

Cuny, Reinhard H.

**Article — Digitized Version**

## Die Bestandspflege rückt in den Vordergrund: Kommunale Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Cuny, Reinhard H. (1987) : Die Bestandspflege rückt in den Vordergrund: Kommunale Wirtschaftsförderung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 67, Iss. 1, pp. 34-39

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136238>

**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.*

# Die Bestandspflege rückt in den Vordergrund

Reinhard H. Cuny, Darmstadt

**Hauptziel der kommunalen Wirtschaftspolitik ist heute die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen. Welche Rolle kommt dabei noch dem hergebrachten Instrument der Subventionszahlung an Unternehmen zu? Wie wirksam sind alternative wirtschaftspolitische Maßnahmen der Gemeinden?**

---

Die Motive für kommunale Wirtschaftsförderungsmaßnahmen haben sich seit den 60er Jahren gewandelt. War vorrangiges Ziel damals die Stärkung der Wirtschafts- und Finanzkraft der Gemeinden, um die zur Finanzierung der Infrastruktur erforderlichen Einnahmen zu erreichen, steht angesichts des hohen und auch in Zeiten konjunktureller Belebung kaum zurückgehenden Niveaus der Arbeitslosigkeit und der damit verbundenen Dynamik der kommunalen Sozialausgaben heute die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen ganz im Vordergrund.

Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen sind allerdings begrenzt: Wirtschaftliche Strukturprobleme, die ihre Ursachen in weltwirtschaftlichen Veränderungsprozessen haben, können nicht durch lokale Maßnahmen gelöst werden. Nur in dem Maße, wie die allgemeinen Probleme durch die spezifischen örtlichen Faktoren gemildert oder verschärft werden, gibt es einen Spielraum für Veränderungen durch kommunale Wirtschaftspolitik.

Grenzen der kommunalen Wirtschaftsförderung hat auch die Innenministerkonferenz in ihrem Beschluß vom 12. März 1981 aufgezeigt (vgl. Übersicht 1). Danach sind direkte, betriebsbezogene Wirtschaftsförderungsmaßnahmen der Kommunen, die mit Zuschüssen, Bürgschaften, Kostenübernahmen, aber auch mit verbilligter Veräußerung von Grundstücken sowie Ermäßigung, Stundung und Erlaß von Kommunalabgaben beim einzelnen Betrieb selbst ansetzen, nur ausnahmsweise zulässig.

---

*Dr. Reinhard H. Cuny, 35, leitet im Hessischen Ministerium für Wirtschaft und Technik in Wiesbaden das Referat Arbeitsplatzsicherung und Koordination von Umweltfragen. Der Autor vertritt in diesem Aufsatz seine persönliche Meinung.*

Wegen der Zuständigkeit des Bundes und der Länder für die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur sind – so heißt es im Beschluß der Innenministerkonferenz – kommunale Fördermaßnahmen unzulässig, die sich mit den im Rahmen dieser Aufgabe aufgestellten Programmen nicht vereinbaren lassen. Gleiches gilt gegenüber den Förderprogrammen der Länder. Die Regionalpolitik des Bundes und der Länder darf also durch kommunale Fördermaßnahmen nicht unterlaufen werden. Dies ist aber – streng genommen – bei betriebsbezogenen Subventionsangeboten der Kommunen außerhalb der Förderregionen von Bund und Ländern zwangsläufig der Fall, denn das Subventionsgefälle zwischen strukturschwachen und -starken Regionen wird verringert, der von Bund und Ländern beabsichtigte Effekt des Nachteilsausgleichs für die Problemregionen mithin gemindert oder gar beseitigt. Auch kommunale Fördermaßnahmen innerhalb der von Bund und Ländern festgelegten Fördergebiete verrücken die von diesen gestaltete regionalpolitische Förderkulisse und verstoßen somit gegen das Gebot der Bundes- und Landestreue, dem die Kommunen entsprechend ihrer Stellung in der gesamtstaatlichen Ordnung verpflichtet sind.

Neben der raumordnungsrechtlichen Bindung der Kommunen an die Festsetzungen der Landesentwicklungs- und Regionalpläne verweist die Innenministerkonferenz auf gemeindewirtschaftsrechtliche Beschränkungen, nach denen es den Kommunen grundsätzlich untersagt ist, Sicherheiten zugunsten Dritter zu stellen sowie Darlehen oder verlorene Zuschüsse an Dritte zu gewähren und Grundstücke an Dritte unter Wert zu veräußern<sup>1</sup>. Ausnahmen sind nur zulässig,

---

<sup>1</sup> Ähnlich auch die Argumentation des Landesrechnungshofes Schleswig-Holstein bei seiner Rüge verschiedener kommunaler Fördermaßnahmen. Siehe Wirtschaftsförderung – bedenklich?, in: Kommunalpolitische Blätter, 1981, S.625.

wenn es die kommunale Aufgabenerfüllung erfordert, zu der es aber im allgemeinen nicht gehört, Privatunternehmen das unternehmerische Risiko abzunehmen oder ihnen bei Liquiditätsschwierigkeiten zu helfen.

Schließlich erinnert die Innenministerkonferenz noch an die Unzulässigkeit einer betriebsbezogenen Wirtschaftsförderung durch begünstigende abgabenrechtliche Entscheidungen, es sei denn, die engen Voraussetzungen des § 135 Abs. 2 ff. Bundesbaugesetz sind erfüllt.

Es mag an dieser Stelle dahingestellt bleiben, ob die Innenministerkonferenz die rechtlichen Grenzen für eine kommunale Wirtschaftspolitik zu eng sieht und ob nicht vielmehr die unmittelbare Bedeutung der örtlichen Wirtschaftsstruktur für Wohnen, Leben und Arbeiten der Bürger in einer Gemeinde und damit auch für die gesamte Daseinsvorsorge die Kommunen zur Anwendung eines breiteren Spektrums von Wirtschaftsförderungsmaßnahmen – einschließlich direkter Subventionen an Betriebe – berechtigt<sup>2</sup>. Wichtiger als die Frage nach dem Erlaubten erscheint die Frage, welche Art der Wirtschaftsförderung unter Berücksichtigung der gegenwärtigen ökonomischen Rahmenbedingungen zweckmäßig und sinnvoll ist. Dieser Frage soll im folgenden nachgegangen werden. Zuvor sind jedoch noch einige Bemerkungen zu den EG-rechtlichen Grenzen für Wirtschaftssubventionen und damit auch für kommunale Wirtschaftsfördermaßnahmen nötig.

#### EG-rechtliche Grenzen

Nach Artikel 92 EWG-Vertrag sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen an Unternehmen, die den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Als aus staatlichen Mitteln gewährt gelten auch Beihilfen der Gemeinden und Gemeindeverbände<sup>3</sup>. Vor der beabsichtigten Einführung muß jede Beihilferegulierung der Kommission nach Artikel 93 Abs. 3 EWG-Vertrag angezeigt werden, damit diese eine mögliche Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt feststellen kann. Die Unterrichtungspflicht gilt für alle Arten von Beihilfen, denn es ist nicht Aufgabe der Mitgliedstaaten oder ihrer Gebietskörperschaften, sondern der EG-Kommission, zu prüfen, ob eine Subvention mit

<sup>2</sup> So z. B. vertreten von F.-L. Knemeyer, B. Rost-Haigis: Kommunale Wirtschaftsförderung, in: Deutsches Verwaltungsblatt, 1981, S. 241 ff.; dazu Entgegnung von R. Altenmüller: Direkte kommunale Wirtschaftsförderung?, in: ebenda, S. 619 ff.

<sup>3</sup> Siehe H. v. d. Groeben, J. Thiesing, C.-D. Ehlermann: Handbuch des Europäischen Rechts, Baden-Baden, 213. Lieferung, Dezember 1984, Artikel 92, Rz. 23.

<sup>4</sup> Ebenda, Artikel 93, Rz. 19.

<sup>5</sup> Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vierzehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel 1985, Ziff. 203.

#### Übersicht 1

##### Empfehlungen der Innenministerkonferenz vom 12. März 1981

1. Die Kommunen haben bei der Wirtschaftsförderung ihre Stellung in der gesamtstaatlichen Ordnung und ihre – auch die Einhaltung der EG-Regelungen umfassende – Verpflichtung zu bundes- und landestreuem Verhalten zu berücksichtigen. Sie müssen die Planungen und wirtschaftspolitischen Entscheidungen des Bundes und der Länder beachten.
2. Die Kommunen sollen sich bei der Wirtschaftsförderung auf die unbedenklichen Maßnahmen der indirekten Förderung im Rahmen der allgemeinen kommunalen Aufgabenerfüllung konzentrieren.
3. Bei direkten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen ist aus rechtlichen und wirtschaftspolitischen Gründen Zurückhaltung geboten. Direkte Wirtschaftsförderung ist nur ausnahmsweise zulässig; sie darf der staatlichen Wirtschaftspolitik nicht widersprechen.
4. Fördermaßnahmen sollen nur nach Abwägung aller Vor- und Nachteile und unter Berücksichtigung sämtlicher Folgewirkungen ergriffen werden. Insbesondere soll bei direkten Fördermaßnahmen eine genaue Wirtschaftlichkeitsprüfung angestellt werden.
5. Für von Kommunen getragene Wirtschaftsförderungsgesellschaften gelten die vorstehenden Grundsätze gleichermaßen.

dem Gemeinsamen Markt vereinbar ist. Die Notifikation erfolgt über den Landes- und Bundeswirtschaftsminister. Die EG-Kommission äußert sich dann in einer Frist von zwei Monaten, falls sie Einwände gegen die Einführung der Beihilfe hat. Die Entscheidung der Kommission ist verbindlich<sup>4</sup>.

Für die Entscheidung der EG-Kommission ist vor allem die Intensität der beabsichtigten Subvention von Bedeutung. Im allgemeinen erhebt die Kommission keine Einwände bei sogenannten Beihilfen von geringerer Bedeutung<sup>5</sup>. Als Beihilfen von geringerer Bedeutung sieht die Kommission solche Subventionen an, die kleinere Unternehmen mit nicht mehr als 100 Arbeitskräften und mit einem Jahresumsatz von höchstens 10 Mill. ECU begünstigen und die eine bestimmte Subventionsintensität bzw. einen bestimmten Subventionsbetrag nicht überschreiten. Im Falle von Investitionsbeihilfen darf die Intensität der Subvention (vor Steuern) nicht

größer als 7,5% des Investitionsbetrages sein<sup>6</sup>. Wird die Beihilfe zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze gewährt, darf sie (vor Steuern) den Betrag von 2000 ECU je geschaffenen Arbeitsplatz nicht übersteigen. Für Beihilfen, die weder auf eine spezifische Investition noch auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze abzielen, darf der Subventionsbetrag für das begünstigte Unternehmen (vor Steuern) nicht mehr als 200 000 ECU betragen. Da die Grenzen auch in der Kumulation verschiedener Subventionen nicht überschritten werden dürfen, ist es wichtig, daß Subventionsprogramme, die von der EG-Kommission als Beihilfen von geringerer Bedeutung anerkannt und genehmigt werden sollen, entsprechende Kumulationsbeschränkungen bzw. Kumulationsverbote enthalten (vgl. Übersicht 2).

Erstmals auf eine regionale Beihilferegulation angewandt wurden die neuen Verfahrensregeln der EG für Beihilfen geringerer Bedeutung beim Frankfurter Inno-

vationsförderprogramm, zu dem die EG-Kommission im Dezember 1985 ihre Zustimmung erteilte, nachdem die Stadt Frankfurt dem Programm die oben genannten Begrenzungen bezüglich Unternehmensgröße und Subventionsintensität zugrunde gelegt hatte<sup>7</sup>. Dagegen werden regionale Subventionsprogramme oder Einzelsubventionen, die nicht die Kriterien der Beihilfen geringerer Bedeutung erfüllen, immer wieder von der EG-Kommission beanstandet und untersagt, sofern sie nicht auf benachteiligte strukturschwache Gebiete mit hoher Arbeitslosigkeit und niedrigerem Einkommensniveau beschränkt sind<sup>8</sup> oder nur eine schwache Subventionsintensität aufweisen.

So viel zu dem Spielraum, den das bindende EG-Recht für direkte kommunale Subventionen an Unternehmen läßt. Ob eine sinnvolle kommunale Wirtschaftspolitik darauf angewiesen ist, diesen Spielraum voll auszuschöpfen, muß aber bezweifelt werden.

<sup>6</sup> Bei Zuschüssen errechnet sich die Beihilfeintensität aus dem Verhältnis des Zuschusses zum geförderten Investitionsbetrag. Im Falle von zinsgünstigen Krediten muß der verlangte Zinssatz mit einem Bezugszinssatz (Zinssatz für Mittelstandskredite der Kreditanstalt für Wiederaufbau) verglichen werden; die jährlichen Zinsersparnisse werden dann mit dem Bezugszinssatz auf den Investitionszeitpunkt abgezinst und die Summe der abgezinsten Beträge wird zur Investitionssumme ins Verhältnis gesetzt.

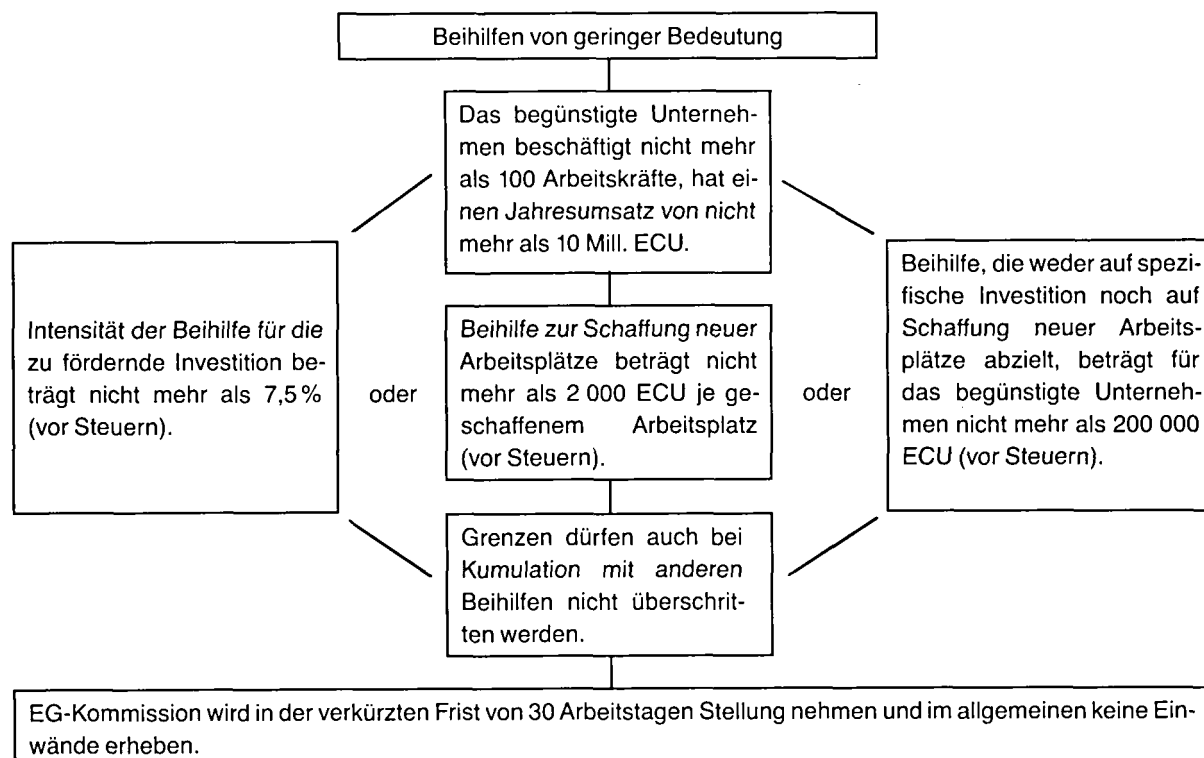
<sup>7</sup> Siehe Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Fünfzehnter Bericht über die Wettbewerbspolitik, Brüssel 1986, Ziff. 235.

<sup>8</sup> Ebenda, S. 194 f.

### Veränderte Rahmenbedingungen

Die Rahmenbedingungen, unter denen sich heute kommunale Wirtschaftspolitik abspielen kann, haben sich nämlich gegenüber den 60er und dem Anfang der 70er Jahre grundlegend verändert. Konnte damals kommunale Wirtschaftsförderung noch im wesentlichen daraus bestehen, aus dem großen Potential von Betriebs-

Übersicht 2



ansiedlungen in der Bundesrepublik Deutschland zu schöpfen, so lassen sich neue Arbeitsplätze durch Neuansiedlung von Betrieben heute kaum noch schaffen. Die Zahl der Betriebsansiedlungen und Betriebsverlagerungen ist seit Anfang der 70er Jahre ständig zurückgegangen<sup>9</sup>. Nach einer im Auftrag des Bundesministers für Arbeit und Sozialordnung durchgeführten Untersuchung<sup>10</sup> ist die Zahl der neuerrichteten und verlagerten Industriebetriebe von 1969 bis 1981 auf etwa ein Fünftel gesunken. Überdurchschnittlich zurückgegangen ist dabei die Ansiedlung sogenannter verlängerter Werkbänke, also von Zweigbetrieben<sup>11</sup>. Sie spielt heute kaum noch eine Rolle, denn der Produktionsfaktor Arbeit stellt keinen generellen Engpaß mehr dar<sup>12</sup>.

Auch Betriebsverlagerungen finden heute interregional so gut wie überhaupt nicht mehr statt; um den vorhandenen Facharbeiterstamm nicht zu verlieren und die vorhandenen Zuliefer- und Absatzbeziehungen zu erhalten, erfolgen die Betriebsverlagerungen fast nur noch intraregional mit einer Verlagerungsdistanz von weniger als 20 km<sup>13</sup>. Höchstens für Gemeinden an der Peripherie der Kernstädte in Ballungsgebieten hat deshalb eine Betonung der Ansiedlungspolitik noch Sinn, weil diese am ehesten Gewinne aus dem intraregionalen Verlagerungsgeschehen ziehen können<sup>14</sup>. Im allgemeinen aber gilt die Feststellung, daß kommunale Wirtschaftspolitik heute nicht mehr primär auf die Ansiedlung neuer Betriebe setzen kann.

In den Vordergrund der kommunalen Wirtschaftspolitik muß deshalb die Pflege des vorhandenen Gewerbebestandes – einschließlich der örtlichen Existenzgründer – rücken<sup>15</sup>. Damit ist keineswegs das vorrangige Ziel – Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen – aufgege-

ben. Es zeigt sich nämlich immer wieder, daß ortsansässige Betriebe expandieren, wenn sie nur von Entwicklungshemmnissen befreit werden<sup>16</sup>. Bestandspflege heißt, das Entstehen unnötiger Entwicklungshemmnisse zu vermeiden bzw. den Unternehmen aktiv zu helfen, unvermeidliche Restriktionen zu bewältigen.

Infolge der Verdrängung der Ansiedlungspolitik durch die Bestandspflege als zentrales Anliegen der kommunalen Wirtschaftspolitik muß auch die Prioritätenfolge der einzusetzenden Instrumente neu geordnet werden.

### Beratung der Betriebe

An erster Stelle der bestandspflegerischen Instrumente sollte die Beratung der ortsansässigen Betriebe stehen. Da auf eine umfassende Entbürokratisierung und Deregulierung angesichts immer komplexer werdender Strukturen des Lebens und Wirtschaftens wohl kaum gehofft werden kann, brauchen die Unternehmen Hilfe, um sich im „Dschungel der Behördenzuständigkeiten“<sup>17</sup> zurechtzufinden.

Vor allem müssen die Kommunen sich in allen Genehmigungsverfahren als Partner der Unternehmen bei der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben verstehen und nicht als deren Widerpart. Zum guten Klima gehört aber ebenso die Bereinigung der vielen kleineren Probleme, die den Unternehmen im Umgang mit Behörden zu schaffen machen<sup>18</sup>. Möglichst sollten die Kommunen den Betrieben eine zentrale Anlaufstelle bieten, die umfassend berät und koordinierend tätig wird. Bei dieser Stelle müssen die Unternehmen jederzeit lückenlos Auskunft über alle sie betreffenden Planungsdaten und Vorschriften erhalten können, sie muß Kontakte hersteilen zu den zuständigen Behörden und auch Bescheid geben können über alle in Frage kommenden Förderprogramme von Bund und Ländern. Nach innen hat eine solche Beratungsstelle eine koordinierende Funktion gegenüber den Behörden, die durch ihre Entscheidungen die Unternehmen in ihrer Entwicklung beeinflussen können.

Die Beratung der ortsansässigen Wirtschaft beginnt freilich nicht erst dann, wenn Unternehmen die Beratung suchen. Vielmehr müssen sich die Kommunen durch ständigen Kontakt mit den Unternehmen eine Informationsbasis verschaffen, die es ihnen erlaubt, von sich aus rechtzeitig helfend einzugreifen, wenn sich Nutzungskonflikte – etwa in Gemengelage – oder Probleme bei der Anpassung an sich ändernde Normen – z. B. im Bereich des Umweltrechts – abzeichnen.

Wichtig ist auch die Beschleunigung der behördlichen Entscheidungsfindung in Genehmigungsverfahren, denn eine Baugenehmigung in drei statt in neun Mona-

<sup>9</sup> Vgl. H. Heuer: Instrumente kommunaler Gewerbepolitik, Stuttgart u. a. 1985, S. 24 f.

<sup>10</sup> Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland und Berlin (West), hrsg. vom Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, Berichte 1968/69, 1976/77, 1980/81.

<sup>11</sup> Vgl. F.-J. Bade: Industrieansiedlung in der Bundesrepublik Deutschland, Umfang und regionalpolitische Bedeutung, in: DIW-Wochenbericht 1984, S. 92 ff.

<sup>12</sup> Vgl. K. Zahn: Kommunale Wirtschaftsförderung, hrsg. von der Hessischen Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft, Wiesbaden 1986.

<sup>13</sup> Vgl. H. Heuer, a.a.O., S. 26 ff.

<sup>14</sup> Vgl. H. Heuer, a.a.O., S. 29.

<sup>15</sup> Vgl. H. Heuer, a.a.O., S. 28; U. Steger: Zukunft statt Wende, Bonn 1986, S. 82; C. Grätz: Kommunale Wirtschaftsförderung – kritische Bestandsaufnahme ihrer Funktionen und Organisation, Bochum 1983, S. 59 ff.; H. Nassmacher, K.-H. Nassmacher: Kommunale Gewerbepolitik in Mittelstädten, in: Archiv für Kommunalwissenschaften, 22. Jg. (1983), Bd. 1, S. 28.

<sup>16</sup> Vgl. U. Steger, a.a.O.

<sup>17</sup> Vgl. K. Gerhardt: Landkreise und kommunale Wirtschaftsförderung, in: der Landkreis, 1986, S. 25.

<sup>18</sup> Vgl. ebenda.

ten ist für die meisten Betriebe wichtiger als eine Subvention<sup>19</sup>.

Zur Bestandspflege gehört es ferner, bereits auf der Stufe der Planung – d. h. im Rahmen der Mitwirkung bei der regionalen Raumordnungsplanung, bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und bei der Aufstellung von Bebauungsplänen – die Entfaltungsmöglichkeiten für die örtliche Wirtschaft zu sichern. Dabei genügt es nicht, Flächen in quantitativ ausreichendem Umfang bereitzustellen. Gegenstand der Planung muß es auch sein, die unterschiedlichen Arten der gewerblichen und industriellen Flächennutzung sowie die damit verbundenen unterschiedlichen Nachbarschaftsprobleme, den unterschiedlichen Erschließungsbedarf und die unterschiedlichen Lageerfordernisse im Stadt- und Kreisgebiet zu berücksichtigen. Auf diese Weise kann der Hauptursache für Betriebsabwanderungen – nämlich dem Fehlen von quantitativ und qualitativ ausreichenden Flächen – begegnet werden<sup>20</sup>.

Die Notwendigkeit, für die Entwicklung der örtlichen Wirtschaft quantitativ und qualitativ ausreichende Flächen bereitzustellen, bedeutet nicht zwangsweise eine ständige Neuausweisung von Flächen. Im Interesse eines sparsamen Bodenverbrauchs und einer umweltfreundlichen Flächennutzung muß die Wiederverwendung frei gewordener Gewerbeflächen Vorrang vor der Inanspruchnahme neuer, bisher nicht besiedelter Flächen im Außenbereich haben. Durch konsequente Reaktivierung brachliegender Gewerbeflächen („Gewerbeflächen-Recycling“) kann der Flächenbedarf von bis zu fünf Jahren abgedeckt werden<sup>21</sup>. Als Grundlage für ein Flächen-Recycling muß die Kommune einen guten Überblick über vorhandene Nutzungen und Nicht-Nutzungen haben. Der bereits oben empfohlene ständige Kontakt mit den örtlichen Unternehmen liefert solche Informationen gewissermaßen als ein Nebenprodukt. Erforderlich ist aber auch eine systematische Erfassung und Bewertung von Brachflächen<sup>22</sup>.

Zur Sicherung ausreichender Entfaltungsmöglichkeiten für die örtliche Wirtschaft ist eine gemeindliche Bodenvorratspolitik sinnvoll. Sie erlaubt es, den örtlichen Unternehmen Erweiterungs- oder Verlagerungsflächen

am Ort selbst anzubieten, wenn diese benötigt werden<sup>23</sup>, und auf diese Weise bei auftretender Geländeanfrage eventuelle Angebotslücken auf dem privaten Grundstücksmarkt zu schließen, also Engpässe zu vermeiden.

Im Grenzbereich der Legalität<sup>24</sup> bewegt sich allerdings die weit verbreitete Praxis der Grundstücksvergabe aus dem kommunalen Bodenvorrat zu subventionierten Preisen. Zum Teil wird sie mit dem Stichwort „Mischkalkulation“ getarnt, zum Teil wird sie auch offen zugegeben, wobei größere Städte offenbar seltener als kleinere Gemeinden bereit sind, beim Grundstücksverkauf unter dem Verkehrswert zu bleiben<sup>25</sup>. Abgesehen davon, daß mit diesem Instrument nur ein sinnloser Subventionswettbewerb betrieben wird, den die Länder tunlichst durch geeignete Präzisierungen der Regelungen unterbinden sollten, müssen die Kommunen selbst den Mitnahmeeffekt einer solchen Subvention erkennen. Bei Investitionskosten von mehreren hunderttausend Mark, die heute mit der Einrichtung eines (hochwertigen und dadurch dauerhaften) Arbeitsplatzes verbunden sind, spielt der Grundstückspreis nicht die Hauptrolle, so daß er für Investitionsentscheidungen der Unternehmen kaum ausschlaggebend sein kann.

#### Förderung der Qualifizierung

Der anhaltend hohe Grad der Arbeitslosigkeit und die Tatsache, daß das Arbeitskräfteangebot auch in Ballungsgebieten heute kein genereller Engpaßfaktor mehr ist, dürfen nicht dazu verleiten, den Arbeitskräfteaspekt der örtlichen Wirtschaft zu vernachlässigen. Durch die mit dem technischen Fortschritt verbundenen steigenden Anforderungen an die Qualifikation der Arbeitskräfte wird schon heute in manchem Betrieb – vor allem in denen mit zukunftsweisender Ausrichtung – die wirtschaftliche Entwicklung nicht durch die Knappheit von Investivkapital gebremst, sondern durch Probleme bei der Besetzung von Arbeitsplätzen mit ausreichend qualifizierten Arbeitskräften<sup>26</sup>.

Hinzu kommen aufgrund der demographischen Entwicklung gegen Ende der neunziger Jahre auch Arbeitskräfteengpässe in quantitativer Hinsicht<sup>27</sup>. Diese Aussicht ist nicht spekulativ, da die bis zur Jahrtausendwende neu in das Erwerbsleben eintretenden Altersjahrgänge bereits geboren sind und ihre zahlenmäßige

<sup>19</sup> Vgl. U. Steger, a.a.O.

<sup>20</sup> Vgl. H. Heuer, a.a.O., S. 28.

<sup>21</sup> Vgl. H. Dietrich: Brachflächen als Entwicklungsressourcen, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1986, S. 141 ff.

<sup>22</sup> Die HLT-Gesellschaft für Forschung Planung Entwicklung in Wiesbaden und das Institut Wohnen und Umwelt (IWU) in Darmstadt arbeiten zur Zeit an einem gemeinsamen Projekt zum Brachflächen-Recycling, das 1987 mit Handlungsempfehlungen für die Kommunen abgeschlossen werden soll. Siehe ferner Städtebaulicher Bericht über Umwelt und Gewerbe in der Städtebaupolitik, hrsg. vom Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau in der Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“, Bonn-Bad-Godesberg 1986.

<sup>23</sup> Vgl. L. Grätz, a.a.O., S. 23.

<sup>24</sup> Vgl. H. Heuer, a.a.O., S. 67.

<sup>25</sup> Vgl. ebenda.

<sup>26</sup> Siehe z. B. Pressemitteilung des Landesarbeitsamtes Hessen vom 2. Oktober 1986.

<sup>27</sup> Vgl. W. Klauder, P. Schnur, M. Thon: Arbeitsmarktperspektiven der 80er und 90er Jahre, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, 1985, S. 41 ff.

Stärke somit schon feststeht. Die absehbaren quantitativen Engpässe werden sich nur durch höhere Qualifikation und dadurch höhere Produktivität der verfügbaren Arbeitskräfte ausgleichen lassen.

Für die kommunale Wirtschaftspolitik heißt dies, auch detaillierte Strukturdaten des örtlichen Arbeitsmarktes und demographische Entwicklungsaussichten aufmerksam zu analysieren. Auf der Grundlage dieser Analyse muß der Bedarf an Bildungsangeboten – vor allem unter den Aspekten der beruflichen Anpassungsqualifikation, der beruflichen Fort- und Weiterbildung – neu ermittelt werden. Im Gespräch mit Arbeitsamt und potentiellen Trägern (einschließlich der Wirtschaft selbst) müssen die benötigten Qualifizierungsangebote angeregt werden. Als Förderbeitrag der Kommunen können z. B. freie Unterrichtsräume in Schulen angeboten werden.

### **Technologie-Orientierung**

Da den Kommunen mit kurzfristigen Erfolgen ihrer Wirtschaftsförderung nicht gedient ist, müssen ihre Maßnahmen auf dauerhafte, stabile Arbeitsplätze hinzielen. Als Instrument zur Schaffung hochwertiger, krisenfester Arbeitsplätze werden seit einigen Jahren sogenannte Gründer- und Technologiezentren gesehen. Hier wird Existenzgründern Starthilfe durch preisgünstige Räume und verschiedene zentrale Dienstleistungen unter einem Dach geboten. Von der räumlichen Bündelung erwartet man sich eine wechselseitige innovative Befruchtung der beteiligten Jungunternehmen. Es wäre jedoch verfehlt, zu glauben, der Erfolg derartiger Zentren sei programmiert. Angesichts der großen Zahl inzwischen entstandener oder vorbereiteter Zentren ist eher davor zu warnen, allzu euphorisch auf dieses Instrument zu setzen. Wenn Gründer- und Technologiezentren geplant werden, bedarf es eines klaren, an den spezifischen örtlichen Ressourcen (Hochschulen, Forschungseinrichtungen) orientierten Konzepts und eines erfahrenen Promotors für die Umsetzung<sup>28</sup>. Am ehesten ist ein Erfolg in großen Städten zu erwarten, während man ländliche Technologiezentren mit einem großen Fragezeichen versehen muß<sup>29</sup>.

Für eine Technologieorientierung der kommunalen Wirtschaftsförderung stellen aber Technologiezentren nicht den einzigen Weg dar. Unter dem Gesichtspunkt der Bestandspflege sind vielfältige Aktivitäten der Kommunen denkbar, den Technologie-Transfer zugunsten der örtlichen Wirtschaft zu fördern. So können z. B. ge-

meinsam mit den Kammern, den Fachhochschulen der Region und geeigneten ortsansässigen Unternehmen bestehende Technologie-Beratungsangebote durch Informationsveranstaltungen, Seminare, Ausstellungen etc. gezielt an kleine und mittlere Unternehmen herangetragen werden. Wichtig ist es auch, die Unternehmen am Ort oder im Kreis über die Möglichkeiten der gegenseitigen Hilfe bei der innovativen Lösung technischer Fragestellungen zu informieren und zur Kooperation zusammenzubringen. Auch hier ist wieder der gute Kontakt der kommunalen Wirtschaftsförderungsstelle zu den Unternehmen von größter Bedeutung.

Besonderes Augenmerk sollten die Kommunen auch auf die Entwicklung der Kommunikationstechniken legen. Die Verbesserung der technischen Kommunikationsmöglichkeiten fördert die Arbeitsteilung in der Wirtschaft und schafft neue Arbeitsfelder im Dienstleistungsbereich. Zur kommunalen Wirtschaftsförderung gehört es, vor allem kleineren Unternehmen Orientierungshilfen bezüglich bereits verfügbarer Kommunikationstechniken<sup>30</sup> zu bieten, Gemeinschaftsnutzungen anzuregen und in die Ausbauplanungen der Post die örtlichen Vorstellungen und Interessen frühzeitig einzubringen. Im Zusammenhang mit den modernen Informations- und Kommunikationstechniken ist es auch wichtig, den örtlichen Besatz mit entsprechenden wirtschaftsnahen Dienstleistungsunternehmen im Auge zu behalten und gegebenenfalls Defiziten durch eine umfassende Existenzgründerberatung gegenzusteuern.

Zusammenfassend ist festzuhalten: Die kommunale Wirtschaftspolitik sollte angesichts des stark verringerten Neuansiedlungspotentials in der Bundesrepublik Deutschland die Pflege des vorhandenen Unternehmensbestandes in den Vordergrund ihrer Aktivitäten rücken. Im Hinblick auf das primäre Ziel, die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen, gibt es eine Vielzahl von indirekten Fördermaßnahmen, mit denen die örtliche Wirtschaftsentwicklung positiv beeinflusst werden kann. Das Instrumentarium reicht von der Beratung der Betriebe und der Beschleunigung von Genehmigungsverfahren über die planerische Vorsorge vor Entwicklungshemmnissen und die Sicherung eines qualifizierten Arbeitskräfteangebots bis zu Impulsen im Bereich des Technologietransfers und der Nutzung moderner Kommunikationstechniken.

Ohnehin zweifelhafte direkte kommunale Subventionen an Betriebe, einschließlich der Grundstücksvergabe unter Wert, sollten – wenn überhaupt – nur als nachrangige Instrumente in Erwägung gezogen werden. Dabei ist der enge rechtliche, insbesondere der EG-rechtliche Rahmen für direkte kommunale Subventionen zu beachten.

<sup>28</sup> Vgl. H. H e u e r: Gründer- und Technologiezentren – eine Fata Morgana der kommunalen Wirtschaftsförderung?, in: der Städtetag, 1985, S. 638.

<sup>29</sup> Vgl. ebenda, S. 641.

<sup>30</sup> Siehe Leitfadens Telekommunikation, Band 1, hrsg. von der Oberpostdirektion Frankfurt am Main, 1986.