

Ortmeyer, August

**Article — Digitized Version**

## Regionale Wirtschaftspolitik kontrovers: Das Thema Ruhrgebiet

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Ortmeyer, August (1989) : Regionale Wirtschaftspolitik kontrovers: Das Thema Ruhrgebiet, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 69, Iss. 3, pp. 154-158

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136499>

**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.*

August Ortmeier

## Regionale Wirtschaftspolitik kontrovers: das Thema Ruhrgebiet

*In seinem jüngsten Jahresgutachten befaßt sich der Sachverständigenrat in einem Sonderkapitel ausführlich mit der Problemregion Ruhrgebiet<sup>1</sup>. Hierzu Anmerkungen von Dr. August Ortmeier vom Deutschen Industrie- und Handelstag.*

Zum Ruhrgebiet haben viele schon viel gesagt. Kaum jemand erwartet daher von jeder weiteren Äußerung einen nennenswerten Grenzgewinn an Erkenntnis. Aber es kommt häufig auch darauf an, wer (wann) etwas sagt. Somit ist es schon etwas Besonderes, wenn der Sachverständigenrat in seinem jüngsten Jahresgutachten dem Thema „Ruhrgebiet“ ein ausführliches Kapitel widmet. Daß der Rat regionalpolitische Fragen behandelt, ist nicht neu. Bislang geschah dies jedoch mehr in grundsätzlicher Form. Neu ist, daß er eine bestimmte Region als exemplarischen Fall für Anpassungsprobleme altindustrieller Gebiete herausgreift. Sinn der akademischen Übung: Erneut soll vorgeführt werden, daß eine sektorkonservierende Strukturpolitik früher oder später zum Scheitern verurteilt ist. Und anhand konkret benannter Anpassungshemmnisse sollen Ansatzpunkte für eine Revitalisierungsstrategie aufgezeigt werden. Dabei wird kein Zweifel daran gelassen, daß das Ruhrgebietsproblem aus der Sicht des Rates teilweise hausgemacht ist.

Zu wünschen wäre, daß die Ausführungen des Rates bei den jeweiligen Adressaten nicht nur Nachdenklichkeit auslösen, sondern auch den moralischen Druck erzeugen, ohne den zähe sozio-ökonomische Verkrustungen nicht aufgebrochen werden können. Man wird sehen, ob und wie man reagiert. Große Hoffnung auf kurzfristige Besserung sollte man bei einem Problem, das dem berühmten Bohren dicker Bretter ähnelt, nicht hegen. Die Argumente sind nämlich seit langem bekannt.

Wichtig sind die Ermunterungen des Rates immerhin für diejenigen Kräfte im Ruhrgebiet, denen er Ansätze

zu einer wohlthuenden Belebung bescheinigt. Verdienstvoll ist auch die Aufbereitung des aktuellen Diskussionsstandes zusammen mit einer Chronologie der Ruhrgebietsentwicklung. Trotz aller Verdienste muß aber auch festgestellt werden: seine Empfehlungen reizen zum Widerspruch, ferner sind die Bemerkungen zur Regionalpolitik zumindest korrekturbedürftig. Hierzu und zur Ursachendiagnose einige relativierende Anmerkungen.

Bei der Ursachenanalyse unterscheidet der Rat drei Komplexe: eine bereits seit Jahrzehnten betriebene sektorkonservierende Strukturpolitik zugunsten des Montansektors, den Montan Sektor selbst, der auf andere Sektoren quasi wie ein negativer Katalysator gewirkt hat, sowie landesspezifische Hemmnisse.

### Vorrangig eine Lohnfrage?

Der staatlichen Strukturpolitik wird vorgeworfen, sie habe die Begünstigten durch falsche Signale in trügerischer Sicherheit gewogen. Je länger der überfällige Strukturwandel aufgestaut worden sei, um so weniger habe man sie dann ins Bodenlose fallen lassen können. Als Folge stiegen zwangsläufig die finanziellen Ressourcen, die für diese Strukturpolitik eingesetzt und von anderen, produktiven Verwendungen abgezogen werden mußten, mit einer nicht mehr zu bremsenden (wahl-)politisch bedingten Eigendynamik an. Dadurch seien die Haushaltsprobleme in Nordrhein-Westfalen immer schwieriger geworden. Die Tarifpartner habe man praktisch zu Lohnabschlüssen ermuntert, die auf die schwierige sektorale Situation keine Rücksicht genommen hätten. Statt maßvolle, d. h. unterdurchschnittliche Lohnzuwächse zu akzeptieren, habe man in Nordrhein-Westfalen weiterhin Spitzenlöhne realisiert.

---

*Dr. August Ortmeier, 37, ist Referent für Strukturpolitik, insbesondere Regionale Wirtschaftspolitik, Raumordnung und Landesplanung sowie Stadtentwicklung beim Deutschen Industrie- und Handelstag in Bonn. Er gibt hier seine persönliche Meinung wieder.*

<sup>1</sup> Jahresgutachten 1988/89 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, BT-Drucksache 11.3478 vom 24. 11. 1988, S. 183-210 (Tz. 378 – Tz. 438). Vgl. dazu auch Martin Junkerheinrich: Ökonomische Erneuerung alter Industrieregionen: das Beispiel Ruhrgebiet, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 69. Jg. (1989), H. 1, S. 28 ff.

In der Lohnpolitik sieht der Rat dann auch ein wesentliches Hemmnis für den Übergang der Beschäftigten in andere Sektoren. Ein Rückgang des Lohnniveaus durch gemäßigte Lohnsteigerungen hätte die Arbeitnehmer zu einem allmählichen Übergang in rentable Verwendungsbereiche mit höheren Reallöhnen ermuntert. Auf diese Weise hätte man die Chance zu einem sozialverträglichen und zeitlich gestreckten Beschäftigungsabbau nutzen können.

Gegen diese Argumentation kann man natürlich nichts einwenden. Sie steht so in den Lehrbüchern, wo man aus didaktischen Gründen unterstellt, daß der Faktor Arbeit homogen ist, Standortpräferenzen nicht bestehen und der intersektorale Transfer dann über den Lohn steuerbar ist. Unter diesen Annahmen kann man in der Tat am Regiepult der Volkswirtschaftstheorie den Strukturwandel problemlos abwickeln. Für die Praxis fehlt aber bislang die Gebrauchsanweisung. Mehrere Fragen stellen sich: Wann weiß man, daß eine Branche auf den absteigenden Ast gerät und dann nur noch niedrigere Lohnzuwächse opportun sind? Welches Referenzlohnniveau ist dann Orientierungsgröße? Das der übrigen Sektoren einer Region? Was aber, wenn diese schon vollbeschäftigt sind und der Lohnsatz dann keine entscheidende Rolle mehr spielt?

Auf der Ebene der Unternehmen funktioniert der Reallokationsprozeß, weil Gewinne im Gegensatz zu Löhnen nicht kontraktbestimmt sind und ein Unternehmer, will er überleben, zwangsläufig auf Alternativen umsteigen oder eben aufgeben muß. Anders dagegen bei unbefristeten Lohnverträgen, potenter gewerkschaftlicher Interessenvertretung und massiver staatlicher Sektorhaltungspolitik. Voraussetzung für den lehrbuchhaften Wechsel wäre zumindest, daß zeitgleich ausreichend Ersatzarbeitsplätze bereitstehen, die bisherigen Qualifikationen verwertbar und annähernd die gleichen Einkommen zu erzielen sind. Die Frage ist, ob derart günstige Übertrittsvoraussetzungen selbst in der Zeit existierten, in der nach Ansicht des Rates eine weitaus bessere gesamtwirtschaftliche Arbeitsmarktlage bestand. Gemeint sind wohl die 60er Jahre. Aber auch dann dürfte der implizite Schluß von der gesamtwirtschaftlichen auf die regionale Arbeitsmarktlage zunächst nur eine Spekulation sein.

### **Dominanz des Montansektors**

Fehlen diese Voraussetzungen, so neigt natürlich jeder dazu, so lange wie möglich auf der für ihn vermeintlich sicheren Seite zu bleiben. Und dafür, daß sich zeitgleich kein ausreichendes Arbeitsplatzangebot ein-

stellte, nennt der Rat selber einige Ursachen, die wiederum indirekt zum Montansektor zurückführen: ein schlechtes Image der Region, eine geringere Umweltqualität (was inzwischen so nicht mehr stimmen dürfte, wenn man das Ruhrgebiet mit anderen Ballungsräumen der Bundesrepublik vergleicht), ein überproportionaler Flächenbedarf, Altlasten, eine allzu montanorientierte Infrastrukturausstattung sowie ein vom Montansektor geprägtes Denken der dort lebenden Menschen.

In der Tat mag der Status eines volkswirtschaftlichen Schlüsselsektors einer gewissen Trägheit Vorschub geleistet haben: Solange Kohle und Stahl ein unverzichtbarer nationaler Inputfaktor waren, war deren Absatz kein Marketingproblem, sondern ein reines Verteilungsproblem. Dies erklärt die vom Rat erwähnte Dominanz der Techniker über die Kaufleute. Für die Arbeitskräfte des Montansektors war der Beschäftigungswechsel und damit das Denken in Alternativen daher nie ein Thema; man fühlte sich ähnlich sicher wie ein Beamter im Rathaus. Da die Werkwohnungen direkt neben den Werksanlagen errichtet wurden, war auch die Mobilität nie ein Thema, sondern wurde nur als Zumutung empfunden. Angesichts solch komfortabler Beschäftigungsbedingungen und eines überdurchschnittlichen Lohnes, der für die hohe physische (Arbeits-)Belastung entschädigt, ist auch nicht überraschend, daß oft die gesamte Familie in ein und demselben Betrieb arbeitete.

Eine gewisse Trägheit gab es auch bei den Kommunen. Warum sollte man sich noch um andere Branchen kümmern, wenn die Steuereinnahmen aus dem Montansektor kräftig sprudelten und alle zufrieden waren? Das war natürlich allzu kurzfristig gedacht. Die Erfahrungen, die die Kommunen jetzt machen, sind deshalb um so schmerzlicher. Im Prinzip trifft die Kommunen hier das marktwirtschaftliche Haftungsprinzip: derjenige, der nicht in Alternativen denkt und rechtzeitig umzustellen versucht, haftet später für diesen Fehler.

### **Unternehmerlücke des Ruhrgebietes**

Aber es gibt noch einen weiteren Punkt, und den hat der Rat nicht erwähnt: Der Montansektor war produktbedingt und wegen der großindustriellen Produktionsweise nie ein Saatbeet für künftige Unternehmer. Der Übergang in die Selbständigkeit wird gefördert, wenn man als (noch abhängig) Beschäftigter den Unternehmer unmittelbar bei der Bewältigung der Marktrisiken sowie bei den Kontakten mit Lieferanten und Kunden beobachten kann. Wichtig ist weiter, daß man sich auf einen Teil eines Produktes oder des Produktionsprozesses spezialisieren kann und der dafür erforderliche Kapitalbedarf einen Existenzgründer nicht überfordert.

Diese beiden Voraussetzungen fehlen im Montansektor. Insofern darf die (quantitative) Unternehmerlücke des Ruhrgebietes im Vergleich zu mittelständisch geprägten Industrieregionen nicht verwundern. Unter diesem Aspekt sind die auch vom Rat gelobten Aktivitäten von Dortmund (Technologiezentrum und -park) und Duisburg (Fraunhofer-Institut), mit denen das Unternehmerpotential aufgebaut werden soll, eine ursachenadäquate Maßnahme.

### Landesspezifische Entwicklungshemmnisse

Der Rat betont, daß die Anpassungsprobleme des Ruhrgebietes keineswegs allein dem Montansektor angelastet werden können. Daneben existierten landesspezifische Entwicklungshemmnisse, die vor allem institutioneller Art sind. Moniert werden eine zu hohe Regulungsdichte, hohe Hürden und lange Entscheidungswege, eine zu lange Dauer bei Genehmigungsverfahren sowie eine einseitige Akzentuierung ökologischer Belange, des Denkmalschutzes und der Sozialverträglichkeit. Kritisiert wird ferner die Verkehrspolitik, die die Stauprobleme auf den Straßen ignoriert und sich nicht um die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Düsseldorfer Flughafens kümmert.

Aus der Sicht der Wirtschaft kann dem nur zugestimmt werden. Aber fairerweise sollte man auch einräumen, daß es keine Untersuchung gibt, die die These bestätigt, wonach Nordrhein-Westfalen bei den institutionellen Hemmnissen überall „Spitze“ ist. Die Ausführungen des Rates erwecken diesen Eindruck, möglicherweise weil man sich nur in Nordrhein-Westfalen umgehört hat.

Eine Untersuchung des DIHT über die Dauer von Genehmigungsverfahren läßt zumindest keine signifikanten Unterschiede nach Bundesländern erkennen. Die bisherigen Ergebnisse einer gerade ausgewerteten Umfrage zur Gewerbeflächensituation sprechen auch eher für die These, daß bau- und planungsrechtliche Regulierungen stark von der Verdichtung abhängig sind. Und nur über den Schluß, daß Teile Nordrhein-Westfalens eine hohe Verdichtung aufweisen, mag man eine regional überproportionale Auflagedichte erkennen. Ein Blick auf die planungsrechtlich verfügbaren Einschränkungen bei Gewerbegebieten etwa in Stuttgart und München zeigt, daß man anderswo mindestens genauso restriktiv ist. Dennoch gilt zweifellos für den Wirtschaftsstandort Bundesrepublik insgesamt, daß die Regulungsdichte abgebaut werden muß. Das heißt nicht, daß man ökologische Belange wieder niedriger bewertet. Die Umwelttechnik bietet zunehmend Lösungen, um beispielsweise auch in den für das Ruhrgebiet typi-

schen Gemengelagen befriedigende Kompromisse zu finden.

Der Rat hat sich intensiv auch mit der regionalen Strukturpolitik auseinandergesetzt, der man vielleicht zu Recht einige Ungereimtheiten vorwerfen mag. Was der Rat jedoch hierzu zu sagen hat, dürfte eher Stirnrunden auslösen. So äußert er Skepsis gegenüber einer zentralistisch betriebenen Regionalpolitik, beklagt, daß Länder, die abweichend von der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GA) eigene Förderaktivitäten entwickeln wollen, deutlich unter den Förderkonditionen der Gemeinschaftsaufgabe bleiben müßten. Gleichzeitig beklagt er jedoch eine ruinöse Konkurrenz unter den Kommunen und den Bundesländern und fordert, daß der räumliche Allokationsprozeß möglichst wenig durch Subventionen verzerrt werden solle. Kritisiert wird, daß der Bund-Länder-Ausschuß der Gemeinschaftsaufgabe alles bestimme, die Kommunen bei der Festsetzung der Fördergebiete und Förderkonditionen kein Mitspracherecht hätten. Ihnen fehlten auch genügend finanzielle Mittel, um aus eigener Kraft mit den Fördersätzen der Gemeinschaftsaufgabe konkurrieren zu können. Die Gemeinschaftsaufgabe sei lange Zeit auf die Probleme ländlicher Räume ausgerichtet gewesen, worüber man die Problematik der altindustriellen Regionen vergessen habe. Sie habe zudem überwiegend dem Ausgleichsziel und weniger dem Wachstumsziel gedient.

### Mißverstandene Regionalpolitik

Was ist von dieser geballten Ladung scheinbar plausibler Einwände zu halten? Regionalpolitik soll die wirtschaftsschwächsten Regionen bzw. die mit den gravierendsten Arbeitsmarktproblemen unterstützen – und nur diese! Darüber, ob die Auswahl tatsächlich zielgerichtet erfolgt, läßt sich in der Tat streiten. Auf der anderen Seite kann kein Zweifel daran bestehen, daß eine Auswahl getroffen werden muß. Insofern ist die Regionalförderung immer diskriminierend: sie schafft Begünstigte und Nichtbegünstigte. Wollte man die Selektion den Regionen selbst überlassen, so wäre eines klar: Wenn Fördermittel winken, möchten (fast) alle als regionalpolitische Invaliden behandelt werden. Das gesamte Bundesgebiet wäre dann ein Fördergebiet. Davon waren wir noch in jüngster Vergangenheit nicht weit entfernt.

Um dies zu verhindern, ist es schon wichtig, daß diese Frage überregional entschieden wird und auch akzeptiert wird, daß außerhalb der Gemeinschaftsaufgabe-Gebiete nicht die gleichen Konditionen gelten dürfen. Ansonsten verlöre die Gemeinschaftsaufgabe ihre

Funktion als Wettbewerbsrahmen für die regionale Staffelung der Investitionsbeihilfen. Die Gemeinschaftsaufgabe übt also genau die Funktion aus, von der der Rat meint, sie werde bislang noch von keinem wahrgenommen.

### Sinn regionaler Wirtschaftspolitik

Inzwischen ist diese Aufgabe de facto von der EG-Kommission übernommen worden, die der deutschen Regionalförderung mangelnde Selbstdisziplin hinsichtlich des Umfangs der Fördergebieten vorgeworfen hatte und seit 1988 die Fördergebiete inklusive Landesförderung auf 38 % Bevölkerungsanteil zurückstutzte. Man sollte auch nicht kritisieren, daß eine Gemeinde trotz vorhandener Flächen und sonstiger guter Voraussetzungen keine finanzielle Förderung erhält, während in der Nachbargemeinde (bei schlechteren Bedingungen) etwa ein Satz von 18 % gewährt wird. Irgendwo muß ein Fördergebiet begrenzt sein.

Der Sinn der regionalen Wirtschaftspolitik besteht darin, mobiles Kapital in förderbedürftige Gebiete zu lenken. Mehr kann von ihr nicht verlangt werden. Insofern verfolgt die Gemeinschaftsaufgabe in der Realität nur eine ausgleichspolitische, d. h. verteilungspolitische Zielsetzung. Die wachstumspolitische Begründung steht lediglich auf dem Papier, aus dem Lehrbücher gemacht werden. Zu ihrer Umsetzung bedarf es geeigneter Indikatoren; und die gibt es bisher nicht.

Gerade dies ist das vielleicht wichtigste Argument für die auch vom Rat empfohlene Dezentralisierung der regionalen Wirtschaftspolitik. Wachstum ist das Ergebnis eines Suchprozesses. Was liegt demnach näher, als die Regionen für den Suchprozeß mit verantwortlich zu machen und ihnen als Anreiz dafür einen größeren Anteil an den dadurch induzierten (Steuer-)Einnahmen zu überlassen. Dennoch wird es immer Regionen geben, die mit starken Beschäftigungseinbrüchen konfrontiert werden, ohne daß prophylaktisch etwas dagegen unternommen werden könnte. Ferner gibt es Regionen, die beim interkommunalen Wettbewerb unterliegen, weil es dort an Ideen und deren Durchsetzung fehlt. Für diese Regionen wird man immer – und wenn auch nur aus politischen Gründen – zusätzlich eine Förderung bereithalten (müssen).

Im Hinblick auf das Ruhrgebiet stellt der Rat der Regionalförderung ein schlechtes Zeugnis aus. So habe die Gemeinschaftsaufgabe die Abkoppelung des Ruhrgebiets vom gesamtwirtschaftlichen Wachstum nicht verhindern können. Wie sollte sie auch, so ist zu fragen, wenn Teile des Reviers erst 1982 im Stahlstandortepro-

gramm der Gemeinschaftsaufgabe berücksichtigt worden sind, und das zu anfangs niedrigen Förderkonditionen. Strukturmaßnahmen greifen frühestens mittelfristig, wobei der Gemeinschaftsaufgabe-Förderkatalog als ein Angebot zu betrachten ist, aus dem sich die Region das Passende herausuchen kann. Möglicherweise ist dieser Katalog noch zu eng gefaßt. Aber auch hierin ein Zentralisierungsmerkmal zu sehen, ist nicht gerechtfertigt. Die Erweiterung des Förderkatalogs um sinnvolle weitere Maßnahmen war im Bund-Länder-Ausschuß bislang noch am wenigsten umstritten.

Im übrigen ist Geld nicht alles; noch wichtiger ist das, was unter dem Stichwort „Regionalpolitik ohne Geld“ zu subsumieren wäre. Dazu hat der Rat selber einiges gesagt bis hin zu den Reibungsverlusten, die in der nordrhein-westfälischen Gemeindeverfassung angelegt sind.

### Überraschende Feststellungen

Etwas überraschend ist seine Feststellung, die bisherigen Ruhrgebietsprogramme hätten zu wenig auf die wirtschaftliche Erneuerung gesetzt und statt dessen den Montansektor weiter begünstigt. Die Belege für diese Behauptung würde man mit Interesse nachlesen wollen. Falsch ist die Feststellung, erst die Montankonferenz vom Februar 1988 habe dafür gesorgt, daß nicht der Montansektor, sondern die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen in anderen Wirtschaftsbereichen im Vordergrund stehe. Tatsache ist, daß bereits das Stahlstandortprogramm einzig und allein auf die Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen außerhalb des Montansektors abzielte. Im Zusammenhang mit der Regionalförderung kann auch nicht stimmen, daß die traditionellen Wirtschaftszweige überdurchschnittlich stark gefördert worden seien. Der EG-Beihilfekodex für Stahl verbietet die Gewährung von regionalen Investitionszulagen und -zuschüssen an Stahlunternehmen. Damit entfällt auch der Vorwurf, die dort eingesetzte Investitionszulage sei in Mitnahmeeffekten verpufft.

Hinsichtlich der Mitnahmeeffekte ist überdies zu fragen, was eigentlich von der Regionalförderung erwartet wird. Kein vernünftiger Unternehmer wird nur wegen einer Investitionsbeihilfe investieren. Wer will, kann das als (hundertprozentigen) Mitnahmeeffekt bezeichnen. Regionalbeihilfen haben nur die Aufgabe, ohnehin geplante Investitionen in Fördergebiete zu lenken oder dort zu halten. Wird das erreicht, so hat die Regionalförderung bereits ihren Zweck voll erfüllt. Sie ist so gesehen ein finanzielles „Dankeschön“ dafür, daß ein Unternehmen in einer Förderregion investiert.

Eine dezentrale Regionalpolitik verlangt, so der Rat, eine stärkere Einnahmeautonomie der Gemeinden, da nur dann der Anreiz zum interkommunalen Wettbewerb besteht. Die Philosophie lautet: Wenn die Früchte eigener Anstrengungen in Form höherer Steuerzuflüsse nicht oder allenfalls zu einem geringen Teil mit anderen geteilt werden müssen, wird man die Steuerquellen hegen und pflegen. Wenn man aber das gleiche Mittelaufkommen wie in Nordrhein-Westfalen auch über den interkommunalen Finanzausgleich, d. h. ohne Anstrengung realisieren kann, dann verleitet dies geradezu dazu, sich zurückzulehnen und die Unternehmen, die nicht ausweichen können, mit massiven Hebesatzheraufsetzungen weiter auszupressen.

### Eine bequeme Lösung

Da der Rückgang der Bemessungsgrundlage (infolge niedriger Gewinne und eines weitgehend entwerteten Kapitals) nicht durch weitere Hebesatzheraufsetzungen kompensiert werden könne, schlägt der Rat deshalb eine „umfassende Wertschöpfungssteuer mit Heberecht der Gemeinden“ vor. Strukturschwache Städte wie die des Ruhrgebietes erzielen dann höhere Eigeneinnahmen, wären damit weniger auf einengende Landeszuweisungen angewiesen, wobei als weiterer Vorteil die weitgehend fehlende Gewinnabhängigkeit der Bemessungsgrundlage hinzu käme. Das garantiert der Gemeinde einen im voraus kalkulierbaren rentenähnlichen Einnahmestrom.

Aus der Sicht der Gemeinde ist das verständlicher-weise eine feine, weil bequeme Lösung. Aber einmal angenommen, es hätte schon immer eine Wertschöpfungssteuer gegeben. Auch in diesem Falle hätte sich die Anpassung der Montanindustrie doch vermutlich in einem Einnahmerückgang niedergeschlagen. Wahrscheinlich nicht in dem Ausmaße wie bei der Gewerbesteuer, die letztlich nur noch eine Großbetriebssteuer darstellt. Alternativ wäre deshalb auch eine Novellierung der Gewerbesteuer überlegenswert mit dem Ziel, das Steueraufkommen wieder auf mehr Schultern zu verteilen. Dafür, daß der Übergang auf die Wertschöpfungssteuer keineswegs eine zwingende Lösung darstellt, kann man wiederum den Rat selbst zitieren.

Wenn, wie er feststellt, vergleichbare Ballungsräume ein um mehr als 60 % höheres Gewerbesteueraufkommen aufweisen, dann ist das kommunale Defizit bei den Eigeneinnahmen letztlich auf die sektorale Entwicklung zurückzuführen und nur scheinbar ein Problem einer bestimmten Steuer. Wenn es sich folglich um ein regionales Problem handelt, kann man nicht einfach pauschal

für die Bundesrepublik eine neue Steuer vorschlagen. Der regionale Erklärungsansatz ist hierfür der falsche Aufhänger. Und es wird auch deutlich: Die Präferenz des Rates für die Wertschöpfungssteuer ist keineswegs wissenschaftlich deduziert, sondern es handelt sich um ein Werturteil in einer Verteilungsfrage, das die Interessen der Kommunen teilt.

### Einseitige Betrachtung

Die Wirtschaft beurteilt die Wertschöpfungssteuer natürlich ganz anders. Der Rat muß sich die Frage gefallen lassen, warum Anpassungslasten in Zeiten schwächeren Wachstums allein denen aufzubürden sind, die „gemolken“ werden sollen. Selbstverständlich gibt es fest vorgegebene kommunale Ausgaben. Aber mit dem gleichen Problem haben auch die Unternehmen selbst zu kämpfen. Wer ein Einnahmesystem empfiehlt, das höhere und sichere Einkünfte verspricht, und zwar auch dann, wenn der Markt nichts mehr hergibt, der argumentiert einseitig und kontraproduktiv. Wenn die Unternehmen höhere und sichere Einkünfte am Markt nicht durchsetzen können, warum sollten es die Gemeinden gegenüber den Unternehmen tun dürfen?

Rentenähnliche Einnahmen verführen tendenziell zu Unvorsichtigkeit in der Disposition der Mittel, führen zu einem Übergewicht größerer Projekte (mit denen sich einige Stadtväter ihre Denkmäler setzen wollen), weil die dafür benötigten Einnahmen im voraus kalkulierbar und reservierbar sind. Umgekehrt sinkt die kurzfristig mobilisierbare Manövriermasse. Und wenn dann durch Branchenschumpfungen die Steuereinnahmen hinter den hohen Erwartungen zurückbleiben, ist es – wie könnte es anders sein – die Einnahmeseite, an der man wiederum den Hebel ansetzen muß. Kein Gedanke daran, daß zusätzlich die Ausgabenseite geprüft werden müßte. Hierzu hat der Rat nichts gesagt.

Zu solchen einseitigen Betrachtungen kommt es immer dann, wenn nur das geprüft wird, was transparent ist und in Zahlen vorliegt. Die Einnahmeseite der Finanzstatistik ist inzwischen hervorragend ausgebaut, Untersuchungen über das Ausgabegebaren sind demgegenüber geradezu rar. Es gibt die These, daß die von der Gemeindeverfassung Nordrhein-Westfalens begünstigte Politisierung kommunaler Entscheidungsprozesse dem Sparsamkeitsziel abträglich ist. Ferner ist zu vermuten, daß gerade in Großstadtverwaltungen das Privatisierungs- bzw. Rationalisierungspotential noch lange nicht ausgeschöpft ist. Vielleicht wäre dies einmal ein Thema für eine eingehende Behandlung in einem Jahresgutachten.