

Enterprise Zones: Freie Wirtschaftszonen im Ruhrgebiet?

Enterprise Zones,
eine neue Vokabel
im Planerdeutsch,
kommt, wie viele
ihrer Vorgänger,
mit einigen Jahren
Verzögerung aus der
anglo-amerikanischen
Planerdebatte zu uns:
Was verbirgt sich
dahinter? Welche
Chancen eröffnet das
Konzept? Wie ist es
zu bewerten?

Präsident Reagan's Wohnungs- und Städtebauminister Pierce stattete vor einigen Monaten Duisburg einen Besuch ab. Nach Besichtigung der Stadt und ersten Eindrücken der wirtschaftlichen, beschäftigungspolitischen, städtebaulichen und wohnungspolitischen Probleme dieser für das Ruhrgebiet typischen Großstadt berichtete der Minister über neue Ansätze in den USA, z. B. in niedergehenden alten Industrieregionen sogenannte „Enterprise Zones“ auszuweisen, und empfahl seinen Gastgebern, die Übertragbarkeit dieses britischen und amerikanischen Konzeptes für das Ruhrgebiet zu prüfen. Nach allen Mißerfolgen der Industrieansiedlung und der kommunalen Wirtschaftsförderung erntete sein Vorschlag verständlicherweise großes Interesse, aber auch fragende Blicke und Kopfschütteln.

Wörtlich übersetzbar mit „Unternehmenszonen“ meint der Begriff „Enterprise Zones“ ein förmlich abgegrenztes Stadtgebiet, in dem einerseits eine Reihe indirekter Förderungsbestimmungen gelten und andererseits ein Katalog rechtlicher Restriktionen außer Kraft gesetzt wird, um Industrieansiedlungen und Unternehmensgründungen innerhalb der Zielgebiete anzureizen. Ihre Vorbilder beziehen Enterprise Zones aus den prosperierenden Freihandelszonen Hongkong und Singapur, sowie – in moderater Form – aus dem Konzept der Berlinförderung. Der dahinterstehende Gedanke ist, das Gründerklima des 19. Jahrhunderts oder der 50er Jahre künstlich wiederherzustellen, um in kleinen Zielgebieten unternehmerische Investitionsanreize steuerlicher Art zu setzen und sie mit weitgehenden Befreiungen von staatlichen Auflagen zu koppeln, die als negative Rahmenbedingungen kostenerhöhende und risikovergrößernde Auswirkungen haben. Im Gegensatz zu den Industrieparks herkömmlicher Art stellen Enterprise Zones nicht auf die konzentrierten Staatsinterventionen mit direkten Investitionshilfen (Zuschüssen, Darlehen, Bürgschaften usw.), mit Infrastrukturvorleistungen und mit verbilligten Grundstücken, also mit einem gebündelten Einsatz des klassischen staatlichen Wirtschaftsförderungsinstrumentariums, ab, sondern gerade umgekehrt: auf den punktuell möglichst weitgehenden Rückzug des Staates.

Enterprise Zones gehören heute zum Arsenal des britischen „Thatcherism“ und der amerikanischen „Reagonomics“, d. h., sie sind ein Eckpfeiler in der gegenwärtig dominierenden angebotsorientierten Wirtschaftspolitik beider Länder, die mit den Mitteln der Steuerkürzungen, restriktiver Haushaltsplanung und breiter Deregulierung einen wirtschaftlichen Aufschwung im Sinne der Laffer-Kurve zu induzieren beabsichtigt, der – kein Geheimnis – bisher allerdings auf sich warten läßt.

Hier ist nicht der Raum, den sozio-ökonomischen und ideologischen Hintergrund auszuleuchten, vor dem Enterprise Zones ihre Bedeutung sowohl in Großbritannien als auch in den USA gewonnen haben. In Stichworten nur soviel: Enterprise Zones, d. h. Wirtschaftsförderung durch staatlichen Rückzug, ist ein Baustein in einer Palette von Politiken, die als Alternative zur bisher vorherrschenden nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik propagiert werden. Jenseits des wortradikalen konservativen Purismus einer Pre-

mierministerin Thatcher und eines Präsidenten Reagan allerdings gründet sich diese angebotsorientierte Wirtschaftspolitik auf eine in Publikationen geführte wissenschaftliche Debatte¹, in der beide Seiten über ernst zu nehmende Argumente verfügen. Dies trifft zu sowohl für die liberalen Befürworter weitergehender Staatsinterventionen keynsianischer oder roosevelt'scher Prägung – in Deutschland würde man sie vielfach unter den Anhängern der sozial-liberalen Koalition finden – als auch für die – bereits vor Reagan – starken und an Einfluß gewinnenden Befürworter eines Staatsrückzuges „neokonservativer“ Prägung (um Irvin Kristol u. a.)², für die es in Deutschland unter den Christdemokraten kaum Parallelen gibt.

Es sei deshalb davor gewarnt, das Enterprise-Konzept allzu schnell abzuschreiben als einen aus der „rechten Ecke“ stammenden und für die Bundesrepublik deshalb uninteressanten Vorschlag.

Der Grundgedanke tauchte erstmals 1977 in einem Vortrag Peter Halls auf der Jahrestagung des britischen Royal Town Planning Institute auf. Hall stellte seinen „Freeport-Plan“ vor und verband ihn mit der provozierenden Frage, ob es vorstellbar sei, Hongkong nach Glasgow, Liverpool oder in die Docklands von London zu verpflanzen. „Schamlos freie Unternehmen“ (shameless free enterprises) – wie er sie nannte – sollten von Bindung weitgehend freigestellt, lediglich minimalen Kontrollen unterworfen werden, um einen ähnlichen wirtschaftlichen Boom zu induzieren, der die Freihandelszonen Ostasiens oder der britischen Kanälen Inseln kennzeichnet. Könnte über radikale Deregulierung erreicht werden, woran alle Revitalisierungsstrategien bisher gescheitert sind: Den wirtschaftlichen Aufschwung einzuleiten?

Hall ließ sich dabei von der zunehmenden, mit zahllosen Evaluationsstudien belegten Gewißheit leiten, daß gerade den am schwersten betroffenen, teilweise bereits aufgegebenen Slumgebieten mit großen Brachflächen nicht allein mit planerischen Mitteln, mit Bauleitplänen oder mit direkten Subventionen geholfen werden kann, um das Gebiet physisch zu erneuern: Insofern haftet seinem „Freeport Plan“ ein Stück Verzweiflung an, die sich aus der zunehmenden Skepsis über die strukturell bedingte Unlösbarkeit des Slumproblems nährt und dem Verdacht entspringt, selbst mit gebündelten staatlichen Hilfen sei das Erneuerungsziel nicht erreichbar. Hall besteht darauf, daß es unter diesen Bedingungen erforderlich sei, völlig „unorthodoxe Strategien“ in Erwägung zu ziehen. Zugleich schränkt er seinen Vorschlag sofort darauf ein, daß das Freeport-Konzept nur im Sinne eines allerletzten Mittels in sehr kleinen Zielgebieten vertretbar sei, die bereits weitgehend entvölkert und aufgegeben seien³.

Der Freeport-Plan wurde 1978 von Sir Geoffrey Howe, seinerzeit Sprecher der Konservativen Partei für Finanzen und Wirtschaft, aufgenommen, weiterentwickelt und in die politische Arena eingeführt. Von ihm stammt die Bezeichnung „Enterprise Zones“. Nach dem Wahlsieg der Konservativen setzte die neue Regierung den Howe-Plan – mit einigen Modifikationen – in Kraft. Howe ging von der bekannten Behauptung aus, daß Politiker und Verwaltungen vor allem die Schuld daran treffe, daß die Investitionen im industriellen Sektor blockiert seien: Vorschriftenflut,

⁴ Geoffrey Howe, Liberating Free Enterprise: A New Experiment, Vortrag vor der Bow Group am 26. Juni 1978, abgedruckt in: George Sternlieb, David Listokin (eds), New Tools for Economic Development: The Enterprise Zone, Development Bank, and RFC, Piscataway, N. J. (Center for Urban Policy Research), 1981, S. 13–24.

⁵ Jack Kemp war einer der Hauptinitiatoren der Einkommenssteuerrückführungen, die der Kongreß im Sommer 1981 beschloß. Robert Garcia vertritt den Distrikt Bronx innerhalb New Yorks im Repräsentantenhaus. Vgl. auch Stuart Butler, Enterprise Zones, A Solution to the Urban Crisis? Washington D.C. (The Heritage Foundation) 1979.

⁶ Allerdings handelte es sich zumeist um zu zögernde und finanziell völlig unterausgestattete Programme, wie z. B. die Hilfeversprechen Präsident Carters nach seinem Besuch in der Bronx 1978.

⁷ House of Representatives No. H. R. 7563.

⁸ George Sternlieb, Kemp-Garcia Act: An Initial Evaluation, in: George Sternlieb, David Listokin, New Tools for Economic Development, Piscataway, N.J. (Center for Urban Policy Research) 1981, S. 42–83.

⁹ Daniel Mandelker, Gary Feder, Margaret Collins, Reviving Cities with Tax Abatements, New Brunswick N.J. (Center for Urban Policy Research) 1980; ähnlich Ulrich Pfeiffer, Staat und Wohnungsbaufinanzierung: Wohin geht die Reise? in: Der langfristige Kredit, Nr. 21/22, 1979, S. 667–670.

¹⁰ Nachweis in Arbeitsgruppe Berlinförderung, Integrierte Berlinförderung Berlin (Veröffentlichung der Fachhochschule für Wirtschaft Berlin) 1981.

¹¹ Bennett Harrison, Sandra Kanter, The Political Economy of States Job Creation Business Incentives, in: Journal of the American Institute of Planners, Oct. 1978, S. 424–435; Barry Bluestone, Bennett Harrison, Lawrence Baker, Corporate Flight, The Causes and Consequences of Economic Dislocation, Washington, 1981.

¹² David Birch, The Job Generation Process, Cambridge, Mass (MIT) 1979, vgl. auch Eberhard v. Einem, Hilfe für Baby-Firmen, in: DIE ZEIT Nr. 24, 1981, S. 19; sowie Fritz W. Scharpf, Beschäftigungsorientierte Strukturpolitik (Internationales Institut für Management und Verwaltung, Discussion Paper 80-42) Berlin, 1980.

¹³ Vgl. H. D. Weiß, Verrechtlichung als Selbstgefährdung des Rechts, in: Die öffentliche Verwaltung, 1978, S. 601.

¹⁴ Fritz W. Scharpf, Bernd Reissert, Fritz Schnabel, Politikverflechtung, Königstein/Ts. 1976; vgl. auch Fritz Schnabel, Politik ohne Politiker, in: Hellmut Wollmann (Hrsg.) Politik im Dickicht der Bürokratie (Leviathan Sonderheft 3/1979) Opladen 1980, S. 49, sowie Friedo Wagnier, Milderungsmöglichkeiten nachteiliger Folgen vertikaler Politikverflechtung, in: Jens Joachim Hesse (Hrsg.) Politikverflechtung im föderativen Staat, Baden-Baden (Nomos) 1978, S. 149.

¹⁵ Eberhard v. Einem, Pauschalisierte Zuweisung von Städtebaumitteln an die Gemeinden, Referat auf der Jahrestagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaften in Essen am 3./4. Okt. 1981 (Zur Veröffentlichung vorgesehen) Frankfurt (Campus) 1982.

¹⁶ Zur Messung des Grades des Gebietsniederganges werden im angloamerikanischen Raum 5 Stufen unterschieden; vgl. Public Affairs Counseling, The Dynamics of Neighborhood Change (HUD) Washington 1975; sowie Rolf Goetze Understanding Neighborhood Change, Cambridge, Mass. (Ballinger) 1979. Stadium 5 (abandoned areas) wird in der Bundesrepublik nicht erreicht.

Stadtbaupolitik 74

Überbürokratisierung seien die Bremsklötze, die es so schnell als möglich aus dem Weg zu räumen gelte. Nach dieser „Analyse“ empfahl Howe für vier bis fünf Zielgebiete⁴:

- Keinerlei Planungsrestriktionen sollten bestehen, geltende Zonungsvorschriften werden außer Kraft gesetzt. Jedes Gebäude oder Gewerbe soll lediglich mit sehr einfachen Mindestbestimmungen der Luftverschmutzung, des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit übereinstimmen und eine maximale Gebäudehöhe nicht überschreiten. In jeder sonstigen Hinsicht ist der Eigentümer/Investor frei.
- Der Community Land Act wird außer Kraft gesetzt. Land, das sich im öffentlichen Besitz befindet, muß privatisiert werden. Bestimmungen der Mietpreisbindung werden aufgehoben.
- Alle Investoren werden von den Bodensteuern befreit.
- Allen Investoren wird garantiert, daß die Steuergesetze nicht zu ihren Ungunsten geändert werden und daß ihre Anlagen/Gebäude nicht verstaatlicht werden. Andererseits werden keine öffentlichen Finanzhilfen gewährt.
- Preiskontrollen und Mindestlohnregelungen werden außer Kraft gesetzt. Die Kündigungs-schutzbestimmungen werden aufgehoben.
- Der Staat garantiert, für eine Reihe von Jahren (z. B. zehn Jahre) keine Änderungen dieser Bestimmungen zu beschließen.

Dem britischen Beispiel folgten die Amerikaner, namentlich die Abgeordneten Kemp und Garcia, wobei sie u. a. die verwüsteten Ödflächen der Bronx vor Augen hatten⁵, die sich gegen alle staatlichen Revitalisierungsprogramme bisher als resistent erwiesen hatten⁶. Der eingebrachte Gesetzesentwurf mit dem Titel „Urban Jobs and Enterprise Zone Act“⁷ wird gegenwärtig im Kongreß beraten und von Präsident Reagan in einer im Frühjahr 1982 unterzeichneten Botschaft an das Abgeordnetenhaus offiziell unterstützt; d. h. im Gegensatz zu Großbritannien gibt es in den USA bisher nur Pläne, aber noch keine beschlossenen Enterprise Zones.

Im Ansatz zwar ähnlich, hat der amerikanische Gesetzesentwurf doch eine Reihe von Besonderheiten. Vor allem erlaubt er eine Reihe von steuerlichen Sonderabschreibungen und damit eine Abkehr von den direkten Programmen der Wirtschaftsförderung, wie z. B. den Urban Development Action Grants (UDAG) und den Programmen der Economic Development Administration (EDA). Auch fehlt der Hall'sche Gedanke, dieses Förderungsinstrument vorsichtig und lediglich als letzten „Notnagel“ zu benutzen. Stattdessen ist an eine wesentlich breitere Anwendung gedacht. Enterprise Zones sind das Herzstück der Reagan'schen Stadtpolitik, die den Schwerpunkt nicht mehr auf die bauliche Stadterneuerung, sondern primär auf die Sanierung der wirtschaftlichen Basis setzt und insofern als kleinräumliche Wirtschaftsförderungstrategie interpretierbar ist, die eine späte Nachfolge und gekappte Variante des 1973 ausgelaufenen Stadtsanierungsprogrammes (urban renewal) darstellt.

Nach dem vorliegenden Gesetzesentwurf können Gemeinden die Ausweisung einer Enterprise Zone für Teilgebiete beantragen, die im Hinblick auf ihre Arbeitslosenquote und das Haushaltseinkommen gesetzlich definierte Kriterien erfüllen. In diesen Zonen wird eine teilweise Befreiung von der Grund- und Vermögenssteuer (property tax), von der Kapitalertragssteuer (capital gain tax), von der Körperschaftsteuer (corporate tax) und von der Einkommenssteuer (income tax) ebenso vorgesehen, wie eine teilweise Befreiung von Sozialversicherungsbeiträgen, von planungsrechtlichen Nutzungseingrenzungen, von Umweltschutzstandards und von Minimumlohn-garantien sowie einer Reihe sonstiger Vergünstigungen, wobei im Augenblick allerdings noch nicht absehbar ist, in welcher Fassung das Gesetz verabschiedet werden wird⁸.

Der Ansatz, über Steuervergünstigungen Deregulierung eine kleinräumliche Wirtschaftsförderungstrategie zu probieren, enthält für Politiker und Verwaltungen eine große Versuchung. Im Gegensatz zu allen Darlehens- und Zuschussprogrammen herkömmlicher Art belastet der öffentliche Haushalte nicht direkt, sondern indirekt über Steuerausfälle. In Zeiten, in denen die Haushaltssanierung über den Abbaubereich Staatsverschuldung Priorität genießt, sind Vergünstigungen, für die es unmittelbar zunächst keines Leistungsnachweises bedarf, politisch weit eher durchsetzbar. Es ist bereits argumentiert worden, daß steuerliche Anreize in den 80er Jahren realistischere die wichtigste disponiblen Wirtschaftsförderungsmittel darstellen⁹. Gleichwohl sind die Gefahren nicht zu übersehen:

Erstens haben steuerliche Anreize eine strukturelle Schwachstelle. Für die räumliche und sektorale Feinststeuerung findet sich kein Anknüpfungspunkt. Das Steuerrecht eignet sich lediglich für Niveausteuern, nicht zur objektscharfen Steuerung. Wie das Beispiel der Berlinförderung zeigt, gewinnt das kurzfristig orientierte Modell der Steuereinsparung zudem nicht selten über langfristige sinnvolle Investitionsstrategien. Die Folgen steuerlicher Sonderabschreibungen liegen demzufolge entweder in der Stimulierung von kurzzeitigen Beschäftigungseffekten mit hohen Konkursraten oder anschließenden Rationalisierungen nach Ausschöpfung der Steuervorteile (Mitnahmeeffekte) oder – falls die Steuervorteile vorsichtig dimensioniert werden – bleiben die Unternehmen vielfach unterhalb der Wirtschaftsschwelle und führen zu keinen nennenswerten Investitionen¹¹. Langfristig gesicherte Arbeitsplätze dürften eher über Strategien des Technologietransfers und die Gründungsförderung für Kleinunternehmen zu erreichen sein¹².

Zweitens stellen die vorgesehenen Ausnahmetatbestände bzw. Aufhebungen gesetzlicher planungs-, umweltschutz- und arbeitsrechtlicher Auflagen ein Problem dar. Im begrenzten Rahmen der Vereinfachungen auch in der Bundesrepublik mit dem traditionellen Hang seiner Bürokratie zu detailgenauen Ausführungsbestimmungen, „grünen Tisch“ sicherlich notwendig¹³. Wie als die partielle Aufhebung gesetzlicher Vorschriften wäre jedoch die Dezentralisierung der Entscheidungskompetenz (z. B. Entflechtung der horizontalen und vertikalen Planungsverbünde und eine Stärkung der Feinststeuerung über verteilte Ermessensspielräume der Gemeinden) notwendige Bestimmungen flexibler und konkreter anwenden zu können¹⁵. Hongkongs Singapores ungezügelter Frühkapitalismus Westeuropa importieren zu wollen, um im neuen Land Enklaven mit Arbeits- und Profitmöglichkeiten der Dritten Welt zu schaffen, kann ein Modell sein. Verbesserte Steuerung, nicht Verstaatlichung, ist erforderlich.

Diese Bedenken lassen das Enterprise-Konzept kaum geeignet erscheinen, um das Ruhrgebiet, in Berlin oder im Saarland anzukurbeln. Hinzu kommt schließlich ein weiterer Grund – und hier ist Peter Hall wörtlich zu nehmen: Unter Bedingungen deutscher industrieller Problemregionen haben (noch) nicht das Ausmaß der Niedergangs US-amerikanischer oder britischer Städte erreicht. Selbst in Duisburg, Dortmund und Oberhausen, Berlin-Kreuzberg, Ludwigsfelde oder Saarbrücken gibt es kein einziges „Enterprise Zone“-quartier, das mit der Bronx oder mit Harlem in New York City, mit Liverpool, Glasgow oder London im Hinblick auf den Grad seines Verfalls vergleichbar wäre¹⁶. Daraus folgt: In der Bundesrepublik fehlen (noch) die von Hall genannten Voraussetzungen, um an derartig drastischen „orthodoxen“ Strategien zu denken, wie sie von Befürwortern britischer und amerikanischer Enterprise Zones nahegelegt werden.

Eberhard von Einem, 1982

¹ Stellvertretend sei auf zwei Schlüsselpublikationen zur angebotsorientierten Wirtschaftspolitik bzw. zur nachfrageorientierten Wirtschaftspolitik hingewiesen: Jude Wanniski, The Way the World Works, New York (Simon & Schuster) 1978 und Lester Thurow, The Zero-Sum Society, New York (Basic Books) 1980. Lesenswert ist ferner die Zusammenfassung im Schwerpunktheft von Business Week, June 30, 1980, S. 56–143.

² Vgl. das Porträt der Neo-Konservativen von Peter Steinfels, The Neo-Conservatives, New York (Simon & Schuster) 1979 sowie ihre Publikationen in den Zeitschriften Commentary und The Public Interests. Vgl. auch die Besprechung von H. v. Borch, Neokonservatismus in Amerika, in: Süddeutsche Zeitung v. 8./9. Sept. 1979.

³ Peter Hall, Vortrag vor dem Royal Town Planning Institute am 15. Juni 1977.

Dr. Eberhard Einem, geb. 1945, studierte Planung an der TU Berlin und an der University of California at Berkeley, Mitarbeiter des Instituts für Stadtforschung Berlin, 1980/81 Gast am Joint Center for Urban Studies, MIT/Harvard, Cambridge, Mass.