaft der Zone in Kauf zu nehmen.

Existieren Gebiete, denen man mit einer derartigen Förderkonzeption helfen will, sollte man die britischen Fehler bei der Ausgestaltung des Programms vermeiden. Die Ausweisung von mehreren Zonen führt zu einer Konkurrenzsituation zwischen den Fördergebieten. Weiter ist bei der Förderung darauf zu achten, daß die sonstigen Standortbedingungen nicht allzusehr voneinander abweichen, damit regional nicht festgelegte Investitionen auch tatsächlich in die stark benachteiligten Gebiete gelangen. In diesem Zusammenhang ist ein unkoordiniertes Nebeneinander verschiedener Förderprogramme zu vermeiden. Wichtig ist auch die Beachtung der Grundeigentumsverhältnisse: Zonen mit vielen Grundeigentümern sind erheblich schwerer zu vermarkten als z. B. Zonen im öffentlichen Eigentum. Dies gilt insbesondere, wenn die Flächen vor einer Nutzung noch aufzubereiten sind.

⁴ Vgl. The Department of the Environment: The Department of the Environment for Northern Ireland, Monitoring Enterprise Zones, Year Two Report, London, Edinburgh 1983, S. 95 ff.

Bedeutsam ist weiter der Ansatzpunkt der Förderung. Eine Einbeziehung von bereits bestehenden Unternehmen führt bei gleichzeitiger Bindung der Förderung allein an den Standort zu einem ineffizienten Mitteleinsatz. Eine Bindung der Förderung an Leistungen der Unternehmen, etwa an Investitionen oder an die Schaffung von Arbeitsplätzen, ist in jedem Fall vorzuziehen.

Regional beschränkte Deregulierungsmaßnahmen stellen dagegen nur in sehr wenigen Fällen ein adäquates Mittel zur Investitionsförderung dar. Der zu erwartende investitionssteigernde Effekt steht in keinem Verhältnis zu den sich damit ergebenden Problemen und möglichen Benachteiligungen. Lediglich eine beschleunigte Abwicklung von Verfahren zugunsten der Unternehmen in den Zonen (aber somit zu Lasten der benachbarten Unternehmen) könnte ein geeignetes Instrument sein.

Industriezonen sind kein neues Wundermittel der regionalen Wirtschaftsförderung. Eine sehr kleinräumige Förderung weist gegenüber der traditionellen Förderung von strukturschwachen Regionen keine Vorteile auf. Betrachtet man die britischen und amerikanischen Konzepte, so bleiben jedoch einige Elemente diskutabel: Die Schaffung von Anlaufstellen für investitionswillige Unternehmen, die sowohl beratende Funktion haben als auch die notwendigen administrativen Verfahren einleiten, koordinieren und straffen, ist ein begrüßenswerter Ansatz. Hierfür brauchen aber keine neuen Behörden eingerichtet zu werden. Vielmehr können diese Aufgaben von bestehenden Wirtschaftsförderungsgesellschaften bzw. -ämtern durchgeführt werden. Das amerikanische Konzept beeindruckt durch den Versuch, für jedes Gebiet ein individuelles und problemadäquates Maßnahmenbündel anzubieten. Eine stärkere Kompetenz der Gemeinden könnte auch in der Bundesrepublik zu einer flexibleren effizienten Wirtschaftsförderung führen.

Allerdings ist darauf hinzuweisen, daß grundsätzlich die Investitionsförderung nur dann von Nutzen sein kann, wenn eine Wirtschaftskrise, ob nun lokal, regional oder global, darauf zurückzuführen ist, daß den Unternehmen bei bestehender Investitionsbereitschaft die Investitionsmöglichkeit fehlt.

Die britischen Erfahrungen zeigen, daß eine kleinräumige Förderung nach dem Konzept der Industriezonen allein zur Sanierung der jeweiligen Flächen geeignet ist. Die Hoffnung, durch die Einrichtung von kleinen Förderzonen die wirtschaftliche Entwicklung auch in der umgebenden Region positiv zu beeinflussen, scheint nicht erfüllbar.

⁵ Vgl. ebenda, S. 119 f.