

Durchforscht man die Wahlprogramme von Landrats-, Oberbürgermeister- oder Bürgermeisterkandidatinnen und -kandidaten – oder auch die der meisten für die Wahlen zu einer kommunalen Vertretungskörperschaft antretenden Parteien und Wählergruppen – so ist festzustellen, dass „Wirtschaftsförderung“ fast immer als eine der wichtigsten kommunalen Aufgaben genannt wird.

Warum ist das so? Zwar haben die Kreise, Städte und Gemeinden den kommunalverfassungsrechtlichen Auftrag, innerhalb der Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit die für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Betreuung ihrer Einwohner erforderlichen Einrichtungen zu schaffen,¹ aber den Begriff „Wirtschaftsförderung“ sucht man in den maßgeblichen Gesetzen und Verordnungen vergebens. Damit ist klar: Wirtschaftsförderung ist – obwohl allorten als wichtig empfunden – keine Pflichtaufgabe der Kommunen, sondern wird von ihnen als freiwillige Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung in eigener Verantwortung wahrgenommen und gestaltet.

Dies hat zur Folge, dass es kein einheitliches Bild davon gibt, was der Aufgabe „Wirtschaftsförderung“ alles zuzurechnen ist und was einzelne Kommunen im Rahmen ihres Verständnisses und ihrer Bedürfnisse als wirtschaftsfördernde Angelegenheiten definieren. Dieses unterschiedliche Verständnis führt zu völlig verschiedenen Definitionen des Begriffs „Wirtschaftsförderung“:

- Es gibt eine ganzheitliche Definition, die **Wirtschaftsförderung** als „Maßnahmen der Wirtschaftspolitik zur *selektiven Begünstigung* bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände oder Verhaltensweisen bestimmt und Wirtschaftsförderung insofern abgrenzt von anderen, gesamtwirtschaftlich wirkenden Maßnahmen, etwa zur Konjunktur- oder Wachstumsbelebung.“² Damit werden alle Maßnahmen der Wirtschaftsförderung auf staatlicher und kommunaler Ebene erfasst. **Kommunale Wirtschaftsförderung** wird in Abgrenzung dazu als die „Maßnahmen der Wirtschaftsförderung, die auf kommunaler Ebene selbstständig und eigenverantwortlich, auch im Rahmen der kommunalen Finanzhoheit, durchgeführt werden“³ definiert.
- Eine aus dem kommunalen Blickwinkel formulierte, aber sehr allgemeine Begriffsdefinition liefert Reka Schubert: „Kommunale Wirtschaftsförderung soll bestimmt werden als die zur Daseinsvorsorge zählende Aufgabe der Gemeinden, Städte und Landkreise, die durch die Schaffung oder Verbesserung der Standortbedingungen für die Wirtschaft mittels Förderung und Pflege der öffentlichen und privatwirtschaftlichen Unternehmen, das wirtschaftliche und soziale Wohl im kommunalen Gebiet sichert oder steigert.“⁴
- Die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), Köln, fand hingegen eine **um-**

1 Vgl. zum Beispiel § 8 Absatz 1 GO NRW oder § 6 Absatz 1 KrO NRW.

2 Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: Wirtschaftsförderung, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/54820/wirtschaftsfoerderung-v5.html>.

3 Gabler Verlag (Herausgeber), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort: kommunale Wirtschaftsförderung, online im Internet: <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/Archiv/71538/kommunale-wirtschaftsfoerderung-v4.html>.

fassende Definition: „Kommunale Wirtschaftsförderung umfasst alle Maßnahmen zur Verbesserung der Faktoren, die die Standortwahl von Unternehmen beeinflussen. Dies gilt sowohl für die sogenannten harten Faktoren (z. B. Gewerbeflächen, Infrastruktur, überörtliche Verkehrsanbindung) als auch für die sogenannten weichen Faktoren (z. B. Bildungs- und Kulturangebot, Attraktivität der Stadt).

- Die Maßnahmen beziehen sich sowohl auf die vorhandenen Betriebe (Bestandssicherung und -entwicklung) als auch auf anzusiedelnde oder noch zu gründende Betriebe. Zielgruppen der Wirtschaftsförderung sind nicht nur die unternehmerische Wirtschaft, sondern auch Behörden, Verbände und Einrichtungen ohne Erwerbscharakter.“⁵

Diese Definition ist weit offener und bestätigt nicht nur die unterschiedlichen Themenfelder und Handlungsansätze, die auf kommunaler Ebene unter dem Dach der Wirtschaftsförderung abgehandelt werden, sondern

schlägt gleichzeitig eine Brücke zu den schon zitierten Aufgabenzuweisungen in den kommunalen Verfassungsgesetzen. Die KGSt geht sogar noch weiter und sieht „Wirtschaftsförderung als eine kommunale Aufgabe der Daseinsvorsorge für die örtliche Gemeinschaft“,⁶ die aus der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 GG abgeleitet werden könne.

Diese Ableitung ist sicherlich strittig, zumal in den letzten Jahren die Handlungsmöglichkeiten kommunaler Wirtschaftsförderung durch Bestimmungen der Europäischen Gemeinschaft eingeschränkt worden sind und zum Beispiel direkte, durch Kommunen gewährte Subventionen für einzelne Unternehmen quasi ausgeschlossen sind. Andererseits zeigen die Ausführungen der KGSt die Vielfaltigkeit kommunaler Wirtschaftsförderung und machen deutlich, dass es sich hierbei um eine kommunale Querschnittsaufgabe handelt, deren Ziele bei fast allen kommunalen Aufgabenbereichen und Handlungsfeldern zu berücksichtigen sind.

4 Schubert, Rekkas: Kommunale Wirtschaftsförderung. Die kommunale Verantwortung für das wirtschaftliche Wohl – eine theoretische Untersuchung mit Bezügen zur Praxis, Tübingen 1998. S. 88f.

5 KGSt Köln: Gutachten „Organisation Wirtschaftsförderung“ G8, 8/1990, S. 14.

6 Ebd.

13.1 Wirtschaftsförderung – Eine kommunale Querschnittsaufgabe

Arno Wied

Dass Wirtschaftsförderung eine kommunale Querschnittsaufgabe ist, wird besonders gut erkennbar, wenn man kommunale Wirtschaftsförderung, die für sie allgemein formulierten Ziele und die dazu in verschiedenen Handlungsbereichen notwendigerweise zu erzielenden Wirkungen entlang der Produktbereiche eines kommunalen Haushaltes betrachtet. Dies geschieht im Folgenden beispielhaft unter Orientierung an den Gliederungsvorschriften des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in Nordrhein-Westfalen.⁷ Auf diese Weise wird gleichzeitig ein Überblick über die vielfältigen Anforderungen gewonnen, die an kommunale Wirtschaftsförderung gestellt werden, und über deren Handlungsansätze.

- **Produktgruppe 01 – Innere Verwaltung:**

Die der Produktgruppe „Innere Verwaltung“ zuzuordnenden Organisationseinheiten sind insbesondere für die Gewährleistung einer den Anforderungen entsprechenden Aufbau- und Ablauforganisation zuständig. Dazu zählt die Entwicklung und Realisierung effizienter und effektiver Organisationsmodelle ebenso wie eine nach qualitativen und quantitativen Gesichtspunkten geeignete Personalausstattung. Nur wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind, kann eine Verwaltung im Rahmen der rechtlichen Vorgaben zielorientiert, kostengünstig und schnell arbeiten. Wirtschaftsunternehmen erwarten aber – wenn sie als Kunden von Verwaltungen auftreten – gerade dies: ein unternehmensfreundliches Klima, das geeignet ist, die not-

wendigen Behördenkontakte ohne unnötige Suchprozesse und mit der erforderlichen Unterstützung durch die Verwaltung erledigen zu können. Dabei ist es für Unternehmen oft besonders wichtig, erforderliche Genehmigungen so schnell wie möglich zu erlangen (siehe auch in Kapitel 13.4.1 den Abschnitt „Mittelstandsfreundliche Verwaltung“).

- **Produktgruppe 02 – Sicherheit und Ordnung:**

Schnelle Entscheidungen über beantragte Erlaubnisse und Genehmigungen sind auch in dieser Produktgruppe von erheblicher Bedeutung für die gewerbliche Wirtschaft. Ob es zum Beispiel um die Erteilung von Gaststättenerlaubnissen, um die Zulassung von Schwertransporten oder die Nutzung von öffentlichen Verkehrsflächen für Baumaßnahmen oder Straßengewirtschaften geht – für die Unternehmen ist es wichtig, schnell rechtssichere Entscheidungen zu bekommen, auf denen die weitere betriebliche Planung aufgebaut werden kann.

Aber auch andere kommunale Aufgaben, die dieser Produktgruppe zuzurechnen sind, können weitreichende Wirkungen auf die Entwicklung der gewerblichen Wirtschaft erzielen. Zu nennen sind beispielsweise eine bedarfsgerechte Ausstattung der Feuerwehren, die unabwiesbare Voraussetzung für die Genehmigung von gewerblichen Bauten sein kann, oder die Maßnahmen zur Bekämpfung der Schwarzarbeit.

⁷ Vgl. § 4 GemHVO NRW in Verbindung mit dem vom Innenminister vorgegebenen Produktrahmen.

- **Produktgruppe 03 – Schulträgeraufgaben:**

Adäquat ausgestattete Schulen und Berufskollegs leisten wichtige Beiträge für die Heranbildung von qualifizierten Arbeitskräften. Angesichts des demografischen Wandels und des damit einhergehenden Fachkräftemangels ist dies ein entscheidender Aspekt bei der Standortwahl von Unternehmen und damit auch für die Funktionsfähigkeit der regionalen Wirtschaft. Eine gute Versorgung mit allgemeinbildenden Schulen ist auch für die Attraktivität einer Stadt oder Gemeinde als Wohnstandort ein wichtiger Indikator. Das Schulangebot hat Einfluss auf die Wahl von Arbeitsplatz und Wohnort und damit indirekt auch auf die Chancen, einen Fachkräftemangel oder einen Bevölkerungsrückgang in einer Region durch Zuwanderung von außen ausgleichen zu können. Die Bereitstellung eines attraktiven Schulangebotes ist deswegen aus dem Blickwinkel der Wirtschaftsförderung ein wichtiger weicher Standortfaktor.

- **Produktgruppe 04 – Kultur und Wissenschaft:**

Den weichen Standortfaktoren wird auch das Kulturangebot einer Kommune, eines Kreises oder einer Region zugeordnet. Wirtschaftsstandorte, die kein attraktives Kulturangebot aufweisen können, sind für Unternehmen weniger interessant, weil es sich unter solchen Rahmenbedingungen schwierig gestaltet, Arbeitskräfte aus anderen Regionen oder aus dem Ausland anzuwerben. Wirtschaftsförderung hat daher auch immer einen Bezug zur Kulturförderung.

Daneben werden auch Elemente einer aktiven Zusammenarbeit von Wissenschaft und Wirtschaft als positiv für die Entwicklung eines Wirtschaftsstandortes gesehen. Eine enge Kooperation zwischen Kreisen, Städten und Gemeinden auf der einen und zum Beispiel Forschungstransferstellen auf der anderen Seite oder die Auslobung von kommunalen Forscher- oder Gründerpreiswettbewerben ist deswegen vielerorts eine aktive Aufgabe kommunaler Wirtschaftsförderung.

Auch die im eher den Bereichen der Kulturpflege und Erwachsenenbildung zugeordneten Volkshochschulen erlangen vielerorts auch unter wirtschaftsfördernden Aspekten neue Bedeutung, weil sie oftmals Bildungsgänge anbieten, die für die Entwicklung des Fachkräftepotenzials wichtig sind.

- **Produktgruppe 05 – Soziale Leistungen:**

Die Produktgruppe „Soziale Leistungen“ hat nur in wenigen Kommunen eine direkte Verknüpfung zur

kommunalen Wirtschaftsförderung. Ein wichtiger Zusammenhang zur Entwicklung der regionalen Wirtschaft ergibt sich aber aus der Kooperation der Kommunen – insbesondere der Kreise – mit den Agenturen für Arbeit. Dies gilt zum einen bei der Verwaltung der Empfänger von Leistungen nach dem SGB II („Hartz IV“) in den Jobcentern, zum anderen bei der alleinigen Betreuung dieses Personenkreises in den sogenannten Optionskommunen.

- **Produktgruppe 06 – Kinder-, Jugend- und Familienhilfe:**

Ähnlich wie bei den Aufgaben, die die Kommunen als Schulträger wahrzunehmen haben, haben die in der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe zu gestaltenden Aufgaben Bedeutung als weicher Standortfaktor. Ein ausreichendes und hochwertiges Angebot im Bereich der Kinderbetreuung gehört dazu genauso wie eine ansprechende Jugendarbeit, um nur einzelne Themenfelder zu nennen. Mit ihren Aktivitäten im Bereich der Kinder-, Jugend- und Familienhilfe nehmen die Kommunen Einfluss auf ihre Attraktivität als Wohn- und damit auch als Wirtschaftsstandort. Die in den letzten Jahrzehnten zunehmend gestiegene Frauenerwerbsquote in Kombination mit den sich abzeichnenden Problemen zur Deckung des Fachkräftebedarfs führt dazu, dass diesem Themenfeld auch in Wirtschaftskreisen immer größere Aufmerksamkeit geschenkt wird.

- **Produktgruppe 07 – Gesundheitsdienste:**

Kommunale Aufgaben im Bereich der Gesundheit haben meistens nur dann ein besonderes Gewicht für die gewerbliche Wirtschaft, wenn Lebensmittelskandale oder Seuchen zu beklagen sind. Es besteht aber – deutlich weniger von der Öffentlichkeit wahrgenommen – im Bereich der Lebensmittel- und Gesundheitswirtschaft eine ganz enge Zusammenarbeit zwischen Kommunalverwaltungen und Wirtschaftsbetrieben. Diese Zusammenarbeit ist nicht nur den strengen rechtlichen Rahmenbedingungen, sondern auch den Qualitätsmanagementsystemen geschuldet, denen sich zum Beispiel Fleisch verarbeitende Betriebe unterwerfen müssen. Dass diese Zusammenarbeit partnerschaftlich funktioniert und nicht vornehmlich durch ein Über- und Unterordnungsverhältnis geprägt ist, kann als kommunale Wirtschaftsförderung im weiteren Sinne gewertet werden. Als neuer Aspekt gewinnt insbesondere im ländlichen Raum die Versorgung der Bevölkerung mit einem ausreichenden Angebot an ärztlichen und pflegerischen Dienstleis-

tungen mehr und mehr Gewicht. Ebenso spielen in diesem Kontext die Gesundheitsämter mit ihren Aufgaben nach dem Heilpraktikergesetz eine besondere Rolle.

Wesentlich ist zudem, dass die „Gesundheitswirtschaft“ an sich aufgrund der großen Zahl von Arbeitsplätzen für einige Regionen oder Kommunen als eigener Wirtschaftsfaktor eine besondere Bedeutung besitzt. Dies gilt vor allem dann, wenn medizinische Fakultäten oder medizinische Forschungsinstitute an einem Standort vorhanden sind oder sich eine größere Anzahl von (Fach-)Kliniken angesiedelt hat.⁸

- **Produktgruppe 08 – Sportförderung:**

Eine Verknüpfung zwischen Sport- und Wirtschaftsförderung herzustellen, erscheint im ersten Moment schwierig. Es sei denn, es handelt sich um Kommunen, die sehr erfolgreiche Sport- und insbesondere Fußballvereine vorzuweisen haben. In solchen Städten (seltener sind es Gemeinden) steht die Wirtschaftsförderung in engem Zusammenhang mit den positiven Wirkungen, die die erfolgreichen Sportvereine etwa für den Bekanntheitsgrad, das Image oder das Übernachtungsgewerbe haben.

Sport und Sportangebot sind aber auch unabhängig vom publikumsträchtigen Spitzensport bedeutsam für die Ausprägung einer Kommune als Wirtschaftsstandort. Daher gehören sie ebenfalls den weichen Standortfaktoren zugeordnet. Sport, Sportförderung und Sportstättenentwicklung sind damit Bestandteile der Überlegungen, die in den Gesamtkontext kommunaler Wirtschaftsförderung eingeordnet werden müssen.

- **Produktgruppe 09 – Räumliche Planung und Entwicklung, Geoinformationen:**

Einen Bezug zur kommunalen Wirtschaftsförderung herzustellen, fällt für die Produktgruppe „Räumliche Planung und Entwicklung“ leicht, weil Raumordnung und Landesplanung und damit die Gestaltung von Landesentwicklungsprogrammen direkte Auswirkungen auf die Gestaltung von Förderprogrammen oder Vorgaben für die Regionalentwicklungsplanung haben kann. Die in den Gebietsentwicklungsplänen enthaltenen Grundzüge der Regionalplanung sind für jede Kommune bei der Erarbeitung von Bauleitplänen zu beachten. Mithin steht die Frage, wo zum Beispiel

neue Gewerbegebiete, Einzelhandels- oder Logistikzentren im Flächennutzungsplan einer Stadt oder Gemeinde ausgewiesen werden können, in hoher Abhängigkeit von den Zielaussagen und -planungen, die auf übergeordneten Ebenen entwickelt und entschieden werden. Jede Kommune ist daher gut beraten, hier frühzeitig ihren Einfluss geltend zu machen. Vor diesem Hintergrund gibt es in der Praxis viele Beispiele, bei denen innerhalb einer Kommunalverwaltung den für die Wirtschaftsförderung zuständigen Organisationseinheiten eine Koordinierungs- oder Steuerungsfunktion für landesplanerische Verfahren zugewiesen wird, an denen die Kommunen als Träger öffentlicher Belange beteiligt werden. Mit solchen Regelungen soll meist sichergestellt werden, dass für die Gesamtentwicklung des Kreis-, Stadt- oder Gemeindegebietes wichtige Überlegungen berücksichtigt werden – unabhängig von oftmals nur Teilbelange berücksichtigenden Erwägungen einzelner Fachabteilungen.

- **Produktgruppe 10 – Bauen und Wohnen:**

In deutlichem Zusammenhang zur Aufgabe der Wirtschaftsförderung steht die Produktgruppe Bauen und Wohnen. Die Planung und Erschließung von Gewerbe- und Industrieansiedlungsflächen wird seit jeher als Kernaufgabe der Wirtschaftsförderung verstanden, auch wenn die operative Umsetzung den Bau- und Planungsabteilungen unterliegt. Dabei gibt es unterschiedliche Ansätze, wie intensiv die für die Wirtschaftsförderung zuständigen Organisationseinheiten in den Prozess zur Entwicklung von Gewerbeflächen eingebunden sind oder diesen sogar selbst steuern und sich dabei der Fachkräfte aus den „Bauämtern“ nur als „Erfüllungsgehilfen“ bedienen. Auf die Unterschiedlichkeit der Organisationsansätze wird im Nachfolgenden unter den Überschriften „Aufgabenträger“ und „Organisation“ noch näher eingegangen. Unabhängig davon sind neben der Entwicklung von Gewerbeflächen viele andere Aspekte der Produktgruppe „Bauen und Wohnen“ für die Wirtschaftsförderung einer Kommune von herausragender Bedeutung. So ist zum Beispiel die Entwicklung von zeitgemäßen und kostengünstigen Wohnansiedlungsflächen für den Bau von Eigenheimen oder für den Mietwohnungsbau ein wichtiger weicher Standortfaktor, der die Kommune für den Zuzug von Arbeitskräften interessant macht. Diese Attraktivität ist unter zweierlei Gesichtspunkten wichtig: Einerseits kann damit eine ausreichende Ver-

⁸ In vielen traditionellen Staats- oder Heilbädern hat sich aus historischen Entwicklungen heraus eine Reihe von Fachkliniken angesiedelt.

sorgung der Unternehmen mit Fachkräften unterstützt werden, andererseits ist es für die Berechnung des Anteils an der Einkommensteuer, den die Kommune als wichtige Einnahmequelle erhält, bedeutsam, dass von den in der Stadt oder Gemeinde arbeitenden Personen auch möglichst viele dort wohnen.

Als weiterer Aspekt sei die Entwicklung des Einzelhandels in einer Kommune angesprochen, die maßgeblich über den Flächennutzungsplan als vorbereitenden und den Bebauungsplan als verbindlichen Bauleitplan beeinflusst werden kann. Die Attraktivität als Einzelhandelsstandort ist in unterschiedlicher Weise für eine Kommune interessant: Zum einen können darüber ebenfalls Arbeitsplätze bereitgestellt werden, zum anderen ist die ortsnahe Versorgung der Bevölkerung ebenfalls als Standortfaktor zu bewerten. Letztlich kann so Kaufkraft gebunden werden, was wiederum für die Einnahmesituation der Kommune vorteilhaft ist.

- **Produktgruppe 11 – Ver- und Entsorgung:**

Produzierendes Gewerbe benötigt funktionierende Ver- und Entsorgungsstrukturen, vor allem dann, wenn es energieintensive Betriebe, Betriebe mit großem Wasserbedarf oder Betriebe sind, in denen in größerer Menge belastete Abwässer anfallen. Deswegen ist es für die Entwicklung von Gewerbe, Industrie und Handel in einer Kommune wichtig, dass die vorhandenen kommunalen Ver- und Entsorgungssysteme funktionieren, dass sie flexibel und belastbar auf besondere betriebliche Erfordernisse reagieren können und trotzdem möglichst kostengünstig sind.

- **Produktgruppe 12 – Verkehrsflächen und -anlagen, ÖPNV:**

Die Verbindung von Wirtschaftsförderung und Verkehr ist unverkennbar. Unternehmen brauchen eine gute Verkehrsanbindung – nicht nur auf der Straße, sondern oftmals auch auf der Schiene, auf dem Wasser oder in der Luft –, um im globalisierten Markt bestehen zu können. Und sie benötigen oft auch einen funktionierenden Öffentlichen Personennahverkehr, um Arbeitskräften und Kunden eine kostengünstige und Parkplatzsparende Anreise zu ermöglichen.

- **Produktgruppe 13 – Natur- und Landschaftspflege- und Produktgruppe 14 – Umweltschutz:**

Diese Produktgruppen stehen aus Sicht der Wirtschaftsförderung wieder stärker im Kontext mit weichen Standortfaktoren und haben damit Bedeutung

für die Attraktivität eines Wirtschaftsstandortes. Intakte Kultur- und Naturlandschaften und damit auch die Vermittlung gesunder Umwelt- und Lebensverhältnisse haben heute eine größere Bedeutung als noch vor zwei oder drei Jahrzehnten und werden bei der Auswahl von Arbeits- und Wohnort in deutliche stärkerem Umfang berücksichtigt als früher.

Damit ist zuweilen auch erhebliches Konfliktpotenzial verbunden. Das Interesse an der Ansiedlung von neuen – vielleicht emissionsträchtigen – Betrieben mit der gleichzeitigen Bereitstellung neuer Arbeitsplätze ist häufig nicht mit den Erwartungen der Bevölkerung an gesunde Wohn- und Lebensverhältnisse zu vereinbaren.

- **Produktgruppe 15 – Wirtschaft und Tourismus:**

In dieser Produktgruppe wird der Kern der wirtschaftsfördernden Aktivitäten eines Kreises, einer Stadt oder einer Kommune im Haushaltsplan darstellt. Zwar sind es oft nur wenige Produkte und Aufgabenbereich, die hier festgehalten sind, aber die bisherigen Ausführungen haben deutlich gemacht, dass „Wirtschaftsförderung“ im weiteren Sinne auch außerhalb einer Produktgruppe stattfindet. Interessant ist, wie die für Wirtschaftsförderung zuständigen Bediensteten bzw. Organisationseinheiten auf andere Teile der Verwaltung Einfluss nehmen, um Wirtschaftsförderung in ihrer Gesamtheit aktiv als Aufgabe wahrnehmen zu können.

- **Produktgruppe 16 – Allgemeine Finanzwirtschaft:**

Die „Allgemeine Finanzwirtschaft“ ist von besonderer Bedeutung für die Wirtschaftsförderung, weil in diesem Zusammenhang die Erhebung von Steuern bzw. die Gesamtdeckung des Haushaltes eine besondere Rolle spielt. Die Gesamtfinanzierung des kommunalen Haushaltes hat nach den Bestimmungen der Gemeindefinanzwirtschaft zwar zunächst aus sonstigen Einnahmen und speziellen Entgelten (Gebühren und Beiträgen) und nur nachrangig aus Steuern zu erfolgen. Aber der kommunale Praktiker weiß, dass zwei Einnahmearten von elementarer Bedeutung für die Finanzausstattung einer Kommune sind. Dabei handelt es sich zum einen um die Gewerbesteuer und zum anderen um den Anteil aus dem Aufkommen der Einkommensteuer, welcher der Kommune zur Verfügung gestellt wird. Beide Einnahmen – Gewerbesteuer und Anteil an der Einkommensteuer – stehen in direktem Zusammenhang mit der Frage, wie erfolgreich die Kommune auf dem

Gebiet der Wirtschaftsförderung ist. Wie viele Gewerbesteuer zahlende Unternehmen können angesiedelt und an den Standort gebunden werden? Wie viele Arbeitsplätze stehen im Stadt- oder Gemeindegebiet zur Verfügung bzw. wie viele Arbeitsplätze werden für die Einwohner der jeweiligen Kommune angeboten? Dabei hat auch dies wiederum mit Standortattraktivität zu tun: Unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit wird eine Kommune sehr intensiv unter Berücksichtigung der Entwicklung in Nachbargemeinden und -regionen abwägen, wie hoch sie die Hebesätze für die Gewerbesteuer ansetzt. Dies ist oft eine Gradwanderung: Setzt man den Hebesatz zu niedrig an, kann dadurch der Gesamtausgleich des kommunalen Haushaltes gefährdet werden; setzt man ihn zu hoch an, verliert der Wirtschaftsstandort an Attraktivität und man verringert die Chancen, neue Unternehmen und Arbeitsplätze zu gewinnen. Im schlimmsten Fall droht sich eine Spirale zu entwickeln, die durch verfehlte Ansiedlungspolitik langfristig einen erheblichen Beitrag zur Unterfinanzierung eines Haushaltes liefern kann.

Akteure kommunaler Wirtschaftsförderung werden deswegen gleichermaßen sorgsam wie intensiv auf die Entwicklung der Gewerbesteuer in ihrer Kommune Einfluss zu nehmen versuchen und die politischen Entscheidungsträger mit den dazu notwendigen und wichtigen Informationen versorgen.

- **Produktgruppe 17 – Stiftungen:**

Zwar gehört die Einrichtung von Stiftungen nicht zum engeren kommunalen Aufgabenportfolio, denn zumeist sind es einzelne kommunale Zwecke, die von einem Stiftungsgeber verfolgt werden. Mittlerweile finden sich jedoch zunehmend von Kommunen oder Kreisen eingerichtete Stiftungen – manchmal in Kooperation mit Kreditinstituten, Hochschulen oder Wirtschaftsverbänden –, die direkt oder indirekt Aufgaben verfolgen, die eine enge Nähe zur kommunalen Wirtschaftsförderung aufweisen. Beispielhaft sollen hier die „Stiftung Standortsicherung Kreis Lippe“⁹ oder die „Stiftung zur Förderung von Bildung, Wissenschaft und Technologie im Kreis Soest“¹⁰ genannt werden.

9 Vgl. www.lippeimpuls.de.

10 Vgl. Stiftung BWT – www.wfg-kreis-soest.de.

13.2 Der Handlungsrahmen kommunaler Wirtschaftsförderung

Arno Wied

Mit dem im vorhergehenden Kapitel vermittelten Überblick über die kommunalen Aufgabenbereiche bzw. Produktgruppen des kommunalen Haushaltes wird schnell deutlich, dass es sich bei der kommunalen Wirtschaftsförderung tatsächlich um eine Querschnittsaufgabe handelt. Gleichzeitig wird erkennbar, dass es kaum einen zum Aufgabenkomplex kommunaler Wirtschaftsförderung gehörenden Sektor gibt, der wirklich nur einer kommunalen Aufgabengruppe zugeordnet werden könnte. Vielmehr ist es so, dass die Mehrzahl kommunaler Wirtschaftsförderungsaufgaben mehrere der klassischen kommunalen Aufgaben- bzw. Gliederungsbereiche berührt. Deswegen steht in der Wahrnehmung vieler handelnder Personen in Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung die kommunale Wirtschaftsförderung immer ein Stück weit in Konkurrenz zu den besser abgrenzbaren klassischen kommunalen Aufgabenbereichen. Dies führt zwangsläufig zu der Frage, welchen Stellenwert kommunale Wirtschaftsförderung im kommunalen Alltagsgeschäft tatsächlich besitzt. Außerdem bleibt zu fragen, wie die Beiträge der kommunalen Wirtschaftsförderung zur Entwicklung einer Kommune und damit der Erfolg der Wirtschaftsförderung an sich gemessen werden können.

Zwischen den für kommunale Wirtschaftsförderung verantwortlichen Personen findet außerdem eine permanente Diskussion darüber statt, wo die aktuellen Handlungsfelder bzw. Schwerpunkte der Wirtschaftsförderung

eigentlich liegen. Generell kann dazu festgestellt werden, dass dies in hohem Maße von der wirtschaftskonjunkturellen Lage, dem Stand der Arbeitslosigkeit und sonstigen Faktoren, die auch durch den politischen Zeitgeist beeinflusst werden, abhängt.

Dennoch kann an dieser Stelle¹¹ bereits festgestellt werden, dass es Aufgabenfelder gibt, die als klassische Themen der Wirtschaftsförderung und als sogenannte „Dauerbrenner“ wahrgenommen werden. Hierzu zählt die Entwicklung und Vermarktung von Gewerbe- und Industrieansiedlungsflächen – eine Aufgabe, die noch in einer im Jahr 2008 vom Deutschen Institut für Urbanistik durchgeführten Untersuchung als das wichtigste Thema der kommunalen Wirtschaftsförderung genannt wurde.¹² Diesem Aufgabenkomplex hinzuzurechnen ist auch das Standortmarketing, das – obwohl es viele andere Facetten aufweist – von vielen kommunalpolitisch Handelnden oft ausschließlich als „Flächenmarketing“ verstanden wird. Daneben genießen alle Maßnahmen, die auf die Förderung von Unternehmens- bzw. Existenzgründungen ausgerichtet sind, seit spätestens Anfang dieses Jahrhunderts besondere Bedeutung und können mittlerweile zu den klassischen Aufgaben von Wirtschaftsförderungseinrichtungen gezählt werden. In vielen Verlautbarungen kommunaler Wirtschaftsförderungen wird zudem die sogenannte „Bestandspflege“ als besonders wichtige Aufgabe eingestuft. Hierunter werden alle Maßnahmen zusammengefasst, die geeignet sind, um bereits in der

¹¹ Weiterführende Erläuterungen dazu finden sich in Kapitel 13.4.

¹² Vgl. Deutsches Institut für Urbanistik (Difu): Difu-Berichte 2008 – Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven, Berlin 2008.

jeweiligen Kommune oder Region angesiedelte bzw. entstandene Unternehmen in ihrer Entwicklung zu begleiten und damit ihre Verlagerung an einen anderen Standort zu vermeiden.

Neben diesen klassischen Aufgaben werden mit unterschiedlicher Intensität von den Wirtschaftsförderungseinrichtungen andere Handlungsfelder aufgegriffen und bearbeitet, um die kommunale und regionale Wirtschaft zu stärken. Hierzu zählen insbesondere Maßnahmen, die unter dem Oberbegriff Innovations- und Technologieförderung zusammengefasst werden können und oftmals auf eine bessere Zusammenarbeit zum Beispiel von Hochschulen und Unternehmen abzielen.

Im letzten Jahrzehnt ist in vielen Wirtschaftsförderungen zudem die sogenannte „Clusterpolitik“ zu einem wichtigen Handlungsfeld geworden. Hierunter werden sehr viele unterschiedliche Strategien, Konzepte und Initiativen mit einer Vielzahl von lokalen und regionalen Ausprägungen und Besonderheiten verstanden. Letztlich geht es darum, dass lokale oder regionale spezifische Kernkompetenzen als Handlungsfeld erkannt und durch das Zusammenwirken vieler Akteure zu einem Schwerpunkt regionaler Wirtschaftspolitik fortentwickelt werden sollen. Demzufolge können auch viele lokale Kompetenz-, Technologie- oder Brancheninitiativen und Netzwerke, die von kommunalen Wirtschaftsförderungen initiiert, begleitet oder gesteuert werden, dem Oberbegriff „Clusterpolitik“ untergeordnet werden.

Insbesondere in ländlich strukturierten Räumen stellt die Übernahme von Aufgaben des Regionalmanagements durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen eine Sonderform von Clustern dar, die im Schwerpunkt auf die Verbesserung kommunaler Rahmenbedingungen ausgerichtet sind und die lokale und regionale Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit verbessern sollen. Damit wird erkennbar, dass kommunale Wirtschaftsförderung in immer stärkerem Umfang mittelbar Einfluss auf die Dienstleistungsfunktionen der öffentlichen Verwaltung nehmen soll. Besonders deutlich wird dies an dem vor einigen Jahren in Nordrhein-Westfalen durchgeführten Projekt „Mittelstandsfreundliche Verwaltung NRW“. Dieses vom nordrhein-westfälischen Wirtschaftsministerium initiierte und gemeinsam mit einer Vielzahl von Kommunen umgesetzte Gemeinschaftsprojekt hatte eine Verbesserung der kommunalen (Verwaltungs-)Dienstleistungen für kleine und mittlere Unternehmen als Ziel definiert und wollte damit die Standortattraktivität erhöhen. In der Folge ist

daraus das RAL-Gütesiegel „Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“ entstanden. Dieses Siegel wurde – in der Regel unter der Federführung der für die Wirtschaftsförderung zuständigen Organisationseinheit – von vielen Landkreisen, Städten und Gemeinden durch eine Verbesserung und Zertifizierung ihrer mittelstandsorientierten Dienstleistungen erworben. Es dient als Erkennungszeichen für Unternehmens- oder wirtschaftsfreundliches Verwaltungshandeln.

Aktuell ist festzustellen, dass in den letzten zwei Jahren das Bewusstsein für die begrenzte Verfügbarkeit von qualifizierten Arbeitskräften gestiegen ist. Angesichts der aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt ist diese Tatsache zu einem Handlungsfeld kommunaler Wirtschaftsförderung mit höchster Priorität geworden. Diese Entwicklung ist beispielhaft für kommunale Wirtschaftsförderung: Wirtschafts- und Arbeitsmarktexperten haben vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung schon seit Langem eine dramatische Verringerung der Anzahl verfügbarer, qualifizierter Arbeitskräfte prognostiziert. Diese Prognosen sind aber von der kommunalen Politik lange Zeit angesichts relativ hoher Arbeitslosenquoten und vor dem Hintergrund der 2008 einsetzenden Wirtschaftskrise als ein latent verborgenes Problem wahrgenommen worden. Erst jetzt, wo der Arbeitskräftemangel bereits akut spürbar wird, werden lokale und regionale Initiativen – in der Regel unter Federführung der Wirtschaftsförderung – auf den Weg gebracht.

Den mit den Aufgaben der Wirtschaftsförderung befassten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern kommt somit auch die Sonderfunktion zu, gesamtgesellschaftliche, wirtschaftliche, lokale und regionale Hintergründe und Entwicklungen bewusst zu machen und frühzeitig geeignete Maßnahmen zur langfristigen Entwicklung der Wirtschaftssituation in der jeweiligen Kommune oder Region vorzuschlagen. Diese Funktion wird jedoch in der Regel nicht hinreichend wahrgenommen.

Neben den klassischen Aufgaben der Wirtschaftsförderung und den neuen Handlungsfeldern, die von Wirtschaftsförderungseinrichtungen je nach aktuellen Entwicklungen und Einflüssen zu bearbeiten sind, gibt es Sonderaufgaben, die der kommunalen Wirtschaftsförderung zugerechnet werden oder von ihr zu übernehmen sind. Hier sind insbesondere Aufgaben im Bereich Freizeit, Erholung und Tourismus zu nennen, aber auch Aktivitäten in den Bereichen Heimat- und Imagepflege, Kultur und Sport, Einzelhandelsförderung und Citymarketing

oder auch das aktuellste Thema – Energie. Auch auf diese Aspekte wird in den späteren Ausführungen noch intensiv eingegangen.

Rechtfertigungszwang der kommunalen Wirtschaftsförderung

Dennoch zeigt sich – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der fortwährend angespannten kommunalen Finanzlage –, dass die kommunale Wirtschaftsförderung einem permanenten Rechtfertigungszwang unterliegt. Hintergrund hierfür ist die nach wie vor in der Kommunalpolitik vorhandene Erwartungshaltung, die auf die Ansiedlung neuer Unternehmen und die Schaffung neuer Arbeitsplätze ausgerichtet ist. Dabei darf nicht verkannt werden, dass der Einfluss kommunaler Wirtschaftsförderung letztlich begrenzt ist und die Wahrscheinlichkeit von Ansiedlungen mit der Bereitstellung neuer Arbeitsplätze von vielen anderen Faktoren – zuerst von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung – abhängig ist. Bleiben jedoch, aus welchen Gründen auch immer, Neuansiedlungen entgegen

der politischen Erwartungshaltung aus, wird die Handlungsfähigkeit der kommunalen Wirtschaftsförderung schnell infrage gestellt. Angesichts der angespannten kommunalen Finanzlage werden auch immer wieder Stimmen laut, die eine Beschränkung der für die Wirtschaftsförderung zur Verfügung gestellten Mittel fordern.

In diesen Situationen ist eine wichtige Aufgabe der Hauptverwaltungsbeamten, den Blick der kommunalen Entscheidungsträger zu schärfen, ihnen die vielfältigen Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderung und ihre in fast alle kommunalen Handlungs- und Aufgabenfelder hineinreichenden Wirkungen bewusst zu machen. Sie müssen außerdem deutlich machen, dass in aller Regel nur ein nachgeordneter Anteil der einer Kommune insgesamt zur Verfügung stehenden Mittel tatsächlich für Wirtschaftsförderung eingesetzt wird.

Es ist richtig: Kommunale Wirtschaftsförderung ist eine freiwillige Aufgabe. Aber sie ist gleichermaßen eine unverzichtbare Aufgabe, der sich jede Kommune widmen sollte.

1. Aufgabenträger und Organisation

Ebenso vielfältig wie die von Wirtschaftsförderungen wahrgenommenen Aufgaben sind auch die organisatorischen Lösungsansätze, die zur Aufgabenerledigung auf der kommunalen Ebene vorzufinden sind. Dazu muss zunächst festgestellt werden, dass es keine rechtlichen Vorgaben oder Anweisungen für die Kreise, Städte und Gemeinden gibt, wie sie die Wirtschaftsförderung in ihrem Gebiet und Zuständigkeitsbereich zu organisieren haben. Jede kommunale Gebietskörperschaft ist aufgefordert, hierfür eine ihrer Größenordnung und ihren Bedürfnissen angemessene, aber auch ihrer finanziellen und administrativen Leistungsfähigkeit entsprechende Lösung zu finden. Damit wird bereits deutlich, dass sich die in kleineren Kommunen anzutreffenden Organisationsformen in aller Regel deutlich von denen in größerer Städten oder Kreisen unterscheiden.

Neben den finanziellen Möglichkeiten hängt dies natürlich auch mit den zu bewältigenden Aufgaben zusammen: Einzelne kleine oder mittlere kreisangehörige Städte und Gemeinden haben beispielsweise kaum spürbaren Einfluss auf die Entwicklung der Fachkräfteverfügbarkeit. Diese und vergleichbare Aufgaben, die nur über die Grenzen einzelner Kommunen hinaus zu bewältigen sind, werden somit lediglich von großen kreisangehörigen oder kreisfreien Städten und natürlich von den Kreisen wahr-

genommen. Selbst für einzelne klassische Aufgabenbereiche der Wirtschaftsförderung – wie zum Beispiel die Gewerbeflächenentwicklung und -erschließung – werden zunehmend interkommunale Ansätze realisiert. Die damit verbundenen planerischen und finanziellen Herausforderungen können von kleinen Kommunen nicht mehr bewältigt werden, wenn bedeutsame, im regionalen Wettbewerb gut vermarktbar Flächenansätze verwirklicht werden sollen.

Mitunter liegen Ursachen vor, die zum Beispiel Aspekte des Natur-, Arten- oder Landschaftsschutzes betreffen und die Realisierung von neuen Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen in einzelnen Städten und Gemeinden nicht zulassen. Die ersten Beispiele für solche interkommunalen Ansätze waren in Nordrhein-Westfalen der Grafschafter Gewerbepark Genend im Kreis Wesel oder der Interkommunale Industriepark Wittgenstein im Kreis Siegen-Wittgenstein. Ähnliche Beispiele gibt es in allen anderen Bundesländern.¹³

2. Wirtschaftsförderung in der kommunalen Verwaltung

Die Wahrnehmung der dem Bereich Wirtschaftsförderung zuzurechnenden Aufgaben gestaltet sich in den kommunalen Verwaltungen sehr unterschiedlich. Generell kann man danach unterscheiden, ob die mit der Auf-

¹³ Vgl. Interkommunale Gewerbegebiete in Deutschland. Grundlagen und Empfehlungen zur Planung, Förderung, Finanzierung, Organisation, Vermarktung – 146 Projektbeschreibungen und abgeleitete Erkenntnisse. Hrsg.: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen (ILS NRW), Dortmund 2006 (ILS-Schriften Band 200).

gabenwahrnehmung betrauten Organisationseinheiten und Dienstkräfte noch Teil der Verwaltung sind oder ob die Aufgabenerledigung in von der Kommune getragene Unternehmungen ausgegliedert ist. In diesem Abschnitt sollen vorrangig die Organisationslösungen betrachtet werden, bei denen eine solche Ausgliederung nicht stattgefunden hat und die Wirtschaftsförderung damit in die Verwaltung integriert ist. Es wird allerdings in den einzelnen Abschnitten kurz darauf eingegangen, ob in der jeweils betrachteten Gruppe von Kommunen eine Ausgliederung eher häufiger oder nur selten stattfindet.

Da die in den Kommunen anzutreffenden Lösungen sehr stark von ihrer Größe – gemessen an der jeweiligen Einwohnerzahl – abhängen, wird im Folgenden eine nach Größenklassen untergliederte Betrachtung vorgenommen. Die hier gewählte Differenzierung orientiert sich an den Erfahrungen des Verfassers und nicht an Modellen für Größenklassen, die in der Verwaltungsorganisationslehre üblich sind und zum Beispiel von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) verwendet werden.

Kleinere Kommunen

Als „kleinere Kommunen“ werden hier kreisangehörige Städte und Gemeinden mit weniger als 20.000 Einwohnern verstanden. Wirtschaftsförderung in solchen Kommunen ist dadurch gekennzeichnet, dass es keine eigene Organisationseinheit – etwa ein „Amt“ oder einen „Fachdienst“ für Wirtschaftsförderung – gibt. Wirtschaftsförderung ist hier typischerweise „Chefsache“ und die Bürgermeisterin oder der Bürgermeister versteht sich als erste/erster Ansprechpartner/in für die Unternehmen der örtlichen Wirtschaft. Natürlich kann die höchste Führungskraft nicht alle anfallenden Aufgaben und Herausforderungen selbst bearbeiten, sondern beauftragt damit dann nachgeordnete Dienstkräfte, häufig aus den für Bauangelegenheiten zuständigen Organisationseinheiten. In einigen Fällen gibt es ergänzende Lösungen, bei denen einzelne Verwaltungsmitarbeiter innerhalb der Verwaltung für die Hauptverwaltungsbeamten eine koordinierende Funktion übernehmen oder auch nach außen als Ansprechpartner für Unternehmen und Unternehmer erkennbar sind. Aber auch diese Mitarbeiter sind daneben mit einem anderen Aufgabenbereich betraut und nicht ausschließlich für Wirtschaftsförderungsaufgaben abgestellt.

Mit diesen Organisationslösungen, zu denen es in der Regel aufgrund der Verwaltungs- und Finanzkraft von

Kommunen dieser Größenordnung keine Alternative gibt, ist das Problem verbunden, dass Wirtschaftsförderung überwiegend nur reaktiv stattfinden kann und wichtige Gesamtbetrachtungen, Steuer- und Entwicklungsfunktionen themenfeldübergreifend nicht oder nur unzureichend wahrgenommen werden können. Kleinere Kommunen sind deswegen meistens darauf angewiesen, dass es auf Kreisebene eine funktionierende Wirtschaftsförderungseinrichtung gibt, welche die notwendigen Prozesse in den Kommunen unterstützt und für die örtliche Wirtschaft Services und Dienstleistungen vorhält, welche von der Stadt oder Gemeinde nicht sichergestellt werden können.

Innerhalb der Verwaltungsorganisation kleinerer Kommunen übernehmen häufig die für Bauangelegenheiten zuständigen Bereiche federführende oder koordinierende Funktionen für den Bereich der Wirtschaftsförderung, weil der Fokus hier regelmäßig auf die Entwicklung von Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereichen bzw. betriebliche Standortfragen gerichtet ist, die in einem engen Zusammenhang mit Fragen der Raumordnung und Landesplanung bzw. der Bauleitplanung stehen.

Ausgenommen von dieser grundsätzlichen Betrachtung sind Einrichtungen für besondere, der Wirtschaftsförderung zuzurechnende Aufgabenbereiche. Beispielhaft kann hier der Bereich der Tourismuswirtschaft genannt werden, für die es in Kommunen mit spürbarem Fremdenverkehrsaufkommen eigene Touristikinformatoren oder -büros gibt, die oftmals auch Aufgaben aus dem Bereich des Stadtmarketings für die Kommune mit übernehmen. Diese Einrichtungen werden oft in einer Partnerschaft mit Vereinen oder Verbänden der Hotellerie und Gastronomie oder des Einzelhandels unterhalten, um eine abgestimmte Vorgehensweise und Synergieeffekte realisieren zu können.

Mittlere Kommunen

Anders stellt sich die Situation schon in kreisangehörigen Städten und Gemeinden mit bis zu 50.000 Einwohnern dar, die hier als „mittlere Kommunen“ bezeichnet werden sollen.

Natürlich gilt auch hier, dass der Bürgermeister oder die Bürgermeisterin Wirtschaftsförderung häufig als Chefsache betrachtet. Dennoch gibt es hier regelmäßig Beigeordnete oder Dezernenten, die anstelle des Hauptverwaltungsbeamten die Federführung in Angelegenheiten der Wirtschaftsförderung übernehmen. In den meisten

mittleren Kommunen wird für den Bereich der Wirtschaftsförderung auch eine eigene Organisationseinheit geschaffen. Mal ist dies ein eigenständiges Amt oder ein eigenständiger Fachservice, mal eine Stabsstelle. Teilweise gibt es aber auch nur eine organisatorische, in der Verwaltungsstruktur zu einer anderen Organisationseinheit gehörende Untergliederung, die nur der besseren Wahrnehmbarkeit wegen in der Außendarstellung besonders hervorgehoben wird. Ob es daneben weitere der Wirtschaftsförderung zuzurechnende Einrichtungen für zum Beispiel Stadtmarketing oder Tourismus gibt, hängt von der Struktur der einzelnen Kommune und den sich ihr stellenden Aufgaben und Herausforderungen ab.

Die im Einzelfall realisierte Lösung lässt noch keine Rückschlüsse auf die Leistungsstärke der für Wirtschaftsförderung zuständigen Organisationseinheit zu. In den meisten Fällen wird die personelle Besetzung eher gering sein und eine oder zwei Vollzeitstellen umfassen, weil sich die Aufgabe auf eine koordinierende Funktion und die einer zentralen Anlaufstelle für alle im Kontext der Wirtschaftsförderung auftretenden Fragen beschränkt. Damit wird im Umkehrschluss erkennbar, dass diese Organisationseinheiten nur einen kleinen eigenen Aufgabenbereich haben, in dem sie alleine und ausschließlich zuständig sind oder zumindest innerhalb der Verwaltung der „Herr des Verfahrens“ sind. Für die meisten Aufgaben und Angelegenheiten versuchen sie lediglich, auf andere Stellen in der Verwaltung Einfluss zu nehmen und die dortige Aufgabenerfüllung im Interesse der örtlichen Wirtschaft insgesamt oder einzelner Unternehmen zu beeinflussen. Deswegen werden im Fachjargon für solche Organisationseinheiten auch gerne Bezeichnungen wie „One-Stop-Agency“ oder „Behördenlotse“ verwendet. Auf deren Bedeutung wird im nachfolgenden Abschnitt „Instrumente der Wirtschaftsförderung“ noch näher eingegangen.

Die mittleren Kommunen haben im Vergleich zu den kleineren Kommunen den Vorteil, dass sie überhaupt eine im Kern für Wirtschaftsförderung zuständige Organisationseinheit haben, welche die notwendigen übergreifenden Untersuchungen zur Strukturentwicklung anstellen, auf Entwicklungsdefizite hinweisen, neue Maßnahmen und Projekte anstoßen und wichtige Entscheidungsvorlagen für die politischen Gremien erarbeiten kann. Deswegen sind diese Organisationseinheiten auch oft für die Koordinierung von Stellungnahmen zu überörtlichen Planungen (zum Beispiel Landesentwicklungsplan, Regionalentwicklungsplan) oder Fachplanungen zuständig.

Diese hervorgehobene Stellung innerhalb der Verwaltungsorganisation führt in vielen Kommunen zu Kompetenz- und Zuständigkeitskonflikten zwischen der Wirtschaftsförderung und anderen Organisationseinheiten, die das Zusammenwirken und das geschlossene Auftreten der Verwaltung beeinträchtigen können. Es ist Aufgabe des Verwaltungsvorstands, durch entsprechende Regelungen solche Konflikte zu vermeiden.

Große Kommunen

In größeren kreisangehörigen Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern ist eigentlich immer eine eigene für die Wirtschaftsförderung zuständige Organisationseinheit eingerichtet, deren Aufgaben und Kompetenz über die Wirtschaftsförderungsabteilungen der mittleren Kommunen hinausgehen. Sie koordinieren nicht nur den Gesamtbereich der Wirtschaftsförderung, sondern sind in aller Regel auch für Marketing und Tourismus, teilweise aber auch für Kultur und Heimatpflege oder die Entwicklung und den Betrieb von Freizeiteinrichtungen verantwortlich. Damit soll erreicht werden, dass die Wirtschaftsförderung maßgeblichen Einfluss auf eine positive Entwicklung der Standortfaktoren hat und gleichzeitig über eigene Budgets verfügt. Die Organisationseinheit in den großen Kommunen hat damit – im Gegensatz zu den Wirtschaftsförderungen der kleineren oder mittleren Kommunen – keine überwiegend koordinierende und in die Arbeit anderer Verwaltungsorganisationseinheiten eingreifende Funktion, sondern stellt in der Struktur eine vollwertige Verwaltungseinrichtung dar und wird damit von anderen Organisationseinheiten als gleichwertig eingestuft. Die in kleineren und mittleren Kommunen oftmals notwendigen ad hoc-Eingriffe der Wirtschaftsförderer in die Arbeit anderer Ämter oder Fachservices findet hier in dieser Form nicht mehr statt, weil die zur Aufgabenerledigung beschriebenen Geschäftsprozesse eine frühzeitige Einbindung und Beteiligung der Wirtschaftsförderung vorsehen.

Auch bei den großen Kommunen gilt, dass die Personal- und Leistungsstärke der Wirtschaftsförderung von den zu erledigenden Aufgaben und Herausforderungen abhängig ist. Kommunen, die zum Beispiel im Ballungsraum überwiegend als Stadt zum Wohnen wahrgenommen werden, werden deutlich kleinere Wirtschaftsförderungen haben als Kommunen, die pulsierende Gewerbe- und Industrieansiedlungsbereiche haben. Die aktuelle personelle Besetzung ist auch von besonderen Entwicklungen abhängig: So kann die Schließung größerer Betriebe und der damit einhergehende Verlust von Arbeitsplätzen

ebenso besondere Maßnahmen einer Kommune erfordern wie der Status als eine vom Truppenabbau betroffene Konversionsstadt. Während für kleinere und mittlere kreisangehörige Kommunen die Wirtschaftsförderung des Kreises in solchen Fällen zum Hauptakteur wird, weil die Kommune selbst die notwendigen Aktivitäten kapazitäts- und kompetenzmäßig nicht leisten kann, werden sich die größeren Kommunen die ihnen obliegende und aus dem Grundsatz der Allzuständigkeit abzuleitende Führungsrolle nicht nehmen lassen.

Besonders spürbar wird dies bei sehr großen kreisangehörigen Städten.¹⁴ Diese Städte haben ein völlig anderes Selbstverständnis und wehren sich regelmäßig gegen jede Einflussnahme durch die Kreisebene. In solchen Städten bilden die Wirtschaftsförderungen – in welcher Organisationsform auch immer – die gesamte für diesen Aufgabenbereich vorstellbare Leistungspalette ab. Damit entsprechen sie eher den Organisationslösungen in kreisfreien Städten, die im Folgenden ausgeführt werden.

Kreise und kreisfreie Städte

Auf Ebene der Kreise und der kreisfreien Städte kommt der Aufgabe der Wirtschaftsförderung immer eine ganz besondere Bedeutung zu. Für die kreisfreien Städte können auf der einen Seite die im vorhergehenden Abschnitt für die größeren Kommunen gemachten Ausführungen sinngemäß übernommen werden. Andererseits nehmen sie in ihrem Gebiet aber auch alle Aufgaben wahr, die für kreisangehörige Kommunen von den Kreisen übernommen werden.

Dabei nehmen die Kreise entsprechend ihrer kommunalverfassungsrechtlichen Bedeutung grundsätzlich die überörtlichen Aufgaben der Wirtschaftsförderung wahr. Dies sind alle Aufgaben, die von den kreisangehörigen Kommunen nicht in eigener Verantwortung oder nicht bezogen auf ein Stadt- oder Gemeindegebiet bewältigt oder gelöst werden können. Beispielhaft sind hier Aufgaben wie das regionale Gebietsmarketing, Innovations- und Technologieförderung oder Aktivitäten zur Bewältigung des Fachkräftemangels zu nennen. Hinzu kommen solche Aufgaben, die einzelne Kommunen aufgrund der ihnen zur Verfügung stehenden Verwaltungs- und Finanzkraft nicht oder nicht hinreichend wahrnehmen

können. Ebenfalls nur beispielhaft können hier Aufgaben wie die Existenzgründungsberatung oder Maßnahmen zur Gewerbeflächenentwicklung genannt werden, wobei sich je nach örtlichen und regionalen Besonderheiten die Aufgabenverteilung zwischen Kreisen und kreisangehörigen Kommunen sehr unterschiedlich gestalten kann. Insofern übernehmen die Kreise teilweise auch eine Ausgleichsfunktion zwischen kleineren und größeren kreisangehörigen Kommunen.

Für die Kreise und die kreisfreien Städte ist weiterhin zu beachten, dass sie als Träger der beruflichen Schulen und wegen ihrer Aufgaben im Bereich SGB-II-Verwaltung (als Optionskommunen oder im Rahmen der Jobcenter) erhebliche Bedeutung für die Sicherung einer ausreichenden Versorgung ihres Gebietes mit gut qualifizierten Fachkräften haben.

Die Organisation der Wirtschaftsförderung in den Kreisen und kreisfreien Städten ist – wie in den unterschiedlichen Größenklassen der kreisangehörigen Kommunen auch – sehr unterschiedlich. Einige der Kreise und kreisfreien Städte verfügen noch über verwaltungsinterne Organisationsabteilungen für Wirtschaftsförderung (zum Beispiel Ämter oder Fachservices) und fast immer gibt es neben der Landrätin/dem Landrat bzw. der Oberbürgermeisterin/dem Oberbürgermeister als Hauptverwaltungsbeamten eine weitere Führungskraft, die bezogen auf den Aufgabenbereich der Wirtschaftsförderung eine herausgehobene Stellung einnimmt. Diese Dezernenten oder Referenten für Wirtschaftsförderung haben in der Regel die Funktion, die vielfältigen Wirtschaftsförderungsaktivitäten der Kreise bzw. der Stadt zu steuern und zu koordinieren. Dies ist insbesondere dann erforderlich, wenn einige der Wirtschaftsförderungsaufgaben in kreis- bzw. stadt-eigene Gesellschaften oder Anstalten ausgelagert sind, was regelmäßig der Fall ist. Die Kreise und kreisfreien Städte übernehmen zusätzlich in aller Regel für Vereine und Verbände, die in ihrem Gebiet Aufgaben in den Bereichen Marketing, Tourismus, Kultur oder Heimatpflege und in anderen für die Wirtschaftsförderung relevanten Handlungsfeldern wahrnehmen, eine Geschäftsführungs- oder Steuerungsfunktion. Dabei ist die Verzahnung häufig so eng, dass für Außenstehende nicht mehr zu erkennen ist, wer der eigentliche Aufgabenträger ist.

¹⁴ Als Beispiel soll hier die Stadt Neuss genannt werden, die mit mehr als 150.000 Einwohnern die größte kreisangehörige Stadt Deutschlands ist.

3. Kommunale Unternehmen in der Wirtschaftsförderung

Es wurde bereits angemerkt, dass insbesondere auf der Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, teilweise aber auch bei mittelgroßen oder großen kreisangehörigen Kommunen Aufgaben der Wirtschaftsförderung in kommunaleigene Unternehmen ausgelagert sind. Die Gründe hierfür sind unterschiedlich:

- Insbesondere in den 1980er und 1990er Jahren wurde die Auffassung vertreten, dass Wirtschaftsförderungseinrichtungen, die in einer auch den privatwirtschaftlichen Unternehmen geläufigen Rechtsform wie zum Beispiel der GmbH geführt würden, höhere Anerkennung genießen und auf gleicher Handlungs- und Gesprächsebene agieren könnten.
- Die Entscheidung für eine Auslagerung hängt oft mit einer direkten unternehmerischen Zielsetzung der Kommune zusammen. Der Bau von Technologie- oder Gründerzentren, die Entwicklung, Erschließung und Veräußerung von Gewerbeflächen oder geschäftsmäßige Tätigkeiten im Bereich der Weiterbildung können beispielhaft für solche unternehmerische Aktivitäten der Kommunen genannt werden. Solche Aufgaben und Geschäfte gingen häufig über die Daseinsvorsorge im engeren Sinne hinaus, weil das Merkmal eines Betriebs gewerblicher Art überwog und somit auch Umsatzsteuerpflicht entstand.
- Ein weiterer Grund für die Auslagerung der Wirtschaftsförderung war in der Vergangenheit, dass solche Betriebe unter den bis vor wenigen Jahren maßgeblichen Bedingungen des kameraleen Rechnungswesens schlechter gesteuert werden konnten. Oft sah man die Vorteile in einer verbesserten operationalen Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit der Unternehmen, die damit gleichzeitig dem alltäglichen Einfluss der Kommunalpolitik ein Stück weit entzogen wurden.
- Schließlich gibt es noch einen einfachen operativen Grund: Für die Aktivitäten der Wirtschaftsförderungsgesellschaften sollten Spitzenkräfte mit volks- oder betriebswirtschaftlicher Hochschulausbildung gewonnen werden, die möglichst über längere Zeiträume tätig sein und nicht wieder in die freie Wirtschaft abwandern sollten. Dies konnte nur dann gelingen, wenn

man ihnen attraktive Verdienstmöglichkeiten bot, die bei einer Einbindung in die kommunale Verwaltung nicht zu realisieren gewesen wären.

- Aber noch ein wichtiger Grund ist hervorzuheben: Die Kommunen sahen es in vielen Fällen als sinnvoll an, bei ihren wirtschaftsfördernden Aktivitäten weitere Akteure eng mit einzubinden. Dabei handelt es sich insbesondere um die Industrie- und Handelskammern, die Handwerkskammern, Banken und Sparkassen, Unternehmerverbände und -vereine. Mit deren Einbindung sollte erreicht werden, dass ihr Know-how für die kommunale Wirtschaftsförderung nutzbar gemacht wird und in größerem Rahmen abgestimmte und einvernehmlich vereinbarte Konzepte auf den Weg gebracht und gemeinschaftlich realisiert werden.

Als Vorbild für diese Form der kommunalen Wirtschaftsförderungspolitik dienten häufig die auf Ebene des Landes Nordrhein-Westfalen im Zeitraum um 1990 initiierten und von den einzelnen Regionen eingeforderten regionalen Entwicklungskonzepte, die von der kommunalen Ebene unter Einbindung der gesellschaftlich relevanten Institutionen, Gruppen und Vereine zu erarbeiten waren. Aus Sicht der kommunalen Politik war mit der Beteiligung anderer Institutionen oftmals auch die Hoffnung oder Erwartung verbunden, dass sich diese an den mit der Wirtschaftsförderung verbundenen Kosten beteiligen würden. Dies geschieht in Einzelfällen auch, allerdings meistens nur bezogen auf ausgewählte Projekte. Eine Beteiligung an den allgemeinen Personal- und Sachkosten erfolgt nicht bei allen Gesellschaften. Damit bleibt eine Reduzierung des den Kommunen entstehenden Aufwands über eine Zuweisung zur Verlustabdeckung der in der Regel nicht rentierlich arbeitenden Wirtschaftsförderungsgesellschaften weitgehend aus.

Insbesondere in den letzten zwei Jahrzehnten sind aus den geschilderten Gründen eine Vielzahl von Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften mit ebenso vielfältigen Gesellschafterstrukturen gegründet worden. Nach einer Untersuchung des Deutschen Verbandes der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften (DVWE e.V.), in dem bundesweit mehr als 150 dieser Gesellschaften Mitglied sind, wurden rund 75 Prozent aller Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften nach 1990 gegründet, nur rund drei Prozent sind älter als 50 Jahre.¹⁵

¹⁵ Vgl. „Aufgaben und Strukturen kommunaler Wirtschaftsförderung – Aktuelle Entwicklungen und Trends“. Vortrag von Werner Gerissen, Leiter der Geschäftsstelle des Deutschen Verbandes der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften – DVWE, Münster und Isselburg, www.dvwe.de.

Die Untersuchung hat aber auch gezeigt, dass die Gesellschaften eine breite Palette von Aufgaben wahrnehmen:

Aufgabenschwerpunkt Beratung

- Ansiedlungsberatung (91 Prozent aller Gesellschaften nehmen diese Aufgaben wahr)
- Beratungen zur Bestandssicherung (86 Prozent)
- Fördermittelberatung (77 Prozent)
- Gründungsberatung (77 Prozent)
- Beratungen zur Unternehmensnachfolge (52 Prozent)
- Krisen- /Insolvenzberatung (51 Prozent)
- Arbeitsmarktliche Beratungen (40 Prozent)

Aufgabenschwerpunkt Technologieförderung

- Kooperation mit Hochschulen (70 Prozent)
- Technologieberatung/Technologietransfer (46 Prozent)
- Betrieb von Technologie-/Gründerzentren (32 Prozent)

Aufgabenschwerpunkt Cluster

- Initiierung von Clustern (68 Prozent)
- Management von Clustern (46 % Prozent)

Aufgabenschwerpunkt Marketing

- Gebietsmarketing (82 Prozent)
- Organisation von Messebeteiligungen (77 Prozent)
- Kongressmanagement (30 Prozent)

Aufgabenschwerpunkt Tourismusförderung

- für Städte (15 Prozent)
- für Kreise (23 Prozent)

Aufgabenschwerpunkt Grundstücks-/Immobilienmanagement

- Vermarktung kommunaleigener Flächen (47 Prozent)
- Ankauf, Entwicklung, Erschließung und Vermarktung eigener Flächen (29 Prozent)
- Vermarktung privater Flächen (43 Prozent)

Aufgabenschwerpunkt Projektmanagement

- branchenorientierte Projekte (53 Prozent)
- Interreg-Projekte (32 Prozent)
- Ziel-2-Projekte (34 Prozent)

Dabei sind die Gesellschaften sehr heterogen. So liegt die Zahl der Mitarbeiter bei einem Fünftel aller Gesellschaften bei drei oder weniger Personen, rund 65 Prozent aller Gesellschaften haben zwischen fünf und 15 Mitarbeitende, nur fünf Prozent mehr als 20 Beschäftigte.

Eigene Einnahmen erzielen die Gesellschaften insbesondere aus

- der Erschließung und dem Verkauf eigener, kommunaleigener oder privater Gewerbeflächen,
- Dienstleistungen zur Erschließung und zum Verkauf kommunaleigener oder privater Gewerbeflächen,
- Maklertätigkeiten,
- dem Betrieb von Technologie- und Gründerzentren,
- Beratungsleistungen und
- Dienstleistungen im Bereich des Projektmanagements.

Einige wenige Gesellschaften erzielen auch Einnahmen aus dem Betrieb von Parkhäusern oder Kongresshallen bzw. durch die Veranstaltung von Seminaren oder als Weiterbildungsträger.

Dabei gestaltet sich der Betrieb der Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften nur in wenigen Fällen rentierlich: 77 Prozent aller Gesellschaften sind regelmäßig auf die Abdeckung von Verlusten durch die Gesellschafter angewiesen. Soweit es neben den Kommunen weitere Gesellschafter aus Kammern, Banken oder (in der Regel Unternehmer-)Vereinen und Verbänden gibt, beteiligen sich diese nur bei 64 Prozent der Gesellschaften auch an der Abdeckung von Verlusten.

Einen aktuellen und flächendeckenden Gesamtüberblick darüber, wie viele Gemeinden, Städte und Kreise Wirtschaftsförderungs- und Entwicklungsgesellschaften gegründet haben und wie viele demgegenüber auf die traditionelle Aufgabenwahrnehmung durch ein „Amt“ in der Kommunalverwaltung vertrauen, gibt es leider nicht. Eine Umfrage unter Kommunen mit mehr als 50.000 Einwohnern fand im Jahr 2008 im Rahmen der bereits zitierten Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik statt. Nach deren Ergebnis haben 40 Prozent aller Kommunen eine privatrechtlich organisierte Gesellschaft eingerichtet, wobei ein Fünftel dieser Kommunen neben der Gesellschaft auch noch parallel ein Amt für Wirtschaftsförderung hat.¹⁶

4. Sonstige Organisationen der Wirtschaftsförderung

Neben den bisher dargestellten Organisationsformen der Wirtschaftsförderung gibt es weitere Lösungsansätze, insbesondere im Bereich der Tourismusförderung, wo viele Kreise und Kommunen als öffentliche Akteure an regional verankerten Tourismusvereinen bzw. -verbänden

16 Vgl. Difu-Papers: „Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven“.

beteiligt sind, die gemeinsam mit den Hotel- und Gaststättenverbänden und einzelnen Betrieben der Hotellerie und Gastronomie geführt werden. Auch hier übernehmen die Kommunen in vielen Fällen einen großen Teil der für den Betrieb erforderlichen Kosten, stellen zumindest teilweise das notwendige Personal oder unterhalten den operativen Betrieb in Gänze. Gerade im Bereich der Tourismuswirtschaft gibt es aber auch eine Vielzahl überregionaler Dachverbände, die für ihre Mitgliedsvereine und -verbände Aktivitäten im Bereich des Marketings übernehmen. Zusätzlich werden zu einzelnen touristischen Angeboten, zum Beispiel zu Premiumwanderwegen oder Veranstaltungsformaten, eigene Organisationen geschaffen, weil die vorhandene Gebietsstruktur der Tourismusverbände den meist regionsübergreifenden Anforderungen nicht gerecht wird.

Ähnliche Strukturen können in einigen Regionen für die Kulturförderung festgestellt werden, die wegen ihres Einflusses auf weiche Standortfaktoren eine hohe Nähe zur Wirtschaftsförderung aufweist und oft direkt an diese gekoppelt ist.

Orientiert an den besonderen Anforderungen oder Besonderheiten einzelner Regionen, haben sich neben den Ämtern und Gesellschaften für Wirtschaftsförderung für einzelne Zwecke noch andere Organisationen gebildet, die auch unterschiedliche Rechtsformen aufweisen.

So kommt es immer wieder vor, dass einzelne kreisangehörige Kommunen für von ihnen wahrzunehmende Wirtschaftsförderungsaufgaben – oder auch nur für einzelne Projekte – Zweckverbände nach den Gesetzen zur interkommunalen Zusammenarbeit bilden und damit einen neuen Aufgabenträger installieren, der als zusätzliche Ebene zwischen den Städten und Gemeinden auf der einen Seite und dem jeweiligen Kreis auf der anderen Seite gesehen werden kann. Zweckverbände zeichnen sich dadurch aus, dass ihnen von mehreren Kommunen eine bestimmte Aufgabe oder eine konkret abgegrenzter Bereich von Aufgaben zur Durchführung übertragen wird. Beispielhaft wurde schon an anderer Stelle auf den Zweckverband Region Wittgenstein¹⁷ hingewiesen, der zunächst zur Entwicklung eines interkommunalen Gewerbe- und Industriegebietes gebildet wurde und der zwischenzeitlich noch weitere Aufgaben, zum Beispiel aus dem Bereich der Tourismusförderung, von den drei beteiligten Kommunen übernommen hat. Es sind auch Beispiele bekannt, bei denen mehrere kreisangehörige

Kommunen alle Wirtschaftsförderungsaufgaben auf einen von ihnen gebildeten Zweckverband übertragen haben, weil sie die mit den auflaufenden Aktivitäten nicht zufrieden waren, aber jede einzelne Kommune für sich nicht ausreichend Spielraum für eigene Aktivitäten gehabt hätte (zum Beispiel Zweckverband Linkes Weserufer, Marklohe, Landkreis Nienburg, Niedersachsen).

5. Kooperationspartner der kommunalen Wirtschaftsförderung

Anhand der bisherigen Ausführungen ist zu erkennen, dass die kommunale Wirtschaftsförderung heute in deutlich stärkerem Umfang auf Kooperationen mit anderen Partnern setzen muss als dies früher notwendig war. Dies resultiert aus den veränderten Anforderungen, die heute an kommunale Wirtschaftsförderung gestellt werden. Stand vor einigen Jahrzehnten fast ausschließlich die Ausweisung von Gewerbeflächen und die damit verbundene und auf die Interessen einer einzelnen Kommune ausgerichtete Ansiedlungswerbung und -förderung im Fokus kommunaler Wirtschaftsförderung, hat sich der Aufgabenkanon heute deutlich ausgeweitet. Es sind Aufgabenbereiche hinzugekommen, die von den Kommunen alleine nicht mehr bewältigt werden können – entweder weil sie in einem über die Grenzen einer einzelnen Kommune hinausgehenden Kontext stehen oder weil die finanzielle und personelle Leistungsfähigkeit der Kommune nicht ausreicht.

Dabei wird für einige Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderung bewusst auf andere Kommunen als Kooperationspartner gesetzt. Dies ist insbesondere dort der Fall, wo es um Aufgaben geht, die nahe an den kommunalen Kernaufgaben liegen. Beispielhaft kann hier die Entwicklung gemeinsamer Gewerbeflächen genannt werden. Zunehmend gewinnen bei der interkommunalen Zusammenarbeit aber auch horizontal und vertikal aufgebaute Verwaltungsnetzwerke eine Bedeutung, die auf eine Verbesserung der unternehmensorientierten Servicefunktionen oder die Beschleunigung von Verfahrens- und Genehmigungsprozessen für zum Beispiel Investitionsvorhaben von Unternehmen ausgerichtet sind. Die Wirtschaftsförderer nehmen mit solchen Maßnahmen gezielt Einfluss auf die Geschäftsprozesse in anderen Bereichen der Verwaltung, weil sich zunehmend gezeigt hat, dass eine mittelstandsorientierte Verwaltungsarbeit zu einem wichtigen und von den Unternehmen bewusst wahrgenommenen und geschätzten Standortfaktor geworden ist.

17 Vgl. www.region-wittgenstein.de.

Daneben setzen die kommunalen Wirtschaftsförderungen immer mehr auf den Aufbau von Netzwerken mit anderen Institutionen und Einrichtungen. Diese Entwicklung zeigt sich vornehmlich in Handlungsfeldern, in denen die Kommunen nur eine eingeschränkte Kompetenz besitzen oder in denen andere Akteure maßgeblich an Verfahren, Prozessen oder der Entwicklung neuer Projekte und Schwerpunkte beteiligt sind.

So hat sich im Rahmen der kommunalen Bestandspflege die Notwendigkeit gezeigt, frühzeitig auf Situationen Einfluss zu nehmen, die den Bestand von Unternehmen bedrohen, um Insolvenzen und den Verlust von Arbeitsplätzen zu vermeiden. Für diese unter dem Oberbegriff der Krisenprävention und -intervention stehenden Netzwerke wird von der kommunalen Wirtschaftsförderung eine Partnerschaft mit den Kammern, insbesondere aber mit den Banken und Sparkassen gesucht, um gezielt Mechanismen für das frühzeitig Erkennen von sich anbahnenden Unternehmenskrisen und für deren Abwendung zu entwickeln.

Diese Zusammenschlüsse werden meistens auch in der Beratung von potenziellen Unternehmensgründern (Existenzgründerberatung) aktiv. Unter Federführung der Kammern und meistens unter Nutzung der von den Bundesländern vorgegebenen Strukturen werden entsprechende Beratungsangebote gezielt in den Medien bekannt gemacht und umgesetzt. Dabei ist die Verteilung der Aufgaben zwischen den einzelnen Partnern sehr unterschiedlich, weil auf individuelle Kompetenzen und Erfahrungen Rücksicht genommen wird.

Gleiches gilt für Beratungsangebote, die von den kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen zu Förderprogrammen der Europäischen Union, des Bundes oder der Länder vorgehalten werden. Auch hier findet eine enge Zusammenarbeit mit den Kammern sowie Banken und Sparkassen statt.

Wiederum andere Netzwerkpartner werden für den Bereich der Fachkräfteversorgung gesucht. Bis vor einigen Jahren war in vielen Kommunen und Regionen die mangelnde Verfügbarkeit von adäquaten Gewerbeflächen ein negatives Kriterium für die Standortentscheidung von Unternehmen. Heute wird vor dem Hintergrund des demografischen Wandels zunehmend erkennbar, dass eine ausreichende Verfügbarkeit von gut qualifizierten Arbeitskräften zum wichtigsten Standortfaktor wird. Die

kommunale Wirtschaftsförderung hat vielerorts auf dieses Problem reagiert und mit zum Beispiel Kammern, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften und Bildungsträgern Aktionsbündnisse aufgebaut, mit denen gemeinsam Strategien zur Sicherung der Fachkräfteversorgung entwickelt werden. Teilweise werden schon allgemeinbildende Schulen in diese Aktivitäten einbezogen, um die Schüler frühzeitig für die von den Unternehmen benötigten Berufsbilder zu interessieren. Selbst mit Grundschulen werden mancherorts Kooperationen entwickelt, um frühzeitig das Interesse von Kindern an zum Beispiel technischen Ausbildungen und Berufen zu wecken.

Gerade wenn es um Fachkräfte mit Hochschulabschlüssen geht, bauen die kommunalen Wirtschaftsförderungen regelmäßig enge Netzwerke zwischen den Hochschulen, deren Transferstellen und den Unternehmen auf. Diese Netzwerke sind teilweise allgemein gehalten, orientieren sich teilweise aber auch an einzelnen Branchen oder Kernkompetenzen der heimischen Wirtschaft. Ziel ist dabei, den Studierenden Praktikumsplätze in den Unternehmen zur Verfügung zu stellen und damit frühzeitig eine Bindung an das Unternehmen zu entwickeln. Manche Unternehmen fördern im Rahmen solcher Netzwerke ausgewählte Studierende ganz gezielt mit finanziellen Unterstützungen und versuchen so, bessere Voraussetzungen zur Deckung ihres Fachkräftebedarfs zu schaffen. Solche Netzwerke zu initiieren und zu steuern, kann eine wichtige Aufgabe kommunaler Wirtschaftsförderung sein.

In der Zusammenarbeit mit Hochschulen und Unternehmen bauen manche kommunale Wirtschaftsförderungen zudem branchen- oder clusterorientierte Netzwerke auf, die sich an den Kernkompetenzen der heimischen Wirtschaft orientieren. Solche Netzwerke sollen den Know-how-Transfer zwischen Unternehmen und Hochschulen fördern und haben oftmals gemeinsam getragene Technologie- und Forschungsprojekte zum Ziel. Mit ihnen sollen die Wettbewerbschancen der Unternehmen erhalten oder verbessert und die Möglichkeiten der Hochschulen zur Generierung von Drittmitteln verbessert werden.

In einigen Regionen sind die Wirtschaftsförderungen dazu übergegangen, gemeinsam mit Unternehmen und anderen Akteuren übergreifende Netzwerke zu bilden. Diese Netzwerke bzw. diese sogenannten „Standortinitiativen“ verfolgen zunächst das allgemeine Ziel, die Entwicklung des Wirtschaftsstandortes und die Wettbewerbs-

schancen der Unternehmen zu fördern. Erst nach und nach werden in der weiteren Zusammenarbeit dieser Netzwerke Handlungsfelder und -schwerpunkte definiert, zu denen einzelne Projekte und Maßnahmen auf den Weg gebracht werden sollen. Dabei können die einzelnen Themen völlig unterschiedlich sein und sich über die gesamte Bandbreite der Handlungsfelder von Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung erstrecken.

Auch in den besonderen Aufgabenfeldern der kommunalen Wirtschaftsförderung – hier sind beispielhaft die Tourismus- oder die Kulturförderung zu nennen – bauen die Akteure auf unterschiedliche Kooperationen mit anderen Vereinen und Verbänden, insbesondere um aktuelle Angebote zu sichern oder um neue Angebote zu entwickeln.

Gleiches gilt für Maßnahmen zur Förderung des Einzelhandels oder zur Vermeidung oder Beseitigung von Leerständen in Innenstädten und Einkaufszonen. Auch hier wird mit den örtlichen Gewerbevereinen und Einzelhandelsverbänden in aller Regel in einer sehr engen Partnerschaft kooperiert, um die Situation der Unternehmen zu verbessern und gleichzeitig die Attraktivität der Innenstädte zu erhalten. Damit sollen Kaufkraftabflüsse vermieden und natürlich Arbeitsplätze erhalten werden. In diesen Netzwerken werden ebenfalls völlig unterschiedliche Ideen, Maßnahmen und Projekte entwickelt, um die selbst gesetzten Ziele zu erreichen.

Abschließend bleibt festzustellen, dass kommunale Wirtschaftsförderungen in vielfältiger Weise in Netzwerke eingebunden sind und diese in vielen Fällen initiieren oder sogar leiten und steuern müssen.¹⁸ Der damit verbundene Aufwand ist erheblich und angesichts der in der Regel begrenzten Personalausstattung der Wirtschaftsförderungseinrichtungen in vielen Fällen auch bedenklich. Andererseits lässt es auch die politische Erwartungshaltung in den Kommunen meistens nicht zu, auf entsprechende Aktivitäten zu verzichten. Die Gefahr, dass andere Akteure und insbesondere ortsansässige Unternehmen aus einer fehlenden Präsenz den Rückschluss ziehen, die Kommune habe kein Interesse, ist zu groß. Angesichts der angespannten Finanzlage der kommunalen Familie, die auch für die Zukunft keine großzügigere Ausstattung der Wirtschaftsförderungen zulassen wird, muss es deswegen für die Kreise, Städte und Gemeinden eine Aufgabe und Herausforderung sein, die notwendigen Maßnahmen noch weiter zu bündeln, ohne dabei lokale Besonderheiten und Erwartungen aus dem Auge zu verlieren. Die Verstärkung einer interkommunalen Zusammenarbeit, bei der einzelne Wirtschaftsförderungseinrichtungen – insbesondere auf der Ebene der Kreise – stellvertretend für die betroffenen Städte und Gemeinden Aufgaben und Initiativen federführend übernehmen, wird in der Zukunft unerlässlich sein. Nur so können die Kommunen im Aufgabenbereich der Wirtschaftsförderung den vielfältigen Anforderungen noch gerecht werden und gute Voraussetzungen für die Entwicklung der Wirtschaftsstandorte aufrechterhalten bzw. schaffen.

18 Vgl. Difu-Berichte 2008: Clusterinitiativen und Netzwerke – Handlungsfelder der Wirtschaftsförderung, Berlin 2008.

1. Konventionelle Aufgaben

In diesem Abschnitt sollen die konventionellen Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung beschrieben werden. Diese traditionellen Aufgaben werden im Grunde genommen in jeder kommunalen Gebietskörperschaft durch die Einrichtungen für Wirtschaftsförderung bzw. durch die dafür in der Verwaltung zuständigen Stellen wahrgenommen. Dabei handelt es sich vornehmlich um

- das Gewerbeflächen- und Ansiedlungsmanagement,
- die Bestandspflege,
- die Existenzgründerberatung und
- das Standortmarketing.

Gewerbeflächen- und Ansiedlungsmanagement

Gewerbeflächen- und Ansiedlungsmanagement wird aus Sicht der kommunalen Politik bis heute als die wichtigste Aufgabe kommunaler Wirtschaftsförderung empfunden. Der politische Erfolg, der mit der Neuansiedlung von Unternehmen und der damit verbundenen Schaffung von neuen Arbeitsplätzen verbunden sein könnte, übt offenbar einen zu großen Reiz aus, um die Möglichkeiten der eigenen Kommune in einem immer härter werdenden Standortwettbewerb nüchtern betrachten zu können. Zu oft gerät dabei aus dem Blick, dass es nicht die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen und dazu initiierte Werbemaßnahmen um neue Unternehmen alleine sind, die über den Erfolg beim „Kampf“ um neue Ansiedlungen entscheiden. Jüngere Untersuchungen – zum Beispiel des Deutschen Instituts für Urbanistik in Berlin – haben deut-

lich gemacht, dass folgende Standortfaktoren in der nachstehenden Reihenfolge die Entscheidung der Unternehmen über die Auswahl des zukünftigen Unternehmensstandortes maßgeblich beeinflussen:

1. Nähe zu Kunden,
2. Nähe zu Lieferanten,
3. Qualität des Fachkräfteangebots,
4. Wohn- und Freizeitwert,
5. Nähe zu Forschungs- und Technologiezentren,
6. Verfügbarkeit von Gewerbeflächen,
7. Preisniveau von Gewerbeflächen bzw. Mieten,
8. Überregionale Verkehrsanbindung,
9. Regionales Lohnniveau,
10. Zusammenarbeit mit Behörden,
11. Kommunale Steuern,
12. Preisniveau für Energie und Wasser.

Es wird deutlich, dass es zum Teil von der Kommune oder ihrer Wirtschaftsförderung noch nicht einmal im Ansatz beeinflussbare Faktoren sind, die vorrangige Bedeutung haben. Zudem kann festgestellt werden, dass die Standortwahl auch maßgeblich über aktuelle Trends, Entwicklungen, Diskussionen oder über mediale Effekte beeinflusst wird.

Dennoch bleibt es unbestritten eine wichtige Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung, Gewerbe- und Industrieflächen in ausreichendem und den Ansprüchen der Unternehmen entsprechendem Umfang zur Verfügung zu stellen. Dabei unterliegen die Kommunen jedoch Beschränkungen, die aus den maßgeblichen Gesetzen

und Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung (zum Beispiel Landesplanung, Gebietsentwicklungsplanung, Landschaftsplanung) abzuleiten sind und die die Planungshoheit sowie die faktischen Gestaltungsmöglichkeiten begrenzen. In Kommunen mit einem hohen Anteil an Gebieten, die aus den Gesichtspunkten des Natur-, Landschafts- oder Wasserschutzes schützenswert sind, und die zudem noch eine bewegte Topographie aufweisen, wird es deswegen schwierig, neue, regional oder überregional bedeutsame Flächen ausweisen und erschließen zu können. Teilweise gelingt dies nur noch durch eine enge Zusammenarbeit mit benachbarten Kommunen, durch die der Eingriff in Natur und Landschaft und der mit der äußeren Erschließung verbundene Aufwand reduziert werden kann.

In jedem Fall ist davon auszugehen, dass von der ersten Idee bis zur baureifen Bereitstellung eines Gewerbegebietes mehrere Jahre vergehen, sodass kommunale Flächenplanung in höchstem Maße vorausschauend sein muss. Teilweise müssen auch erst überregionale Planungswerke wie der Gebietsentwicklungsplan oder der eigene Flächennutzungsplan in umfänglichen Verfahren geändert werden, um Gewerbe- und Industrieflächen neu auszuweisen, für die es bisher noch keinen Planungsansatz gab. Die hierfür maßgeblichen Voraussetzungen zu schaffen und in diesem Kontext den Nachweis zu liefern, dass es tatsächlich den absehbaren Bedarf für neue Gewerbeflächen gibt, obliegt den kommunalen Wirtschaftsförderungen in enger Zusammenarbeit mit den Planungsämtern. Dabei ist zu berücksichtigen, dass kommunale Gewerbeflächenplanung fast immer eine angebotsorientierte Planung ist, bei der in frühen Planungsstadien nur sehr grobe und meistens von zeitgenössischen Wünschen beeinflusste Vorstellungen über die später einmal anzusiedelnden Unternehmen bestehen.

Die Kommune wird in solchen auf lange Zeiträume ausgerichteten Prozessen zudem frühzeitig entscheiden müssen, ob sie die Flächen selbst ankaufen, entwickeln, erschließen und vermarkten möchte oder sich für diese Aufgabe einer Grundstücksentwicklungsgesellschaft bedienen möchte. Dies ist maßgeblich von ihrer finanziellen und personellen Leistungsfähigkeit abhängig. Bessere Vermarktungschancen können durch den Einsatz überregional tätiger und in der Regel kostenintensiver Dienstleister nicht nachweisbar generiert werden – zumindest dann nicht, wenn die Kommune und ihre Wirtschaftsförderung in der Lage sind, das Gewerbeflächenmarketing und die Betreuung potenziell an einer Ansiedlung interessierter Unternehmen professionell zu gestalten.

Für das Gewerbeflächenmarketing können die Kommunen häufig auf Unterstützungsangebote zurückgreifen, die von regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen auf Ebene der Kreise oder von den Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Länder vorgehalten werden. Über deren Portale, Messeaktivitäten und sonstigen Werbemaßnahmen werden Unternehmen im In- und Ausland angesprochen und über vorhandene Gewerbe- und Industrieflächen informiert, die ihren Anforderungen entsprechen. Gezielte Anfragen werden an die Kommunen weitergeleitet und können von diesen unmittelbar oder nach einer entsprechenden Vorbearbeitung oder Bündelung durch die Kreis- oder Landeswirtschaftsförderung beantwortet werden. Die kommunalen Wirtschaftsförderungen werden im regionalen Umfeld eigene vergleichbare Aktivitäten einleiten, um Unternehmen mit Erweiterungs- oder Verlagerungsbedarf über das eigene Angebot zu informieren. Die Initiierung von darüber hinausgehenden überregionalen oder gar internationalen Werbemaßnahmen ist eigentlich nur für bestimmte Gewerbe- und Industriestandorte in den Ballungsräumen zu empfehlen. Zumindest gibt es keine gesicherten Erkenntnisse über die Erfolgchancen weitergehender werblicher Aktivitäten oder nachweisbaren Erfahrungs- und Erfolgsberichte.

Unabhängig von der Herkunft eines an einer Ansiedlung interessierten Unternehmens und den Ursachen für die Herstellung des Erstkontaktes ist die Betreuung und Begleitung eines Ansiedlungs- und Investitionsvorhabens für jede kommunale Wirtschaftsförderung eine besondere Herausforderung, bei der sie ein breites Repertoire an fachkundiger Unterstützung beweisen muss. Die Anforderungen bei einer Neuansiedlung von außerhalb oder sogar aus dem Ausland sind noch einmal deutlich höher als bei Verlagerungen aus der Region, weil der Investor mit der Struktur der regionalen Behörden und den zu bewältigenden Melde- und Genehmigungsprozessen häufig nicht vertraut ist. Er wird jedoch erwarten, dass er in allen Fragen von der kommunalen Wirtschaftsförderung eine optimale Unterstützung erhält und in ihr einen verlässlichen Partner findet. Dabei muss sich die kommunale Wirtschaftsförderung darauf einstellen, dass sie Ansiedlungsvorhaben unter anderem auch in folgender Weise begleiten und unterstützen muss:

- Unterstützung bei der Unternehmensgründung,
- Herstellung von Behördenkontakten und Management der erforderlichen Genehmigungsverfahren,
- Prüfung und Klärung der handels- und gewerberechtlichen Rahmenbedingungen,

- Vermittlung von Informationen zu steuerlichen und sozialversicherungsrechtlichen Rahmenbedingungen,
- Kontakthanbahnung und Vermittlung zu den Experten aus Politik, Verwaltung, Kreditwirtschaft und Medien, zu Steuerberatern, Rechtsanwälten, Notaren, Versicherungen usw.,
- Prüfung und Vermittlung von Fördermitteln.

Für die Bewältigung der mit entsprechenden Ansiedlungsvorhaben einhergehenden Anforderungen haben sich in vielen Regionen Netzwerke gebildet, auf die die kommunale Wirtschaftsförderung zurückgreifen und womit sie dem Investor optimale Beratung und Voraussetzungen bieten kann.

Bestandspflege

Bestandspflege ist eine Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung, die in der Wahrnehmung der Politik und in ihrer Bedeutung für die Öffentlichkeit häufig hinter der Ansiedlungspolitik zurückfällt. Tatsächlich wird sie von den in der kommunalen Wirtschaftsförderung aktiven Akteuren regelmäßig als die wichtigste Aufgabe eingestuft.

Ziel der Bestandspflege ist, dass Unternehmen in der Kommune angesiedelt bleiben und sich ihren Bedürfnissen entsprechend entwickeln können. Um hierfür gute Voraussetzungen zu bieten, muss die kommunale Wirtschaftsförderung Instrumente entwickeln, die sie in die Lage versetzen, eventuelle Probleme oder Bedürfnisse der ortsansässigen Unternehmen schnell zu erkennen. In vielen Kommunen wird versucht, das Risiko von Informationslücken durch regelmäßige Betriebsbesuche, Unternehmerstammtische oder Betriebsbefragungen zu verringern. Aber hiermit kann immer nur ein begrenzter Erfolg erreicht werden. Es ist deswegen wichtig, dass

- auf der einen Seite den Führungskräften in den Unternehmen die Beratungs-, Service- und Unterstützungangebote und insbesondere die Ansprechpartner in den kommunalen Verwaltungen bekannt sind und
- auf der anderen Seite in den kommunalen Verwaltungen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, dass den am Standort ansässigen Unternehmen optimaler Service geboten wird.

In diesem Kontext kommt der kommunalen Wirtschaftsförderung eine wichtige Pilot- und Kommunikationsfunktion zu, denn sie muss innerhalb der Verwaltungsstruk-

turen einen Prozess in Gang setzen, an dessen Ende die unternehmensorientierten Service- und Beratungsangebote und die für Unternehmen relevanten Geschäftsprozesse optimiert sind. Das Land Nordrhein-Westfalen hat dazu vor einigen Jahren das Modellprojekt „Mittelstandsfreundliche Verwaltung NRW“ durchgeführt, bei dem in einer Reihe von Modellkommunen (zum Beispiel Stadt Dortmund, Rhein Kreis Neuss, Kreis Herford, Stadt Hückeswagen) wichtige Elemente unternehmensorientierter Verwaltung erprobt wurden. Demnach sind insbesondere für die Betreuung von Unternehmen im Rahmen der Bestandspflege folgende Aspekte von besonderer Bedeutung:

• **Zentrale Ansprechpartner**

Unternehmen und ihre Führungskräfte sind mit den Strukturen der kommunalen Verwaltung und den kommunalen Geschäftsprozessen nicht vertraut. Nur in kleineren Kommunen kennen sie aus dem persönlichen Umgang die Bürgermeisterin oder den Bürgermeister oder die für einzelne Anliegen zuständigen Bediensteten. Ansonsten fällt es ihnen schwer, die für ein einzelnes Anliegen richtige Stelle innerhalb der Verwaltung oder den zuständigen Sachbearbeiter zu identifizieren.

Für die Unternehmen sollten deswegen in den Verwaltungen zentrale Ansprechpartner oder eine zentrale Anlaufstelle eingerichtet werden, an die sich Unternehmer zunächst mit jedem Anliegen wenden können. Die Kontaktdaten dieser Mitarbeiter sollten in allen Publikationen der Kommune veröffentlicht werden und den Unternehmen regelmäßig mitgeteilt werden. So können lange Suchprozesse, die nicht nur den Unternehmer, sondern auch die Verwaltung belasten, vermieden werden.

• **Behördenlotse/Fallmanager**

Über die Funktion des „Zentralen Ansprechpartners“ hinausgehend hat es sich bewährt, für jedes unternehmerische Anliegen einen festen Ansprechpartner anzubieten, der sich zentral – meist in der Wirtschaftsförderung angesiedelt – um die Bearbeitung der jeweiligen Angelegenheit kümmert. Dieser zum Beispiel als „Behördenlotse“ oder Fallmanager bezeichnete „Kümmerer“ begleitet und koordiniert die Bearbeitung der jeweiligen Angelegenheit auch über die Grenzen der jeweiligen Verwaltung hinaus. Dabei hat er insbesondere folgende Aufgaben zu übernehmen:

- Aufnahme und Analyse des Anliegens,
- Vereinbarung des weiteren Vorgehens,

- Ermittlung und Beteiligung der zuständigen Sachbearbeiter in der eigenen und in anderen Verwaltungen,
- Koordination des weiteren Vorgehens mit anderen internen oder externen Stellen,
- Überwachung der Einhaltung des Verfahrensablaufs,
- Information des Unternehmens über den Fortgang des Verfahrens bzw. gegebenenfalls über auftretende Verzögerungen, wenn zum Beispiel noch Unterlagen oder Erklärungen nachzureichen sind.

• **Behördennetzwerke**

Eine so umfassende Funktion bzw. Dienstleistung wie die des Behördenlotsen bzw. Fallmanagers, die in größeren Kommunen in eigens für Unternehmen eingerichteten Servicestellen wahrgenommen wird (zum Beispiel Dienstleistungszentrum der Stadt Dortmund – www.dlzv-dortmund.de), kann zumindest außerhalb von kreisfreien Städten und bei komplexen Genehmigungsverfahren nur auf Basis eines funktionierenden Behördennetzwerkes realisiert werden. Dabei müssen die unterschiedlichen an Verfahren beteiligten internen und externen Verwaltungsstellen ihre Geschäftsprozesse analysiert und aufeinander abgestimmt haben.

Gute Beispiele für solches regionales Genehmigungsmanagement sind unter anderem in den Kreisen Herford, Neuss oder Lippe entwickelt worden. Hier haben die beteiligten Stellen gemeinsam

- konkrete Verfahrens- und Beteiligungszeiten,
- Abstimmungs- und Kommunikationsregeln,
- Checklisten und Handreichungen sowie
- Service-Versprechen (siehe hierzu auch nachfolgenden Abschnitt) erarbeitet und deren Anwendung in Rahmenvereinbarungen verbindlich geregelt.

• **Service-Versprechen**

Auf Basis der in Behördennetzwerken getroffenen Vereinbarungen haben viele Kommunen heute die Möglichkeit, Qualitätsstandards für ihre Dienstleistungen zu entwickeln und diese Standards als „Service-Versprechen“ aktiv zu kommunizieren. Sie beziehen sich im Einzelnen auf völlig unterschiedliche Ebenen der Zusammenarbeit mit den Unternehmen und umfassen zum Beispiel

- Rahmenbedingungen für die Erreichbarkeit von Verwaltungsmitarbeitern,
- Verpflichtungen zu Rückkopplungen,
- Gewährleistung fester Ansprechpartner und Fallmanager,

- Antragskonferenzen und regelmäßige Informationen über den Verfahrensstand bei der Genehmigung gewerblicher Investitionsvorhaben,
- Zeitliche Fristen für die Beantwortung von Flächen- oder Immobilienanfragen.

Umfragen, die im Kontext des Modellprojektes „Mittelstandsfreundliche Verwaltung NRW“ durchgeführt worden sind, haben gezeigt, dass sich die Zufriedenheit der Unternehmen mit den Leistungen der Verwaltung insgesamt deutlich verbessert hat, wenn entsprechende Service-Versprechen abgegeben und eingehalten wurden.

Die damit verbundenen Wirkungen sollten nicht unterschätzt werden, wenn man bedenkt, dass in der Rangfolge der Standortfaktoren aus unternehmerischer Sicht eine gute Zusammenarbeit mit den Behörden wichtiger ist als zum Beispiel das Preisniveau für Energie.

Gründungsförderung

Die kommunale Wirtschaftsförderung hat die begleitende Beratung von potenziellen Unternehmensgründern schon immer als wichtige Aufgabe verstanden. Besondere Bedeutung hat die Gründungsberatung mit vielen dazu auf Landesebene durchgeführten Projekten und Initiativen erfahren, zum Beispiel die Existenzgründungsoffensive GO des Landes Nordrhein-Westfalen. Zuletzt ist mit den „Startercentern NRW“ die Gründungsberatung unter Federführung der Kammern neu strukturiert worden. Sie besitzt aber nach wie vor eine wichtige Bedeutung für die kommunale Wirtschaftsförderung als Ansprechpartner, Kontaktvermittler, Beratungsstelle für finanzielle Unterstützungen und Mitwirkende in den regionalen Netzwerken.

Standortmarketing

Das Standortmarketing hat für die kommunale Wirtschaftsförderung eine besondere Bedeutung, wobei die damit verbundenen Ziele sehr unterschiedlich sind. Der Begriff Standortmarketing ist in diesem Kontext nur als Oberbegriff für nicht immer eindeutig voneinander abgegrenzte Begriffe wie Stadtmarketing oder Regionalmarketing verwendbar. Er kann aber auch als spezifische Bezeichnung für das auf die Vermarktung eines bestimmten Standortes ausgerichtete Marketing genutzt werden. Als richtig kann die bei Wikipedia verwendete Erklärung bezeichnet werden:

„Standortmarketing ist die Ausrichtung einer Stadt oder Region – als Standortanbieter – an regionale, nationale und internationale Standort-Märkte. Ziel ist die Beeinflussung der Standortentscheidungen von Unternehmen. Dabei richtet sich das Marketing auf die Sicherung bestehender Betriebsstätten sowie die Gewinnung von neuen ansiedlungswilligen Unternehmen. Standortmarketing umfasst neben der Beschaffung und Vermarktung von Grundstücken auch die Beeinflussung von Stadtentwicklung, der Infrastruktur, des Verkehrs und der Umwelt, um im Rahmen einer Produktpolitik die Standortbedingungen der Stadt für die Zielgruppe Unternehmen attraktiver zu gestalten. Darüber hinaus möchten die Betreiber des Standortmarketings mehr Bekanntheit und ein besseres Image bei der primären Zielgruppe Unternehmen erreichen sowie bei Touristen, Investoren, qualifizierte Arbeitskräfte, Familien werben und zusätzliche Kaufkraft an den Standort bringen.“¹⁹

Dazu kann man ergänzen, dass das von öffentlichen und insbesondere kommunalen Institutionen und damit auch von Wirtschaftsförderungseinrichtungen initiierte und gesteuerte Marketing neben den beschriebenen Zielen auch meistens eine verbesserte Identifikation der Bevölkerung mit der Stadt oder Region und eine Stärkung des Zusammengehörigkeits- und Wir-Gefühls zum Ziel hat.

Als weitere spezielle Ausformung des Marketings im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung kann noch das Verwaltungsmarketing genannt werden, mit dem die Service-Angebote und die Dienstleistungen der Verwaltung bekannter gemacht werden sollen.

Nicht alle Kommunen und nicht alle kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen sind im Bereich des Standortmarketings tätig. Für viele Kommunen gehört Standortmarketing jedoch zu den Kernaufgaben, um den eigenen Wirtschaftsstandort regional, national und international zu präsentieren und zu bewerben. Die dem Standortmarketing zuzurechnenden Aufgaben werden dann auch nicht von den Wirtschaftsförderungseinrichtungen, sondern durch eigene Organisationseinheiten innerhalb der Verwaltung oder speziell für diese Zwecke eingerichtete Gesellschaften für Standort-, Stadt- oder Regionalmarketing wahrgenommen. Solche Gesellschaften sind finanziell und personell oft deutlich besser ausgestattet als die Ämter oder Einrichtungen, die nur die konventionellen Wirtschaftsförderungsaufgaben in-

nehaben. Teilweise wird Standortmarketing auch von besonderen für die Tourismusförderung eingerichteten Stellen wahrgenommen.

Die genauen Ziele und Strategien des Standortmarketings muss jede Kommune für sich alleine definieren und erarbeiten. Dabei kommt es maßgeblich darauf an, ob es zum Beispiel vorrangig „nur“ um die Vermarktung von Gewerbeflächen oder die Stärkung eines Einzelhandelsstandortes oder das Anlocken von mehr Tagesgästen und/oder Touristen geht oder ob ein ganzheitlicher Ansatz verfolgt werden soll. Welche Zielgruppen sollen in welchen Regionen angesprochen werden? Soll auch eine Stärkung des Wir-Gefühls erreicht werden? Geht es gleichzeitig um die Vermarktung der Dienstleistungen der Verwaltung?

Nur nach Definition der maßgeblichen Ziele und der Strategie zur Zielerreichung kann festgelegt werden, welche Aktivitäten und Maßnahmen, welches Marketingmix richtig und erfolgsversprechend erscheinen. Weiterhin muss ermittelt werden, welche Kosten mit der Umsetzung der Marketingmaßnahmen verbunden sein werden. Es wird deutlich, dass dies ein schwieriger und komplexer Prozess ist, der mitunter mehrmals durchlaufen werden muss, um zu einer realistischen Umsetzungsplanung zu kommen. Führt der Prozess in der Umsetzung nicht zu den gewünschten Erfolgen, muss er überarbeitet und angepasst werden. Letztlich erscheint es ratsam – wenn im eigenen Personalstamm keine Marketingfachleute vorhanden sind –, die Entwicklung durch externe Experten begleiten zu lassen.

2. Neue Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftsförderung

Bisher ist deutlich geworden, dass die kommunalen Wirtschaftsförderungen sich heute neben den konventionellen Aufgaben vor eine Vielzahl neuer Herausforderungen gestellt sehen, deren Bewältigung für jeden Wirtschaftsstandort von erheblicher Bedeutung ist. Gleichzeitig handelt es sich dabei um solche Aufgaben und Themenfelder, die überwiegend nur auf regionaler Ebene und allenfalls auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte federführend wahrgenommen werden können, wenn Erfolge erzielt werden sollen. Ebenso wichtig ist es, dass die dort angestoßenen Maßnahmen in alle Teilgebiete und Kommunen Wirkung zeigen. Es erscheint des-

¹⁹ <http://de.wikipedia.org/wiki/Standortmarketing> (Stand 25.10.2012).

halb sinnvoll, dass die Wirtschaftsförderungen aller Ebenen in diesen Handlungsfeldern eng zusammenarbeiten und sich auf eine abgestimmte Vorgehensweise verständigen.

Bei diesen Handlungsfeldern handelt es sich um die Bereiche:

- Arbeitsmarktpolitik und Fachkräftegewinnung,
- Bildung und Qualifizierung,
- Innovations- und Technologieförderung,
- Cluster und Netzwerke sowie
- Regionalmanagement.

Arbeitsmarktpolitik und Fachkräftegewinnung

Allen Kommunalverantwortlichen ist bewusst, dass vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Verfügbarkeit von ausreichend qualifizierten Fachkräften nach und nach zum vornehmlich Problem der wirtschaftlichen Entwicklung wird. Zwar gibt es regionale Unterschiede in der Dimension, mit der einzelne Gebiete von diesem Problem betroffen sein werden, aber es wird keine Region geben, wo es nicht irgendwann spürbar sein wird.

Schon heute zeigt sich in einzelnen, vorwiegend ländlichen Regionen mit einer guten mittelständischen Unternehmensstruktur und geringer Arbeitslosenquote, dass nicht alle freien Stellen für Facharbeitskräfte zum gewünschten Zeitpunkt oder mit Personen, die über die gewünschte Qualifizierung verfügen, besetzt werden können. Es ist zu erwarten, dass diese Situation in manchen Regionen dauerhaft so bleiben wird, wenn nicht entsprechende Gegenmaßnahmen in Form von verstärkter Ausbildung oder vermehrtem Bemühen um Zuzug von außerhalb eingeleitet und erfolgreich umgesetzt werden.

Aber selbst dann werden einige Regionen das Problem nicht vollständig lösen können, weil schon heute festgestellt werden kann, dass nicht alle zur Verfügung stehenden Ausbildungsplätze mit geeigneten Nachwuchskräften besetzt werden können. Dabei sind neben den regionalen Unterschieden auch solche zwischen einzelnen Branchen und Berufsgruppen erkennbar: Das Handwerk – und hier insbesondere für Berufe mit wenig attraktiven Arbeitsbedingungen (zum Beispiel Bäcker, Metzger) – hat noch größere Schwierigkeiten, ausreichend Nachwuchs zu finden.

Das Kriterium nicht ausreichend verfügbarer Facharbeitskräfte stellt einen so erheblichen Standortnachteil dar,

dass betroffene Kommunen und Regionen, denen es nicht gelingt, dieses Problem zu lösen, im Wettbewerb um Neuansiedlungen von Unternehmen chancenlos sein werden und mittelfristig auch mit der Abwanderung von heute noch ansässigen Unternehmen rechnen müssen. Dies betrifft besonders solche Gebiete, die noch weitere negative Standortfaktoren (zum Beispiel schlechte überregionale Verkehrsanbindung oder geringer Wohn- und Freizeitwert) und keine branchenbezogenen oder technologischen Kernkompetenzen aufweisen. Schlimmstenfalls kann es an solchen Wirtschaftsstandorten zu einer Abwärtsspirale kommen, die die aufgrund des demografischen Wandels ohnehin schon zu erwartende Bevölkerungsverluste durch Abwanderung verstärkt und zu einem erheblichen negativen Trend in der Gesamtentwicklung werden lässt.

Die kommunalen Wirtschaftsförderungen reagieren zunehmend auf diese Bedrohung und initiieren gemeinsam mit Kammern, Unternehmensverbänden oder Gewerkschaften Aktivitäten, um ihre Region und ihren Standort im Wettbewerb um genügend und insbesondere die besten Arbeitskräfte zu positionieren. Dabei wird häufig mit veränderten Strategien im Standortmarketing gearbeitet, um den Zuzug von auswärtigen, gegebenenfalls auch ausländischen Fachkräften zu verstärken. Vornehmlich setzt man aber auf die Gewinnung von Nachwuchskräften aus der Region und Maßnahmen, die eine langfristige Bindung begünstigen sollen. Die dazu geeigneten Projekte und Initiativen sind wiederum sehr unterschiedlich und stark von den analysierten Stärken und Schwächen einer Region abhängig. Damit wächst auch vielerorts die Erkenntnis, dass an der Ausstattung des jeweiligen Gebietes mit zum Beispiel einem guten ÖPNV-Angebot, besseren Freizeitangeboten und attraktiven Wohngebieten gearbeitet werden muss. Dies erfordert umfassende Maßnahmen, die zeitaufwendig, meistens kostenintensiv und nur eventuell erfolgsversprechend sind.

Primär werden deswegen Maßnahmen eingeleitet, die potenzielle Nachwuchskräfte über die heimische Wirtschaft, die Unternehmen, deren Stärken und Vorzüge und die angebotenen Berufsbilder informieren. Es zeigt sich vielerorts, dass insbesondere mittelständische Unternehmen die Probleme aktiv bewältigen wollen und sich mit großem Engagement an der Realisierung geeigneter Maßnahmen und Projekte beteiligen. Dabei wird teilweise schon die Zusammenarbeit mit Grundschulen gesucht, um im jüngsten Kindesalter zum Beispiel die Begeisterung für Technik zu wecken. Mit weiterführenden

den Schulen werden zum Teil Kooperationen eingegangen, um Schülern umfassende Möglichkeiten für Praktika bieten zu können. Außerdem bieten immer mehr Unternehmen Plätze für duale Studiengänge an.

In vielen Regionen werden auch die Bemühungen verstärkt, Arbeitslose mit ungünstiger Qualifikation nachzuqualifizieren oder Langzeitarbeitslosen neue Chancen zu bieten. Hier sind zum Beispiel bei Berufsrückkehrerinnen Erfolge sichtbar. Gleichzeitig wird deutlich, dass die zur Verfügung stehenden Integrations- und Betreuungsmöglichkeiten und die Mittel der Arbeitsagenturen für Qualifizierungen – zum Beispiel bei der Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser – begrenzt sind.

Viele der von der kommunalen Wirtschaftsförderung und ihren Partnern aufgebauten Netzwerke verstärken deswegen ihre Bemühungen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Arbeitskräfte mit Familien durch zusätzliche, teilweise auch direkt von den Unternehmen getragene Betreuungsangebote oder durch die Realisierung familienfreundlicher Arbeitszeiten. Oder es wird versucht, in Zusammenarbeit mit regionalen Bildungsträgern die Voraussetzungen für die betriebliche Weiterqualifizierung zu verbessern.

Generell zeigt sich, dass nur über eine Vielzahl von sehr differenzierten und an einzelne Personengruppen gerichtete Maßnahmen mittelfristig Erfolge zu erzielen sind. Die kommunalen Wirtschaftsförderungen sind hier weniger als Handelnde, sondern mehr als Moderator und Ideengeber und gegebenenfalls als Beschaffer von Fördermitteln für neue Projekte gefragt.

Bildung und Qualifizierung

Im Bereich von Bildung und Qualifizierung haben sich die kommunalen Wirtschaftsförderungen sehr unterschiedlich positioniert und dementsprechend mal mehr und mal weniger Berührung damit. Die Kreise und kreisfreien Städte stellen als Träger der berufsbildenden Schulen (Berufskollegs) die zur weiteren Entwicklung dieser Bildungseinrichtungen notwendigen Überlegungen und Planungen in einer ganzheitlichen Betrachtung an und sehen dies im Kontext der Gesamtentwicklung des Wirtschaftsstandortes. In einigen Kreisen sind aus diesen Überlegungen heraus die Zuständigkeiten und die Verantwortung für die Wirtschaftsförderung und die Entwicklung der Berufskollegs zusammengeführt worden.

Viele Wirtschaftsförderungen haben aus ähnlichen Überlegungen heraus eigene Bildungsangebote entwickelt und sich als Bildungsträger anerkennen bzw. zertifizieren lassen oder unterstützen die Etablierung von zum Beispiel Stiftungslehrstühlen oder gemeinnützigen Bildungseinrichtungen. Je nach regionaler oder lokaler Arbeitsmarktsituation werden entsprechende Angebote jedoch nur noch wenig nachgefragt, was manche der entsprechenden – auch von Kommunen getragenen – Einrichtungen an die Grenzen der Wirtschaftlichkeit bringt.

Die meisten der kommunalen Wirtschaftsförderungen können jedoch entsprechende Maßnahmen und Projekte nicht eigenständig auf den Weg bringen und sehen sich deswegen als Mittler und Koordinator und beschränken sich auf Beratungsangebote für Qualifizierungsinteressierte. Die Beratung hat dabei die Vermittlung finanzieller Hilfen (zum Beispiel Bildungsscheck oder Bildungsprämie) zum Ziel und soll einen Überblick über die in der jeweiligen Region vorhandenen Bildungsangebote vermitteln.

Innovations- und Technologieförderung

Innovations- und Technologieförderung hat sich als Handlungsfeld der kommunalen Wirtschaftsförderung, zählt erst in den letzten drei Jahrzehnten und vornehmlich auf Ebene der Kreise und kreisfreien Städte entwickelt.

Ihren Ursprung als kommunale Wirtschaftsförderungsaufgabe hatte die Innovations- und Technologieförderung zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen mit den vom Land initiierten Strukturförderprogrammen ZIM (Zukunftsinitiative Montanregion, 1987) und ZIN (Zukunftsinitiative für die Regionen Nordrhein-Westfalens, 1989), die Innovations- und Technologieförderung als Schwerpunktthema definierten. Sie machten es damit auch den Kommunen zur Pflicht, sich mit den Kernkompetenzen, Leitbranchen und Schlüsseltechnologien und damit den technologischen Stärken ihrer Wirtschaftsregion zu befassen. Dieser Ansatz wurde Anfang der 1990er Jahre durch die vom Land eingeforderten Regionalen Entwicklungskonzepte (REK) aufgegriffen und bis heute fortgeführt.

In der Folge von ZIM und ZIN und auf der Basis nachfolgender, vom Land vorgegebener Förderschwerpunkte, haben Kommunen und Regionen die für sie spezifischen und in ihrer Wirtschafts- und Unternehmensstruktur ab-

gebildeten technologischen Kernkompetenzen definiert und versucht, mit geeigneten Maßnahmen und Projekten vorhandene Stärken auszubauen bzw. durch die Identifizierung und Förderung von innovativen Schlüsseltechnologien zu ergänzen. In der Folge entstanden viele Technologie- und Gründerzentren und in vielen Fällen nachhaltig wirkende Branchennetzwerke, die bis in die heutige Zeit hinein – in der Regel unter der inhaltlichen Führung der beteiligten Unternehmen – den technologischen Fortschritt forcieren. Dabei findet in aller Regel eine enge Zusammenarbeit mit Hochschulen und Forschungsreinrichtungen statt, sodass sich einige Netzwerke als regionale Innovationstreiber etabliert haben.

Der damit eingeschlagene Weg, auf dem die kommunalen Wirtschaftsförderungen bis heute eine moderierende bis lenkende Rolle übernehmen und gegebenenfalls einmal ins Stocken geratene Dialoge wieder anschieben, hat sich bewährt und in vielen Regionen erfolgreich zu einer positiven Verstärkung der wirtschaftlichen Entwicklung geführt. Als beispielhaft kann der Kreis Siegen-Wittgenstein genannt werden, der über ZIM und ZIN und eine regelmäßige Fortschreibung des REK bis heute in der Innovations- und Technologieförderung konsequent und erfolgreich eine in verschiedenen Brancheninitiativen und -netzwerken abgebildete Strategie verfolgt.²⁰

Clusterinitiativen und Netzwerke

Clusterstrategien und -konzepte entwickeln seit knapp zehn Jahren die in der Innovations- und Technologieförderung begonnenen Ansätze, die sich an Kernkompetenzen und Kernbranchen orientieren, zu kompetenzfeldorientierten Initiativen und Netzwerken von Unternehmen, Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen weiter. Sie greifen dabei die Erkenntnis auf, dass sich Unternehmen einer Branche, eines Technologiefeldes usw. inklusive der Zuliefererindustrie räumlich bündeln. Diese Entwicklungsansätze und die damit verbundenen Chancen aufzugreifen, sehen mittlerweile mehr als zwei Drittel aller kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen als eine wichtige Aufgabe an und sind in diesem Handlungsfeld tätig.

Dabei kommen den kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen insbesondere folgende Aufgaben zu:²¹

- Entwicklung geeigneter Organisationsformen und Plattformen, gegebenenfalls auch die Bildung von gesonderten Organisationseinheiten;
- Erarbeitung von Clusterstrategien und -konzepten im Zusammenwirken mit relevanten Akteuren aus Wirtschaft und Wissenschaft;
- Abstimmung der lokalen und regionalen Strategien mit den Programmen und Aktivitäten der übergeordneten Ebenen (Land, Bund, EU);
- Schaffung von wirtschaftsnahen Infrastrukturen wie Technologie- und Gründerzentren mit entsprechendem Clusterprofil;
- Initiierung, Unterstützung und Moderation von Netzwerken zwischen den Unternehmen, Hochschulen, Kammern etc.;
- Anpassung des Standortmarketings und internationaler Aktivitäten an die identifizierten Clusterpotenziale bzw. Unterstützung der Marketing- und Internationalisierungsmaßnahmen bestehender Netzwerke;
- Unterstützung von Leitprojekten, in denen die Anwendung von Technologien in Stadt und Region beispielhaft ausprobiert wird;
- Mitwirkung bei Querschnittsaufgaben wie Unternehmensfinanzierung, Gründerberatung oder Qualifizierung für Clusterunternehmen.

Diesen Anforderungen werden die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen mehr als gerecht. Nach einer 2008 durchgeführten Untersuchung des Difu²² gehen mehr als 90 Prozent aller Clusteransätze auf Initiativen zurück, an denen die kommunale Wirtschaftsförderung beteiligt war. Kammern oder Hochschulen waren hingegen nur an 19 bzw. sieben Prozent der Initiativen im Anfangsstadium beteiligt. Auch in der weiteren Begleitung und Steuerung der Clusterinitiativen nehmen die kommunalen Wirtschaftsförderungen meistens eine aktive Rolle ein und etablieren sich als Moderator oder Kümmerer der Netzwerke.

Die Kommunen übernehmen aber auch an der dauerhaften Finanzierung der in den Clusterinitiativen stattfindenden Arbeit einen erheblichen Anteil. Ohnehin werden die erforderlichen Finanzmittel überwiegend aus öffentlichen Haushalten beigesteuert. Nach der bereits angesprochenen Untersuchung des Difu stellen Kommunen in mehr als 70 Prozent der Fälle finanzielle Mittel für die Arbeit der Clusterinitiativen zur Verfügung. Neben den

²⁰ Vgl. www.siegen-wittgenstein.de, www.kmsi.de.

²¹ Vgl. Küpper, Utz Ingo und Röllinghoff, Stefan: Clustermanagement: Anforderungen an Städte und regionale Netzwerke. In: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, H. 1 / 2005, S. 60.93.

²² Vgl. Difu-Berichte 2008 – Clusterinitiativen und Netzwerke, a.a.O.

kommunalen Mitteln werden weitere öffentliche Finanzmittel in mehr als 40 Prozent der Fälle in Anspruch genommen. Die Privatwirtschaft beteiligt sich bei etwa der Hälfte der Cluster an der Finanzierung.

Regionalmanagement

In den letzten Jahren hat die kommunale Wirtschaftsförderung auch zunehmend Aufgaben im Bereich des Regionalmanagements übernommen.

Regionalmanagement soll durch den Aufbau regionaler fachübergreifender Netzwerke in Regionen, Kreisen und kreisfreien Städten einen Beitrag zur Verbesserung der regionalen Wettbewerbsfähigkeit leisten. Durch diese Netzwerke soll das vorhandene Potenzial in Teilregionen optimal genutzt und deren eigenverantwortliche Entwicklung nachhaltig gestärkt werden. Ziel ist es, die Schwächen einer Region ein Stück weit zu kompensieren und die vorhandenen Stärken zu sichern und weiter zu verbessern. Dabei wird ein fach- und branchenübergreifender Ansatz verfolgt, der den einzelnen Regionen ausreichend Spielraum zur Definition der eigenen Handlungsfelder und -schwerpunkte lassen soll. Selbst die Abgrenzung der Region, der Handlungsfelder und -ebenen ist dabei eine Aufgabe der beteiligten Akteure, die weitgehend frei von Vorgaben ist.

Wie auch bei den Clusterinitiativen wird im Regionalmanagement der Fokus auf die Zusammenarbeit der kommunalen Ebene mit Wirtschaft und Wissenschaft und anderen möglichen Vernetzungspartnern in der Region gelegt. Dabei sollen insbesondere die Interessenvertreter aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung und die Bürgerschaft aktiv einbezogen werden. Durch die Vernetzung sollen zugleich auch regionale Beteiligungsprozesse angeregt und gefördert werden.

Zu den Aufgaben des Regionalmanagements zählen typischerweise:

- Erarbeitung und Umsetzung definierter Projekte der Region;
- Aufbau, Pflege und Zusammenführung eines Kontaktnetzwerkes zu bestehenden örtlichen Initiativen und zwischen Unternehmen, Hochschulen, Kammern, Verbänden, Dienstleistern und Kapitalgebern etc.;

- Förderung eines aktiven Meinungs-, Kenntnis- und Know-how-Transfers;
- Erfassung möglichst sämtlicher in der Region aktuell durchgeführter Aktivitäten, insbesondere Abstimmung mit der Regionalförderpolitik;
- Hinführung von regionalen Projekten zu Förderprogrammen auf EU-, Bundes- und Landesebene;
- Durchführung von und Mitwirkung bei Veranstaltungen zu wesentlichen Themen.

Eine besondere Form des Regionalmanagements sind die sogenannten integrierten ländlichen Entwicklungskonzepte (ILEK), die darauf abzielen, den ländlichen Raum gleichzeitig als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und Naturraum weiterzuentwickeln. Dieses Konzept zielt auf eine möglichst umfassende Berücksichtigung verschiedener Handlungsfelder ab. Dabei sollen regionaltypische Eigenheiten besonders berücksichtigt werden und es sollen regionalinterne Kräfte aktiviert sowie regionale Netzwerke aufgebaut werden.

Dazu wird zunächst eine Stärken-Schwächen-Analyse des aktuellen Zustandes in einer Region vorgenommen. Im Weiteren werden Ziele und Handlungsfelder benannt, die kurz-, mittel- und langfristig zu berücksichtigen sind. Durch den so entwickelten Handlungsplan soll sichergestellt werden, dass die Maßnahmen und Handlungen verschiedener regionaler Akteure bei der Entwicklung einer Region zusammenwirken und dem gemeinsam definierten Ziel dienen.

Die Handlungspläne können unter anderem Aspekte der Dorfgestaltung und Dorferneuerung, der demografischen Entwicklung, der Infrastruktur, der Regionalplanung, der landwirtschaftlichen Flächen, der Naturräume und des Tourismus berühren. Damit wird der durch das EU-Programm LEADER entwickelte Ansatz auf alle Lebensbereiche der ländlichen Entwicklung angewendet.

Ähnlich wie in der Innovations- und Technologieförderung oder wie bei den kompetenzfeldorientierten Clusterinitiativen übernehmen die kommunalen Wirtschaftsförderungen auch im Regionalmanagement in den meisten Fällen die Rolle des Initiators und Kümmerers und stimmen die laufenden Prozesse und die erzielten Ergebnisse mit der überörtlichen Ebene ab.

3. Besondere Aufgaben

In diesem abschließenden Abschnitt soll auf einige besondere Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderungen eingegangen werden, die nicht in jeder Kommune mit der gleichen Notwendigkeit bzw. Intensität anstehen und verfolgt werden, aber in einigen Kommunen besondere Relevanz besitzen. Diese Aufgabenbereiche haben nur indirekten Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung einer Gemeinde, einer Stadt oder eines Kreises und können dennoch – insbesondere im Hinblick auf eine gewünschte positive Veränderung der für Ansiedlungsentscheidungen maßgeblichen Standortfaktoren – erhebliche Wirkung entfalten.

Dabei handelt es sich um folgende Bereiche:

- Kulturförderung,
- Freizeit,
- Naherholung,
- Tourismus.

Kulturförderung

Im Kapitel „Kommunale Wirtschaftsförderung“ wurde darauf hingewiesen, dass immer ein Zusammenhang zwischen Kultur und Standortentwicklung besteht. Ein adäquates Kulturangebot gehört zu den weichen Standortfaktoren und wirkt sich auf unternehmerische Standortentscheidungen ebenso positiv aus wie auf Entscheidungen von Arbeitskräften, in welchen Regionen und Kommunen sie ihren Wohn- und Arbeitsplatz wählen.

Zwar ist Kulturförderung kein neues Handlungsfeld für Gemeinden, Städte und Kreise, aber vor dem Hintergrund der angespannten Finanzlage der Kommunen sind in der Vergangenheit viele Kulturfördermaßnahmen zurückgelassen, aufgegeben oder erst gar nicht auf den Weg gebracht worden. In anderen Kommunen wurde der Fokus zu stark auf die Erhaltung des bestehenden Angebots gerichtet, sodass neue Anforderungen und Wünsche – insbesondere aus dem Blickwinkel von Fach- und Führungskräften – nicht hinreichend beachtet wurden.

Wie in vielen anderen Handlungsfeldern auch kann es als Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung gesehen

werden, entsprechende für die Standortgunst negative Entwicklungen zu beeinflussen oder Verbesserungen zu forcieren. Dies ist vielerorts festzustellen, indem die kommunalen Wirtschaftsförderungen den politischen Entscheidungsträgern die Bedeutung dieses Handlungsfeldes für die Entwicklung eines positiven Standortimages bewusst gemacht haben und im Zusammenwirken mit kulturellen Akteuren alternative Angebote und Finanzierungsmodelle, teilweise in interkommunalen oder über die Regionsgrenzen hinausgehenden Ansätzen, realisiert haben.

Mancherorts sind völlig neue Veranstaltungsformate oder Projekte entwickelt worden, die den Wirtschaftsstandort als Ganzes überregionale Aufmerksamkeit eingebracht und ein positives Image verliehen haben.

Freizeit, Naherholung und Tourismus

Der Freizeitwert einer Kommune oder einer Region, die Angebote zur Naherholung und zum Tourismus stehen in einem engen Wirkungszusammenhang, der große Bedeutung für die für Ansiedlungsentscheidungen maßgeblichen Standortfaktoren hat. Der altbekannte Werbespruch „Arbeiten und Wohnen, wo andere Urlaub machen“ bringt dies am besten zum Ausdruck. Fakt ist: Eine mit Einrichtungen für Freizeit und Naherholung schlecht ausgestattete Region wird sich auch nur schwer als Tourismusstandort präsentieren können und Regionen oder Kommunen mit schwacher Tourismuswirtschaft haben größere Probleme, attraktive Angebote für Freizeit und Erholung aufrechtzuerhalten. Und: Kommunen und Regionen mit einer schlechten Ausstattung an Freizeit- und Erholungseinrichtungen haben weniger Chancen im Standortwettbewerb als andere, besser ausgestattete.

Unabhängig von der Tatsache, dass in Kommunen und Regionen mit hohem Fremdenverkehrsaufkommen dieses Handlungsfeld zu den Schwerpunkten kommunaler Wirtschaftsförderung gehört, wird sie sich immer um einen guten Freizeit- und Naherholungswert bemühen und dort, wo in diesem Bereich deutlich wahrnehmbare Schwächen vorhanden sind, mit eigenen Ideen und Projekten, Initiativen und Vorschlägen versuchen, die Situation zu verbessern.

13.5 Fördermöglichkeiten für die kommunale Wirtschaftsförderung

Arno Wied

Die Kommunen sind für die Umsetzung ihrer Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsförderung, für die Durchführung der geplanten Maßnahmen und Projekte und für die Initiierung neuer Initiativen und Programme in den meisten Fällen auf finanzielle Hilfen von Land, Bund oder Europäischer Union angewiesen.

Als Problem erweist sich dabei immer wieder, dass es über alle Ebenen hinweg eine undefinierbare Vielzahl von Programmen und Fonds gibt, die jeweils nur für einzelne, relativ starr abgegrenzte Themen- und Aufgabengebiete Fördermittel bereitstellen. Keine „normale“ Kommune ist auch nur annähernd in der Lage, einen Überblick über diese Programme zu bewahren und im richtigen Moment die für den individuellen Bedarf geeignete Fördermöglichkeit zu identifizieren.

Dabei unterscheiden sich die jeweiligen Programme auch in der Form der gewährten Vergünstigung erheblich. Neben direkten Investitionskostenzuschüssen werden die finanziellen Hilfen oft nur in Form von Krediten mit vergünstigten Konditionen gewährt. Außerdem: Die Rege-

lungen zu Antragsvoraussetzungen, zum Mittelabruf, zu Zweckbindungsfristen oder zu eventuell zu beachtenden Rückzahlungsklauseln sind meistens so komplex, dass sie nur mit interner Hilfe bewältigt werden können. Vor allem aber sind die Verfahren zur Beantragung, zum Abruf und zum Nachweis der ordnungsgemäßen Verwendung in den meisten Programmen sehr komplex.

Dies gilt vor allem für die große Anzahl von Förderprogrammen, welche die Europäische Union den Kommunen anbietet. Einen guten Überblick über alle kommunalrelevanten EU-Förderprogramme bietet eine komprimierte Übersicht des Deutschen Landkreistages.²³

Geeignete Ansprechpartner für die Beratung, Begleitung und Unterstützung in Verfahren zur Beantragung von EU-Fördermitteln findet man zumeist in den für bzw. von jedem Bundesland eingerichteten Förderbanken, die in aller Regel auch hervorragende Informationen und Hilfen für die bei Bund und Ländern zu generierenden Fördermittel besitzen.

²³ Vgl. Deutscher Landkreistag, Kommunalrelevante Förderprogramme der Europäischen Union; 07.08.2009
http://www.kreise.de/_cms1/themen/europa/eu-foerderprogramme.html.

13.6 Informationsgrundlagen für die kommunale Wirtschaftsförderung

Arno Wied

Es ist deutlich geworden, dass die kommunale Wirtschaftsförderung auf vielen Handlungsfeldern aktiv ist und aktiv sein muss, wenn sie erfolgreich und nachhaltig die Entwicklung von Wirtschaftsstandorten gestalten und den Unternehmen in ihrem Gebiet gute und umfassende Serviceleistungen anbieten will. Zusätzlich steht sie vor der Herausforderung, der Verwaltungsführung und den politischen Gremien gute und umfassende Informationen über die für die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur und des -standortes maßgeblichen Daten und Fakten geben und Vorschläge für Initiativen, Projekte und Maßnahmen unterbreiten zu müssen.

Diesen Anforderungen können die Wirtschaftsförderungen nur dann gerecht werden, wenn sie selbst über aktuelle und umfassende Informationen zur generellen wirtschaftlichen Entwicklung und speziell über ihren Standort verfügen.

Dabei greifen die kommunalen Wirtschaftsförderungen auf die vom Statistischen Bundesamt,²⁴ den Statistischen Landesämtern²⁵ oder relevanten Instituten²⁶ zur Verfügung gestellten Daten zurück. Nur größere Kommunen, kreisfreie Städte und Kreise unterhalten heute teilweise noch eigene Ämter oder Einrichtungen, die eigene für die Zwecke der Wirtschaftsförderung geeignete Statistiken erfassen und auswerten. Alternativ erteilen Kommunen zur Beantwortung spezifischer Bedürfnisse auch For-

schungsinstituten oder Dienstleistern – zum Beispiel der Gesellschaft für Konsumforschung – Aufträge, um die notwendigen Daten erheben oder auswerten zu lassen.

Daneben verfügen die Selbstverwaltungseinrichtungen der Wirtschaft, vor allem die Industrie- und Handelskammern und die Handwerkskammern, teilweise aber auch einzelne Unternehmer- oder Arbeitgeberverbände über für die Wirtschaftsförderung interessante Statistiken und Daten, die Rückschlüsse auf Entwicklungen am Standort und Prognosen für die Zukunft zulassen. Weitere Informationen können unter Umständen von den Wirtschaftsforschungsinstituten oder sich mit diesen Themenkreisen befassenden universitären Einrichtungen bezogen werden. Oftmals fehlt es dabei aber an der für die kommunale Wirtschaftsförderung wichtigen Möglichkeit, die Daten und die daraus zu entwickelnden Erkenntnisse auf die lokale Ebene herunterbrechen zu können.

Wichtige Daten über die Entwicklung des Arbeitsmarktes, zu Arbeitslosenzahlen und zur Verfügbarkeit von Fachkräften können von den Agenturen für Arbeit bezogen werden, die in aller Regel die Daten monatlich pro Kommune aufbereitet zur Verfügung stellen.

Erkenntnisse für die allgemeine Steuerung der Wirtschaftsförderung können auch aus verschiedenen Projekten der Bertelsmann Stiftung gewonnen werden:

²⁴ Vgl. www.destatis.de.

²⁵ Vgl. zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen: Landesbetrieb Information und Technik Nordrhein-Westfalen – www.it.nrw.de.

²⁶ Vgl. zum Beispiel Institut für Mittelstandsforschung – www.ifm.de.

- POLIS zur politischen Steuerung,
- KOMPASS zum Aufbau einer strategischen Steuerung,
- kik – Kennzahlen für Kommunen.

Die aus diesen Quellen zu generierenden Informationen, Daten und Erkenntnisse reichen sicherlich nur für eine allgemeine Bewertung der Entwicklung auf der kommunalen Ebene aus, jedoch kaum für spezielle Betrachtungen zu einzelnen Kernkompetenzen, Branchen oder Clustern oder für die Erarbeitung eigener Einzelhandels- und Standortentwicklungskonzepte. Hierfür wird man nicht umhin kommen, Dienstleistern Aufträge zu erteilen, die auf solche Leistungen spezialisiert sind oder eine Zusammenarbeit mit universitären Instituten zu suchen, die entsprechendes Know-how besitzen.

Einige kommunale Wirtschaftsförderungen sind in den letzten Jahren dazu übergegangen, in regelmäßigen Abständen zur Bewertung der eigenen Leistungsfähigkeit interview- oder fragebogengestützte Kundenbefragungen durchzuführen. Die damit gewonnenen Erkenntnisse sind jedoch nicht in jedem Fall repräsentativ und aussagekräftig, weil einerseits die letzten maßgeblichen Kundenkontakte schon zu lange zurückliegen und teilweise auch die verantwortlichen Ansprechpartner in den Unternehmen gewechselt haben. Außerdem ist bei fragebogengestützten Erhebungen die Rücklaufquote häufig sehr schlecht.

Arno Wied

ist Geschäftsführer eines von Landkreis, Arbeitgeberverband und Gewerkschaft gemeinschaftlich initiierten Arbeitsmarktdienstleisters. Daneben begleitet er seit über zehn Jahren öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften und ihnen angeschlossene Einrichtungen als Berater bei Reformprozessen und Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen, u.a. auch als freier Mitarbeiter der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt). Außerdem ist er als freier Dozent für verschiedene kommunalpolitische Themenbereiche tätig.