

Lehmann-Grube, Ulrich; Pfähler, Wilhelm

Article — Digitized Version

Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb: Theorie und praktische Evidenz

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Lehmann-Grube, Ulrich; Pfähler, Wilhelm (1998) : Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb: Theorie und praktische Evidenz, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 78, Iss. 1, pp. 55-64

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40061>

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.

Ulrich Lehmann-Grube, Wilhelm Pfähler*

Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb

Theorie und praktische Evidenz

Als wichtigstes Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung ist – mangels geeigneter und rechtlich zulässiger Alternativen – die Gewerbeflächenpolitik anzusehen. Welche Ziele verfolgen die Kommunen mit der Vergabe von Gewerbeflächen? Eine Befragung in 15 deutschen Großstädten gibt Aufschluß darüber, wie dieses Instrument von kommunalpolitischer Seite angewendet wird. Welchen Kriterien unterliegt die Gewerbeflächenvergabe? Wie ist die Gewerbeflächenpolitik aus ökonomischer Sicht zu beurteilen?

Flächenpolitik ist für deutsche Kommunen das wichtigste Instrument, um auf Ansiedlungsentscheidungen von Unternehmen oder allgemeiner auf die Wirtschaftsstruktur der Region Einfluß zu nehmen. Das liegt zunächst einmal an den fehlenden Alternativen¹. So bietet etwa die Infrastrukturausstattung kaum eine Differenzierungsmöglichkeit im kommunalen Standortwettbewerb um mobiles Kapital und mobile Unternehmen². Denn die Maßnahmen des Bundes und der Länder haben in den vergangenen Jahrzehnten in Westdeutschland – und in den letzten Jahren auch in Ostdeutschland – dafür gesorgt, daß die Infrastrukturausstattung deutscher Städte und Gemeinden gut und ausgesprochen homogen ist.

Der regionalen Innovationspolitik stehen vielerorts nur begrenzte Mittel und Möglichkeiten zur Verfügung, um neue Innovationsprofile am Standort aufzubauen³. Einem regionalen oder kommunalen Steuerwettbewerb setzt die Finanzverfassung enge Grenzen⁴. Insbesondere sind direkt gezahlte Ansiedlungsbeihilfen für eine Kommune, die nicht in einem Fördergebiet liegt, kein legales Förderinstrument. Demgegenüber verfügen deutsche Kommunen über ein reichhaltiges gesetzliches und institutionelles Instrumentarium, um

den Bodenmarkt und damit die Flächenverfügbarkeit und die Flächenpreise in ihrer Region nachhaltig zu beeinflussen.

Ein überlegenes Instrument

Die kommunale Flächenpolitik ist allen anderen Instrumenten im kommunalen Standortwettbewerb insofern überlegen, als sie eine Differenzierung zwischen mobilen und immobilien Unternehmen erlaubt. Das erklärt die herausragende Rolle, die dieses Instrument im täglich praktizierten kommunalen Standortwettbewerb hat. Denn Flächenverfügbarkeit und Flächenpreise sind naturgemäß vor allem für mobile Unternehmen relevant, also für solche, die eine

* Die Autoren sind Herrn Diplombetriebswirt Peter Ude, der an der Organisation und Durchführung der Befragung wesentlich mitgewirkt hat, sehr zu Dank verpflichtet.

¹ Siehe im einzelnen zu den Optionen einer regionalen Standortpolitik W. Pfähler: Optionen der Hamburger Standortpolitik – Eine Einführung, in: W. Pfähler, B. Tiedemann: Häfen, Telekommunikation, Transrapid. Wachstumsmotoren für die Hamburger Metropole, Peter Lang Verlag, Frankfurt 1997.

² Siehe dazu W. Pfähler, U. Hofmann, U. Lehmann-Grube: Infrastruktur und Wirtschaftsentwicklung, in: Finanzprobleme der deutschen Einheit III, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 229/III, 1995. Für Hamburg wird diese Sichtweise bestätigt in Ulrich Hofmann: Produktivitätseffekte der öffentlichen Infrastruktur – Meßkonzepte und empirische Befunde für Hamburg, Dissertation an der Universität Hamburg 1996.

³ Siehe dazu W. Pfähler, H. Hoppe: Orientierungsrahmen einer regionalen Innovationspolitik, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 8, S. 480-488; W. Pfähler, H. Hoppe: Informationspolitik als Innovationspolitik – Bestandsaufnahme und Empfehlungen für die Hamburger Forschungs- und Technologiepolitik, in: G. J. Mantwill (Hrsg.): Informationswirtschaft und Standort Deutschland, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 1997, S. 43-66.

Prof. Dr. Wilhelm Pfähler, 50, ist Direktor des Instituts für Allokation und Wettbewerb der Universität Hamburg; Dr. Ulrich Lehmann-Grube, 35, ist Wissenschaftlicher Assistent an diesem Institut.

Standortentscheidung fällen müssen und können. Allerdings werden die Ziele der kommunalen Flächenpolitik sowie deren Umsetzung in konkrete Vergabekriterien kaum kritisch reflektiert.

Im folgenden Beitrag diskutieren wir deshalb die – im Rahmen der gegebenen rechtlichen Grundlagen – denkbaren Ziele und Zwischenziele bzw. Vergabekriterien der Gewerbeflächenpolitik. Nach unserer Überzeugung sollte die Gewerbeflächenpolitik primär der nachhaltigen Sicherung der Kommunalfinanzen und nur sekundär der Bekämpfung der kommunalen Arbeitslosigkeit dienen. Zu diesem Zweck muß sie auf mobile und kapitalintensiv produzierende Unternehmen ausgerichtet sein.

Vor dem Hintergrund dieser Einsichten stellen wir die Ergebnisse einer Befragung der Wirtschaftsförderungspraktiker in den 15 größten deutschen Städten zur Praxis der Gewerbeflächenpolitik dar. Sie belegen, daß die Gewerbeflächenpolitik auch in der Wirtschaftspraxis überwiegend als Instrument im Standortwettbewerb um mobile Unternehmen gesehen wird. Allerdings belegen sie auch, daß die Kommunen primär arbeitsmarktpolitische Zielsetzungen verfolgen und daß die klassische Zielgruppe der Gewerbeflächenpolitik, die Betriebe des Verarbeitenden Gewerbes, für die meisten Wirtschaftsförderer an Attraktivität eingebüßt hat. Als in idealer Weise förderwürdig gelten zunehmend mobile Dienstleistungsunternehmen, obwohl diesen Unternehmen gegenüber das verwendete Instrumentarium häufig nicht greift.

Rechtliche Grundlagen

Grundlage der Gewerbeflächenpolitik ist das kommunale Recht, die Art der Bodennutzung in der jeweiligen Stadt oder der Gemeinde festzulegen. Bei der Wahrnehmung dieses Rechts verfolgen die Kommunen vor allem wirtschaftliche Ziele, die sie in den Vergabekriterien konkretisieren.

Das Recht der kommunalen Planungshoheit ist wesentlicher Bestandteil des grundgesetzlich verbrieften Rechts auf kommunale Selbstverwaltung. In der Regel verschafft das Planungsrecht den Kommunen gleichzeitig eine erhebliche Marktmacht auf dem Bodenmarkt. Im Teilmarkt für Gewerbeflächen wird diese Marktmacht von den Kommunen in diskretionärer Weise genutzt. Die Beeinflussung des Bodenmarktes

⁴ Siehe dazu W. Pfähler, A. Gottschall: Die Hamburger Steuer-, Gebühren- und Versorgungspreispolitik im fiskalischen Standortwettbewerb – Ein empirischer Vergleich der Unternehmensbelastung in Hamburg und im Hamburger Umland, Gutachten für die Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Teil 4, Hamburg 1996.

und damit der Wirtschaftsstruktur in deutschen Kommunen findet somit auf zwei unterschiedlichen Ebenen statt.

□ Auf der Planungsebene legt die Kommune mit der Aufstellung eines Flächennutzungsplanes zunächst fest, in welchem Umfang und in welcher Mischung Flächen als Produktionsfaktor, als Wohnfläche oder für nicht-private Nutzung, Verkehr, Grünflächen etc. zur Verfügung stehen. Sie bestimmt damit langfristig das Angebot auch auf den privaten Teilmärkten⁵.

□ Auf der zweiten Ebene hat die Kommune die Möglichkeit, mit Hilfe ihrer Marktmacht insbesondere auf dem Gewerbeflächenmarkt im konkreten Einzelfall auf die An- oder Umsiedlungsentscheidungen von Unternehmen Einfluß zu nehmen. Wir wollen diese Vergabe- oder Allokationspolitik des vorhandenen Produktionsflächenangebots als Flächenpolitik im engeren Sinne bezeichnen. Die Vermarktung stadteigener Büroflächen orientiert sich eng am freien Markt und kann somit nicht im eigentlichen Sinne als ein städtisches Instrument der Standortpolitik aufgefaßt werden⁶.

Wer als Unternehmer in einer deutschen Großstadt ein Grundstück zur gewerblichen Nutzung von der Stadt kaufen möchte, muß detaillierte Angaben über seinen Betrieb sowie über das auf dem Grundstück geplante Vorhaben machen. Die Stadt entscheidet dann, ob der Betrieb „förderwürdig“ ist, d.h. den Vergabekriterien genügt. In der Regel erhält nur ein „förderwürdiger“ Betrieb ein städtisches Grundstück zur gewerblichen Nutzung. Ohne „Förderwürdigkeit“ muß der Betrieb versuchen, auf dem freien Markt eine geeignete Fläche zu erwerben. Da die städtische Marktstellung auf dem Markt für unbebaute Gewerbegrundstücke in der Regel überragend ist, bedeutet ein negativer Bescheid für den Betrieb häufig, daß er sein Um- oder Ansiedlungsunterfangen nicht innerhalb der Stadt realisieren kann.

Beide Ebenen städtischer Flächenpolitik sind in den letzten Jahren in die Kritik geraten. Im Hinblick auf die Planungsebene wurde den Kommunen im Zusammenhang mit der Diskussion um die Wohnraumknappheit in Deutschland vorgeworfen, sie würden die Ausweisung von Gewerbeflächen zuungunsten von Wohnraumflächen bevorzugen⁷. Die zweite,

⁵ Der Bodenmarkt ist in allen OECD-Ländern stark reguliert. Ein Überblick verschafft OECD: Urban Land Markets – Policies for the 1990s, Paris 1992.

⁶ Zudem ist das Volumen städtisch vermarkteter Flächen zur Büronutzung im Vergleich mit Gewerbeflächen (im Rahmen der Wirtschaftsförderung vergebene Grundstücke) gering. Das Verhältnis betrug beispielsweise in Hamburg 1994 etwa 1 zu 7 – Angaben der Liegenschaftsverwaltung.

diskretionäre Ebene ist dagegen jüngst ins Blickfeld der Europäischen Kommission geraten. In einem für Insider aufsehenerregenden Prozeß wurde der Verkauf einer großen Fläche am Potsdamer Platz durch das Land Berlin an Daimler Benz durch die Europäische Kommission als unzulässige Beihilfe eingestuft, die den Wettbewerb in der Europäischen Union gemäß Artikel 92 EGV verzerre. Daimler Benz mußte schließlich gegen den vehementen Widerstand der Berliner Behörden auf Weisung der europäischen Kommission zusätzlich zum vereinbarten Kaufpreis von 92,9 Mill. DM 33,8 Mill. DM an das Land Berlin nachzahlen⁸. Da die Vergabe städtischer Grundstücke unter dem Gesichtspunkt der Wirtschaftsförderung auch unter einem eventuell erzielbaren Marktpreis in vielen deutschen Kommunen gängige Praxis ist, befürchten die zuständigen Vertreter der Kommunen, daß die Entscheidung der Europäischen Kommission zum Präzedenzfall wird, der ihnen in Zukunft diese Praxis der Wirtschaftsförderung erheblich erschweren könnte.

Das fiskalische Ziel

Das Ziel der kommunalen Gewerbeflächenpolitik kann in der Erzielung von kommunalen Einnahmen zur Sicherung des optimalen kommunalen Güter- und Dienstleistungsangebots oder in der Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen gesehen werden. Wir sprechen von dem fiskalischen Ziel und dem Beschäftigungsziel. Die Frage ist, wie sich diese Ziele in Vergabekriterien (Zwischenziele) umsetzen lassen und ob zwischen beiden Zielen Harmonien oder Konflikte bestehen.

Das fiskalische Ziel der Gewerbeflächenpolitik ist natürlich kein Selbstzweck. Die Hauptaufgabe einer Kommune ist die optimale Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Infrastrukturdienstleistungen. Zur Finanzierung dieser öffentlichen Aufgaben ist eine Kommune auf hinreichend hohe Einnahmen angewiesen. Zu geringe Einnahmen führen zu einer Unterversorgung mit öffentlichen Gütern und Infrastrukturdienstleistungen und damit zu einem Verlust an Standortattraktivität für mobile Faktoren und Unternehmen.

Für das fiskalische Ziel der Gewerbeflächenpolitik, also für die langfristige Optimierung der kommunalen Einnahmen, sind vor allem zwei Einnahmekategorien im Rahmen der kommunalen Gewerbeflächenpolitik in Betracht zu ziehen: erstens die gegenwärtigen Verkaufserlöse aus dem Flächenverkauf an Unternehmen und zweitens die zukünftigen (Netto-) Steuermehreinnahmen aus der Flächennutzung durch Unternehmen.

Somit stellt sich zunächst die Frage, warum eine Kommune ihre verfügbaren Flächen nicht auf eine Weise vermarkten sollte, die ihr auf lange Sicht den höchstmöglichen Verkaufserlös verspricht. Auch das wäre schon eine anspruchsvolle Planungsaufgabe⁹. Ein solches monopolistisches Verhalten müßte auch gesamtgesellschaftlich nicht unbedingt negativ bewertet werden. Denn zum einen ist die vollständige Preisdifferenzierung durch einen Monopolisten allokativ effizient, d.h., sie führt nicht zu einem suboptimalen Angebot an Gewerbeflächen. Zum anderen ist die Besteuerung von Bodenrenten, hier in Gestalt eines hochpreisigen Flächenverkaufs, Teil einer allokativ effizienten Raumpolitik¹⁰.

Allerdings ist eine Verkaufserlösmaximierung nicht gleichbedeutend mit einer Einnahmenmaximierung. Zwischen den gegenwärtigen Einnahmen aus dem Flächenverkauf und den zukünftigen (Netto-)Steuermehreinnahmen der Flächennutzung kann ein intertemporaler „trade-off“ eintreten: Es kann sich für die Kommune lohnen, auf den maximal gebotenen Verkaufspreis seitens eines Interessenten zu verzichten, wenn der Verkauf an einen anderen Interessenten in Zukunft Steuermehreinnahmen bringt, die den verminderten Flächenverkaufspreis überkompensieren.

Quellen der Steuermehreinnahmen

Die zukünftigen (Netto-)Steuermehreinnahmen aus der Flächenvergabe und -nutzung werden im wesentlichen aus den folgenden Quellen gespeist:

- Den direkten fiskalischen Effekten: zukünftige (Netto-)Steuermehreinnahmen, die direkt von dem kaufenden Unternehmen stammen; das sind im Rahmen

⁷ Zum Problem Gewerbe versus Wohnen siehe Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: Baulandbericht 1993; sowie T. Hueck: Beeinflussung der Baulandausweisung der Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland, in: Raumforschung und Raumordnung, 52. Jg., 1994, S. 300-307. Die häufig vertretene Auffassung, Gemeinden hätten ein stärkeres fiskalisches Interesse an Gewerbeflächenausweisung als an Wohnungsbauflächenausweisung, wird von M. Junkernheinrich: Wohnen versus Gewerbe, in: Informationen zur Raumentwicklung, 1994, S. 61-74, in Frage gestellt.

⁸ Entscheidung der Kommission der Europäischen Gemeinschaft in: Amtsblatt Nr. L 263/15 vom 14. 4. 1992.

⁹ Hans Werner Sinn: Das Problem der Baulücken, in: Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Band 140, 1983, S. 339-374, hat das Problem langfristiger Erlösmaximierung eingehend analysiert und kommt zu dem Ergebnis, daß Erlösmaximierung und langfristige Vorratshaltung durchaus miteinander vereinbar sind

¹⁰ Siehe W. F. Richter, D. Wellisch: Allokative Theorie eines interregionalen Finanzausgleichs bei unvollständiger Landrentenabsorption, in: Finanzarchiv N.F. 50, 1993, S. 433-458.

der gegebenen Finanzverfassung vor allem die zukünftigen Gewerbe- und Grundsteuereinnahmen des ansiedelnden bzw. die Mehreinnahmen des in der Kommune umsiedelnden Unternehmens;

□ den indirekten und induzierten fiskalischen Effekten: zukünftige (Netto-)Steuernehmeinnahmen, die indirekt und induziert von anderen, bereits ansässigen Unternehmen stammen, deren kommunale Steuerbasis sich – infolge einer höheren lokalen Vorleistungsnachfrage oder einer erhöhten Endnachfrage – durch die An- oder Umsiedlung des flächensuchenden Unternehmens verbessert;

□ den agglomerationsinduzierten fiskalischen Effekten: zukünftige (Netto-)Steuernehmeinnahmen durch Agglomerationsvorteile, die anderen, bereits ansässigen Unternehmen durch die An- oder Umsiedlung des flächensuchenden Unternehmens zufließen bzw. (Netto-)Steuernehmeinnahmen von Unternehmen, die durch die ansiedlungsinduzierte Verstärkung von Agglomerationsvorteilen zusätzlich in die Kommune gelockt werden; diese Agglomerationsvorteile bestehen im wesentlichen in der produktivitätssteigernden bzw. kostensenkenden Wirkung von F&E-, Beschaffungs-, Absatz- und Informationsnetzwerken;

□ den direkten und indirekten arbeitnehmerseitigen fiskalischen Effekten: zukünftige (Netto-) Steuernehmeinnahmen, die von den zusätzlichen oder besser bezahlten Arbeitnehmern in dem an- oder umsiedelnden Unternehmen und in den über die Folgeeffekte betroffenen Unternehmen geleistet werden; dabei geht es im wesentlichen um die Einnahmen aus dem Gemeindeanteil an der Lohn- und Einkommensteuer;

□ den direkten und indirekten Ausgabeneffekten: Einsparung von kommunalen (Sozialhilfe-)Ausgaben infolge der Verbesserung des Arbeitsmarktes und an- oder umsiedlungsbedingte kommunalen Mehrausgaben im unternehmens- und haushaltsbezogenen Infrastrukturbereich;

□ den indirekten finanzföderalistischen Effekten: langfristige Verringerung von Zuflüssen bzw. Erhöhung von Abflüssen im Länderfinanzausgleich aufgrund eines erhöhten Gewerbesteueraufkommens bzw. einer erhöhten Steuerkraftmeßzahl¹¹.

¹¹ Eine Quantifizierung dieses Effektes hat M. Junkernheinrich, a.a.O., durch Simulationsrechnungen für mehrere Städte in Nordrhein-Westfalen vorgenommen.

Jürgen Egel/Uwe Klann

Die Antidumpingpolitik der Europäischen Gemeinschaft

Seit Ende der siebziger Jahre ist die Zahl der Antidumpingverfahren weltweit drastisch gestiegen. In den Achtzigern wurden jährlich durchschnittlich 26 neue Antidumpingsanktionen von der EG verhängt. Bei diesen Sanktionen handelt es sich zum einen um die Verhängung endgültiger Strafzölle und zum anderen um die Akzeptanz von »freiwilligen« Preisverpflichtungen.

In dieser Untersuchung wird die Antidumpingpolitik der EG systematisch analysiert. Neben einer Einordnung von Dumping aus ökonomischer Sicht beinhaltet die Studie eine genaue Betrachtung des Antidumpingverfahrens der Gemeinschaft und eine Beurteilung der Wirkung von Antidumpinginstitutionen. Nach der Analyse der von Sanktionen hauptsächlich betroffenen Länder und Branchen schließt die Studie mit einer Bewertung der EG-Antidumpingpolitik.

Die Untersuchung richtet sich an Verantwortliche aus Verbänden und Unternehmen, die in hohem Maße von Importen abhängen oder auf nationalen und internationalen Märkten starke ausländische Konkurrenz haben. Allen wirtschaftspolitisch Interessierten bietet sie einen praxisorientierten Überblick über einen wesentlichen Teil der Protektionismusdebatte.

1997, 91 S., brosch., 34,- DM, 248,- öS, 31,50 sFr, ISBN 3-7890-4858-5
(Schriftenreihe des ZEW, Bd. 19)

 **NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden**

Fiskalische Zwischenziele

Im Wissen um diese fiskalischen (Netto-)Effekte lassen sich die folgenden fiskalischen Zwischenziele der Gewerbeflächenpolitik aufstellen:

Förderung mobiler Unternehmen: Zu (Netto-)Steuererhöhungen kann es nur kommen, wenn die Gewerbeflächen an mobile Unternehmen vergeben werden. Zielgruppe einer fiskalisch orientierten Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb sollten deshalb mobile Unternehmen sein, die ein hohes Gewerbesteueraufkommen im Verhältnis zur verbrauchten Fläche aufweisen und zur Finanzierung des Gemeinwesens netto mehr beitragen als sie das Gemeinwesen kosten. Theoretisch kann gezeigt werden, daß der kommunale Wettbewerb um mobile Unternehmen mittels bevorzugter Flächenvergabe auch gesamtwirtschaftlich zu einem besseren Ergebnis führen kann als ein Gewerbesteuerwettbewerb, in dem zwischen mobilen und immobilien Unternehmen nicht unterschieden werden kann¹². Immobilen Unternehmen, also Unternehmen, die durch Vorleistungsverflechtung an die Unternehmen des Standortes oder unmittelbar an die lokale Nachfrage am Standort gebunden sind, sollten nicht durch eine präferierte Gewerbeflächenvergabe gefördert werden.

Förderung kapitalintensiver Unternehmen: Die wichtigste eigenständige Finanzierungsquelle deutscher Kommunen ist im Rahmen der gegebenen Finanzverfassung die Gewerbesteuer. Sie wird auf die Entlohnung des Eigenkapitals und 50% des langfristig gebundenen Fremdkapitals der gewerblichen Betriebe in einer Kommune produzierenden Betriebe erhoben¹³. Die bevorzugte Vergabe des Faktors Boden an besonders kapitalintensiv (pro ha) produzierende Betriebe verschiebt die innerstädtische Produktionsstruktur zugunsten des Faktors Kapital und damit zugunsten von Gewerbesteuererträgen¹⁴.

Förderung von Agglomerationsvorteilen durch aktive Branchenstrukturpolitik: Aus der regionalen Konzentration vieler Unternehmen einer Branche können Agglomerations- bzw. Wettbewerbsvorteile („localiza-

tion economies“) für eine Region erwachsen. Eine Kommune könnte solche Agglomerationsvorteile unterstützen, indem sie vorhandene Konzentrationstendenzen bestimmter Branchen in der Stadt durch bevorzugte Flächenvergabe verstärkt. Dies führt via Produktivitätsverbesserungen bzw. Kostensenkungen zu höheren (Netto-)Steuereinnahmen ansässiger und zu zusätzlichen (Netto-)Steuereinnahmen durch vermehrte Zuwanderung auswärtiger Unternehmen, die in den Genuß dieser Agglomerationsvorteile kommen. Eine flächenorientierte Branchenstrukturpolitik setzt freilich voraus, daß die Kommune ausbaufähige branchenspezifische Agglomerationsvorteile hat und diese der Politik bekannt sind.

Die obigen Zwischenziele finden sich – meist in anderen Formulierungen – tatsächlich auch in den Vergabekriterien der politischen Instanzen wieder, die für die Flächenpolitik Verantwortung tragen. Allerdings fehlt in der Regel der Hinweis, daß die mit diesen Zwischenzielen verbundenen fiskalischen Effekte in der Regel nur zu erwarten sind, wenn sich die Förderung im Rahmen der Flächenpolitik auf mobile Unternehmen konzentriert.

Das Beschäftigungsziel

In der jüngeren politischen Diskussion und in der Wirtschaftsförderungspraxis wird die Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen als das oberste Ziel der kommunalen Wirtschaftsförderung postuliert. Demzufolge gilt die Förderung arbeitsintensiver Betriebe, d.h. von Betrieben mit hoher Arbeitsplatzdichte pro ha, als das erstrebenswerteste Zwischenziel. Der Grund liegt vor allem darin, daß die Kommunen in einem immer stärkeren Maße zur Finanzierung der Kosten der steigenden Sockel-Langzeitarbeitslosigkeit herangezogen werden. Denn Langzeitarbeitslose verlieren ihre Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung und sind auf „Hilfe zum Lebensunterhalt“, die von den Kommunen zu leisten ist, angewiesen.

Um Sozialhilfezahlungen einzusparen und in der Hoffnung, wieder einen größeren Spielraum für inve-

¹² Siehe W. F. Richter: The Efficient Allocation of Local Public Factors in Tiebout's Tradition, in: Regional Science and Urban Economics, Vol. 24, 1994, S. 323-340; U. Lehmann-Grube: Flächenpolitik und regionaler Standortwettbewerb, in: Diskussionsbeiträge zum Regionalen Standortwettbewerb, Institut für Allokation und Wettbewerb, Hamburg 1995.

¹³ Zum langfristig gebundenen Fremdkapital zählen im Rahmen der Gewerbesteuerbesteuerung auch die Einlagen bei Banken und Versicherungen. Deshalb umfaßt eine am Fiskalziel orientierte Gewerbeflächenpolitik die Förderung kapitalintensiver Unternehmen sowohl im Verarbeitenden Gewerbe als auch im Finanzdienstleistungsgewerbe.

¹⁴ Seit 1980 wird allein der auf lange Sicht mobilere Produktionsfaktor Kapital mit der Gewerbesteuer- und bis 1997 auch der Gewerbesteuerkapitalsteuer belastet. Bis 1979 war auch die Lohnsumme Grundlage der Gewerbesteuer. Theoretisch läßt sich die Vorteilhaftigkeit einer Bevorzugung der kapitalintensiven Produktion bereits aus einem einfachen geschlossenen Modell ohne interregionalen Wettbewerb, aber mit endogenem Arbeits- und Kapitalangebot ableiten, in dem eine Regierung bestrebt ist, die Wohlfahrt der Einwohner ihrer Gebietskörperschaft zu maximieren, bei der Finanzierung ihrer öffentlichen Aufgaben aber neben ihren Einnahmen aus Flächenverkäufen allein den Faktor Kapital besteuern kann. Die Regierung wird dann nur an solche Betriebe Flächen verkaufen, die eine bestimmte Mindestvorsatzung beim Verhältnis zwischen eingesetztem Kapital und verbrauchter Fläche erfüllen.

stive Ausgaben zu gewinnen, versuchen die Kommunen, den Faktor Boden bevorzugt an besonders arbeitsintensiv produzierende Betriebe zu vergeben, also eine Verschiebung der innerstädtischen Produktionsstruktur zugunsten des Faktors Arbeit herbeizuführen¹⁵. Außerdem führt die Flächenvergabe an arbeitsintensiv produzierende Unternehmen zu erhöhten Lohn- und Einkommensteuern von Arbeitnehmern.

Fiskalisches oder Beschäftigungsziel?

Ob zwischen dem kommunalen fiskalischen und dem Beschäftigungsziel Zielkongruenz oder -rivalität vorliegt, läßt sich nicht ohne weiteres beantworten. Das hängt ganz wesentlich ab von

- der Betriebsgrößenstruktur in Verbindung mit der Aufkommenselastizität der Gewerbesteuer- im Verhältnis zur Lohn- und Einkommensteuer,
- dem Zusammenhang von Arbeits- und Kapitalintensität der Flächennutzung,
- von der Struktur der Beschäftigung bzw. der Arbeitslosigkeit, mit der sich die Kommune befassen will oder muß, und
- von der Mobilität der Unternehmen.

Wir konzentrieren uns hier auf die letzten drei Determinanten.

Ein Konflikt läge zum Beispiel dann nicht vor, wenn eine arbeitsintensive Flächennutzung gleichbedeutend wäre mit einer kapital- und damit für die Kommune einnahmenintensiven Flächennutzung. Dann wäre das Arbeitsplatz-Vergabekriterium substitutiv zu dem fiskalischen Vergabekriterium. In Wirklichkeit geht jedoch eine hohe Arbeitsplatzdichte pro ha nicht notwendig mit einer hohen Gewerbesteuereinnahme-

¹⁵ Auch die Vorteilhaftigkeit einer Bevorzugung arbeitsintensiver Produktion läßt sich theoretisch im Rahmen eines einfachen Modells ohne die Berücksichtigung interregionalen Wettbewerbs herleiten. Die Regierung einer Gebietskörperschaft ist wiederum bestrebt, die Einkommen in ihrem Gebiet zu maximieren, sie muß dabei aber berücksichtigen, daß auf dem Arbeitsmarkt ein Überangebot besteht, weil beispielsweise durch ein Sozialsystem faktisch ein Mindestlohn implementiert ist, bei dem sich für niedrig qualifizierte Arbeit keine genügende Nachfrage findet. Die Regierung wird dann nur an solche Betriebe Flächen verkaufen, die eine bestimmte Mindestvoraussetzung beim Verhältnis zwischen eingesetzter Arbeit und verbrauchter Fläche erfüllen.

¹⁶ Siehe U. Lehmann-Grube, W. Pfähler: Gewerbeflächenpolitik im Rahmen der Wirtschaftsförderung in Hamburg. Gutachten für die Wirtschaftsbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Teil 3, Hamburg 1996; U. Lehmann-Grube, W. Pfähler: Gewerbeflächenpolitik als Instrument der Hamburger Wirtschaftspolitik, in: W. Pfähler, B. Tiedemann: Häfen, Telekommunikation, Transrapid. Wachstumsmotoren für die Hamburger Metropole, a.a.O.

dichte pro ha einher. Dies hat eine Auswertung von fast 300 Flächenverkaufsfällen in Hamburg gezeigt¹⁶.

Wird die arbeitsintensive Flächennutzung mit dem Ziel erwogen, zum Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit beizutragen, kann sie in einen ernsthaften Konflikt mit dem fiskalischen Ziel geraten. Denn Langzeitarbeitslosigkeit entsteht vor allem aufgrund fehlender oder mangelnder Ausbildung mit der Folge einer – im Vergleich zu den geforderten Löhnen – zu geringen Produktivität. Sie kann deshalb nur durch Unternehmen behoben werden, die Arbeitsplätze im Niedriglohnsegment anbieten. Diese Unternehmen sind aber erstens mit ihrer Leistungserstellung meist an die lokale Nachfrage gebunden und mithin immobil. Beispiele sind das Einzelhandel- und Gaststättengewerbe sowie weite Bereiche haushaltsnaher Dienstleistungen.

Zweitens gibt es einen engen Zusammenhang zwischen Kapitalintensität der Wertschöpfung einerseits und Arbeitsproduktivität bzw. geforderter Qualifizierung andererseits. Der Versuch, mit Hilfe der Flächenpolitik direkt den Arbeitsmarkt im Niedrigqualifikationssegment zu entlasten, wird daher in der Regel im Konflikt stehen mit dem Bestreben, mobile und ertrags- bzw. kapitalstarke Unternehmen an den Standort zu binden¹⁷. Im schlimmsten Fall fehlt der Kommune durch ihre an der Langzeitarbeitslosigkeit orientierten Gewerbeflächenpolitik am Ende die Finanzmasse und die Gewerbefläche, um die Standortattraktivität für die ertragstarken Unternehmen aufrechtzuerhalten. Es kommt dann zu einer weiteren „Suburbanisierung der (höherwertigen) Beschäftigung“ und zu einem noch tieferen Wohlstandsgefälle zwischen dem Umland und den Metropolregionen¹⁸.

Aus dieser Analyse folgt: Die Schaffung von Arbeitsplätzen sollte kein eigenständiges Ziel der kommunalen Flächenpolitik sein, sondern den fiskalischen Zielen untergeordnet werden. Die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen ist in unserem föderalen Bundesstaat und gemäß Stabilitätsgesetz eine Bundesaufgabe. Nur auf Bundesebene stehen die fiskal-, währungs-, geld- und arbeitsmarktpolitischen Mittel und Entscheidungsspielräume zur Verfügung, die es gestatten, das Problem der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit effektiv zu bekämpfen. Die Kommunen sollten freilich

¹⁷ Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet die Ansiedlung des Quellenzentrallagers 1994 in Leipzig. Siehe dazu die Fallstudie in W. Pfähler, U. Hofmann, U. Lehmann-Grube, a.a.O.

¹⁸ Zur „Suburbanisierung der Beschäftigung“ in Deutschland siehe H. Seitz: Die Suburbanisierung der Beschäftigung: Eine empirische Untersuchung für Westdeutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Nr. 125, 1996, S. 69-91.

aufgrund ihrer besseren Kenntnisse der örtlichen Arbeitsmarktsituation in die Verwaltung dieser Bundesaufgabe einbezogen werden. Eine finanzföderalistische Neubesinnung sollte deshalb dazu führen, daß Länder und Kommunen im Schulterschuß darauf hinwirken, daß der Bund wieder stärker die finanzielle Verantwortung für die Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit übernimmt.

Gewerbeflächenpolitik in Großstädten

Die Befragung zur Praxis der Gewerbeflächenpolitik richtete sich an die 15 größten Städte in Deutschland. Die Befragung verfolgt im wesentlichen zwei Ziele: Zum einen sollen Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Gewerbeflächenpolitik der deutschen Großstädte festgestellt werden. Uns interessiert vor allem immer der Vergleich zu Hamburg¹⁹. Zum anderen soll die Befragung Auskunft geben darüber, ob die Gewerbeflächenpolitik der deutschen Großstädte konsistent ist mit den theoretischen Einsichten zur Bedeutung der Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb. Die Ergebnisse der Befragung sind im Informationskasten zusammengefaßt.

Gewerbeflächenpolitik ist nach Einschätzung der überwiegenden Mehrzahl der befragten städtischen Vertreter das wichtigste Instrument im kommunalen Standortwettbewerb. Diese Beurteilung spiegelt sich auch in der Einschätzung wider, die zu den relevanten Standortfaktoren mobiler Unternehmen abgegeben wird – Flächenverfügbarkeit wird als der für mobile Unternehmen wichtigste (kommunalpolitisch beeinflussbare) Standortfaktor angesehen. Bemerkenswert ist hier vor allen Dingen die niedrige relative Bedeutung, die seitens der „Gewerbeflächenspezialisten“ dem Gewerbesteuerhebesatz beigemessen wird. Eine überraschende Einschätzung, angesichts der Tatsache, daß in fast allen befragten Kommunen für eine typische Ansiedlungsentscheidung die langfristige finanzielle Belastung, die sich für ein Unternehmen aus der Gewerbesteuer ergibt, größer ist als die aus der reinen Flächenpreisforderung.

Kriterien der Flächenvergabe

Das mit Abstand wichtigste Vergabekriterium der deutschen Großstädte ist die Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen.

Interessant ist auch die Verteilung der nachfolgenden Plätze: Das (sachfremde) Kriterium der „Umweltverträglichkeit“ nimmt in der relativen Bewertung den zweiten Rang ein. Das könnte einerseits ein Hinweis darauf sein, daß in vielen Städten die Aufgabenteilung zwischen Wirtschaftsförderungsbehörden und anderen für den Umweltschutz zuständigen Fachbehörden nicht eindeutig geregelt ist. Es ist aber auch denkbar, daß diesem Kriterium aus politischen Gründen eine relativ große Bedeutung beigemessen wird, ohne daß es in der täglichen Vergabepaxis eine wesentliche Rolle spielt.

Am schlechtesten schneiden die fiskalischen Kriterien ab: Das Kriterium erzielbarer Flächenpreis nimmt mit Abstand den letzten Platz und das Kriterium erwartetes Gewerbesteueraufkommen den zweitletzten Platz ein. Es erscheint kaum glaublich, daß die für die Wirtschaftsförderung zuständigen kommunalen Behörden sich der Einnahmesituation ihrer Stadt weniger verpflichtet fühlen als der – ohnehin weitgehend vom Gesetzgeber erzwungenen – Umweltverträglichkeit einer An- oder Umsiedlung.

Der Grund für diese relativ niedrige Bewertung von fiskalischen Zielen ist bei den meisten Städten wohl darin zu suchen, daß die zuständigen Vertreter von einer engen komplementären Beziehung zwischen dem Arbeitsplatzkriterium und den langfristigen fiskalischen Zielen der Stadt ausgehen. Diese Vermutung muß aber nicht zutreffen, wie eine Auswertung von über 286 Verkaufsfällen in Hamburg gezeigt hat²⁰. In der hohen Bewertung des arbeitsmarktpolitischen Ziels zeigt sich, wie sehr sich die Kommunen inzwischen in einer eigenständigen arbeitsmarktpolitischen Verpflichtung sehen.

Allerdings ist fraglich, ob sie mit dieser Politik nachhaltig der konsumtiven Auszehrung ihrer Kommunalhaushalte durch Transferzahlungen im Rahmen der „Hilfe zum Lebensunterhalt“ für Langzeitarbeitslose begegnen können. Möglicherweise ist der Verlust an Gewerbesteuereinnahmen von ertragstarken, aber weniger arbeitsplatzintensiven Unternehmen höher als die Ausgabenentlastung im Sozialhaushalt, so daß die Kommune mit der Förderung arbeitsplatzintensiver Unternehmen (im unteren Segment der Arbeitsproduktivität) netto ein „Verlustgeschäft“ betreibt.

Das Profil der nicht befragten und sehr begehrten Branchen stimmt für fast alle 15 befragten Städte überein. Die Schlußlichter in der Befragung bilden der „Einzelhandel“ und die „Spedition“. Die Bevorzugung des Verarbeitenden Gewerbes gegenüber dem Handwerk sowie des Großhandels gegenüber dem Einzel-

¹⁹ Eine ausführliche Würdigung der Hamburger Gewerbeflächenpolitik findet sich in U. Lehmann-Grube, W. Pfähler: Gewerbeflächenpolitik im Rahmen der Wirtschaftsförderung in Hamburg, a.a.O.; und – in stark verkürzter und selektiver Form – in U. Lehmann-Grube, W. Pfähler: Gewerbeflächenpolitik als Instrument der Hamburger Wirtschaftspolitik, a.a.O.

Befragung zur Gewerbeflächenpolitik in 15 deutschen Großstädten

(Zusammenfassung der Ergebnisse)

Bedeutung der Gewerbeflächenvergabe als Instrument im Standortwettbewerb

„Die städtische Gewerbeflächenvergabe ist das wichtigste Instrument im Standortwettbewerb um mobile Unternehmen.“
Trifft diese Aussage zu?

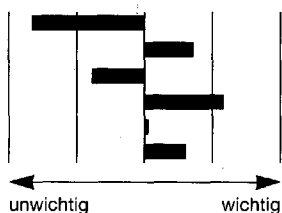
trifft nicht zu:	trifft kaum zu:	trifft zum Teil zu:	trifft eher zu:	trifft zu:
0	1	5	3	6

Wettbewerbssituation mit anderen Kommunen:

„Bei der Vergabepraxis ist die Wettbewerbssituation mit anderen Kommunen bei der Neuansiedlung oder innerstädtischem Standortwechsel ausschlaggebend.“
Trifft diese Aussage zu?

trifft nicht zu:	trifft kaum zu:	trifft zum Teil zu:	trifft eher zu:	trifft zu:
0	3	6	1	5

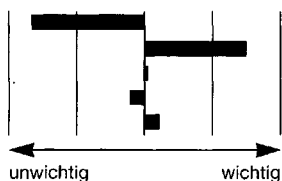
Bedeutung von Standortfaktoren für mobile Firmen



Gewerbesteuerhebesatz
Infrastrukturausstattung
Förderung / Beihilfen
Flächenverfügbarkeit
Flächenpreis
Unterstützung durch die Stadtverwaltung

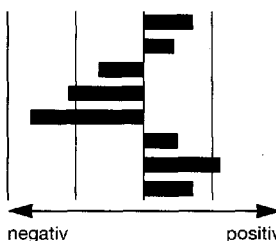
Die befragten kommunalen Vertreter konnten hier ihre Einschätzung anhand von fünf vorgegebenen Stufen ausdrücken („unwichtig“-„wichtig“ bzw. „negativ“-„positiv“). Im Mittel ergab sich, wie bei solchen Befragungen üblich, ein ausgeprägter Bias hin zu „wichtig“ bzw. „positiv“. Eine bessere Visualisierung der relativen Bewertung wird erreicht, indem man den Mittelwert aller fünf Antworten jeder Stadt errechnet und die jeweils stadtsspezifische Abweichung von diesem Mittelwert auswertet:

Relative Bewertung einzelner Vergabekriterien



Zu erzielender Preis
Arbeitsplätze / ha
Investitionen / ha
Gewerbesteuer / ha
Umweltverträglichkeit

Bewertung der Branchenzugehörigkeit



Verarbeitendes Gewerbe
Handwerk
Groß- und Versandhandel
Einzelhandel
Spedition
Banken und Versicherungen
Medienwirtschaft
Werbewirtschaft

Überprüfung der Vergabekriterien durch:

	Nennungen:
Wirtschaftsdezernat	9
Liegenschaftsamt	3
Privatrechtliche Institution	5
Andere Institution	1

Für Flächenvergabe ausschlaggebende Institution:

	Nennungen:
Wirtschaftsdezernat	7
Liegenschaftsamt	3
Privatrechtliche Institution	3
Fachausschuß des Stadtparlaments	9
Andere Institution	5

Verfahrensdauer:

	Monate:
Kleinster angegebener Wert:	3,5
Größter angegebener Wert:	15
Mittelwert:	6,75
Median:	6

EDV-Erfassung der Verkaufsfälle:

ja: in 11 Städten nein: in 4 Städten

Schätzung eines Durchschnittspreises für städtische unbebaute Gewerbeflächen

	DM pro qm:
Kleinster angegebener Wert:	90
Größter angegebener Wert:	1000
Mittelwert:	257
Median:	185

Im Kaufvertrag festgelegte Nutzungsbindung:

(2 Städte legen keine Nutzungsbindung fest)

	Jahre:
Kleinster angegebener Wert:	10
Größter angegebener Wert:	50
Mittelwert:	15
Median:	10

Erläuterungen: Für die Befragung wurden unter Mithilfe der jeweiligen Industrie- und Handelskammer geeignete Ansprechpartner in den 15 größten deutschen Städten bestimmt. Diese wurden erst telefonisch kontaktiert, bevor der Fragebogen zugeschickt wurde. Durch zum Teil wiederholtes telefonisches Nachfragen konnte eine Rücklaufquote von 100% erreicht werden. Beteiligte Städte: Berlin, Bremen, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Duisburg, Essen, Frankfurt am Main, Hamburg, Hannover, Köln, Leipzig, München, Nürnberg und Stuttgart. Die Befragung wurde im Frühjahr 1996 durchgeführt.

handel trägt offenkundig dem Umstand Rechnung, daß in deutschen Großstädten eine sogenannte überregionale Absatzverflechtung positiv bewertet wird. Die im Durchschnitt sehr positive Bewertung der Branchen Medien- und Werbewirtschaft (1. und geteilter 2. Platz) zeigt, daß der Standortwettbewerb zwischen den Kommunen vermehrt um mobile Dienstleistungsunternehmen ausgetragen wird, obwohl für solche Unternehmen das Instrumentarium der Gewerbeflächenpolitik nur bedingt anwendbar ist.

Eine grundlegende Inkonsistenz

In den deutschen Großstädten ist die Flächenvergabepolitik primär auf das Ziel der kommunalen Beschäftigungspolitik ausgerichtet. Fiskalischen Zielen wird nur eine nachrangige Bedeutung beigemessen. Die Kommunen sehen sich offensichtlich vor allem in einem Standortwettbewerb um kommunale Beschäftigungsmöglichkeiten. Dies ist sicher eine Folge der hohen kommunalen Leistungen für die Folgen der steigenden Sockel-Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig aber wollen die Großstädte Unternehmen aus Branchen attrahieren, die Arbeitsplätze vor allem für höherqualifizierte und im Arbeitsmarkt stark nachgefragte Arbeitskräfte bieten, die keiner staatlichen Förderung bedürfen. Diese offensichtliche Inkonsistenz ist nach unserer Auffassung das wichtigste Ergebnis dieser Befragung.

Eine mögliche Erklärung für diese Inkonsistenz könnte in der Einschätzung seitens der kommunalen Flächenpolitiker liegen, daß das Ziel, hochqualifizierte Arbeitsplätze zu schaffen, mit dem Ziel einer nachhaltigen Einnahmenverbesserung grundsätzlich im Einklang steht. Diese Einschätzung ist aber nach unserer eingehenden Untersuchung der Verhältnisse in Hamburg vermutlich unzutreffend. Die einseitige Ausrichtung der Flächenpolitik auf das Arbeitsplatzkriterium liegt deshalb nach unserer Auffassung nicht im wohlverstandenen Eigeninteresse der Kommunen. Einerseits ist mit der praktizierten Konzentration auf hochqualifizierte Arbeitsplätze keine Entlastung des Arbeitsmarktes im für die Langzeitarbeitslosigkeit relevanten Arbeitsmarktsegment zu erwarten. Andererseits versagen sich die Städte einer Optimierung ihrer langfristigen Einnahmensituation durch die Vernachlässigung der fiskalischen Wirkung ihrer Flächenpolitik.

Überwiegend stellen die Wirtschaftsdezernate fest, ob die Vergabekriterien erfüllt sind. Allerdings erfolgt diese Überprüfung in drei Städten sowohl vom Wirtschaftsdezernat als auch vom Liegenschaftsamt. In fünf Städten ist eine „privatrechtliche Institution mit

städtischer Trägerschaft“ für die Überprüfung der Vergabekriterien zuständig. Grundsätzlich ist positiv zu bewerten, daß die Institution, mit der die nachfragenden Firmen in Erstkontakt treten, auch diese Aufgabe erfüllt. In zwei Städten kommt eine privatrechtliche Institution zwar für den Erstkontakt in Frage, sie hat darüber hinaus aber keine erkennbare Sach- und Entscheidungskompetenz. Negativ sind auch die Fälle zu bewerten, in denen das (sachfremde) Liegenschaftsamt über die Erfüllung von Vergabekriterien mit entscheidet.

Verfahren der Flächenvergabe

Bei der institutionellen Zuständigkeit für die letztendliche Vergabeentscheidung zeigt sich nicht nur eine relative große Heterogenität zwischen den Städten, sondern – wie die Mehrfachnennungen zeigen – in vielen Städten auch keine Konzentration der Zuständigkeit bei einer Institution. In drei Städten waren Marktpräsenz (Erstkontakt) sowie Sach- und Entscheidungskompetenz auf eine privatrechtliche Institution konzentriert. In einer anderen Stadt befindet sich eine solche Kompetenzkonzentration in der Hand des Wirtschaftsdezernats. Zudem zeigt sich ein ausgesprochen zweigeteiltes Bild: neun von 15 Befragten machten nur eine Angabe. Die übrigen sechs schätzten im Durchschnitt drei Institutionen als ausschlaggebend ein.

Es erfolgt in den meisten deutschen Großstädten ein recht zügiger Verkauf innerhalb etwa eines halben Jahres. In einigen Städten dauert das Verfahren allerdings wesentlich länger. Dabei läßt sich kein positiver Zusammenhang zwischen Vermarktung in privater Trägerschaft und der Länge des Verfahrens nachweisen.

Es muß überraschen, daß es immer noch vier Großstädte gibt, die Verkaufsfälle nicht EDV-mäßig erfassen. Denn diese Daten bieten eine unverzichtbare Grundlage zur Optimierung der Gewerbeflächenpolitik im Standortwettbewerb.

Aus Sicht ansiedlungswilliger Unternehmen ist es wünschenswert, Marktpräsenz (Erstkontakt), sachliche Kompetenz und faktische Entscheidungsbefugnis in angemessener Weise in einer Hand zu konzentrieren. Die politischen und verwaltungsrechtlichen Abklärungen sollten getroffen sein, bevor die Kommunen an die potentiellen Flächenkunden herantreten. Das würde die Transparenz, Effizienz und Schnelligkeit des

¹⁰ Siehe U. Lehmann-Grube, W. Pfähler: Gewerbeflächenpolitik im Rahmen der Wirtschaftsförderung in Hamburg, a.a.O.

Flächenvergabeverfahrens befördern und damit Transaktionskosten verringern. Bislang findet man nur in drei deutschen Großstädten eine solche Konzentration. Aus Sicht des Standortwettbewerbs zwischen den Kommunen ist ein effizientes, d.h. schnelles und kostengünstiges Vergabefahren ein Wettbewerbsvorteil.

Erwartungsgemäß ist die Preisgestaltung in den befragten Großstädten sehr heterogen. Insgesamt zeigt sich aber ein Preisniveau, das weit unter dem liegt, was die Städte bei einer Vermarktung auf dem Büroflächenmarkt hätten erzielen können. Die Städte lassen sich die Realisierung ihrer Förderziele also zunächst einmal etwas kosten. Wie hoch diese Opportunitätskosten kommunaler Flächenpolitik im Einzelfall sind und ob dem kurzfristigen Verzicht auf Verkaufserlöse langfristig höhere fiskalische Einnahmen im ausreichenden Maße entgegenstehen, kann hier nicht analysiert werden. Für die Stadt Hamburg haben die Verfasser eine solche Abschätzung durchgeführt²¹.

Schlußbemerkungen

In deutschen Großstädten wird die Vermarktung von kommunalen Gewerbeflächen im wesentlichen als ein Instrument zur Schaffung oder zum Erhalt von Arbeitsplätzen angesehen. Die langfristige Verbesserung der städtischen Einnahmensituation – insbesondere hinsichtlich der Gewerbesteuer – wird dagegen nur als nachrangiges Ziel angesehen. Die Kommunen vermarkten ihre Gewerbeflächen im Vergleich zum Büroflächenmarkt relativ billig. Sie nehmen also kurz-

fristig erhebliche Opportunitätskosten in Gestalt entgangener Verkaufserlöse in Kauf. In welchem Umfang diesen Mindereinnahmen langfristig höhere fiskalische Mehreinnahmen gegenüberstehen, wird regelmäßig nicht überprüft.

Die einseitige Ausrichtung auf arbeitsmarktpolitische Ziele liegt nach Auffassung der Verfasser nicht im wohlverstandenen Eigeninteresse deutscher Großstädte, weil

- die Vermutung, das Arbeitsmarkt- und das Gewerbesteuerziel verhielten sich ausgeprägt komplementär zueinander, vermutlich unzutreffend ist;
- die Gewerbeflächenpolitik sich naturgemäß in erster Linie an mobile Unternehmen richtet, die erfahrungsgemäß auf dem Arbeitsmarkt vor allem hochqualifizierte Arbeitskräfte nachfragen, während für die Kommunalpolitik das für die Langzeitarbeitslosigkeit verantwortliche Niedrigqualifikationssegment von zentraler Bedeutung ist;
- die Kommunen sich damit eine arbeitsmarktpolitische Verantwortung und Verpflichtung auferlegen, die sie langfristig in Ermangelung geeigneter finanzieller, rechtlicher und institutioneller Mittel nicht erfüllen können.

Die Kommunen sollten sich deshalb mit ihrem wichtigsten Wirtschaftsförderungsinstrument, der Gewerbeflächenpolitik, verstärkt der langfristigen Sicherung und Verbesserung ihrer Einnahmensituation verpflichten und gemeinsam ihre Bemühungen verstärken, die politische und finanzielle Verantwortung für die Langzeitarbeitslosigkeit auf die bundespolitische Ebene zu verlagern.

²¹ Siehe ebenda.

HERAUSGEBER: HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Präsident: N. N., Vizepräsident: Prof. Dr. Hans-Eckart Scharrer)

Geschäftsführend: Dr. Otto G. Mayer

REDAKTION:

Dr. Klaus Kwasniewski (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Christoph Kreienbaum (stellvertretender Chefredakteur), Wiebke Bruderhausen, Dipl.-Vw. Susanne Erbe, Dipl.-Vw. Claus Hamann, Helga Wenke, Dipl.-Vw. Irene Wilson, M.A.

Anschrift der Redaktion: Neuer Jungfernstieg 21, 20347 Hamburg, Tel.: (0 40) 35 62 306/307

Verantwortlich für den Inhalt des HWWA-Konjunkturforums: Dr. Eckhardt Wohlers, Dr. Günter Weinert

Die Zeitschrift sowie alle in ihr enthaltenen einzelnen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Namentlich gezeichnete Artikel müssen nicht die Meinung der Herausgeber/Redaktion wiedergeben. Unverlangt eingesandte Manuskripte – für die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentlichungsvorschlag zu den Bedingungen des Verlages. Es werden nur unveröffentlichte Originalarbeiten angenommen. Die Verfasser erklären sich mit einer nicht sinnentstellenden redaktionellen Bearbeitung einverstanden.

Verlag, Anzeigenannahme und Bezug:

Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG, Waldseestraße 3-5, 76530 Baden-Baden, Tel. (0 72 21) 21 04-0, Telefax (0 72 21) 21 04 27

Bezugsbedingungen: Abonnementpreis jährlich DM 118,- (inkl. MwSt.), Studentenabonnement DM 59,- zuzüglich Porto und Versandkosten (zuzüglich MwSt. 7%); Einzelheft DM 10,-; Abbestellungen vierteljährlich zum Jahresende. Zahlungen jeweils im voraus an: Nomos-Verlagsgesellschaft, Stadtparkasse Baden-Baden, Konto 5-002266

Anzeigenpreisliste: Nr. 1 vom 1. 1. 1993

Erscheinungsweise: monatlich

Druck: AMS Wünsch Offset-Druck GmbH, 92318 Neumarkt/Opf.