

Jürgen Stember
Matthias Vogelgesang
Philip Pongratz
Alexander Fink *Hrsg.*

Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung

Moderne Konzepte kommunaler
Struktur- und Entwicklungspolitik



Springer Gabler

Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung

Jürgen Stember • Matthias Vogelgesang
Philip Pongratz • Alexander Fink
Hrsg.

Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung

Moderne Konzepte kommunaler
Struktur- und Entwicklungspolitik

mit 108 Abbildungen und 47 Tabellen



Springer Gabler

Hrsg.

Jürgen Stember
FB Verwaltungswissenschaften
Hochschule Harz
Halberstadt, Deutschland

Matthias Vogelgesang
WFK Wirtschaftsförderungsgesellschaft
Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH
Kaiserslautern, Deutschland

Philip Pongratz
WFK Wirtschaftsförderungsgesellschaft
Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH
Kaiserslautern, Deutschland

Alexander Fink
Scenario Management International AG
Paderborn, Deutschland

ISBN 978-3-658-21403-6 ISBN 978-3-658-21404-3 (eBook)
ISBN 978-3-658-21635-1 (print and electronic bundle)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-21404-3>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer Gabler

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Springer Gabler ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Die vorliegende Publikation ist das erste Handbuch für Wirtschaftsförderung, das im Rahmen des wissenschaftlichen und praktischen Schwerpunkts der Wirtschaftsförderung am WiföLAB der Hochschule Harz entstanden ist.

Wie nicht anders zu erwarten, wird in diesem Handbuch gerade der praktisch-wissenschaftliche Blick auf die umfangreiche Thematik der Wirtschaftsförderung und des Standortmanagements in den Fokus genommen. Entsprechend setzt sich auch das Herausgeberteam aus Praktikern und Wissenschaftlern zusammen, die allein schon dadurch eine zu starke „Verwissenschaftlichung“ und „Theoretisierung“ der Beiträge vermeiden. Sie alle haben trotz unterschiedlichster fachlicher und institutioneller Provenienz tiefe Fach- und Projektkenntnisse sowie umfangreiche Erfahrungen und Netzwerke in der Wirtschaftsförderung.

Aber auch die Beiträge der Autorinnen und Autoren selbst entstammen vielfach der Praxis und können dort von intensiven Bemühungen berichten, die Wirtschaftsförderung selbst, aber auch vor allem die Innovationen in der Wirtschaftsförderung voranzubringen und neu einzuordnen. Aber nicht zuletzt stehen auch einige Überblicksbeiträge im Vordergrund, die es den Lesern ermöglichen sollen, sich in relativ kurzer Zeit über einen fachlichen Aspekt oder über einen spezifischen Themengegenstand grundlegend und breit zu informieren.

Der vorliegende Band ist das erste Gesamtwerk, das aus diesem Springer-Reference-Projekt hervorgegangen ist und das man in gewöhnlichen Handbüchern wohl als erste Auflage bezeichnen würde. Dieser digitale Publikationsansatz von Springer gewährleistet aber erstmals eine kontinuierliche Beschäftigung mit einem Thema, das laufend durch die zeitnah hochgeladenen neuen oder aktualisierten Beiträge in der sog. Live-Ausgabe aktuell bleibt (<https://doi.org/10.1007/978-3-658-21597-2>). In diesem Sinne werden die Herausgeber auch durch neue Akquisitionswellen immer wieder auf innovative Entwicklungen reagieren und diese in das Handbuch integrieren können – in der Tat eine neue spannende Herausforderung, auch für das Team der Herausgeber.

Am Ende eines großen Werkes, an dem zahlreiche Akteure engagiert mitgewirkt haben, steht der Dank an die Menschen. Insofern bedanken sich die Herausgeber besonders gern bei den eifrigen Autorinnen und Autoren, die ihre Beiträge immer neben anstrengenden hauptberuflichen Tätigkeiten erstellt und pünktlich abgeliefert haben. Darüber hinaus danken wir dem Springer-Verlag, der diese Idee eines Wirt-

schaftsförderungshandbuches in der Reference-Reihe von der Idee bis zur Realisierung stets kompetent und mit wichtigen Hinweisen begleitet hat. Als Personen dürfen wir diesen Dank besonders Herrn Rolf-Günther Hobbeling und Frau Jennifer Ott aussprechen. Und nicht zuletzt möchten wir uns herzlich bei den Leserinnen und Lesern bedanken, die uns hoffentlich durch viel Kritik sowie durch zahlreiche Vorschläge und Hinweise eine noch bessere und praxisnähere Ausrichtung des Handbuches in Zukunft ermöglichen.

Wiesbaden

April 2019

Inhaltsverzeichnis

Teil I Einführende Beiträge und Rahmenbedingungen	1
Entwicklung der Wirtschaftsförderung	3
Jörg Lahner	
Wirtschaft 4.0: Die Digitalisierung in der Wirtschaft und die Folgen für die Wirtschaftsförderung	25
Jürgen Stember	
Google & Co.: Treiber des Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft	41
Hajo Weber und Martina Wegge	
Teil II Management der Wirtschaftsförderung	59
Grundlegende Steuerungsmöglichkeiten der Wirtschaftsförderung	61
Gabriele Ackermann	
Form follows function: Organisation der Wirtschaftsförderung	79
Benedikt M. Blanz	
Serviceorientierte Verwaltung und Wirtschaftsförderung	115
Philip Pongratz	
Das Gewerbeflächensicherungskonzept der Landeshauptstadt Potsdam. Umsetzung und Erfahrung	139
Stefan Frerichs und Oliver Wollmann	
Netzwerke, Ebenen und Organisationen der Wirtschaftsförderung	155
Matthias Vogelgesang und Jürgen Stember	
Teil III Aufgaben der Wirtschaftsförderung	179
Strategische Ausrichtung von Standorten und Wirtschaftsförderungen	181
Alexander Fink und Hanna Jürgensmeier	

Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik	203
Sascha Müller und Tobias Bergmann	
Fördermittelberatung in der Wirtschaftsförderung	221
Matthias Vogelgesang und Philip Pongratz	
Mediation in der Wirtschaftsförderung	237
André Niedostadek	
Wirtschaftsberatung und Wirtschaftsförderung	253
Matthias Vogelgesang und Andrea Schauer	
Unterstützungsoptionen in der Wirtschaftsförderung	281
Matthias Vogelgesang	
Beratung durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen: Leitfaden für die Praxis	301
Andrea Schauer und Matthias Vogelgesang	
Teil IV Innovative Aspekte der Wirtschaftsförderung	331
Wirtschaftsförderung: Innovatorische Unterstützung durch Hochschul-Kompetenzzentren und Labs	333
Jürgen Stember	
Wirtschaft fördern und fordern: Die Gemeinwohl-Ökonomie als Impuls für nachhaltige Wirtschaftsförderung	347
Ulrich Dewald und Josef Rother	
Innovationspolitik und Netzwerke	369
Tom Brökel und Holger Graf	
Innovationen und Innovationsmanagement für Unternehmen	399
Astrid Nelke	
Die Aus- und Weiterbildungssituation in der Wirtschaftsförderung in Deutschland: Ein Überblick	427
Jürgen Stember und Katharina Engelmann	
Teil V Die Wirtschaftsförderung und der Standort	443
Regionalökonomie und Standortfaktoren in der Wirtschaftsförderung	445
Jörg Lahner	
Zukunftsinitiativen für Wirtschaftsstandorte	467
Alexander Fink und Andreas Siebe	
Standortmanagement und Bestandspflege	493
Matthias Vogelgesang	

Standortmarketing und Akquisition: Praktisches	
Standortmarketing	511
Stefan Lennardt	
Standortwettbewerb, Standortentwicklung und	
Wirtschaftsförderung	531
Horst-Henning Jank	
Wirtschaftsförderung und Immobilienwirtschaft	547
Christoph Markert	
Wirtschaftsflächenkonzepte	565
Sandra Wagner-Endres	
 Teil VI Die Wirtschaftsförderung und ihre Nachbardisziplinen ...	 589
Wirtschaftsförderung und Empirische Sozialforschung	591
Tanja Dannwolf und Angela Ulrich	
Wirtschaftsförderung und Wirtschaftswissenschaften	613
Horst-Henning Jank	
Wirtschaftsförderung und Soziologie: Navigationsassistentz	
in gesellschaftlichen Untiefen	635
Hajo Weber und Matthias Vogelgesang	

Der Herausgeber

Prof. Dr. Jürgen Stember Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

Matthias Vogelgesang WFK Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern, Deutschland

Dr. Philip Pongratz WFK Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern, Deutschland

Dr. Alexander Fink Scenario Management International Aktiengesellschaft für Zukunftsgestaltung und strategische Unternehmensführung, Paderborn, Deutschland

Autorenverzeichnis

Gabriele Ackermann Marketing und Sales Spezialist für erklärungsbedürftige Produkte und Dienstleistungen B2B und B2C, Wirtschaftsförderung, Energie-, Gesundheits- und IVD-branche, Mainz-Kostheim, Deutschland

Tobias Bergmann PFAFF – Gemeinnützige Arbeitsförderungsgesellschaft mbH, Kaiserslautern, Deutschland

Benedikt M. Blanz Abteilung Bauverwaltung und Bauaufsicht, Stadtverwaltung Bad Kreuznach, Bad Kreuznach, Deutschland

Tom Brökel Department of Human Geography and Spatial Planning, Utrecht University, Utrecht, Niederlande

Institut für Wirtschafts- und Kulturgeographie, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Hannover, Deutschland

Tanja Dannwolf Fachbereich Sozialwissenschaften, TU Kaiserslautern, Kaiserslautern, Deutschland

Ulrich Dewald GEFAK, Marburg, Deutschland

Katharina Engelmann Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

Dr. Alexander Fink Scenario Management International AG, Paderborn, Deutschland

Stefan Frerichs Landeshauptstadt Potsdam, Potsdam, Deutschland

Holger Graf Lehrstuhl für Mikroökonomik, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Jena, Deutschland

Horst-Henning Jank VWA Saarbrücken und Kaiserslautern, Friedrichsthal, Deutschland

Hanna Jürgensmeier Scenario Management International AG, Paderborn, Deutschland

Jörg Lahner HAWK Hochschule Hildesheim, Göttingen, Deutschland

Stefan Lennardt University of Applied Sciences Europe, Dortmund, Deutschland

Christoph Markert Wirtschaftsförderung Münster GmbH, Münster, Deutschland

Sascha Müller Ev. Arbeitsstelle Bildung und Gesellschaft, Kaiserslautern, Deutschland

Astrid Nelke FOM Hochschule für Oekonomie & Management/Institut für Public Management (ifpm), Berlin, Deutschland

André Niedostadek Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

Dr. Philip Pongratz WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern, Deutschland

Josef Rother GEFAK, Marburg, Deutschland

Andrea Schauer PGA Kaiserslautern, Kaiserslautern, Deutschland

Andreas Siebe Scenario Management International AG, Paderborn, Deutschland

Prof. Dr. Jürgen Stember Fb Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

Angela Ulrich Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim, Deutschland

Matthias Vogelgesang WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern, Deutschland

Sandra Wagner-Endres Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin, Deutschland

Hajo Weber IMO-Institut zur Modernisierung von Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen, Mainz, Deutschland

Martina Wegge IMO-Institut zur Modernisierung von Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen, Hilden, Deutschland

Oliver Wollmann Landeshauptstadt Potsdam, Potsdam, Deutschland

Teil I

Einführende Beiträge und Rahmenbedingungen

Entwicklung der Wirtschaftsförderung

Jörg Lahner

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Ursprünge der kommunalen Wirtschaftsförderung	4
3	Zum Wirtschaftsförderverständnis der verschiedenen Ebenen	7
4	Veränderte Rahmenbedingungen und neue Anforderungen	11
5	Kulturwandel in der Wirtschaftsförderung als Antwort auf die neuen Anforderungen	17
6	Alte Begrenzungen und ungelöste Fragen	21
7	Ausblick	23
	Literatur	23

Zusammenfassung

Die kommunale Wirtschaftsförderung hat sich von ihren Ursprüngen bis heute sehr dynamisch entwickelt. Zum einen ist die Bedeutung der Wirtschaftsfördereinrichtungen vor Ort deutlich gewachsen: sie werden immer mehr als wesentliche Akteure und Treiber der Regionalentwicklung wahrgenommen, sind Sperrspitze einer modernen Verwaltung und kundenorientierte Dienstleister für die Unternehmen. Zum anderen steigen jedoch die Anforderungen, weil immer mehr Stakeholder berücksichtigt, Partner eingebunden und vor allem Aufgabenfelder bewältigt werden müssen.

1 Einleitung

Wirtschaftsförderung umfasst in einem breiten Verständnis sämtliche Aktivitäten, die Unternehmertum und Wertschöpfung ermöglichen oder unterstützen. Dabei sind zahlreiche Akteure auf verschiedenen Ebenen beteiligt, die in ganz unterschiedlicher

J. Lahner (✉)
HAWK Hochschule Hildesheim, Göttingen, Deutschland
E-Mail: joerg.lahner@hawk-hhg.de

Form mit einer Vielfalt an Maßnahmen auf die Wirtschaft wirken und nicht immer identische Ziele verfolgen. Alle betreiben ihrem Selbstverständnis nach Wirtschaftsförderung, angefangen von der internationalen Handelspolitik über die europäische Strukturpolitik, die Steuer- und Wirtschaftspolitik des Bundes, die finanziellen Förderprogramme auf Bundes- und Landesebene bis hin zu kommunaler Standortpolitik vor Ort.

In Anknüpfung daran ist es Ziel dieses einführenden Kapitels, zunächst kurz die Ursprünge und damit die historische Entwicklung der kommunalen Wirtschaftsförderung nachzuzeichnen, um dann eine wichtige begriffliche Abgrenzung des Wirtschaftsförderterminus aus kommunaler Perspektive vorzunehmen. Denn nur so ist es möglich, detaillierter Entwicklungen in der Wirtschaftsförderung präzise zu beschreiben.

Im Anschluss an die Darstellung der historischen und begrifflichen Entwicklung sollen die vielfältigen Herausforderungen und Perspektiven der kommunalen Wirtschaftsförderung näher betrachtet werden. Diese Entwicklungen geschehen vor dem Hintergrund einer großen weltweiten Transformation, die erhebliche Wirkungen auch für den lokalen Standort und die kommunale Wirtschaftsförderung entfaltet. Hier ist der Wandel zur Wissensgesellschaft zu nennen. Selbiges gilt für weltweit wirksame Megatrends wie die Globalisierung, die Digitalisierung und die unterschiedlichen Ausprägungen des demografischen Wandels. Die Bedeutung dieser Rahmenbedingungen ist derart hoch zu bewerten, dass sich ein Unterabschnitt intensiver mit diesen Aspekten auseinandersetzt.

Abschließend werden die aktuellen Entwicklungen näher beleuchtet. Genauere Betrachtung erfahren dabei der Kulturwandel und die neuen inhaltlichen und strategisch-organisatorischen Ansätze in der kommunalen Wirtschaftsförderung, die als Reaktion auf die bereits aufgezeigten Anforderungen zu interpretieren sind. In diesem Zusammenhang steht das wachsende Aufgabenspektrum im Mittelpunkt, aber auch die Erweiterung des Kreises der Wirtschaftsförderpartner, der Akteure insgesamt, sowie die immer höheren Anforderungen quantitativer und qualitativer Art, die an die Wirtschaftsförderung vor Ort gerichtet werden.

2 Ursprünge der kommunalen Wirtschaftsförderung

Schon seit der Entstehung ausdifferenzierter Gesellschaften versuchten die wirtschaftspolitisch Verantwortlichen ökonomische Parameter zu beeinflussen, um die regionale bzw. nationale Wertschöpfung oder schlicht die resultierenden Steuereinnahmen zu erhöhen. Wirtschaftsförderung in einem weiten Verständnis kann sich im Grunde in jeglicher Form von zielführender Wirtschaftspolitik äußern und geht in der Geschichte zurück bis in die Antike. Es beinhaltet in einer solchen Betrachtung beispielsweise das ausgefeilte, weil hoch differenzierte römische Steuersystem (vgl. De Martino 1991). Dabei ging es teilweise bereits

um die Wohlfahrt der Bürger, nicht selten aber darum, unmittelbar den Wohlstand der Herrschenden zu mehren, Militärausgaben und territoriale Expansion zu finanzieren usw.

Erste Ansätze gezielter lokaler Standortpolitik finden sich in Deutschland flächendeckend wohl erst in der mittelalterlichen Stadtwirtschaft. Durch die Verleihung des Marktrechtes und verschiedene Reglementierungen wurden die städtischen Gewerbetreibenden gestärkt, z. T. auch gegenüber Externen privilegiert (vgl. Schiefer 1989, S. 24–25). Gewissermaßen können hier Ursprünge der Bestandspflege erkannt werden, die durch die Schaffung von gewerblichen Infrastrukturen wie Marktplätzen, Hafen- und Lagereinrichtungen sowie der Vorgabe einheitlicher Maße und Gewichte unterstützt wurden. Zudem wurden gezielt bestimmte Berufe bzw. Unternehmen angeworben, um das städtische Güter- und Dienstleistungsspektrum zu ergänzen. Neben diesen Vorläufern der Ansiedlungspolitik waren – auch außerhalb der heute noch bekannten Hanse – Aktivitäten im Sinne einer Außenhandelspolitik verbreitet, um wirtschaftliche Kontakte anzubahnen und den Absatzradius des städtischen Gewerbes zu erweitern (vgl. Schiefer 1989, S. 25).

Im Mittelalter war es außerdem übergeordnet die allgegenwärtige Zollpolitik, mit der große Länder wie kleine Fürstentümer bis hin zu einzelnen Städten versuchten, Einnahmen zu generieren, aber zugleich die eigene Wirtschaft zu stärken. Dies gipfelte ab dem 17. Jahrhundert im Merkantilismus, der eine rigide Abschottung nach außen betrieb, zusätzlich aber weitere Interventionen wie den Aufbau von Manufakturen und damit den ersten vorindustriellen Großbetrieben vorsah. Hier war Wirtschaftspolitik vollkommen zentralisiert und staatlich monopolisiert, so dass bis auf in wenigen freien Städten Vorformen der kommunalen Wirtschaftsförderung zurückgedrängt wurden.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts bildete sich nach Ende des Merkantilismus dann eine staatliche Gewerbeförderung heraus, die inhaltlich zum Teil schon erstaunlich nah am heutigen Aufgabenspektrum der kommunalen Wirtschaftsfördereinrichtungen lag. Im Jahre 1848 kam es in Baden-Württemberg zur Gründung der „Zentralstelle für Gewerbe und Handel“, deren erster Leiter und prägende Figur Ferdinand von Steinbeis war (vgl. Alberti 2009). Ziel dieser Institution war eine ausdifferenzierte Gewerbeförderung. Auch in den späteren Industriezentren des Deutschen Reiches bestand das Gewerbe damals vornehmlich aus kleinen und mittleren Handwerksbetrieben, die sich erst zaghaft, im späteren Verlauf des 19. Jahrhunderts dann immer zahlreicher, zu Großbetrieben entwickeln sollten.

Besonders bemerkenswert ist die inhaltliche Ausrichtung der „Zentralstelle“. In ihrem Statut von 1856 sind folgende Schwerpunkte der Tätigkeit formuliert:

- „Wirkung auf Gründung von Anstalten und Einrichtungen zur Förderung der Gewerbe und des Handels,
- Vervollkommnung des Betriebes der Gewerbe durch Bestellung von Technikern zur Beratung der Gewerbetreibenden,

- Verbreitung neuer Maschinen und Musterwerkzeuge,
- Förderung des Absatzes inländischer Gewerbeerzeugnisse durch Veranstaltung von Gewerbeausstellungen und Entsendung von Fachverständigen zum Studium derselben,
- Verbreitung gewerblich-technischer und kaufmännischer Kenntnisse durch Unterricht, Schriften und Aufstellung einer Sammlung musterhafter Fabrikate des In- und Auslandes,
- Verwaltung der für die Förderung von Gewerbe und Handel ausgesetzten Staatsgelder.“ (Alberti 2009, S. 10–11)

In heutige Sprache übersetzt sind hier mit Gründungsberatung, technischer Beratung, Absatz- und Messerförderung, Fort- und Weiterbildung sowie dem Thema Fördermittel bereits Kernelemente heutiger Wirtschaftsförderertätigkeit im damaligen Statut verankert.

Dallmann und Richter nennen verschiedene Beispiele von frühen Ansätzen kommunaler Wirtschaftsförderung, verorten aber eine erstmalige Institutionalisierung der kommunalen Wirtschaftsförderung, d. h. eine formale organisatorische Einbindung als Dienststelle innerhalb der Kommunalverwaltung, Anfang des 20. Jahrhunderts in Mannheim; viele Großstädte folgten dann während der Weimarer Republik (vgl. Dallmann und Richter 2012, S. 23–24).

Kommunale Wirtschaftsförderung in der Nachkriegszeit bedeutete in Westdeutschland zunächst Bereitstellung und Erschließung von Gewerbegebieten (und den Aufbau der komplementären Infrastruktur wie Straßen etc.). Das Aufgabenportfolio war damit in den Anfängen relativ überschaubar, eigene Wirtschaftsfördereinrichtungen gab es in der Regel nicht, selbst die Bündelung in eigenen Abteilungen oder Stabsstellen war die Ausnahme (vgl. Schiefer 1989, S. 45).

Die Wirtschaftskrise Anfang der 1970er (Ölpreisschock, Anstieg der Arbeitslosigkeit, „Stagflation“) hatte unmittelbare Wirkung auf die kommunalen Haushalte – und trug zu einer Bewusstseinsklärung für die Bedeutung des Unternehmensbestandes (als Steuerzahler und Arbeitgeber) bei. Beginnend mit den Großstädten wurden in den Kommunen zunehmend eigene Verwaltungsabteilungen zur Wirtschaftsförderung geschaffen und ausgebaut, neue Beratungsaufgaben wie im Bereich der Gründungsunterstützung (inklusive erster Gründerzentren in den Metropolen) kamen hinzu. In den 1990er-Jahren kam es dann zu einer Ausweitung der Wirtschaftsförderung als eigenständige Aufgabe auf viele Landgemeinden und Kleinstädte. Wirtschaftsförderung breitete sich quasi bis „in den letzten Winkel“ der Bundesrepublik aus.

In den neuen Ländern ist die Wirtschaftsförderung nach heutigem Verständnis naturgemäß ein sehr junges Betätigungsfeld für Kommunen oder Regionen. Die zentral gelenkte Planwirtschaft der DDR sah per se weder dezentrale Ansiedlungsaktivitäten noch Gründungsunterstützung vor: „Der regionale Effekt der Industriepolitik der DDR, die gezielt Großindustrien an bestimmten Standorten ansiedelte und ausbaute, blieb ohne Abstimmung mit dem lokalen Staatsorgan.“ (McGovern 1997, S. 111).¹ Der enorme Umbruch nach 1990 führte dazu, dass

¹Der Autor verweist im Weiteren darauf, dass die Direktoren in den örtlichen Großbetrieben durchaus erheblichen Einfluss auf die „Erledigung kommunaler Aufgaben“ hatten, inklusive Infrastrukturmaßnahmen und verschiedenen Elementen der kommunalen Daseinsvorsorge, dies jedoch nicht als Beitrag zur kommunalen Selbstorganisation, schon gar nicht im Sinne einer standortorientierten Wirtschaftsförderung, anzusehen war (McGovern 1997, S. 111–112).

die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen in den Neuen Ländern sehr rasch auf- und ausgebaut wurden. War damit doch die Hoffnung verbunden, die wegbrechende Industrie und den Verlust auch vieler Beschäftigungsverhältnisse im Dienstleistungsbereich und im Staatsdienst durch Ansiedlung und Neugründung kompensieren zu können.

Die jüngsten Entwicklungen in der kommunalen Wirtschaftsförderung werden im Weiteren noch näher betrachtet, zunächst soll aber eine begriffliche Diskussion und Abgrenzung erfolgen.

3 Zum Wirtschaftsförderverständnis der verschiedenen Ebenen

Eine Möglichkeit, die verschiedenen Stränge, Zielstellungen und Akteure der Wirtschaftsförderung zu differenzieren, ist die genauere Betrachtung der Aktivitäten auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen. Zwar fallen dadurch zunächst alle nicht-staatlichen Akteure aus dem Fokus heraus, allerdings kann auf diese Weise gezeigt werden, dass sich der Begriff der Wirtschaftsförderung in den unterschiedlichen administrativen Kontexten verschiedentlich entwickelt hat: die kommunale Wirtschaftsförderin hat, wenn sie von Wirtschaftsförderung spricht, nicht nur ganz andere Maßnahmen und Instrumente vor Augen, sondern verfolgt auch andere Ziele als der Fördermittelberater der öffentlichen Investitionsbank, die Mitarbeiterin, die im Ministerium die GRW-Förderung verwaltet, oder die EU-Kommission, die die Leitlinien für die neue EFRE-Periode festlegt. Alle diese Beispielakteure beschreiben ihre Tätigkeit als Wirtschaftsförderung, ungeachtet erheblicher Unterschiede im (Selbst-)Verständnis.

Wie gezeigt werden soll, handelt es sich hierbei keineswegs nur um ein gewichtiges semantisches Problem, welches zu Missverständnissen zwischen den Menschen und Institution führen kann. Vielmehr verbergen sich hinter den unterschiedlichen Interpretationen des Wirtschaftsförderbegriffs zum Teil divergente Zielstellungen, die unbedingt zu beachten sind.

3.1 Regionalpolitik versus Standortpolitik

Ein wesentlicher Unterschied zwischen kommunaler Wirtschaftsförderung und der Wirtschaftsförderung des Landes oder des Bundes betrifft ganz augenscheinlich den Handlungsraum. Auch sind die Instrumente typischer Weise verschieden. In der Folge soll allerdings der Blick insbesondere darauf gelenkt werden, dass auch die Zielstellungen unterschiedlich ausgerichtet sind.

Kommunale Wirtschaftsförderung ist stets Teil der Standortpolitik im regional-ökonomischen Sinne.² Bezugsraum als Standort ist die eigene Kommune, eventuell –

²Im Unterschied zur einzel- bzw. betriebswirtschaftlichen Standortpolitik, bei der es um die Standortwahl für den Betriebssitz oder – in der Praxis sehr häufig – der (Handels-)Filiale geht.

und zunehmend als Resultat von Kooperationen – die Region. Ziel ist es in jedem Falle, den eigenen Standort und damit die Wirtschafts- und Finanzkraft dauerhaft zu stärken sowie den Menschen in der Region attraktive berufliche Perspektiven zu bieten. Der Erfolg kommunaler Wirtschaftsförderung wird an Indikatoren gemessen, die sich auf die Stärkung des eigenen Standortes beziehen, etwa die Entwicklung des regionalen Bruttoinlandsproduktes oder der Steuerkraft, die Zahl der Ansiedlungen und Gründungen oder der ausgelösten Investitionen, die Zahl der Erwerbstätigen, gegebenenfalls nach Branchen oder Qualifikationsniveaus usw.

Auf den höheren staatlichen Ebenen ist ebenfalls Standortpolitik anzutreffen. Da geht es etwa darum, die deutsche Exportwirtschaft durch Außenhandelsberatung oder Bürgschaften zu unterstützen, oder aber ausländische Investoren für ein Engagement im Bundesland, in Deutschland respektive der EU zu gewinnen. Auch muss konzediert werden, dass die EU spätestens seit den „EUROPA 2020-Zielen“ für ein „intelligentes, nachhaltiges und inklusives Wachstum“ auch in ihrer Struktur- bzw. Regionalpolitik stärker auf Innovation und Wachstum setzt, nach dem Motto „Stärken stärken“ (Europäische Kommission 2019).

Der weitaus größere Teil der Ressourcen fließt aber weiterhin in die Regionalpolitik, auf EU-Ebene auch Kohäsionspolitik genannt. Die Regionalpolitik, die hier in klarer Abgrenzung und als Pendant zur Standortpolitik verstanden werden soll, verfolgt trotz Europa 2020 primär nicht das Wachstumsziel, sondern überwiegend das Ausgleichsziel. Die zentrale Begründung für Maßnahmen der Wirtschaftsförderung auf Ebene von EU, Bund und Ländern, sind die Ungleichheiten zwischen den Teilräumen, die sogenannten Disparitäten. Regionale Disparitäten gibt es in Bezug auf Bevölkerung, Gesellschaft und Wirtschaft. Im ökonomischen Kontext geht es hierbei in der Regel um Ungleichheiten im Bereich der Wertschöpfung (gemessen durch das BIP pro Kopf), der Beschäftigung und Arbeitslosigkeit, des Steueraufkommens oder der demografischen Entwicklung, die selbstverständlich auch für die ökonomische Zukunftsfähigkeit von Regionen wesentlich ist. Mit dem Ausgleichsziel ist der Abbau, im besten Fall die Beseitigung der Disparitäten, verbunden und die Regionalpolitik ist folglich dazu bestimmt, dieses Ziel durch geeignete Maßnahmen zu erreichen.

Der Abbau der Disparitäten liegt in Deutschland nicht nur im Eigeninteresse der schwächeren Regionen selbst, sondern ist eine Aufgabe von Verfassungsrang, die der Regionalpolitik und mittelbar auch der betroffenen Wirtschaftsförderung vor Ort übertragen wird. Es ist vor allem das Ziel der „gleichwertigen Lebensverhältnissen“, welches viele Fördermaßnahmen für strukturschwache Regionen begründet und damit auch bestimmte Wirtschaftsförderaktivitäten unmittelbar auslöst. In Artikel 72 Absatz 2 des Grundgesetzes heißt es:

Auf den Gebieten des Artikels 74 Abs. 1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26 hat der Bund das Gesetzgebungsrecht, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. (...)

Das Grundgesetz greift das Ziel der „gleichwertigen Lebensverhältnissen“ auch im Zusammenhang des Finanzwesens wieder auf und begründet wesentlich die

existierenden Finanzausgleiche zwischen den Gebietskörperschaften in Deutschland (Artikel 106 Abs. 3 Nr. 2 GG).

Damit kein Missverständnis entsteht: die Wirtschaftsförderer in einer wirtschaftlich starken Region werden das Ausgleichziel der Regionalpolitik zur Kenntnis nehmen, akzeptieren und als Bürger möglicherweise sogar begrüßen. Sie werden zugleich wahrnehmen, dass ihr Standort von bestimmten Fördermaßnahmen ausgenommen ist und generell weniger günstige Förderbedingungen erhält. In ihrer Funktion als kommunale Wirtschaftsförderer einer ökonomisch starken Region oder Stadt werden sie allerdings faktisch *gegen* den Abbau der Disparitäten arbeiten, denn ihr Ziel (dafür werden sie schließlich auch bezahlt) ist es, den Vorsprung des starken Standortes noch auszubauen oder mindestens zu halten. Sie werden Standortpolitik betreiben, nicht oder nur sekundär Regionalpolitik im oben dargestellten Sinne.

Das Nebeneinander von Regional- und Standortpolitik sollte unbedingt bewusst sein, muss jedoch keineswegs problematisiert werden. Vielmehr kann diese Tatsache auch als Kombination komplementärer Ansätze verstanden werden. Im Idealfall aktiviert die Standortpolitik flächendeckend die endogenen Potenziale vor Ort, entwickelt Strategien und Maßnahmen, um im (internationalen) Wettbewerb besser bestehen zu können, während die Regionalpolitik durch sinnvolle exogene Anstöße für die schwächeren Kommunen dafür sorgt, dass die Disparitäten abgebaut werden und das Ziel der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ nicht aus dem Blick gerät.

An dieser Stelle kann zwar nicht diskutiert werden, inwiefern dieses Ideal in der Praxis erreicht ist oder was zu seinem Erreichen noch fehlt. Aber es sollte deutlich geworden sein, dass kommunale Wirtschaftsförderung standortpolitisch denkt, die Länder überwiegend ausgleichsorientierte finanzielle „Wirtschaftsförderung“ betreiben und Bund und EU zum einen Kofinanzierung sowie die inhaltlichen Vorgaben für Förderprogramme verantworten, vor allem aber übergeordnete Rahmenbedingungen setzen. Gleichwohl werden alle diese Akteure selbst ihre Beiträge regelmäßig als „Wirtschaftsförderung“ bezeichnen (Abb. 1).

3.2 Kommunale und regionale Wirtschaftsförderung

Kommunale Wirtschaftsförderung wird in der Praxis nur selten in einem weiteren Sinn als Wirtschaftsförderung *in* der Kommune verstanden. In diesem weit gefassten Verständnis wären alle Maßnahmen der unterschiedlichsten Akteure gemeint, die in (nerhalb) oder auf die Kommune und ihre Wirtschaft förderlich wirken. Dazu gehörten dann beispielsweise auch lokale Initiativen von Arbeitsagenturen, Jobcentern, Sparkassen, Citygemeinschaften, selbstverständlich auch Aktivitäten von Kammern, Verbänden usw.

Tatsächlich dominiert in der Praxis aber ein Verständnis von kommunaler Wirtschaftsförderung als Wirtschaftsförderung *durch* die Kommune. Bei kommunaler Wirtschaftsförderung handelt es sich dann um eine freiwillige Aufgabe, für die es verschiedene organisatorische Optionen gibt. Kommunen sind unmittelbar tätig (in Gestalt einer Abteilung oder Stabstelle innerhalb der Verwaltung) oder als Gesell-

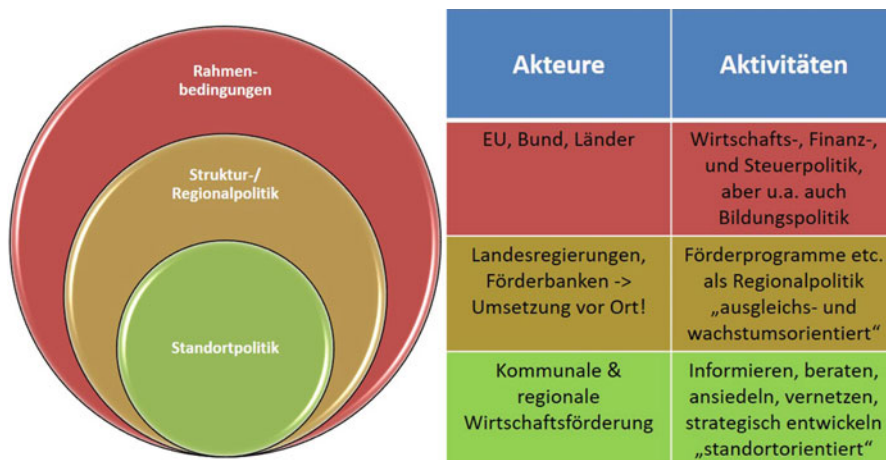


Abb. 1 Wirtschaftsförderung in unterschiedlicher Perspektive (eigene Darstellung)

schafterin einer entsprechend ausgerichteten GmbH, mal allein, mal im Verbund mit Partnern. Auch die Breite und Tiefe der Aktivitäten mögen dann sehr unterschiedlich sein, aber gemein ist allen Lösungen, dass hier der Träger, die Kommune, agiert und genau deshalb von kommunaler Wirtschaftsförderung die Rede ist.

Während der Begriff der kommunalen Wirtschaftsförderung also zunächst relativ eindeutig erscheint – zumindest in der Praxis ist ein implizites Einverständnis als „durch die Kommune“ zu beobachten – wird der Begriff der „regionalen Wirtschaftsförderung“ völlig unterschiedlich interpretiert (siehe Abb. 2).

Exemplarisch für die erste Definition sei die Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsförderung (GRW) von Bund und Ländern genannt. Selbst der Wissenschaftliche Beirat der Bundesregierung überschreibt seine Stellungnahme, zuletzt 2015, mit „Regionale Wirtschaftsförderung“ (BMWi 2015, S. 1). Tatsächlich ist hier ein weiteres Synonym für die besser als Struktur- oder Regionalpolitik bezeichneten Aktivitäten von Land, Bund und EU (siehe oben) genutzt worden. Kennzeichnend ist wie dargelegt die (überwiegende) Ausgleichsorientierung und die Konzentration auf finanzielle Förderung (Darlehen, Zuschüsse, Bürgschaften). Vor allem agiert sie aber top-down, also „von oben“.

Wenn also diese Maßnahmen besser wahlweise als Struktur-, Kohäsions- oder Regionalpolitik bezeichnet würde, bliebe der Begriff der regionalen Wirtschaftsförderung frei für ein Phänomen, das auch als Wirtschaftsförderung der Regionen oder Landkreise bezeichnet werden könnte. Es handelt sich um das Ergebnis interkommunaler Zusammenarbeit und/oder der Erkenntnis, dass der Wirtschaftsstandort aus Sicht der Unternehmen und Fachkräfte im Grunde keine administrativen Grenzen kennt. Der Handlungsraum, in dem Unternehmen agieren, und auch der Raum, in dem die Fachkräfte für sich und gegebenenfalls ihre Partner Arbeits- und Wohnorte, Pendeldistanzen und Lebensqualitäten austarieren, ist meist größer als der einer einzelnen Kommune. In Zeiten des internationalen Standortwettbewerbs und immer komplexe-



Abb. 2 Regionale Wirtschaftsförderung (eigene Darstellung)

rer Aufgabenstellungen für die Einrichtungen vor Ort finden sich auch Argumente der überregionalen Sichtbarkeit sowie der Effizienz und Kompetenzbündelung, die für regionale Wirtschaftsförderung sprechen und ihr Erstarke erklären.

Gleich, ob diese Form der regionalen Wirtschaftsförderung deshalb entstanden ist, weil die einzelnen Kommunen allein über unzureichende Ressourcen verfügen oder ob sie aus strategisch-inhaltlichen Gründen Aufgaben vollständig oder zum Teil an die Region oder den Landkreis abgegeben haben: die regionale Wirtschaftsförderung ist dem Charakter nach identisch mit der kommunalen Wirtschaftsförderung, allerdings im erweiterten Handlungsraum. Sie ist genauso standortpolitisch orientiert, versucht die endogenen Potenziale (Bestandspflege, Gründung) auszuschöpfen und Unternehmen von extern anzusiedeln. Regionale Wirtschaftsförderung hat das regionale Wachstum und die Zukunftsfähigkeit der Wirtschaftsstruktur im Blick. Dabei muss sie selbstverständlich ihre Gesellschafter bzw. die beteiligten Kommunen allesamt angemessen berücksichtigen und zufriedenstellen. Dazu wird in der Regel gehören, stets aufs Neue den Mehrwert der Zusammenarbeit zu verdeutlichen, strategische Entscheidungen oder Entwicklungen zugunsten des einen oder zuungunsten des anderen Teilraums zu erklären und lokale Befindlichkeiten ernst zu nehmen. So gesehen wird auch die standortorientierte regionale Wirtschaftsförderung von gewissen Ausgleichsfragen eingeholt. Dies ist allerdings in großen kommunalen Wirtschaftsförderungen, wo die Anforderungen, Belange und ungleichen Entwicklungsverläufe der Quartiere und Stadtteile zu berücksichtigen sind, nicht anders.

4 Veränderte Rahmenbedingungen und neue Anforderungen

Kommunale Wirtschaftsförderung ist lokal bzw. regional ausgerichtet, muss aber selbstverständlich die weltweiten Entwicklungen und übergeordneten Trends wahrnehmen, analysieren, aus Sicht des Standortes einordnen und daraus für die eigene

Arbeit die richtigen Schlüsse ziehen. Ohne den Anspruch, alle Facetten vollständig zu erfassen und mit dem Hinweis, dass die einzelnen Herausforderungen an anderer Stelle in diesem Handbuch vertieft werden, sollen in der Folge kurz die wichtigsten Megatrends mit ihren Auswirkungen auf die kommunale Wirtschaftsförderung skizziert werden. Die starken Interdependenzen und gegenseitigen Verstärkungseffekte können dabei nur angedeutet werden.

4.1 Globalisierung und Internationalisierung

Die Globalisierung bedeutet im ökonomischen Kontext zuvorderst eine zunehmende weltweite Integration wirtschaftlicher Aktivitäten. Auch wenn jüngste Tendenzen in einigen bedeutenden Ländern und Regionen stärker Richtung Abgrenzung und Protektion weisen, hat die Globalisierung in den Bereichen Arbeitsteilung und gegenseitige Abhängigkeit (sowie Nutzen!) ein Niveau erreicht, welches eine *generelle* Umkehr kaum vorstellbar erscheinen lässt.

Für die kommunale Wirtschaftsförderung heißt dies zunächst, den weltweiten Standortwettbewerb anzunehmen. Ein Aspekt betrifft dabei die Themen Ansiedlung und Bindung von Unternehmen. So treffen international agierende Konzerne Standortentscheidungen außerhalb der Region oder Stadt, zumeist ohne irgendwelche emotionalen oder anders begründeten Bezüge.³

Für die kommunale Wirtschaftsförderung sind aus diesen Entwicklungen zwei zentrale Konsequenzen abzuleiten: Angesichts der in vielen Fällen überschaubaren Einflussmöglichkeiten gilt es, erstens mehr denn je auf die Bestandspflege zu setzen, also den zumeist stark an die Stadt oder Region gebundenen Mittelstand zu betreuen und bei seiner Entwicklung zu unterstützen. Wenn es gelingt, Beiträge zur Wettbewerbsfähigkeit zu leisten, kann dann sogar das Ziel einer echten Bestands*entwicklung* realisiert werden. Internationaler Standortwettbewerb bedeutet jedoch zweitens dort, wo es die Möglichkeit gibt und die Mühe lohnt, national und international sichtbar zu werden, Kontakte aufzubauen und überregional zu werben, wenn nicht als Kommune, dann als Region.

Generell scheint es zudem notwendig, stärker auf die Chancen von Globalisierung und Internationalisierung zu verweisen. Trotz der oft gerühmten Exportstärke Deutschlands verfügen gerade kleinere Unternehmen über noch ungenutzte Internationalisierungspotenziale. Die KMU, die bereits international tätig sind, benötigen häufig Unterstützung oder Ermutigung zur Ausweitung der Aktivitäten. Nicht immer wird die kommunale Wirtschaftsförderung die dazu notwendige Expertise bereithalten. Aber sie kann durch Veranstaltungen informieren, die Zusammenarbeit mit (Außenhandels-)Kammern suchen, generell als Lotsin fungieren.

³Citymanagements und Innenstadtentwicklung kennen ein ähnliches Phänomen im Falle der wachsenden Zahl von Filialisten. Filialleitungen sind in der Regel weder befugt noch motiviert sich in irgendeiner Form lokal oder regional zu engagieren.

Die zunehmende weltweite Integration betrifft allerdings nicht nur die Totalentscheidung zum Unternehmenssitz und den Absatz im Ausland. Letztlich sind heute sämtliche unternehmerische Funktionen internationalisierbar, angefangen von Beschaffung und Produktion, weiter über Finanzierung, vor- und nachgelagerte Dienstleistungen bis hin zur Forschung und dem Marketing. Unternehmerische Entscheidungen über das globale Sourcing all dieser Unternehmensaktivitäten, sie auszulagern oder auch umgekehrt in das Unternehmen zurückholen, äußern sich nur ausnahmsweise darin, dass der Standort vollständig aufgegeben wird. Wenn zum Beispiel Teile der Produktion ausgelagert werden, bleibt ja das Unternehmen am Standort und wird vielleicht sogar eher mehr als weniger exportieren als zuvor. Obwohl mit dem Outsourcing keinerlei *generellen* Standortentscheidungen verbunden sind oder die Frage nach Umfang und Breite des Exportanteils unmittelbar berührt wäre, haben solche Umstrukturierungen jedoch in der Summe oft viel erheblichere Auswirkungen auf den Standort und die lokale Wertschöpfung als die öffentlichkeitswirksamen Totalentscheidungen in Einzelfällen.

Aus den Ausführungen zu Globalisierung und Internationalisierung lassen sich allgemeine Konsequenzen für die Aufstellung der Wirtschaftsförderung selbst ableiten, die nicht nur für diese Themen zutreffend sind: Die Einrichtungen müssen ihr (Beratungs-)Portfolio erweitern, je nach Standort allein oder aber im Verbund mit anderen Standortwerbung betreiben, gegebenenfalls auch international.

4.2 Wissensökonomie

„Knowledge (based) economy“, Wissensökonomie oder wissensbasierte Ökonomie, diese und ähnliche Begriffe beschreiben den Strukturwandel hin zu einer Wirtschaft, deren Wertschöpfung und Wachstum immer weniger auf materiellen Produktionsfaktoren, sondern vor allem auf Wissen und Innovationen basiert. Insbesondere Paul M. Romer, der Nobelpreisträger für Ökonomie 2018, hatte bereits mit der „Neuen Wachstumstheorie“ in den 80er-Jahren auf die Bedeutung von Wissen und Innovationen hingewiesen (vgl. Romer 1990). Wissen ist demnach essenzieller Produktionsfaktor, hat aber selbst auch Produktcharakter, kann also am Markt gehandelt werden (vgl. Kujath und Schmidt 2010, S. 37). Dieser Produktcharakter wächst in Zeiten der Digitalisierung enorm dynamisch (siehe nächster Abschnitt), darf aber den ersten Aspekt nicht überdecken. Denn aus der Bedeutung des Wissens auch für die regionale Wertschöpfung lassen sich gleich mehrere Konsequenzen für die Wirtschaftsförderpraxis ableiten.

Zunächst greift es viel zu kurz, wenn das Phänomen des Strukturwandels als „Tertiärisierung“ beschrieben wird. Zwar ist zumindest in den Industrieländern tatsächlich zu beobachten, dass der Dienstleistungssektor an Bedeutung gewinnt. So sind Wirtschaftszweige, die statistisch den Dienstleistungen zugeordnet werden, für immer größere Anteile an Arbeitsplätzen in der Volkswirtschaft verantwortlich. Die wesentlichen Aspekte bleiben jedoch hinter dieser oberflächlichen Statistik verborgen. Zum einen nimmt die Wissensintensität quer durch alle Wirtschaftsbe-
reiche und Sektoren zu. Dies lässt sich in der Praxis an den zunehmenden Anforde-

rungen am Arbeitsmarkt ablesen. Zwar gibt es weiterhin einfache Tätigkeiten, aber gerade in der deutschen Industrie sind die „Low-Tech“-Branchen und einfachen Arbeitsprozesse in der Regel automatisiert oder längst in lohnkostengünstigere Länder verlagert worden. Verblieben und oft Motoren der regionalen Entwicklung sind wissensintensive Industrien. Deren Produkte sind häufig Güterbündel mit hohem Dienstleistungsgehalt, erstellt im Unternehmen und/oder in enger Verknüpfung mit wissensintensiven Dienstleistern. Zum anderen sind eben Industrie und Dienstleistungen so eng verbunden und verflochten, dass die Unterteilung in drei Sektoren geradezu irreführend ist und den Kern des Strukturwandels übersieht. Ohne die Industrie würden viele Dienstleistungen gar nicht existieren und umgekehrt könnte Industrie ohne Dienstleister weder die Kundenerwartungen auch nur im Ansatz erfüllen noch im Innovationswettbewerb bestehen. Gerade die wissensintensiven Dienstleistungen spielen dabei eine besonders herausgehobene Rolle.

Eigentlich bereits durch Marshalls „industrielle Atmosphäre“ (vgl. Marshall 1920), spätestens aber seit den Studien zu den „innovativen Milieus“, Porters Clustertheorie u. a. ist die Bedeutung von Nähe und Vernetzung der Wissensträger gerade für die regionale und lokale Wirtschaftspolitik in den Fokus geraten (vgl. Lahner 2017). In dieser Hinsicht ist die Wissensökonomie zugleich ein starkes Argument für die Betrachtung der Netzwerkaktivitäten und abgeleiteten regionalen Lernprozessen. Strategisch bedeutet eine solche Sicht für die Wirtschaftsförderung, die spezifische Wissensbasis vor Ort zu erfassen und in ihrer Weiterentwicklung zu unterstützen. Dies kann durch Förderung von gegenseitigem Austausch und Lernen geschehen (Branchennetzwerke, Cluster, Wissens- und Technologietransfer!), aber auch durch Öffnung nach außen (Porter spricht hier von der externen Dimension, vgl. Porter 1990), um sicherzustellen, dass neue Entwicklungen aus aller Welt aufgenommen und verarbeitet werden können.

Selbstverständlich bestehen auch unmittelbare Bezüge zum Fachkräftethema, denn wenn Wissen der Motor wirtschaftlicher Entwicklung ist, sind Fachkräfte als Träger dieses Wissens Quellen von regionalem Wachstum. Damit sind die Interessen der regionalen Unternehmen und der Region völlig gleichgerichtet: es gilt, Fachkräfte, die altes Wissen neu kombinieren, originäre Innovationen hervorbringen oder aber neues Wissen schlicht anwenden können, vor Ort zu entwickeln, zu binden oder neu für die Region zu gewinnen.

4.3 Digitalisierung

In engem Zusammenhang mit der Entwicklung zur Wissensgesellschaft ist die zunehmende Digitalisierung zu sehen. Die Digitalisierung wirkt als starker Treiber auch des ökonomischen Strukturwandels, beschleunigt und erweitert sie doch die Verfügbarkeit, Speicherung und Verarbeitung von Informationen. Gleichzeitig ist Wissen aber auch ein Produkt, welches zunehmend – etwa über die Sammlung und Verwertung von Daten – vermarktet wird. Findige Startups kreier(t)en neue informations- und wissensbasierte Geschäftsmodelle, die es inzwischen an die Spitze der wertvollsten und mächtigsten Unternehmen gebracht haben. Digitalisierung verän-

dert und schafft neue Möglichkeiten, erhöht bei aller Anwenderfreundlichkeit und Automatisierung zudem die Anforderungen an die Organisationen und ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Auch hier zeigt sich ein direkter Bezug zu der Fachkräftethematik.

Digitalisierung ermöglicht eine immer stärkere Arbeitsteilung und Einbeziehung des Kunden. Daraus resultiert zugleich mehr Globalisierung und Internationalisierung einerseits sowie Kundennähe und -kenntnis andererseits. Betroffen sind Wertschöpfungsketten („Industrie 4.0“) und Kundenbeziehungen gleichermaßen. Ganz konkret verändert Digitalisierung in Gestalt des Online-Handels die Innenstädte, bedroht etablierte Geschäftsmodelle im Handel und damit auch die Aufenthaltsqualität der Innenstädte, gerade im ländlichen Raum. Digitalisierung stellt auch den Tourismus vor neue Herausforderungen, aber ebenso die Kommunikation bis hin zum Stadt- oder Regionalmarketing.

Digitalisierung ist selbstverständlich nicht nur für die Unternehmen eine Herausforderung, sondern durchaus vergleichbar auch für die Wirtschaftsförderung. Stichworte sind hier unter anderem E-Government bzw. Verwaltung 4.0. Folglich steht die kommunale Wirtschaftsförderung nicht nur vor der Aufgabe, strukturelle Veränderungen in den Unternehmen zu begleiten, für Herausforderungen zu sensibilisieren und Lösungswege aufzuzeigen oder digitalnahe Themen wie Online-Handel, Innenstadtentwicklung usw. aufzugreifen. Vielmehr muss kommunale Wirtschaftsförderung auch über eigene digitale Angebote und Kommunikationsformen nachdenken. Ob im Rahmen einer top-down-Strategie wie Smart City oder aber als eigener Ansatz, um neue Zielgruppen zu erreichen und moderne Formen der Kommunikation auszuprobieren: Social media & Co. sind auch als Innovationen in der Gestaltung der *eigenen* Prozesse ein Thema für die kommunale Wirtschaftsförderung.

Nicht zuletzt verändert Digitalisierung die Infrastruktur der Städte und Regionen, Schlagworte wie Smart City oder Smart Region sind in diesem Zusammenhang zu nennen, und Digitalisierung wird auch selbst Teil der infrastrukturellen Grundausstattung, siehe Breitband.

4.4 Demografischer Wandel und Fachkräfte

Demografischer Wandel wird in Deutschland zumeist auf nationalstaatlicher Ebene diskutiert, bis 2015 häufig unter der Überschrift „Weniger – älter – bunter“, danach vor allem auch unter dem Eindruck des Zustroms einer großen Zahl von Flüchtlingen. Aus kommunaler Sicht ist das Thema allerdings deutlich differenzierter zu betrachten. Denn das aus lokaler Perspektive wesentliche Phänomen der Binnenwanderung sorgt dafür, dass auf regionaler Ebene höchst unterschiedliche Ausprägungen des demografischen Wandels zu beobachten sind. Quer zu verallgemeinernden Kategorien wie „der ländliche Raum“ oder „die Städte“ gibt es in Deutschland wachsende und schrumpfende Räume in unmittelbarer Nachbarschaft. Sogar innerhalb von Teilregionen und Städten sind gegenläufige demografische Entwicklungen möglich.

Für die Kommunen resultieren daraus unterschiedlichste Herausforderungen: wie kann sichergestellt werden, dass die kommunale Infrastruktur den Erfordernissen von Wachstum oder Schrumpfung gerecht wird, aber auch den Anforderungen der Zeit entspricht? Daseinsvorsorge bedingt in diesem Kontext die notwendige Quantität und Qualität klassischer und digitaler Infrastruktur, um für die Unternehmen sowie die Bevölkerung wettbewerbsfähige Voraussetzungen zu schaffen, ob in den Bereichen Versorgung, Bildung, Mobilität oder Breitband. Alle diese Themen berühren direkt oder indirekt die Arbeit der Wirtschaftsförderung, weil sie die Standortattraktivität und Zukunftsfähigkeit der Stadt oder Region beeinflussen.

Die Sicherung der Flächenverfügbarkeit ist als traditionelles Kernanliegen der Wirtschaftsförderung besonders hervorzuheben. Denn auch in diesem Zusammenhang spielt die demografische Entwicklung gerade in Ballungsräumen, aber auch vermehrt in ländlichen Räumen, in denen Flächenreserven knapp oder aufgebraucht sind, eine gewichtige Rolle. Die nichtgewerblichen Nutzungsansprüche, allen voran das Wohnen, stehen in Rivalität zur Bestandsentwicklung und Ansiedlungen, so dass gewerbliche Flächenbedarfe oft nicht oder nur schwerlich bedient werden können. Der Druck auf den Wohnungsmarkt sowie wachsende Ansprüche an Umwelt- und Freizeitqualität werden in diesem Zusammenhang in der Regel mit höheren politischen Prioritäten versehen, die langfristige Sicherung der eigentlichen wirtschaftlichen Basis ist dann nicht selten gefährdet.

Der Fachkräftemangel steht dabei in Wechselwirkung mit der demografischen Entwicklung. Die regionale Ausprägung des Fachkräftemangels ist zwar immer eine Frage der Branchen bzw. Berufe, der Betriebsgrößenstruktur, der Lebensqualität vor Ort sowie der Strategiefähigkeit der Unternehmen in Sachen Arbeitgebermarketing (vgl. Lahner und Neubert 2016, S. 31–32). Übergeordnet ist der demografische Wandel jedoch als eine Art „Katalysator des Fachkräftemangels“ (Kay und Richter 2010, S. 28) zu verstehen.

4.5 Konsequenzen für die kommunale Wirtschaftsförderung

Eine erste Konsequenz der vorgestellten Megatrends ist, dass kommunale Wirtschaftsförderung ein immer breiteres Themenspektrum zu bearbeiten hat. Der Blick auf die Herausforderungen wird stetig ganzheitlicher, Fragen der Stadt- und Regionalentwicklung, Wohnqualität, Vereinbarkeit von Familie und Beruf oder gar des Kulturangebotes gehören heute selbstverständlich dazu. Die Wissensgesellschaft und die Bedeutung von Innovationen lenkt den Blick auf Unternehmensnetzwerke, Cluster und generell den Wissens- und Technologietransfer.

Eine abgeleitete Konsequenz scheint die unbedingte Notwendigkeit von Kooperation zu sein. Kooperation erweitert den eigenen Handlungsraum und erschließt Handlungsressourcen auf Feldern, die allein mit eigenen Mitteln nicht erreichbar sind (vgl. Icks und Richter 2002, S. 91). Um regionale Interessen nach außen zu vertreten, bedarf es der Kooperation mit den Nachbarkommunen, aber eben auch mit anderen Partnern im Netzwerk, nicht zuletzt den Unternehmen selbst.

Alle genannten Trends wirken mittelbar oder unmittelbar auf das Thema Fachkräftesicherung, ein relativ neues Thema mit herausragender Bedeutung für die Wirtschaftsförderung. Allerdings wird an diesem Beispiel deutlich, dass neuen Themen nicht immer mit völlig neuen Instrumenten begegnet werden muss. Und denjenigen, die noch darauf warten, bis der letzte Beweis für einen flächendeckenden Fachkräftemangel vorliegt, sei vermittelt: ob engere Vernetzung und Austausch der Arbeitsmarktakteure, ob Kooperationen mit Berufs- und Hochschulen, ob die Ertüchtigung der Kleinunternehmen in Sachen Personalentwicklung oder ein umfassendes Fachkräftemarketing, jede dieser Maßnahmen trägt in jedem Falle zur Stärkung des Standortes bei, gleich wie virulent der Fachkräfteengpass bereits sein mag.

Letztlich muss kommunale Wirtschaftsförderung auf die Veränderungen und Megatrends in vielfältiger Weise reagieren. Das betrifft den Umfang der Aufgaben, aber auch inhaltliche Anpassungen bei den etablierten Arbeitsfeldern. Wie nachfolgend ausgeführt werden wird, ist es damit aber nicht getan. Zusätzlich war und ist ein Kulturwandel in den Wirtschaftsfördereinrichtungen angezeigt, der den Anforderungen sowohl inhaltlicher als auch strategisch-organisatorischer Art Rechnung trägt.

5 Kulturwandel in der Wirtschaftsförderung als Antwort auf die neuen Anforderungen

Die kommunale Wirtschaftsförderung ist ein wesentlicher gestaltender Akteur der Standortpolitik geworden. Kommunen erkennen in der Wirtschaftsförderung ein Instrument, das, obgleich zu den freiwilligen Aufgaben gehörend, unverzichtbar geworden ist. Dies ist auf die wachsende Überzeugung zurückzuführen, vor Ort die eigenen ökonomischen Geschicke positiv beeinflussen zu können sowie der Erkenntnis, dass der Unternehmensbestand gepflegt und entwickelt werden muss. Da der Standortwettbewerb größer und die Anforderungen differenzierter werden, waren und sind entsprechende Anpassungen unausweichlich. Allerdings geht es dabei nicht allein um quantitative Aspekte, sondern ebenso um qualitative. Die kommunale Wirtschaftsförderung übernimmt nicht nur immer mehr Aufgaben, sondern nimmt diese auch in anderer Form wahr. In diesem Zusammenhang kann von einem Kulturwandel gesprochen werden.

5.1 Von der Behörde zur kundenorientierten Serviceeinrichtung

Kommunale und regionale Wirtschaftsförderung sind immer größeren Erwartungen und Ansprüchen ausgesetzt. Statt der Vermittlung von Gewerbeflächen auf Anfrage oder der Bereitstellung rudimentärer Informationen sind heute umfassende Serviceleistungen Standard. Mit der stärkeren Ausrichtung auf den mittelständischen Bestand seit den 1970er-Jahren (vgl. Icks und Richter 2002, S. 90) und dann später der angehenden Gründungsförderung waren echte Beratungsleistungen gefragt. Da-



Abb. 3 Von der Behörde zum serviceorientierten Standortentwickler: Kulturwandel in der kommunalen Wirtschaftsförderung (eigene Darstellung)

für mussten die Wirtschaftsfördereinrichtungen personell aufrüsten und neue Kompetenzen entwickeln oder hinzuholen.

Der Weg von der Behörde zur Serviceeinrichtung geht mit einem umfassenden Kulturwandel einher (vgl. Abb. 3). Kundenorientierung bedeutet insbesondere eine veränderte Haltung gegenüber den Zielgruppen. Viele Wirtschaftsförderer verstehen sich als Dienstleister – bereit, die Bestandsunternehmen jederzeit zu unterstützen und wenn möglich weiterzuentwickeln. Das Unternehmen wird nicht als Bittsteller wahrgenommen, sondern als Kunde.

Die meisten kommunalen Wirtschaftsförderungen haben den Weg zur Serviceeinrichtung bereits beschritten und damit nicht nur das Portfolio erweitert, sondern auch die angestammten Aufgaben neu interpretiert. Dies zeigt sich in den Bereichen Ansiedlung und Standortwerbung besonders anschaulich: auf Ansiedlungsanfragen wird nicht gewartet und Informationen über Flächenverfügbarkeiten, Freizeitqualität etc. werden nicht nur vorgehalten, sondern der Standort wird allein oder im Verbund beworben, interessierte Unternehmen und Fachkräfte werden aktiv angesprochen und die Neugier geweckt. Gewerbeflächen werden nicht nur auf Anfrage verkauft, sondern offensiv vermarktet.

Eine solche Kundenorientierung schließt mit ein, dass nicht nur Richtung Unternehmen kommuniziert wird, sondern genauso in die Verwaltung hinein. Gerade weil die Wirtschaftsförderungen in Sachen Servicegedanken in der Regel Vorreiter innerhalb der Verwaltung sind, ist die Funktion als Behördenlotse und gegebenenfalls Moderator und Interessenvertreter der örtlichen Wirtschaft von besonderer Bedeutung und genießt bei den Unternehmen einen hohen Stellenwert.

Serviceorientierung bedeutet in der Praxis auch, sich von administrativen Grenzen zu lösen und wenn notwendig mit anderen Kommunen Ressourcen zu poolen, kritische Massen zu erreichen oder Synergien zu heben. Klassische Beispiele sind ein gemeinsames regionales Standortmarketing, regionale Clusterentwicklung, der Technologietransfer oder die Interessenvertretung gegenüber dem Land, Bund oder der EU. Kunden- und serviceorientiertes Handeln ist ebenso wenig mit Kirchturm-

denken vereinbar, wenn die Bestandsentwicklung an Grenzen stößt. Hier gehört es mittlerweile zum Allgemeingut unter den Wirtschaftsförderern, Unternehmen, die in der eigenen Kommune nicht mehr weiter expandieren können, gemeinsam zumindest in der Region zu halten. Dadurch bleibt die Wertschöpfung wenigstens in der Nachbarschaft und viele positive regionalökonomische Wirkungen wirken auch in der abgebenden Kommune weiter.

Und dies alles soll auch operativ auf hohem Niveau geschehen. Dazu bedient sich die kommunale Wirtschaftsförderung zunehmend neuer Kommunikationskanäle und nutzt Tools wie Customer-Relationship-Management-Systeme (CRM), um ihre Prozesse effizient und kundenorientiert gestalten zu können.

5.2 Von der Serviceeinrichtung zum Standortentwickler

Im nächsten Schritt eines Kulturwandels von der Serviceeinrichtung zum Standortentwickler kommen weitere Aufgaben hinzu. Zusätzlich werden wiederum angestammte Aufgaben neu interpretiert. Die moderne kommunale Wirtschaftsförderung ist Akteur der Stadt- oder Regionalentwicklung und zieht sich nicht auf eine rein serviceorientierte Positionierung zurück. Exzellente Dienstleistungen unterstützen den Bestand, helfen Gründerinnen und Gründern und überzeugen ansiedlungswillige Unternehmen von außerhalb. Sie bleiben ein essenzielles Betätigungsfeld, allerdings ist die kommunale Wirtschaftsförderung immer stärker gefordert, den Standort und seine Rahmenbedingungen soweit wie möglich mitzugestalten. Sie ist strategisch gefragt und auch als Motor der Prozesse. Sie beteiligt sich nicht nur an Projekten, sondern ist selber Initiator mit dem Ziel, die Stadt oder Region (noch) wettbewerbsfähiger zu machen. Zu beobachten ist dies beispielsweise bei den diversen Fachkräftebündnissen, die häufig unter Führung der kommunalen Wirtschaftsförderung und unter reger Beteiligung der lokalen Wirtschaft nach neuen Wegen suchen, gemeinsame Aktivitäten entwickeln und best practices austauschen.

Grundsätzliche Orientierung für die strategische Ausrichtung und die operativen Maßnahmen bietet ein kommunales Leitbild. Dafür, dass ein solches Leitbild auch die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt oder Region differenziert in den Blick nimmt, muss jedoch in der Regel die Wirtschaftsförderung Sorge tragen. Im Idealfall sichert die Etablierung eines solch umfassenden Leitbildes einerseits die Unabhängigkeit vom kommunalpolitischen Tagesgeschäft, weil durch die breite Beteiligung und ein Bekenntnis aller relevanter Stakeholder ein langfristiger Standortkonsens erzielt wird. Dadurch können strategische Entwicklungsprojekte mit langem Atem entwickelt und umgesetzt werden. Andererseits wird die Wirtschaftsförderung auch intern durch das Leitbild gestärkt. Sie ist nicht mehr nur Lotsin innerhalb der Verwaltung, sondern kann mit Rückenstärkung durch Politik und Wirtschaft nachhaltig die Unternehmensfreundlichkeit der Kommune vorantreiben.

Ein Leitbild hilft ebenso bei der Profilierung des Standortes und der strategischen Ausrichtung der Maßnahmen. So ist die interkommunale Zusammenarbeit dann nicht mehr die situative Antwort auf Herausforderungen, sondern die Basis für abgestimmte und zielgerichtete Stadt- und Regionalentwicklung. Am Beispiel der

Gewerbeflächen wird dies sehr deutlich: hier geht es um die Einbettung aller Entwicklungs- und Vermarktungsaktivitäten in ein konsistentes Wirtschaftsflächenkonzept, das auch die Wechselwirkungen mit technischer und sozialer Infrastruktur berücksichtigt. Nicht kurzfristige Liquidität durch schnelle Verkäufe, sondern die langfristige Sicherung der – im wahrsten Sinne des Wortes – Grundlagen ökonomischer Wertschöpfung vor Ort steht im Vordergrund: durch vollständige Erfassung sämtlicher Gewerbeflächen, strategische Bevorratung, Mobilisierung ungenutzter Potenziale, Wiederherrichtung bzw. Recycling oder Konversion und durch interkommunale Lösungen. Nicht zuletzt kann die Wirtschaftsförderung auf diese Weise gestützt auf ein Leitbild gewerbliche Flächenbedarfe besser im Rahmen der Stadtentwicklung und gegenüber rivalisierenden Ansprüchen behaupten.

In Anknüpfung daran ist Standortwerbung in all ihren Facetten wichtig. So betreibt die kommunale Wirtschaftsförderung als Standortentwickler ein umfassendes Marketing, welches über bloße Werbung weit hinausgeht. Überzeugende Werbemittel, eine ansprechende Homepage und eine pfiffige Kampagne sind hilfreich. Im Marketing gilt es, in einem nächsten Schritt allerdings „alle Funktionen, Tätigkeiten und Prozesse, die mit der Vermarktung lokaler Leistungen verbunden sind, sowohl auf die Erwartungen und Forderungen der Nachfrager (Kundenorientierung) als auch die Bedingungen des Standortwettbewerbs (Wettbewerbsorientierung) auszurichten“ (Balderjahn 2014, S. 10).⁴ Eine solch aktive Rolle der kommunalen Wirtschaftsförderung begründet dann auch parallel ein „Upgrade“ der Bestandspflege zur echten Bestandsentwicklung.

Übertragen auf das Feld der Gründungsunterstützung wird die Genese vom reinen Dienstleister zum Standortentwickler ebenfalls sehr nachvollziehbar: eine gute Gründungsberatung hilft bei der Entscheidungsfindung, ob und wie gegründet werden sollte. Die Wirtschaftsförderung bietet als kundenorientierter Dienstleister hilfreiche Beratungsangebote und in größeren Kommunen vielleicht sogar Räumlichkeiten in einem Gründerzentrum. In der nächsten Stufe als Standortentwickler wird zusätzlich Einfluss auf das Umfeld genommen. Die positive Einwirkung auf das derzeit viel zitierte „Gründerökosystem“ geht dann über das Bereitstellen von Beratung und bloßen Räumlichkeiten hinaus und schafft neue Rahmenbedingungen und Attraktoren.

Wie schon angedeutet, impliziert der Kulturwandel zum Standortentwickler die endgültige Öffnung der kommunalen Wirtschaftsförderung. Dies umfasst die Zusammenarbeit mit Partnern innerhalb und außerhalb der Verwaltung sowie den Blick über die eigenen administrativen Grenzen hinaus (vgl. Lahner und Neubert 2016, S. 41–44). Dabei ist ein integrativer strategischer Wirtschaftsförderansatz erforderlich, der neue Formen der Zusammenarbeit und Prozesssteuerung beinhaltet (vgl. Welschhof und Terstiep 2017) – integrativ, partizipativ, „von unten“, also „bottom-up“ gesteuert und grundsätzlich kooperativ. Nicht zuletzt werden dann die

⁴Im Falle des Wirtschaftsstandortes sind als Nachfrager die Bestandsunternehmen, aber auch Gründerinnen und Gründer sowie die unbekannte Größe der (potenziell) ansiedlungswilligen Unternehmen zu nennen.

Unternehmen vom Kunden zum Partner. Eine solche Partnerschaft beinhaltet im Idealfall essenzielle Beiträge der Unternehmen zur Regionalentwicklung. Diese können finanzieller Art sein, etwa über die Beteiligung an Projekten oder dauerhaft als Gesellschafter einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft. Die Unternehmen bringen aber womöglich auch ihre Netzwerke und ihr Wissen ein, beispielsweise auf den Feldern Personal und Marketing (vgl. Lahner 2017, S. 87–89). Kiese ordnet ein solches Engagement als regional orientierten Teil eines Corporate Social Responsibility (CSR) ein und bezeichnet es entsprechend als CRR, also Corporate Regional Responsibility (vgl. Kiese 2012). In vielen Fällen können solche Ansätze einen Schlüssel darstellen, um wachsende Anforderungen bewältigen und gemeinsame Ziele der Standortentwicklung erreichen zu können.

6 Alte Begrenzungen und ungelöste Fragen

Eine zentrale Herausforderung, der sich kommunale Wirtschaftsförderungen gegenübersehen, ist über die Jahre und die verschiedenen Entwicklungen und Wandlungen gleichgeblieben: die Ressourcenfrage. Zweifellos sind die Ausgaben der Kommunen für das Thema Wirtschaftsförderung in toto gestiegen, doch die Erwartungen und Anforderungen, wie eben geschildert, stiegen in mindestens dem gleichen Umfang. Zusätzlich entsteht für modern aufgestellte und professionelle kommunale Wirtschaftsförderungen insofern ein Dilemma, als dass sich erfolgreiche Arbeit im Bereich Standortentwicklung quasi beliebig ausweiten lässt. Warum nicht noch ein Projekt zur Digitalisierung anstoßen? Warum nicht noch stärker Wissenschaft und Wirtschaft vernetzen? Warum nicht intensiver Kontakte in noch mehr Länder aufbauen? Die Liste ließe sich schier endlos weiterführen. Somit muss jede kommunale Wirtschaftsförderung die eigenen finanziellen und personellen Grenzen erkennen und daraus Schlüsse ziehen, welche Aktivitäten umzusetzen sind (Abb. 4). Sie wird dabei in der Regel operative Pflichtaufgaben, die sich aus dem politischen Auftrag oder dem Selbstverständnis ergeben, priorisieren und dann je nach Möglichkeit wählen, welche Aufgabenfelder außerdem in welcher Tiefe und Qualität bearbeitet werden können (vgl. Gärtner et al. 2006). Und sie wird hoffen und dafür werben, dass die Finanziers der Wirtschaftsförderung bereit und in der Lage sind, das finanzielle Engagement entsprechend auszuweiten.

Doch es geht nicht nur um personelle Kapazitäten und Budgets. Der angesprochene Kulturwandel und die vielen neuen Aufgaben setzen auch entsprechende Fähigkeiten und Kenntnisse auf Seiten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter voraus. Diese neuen Anforderungen müssen erkannt und richtig eingeschätzt werden und führen unweigerlich zu zusätzlichen personalpolitischen Herausforderungen. Denn „partizipative Governancestrukturen“, die die Bildung von „bottom-up geprägten“ „strategischen Allianzen“ (Welschhof und Terstriep 2017, S. 23–24) vorsehen, erfordern entsprechende Steuerungskompetenzen, und zwar im doppelten Sinne: erstens benötigt die kommunale Wirtschaftsförderung die fachliche und kapazitive Befähigung und zweitens die Befugnis und Unterstützung durch die Verwaltungsspitze, letztlich aber auch die Akzeptanz der übrigen Stakeholder im Prozess.

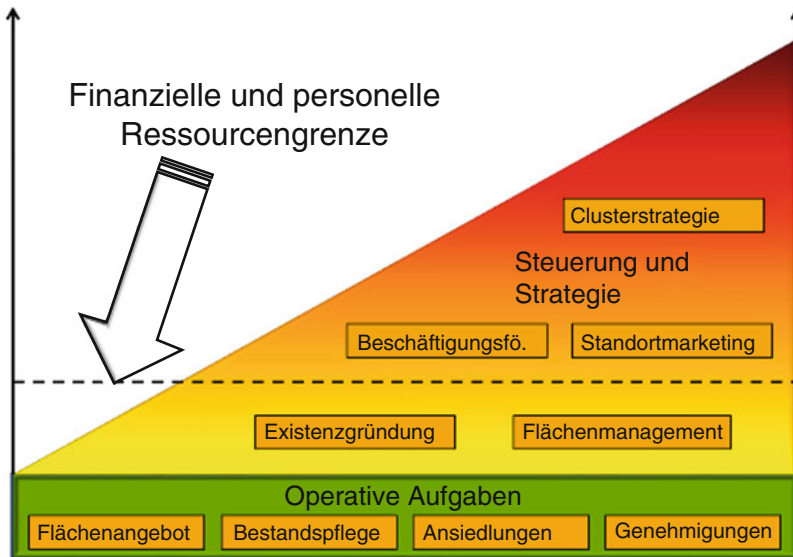


Abb. 4 Grenzen von Wirtschaftsförderaktivitäten eigene Darstellung nach Gärtner et al. (vgl. Lahner und Neubert 2016, S. 45)

Generell sind Projektmanagementwissen, Kommunikations- und Teamfähigkeit gefragt, hinzu kommen inhaltliche Kenntnisse in den neuen Themenbereichen, aber auch die praktische Befähigung zur Nutzung digitaler Medien, dazu gerne auch interkulturelle und sprachliche Kompetenzen. Unverzichtbar bleiben zugleich das Know-how der Verwaltung und natürlich die angesprochene Service- und Kundenorientierung.

Ein relativ neuer Ansatz, die Begrenzungen finanzieller, fachlicher und strategisch-operativer Art zu überwinden, ist neben der Kooperation mit anderen Wirtschaftsfördereinrichtungen, Kammern, Verbänden usw. die Partnerschaft mit Unternehmen. Allerdings ergeben sich aus der Option CRR auch zwei wesentliche Herausforderungen, die zu beachten sind (vgl. Lahner 2017, S. 88): erstens gibt es neben Modellen einer breiten Unterstützung durch den Mittelstand vor Ort auch Fälle, in denen das Engagement stark auf ein Unternehmen konzentriert ist. Hier sind die Risiken naturgemäß höher, dass spezielle Interessen durchgesetzt werden. Im Falle des Hauptplayers bzw. großen „Matadors“ vor Ort kann außerdem die Motivation der übrigen regionalen Unternehmen sich zu engagieren gemindert werden. Wenn die Initiative dann noch von einer einzelnen Person an der Unternehmensspitze ausgeht, stellt sich im Grunde die klassische Mäzenenproblematik, namentlich in Bezug auf Stetigkeit und dauerhafte Verlässlichkeit des Engagements.

Zweitens ist zwar unternehmerisches Engagement im Bereich Wirtschaftsförderung und Stadtentwicklung heute bereits durchaus verbreitet. Allerdings sind es gerade die ohnehin wirtschaftlich starken Regionen, die davon profitieren, dass mittelständische Unternehmen vor Ort punktuell z. B. Fachkräfteinitiativen unter-

stützen, Standortmarketingkampagnen finanzieren oder gar dauerhaft institutionell unterstützen, also etwa als Gesellschafter agieren. So sehr dieses Engagement der Unternehmen zu begrüßen ist, müssen übergeordnet wirtschafts- und strukturpolitische Antworten gefunden werden, damit schwächere Regionen dadurch nicht noch stärker zurückfallen.

Weitere, an dieser Stelle offene Fragen ergeben sich durch diverse technologisch induzierte Herausforderungen, die insbesondere mit der Digitalisierung einhergehen und nicht zuletzt die interne Organisation und Verwaltungsmodernisierung betreffen. Dies wird noch an anderen Stellen in diesem Handbuch differenziert erörtert werden.

7 Ausblick

Engagiertes Personal, kreative Ideen und ein regionaler Kooperationsgeist von Verwaltung, Wissenschaft und Wirtschaft sind wesentliche Determinanten einer erfolgreichen Standortentwicklung. Der Weg zu mehr Professionalisierung und Kundenorientierung, den viele Wirtschaftsförderungen bereits gegangen sind, und die neuen strategischen Herausforderungen setzen zudem einen tief greifenden Kulturwandel in den Institutionen voraus. Vor allem bedarf es einer kohärenten Strategie, die auf einem breiten Standortkonsens der relevanten Stakeholder beruht.

Erfolgreiche Standortentwicklung ist somit keineswegs allein eine Frage des Mitteleinsatzes. Aber ohne angemessene Ressourcenausstattung wird kommunale Wirtschaftsförderung nicht zukunftsorientiert aufzustellen sein. Im Falle strukturschwacher Kommunen, die kaum über Unternehmen verfügen, die sich regional engagieren wollen oder können, richten sich dann mit Blick auf das Ausgleichziel übergeordnete Fragen an die Instanzen auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene.

Eines sei abschließend als Ausblick festgehalten: gerade in Zeiten großer globaler Herausforderungen scheinen die Gestaltungsansprüche und -chancen auf kommunaler Ebene durchaus intakt. Und die kommunale Wirtschaftsförderung bleibt dabei auch zukünftig zentraler Akteur erfolgreicher Standortpolitik, solange sie die passende strategische Ausrichtung wählt und zugleich die notwendige Unterstützung erfährt.

Literatur

- Alberti, G. von. (2009). *Ferdinand Steinbeis: 1807–1893* (5., überarb. Aufl.). Stuttgart.
- Balderjahn, I. (2014). *Standortmarketing* (2. Aufl.). Konstanz: UVK Lucius (UTB).
- BMWi. (2015). Regionale Wirtschaftsförderung. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-regionale-wirtschaftsfoerderung.pdf?__blob=publicationFile&v=6. Zugriffen am 06.02.2019.
- Dallmann, B., & Richter, M. (2012). *Handbuch der Wirtschaftsförderung*. Freiburg: Haufe.
- De Martino, F. (1991). *Wirtschaftsgeschichte des alten Rom*. München: C.H. Beck.
- Europäische Kommission. (2019). Strategie Europa 2020. https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_de. Zugriffen am 02.02.2019.

- Gärtner, S., Terstriep, J., & Widmaier, B. (Hrsg.). (2006). Integrierte Wirtschaftsförderung als „Wissensbasierte Dienstleistung“. In *Wirtschaftsförderung im Umbruch*. München: Hampp.
- Icks, A., & Richter, M. (2002). Kommunale Wirtschaftsförderung – Ein innovatives Modell. In Institut für Mittelstandsforschung Bonn (Hrsg.), *Jahrbuch zur Mittelstandsforschung 2/2001* (Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 91, S. 85–126). Wiesbaden: Institut für Mittelstandsforschung.
- Kay, R., & Richter, M. (2010). Fachkräftemangel im Mittelstand: was getan werden muss; Expertise im Auftrag des Arbeitskreises Mittelstand der Friedrich-Ebert-Stiftung. Bonn. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07079.pdf>. Zugegriffen am 11.02.2019.
- Kiese, M. (2012). Corporate regional responsibility. https://www.geographie.ruhr-uni-bochum.de/fileadmin/sroe/GfS-Stammtisch_Kiese_2012-07-04.pdf. Zugegriffen am 03.02.2019.
- Kujath, H. J., & Schmidt, S. (2010). Wissensökonomie. In H. J. Kujath & S. Zillmer (Hrsg.), *Räume der Wissensökonomie: Implikationen für das deutsche Städtesystem* (Stadt- und Regionalwissenschaften, Bd. 6, S. 37–50). Münster: LIT-Verlag.
- Lahner, J. (2017). *Entwicklung und Regionalökonomie in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis* (Wirtschaftsförderung in Lehre und Praxis). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Lahner, J., & Neubert, F. (2016). *Einführung in die Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis* (Wirtschaftsförderung in Lehre und Praxis). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Marshall, A. (1920). Principles of economics. London: Macmillan and Co., Ltd., 8. Aufl., 1920 (1. Aufl., 1890). <http://www.econlib.org/library/Marshall/marP.html>. Zugegriffen am 30.02.2019.
- McGovern, K. (1997). *Wirtschaftsförderung und Kommunalpolitik: Koordination und Kooperation*. Opladen: Leske und Budrich.
- Porter, M. E. (1990). *The competitive advantage of nations*. New York: The Free Press.
- Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98, Chicago, 71–102.
- Schiefer, B. (1989). *Kommunale Wirtschaftsfördergesellschaften: Entwicklung, Praxis und rechtliche Problematik*. Köln/Berlin/Bonn/München: Heymann.
- Welschhof, J., & Terstriep, J. (2017). *Wirtschaftsförderung neu denken Partizipative Governance am Beispiel von Bottrop 2018 (FORSCHUNG AKTUELL 07/2017)*. Gelsenkirchen: IAT Institut Arbeit und Technik.

Wirtschaft 4.0: Die Digitalisierung in der Wirtschaft und die Folgen für die Wirtschaftsförderung

Jürgen Stember

Inhalt

1	Einführung	26
2	Wirtschaft 4.0 und die Veränderung von Unternehmensbedürfnissen	27
3	Die Wirtschaftsförderungen und die Digitalisierung von Verwaltungen (E-Government)	32
4	Wirtschaft 4.0 und die Veränderung von Wirtschaftsförderungen	35
5	Fazit – Wirtschaftsförderung im Umbruch	39
	Literatur	40

Zusammenfassung

Unter dem Begriff Wirtschaft 4.0 verbirgt sich eine ganze Reihe von technischen Innovationen, die von nicht wenigen als vierte industrielle Revolution betitelt wird. Entsprechend dem großen Umfang und der großen Reichweite der zumeist technischen Innovationen, verändern sich unternehmerische Anspruchs- und Erwartungsprofile genauso wie die Rahmenbedingungen, insbesondere der demografische Wandel und der Fachkräftemangel. Die Unternehmen sehen sich nicht nur mit neuen digitalen Geschäftsmodellen konfrontiert, sondern auch mit teils ganz anderen Wettbewerbsstrukturen in der fortschreitenden Internationalisierung.

Für die kommunale Wirtschaftsförderung bedeuten diese Wandlungsprozesse, dass sie mit veränderten unternehmerischen Bedürfnissen zu tun haben als noch vor wenigen Jahren. Heute sind moderne infrastrukturelle Voraussetzungen, insbesondere Breitbandanbindungen, genauso gefragt, wie die Versorgung mit ausreichend qualifizierten Fachkräften oder mit flexiblen und digitalen Beratungsdienstleistungen. Ob die Wirtschaftsförderung in der Lage ist, diesen neuen Ansprüchen erfolgreich zu begegnen und letztlich mit den Unternehmen auf

J. Stember (✉)

Fb Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

E-Mail: jstember@hs-harz.de

gleicher „digitaler Augenhöhe“ zu kommunizieren, bleibt abzuwarten. Der Beitrag stellt unter anderem anhand einer kleinen Studie heraus, wie sich derzeit die Wirtschaftsförderungen auf diesen Wandel vorbereiten und welche Veränderungen sich für sie durch das Thema „Wirtschaft 4.0“ ergeben.

1 Einführung

Die kommunale Wirtschaftsförderung wird trotz des Trends zur umfassenden Digitalisierung nach wie vor als „*people's business*“ betitelt, d. h. es ist ein Aufgabenbereich, wo es primär auf persönliche, menschliche Interaktion und Kommunikation sowie auf Verhandlungsgeschick ankommt. Der folgende Beitrag zeigt auf, dass die aktuellen Wandlungsprozesse die Arbeit der Wirtschaftsförderung aber entscheidend verändern werden, wobei besonders drei zentrale Fragestellungen in den Vordergrund rücken:

- Was bedeutet die Digitalisierung und die „Wirtschaft 4.0“?
- Wie wird sich die Wirtschaft und wie werden sich Unternehmen in ihren Ansprüchen und Standortverhalten verändern?
- Wie ist die Wirtschaftsförderung selbst aufgestellt und wie verändern sich ihre Aufgaben?

Keine andere Organisationseinheit der Verwaltung steht so an der Schnittstelle zwischen privater Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung wie die kommunale Wirtschaftsförderung. Durch die zahlreichen Aufgaben, die unterschiedlichen Standortvoraussetzungen und die konzeptionellen Rahmenbedingungen sind die Wirtschaftsförderungen nur schwer vergleichbar, geschweige denn einheitlich steuerbar. Auch Kennzahlen stoßen hier in ihrer Aussagekraft an enge Grenzen, da sie gerade die teils komplexen Aufgaben mit vielen Akteuren und unterschiedlichen Einflussgrößen kaum realitätsnah abzubilden in der Lage sind.

Aufgrund dieses vielfältigen Anforderungsprofils sind die Rollenverständnisse mindestens ebenso breit gestreut. Vom Enabler über Anwalt der Wirtschaft und Blitzableiter bis zum „Dirigenten eines regionalen Orchesters“ werden dem Wirtschaftsförderer viele Eigenschaften zugesprochen. So scheint die Wirtschaftsförderung im Kern in der Tat eine „*people's business*-Aufgabe“ zu sein, wie es auf dem Forum der Wirtschaftsförderer im November 2017 in Berlin formuliert worden ist, die sich augenscheinlich allen weiteren Professionalisierungs- und Steuerungsmaßnahmen aufgrund dieser sehr persönlichen Aufgabenausrichtung entzieht.

Bei einem näheren Blick auf die aktuellen Herausforderungen erscheint dieses oftmals einseitig pointierte, personenorientierte Bild aber nicht unerheblich ins Wanken zu geraten. Denn die Wirtschaftsförderung muss nicht nur „ihre“ Unternehmen im innovatorischen Blick haben, sondern sich auch selbst professionell digital und zukunftsfest aufstellen.

2 Wirtschaft 4.0 und die Veränderung von Unternehmensbedürfnissen

Zu den zentralen Veränderungsprozessen für die Wirtschaftsförderung sind folgende Bereiche, die auch als „Megatrends“ beschrieben werden, von besonderer Relevanz:

- „Wirtschaft 4.0“ mit den umfangreichen Anforderungen und Konsequenzen der Digitalisierung, eng verbunden mit Prozess- und Strukturinnovationen, Vernetzungen, was heute zunehmend mit regionalen oder lokalen Gesamtkonzepten, wie SMART Regions/Cities und vernetzten Entwicklungskonzepten in Verbindung gebracht wird,
- der demografische Wandel, der nicht nur die Unternehmen durch steigende Konkurrenz um Fachkräfte betrifft, sondern auch die Verwaltungen und Wirtschaftsförderung selbst, wo teils heute schon nicht mehr alle Stellen besetzt werden können,
- die polarisierten Raumentwicklungen und räumlichen Ausdifferenzierungen, z. B. in Form der Urbanisierungen oder des steigenden West-Ost-Gefälles, wodurch je nach Region und Stadt völlig unterschiedliche Aufgaben für die Wirtschaftsförderung entstehen sowie
- ein neues, offenes Verständnis von Öffentlichkeit, Staat und Verwaltung, das nicht mehr durch Abschottung, sondern im Gegenteil durch Öffnung, Transparenz und aktive Partizipation gekennzeichnet ist und damit auch das Verwaltungshandeln im allgemeinen und auch das Handeln der Wirtschaftsförderung im Besonderen beeinflusst (Open Government).

Diese hier ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgeführten Veränderungen, die in der Gesamtheit auch als „VUKA“-Welten bezeichnet werden (vgl. umfassend und einführend dazu Elkington et al. 2017), zeigen immer häufiger, dass sich aktuell ganze Systeminnovationen abzeichnen.

Das Akronym **VUKA** bezeichnet im Wesentlichen vier zentrale Veränderungen:

- **Volatilität** – von der Beständigkeit zur Flüchtigkeit,
- **Unsicherheit**/Ungewissheit – von der Sicherheit zur Unsicherheit,
- **Komplexität** – von der Einfachheit zur Komplexität und
- **Ambiguität** – von der Eindeutigkeit zur Mehrdeutigkeit.

Die mit diesen Effekten einhergehende wachsende Dynamik und Geschwindigkeit von Veränderungen überfordert nicht nur viele Menschen, sondern derzeit auch viele Institutionen, die schlichtweg Orientierungs- und Strategieprobleme haben, weil bisherige Verhaltensweisen kaum mehr geeignete Lösungsansätze für die aktuellen Probleme darstellen. Es entwickeln sich nicht nur komplizierte, sondern darüber hinaus hoch komplexe Systeme, deren Steuerung sowohl im wirtschaftlichen als auch im gesellschaftlich-menschlichen Kontext viel schwieriger geworden ist (vgl. Scheinpflug 2017, S. 12 f.).

Neue Technologien haben diese Veränderungen und Innovationen in der Wirtschaft seit jeher entscheidend geprägt und im Zuge des massenhaften Einsatzes komplette Wirtschaftsräume, z. B. das Ruhrgebiet, geprägt, um anschließend wieder neue Zentren und Cluster an anderen Standorten zu bilden. Die Begrifflichkeiten sind indes nicht so scharf festgelegt, wie man vermuten könnte. So stehen die Begrifflichkeiten „Wirtschaft 4.0“ oder „Industrie 4.0“ für bestimmte grundlegende technologische Neuorientierungen (vgl. im Folgenden u. a. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2015, S. 8.):

- Industrie 1.0 steht für die erste industrielle Revolution und reicht vom Ende des 18. bis hin zum Beginn des 20. Jahrhunderts, wo zunehmend mechanische Produktionsanlagen, zumeist betrieben durch Dampf- und Wasserkraft, genutzt wurden.
- Industrie 2.0 steht für die zweite industrielle Revolution und reicht von Anfang des 20. Jahrhunderts bis zu den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts, wo die Energieform langsam durch die Elektrizität ersetzt worden war. Nicht zuletzt dadurch entstanden die ersten Fließbandproduktionsanlagen mit sehr arbeitsteiligen Formen der Produktion.
- Industrie 3.0 steht für die dritte industrielle Revolution und Massenproduktion, die bis heute andauert und die Fertigung mehr und mehr automatisiert sowie mehr denn je durch Elektronik und IT prägt. Hierbei entstanden die ersten computer-gesteuerten Produktionsanlagen und -inseln.
- Industrie 4.0 steht letztlich für die vierte industrielle Revolution, die sich seit Anfang des neuen Jahrtausends in der Umsetzung befindet. Hierbei geht es mehr und mehr um die internetbasierte Vernetzung von Produktionsketten und die Nutzung von künstlicher Intelligenz.

Natürlich sind diese phasenorientierten Bausteine nur modellhafte Vorstellungen und können per Definitionem nicht auf einen exakt gültigen Termin bestimmt werden. Breite Übergangsphasen mit vielen parallelen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Friktionen sind ein wesentlicher Teil dieser Entwicklung gewesen, deren Komplexität, sei es hinsichtlich der Produktion selbst oder hinsichtlich des allgemeinen Verständnisses immer weiter steigt. Die Zahlen „4.0“ etc sind dabei aus der Software-Entwicklung entlehnt und bezeichnen damit nicht nur kleine, sondern eben grundlegende Erneuerungen und Veränderungen.

Als zentrale Technologie-Treiber gelten heute vor allem (vgl. dazu Bundesministerium für Wirtschaft 2015, S. 8/9.):

- Cyber-Physische Produktionssysteme, Systeme aus miteinander vernetzten Systemen,
- integrierte Datenströme und Big Data, u. a. durch die Vernetzung von Maschinen und Objekten,
- Cloud-Technologien mit den entsprechenden omnipräsenten Datenzugriffen und -speicherungen sowie
- additive Fertigungsverfahren, z. B. 3D-Druck und 3D-Visualisierung.

Zusammen mit zahlreichen Sensoren entwickeln sich sukzessive künstlich intelligente Systeme. In der Nutzungsphase verändert die Digitalisierung nicht nur die Art der Kundendienste, sondern auch die Beziehung zwischen Kunden und Anbieter, mit Auswirkungen auf dessen gesamtes Geschäftsmodell.

Der digitale Wandel gilt daher als zentrale Triebfeder für Veränderungen der Wirtschaft unter anderem durch

- Entkoppelung von Wertschöpfungsketten,
- Veränderung von Organisationsstrukturen,
- Umbau von operativen (Dienstleistungs-)Prozessen,
- Veränderte Rollen des Kunden/des Individuums (Prosumer) und
- Neuausrichtung von gesamten Unternehmen.

Dahm nennt diesen Prozess „Digital Disruption“ („Digitale Zerstörung“) in dem bisherige Geschäftsmodelle letztlich neu erfunden und komplett neu konfiguriert werden. Wie Abb. 1 zeigt, unterscheidet er insgesamt drei Stufen dieses Prozesses. Während in der ersten Stufe zunächst weite Teile und Einheiten des Unternehmens von der analogen zur digitalen „Welt“ überführt werden (Digitalisierung bestehender Prozesse und Prozessinseln), entstehen in der zweiten Stufe schon digitale vernetzte Prozesse und Koordinationen zwischen Unternehmen und Kunden. In der dritten Stufe, der „digitalen Neuerfindung“, erfolgt dann eine „radikale“ Re-Organisation bzw. Neuerungen, in der das „digitale Denken“ komplett integriert ist bzw. sein wird. Ob Unternehmen im Zuge dieses Wandels wachsen oder Probleme bekommen, lässt sich damit aber nur schwer vorhersehen.

Natürlich sind die Voraussetzungen für den digitalen Wandel für die Unternehmen nicht identisch, sondern richten sich nach Branchen, Größenklassen oder auch Standorten aus. Das macht die Arbeit für den Wirtschaftsförderer nicht einfacher, sondern deutlich schwieriger, weil er zunächst darauf angewiesen ist, nähere Informationen von den Unternehmen an seinem Standort zu erhalten.

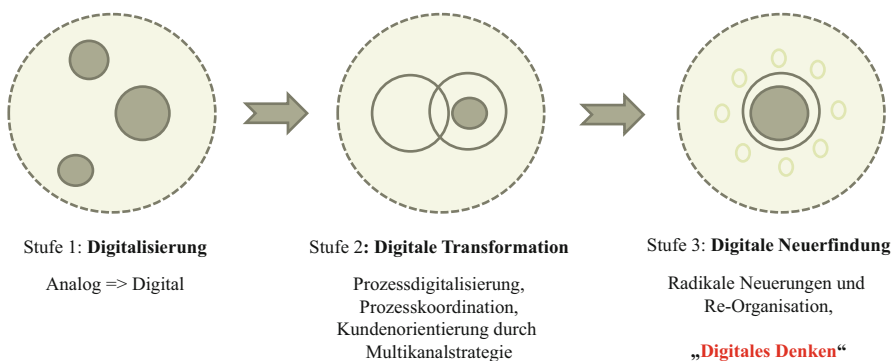


Abb. 1 Der digitale Reifeprozess. (Quelle: Eigener Entwurf nach Dahm 2017, S. 102)

Da aber auch allgemeine Informationen über das „digitale Verhalten“ von Unternehmen wichtig sind, existiert seit einigen Jahren das bundesweite Digitalbarometer der Industrie- und Handelskammer in Deutschland. Die wesentlichen Ergebnisse des aktuellen IHK Digitalbarometers kommen zu folgenden zentralen Schlüssen (vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag 2017, S. 3.):

- „Die Digitalisierung hat sich bei den Unternehmen als starker Wachstumstreiber etabliert. Mit Blick auf Umsatzerwartungen und Chancen durch neue Geschäftsmodelle überwiegen insgesamt die positiven Effekte. Etwas mehr Betriebe können durch die Digitalisierung ihre Umsätze erhöhen (44 Prozent gegenüber 41 Prozent im Jahr 2016), 67 Prozent der Unternehmen sehen Chancen durch neue Geschäftsmodelle, 54 Prozent erwarten aber auch eine größere Konkurrenz.
- Mit Blick auf die neue Bundesregierung steht bei allen Branchen an erster Stelle der Wunsch nach einer leistungsfähigen flächendeckenden Breitbandinfrastruktur (88 Prozent der Unternehmen und sogar 90 Prozent der Industrieunternehmen). Knapp zwei Drittel der Unternehmen (65 Prozent) möchten mehr Rechtsicherheit bei der wirtschaftlichen Nutzung von Daten. Vier von zehn Unternehmen wollen, dass die Bundesregierung sich vorrangig um die Sicherstellung der Vermittlung von digitalen Basiskompetenzen in allen Bildungsbereichen kümmert.
- Bei der Selbsteinschätzung zum Stand der Digitalisierung sind die Unternehmen etwas positiver als in der letzten Umfrage. Etwas über ein Viertel der Unternehmen fühlt sich derzeit wirklich gut aufgestellt (27 Prozent, 2016: 25 Prozent). Die Betriebe befinden sich unter dem Strich auf einem guten Weg, sehen aber weiterhin erhebliche Potenziale in ihrer digitalen Entwicklung.
- Die größten Herausforderungen für die Unternehmen bleiben die Themen IT-Sicherheit, Weiterbildung und Investitionen. (...) Dabei ist der Bedarf über alle Branchen und Größenklassen hinweg groß. Dreiviertel der Unternehmen fürchten zudem wachsenden Sicherheitsrisiken.
- Unternehmen wünschen sich insgesamt mehr Unterstützung bei der IT-Sicherheit – 27 Prozent der Unternehmen wollen, dass die Bundesregierung dieses Thema priorisiert. (...). Je stärker die Unternehmen digitalisiert sind, desto intensiver haben sie sich bereits mit dem Thema IT-Sicherheit auseinandergesetzt und desto weniger artikulieren sie externen Unterstützungsbedarf.
- Wie im Jahr 2016 zeigt sich die Beschäftigungswirkung relativ ausgeglichen. So erwarten 18 Prozent der Unternehmen ihre Mitarbeiterzahl zu steigern und 19 Prozent sehen Einsparungspotenzial. Der Großteil sieht unter dem Strich keine Veränderung der Zahl der Mitarbeiter (63 Prozent). Vor allem sehen die Betriebe Chancen durch flexibles Arbeiten (72 Prozent).“

Dass sich aber nicht nur die Unternehmen, sondern eben auch ihre Vorstellungen und Bedürfnisse nicht unerheblich im Zuge der Digitalisierung verändern, zeigen Ergebnisse einer Umfrage der BITKOM aus dem Jahr 2017. Nahezu einstimmig (über 90 %) erwarten die Unternehmen (vgl. Abb. 2), dass

Digitalpolitik: Große Erwartungen an die nächste Regierung

Inwieweit stimmen Sie den folgenden Aussagen zu einigen Maßnahmen in der Digitalpolitik zu?*

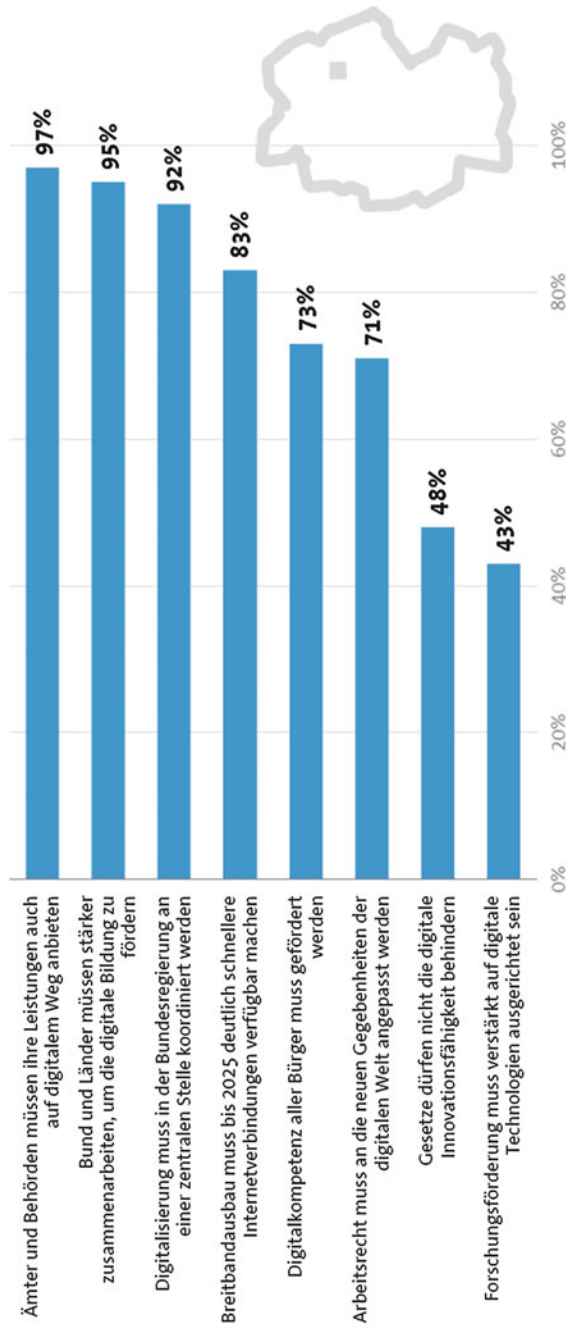


Abb. 2 Erwartungen der Unternehmen an die Digitalpolitik der Bundesregierung. (Quell: Streim und Raspe 2017: <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Unternehmen-wuenschen-sich-Digital-Offensive-der-Politik.html>)

- Ämter und Behörden ihre Dienstleistungen auch digital anbieten,
- sich Bund und Länder stärker in der digitalen Bildung engagieren und
- dass die Aspekte rund um das Thema „Digitalisierung“ durch die Bundesregierung an einer zentralen Stelle koordiniert werden müssen.

Weitere, nicht unbedeutende Aspekte, die in dieser Untersuchung genannt werden, sind der Breitbandausbau, die Steigerung der allgemeinen Digitalkompetenz sowie rechtliche Regelungen, die den Unternehmen gleichzeitig Möglichkeiten der Entwicklung, aber auch Sicherheit geben.

3 Die Wirtschaftsförderungen und die Digitalisierung von Verwaltungen (E-Government)

Welchen neuen Anforderungen und Problemen die Unternehmen ausgesetzt sind, konnte einigermaßen klar beschrieben werden. Doch wie verhalten sich nun die Stellen auf kommunaler Ebene, die für sich in Anspruch nehmen, die Wirtschaft fördern zu wollen? Sie sind in einem hohen Maße klassisch in den bestehenden Kommunalverwaltungen organisiert, die schon seit Jahren versuchen, das so genannte „E-Government“ einzuführen.

Unter E-Government wird die „Abwicklung geschäftlicher Prozesse im Zusammenhang mit Regieren und Verwalten (Government) mit Hilfe von Informations- und Kommunikationstechniken über elektronische Medien“ begreift, wobei sowohl „Prozesse innerhalb des öffentlichen Sektors (G2G – Government-to-Government), als auch [...] jene zwischen diesem und der Bevölkerung (C2G – Customer-to-Government und G2C), der Wirtschaft (B2G – Business-to-Government und G2B) und den Non-Profit und Non-Government Organisationen des Dritten Sektors (N2G – Non-Profit-Organisations-to-Government und G2N)“ erfasst werden (Reinermann und von Lucke 2002, S. 1).

Abb. 3 zeigt dabei eine grafische Übersicht, die vor allem die nahe Verbindung, aber damit auch das scheinbar umso schwierigere Verhältnis der Verwaltungen

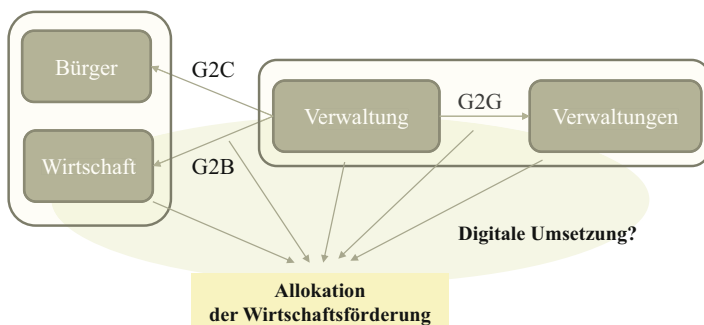


Abb. 3 Kommunikationsbeziehungen im E-Government und die Allokation der Wirtschaftsförderung. (Quelle: Eigene Darstellung 2018)

untereinander in den Fokus nimmt (G2G). Denn Defizite in der vertikalen, aber auch horizontalen Kooperation haben häufig dazu geführt, dass erfolgversprechende Projekte nicht oder nur zum Teil funktioniert haben. Und die Wirtschaftsförderung befindet sich zwar nicht außerhalb dieser (Dienstleistungs-)Prozesse, aber eben auch nicht in unmittelbarer Verantwortung dafür. Zurecht, das sagt zumindest ein Teil der Wirtschaftsförderer, die ihre eigenen Aufgaben nicht in der Mitarbeit bei der Modernisierung und Digitalisierung der Verwaltung sehen, zu Unrecht diejenigen, die diese Aufgabe auch als Wirtschaftsförderung betrachten.

Abb. 4 verdeutlicht die unterschiedlichen Reifegrade des E-Governments die im Wesentlichen aus vier Stufen bestehen und mit sehr unterschiedlichen, aber erheblich ansteigenden organisatorischen Konsequenzen verbunden sind. Diesbezüglich gleichen sich die Entwicklungen in der Wirtschaft bzw. bei Unternehmen schon deutlich. Mit dem flächenhaften Einstieg in das Internet erfolgte für die Verwaltungen ab Mitte der neunziger Jahre zunächst eine neue informative Basis, die rasch durch neue kommunikative Möglichkeiten für ihre Mitarbeiter ergänzt wurden (Mailingfunktionen). Langsam, aber sicher wurde danach spürbar, dass sich innerhalb der Verwaltung durch eine verstärkte horizontale Ausrichtung der Kommunikation große Veränderungen andeuteten.

Anschließend wurden verstärkt interaktive Elemente des E-Governments aufgebaut, die z. B. aus Download-Möglichkeiten, Portalen oder digitalisierten Fachanwendungen bestanden. Hier gab es dann schon größere organisatorische Probleme, die teils zwischen den Ämtern und Abteilungen gelöst werden mussten. In Pilotbereichen schon probiert, aber in der Fläche bei weitem noch nicht angekommen, sind die heute geforderten „größeren Lösungen“ in Form einer integrierten Transaktion des E-Governments, bei der eine umfassende Vernetzung aller Dienstleistungen sowie die digitale Gestaltung kompletter Prozessketten ohne Medienbrüche auf der Agenda stehen. Nicht zuletzt aufgrund der erheblichen organisatorischen Komple-

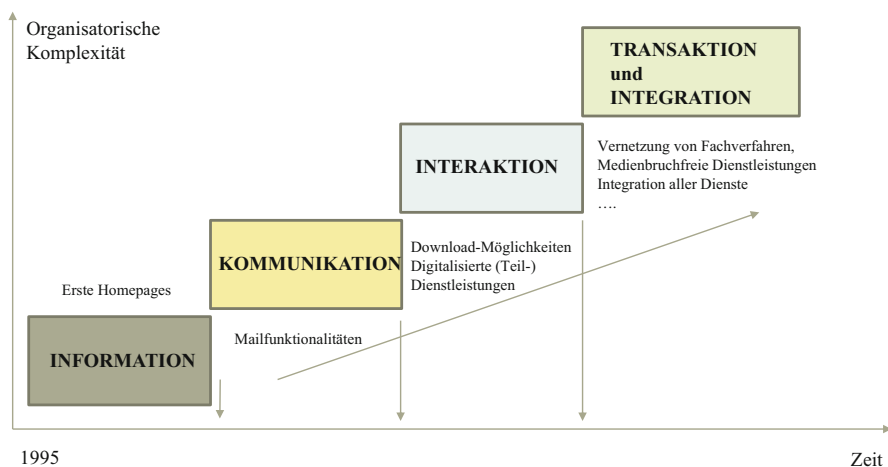


Abb. 4 Allokation von E-Government (Reifegrade). (Quelle: Eigener Entwurf 2018)

xität, aber auch durch die zahlreichen noch ungelösten rechtlichen und finanziellen Herausforderungen ist diese Stufe in kaum einer Verwaltung anzutreffen.

Die wichtigsten Herausforderungen bzw. Probleme bei der Umsetzung von E-Government zeigt Abb. 5. Fehlende rechtliche Regelungen und E-Government-Gesetze werden von vielen Akteuren geltend gemacht. Einerseits entstehen Verunsicherungen in der Verwaltungspraxis durch neue Gesetze unterschiedlicher institutioneller Provenienz und rechtlicher Folgen, z. B. Onlinezugangsgesetz (OZG) oder die Datenschutzgrundverordnungen (DSGVO). Andererseits weisen ebenfalls zahlreiche Akteure noch auf das Fehlen entsprechender Regelungen, wie z. B. noch einiger E-Government-Gesetze in den Ländern, hin.

Aber es sind durchaus nicht juristische Probleme, die maßgebliche Probleme bei der Umsetzung von E-Government verursachen. Vielmehr sind es Probleme bei der Verständlichkeit, bei der Umsetzung und Wirtschaftlichkeit, aber vor allem bei der Akzeptanz sowohl von Mitarbeitern als auch Bürgern, die die Umsetzung des Gesetzes be- und teils verhindern. (Vgl. Bundesministerium des Innern 2016, S. 62).

Komplexität des Verwaltungshandelns mit unterschiedlichen Strömungen, Sanktionierungen und neuen Prioritäten ist da schon ein gewichtigeres Problem, da Reformen sich in Verwaltungen nicht ausbreiten, wenn parallel in der Praxis ganz andere Prioritäten gesetzt werden. Darüber hinaus sind viele Verwaltungsorganisationen aufgrund ihrer Struktur und Kultur oftmals mit Themen überfordert, die klaren übergreifenden Charakter haben und zuständigkeithalber nur schwer oder unzureichend zu lokalisieren sind.

Die mangelnde vertikale und horizontale Kooperation stellt bis heute ebenfalls ein ungelöstes Problem dar. Sowohl Organisationen auf derselben Ebene (z. B. Kommunen untereinander) als auch vielmehr Organisationen auf unterschiedlichen Ebenen (z. B. Länder und Kommunen) arbeiten in diesem Bereich viel zu wenig zusammen, um wirkungsvolle und vor allem tragfähige Lösungen auch im E-Government zu etablieren. Hier bedarf es in Zukunft sicherlich nicht nur techni-

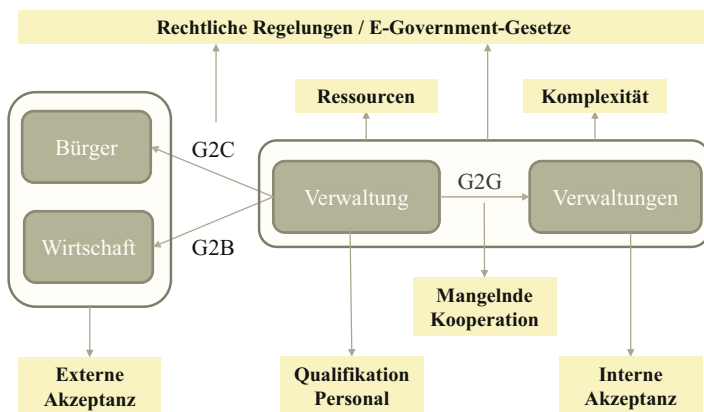


Abb. 5 Die wichtigsten Herausforderungen und Probleme. (Quelle: Eigener Entwurf 2018)

scher Anpassungen, sondern auch der Umsetzung des politisch-administrativen Willens zur Kooperation.

Dass Deutschland schon seit langem auch ein Nachfrageproblem bei E-Government-Dienstleistungen hat, z. B. Probleme der Usability beim neuen Personalausweis, verdeutlicht schon seit einiger Zeit der jährlich erscheinende E-Government-Monitor mit jährlichen Vergleichen zu den südlichen Nachbarn Österreich und Schweiz (vgl. z. B. Initiative d21 [2017](#)). Hier liegt die Nutzungsfrequenz in Deutschland deutlich unter der der beiden Nachbarländer.

Eine weitere Herausforderung, die sich seit einigen Jahren immer weiter in den Vordergrund schiebt, ist die schrumpfende interne Akzeptanz der Mitarbeiter (Mitarbeiter und Führungskräfte) von neuen E-Government-Projekten und Aktivitäten. Dies liegt zum einen an den schwierigen Erfahrungen vergangener Projekte, die viel Arbeit, aber wenig bzw. keinen klaren Nutzen, und schon gar keine Arbeits- oder Verfahrenserleichterungen für die Mitarbeiter gebracht haben. Zum anderen finden sich wesentliche Erklärungsgründe natürlich auch im demografischen Wandel innerhalb der Verwaltungen, wo sich das Durchschnittsalter auf ungeahnte Höhen entwickelt und ein Großteil der Mitarbeiter in den nächsten 5–10 Jahren ausscheiden wird. Technologieprojekte und E-Government werden damit heute nicht mehr eingesetzt, um Stellen einzusparen, sondern um zukünftig die Aufgaben mit weniger Personal überhaupt noch bearbeiten zu können. Nicht zuletzt ist die Qualifikation des Personals trotz einiger Verbesserungen aber auch heute nicht ausreichend auf die neuen technologischen Anforderungen in den Verwaltungen eingestellt. „Erfolgreiches E-Government ist vor allem auch erfolgreiches Personalmanagement“ ist eine oftmals zitierte Erkenntnis in der Praxis, die vor dem Hintergrund dieser Problembeschreibung ganz besonderes Gewicht erhält. Und in Zukunft werden die Stellschrauben in Bezug auf das Personal wohl der wichtigste Schlüssel zur erfolgreichen Umsetzung von E-Government sein.

In der zusammenfassenden Wertung von E-Government in Deutschland bleibt festzuhalten, dass es trotz zahlreicher Initiativen, Modelle, Programme und vieler gesetzlicher Regelungen bislang nicht gelungen ist, die technikinduzierte Verwaltungsreform in Form des E-Governments flächendeckend gerade auf kommunaler Ebene umzusetzen. Und genau mit dieser nicht sehr befriedigenden Ausgangslage müssen sich auch die meisten Wirtschaftsförderungen auseinandersetzen. Das heißt konkret, dass sie angesichts dieser Gesamtsituation kaum auf technischer und IT-infrastruktureller Augenhöhe mit den Unternehmen kommunizieren können.

4 Wirtschaft 4.0 und die Veränderung von Wirtschaftsförderungen

Die bisherigen Analysen und Diskussionen haben die Auswirkungen auf die Unternehmen sowie die Ausgangssituationen der institutionellen Heimat der Wirtschaftsförderungen, nämlich die Kommunalverwaltungen, gezeigt. Doch was bedeuten diese Entwicklungen für die konkrete Wirtschaftsförderung und wie positionieren sich die Wirtschaftsförderer selbst in diesem Zusammenhang? Hierzu gibt es bislang

eher wenige empirische Erkenntnisse, weshalb Ende 2017 eine kleine Studie innerhalb des WiföLab-Netzwerks der Hochschule Harz durchgeführt wurde, an der sich rund 40 Wirtschaftsförderungen beteiligt haben. Der kurze Fragebogen beinhaltete Fragen zur Aufstellung für das Thema, einige Einschätzungen zur Bedeutung und Bewertung sowie Fragen zu künftigen Konsequenzen von „Wirtschaft 4.0“ auf ihre Arbeit.

Insgesamt sehen sich die Wirtschaftsförderer eher mittelmäßig („teils/teils“ = 61 %) in Bezug auf die Veränderungen durch das Thema „Wirtschaft 4.0“ aufgestellt, was eine spürbare Unsicherheit im Umgang mit dem Thema unterstreicht, welche Veränderungen in welchem Umfang auf sie zukommen werden. Jeder fünfte Wirtschaftsförderer sieht sich gut und fast der gleiche Anteil (18 %) sieht sich eher schlecht auf das Thema vorbereitet.

Auf die Frage, wie die Wirtschaftsförderer die eigenen Voraussetzungen für die Wirtschaftsförderung und der Kommunalverwaltung in Bezug auf das Thema Digitalisierung und „Wirtschaft 4.0“ einschätzen, gab es signifikante Ergebnisse: Während die Voraussetzungen der eigenen Wirtschaftsförderung noch relativ gut eingeschätzt wurden (vgl. Abb. 6), fiel die Bewertung der (eigenen) Kommunalverwaltung in Bezug auf die Digitalisierung mehr als bescheiden aus. Jeder zweite Wirtschaftsförderer erachtet die benannten Voraussetzungen dort als schlecht bzw. sehr schlecht, nur 13 Prozent als sehr gut oder gut.

Auf die Frage nach dem Veränderungspotenzial durch das Thema „Wirtschaft 4.0“ für die Aufgaben in der Wirtschaftsförderung bemerkten deutlich mehr als zwei Drittel der befragten Wirtschaftsförderer, dass sie in der Zukunft starke (45 %) bis sehr starke (18 %) Veränderungen in ihren Aufgaben auf sie zukommen sehen. Diese Veränderungen lassen insofern keine kosmetischen, sondern erhebliche Kurskorrekturen erwarten. Innerhalb der Studie wurde aber darüber hinaus noch gefragt, was sich denn inhaltlich und formal durch dieses Thema im Vergleich zu heute ändern werde. Die Ergebnisse dieser Fragestellung sind in Abb. 7 zusammengefasst und zeigen, dass vor allem Änderungen hinsichtlich der Inhalte und der Art der Kommunikation mit den Unternehmen erwartet werden. Erst nachrangig folgen das

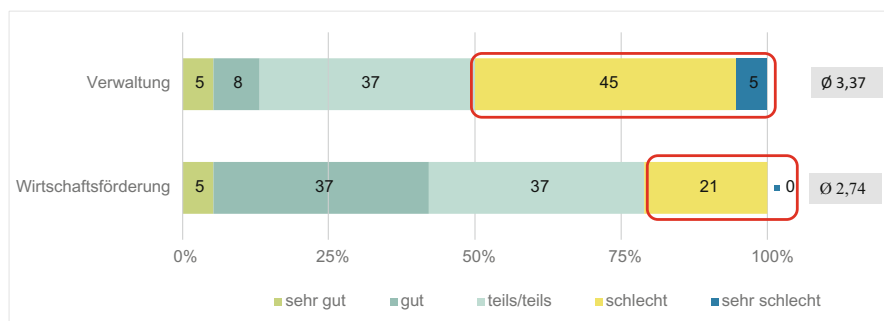


Abb. 6 Wie schätzen Sie die eigenen Voraussetzungen für die Wirtschaftsförderung und der Kommunalverwaltung in Bezug auf das Thema Digitalisierung und „Wirtschaft 4.0“ ein (Umsetzung von E-Government, digitalisierte Arbeiten, etc.)? (Quelle: Eigene Erhebungen 2017)

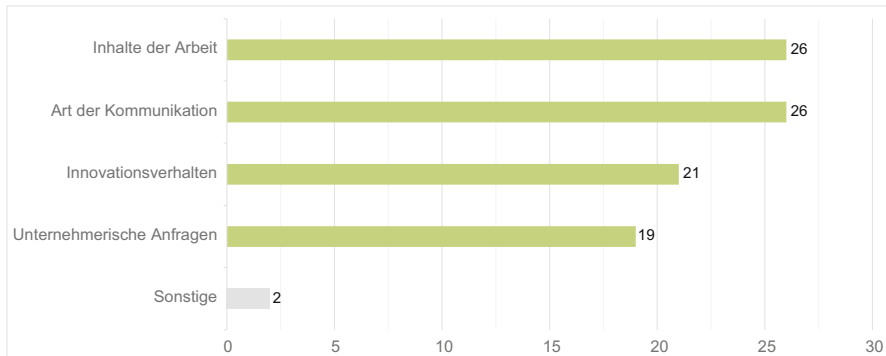


Abb. 7 Wie werden sich durch das Thema „Wirtschaft 4.0“ Ihre Aufgaben in der Wirtschaftsförderung verändern? (Quelle: Eigene Erhebungen 2017)

Innovationsverhalten und die Veränderungen unternehmerische Anfragen. Bereits heute haben sich ja die Kommunikationsformen schon erheblich, z. B. durch die Nutzung von Social Media, verändert und erweitert.

Wie Abb. 8 darstellt, sehen die Wirtschaftsförderungen eine strategische Alternative in der verstärkten Kooperation mit Partnern, wo vor allem Unternehmen auf der einen und Hochschulen auf der anderen Seite genannt worden sind. Wirtschafts- und Unternehmensverbänden spielen eine untergeordnete Rolle, ebenso wie Banken oder sonstige Institutionen.

Mit diesen vielleicht bundesweit nicht repräsentativen, aber durchaus plausiblen Ergebnissen zeigt sich deutlich, dass ein nicht unbeträchtlicher Teil der Wirtschaftsförderungen ebenfalls angesichts der aktuellen und zukünftigen Veränderungen verunsichert ist. Und diese Verunsicherungen betreffen nicht nur die eigenen Aufgabenschwerpunkte, sondern vor allem auch die eigenen Arbeitsweisen und -verfahren.

- Wenn nahezu 80 % der befragten Wirtschaftsförderungen sich nicht optimal in Bezug auf das Thema „Wirtschaft 4.0“ aufgestellt sehen,
- zwei Drittel der Wirtschaftsförderungen angeben, dass sich ihre Arbeit in den nächsten Jahren erheblich verändern wird und
- knapp die Hälfte der Wirtschaftsförderer die eigenen Voraussetzungen in Bezug auf das Thema „Wirtschaft 4.0“ als eher schlecht, die Voraussetzungen in ihrer Verwaltung als sehr schlecht ansehen,

dann spricht das schon eine deutliche Sprache und deutet große Planungs- und Veränderungspotenziale für die Zukunft an.

Die Zukunft der (kommunalen) Wirtschaftsförderung muss also mindestens die Digitalisierung der Unternehmen als zentrale Herausforderung für die nachhaltige Wettbewerbsfähigkeit annehmen, in dem vor allem die neuen Anforderungen, Unterstützungsbedarfe und Verhaltensweisen der Unternehmen in den Fokus genommen werden. Durch neue Vernetzungsmöglichkeiten und Innovationen in der Pro-

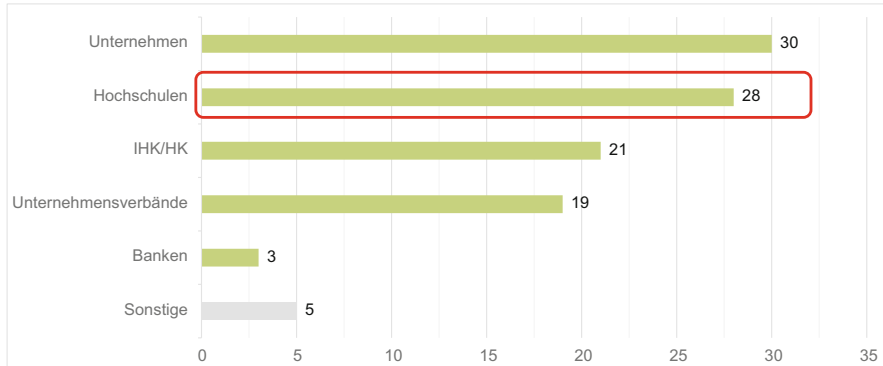


Abb. 8 Mit welchen Partnern sehen in diesem Zusammenhang eine verstärkte Kooperationsnotwendigkeit? (Quelle: Eigene Erhebungen 2017)

zessgestaltung können gemeinsam mit den Verwaltungen deutlich verbesserte regionale Services für die Unternehmen aufgebaut und nutzbar gemacht werden. Und nicht zuletzt geht es auch um die Digitalisierung der Wirtschaftsförderungen, um die eigene Arbeit selbst zu professionalisieren.

Im Grunde geht es um die Besetzung von drei zentralen Handlungsfeldern zwischen Digitalisierung, Kooperation und neuen Dienstleistungen (vgl. Abb. 9):

- Von analog zu digital,
- von traditionell zu innovativ und
- von isoliert zu vernetzt.

Doch wie kann diesbezüglich eine Wirtschaftsförderungsstrategie konkret ausgerichtet, was kann tatsächlich konkret getan werden? In einer bislang nicht veröffentlichten Projektstudie „Vermessung der Wirtschaftsförderung“, an der bundesweit insgesamt 34 Wirtschaftsförderungen über mehr als ein Jahr an der Hochschule Harz teilnahmen, wurden neben den inhaltlichen Schwerpunkten „Nachhaltigkeit bei Gewerbeflächen“ und „Verfügbarkeit von Arbeits- und Fachkräften“ besonders folgende zentrale Handlungsfelder adressiert:

- Die Entwicklung ganzheitlicher Ansätze in der Wirtschaftsförderung,
- die professionelle Steuerung und die Entwicklung eines neuen Managements für die Wirtschaftsförderung, z. B. der Aufbau eines flexiblen Steuerungssystems (agiles Management),
- die Verbesserung des Verständnisses zwischen Unternehmen, Politik und Verwaltung, z. B. mit dem Aufbau regionaler Leitprojekte mit der Wirtschaft,
- der Netzwerkaufbau und die Integration eines aktivierenden Netzwerk-Managements, z. B. der Aufbau eines aktivierenden Netzwerkes der Wirtschaftsförderung unter Nutzung digitaler, persönlicher und institutioneller Plattformen sowie der bereits genannten

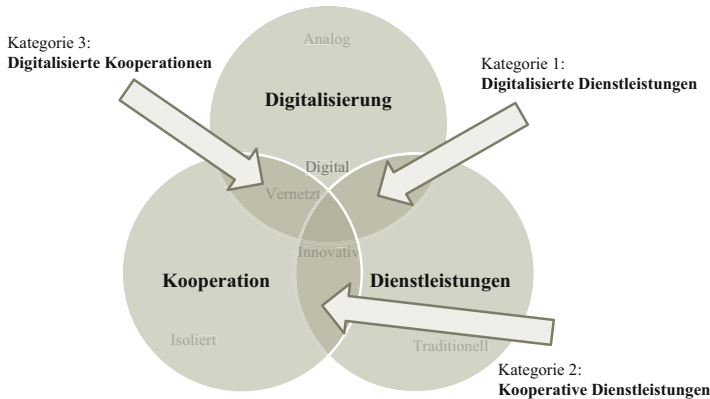


Abb. 9 Innovationsansätze in der Wirtschaftsförderung. (Quelle: Eigene Darstellung 2018)

- Professionalisierung der unternehmensbezogenen Dienstleistungen und verstärkte Serviceorientierung, z. B. durch Professionalisierung und Digitalisierung unternehmensbezogener Dienstleistungen oder zentrale Kundenorientierung und frühzeitige Einbindung der Wirtschaft in die Prozessgestaltung sowie Verbesserung der Erreichbarkeit und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

5 Fazit – Wirtschaftsförderung im Umbruch

Die bisherigen Überlegungen und Ergebnisse der genannten Studien haben gezeigt, dass die Wirtschaftsförderung vor neuen, teils bedeutenden Herausforderungen steht. Denn in der Wirtschaft vollziehen sich im Zuge der Internationalisierung und Digitalisierung erhebliche Wandlungsprozesse, die bisherige Geschäftsmodelle und Unternehmensfunktionalitäten genauso in Frage stellen, wie die traditionelle Form der Arbeit und (sozialversicherungspflichtigen) Beschäftigung.

Wie sich die Unternehmen und auch die Rolle der Arbeit tatsächlich nachhaltig verändern werden, kann heute niemand bestimmt sagen. Dementsprechend wächst auch die Unsicherheit der Wirtschaftsförderungen, denen es immer schwerer fällt, mittelfristige Konzepte und Ausrichtungen für ihre eigene Arbeit festzuschreiben. Dass sich in Zukunft viele Dinge auch für ihre Arbeit ändern werden und wohl auch ändern müssen, das wird immer mehr Akteuren klar.

Im Gegensatz dazu fühlen sich die Wirtschaftsförderer immer weniger adäquat und gut aufgestellt. Die Verwaltungen, in denen die Wirtschaftsförderungen zumeist organisatorisch beheimatet sind, haben längst den technologischen Anschluss an andere Staaten verpasst, wo bereits viele Dienstleistungen den Unternehmen oder Existenzgründern digital angeboten werden können. Ob sich dies tatsächlich als ein erheblich negativer Standortfaktor herausstellen wird, bleibt abzuwarten. Was aber erheblich in's Gewicht fallen dürfte, sind die infrastrukturellen Probleme in Deutschland: Sowohl die aktuelle Breitbandversorgung als auch die Diskussion um das neue

5G-Netz zeigen, dass von den wirtschaftlichen Vorteilen allenfalls die Zentren in Deutschland profitieren werden. Um Gleichwertigkeit der ländlichen Räume herstellen zu können, sind das alles andere als gute Voraussetzungen.

In jedem Fall wird die Arbeit der Wirtschaftsförderer auch in Zukunft nicht weniger, sondern deutlich mehr durch die technologische Ebene geprägt werden. Und angesichts der beschriebenen Veränderungspotenziale wird es auch weiterhin hohen Forschungs- und praktischen Veränderungsbedarf geben.

Literatur

- Bundesministerium des Innern. (Hrsg.). (2016). *Projektbericht. E-Government-Modellkommunen*. Berlin.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (Hrsg.). (2015). *Industrie 4.0 und Digitale Wirtschaft. Impulse für Wachstum, Beschäftigung und Innovation*. Berlin.
- Dahm, M. (2017). „Digital Disruption“ und ihr Einfluss auf die Geschäftsmodelle der Unternehmen. *Akademie*, 4, 107–110.
- Deutscher Industrie- und Handelskammertag. (Hrsg.). (2017). *Wachsende Herausforderungen treffen auf größeren Optimismus. Das IHK-Unternehmensbarometer zur Digitalisierung 2017*. Berlin.
- Elkington, R., van der Steege, M., Glick-Smith, J., & Breen, J. M. (2017). *VUCA. Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*. Chicago: Emerald Publishing.
- Initiative d21. (Hrsg.). (2017). *eGovernment-Monitor 2017*. München.
- Reinermann, H. und Jörn von Lucke. (2002). Electronic Government in Deutschland. Ziele, Stand, Barrieren, Beispiele, Umsetzung. Speyerer Forschungsberichte, (Bd. 1. Aufl., 226). Speyer: Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung.
- Scheinpflug, R. (2017). Komplexität – Herausforderungen für Unternehmen und Management. In R. Scheinpflug & K. Stolzenberg (Hrsg.), *Neue Komplexität in Personalarbeit und Führung. Herausforderungen und Lösungsansätze*. Wiesbaden: Springer.
- Streim, Andreas, und Franziska Raspe. (2017). Unternehmen wünschen sich Digital-Offensive der Politik. <https://www.bitkom.org/Presse/Presseinformation/Unternehmen-wuenschen-sich-Digital-Offensive-der-Politik.html>. Zugegriffen am 23.12.2018.



Google & Co.: Treiber des Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft

Hajo Weber und Martina Wegge

Inhalt

1	Transformation Deutschlands – weiterhin führende Industrie- und Exportnation?	42
2	Disruption in der Wirtschaft	42
3	Digitalisierung, Datafizierung und Algorithmisierung	44
4	Restriktionen der Transformation	52
5	Wirtschaftsförderung – Ein soziologischer Approach	55
	Literatur	57

Zusammenfassung

Die Digitalisierung, Algorithmisierung und Datafizierung hat in Verbindung mit Kommunikation in Echtzeit und dem Internet Auswirkungen auf nahezu alle Branchen, Gewerbe, Berufe und Tätigkeiten. Zum Teil gehen drastische, disruptive Veränderungen von der Hochgeschwindigkeitskommunikation von Daten, von Algorithmen, selbstlernenden und sich verändernden neuronalen Netzen und von den Potenzialen aus, die sich aus weiter gesteigerten Hochleistungscomputern ergeben. Diese Techniken erlauben es, in immer stärkerem Maße in immer umfangreicheren und verschiedenartigen Feldern autonome Systeme und Maschinen einzusetzen.

Regionale Wirtschaftsförderung muss diese aktuellen Trends in ihre Strategien einbeziehen und die Digitalisierungsmöglichkeiten für den eigenen Bereich nutzen. Vor diesem Hintergrund kann versucht werden, die erforderlichen Förder- und

H. Weber (✉)

IMO-Institut zur Modernisierung von Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen, Mainz, Deutschland

E-Mail: weber@imo-institut.de

M. Wegge

IMO-Institut zur Modernisierung von Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen, Hilden, Deutschland

E-Mail: wegge@imo-institut.de

Unterstützungsmaßnahmen zu generieren, die wiederum die eigenen regionalen Grenzen zum Teil weit überschreiten werden müssen.

1 Transformation Deutschlands – weiterhin führende Industrie- und Exportnation?

Deutschland als führende Industrie- und Exportnation, der es zurzeit kaum besser gehen könnte, wird nicht nur mit Autos, Maschinen und weiteren Industrieprodukten vor zunehmend größere Herausforderungen gestellt. Trotz der derzeitigen guten Lage sind die zukunftsbezogenen Befürchtungen nicht unbegründet. Es gibt kaum eine Untersuchung, die nicht mit dem Ergebnis eines verbreiteten Zukunftspessimismus in den unterschiedlichsten Branchen bis hin zu den freien Berufen endet (Balser und Mueller 2018). Die Veränderungen, vor der heute Wirtschaft und Gesellschaft stehen, seien noch größer als die durch die industrielle Revolution erzeugten Veränderungen. Und sie kommen viel schneller: ein bis zwei Jahrzehnte sollen ausreichen, die Gesellschaft weitgehend zu transformieren. Doch welches sind die zentralen Entwicklungen?

Der in diesem Beitrag im Mittelpunkt stehende Trend, der die Wirtschaft und die Gesellschaft wesentlich verändern wird, ist die Digitalisierung, Datafizierung, Algorithmisierung und Autonomisierung in allen Wirtschaftsbranchen.

2 Disruption in der Wirtschaft

Die gegenwärtig schon ablaufenden Veränderungen, die ihren Ausgangspunkt mit der Entwicklung des Internets und einer veränderten Informations- und Kommunikationsstruktur nahmen, werden für unterschiedliche Branchen der Wirtschaft dargestellt. In einem ersten Schritt beispielhaft für die Automobilindustrie, die bislang immer einer der Motoren der deutschen Wirtschaft war.

2.1 Disruptionen der Automobilindustrie: vom Autohersteller zum Mobilitätsanbieter

Die Chancen von VW, im Wettbewerb mit Google und anderen zu bestehen, beziffert Herbert Diess, Vorstandsvorsitzender des VW-Konzerns, mit 50:50 (Manager Magazin 2017). Der weltgrößte Automobilbauer sieht sich vor so großen Herausforderungen, dass er nicht ausschließt, an ihnen unter Umständen auch scheitern zu können. Vor wenigen Jahren hätten dies nur die Wenigsten für möglich gehalten. Das für diese Situation charakterisierende Schlagwort heißt „Disruption“. Der Begriff meint einen grundsätzlichen Wandel, der mit den bisherigen Geschäftsmodellen in der Wirtschaft nicht zu bewältigen ist. Für VW und für alle anderen Industrieprodukte herstellenden

Unternehmen heißt das: Das wettbewerbsrelevante Know-how ist zukünftig das über die Verwertung von Daten, die Anwendung von Algorithmen, die im letzten Ausbaustadium selbst lernen und selbst steuern oder entscheiden. Dieses Know-how liegt in den Industrieunternehmen deutscher Prägung heute noch nicht in ausreichendem Maße für alle relevanten Bereiche vor. Ob es schnell und umfassend genug aufgebaut werden kann, eine damit einhergehende Transformation gelingt, oder die jetzigen Unternehmen eine andere Rolle in der Wertschöpfungskette einnehmen werden – im Extremfall zu verlängerten Werkbänken anderer werden –, ist als offen zu betrachten. Der Transformationsbedarf ist in der gesamten Wertschöpfungskette zu erkennen und wird letztendlich das gesamte Konzept der Mobilität verändern.

2.2 Herstellende Industrie: von der Fabrik zum Wertschöpfungssystem

Für die Produktion heißt das Schlagwort Industrie 4.0. In bewusster Analogie zur Kennzeichnung von Updates in der Software handelt es sich um eine neue Version der industriellen Produktion in Deutschland (Bundesministerium für Bildung und Forschung 2013). Es geht hier allerdings um ein Update, das es in sich hat. Es sei die „4. Revolution“ in der Industrie: nach Dampf, Elektrizität, Massenproduktion und Computern nun das Internet der Dinge mit einer vollständig vernetzten Produktion über die gesamte Wertschöpfungskette hinweg. In einem mehrere Jahrzehnte umfassenden Zeitraum, so die WGP (Wissenschaftliche Gesellschaft für Produktionstechnik) 2018 (WPG, FAZ 10.09.2018), sollen die unterschiedlichen Phasen der Entwicklung von Maschinen und Fabriksystemen laufen, um schließlich 2050 mit der „Phase 5“ bei weitgehend autonom operierenden technischen Systemen und Wertschöpfungsnetzwerken angekommen zu sein, in denen allerdings für Beschäftigte, wie wir sie heute in den Fabriksystemen finden, voraussichtlich so gut wie kein Platz mehr sein wird. Diese Szenarien sind es, die mittelständische Industrieunternehmen verunsichern. Ob diese Entwicklungen so eintreten werden, wird abzuwarten sein. Aktuelle Studien des ZEW (Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung) und des ISI (Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung) (Pennekamp 2018) belegen, dass bisher im Maschinenbau weder die erhoffte und prognostizierte Produktivität entschieden gesteigert wurde, noch verstärkte Umsätze zu verzeichnen sind. Letzteres ist ein zentraler Punkt der Kritiker dieses, auf die industrielle Produktion fokussierten Programms.

2.3 Transport und Logistik: Datengesteuert und fahrerlos

Aber es sind nicht nur die Fabriken, die weitgehend autonomisiert werden, sondern es sind vielfältige Bereiche, in denen gegenwärtig an autonomen Systemen – also Maschinen – gearbeitet wird, die mit selbstlernenden und sich verbessernden Softwareprogrammen ausgestattet sind. Das gegenwärtig bekannteste Beispiel ist die

Entwicklung zu fahrerlosen, d. h. selbstfahrenden Fahrzeugen. Die Google Tochter Waymo hat angekündigt, Ende des Jahres einen öffentlichen Transportdienst mit Robotertaxis in Phoenix, Arizona, zu starten, weitere zehntausende von Taxis auszurüsten und in bis zu 14 Städten in den USA einzusetzen (FAZ 11.11.2018). Der Waymo Wettbewerber Uber arbeitet ebenso an solchen Programmen wie chinesische Fahrdienste. Nahezu sämtliche Firmen in der Automobilindustrie liefern sich einen Wettbewerb um den frühesten Zeitpunkt des Einsatzes von fahrerlosen, elektrisch betriebenen Fahrzeugen, zumindest auf dem Level 4 oder gar auf dem Level 5. Unter Level 4 versteht man, dass das Fahrzeug überwiegend voll automatisiert fährt, der Fahrer allerdings fahrtüchtig sein muss, um eingreifen zu können. Im Level 5 wird der Fahrer zum Passagier und das Auto fährt autonom und übernimmt alle Fahrfunktionen.

Genau dieser Wettbewerb ist es, von dem VW Chef Diess meinte, er sei sich nicht sicher, ob VW ihn bestehen würde (Manager Magazin 2017). Die Entwicklung zu autonomen Fahrzeugen bleibt jedoch nicht nur beim Auto stehen, sondern erfasst nahezu sämtliche anderen Fahrzeugkategorien und -arten. Der selbstfahrende Transporter für den innerstädtischen Verkehr gehört ebenso dazu wie selbstfahrende Straßenbahnen, Züge, Busse und LKWs. Was das für die Jobs der Fahrer bedeuten wird, bleibt abzuwarten. Die Automatisierung dieser Fahrzeuge betrifft jedoch nicht nur die Fahrer, sondern auch die Unternehmen und die Branchen, in denen sie unterwegs sind. Sie alle stehen auf der Liste der Disruptionen.

3 Digitalisierung, Datafizierung und Algorithmisierung

Die bestehende Branchenstruktur – nach Medien und Handel jetzt auch die Struktur der Industrie – gerät aufgrund von technischen Entwicklungen, aber auch aufgrund der dadurch entstehenden neuen Geschäftsmodelle, verstärkt unter Veränderungsdruck. Von Politik und Öffentlichkeit wird in den letzten Jahren für diesen Veränderungsdruck vorrangig die „Digitalisierung“ ausgemacht. Digitalisierung im engeren Sinne entwickelte sich mit dem amerikanischen Mondlandeprogramm vor 50 Jahren – ist also keine Neuheit.

Digitalisierung meint zunächst die Überführung eines physischen, stofflichen Vorgangs in einen elektronischen Vorgang: das Schreiben eines Briefes auf Briefpapier wird ersetzt durch E-Mails oder Chats (Brynjolfsson und MacAfee 2014). Diese Entstofflichung erlaubt extrem schnelle Kommunikation, ebenso die Bearbeitung der Kommunikation durch Software. Ohne digitalisierte Kommunikation gäbe es keinen E-Commerce. Die Schnelligkeit der Kommunikation wiederum hat einen Effekt der Enträumlichung. Auf Plattformen im Internet stellt sich die Möglichkeit direkter Interaktivität ein, mit der Folge, dass das konkurrierende Produkt oder der Wettbewerber nur noch einen „Mouseklick“ entfernt ist. Dies ändert lokalbasierte Wettbewerbsverhältnisse.

Das Internet bringt das Phänomen der Ubiquität mit sich: Leistungen sind sofort überall erhältlich. Dies gilt insbesondere für gegenwärtig vollständig digitalisierte Produkte, etwa Musik, Videos, Bücher und weitere. Leistungssteigerungen von 3-D

Druckern lassen für die Zukunft auch eine weitgehend digitalisierte und lokalisierte Produktion von physischen Produkten erwarten – mit entsprechenden Effekten auf die gegenwärtige Produkt- und Produktionsstruktur.

Die Digitalisierung von Kommunikation ist Voraussetzung für die Automatisierung von Verfahren, wie mit Informationen aus den Daten der Kommunikation umzugehen ist. Dies ist Aufgabe von Algorithmen, also Softwareprogrammen, die entscheiden, wie mit einem Vorgang weiter zu verfahren ist. Entsprechend der Universalität ihres Einsatzgebietes finden sich Algorithmen in den unterschiedlichsten Branchen, Produkten, Produktions-, Kommunikations- und Entscheidungsverfahren. Algorithmen steuern Maschinensysteme ebenso wie fahrerlose Autos oder Verfahren der Abwicklung von Bestellungen und Bezahlungen. Abb. 1 gibt einen Überblick über die Entwicklung in den unterschiedlichen Branchen.

Algorithmen erlauben es, Wissensbestände zu automatisieren, die für die Entscheidungen Voraussetzung sind, wie weiter zu verfahren ist. Wissensbestände über Verfahren und Produkte in der Fertigung zählen hier ebenso dazu, wie Wissensbestände in der Administration über die Entscheidung von Kreditanträgen. Algorithmen übertragen das Wissen sowie Entscheidungs- und Kommunikationskompetenzen auf Maschinen (Spehr 2017). Unter dem Begriff „Künstliche Intelligenz“ wird die Weiterentwicklung von Algorithmen durch maschinelles Lernen und neuronale Netze zu einer selbstlernenden und sich selbst verbessernden Software gefasst (Domingos 2015). Der wohl noch etwas länger dauernde Traum der Entwickler ist die Schaffung von Superalgorithmen, die die Intelligenz von Menschen übertreffen – zurzeit sind sie nur in der Bearbeitung großer Datenmengen überlegen, vorausgesetzt, die Datenqualität stimmt.

Während in der herstellenden Industrie die Automatisierung physischer Operationen durch maschinelle Systemen erfolgt – das klassische Beispiel ist die Automatisierung durch Roboter im Rohbau der Automobilindustrie – zielt der Einsatz von Algorithmen in der Herstellung physischer Produkte zunächst auf die Automatisierung der Kommunikation, der Wissensbestände und der Entscheidungsparameter in den technischen Systemen der Fertigung. Zukünftig wird angestrebt, dass auch die vor- und nachgelagerten Prozesse außerhalb der Fertigung, ja auch des gesamten Unternehmens, so gesteuert werden.

Die Automatisierung in Unternehmen physischer Produktion zielt aber durch den Einsatz von Algorithmen verstärkt auf die umfassende, auf Personal verzichtende, Automatisierung von Geschäftsprozessen: „from order to cash“, alles Algorithmen gesteuert und überwacht. So lauten etwa die Ziele der Firma Trumpf mit ihrer neuen hochautomatisierten Modellfabrik in Chicago (Trumpf 2018).

Das Prinzip der nahezu vollständigen Automatisierung von Geschäftsprozessen findet sich allerdings schon seit geraumer Zeit – realisiert durch Amazon. Nicht automatisierte Geschäftsprozesse zwischen Kunden und Unternehmen finden so gut wie nicht mehr statt. Befragungen in unterschiedlichen Branchen, auch der Industrie, zeigen, wenn Manager nach den Zielen der Digitalisierung gefragt werden, dass sie diese Form der weitgehend personallosen „Amazonification“ anstreben.

Ein Beispiel dafür ist etwa der Bestellvorgang in der Automobilindustrie. Der VW-Konzern hat im Oktober 2018 mitgeteilt, dass er die gegenwärtigen Händler-

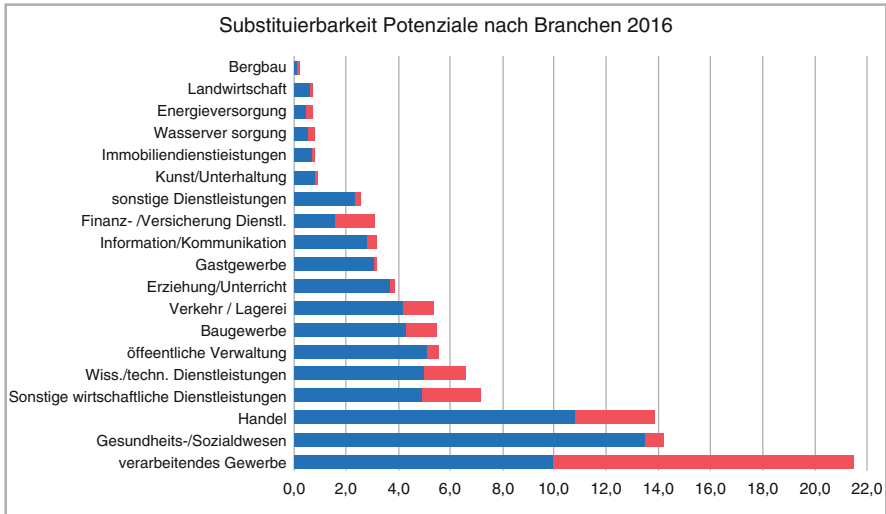


Abb. 1 Substituierbarkeitspotenziale nach Branchen 2016. (Quelle: Dengler et al. 2018), eigene Darstellung

funktionen weitgehend digitalisieren wird und Bestellungen von Fahrzeugen in Zukunft nur noch digital möglich sein werden (FAZ 17.10.2018). BMW arbeitet ebenfalls an einer Digitalisierung seines Vertriebs; die Händler bangen um ihre Zukunft. Beide Hersteller wollen den direkten Kontakt mit den Kunden – und deren Daten – für zukünftigen E-Commerce.

3.1 Daten und Datafizierung: gläserne Menschen und Systeme

Die Automatisierung betrifft jedoch nicht nur Prozesse, sondern auch Systeme und die Überprüfung von Systemzuständen. Der Kunde oder der User zählen in diesem Fall ebenfalls zu den Systemen – wenn man so will, handelt es sich auch um „psychische Systeme“. Vorgänge, etwa Bestellungen, aber auch Kommunikation und Suchverhalten in digitalen Systemen werden mit Daten belegt, analysiert, ausgewertet und genutzt.

Die Daten von Nutzern werden zu personenbezogenen Profilen zusammengezogen und für Kunden und Auftraggeber nutzbar gemacht – etwa für personenbezogene Werbung von Produkten und Dienstleistungen, personalisierte Preise oder aber auch für die personenbezogene Beeinflussung von Wahlen, wie dies offenbar im amerikanischen Wahlkampf um die Präsidentschaft der Fall war.

Die Datafizierung von Prozessen und Objekten erlaubt die Verbesserung von Systemen und Systemabläufen. Die Lernfähigkeit von Systemen ist von der Zuführung großer Mengen von Daten abhängig, aus denen das System lernen und sich selbst verbessern kann. Für den Einsatz von fahrerlosen Fahrzeugen gelten große

Mengen an Daten und die Fähigkeit, sie zu verarbeiten und daraus zu lernen, als eine der Voraussetzungen. Große Mengen an Daten dienen jedoch nicht nur der Lernfähigkeit von Software, sondern auch der Verbesserung von Systemen und Systemabläufen. Ein inzwischen schon fast klassisches Beispiel ist die Kontrolle von Daten zum Zweck rechtzeitiger Wartung von Systemen. Daten dienen auch dazu, die Effizienz von Systemprozessen zu verdeutlichen. Der LKW Transport in Deutschland ist zum Beispiel dadurch gekennzeichnet, dass ca. 36 % der LKWs auf der Rückfahrt leer verkehren. Datenbasierte Systeme versprechen eine Steigerung der Effizienz des Transportes.

3.2 Beschäftigung – expansiv oder kontraktiv?

Diese Entwicklungen haben entsprechende Auswirkungen auf die Beschäftigten in den Unternehmen und in den Organisationen unterschiedlicher gesellschaftlicher Bereiche. Optimistische Schätzungen wie die des WEF (World Economic Forum, Oliver Cann 2018), denen zufolge weltweit über 70 Millionen Jobs verschwinden, prognostizieren, dass parallel dazu 132 Millionen neue entstehen sollen. Ein Wandel, der im Plus endet, der aber gleichwohl umfassende Veränderungen am Arbeitsmarkt und im Qualifikationssystem erwarten lässt. Die Forscher Frey und Osborne (2013), die als erste über 700 Berufe in den USA hinsichtlich des Risikos der Automatisierung für den Zeitraum bis 2030 analysiert haben, kommen zu dem Ergebnis, dass ca. 50 % der Beschäftigten ein hohes Risiko haben, dass ihre Tätigkeit automatisiert wird. Die Übertragbarkeit und die Methoden der Erhebung wurden allerdings von vielen Wissenschaftlern kritisiert.

Eine auf die deutschen Verhältnisse angepasste Studie der ING DiBa (2015), kommt für Deutschland gleichwohl zu ähnlichen Ergebnissen, wie Abb. 2 zeigt.

Die mittelfristige Analyse des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung, die bis 2021 die Beschäftigungs- und Lohneffekte auf Basis von Betriebs- und Branchenanalysen erhoben hat, kommt zu dem Ergebnis, dass es schwache positive Gesamtbeschäftigungseffekte bei gleichzeitig starken Struktureffekten auf Berufs- und Branchenebene geben wird (Arntz et al. 2018). Zu ähnlichen Ergebnissen kommt die für den Zeitraum bis 2030 ausgelegte Simulationsrechnung des BIBB IAB (Wolter et al. 2016).

Sowohl die optimistischen als auch die pessimistischen Projektionen lassen deutlich werden, dass es zu erheblichen Veränderungen und Wandlungsprozessen in Wirtschaft, Beschäftigung, Qualifikation und Gesellschaft kommen wird.

Umfragen unter mittelständischen Firmen in der Wirtschaft, aber auch in den freien Berufen, lassen eine verbreitete Unsicherheit erkennen. Selbst jeder zweite Rechtsanwalt rechnet damit, Opfer der Wandlungsprozesse zu werden. Bemerkenswert: dieser Skeptizismus macht sich in einer gesellschaftlichen Situation breit, die durch eine sehr gute Verfassung der Wirtschaft, durch höchste Erwerbsquoten und niedrige Arbeitslosigkeit gekennzeichnet ist. Was ist es, das Menschen um ihre ökonomische Zukunft bangen lässt?

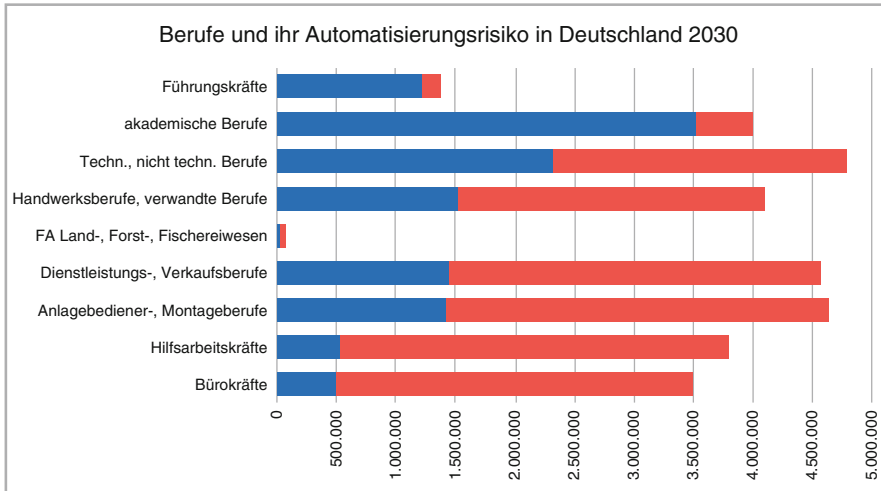


Abb. 2 Berufe und ihr Automatisierungsrisiko in Deutschland 2030. (Quelle: Brezeski und Fechner 2015), eigene Darstellung

3.3 Plattformen: Basis der Disruption von Branchen

Eine der Branchen, die bereits über zehn Jahre mit disruptiven Kräften zu kämpfen hat, ist der Handel, insbesondere der stationäre Einzelhandel. Amazon – zunächst als internetbasierter Buchhändler gestartet – ist inzwischen zu einem der weltgrößten E-Commerce Unternehmen aufgestiegen. Gegenüber dem stationären Einzelhandel weist der E-Commerce Umsatz die bei weitem höchsten Steigerungsraten auf. An diesem Geschäft kann sich grundsätzlich jeder Händler beteiligen, der online geht. Mit dem E-Market bietet Amazon ihnen die Möglichkeit, ihre Produkte weltweit zu vermarkten. Die große Anzahl an kleineren und mittleren Einzelhandelsunternehmen, die ihr Geschäft aufgegeben haben, haben bereits Befürchtungen genährt, dass die Attraktivität von Innenstädten ruiniert werden könnte.

Auf der Basis von Amazon Prime wurde das Mediengeschäft mit Serien und Filmen ausgebaut. Das Unternehmen wurde zu einem ernsthaften Konkurrenten anderer Streamingdienste und der privaten wie öffentlichen TV Sendeanstalten. Die umfassende Ausstattung mit Rechenzentren erlaubt es Amazon zusätzlich, mit Amazon Web Services in das profitable Cloud Geschäft einzusteigen; Amazon ist auf diesem Markt zurzeit der größte Anbieter.

Mit Hilfe der Organisation von Plattformen, die der Vermittlung von Nachfragern und Anbietern dienen, wurden auch andere Branchen „disrupted“. Beispiele finden sich im Personentransportgewerbe und im Hotel- und Ferienwohnungsgewerbe: Uber ist mit ungefähr drei Millionen Kontraktfahrern und über 15 Millionen Fahrten täglich zum weltweit größten Taxiunternehmen aufgestiegen – ohne ein Fahrzeug zu besitzen und eigenes Personal einzustellen. Airbnb wurde mit täglich zwei Millionen Vermittlungen weltweit zum größten Vermittler von Übernachtungsmöglichkeiten –

ohne ein einziges Hotel zu besitzen und dafür Personal zu beschäftigen. Das deutsche Personentransportunternehmen Flixbus wurde mit 300.000 Verbindungen täglich zu Europas größtem Vermittler von Busfahrten – ohne einen einzigen Bus zu besitzen und ohne einen einzigen Fahrer zu beschäftigen. Die Fahrten führen Subunternehmer mit ihren eigenen Bussen und eigenem Personal durch.

Begonnen hatten die plattform- und onlinebasierten Disruptionen von Branchen im Bereich der Medien unter anderem mit Google, als der in der westlichen Welt dominanten Suchmaschine. Lexika und Wörterbuchverlage wurden aus dem Geschäft gedrängt ebenso wie Hersteller von Atlanten und Straßenkarten. Google News, die „Schnipsel“ – Nachrichten der etablierten Tageszeitungen honorarlos nutzten, setzten der Tagespresse stark zu. Bei Videos waren es YouTube und die sich in den letzten zehn Jahren entwickelnden Social Media, die der Film- und Videoindustrie zusetzten und zur Konkurrenz für traditionelle Medien wurden. Apple, zunächst mit seinem iPod, später mit den iPhones, pflügte den Musikmarkt vollständig um – eine Entwicklung, die durch Streamingdienste wie Spotify und Apple Music verstärkt fortgesetzt wurde.

3.4 Daten: der Treibstoff des Datenkapitalismus

Ihre fulminante disruptive Wirkung konnten die Datenkonzerne Google und Facebook dadurch erzielen, dass sie innerhalb kurzer Zeit in der Lage waren, jeweils ungefähr zwei Milliarden User weltweit zu gewinnen, die ihre – auf den ersten Blick – kostenlosen Services zu schätzen wussten und sie nutzten. „Bezahlt“ wurde von den Usern, zunächst wenig beachtet, mit ihren Daten, die die Internetkonzerne sammelten, speicherten, analysierten und anschließend für den Verkauf von personalisierter Werbung nutzten.

Seit dem bahnbrechenden Erfolg dieses Geschäftsmodells gelten Daten als der Rohstoff einer sich entwickelnden Datenökonomie bzw. eines Datenkapitalismus. Bildete Öl die Quelle für den auf dem Verbrennungsmotor basierten Industriekapitalismus, gelten Daten als das neue „Öl“ des Datenkapitalismus. Doch das Raffinieren, das Veredeln von Daten gelingt primär nur den großen Daten- und Internetkonzernen, aber auch Spezialanbietern in speziellen „Dataspaces“ – wie etwa Airbnb und Uber.

Die weltumspannende digitale Kommunikation und ein Netz von konzerneigenen Hochleistungsrechenzentren erlauben es auf Basis der Services, die Daten weltweit aus allen Regionen abzusaugen und sie in ihre Datensilos zu überführen, zu speichern und zu verwerten. Die Logik dieser Organisation von Daten und die außerordentliche Dynamik der Entwicklung von Datenvolumina liegt in den Funktionsanforderungen der Realisation von Netzwerkeffekten begründet: Je mehr Nutzer das System umfasst, desto mehr können die einzelnen Nutzer an Leistungen aus dem Netz ziehen, was wiederum die Anzahl der Nutzer steigen lässt, ebenso die Einnahmen, die aus den ebenfalls steigenden Werbeaktivitäten der Kunden resultieren. Ergebnis: innerhalb eines Zeitraumes von zehn Jahren wurden die vier bis fünf größten Internet- und Datenkonzerne zu den Unternehmen mit den weltweit höchst-

ten Börsenwerten. Im Jahr 2018 stand Amazon neben Apple – die im August 2018 einen Börsenwert von 1 Billion \$ aufwiesen – weltweit an der Spitze der börsennotierten Unternehmen (Börsenwert 2018).

3.5 Von der Produktionslogik zur Netzwerklogik

Die größten deutschen Industriekonzerne spielen im Wettlauf um die Börsenwerte keine Rolle. Dies gilt allerdings auch für ihre Positionierung am internetbasierten Markt. Die Logik des Aufbaus großer komplexer (Automobil-) Fabriken lag in der Realisation von Kostenvorteilen durch „Economies of Scale“, die Logik der Plattformen in der Realisation von Netzwerkeffekten. Mark Zuckerberg formuliert deren Imperativ: „Move fast and break things“ (Taplin 2017). Die Milliarde Nutzer muss möglichst schnell gewonnen werden, das macht die Plattform besonders attraktiv für Nutzer, hält Wettbewerber klein und erhöht die Erträge. Da darf auf Dinge wie Regeln in der Gesellschaft – etwa Grund- und Urheberrechte – und auf Rechte der Nutzer nicht viel Rücksicht genommen werden, denn die verkomplizieren oder verhindern gar das Aufsaugen der Daten und verteuern ihre Bearbeitung.

Google und Facebook haben jeweils etwa zwei Milliarden Nutzer weltweit, die mit ihnen verbundenen Dienste zum Teil eine Milliarde und mehr. Mit zusammen mehr als vier Milliarden Nutzern decken die beiden Datenkonzerne mehr als 50 % der internetfähigen Weltbevölkerung ab. Eine weitere Steigerung von Nutzerzahlen ist nur durch eine zunehmende Diversifikation an Diensten möglich. Zu diesen gehören etwa alle Themen, die mit dem Begriff „smart“ verknüpft werden. Alles, was vernetzt oder vernetzbar ist, gilt als smart: Smart Car, Smart Home, Smart Factory, Smart Farming, Smart City, Smart Nation. Diese Liste der gegenwärtigen und zukünftigen Potenziale an Vernetzung und neuen Datenquellen, neuen Services und weiteren Erträgen ist nur eine Momentaufnahme, die in Zukunft durch die Datenkonzerne sicherlich erweitert wird.

Im Gegensatz zu Industrien, die physische Produkte herstellen – „Materialökonomien“ – die in ihrer Entwicklung zunächst in der Regel eine regionale Homebase hatten, sich dann internationalisierten und zum Schluss globalisierten, also ihre Produkte nicht mehr ausschließlich exportierten, sondern auf den unterschiedlichen Kontinenten der Welt für die jeweiligen Märkte produzierten, ist die „Datenökonomie“ aufgrund der aus der Realisation von Netzwerkeffekten resultierenden Wachstumszwänge einerseits, aufgrund der technischen Möglichkeiten extrem schneller Kommunikation, zum Teil in Echtzeit, und der Bearbeitung von Daten in wenigen, verteilten Datenfarmen andererseits, wohl die erste Industrie, die von vornherein als Weltindustrie entwickelt und realisiert wurde.

Die fortschreitende Digitalisierung kann im Rahmen einer De-Globalisierungsstrategie der Unternehmen auch als Chance für ein „Reshoring“ von Produktion eingestuft werden (Ford 2015). Die in letzter Konsequenz vollkommen automatisierte Produktion ermöglicht es, Produktion in Industrieländer zurück zu holen, die bisher vor allem unter dem Gesichtspunkt der Arbeitskosten nicht mehr interessant für Unterneh-

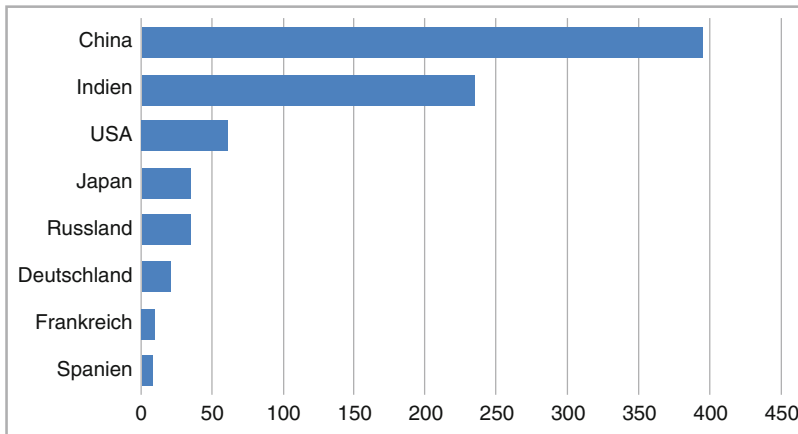


Abb. 3 Arbeitsplätze mit hohem Automatisierungspotenzial (in Millionen). (Quelle: Kurzlechner 2017), eigene Darstellung

men war. Potenziale für „Reshoring“ und den damit einhergehenden Verlust an Arbeitsplätzen zeigt Abb. 3.

Ein Beispiel für Rückverlagerungen ist Adidas mit seiner neuen, hochautomatisierten „Speed Factory“ für die Schuhproduktion (Manager Magazin 21.08.2017). „Reshoring“ ist eine neue Option, vorausgesetzt, die anderen Rahmenbedingungen, wie Infrastruktur, Energiekosten etc., sind wettbewerbsfähig. Damit kann es zu einer neuen, globalen Verteilung von Industrieproduktion kommen, die jedoch in der Produktion keine Beschäftigten mit den klassischen Profilen mehr benötigt, sondern eine viel geringere Anzahl Beschäftigter mit anderen Qualifikationen (FAZ 30.10.2018).

3.6 China – Markt und Wettbewerber um die Rolle der führenden Nation der Zukunft

Das „Weltnetz“ weist jedoch Grenzen auf: im Gegensatz zu nahezu allen anderen Ländern der Welt hat China sein eigenes, politisch kontrolliertes Kommunikationsnetz aufgebaut und kontrolliert die Kommunikation im Netz und die ökonomischen Aktivitäten ausländischer Firmen außerhalb und innerhalb Chinas scharf. Ähnlich wie in Zeiten des kalten Krieges zerfällt das globale Internet mehr und mehr in ein westlich und in ein chinesisch kontrolliertes. China ist daher eines der wenigen Länder, das die Souveränität über die Daten und über die Operationen in seinem Netz nicht den amerikanischen Datenkonzernen überlassen hat (Scheuer 2018).

Die 1,3 Milliarden Menschen umfassende chinesische Volksrepublik hat auch aufgrund seiner hohen Bevölkerungsanzahl das notwendige Potenzial für ein eigenständiges Datensystem. In diesem Datensystem haben sich in gewisser Ähnlichkeit zu der nordamerikanischen Datenindustrie entsprechende Großkonzerne mit einer

ähnlichen, zum Teil aber auch umfangreicheren Ausrichtung gebildet. Hierzu zählen: Alibaba als Amazon Äquivalent, Baidu (Google), Tencent (Facebook) und Huawei als Smartphone-, Netzwerk- und Chiphersteller.

Ähnlich wie es in der traditionellen Industrie Mitte des 20. Jahrhunderts einen weltweiten Wettbewerb um die größte und effizienteste Automobilfabrik gab, gibt es heute einen Wettbewerb um die leistungsfähigsten Computer, Rechenzentren und Algorithmen. Alle großen Internetkonzerne weltweit sind in diesem Wettlauf engagiert und investieren Milliarden für die Entwicklung des nächsten Superalgorithmus und für die nächste Computergeneration, da in einer Datenökonomie die Leistungsfähigkeit der Computersysteme den entscheidenden Wettbewerbsvorteil schafft (Hua et al. 2018). Dieser Zwang konstituiert die Triebkräfte zur Entwicklung der nächsten Generation von Supercomputern mit Blick auf Schnelligkeit in der Verarbeitung von Daten.

In diesem Wettbewerb geht es auch um politische und um geostrategische Positionen. Die chinesische Datenindustrie hat in den letzten zehn Jahren gegenüber der amerikanischen Datenindustrie stark aufgeholt. Mit dem industriepolitischen Programm „Made in China 2025“ (Wübbeke 2015) will China auf circa einem Dutzend Feldern der Technologieentwicklung mit den jeweils führenden Technologieentwicklungen weltweit gleichziehen (FAZ 20.09.2018). Bis 2050 strebt China gar die weltweite Technologieführerschaft als eine „Hightech Superpower“ an.

Die amerikanische Industrie, aber insbesondere auch die politische Administration, sieht sich von diesen Entwicklungen herausgefordert: Sie sieht ihre Position der Weltführerschaft in der Technologieentwicklung gefährdet. Vor dem Hintergrund hat die amerikanische Administration den Verkauf strategisch wichtiger Produkte oder gar Firmen an die Chinesen untersagt. Die amerikanische Regierung will den Abfluss von technologischem Know-how an die Chinesen mit dem Ziel der Sicherung der technologischen Vorherrschaft in der Welt unterbinden. Auch die Bundesregierung sah sich deshalb gezwungen, Regeln zu erlassen, die es erlauben, derartige Transaktionen zu kontrollieren.

4 Restriktionen der Transformation

Kritiker werfen der deutschen Wirtschaft und Politik vor, sie hätten das mobile Internet seit 20 Jahren verschlafen und es versäumt, eine global wirksame Datenindustrie zu entwickeln. Die Folge dieser Versäumnisse ist, dass Deutschland bei internationalen Vergleichen zu Umfang und Struktur der Digitalisierung der Gesellschaft bei einer Reihe von Themen im unteren Viertel der EU Ländervergleiche abschneidet; die europäische Kommission sortierte Deutschland 2016 auf Platz 28 von 32 ein (Skala 2018). Defizite machen sich insbesondere fest am Fehlen einer leistungsfähigen Breitbandinfrastruktur (FAZ 10.10.2018), in der regionalen Abdeckung, in langwierigen Entscheidungen über die Entwicklung und Verbreitung eines D5 Mobilfunknetzes, in der Digitalisierung der Schulen und der Öffentlichen Verwaltung, schließlich im zögerlichen Ausbau einer Batterielade- und Wasserstoffinfrastruktur.

Die meisten Defizite scheinen in erster Linie im Feld technischer Entwicklung zu liegen. Technische Entwicklungen erfolgen jedoch innerhalb von Gesellschaft, sozialen Systemen und sozialen Organisationen. Im Gegensatz zu hoch transformativen Regionen wie Kalifornien und Gesellschaften wie China, fehlen offenbar die Katalysatoren gesellschaftlichen Wandels in Deutschland in vielen thematischen Feldern, Branchen und Regionen. Dies ist Folge der mehr als 100-jährigen Evolution der deutschen Gesellschaft zu einer reifen, primär physische Produkte herstellenden Industriegesellschaft, den sich damit co-entwickelnden Eigenschaften sozialer Systeme, etwa in dem stark durch industrielle und handwerkliche Berufe gekennzeichneten Bildungssystem, aber auch in der auf die jeweilige Industriestruktur bezogenen Qualifikations- und Forschungsstruktur deutscher Hochschulen und Universitäten.

Der Umfang an Aufgaben von nationalen, regionalen und branchenbezogenen Modernisierungsmaßnahmen ist abhängig von den faktischen oder potenziellen technologischen Entwicklungsvorsprüngen von Wettbewerbern auf der globalen und regionalen Ebene und von den Eigenschaften und dem Zustand der diese ermöglichenden bzw. behindernden Eigenschaften sozialer Systeme, regionaler Systemkonfigurationen und Eigenschaften von Organisationen in Bezug auf die jeweils anstehenden Modernisierungsthemen. Der Aufwand ist umso größer, je inkompatibler technologische Entwicklungen auf der einen Seite und die Eigenschaften und Leistungen von entsprechenden Funktionssystemen auf der anderen Seite sind. Die Rückständigkeit auf Technologiefeldern wird zum Teil mit dem Fehlen entsprechend qualifizierten Personals begründet.

Mit Blick auf das *Wirtschaftssystem* ist Folgendes zu konstatieren. Die Struktur der deutschen Wirtschaft wird geprägt durch das erhebliche Gewicht der Industrie, insbesondere der herstellenden und ausrüstenden Industrie. Die starke Stellung, etwa im Außenhandel, der deutschen Industrie war bislang eine Stärke für Wachstum, Beschäftigung und Einkommen. Mit dem Bedeutungswachstum der Internet- und Datenwirtschaft kann dieses bisherige Plus sich in ein Hemmnis verwandeln: Der deutschen Industrie fehlt eine leistungsfähige Computerindustrie – die letzte Computerfabrik von Fujitsu schließt Ende 2018. Gleiches gilt für eine Smartphoneindustrie. Siemens betrieb bis 2005 eine Mobilfunksparte in Kooperation mit Nokia, trat aber nach großen Verlusten und geringem Weltmarktanteil aus dem Geschäft aus.

Auch in der Softwareindustrie sind die Meriten der deutschen Wirtschaft verwelkt: der erste und letzte globale Anbieter von Software ist SAP, gegründet 1972. Die das Internet dominierenden kalifornischen Konzerne wurden in den letzten 10–15 Jahren gegründet. Die Entwicklung einer weltweit relevanten Plattformbasierten Internet- und Datenindustrie in Deutschland ist bislang nicht gelungen. Einer disrupteten Automobilindustrie fehlen Know-how und Zulieferer für zukunftsfähige Produkte, etwa fahrerlose Fahrzeuge. Sie setzen auf Allianzen untereinander und auf Kooperationen mit führenden Software- und Technologieproduzenten (mobile Kommunikationsnetze, Hochleistungscomputer, Lidar, Radar, Software, Geschäftsmodelle, Batteriezellen) weltweit. Ausnahmen stellen globale Zulieferer und Unternehmen der Ausrüstungsindustrie dar. Die Nutzung von Daten, insbesondere in externen Clouds, trifft zudem auf eine große Skepsis im Mittelstand. Die Anfor-

derungen an Aufbau und Betrieb von Plattformen sind nicht hinreichend bekannt, dem mittelständischen Industriebetrieb fehlen dazu auch die finanziellen Mittel.

Bei einer Betrachtung des *Qualifizierungssystems* ist sowohl in der Struktur der Bildungsgänge und Abschlüsse als auch hinsichtlich der Inhalte und Methoden das deutsche Bildungssystem inklusive seiner internen Differenzierung geprägt durch seine Verknüpfung mit den Strukturen des deutschen Wirtschaftssystems, das heißt, einer starken Ausrichtung an handwerklichen, industriellen und dienstleistungsbezogenen Tätigkeiten. Diese Struktur erweist sich hinsichtlich zukünftiger Qualifikationen – insbesondere im IT-, Daten- und Internetbereich als nur bedingt leistungsfähig. Dies gilt sowohl für die Quantität als auch Qualität der Absolventen. Hinzu kommen eklatante Defizite in der infrastrukturellen Ausstattung im Bereich von Software und Hardware, aber auch in der Qualifikation der Lehrenden und in der Neugestaltung von Inhalten und Methoden.

Das *Beschäftigungssystem* ist geprägt durch die jeweilige Struktur der Nachfrage nach Arbeitskräften, d. h. primär durch die jeweilige Wirtschaftsstruktur. Das Matching von Output des Qualifizierungssystems und Input in das Beschäftigungssystem funktioniert in transformativen Wirtschaftszweigen wenig zufriedenstellend. Es existieren, etwa im IT-Bereich, große Lücken im Angebot. Auch qualitativ, was die Implementation neuer Kompetenzen aus dem Bereich IT, Software und Daten anbetrifft, gibt es Defizite. Dies gilt auch für den Bereich zukunftsrelevanter Technologien in den unterschiedlichen Industrien.

Das *Forschungssystem* im öffentlichen wie auch privaten Bereich ist durch die Anforderungen einer primär durch Industrie geprägten Wirtschaftsstruktur gekennzeichnet. Das Fehlen einer Computer-, Internet- und Datenindustrie macht sich auch in der Struktur der Leistungen des Forschungssystems bemerkbar. Die globalen, durch Disruptionen gefährdeten Unternehmen haben daher Forschungseinrichtungen in den Kernzentren der Internet- und Datenforschung, etwa in Kalifornien, in China, aber auch in Israel errichtet. Regionale Wirtschaftsförderung ist daher verstärkt auf internationale Kooperationen angewiesen, regionale Forschungseinrichtungen, sofern sie nicht auf zukunftsrelevanten Feldern arbeiten, verlieren an Bedeutung.

Das *politische System* wiederum ist weder programmatisch noch organisatorisch noch personell auf die Transformation zu einer primär durch Daten geprägten Gesellschaft und Wirtschaft eingestellt. Die Organisationen des politischen Systems auf den unterschiedlichen Ebenen weisen zudem ein eklatantes Defizit an IT-, Kommunikations- und Datentechnologie aus. In internationalen Rankings, die den Grad an Digitalisierung in den öffentlichen Organisationen zum Gegenstand haben, erringt Deutschland in der Regel einen Platz unter den letzten – so etwa im Ranking der europäischen Kommission von 2016, in dem Deutschland Platz 28 von 32 einnahm (Skala 2018). Es ist zu vermuten, dass sich die Situation auf der kommunalen Ebene nicht grundlegend unterscheidet. Die einzelnen Bundesländer versuchen, mit einzelnen Programmen und unterschiedlichen Schwerpunkten, etwa durch die Einrichtung von Digital Hubs, die Transformation zu pushen. Die föderale Struktur und die Binnendifferenzierung im politischen System und zwischen den Organisationen konstituieren Transformationshemmnisse.

Als *Fazit* ist an dieser Stelle festzuhalten, dass in anderen Ländern sich vollziehende Transformationen in Gesellschaft, Funktionssystemen und Organisationen in Deutschland in unterschiedlicher Intensität und Schnelligkeit, mit zum Teil gleichem, aber auch unterschiedlichem Focus, stattfinden. In der Kommunikationsindustrie etwa ist die Transformation schon vollständig vollzogen, die über Jahrzehnte vorherrschende deutsche Kommunikationsindustrie wurde erst disruptet und dann marginalisiert. Von der weltweit agierenden Internet- und Datenindustrie wurden ungefähr 60 % der deutschen Bevölkerung als Nutzer, Datenlieferanten und Produkte gewonnen.

Ebenso disruptiv verläuft der Wandel in den unterschiedlichen Branchen der Medienindustrie, wenngleich die öffentlich-rechtlichen Medien politisch gestützt und weitgehend zwangsfinanziert werden. Eine Reihe anderer Branchen befindet sich vor oder in der Disruption: Automobil- und Fahrzeugindustrie, Transport- und Logistik-, Finanz- und Versicherungsindustrie, Handel, IT-Dienstleistungen und weitere Servicebereiche. Mit der Nähe zum Staat – etwa für die öffentliche Verwaltung, Schulen und Hochschulen – nimmt die Resistenz gegen Veränderungen zu.

Die gegenwärtigen Eigenschaften und Leistungen des Qualifizierungssystems und des Forschungssystems sind Folge von Jahrzehnte dauernden Justierungsprozessen auf die jeweiligen Anforderungen der existenten Wirtschafts- und Beschäftigungsstruktur. Ihre Veränderungsraten und -geschwindigkeit sind in Anbetracht der von den globalen Wettbewerbern vorgelegten Geschwindigkeiten in der Datenindustrie bei weitem zu niedrig.

Das politische System ist kolonisiert von den um ihre Zukunft kämpfenden etablierten Kräften in Wirtschaft und Gesellschaft. Die so beeinflusste und an Wahlerfolgen orientierte Politik auf den unterschiedlichen Ebenen in Deutschland lässt kaum ein für die Bewältigung der Transformationen zu einer Datenökonomie in einer datafizierten Gesellschaft erforderliches Maß an zukunftsorientierter Unterstützung erwarten. Die Systemveränderungsrate in Deutschland sind gemessen an der zu erwartenden Schnelligkeit und der Radikalität der Wandlungsprozesse zu niedrig, unterfinanziert und – bezogen auf die Weltindustrielande – weitgehend fehlfokussiert.

5 Wirtschaftsförderung – Ein soziologischer Approach

Wie aus den vorangegangenen Darstellungen deutlich wird, müssen die Orte, an denen Probleme auftreten, nicht gleichzeitig die Orte sein, an denen sie behoben werden können. Der Strukturwandel von Branchen und Unternehmen erfordert einen Strukturwandel des gesellschaftlichen und ökonomischen Umfeldes, um Modernisierungsprozesse erfolgreich zu entwickeln und umzusetzen.

Um die gesellschaftliche Komplexität berücksichtigen zu können, ist der Rückgriff auf Theorien und Erkenntnisse der soziologischen Systemtheorie vielversprechend. Bei der Analyse des Modernisierungsbedarfs von Regionen oder Branchen sind Methoden und Verfahren des „Portfolio Approach“, der lange Zeit auch die japanische Industriepolitik bestimmte, weiterführend (McMillan 1996). Regionen verfügen über ein Ensemble von Branchen, die in ihrer Entwicklung unterschiedliche Perspek-

tiven aufweisen. Ähnlich der Produktlebenszyklus Theorie weisen auch Branchen in Bezug auf ihre Kernprodukte eine lebenszyklusähnliche Entwicklung auf.

Eine Verbesserung der Situation von Regionen oder Unternehmen wird nach diesem theoretischen Ansatz erzielt, indem das jeweilige Produktportfolio oder das Portfolio an Unternehmen in unterschiedlichen Branchen dahingehend beeinflusst wird, dass nach Möglichkeit ein innovatives Portfolio von Unternehmen entsteht, die langfristig gute Perspektiven der Entwicklung von Erträgen und Beschäftigung aufweisen. Asiatische Länder haben auf der Basis dieses Portfolio Approachs signifikante Erfolge in der Verbesserung ihrer Wirtschaftsstruktur, ihrer ökonomischen Performance und ihrer Beschäftigung erzielen können.

Diese umfassende Gestaltungsmöglichkeit steht natürlich Wirtschaftsförderungen nicht zur Verfügung, aber um Maßnahmen zur Modernisierung bestehender Strukturen erfolgreich entwickeln und einsetzen zu können, ist es wichtig, die unterschiedlichen Ebenen auseinanderzuhalten und zu definieren. Interventionen können auf der Ebene von Organisationen (Unternehmen und Beschäftigten), auf der Ebene von Regionen und auf der Ebene von Branchen erfolgen. Diese Differenzierung ist erforderlich, um unterschiedliche Probleme auf jeweils unterschiedlichen Ebenen erfolgversprechend bearbeiten zu können. Auf der ersten Interventionsebene, der der *Organisationen*, bieten sich Reorganisationsmaßnahmen und die Entwicklung von innerbetrieblichen Weiterbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Organisation und zur Integration von Beschäftigten an. Die zweite Interventionsebene, die *Region*, erlaubt die Bearbeitung von regionalen Problemen einer Population von Unternehmen mit gleichen Eigenschaften und Themen. Ein Beispiel wäre die Durchführung von Regionaldialogen, in der unterschiedliche Veranstaltungen zu Modernisierungsthemen gebündelt und Lösungen mit den Firmen gemeinsam realisiert werden. Die dritte Interventionsebene wäre schließlich die Ebene von *Branchen*. Spezifische Themen etwa zum Bereich Forschung und Entwicklung, aber auch zum Bereich Qualifizierung lassen sich erfolgversprechend auf der Ebene von Branchen bearbeiten.

Die theoriegeleitete Unterscheidung von „alten“, „reifen“ und „jungen“ Unternehmen/Branchen erlaubt es darüber hinaus, exakt jene Maßnahmen zu entwickeln, die für die jeweilige Lebenszyklussituation angemessen sind. In Situationen, wo die Belegschaft reduziert wird, ist es zum Beispiel sinnvoll, Qualifizierungsprogramme für Tätigkeiten außerhalb der Branche, für andere Branchen mit besonderer Nachfrage zu entwickeln. Reife Industrien werden eher eine Prozessverbesserung der bestehenden Struktur in Angriff nehmen, während bei jungen Unternehmen der Aufbau von branchenspezifischen Vertretungsstrukturen, die Qualifizierung von Mitarbeitern, die Erhöhung der Kompetenz der Geschäftsführung, die Entwicklung von Prozesssicherheit im Vordergrund stehen könnten.

Insgesamt bietet dieser Ansatz ein Schema mit unterschiedlichen Feldern, in denen deutlich wird, welche unterschiedlichen Arten von Interventionen in welcher Situation angebracht sind (IMO-Approach – siehe Ausführungen im Beitrag Weber und Vogelgesang 2019 in diesem Band). Hierzu gehört auch die Entwicklung und Nutzung eines jeweils auf die spezifischen Herausforderungen hin spezifizierten Instrumentariums. Es umfasst die Analyse von Branchen und Regionen, die Initiie-

rung von Dialogen, die Partizipation der relevanten Unternehmen und Akteure der Region, die Organisation von konkreten und spezifischen Maßnahmen.

Für die erforderliche Kommunikation und Erstellung des möglichst passgenauen Leistungsangebots bedarf es zumindest einer anerkannten Institution, die moderiert. Ist diese in der Region/Branche nicht vorhanden, so ist deren Etablierung erforderlich. Branchencluster oder regionale Netzwerke bieten sich als eine erfolversprechende Organisationsform für die Bearbeitung der Themen an.

Wirtschaftsförderer in den Kommunen und Regionen stehen vor der Herausforderung, oft nur Teilbereiche analysieren und gestalten zu können, obwohl eine umfassendere Herangehensweise für die Erhaltung der Innovationsfähigkeit, Wirtschaftskraft und Beschäftigungssicherung erforderlich wäre. Aber auch unter diesen Umständen sollte die Einordnung der eigenen Möglichkeiten zur Unterstützung an dem Analyseraster orientiert sein.

Für eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung bedeutet dies letztendlich, dass für die Unterstützung der Wirtschaft ein weitreichender Ansatz erforderlich ist. Ausgehend von der Analyse des Entwicklungspotenzials von Unternehmen kann deren Innovationsfähigkeit nur sichergestellt werden, wenn aus den unterschiedlichen gesellschaftlichen Bereichen wie Forschung, Bildung, Weiterbildung ein auf die Anforderungen hin spezifiziertes Leistungsangebot entwickelt und bereit gestellt werden kann. Die Einbeziehung der relevanten Akteure aus den benannten Bereichen auf regionaler und überregionaler Ebene in ein moderiertes Netzwerk oder einen Cluster, in dem auf Basis fundierter Analysen Kommunikation und Leistungsaustausch aufeinander ausgerichtet werden, ist aus soziologischer Perspektive der zu präferierende Ansatz für eine erfolgreiche Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung.

Literatur

- Arntz, M., Gregory, T., & Zierahn, U. (2018). Digitalisierung und die Zukunft der Arbeit: Makroökonomische Auswirkungen auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit und Löhne von morgen. *ZEW – Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Forschungsbericht* (18. April 2018), Mannheim.
- Aus Autopalästen werden Glaspaläste. (2018). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 21.
- Balser, M., & Mueller, B. (2018). So könnte die Bahn das Internet beschleunigen. <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/deutsche-bahn-digitalisierung-1.4184964>. Zugegriffen am 25.10.2018.
- Börsenwert. (2018). *Die Zeit*. <https://www.zeit.de/wirtschaft/unternehmen/2018-08/boersenwert-apple-aktie-eine-billion-dollar>. Zugegriffen am 01.09.2018.
- Brezeski, C., & Fechner, I. (2015). *Die Roboter kommen*. ING- DiBa economic analysis. <https://www.ing-diba.de/binaries/content/assets/pdf/ueber-uns/presse/publikationen/ing-diba-economic-analysis-die-roboter-kommen.pdf>. Zugegriffen am 30.05.2015.
- Brynjolfsson, E., & McAfee, A. (2014). *The second machine age*. Kulmbach: Plassen.
- Bundesministerium für Bildung und Forschung. (Hrsg.). (2013). *Umsetzungsempfehlungen für das Zukunftsprojekt Industrie 4.0*. Berlin.
- Cann, O. (2018). Machines will do more tasks than humans by 2025. <https://www.weforum.org/press/2018/09/machines-will-do-more-tasks-than-humans-by-2025-but-robot-revolution-will-still-create-58-million-net-new-jobs-in-next-five-years/>. Zugegriffen am 05.10.2018.

- Dengler, K., Matthes, B., & Wydra-Somagio, G. (2018). *Digitalisierung in den Bundesländern: regionale Branchen- und Berufsstrukturen prägen die Substituierbarkeitspotenziale*. IAB Kurzberichte 22/2018.
- Die Roboter vernichten Arbeitsplätze in den Schwellenländern. (2018, Oktober 30). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 20.
- Die Umsetzung von Industrie 4.0 fängt erst gerade an. (2018, September 10). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 17.
- Domingos, P. (2015). *The master algorithm*. London: Penguin Book.
- Ford, M. (2015). *Aufstieg der Roboter*. Kulmbach: Plassen.
- Frey, C. B., & Osborne, M. A. (2013). *The future of employment*. Oxford: University of Oxford.
- Hua, S., Jahn, T., Kerkmann, C., Matthes, S., Scheuer, St., & Weddeling, B. (2018, Oktober 26./27./28). Pekings Kampf um den klügsten Computer. *Handelsblatt. Technik der Zukunft WOCHENENDE*. 207, S. 56–62.
- Industrie sendet SOS wegen Internet Ausbau. (2018, Oktober 10). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 15.
- Kurzlechner, W. (2017, März 6). McKinsey: Automatisierung dauert noch bis 2055. <https://www.cio.de/a/mckinsey-automatisierung-dauert-noch-bis-2055,3264186>. Zugegriffen am 10.04.2017.
- Manager Magazin. (2017). So stellt sich Adidas die Fabrik der Zukunft vor. *Manager magazin.de*. <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/handel/adidas-speedfactories-so-stellt-sich-adidas-die-fabrik-der-zukunft-vor-a-1163682-2.html>. Zugegriffen am 01.09.2018.
- Maschinen haben Chips – Menschen ein Herz. (2018, September 20). *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 20.
- McMillan, C. J. (1996). *The Japanese industrial system*. Berlin/New York: Walter De Gruyter.
- Pennekamp, J. (2018, Oktober 15). Die Schattenseite der Digitalisierung. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, S. 17.
- Reiche, L., & Eckl-Dorna, W. (2018, Oktober 16). Feldzug gegen das Auto wird existenzbedrohend. *Manager Magazin*. <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/autoindustrie/volkswagen-vw-chef-herbert-diess-warnt-vor-feldzug-gegen-das-auto-a-1233475.html>. Zugegriffen am 22.10.2018.
- Scheuer, S. (2018). *Der Masterplan: Chinas Weg zur Hightech-Weltherrschaft*. Freiburg: Herder.
- Skala, F. (2018). Darum liegt Deutschland bei der Digitalisierung hinten. <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/digitalisierung-darum-liegt-deutschland-im-eu-vergleich-hinten-15480625.html>. Zugegriffen am 07.03.2018.
- Spehr, M. (2017, Juli 20). Algorithmen fallen nicht vom Himmel. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, FAZnet vom 20.07.2017 -10:28.
- Taplin, J. (2017). *Move fast and break things*. London: Pan Books.
- Trumpf. (2018). https://www.trumpf.com/de_DE/produkte/smart-factory/chicago/. Zugegriffen am 04.12.2018.
- Waymo Lizenz. (2018). *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (11. Nov. 2018), S. 20.
- Weber, H., & Vogelgesang, M. (2019). Wirtschaftsförderung und Soziologie. Navigationsassistenten in gesellschaftlichen Untiefen. In J. Stember, Ph. Pongratz, M. Vogelgesang & A. Fink (Hrsg.), *Handbuch innovative Wirtschaftsförderung*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Wolter, M.I., Mönning, A., Hummer, M., Weber, E., Zika, G., Helmrich, R., Maier, T., & Neuber-Pohl, C. (2016). Wirtschaft 4.0 und die Folgen für Arbeitsmarkt und Ökonomie. Szenario-Rechnungen im Rahmen der BIBB-IAB-Qualifikations- und Berufsfeldprojektionen (IAB Forschungsbericht 13/2016). Nürnberg.
- Wübbeke, J. (2015, Mai 20). Kampfansage an Deutschland. *Die Zeit*. <https://www.zeit.de/wirtschaft/2015-05/china-industrie-technologie-innovation>. Zugegriffen am 30.05.2015.

Teil II

Management der Wirtschaftsförderung

Grundlegende Steuerungsmöglichkeiten der Wirtschaftsförderung

Gabriele Ackermann

Inhalt

1	Einleitung	62
2	Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung	62
3	Vier Elemente einer Erfolgskontrolle	63
4	Probleme bei der Durchführung von Erfolgskontrolle	69
5	Ableitung einer neuen Konzeption von Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung	70
6	Konzeptionelles Prozessschema einer modifizierten Erfolgskontrolle	74
7	Zusammenfassung	76
8	Fazit	77
	Literatur	77

Zusammenfassung

„Ein Gespenst geht um in der Republik ...“; mit diesem Zitat aus dem kommunistischen Manifest von Marx und Engels beschreibt Mantik (2005, S. 8) den Zustand der Diskussion um Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung. Es verdeutlicht einen immer noch andauernden Zustand der Suche nach Kriterien und Methoden zur Erfolgsmessung von wirtschaftsfördernden Tätigkeiten.

Dabei zeigt sich immer wieder, dass die einfache Übertragung klassischer Kontrollverfahren auf die Wirtschaftsförderung an Grenzen stößt. Die Ergebnisse der Dissertation „Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung – Analyse und Modifikation einer fragwürdigen Forderung“, im Rahmen derer die grundlegenden Steuerungsmöglichkeiten der Wirtschaftsförderung bei der

G. Ackermann (✉)

Marketing und Sales Spezialist für erklärungsbedürftige Produkte und Dienstleistungen B2B und B2C, Wirtschaftsförderung, Energie-, Gesundheits- und IVD-branche, Mainz-Kostheim, Deutschland

E-Mail: ackermann.g@gmx.net

Erfolgskontrolle im Jahr 2012 empirisch untersucht wurden, sind im Folgenden in verkürzter Form dargestellt.

1 Einleitung

Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung wird seit vielen Jahren intensiv diskutiert. Gleichzeitig wird die Kommunalpolitik mit verschiedenen Trends konfrontiert, die sich einer Steuerung durch die lokale Politik weitgehend entziehen. Angesichts der sich permanent verändernden Rahmenbedingungen im politischen, wirtschaftlichen und technologischen Bereich, lässt sich die Forderung nach Erfolgskontrolle und der dadurch auf die kommunalen Wirtschaftsförderungen entstandene Druck durchaus nachvollziehen (Reschl und Rogg 2003, S. 16).

Einerseits verringern sich die direkten Einflussmöglichkeiten, auf der anderen Seite besteht die Erwartung an die kommunale Wirtschaftsförderung, die Rahmenbedingungen zu gestalten und für eine ausgewogene und stabile Wirtschaftsstruktur vor Ort zu sorgen (Floeting und Hollbach-Grömig 2005, S. 36). Handlungszwänge ergeben sich auch aus der kommunalen Finanznot, die sich meist darin äußert, dass insbesondere freiwillige kommunale Aufgabenfelder in die Diskussion um ihren Nutzen und ihre Weiterführung geraten (Wollmann 2002, S. 39). Damit rückt auch die kommunale Wirtschaftsförderung in den Blickwinkel dieser Überlegungen: sie muss versuchen, Sinn und Zweck der eingesetzten Steuermittel nachzuweisen und kritische Fragen bezüglich der erreichten Ergebnisse zu beantworten.

Die politisch Verantwortlichen verlangen nach Zahlen, Daten und Fakten über den Erfolg der Wirtschaftsförderung (Mantik 2005, S. 8). Es geht also um die Suche nach Kriterien und Verfahren, die eine kommunale Wirtschaftsförderung in die Lage versetzen, ihre durchgeführten Maßnahmen und eingesetzten Instrumente zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.

Die Frage lautet, ob die vier Elemente der Erfolgskontrolle, nämlich die Zielerreichungs-, Vollzugs-, Bedingungs- und Wirkungskontrolle, tatsächlich und hinreichend zum Einsatz kommen können? Ist dies nämlich nicht der Fall, wäre das ein Hinweis darauf, dass der innerhalb der Politik und der Öffentlichkeit formulierte Anspruch der Durchführung einer Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung durchaus als fragwürdig zu beurteilen wäre.

Während sich andere Autoren mit der Frage befasst haben, wie und woran sich ablesen lässt, ob die kommunale Wirtschaftsförderung erfolgreich war, geht es also um die erweiterte Fragestellung, inwiefern letztlich die formulierte Forderung nach Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung methodisch überhaupt durchführbar ist.

2 Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung

Erfolg kann im ökonomischen Sinn als die wertmäßige Differenz zwischen Aufwand und Ertrag oder Ausbringung und Mitteleinsatz verstanden werden (Bormeyer 2002, S. 63). Festgestellt werden kann diese Differenz zwischen dem

ursprünglichen und dem angestrebten Zustand, indem eine Messung von zuvor definiertem und schließlich erreichtem Ziel durchgeführt wird, an deren Ende man den Zielerreichungsgrad feststellen kann (Held 2003, S. 31).

Um herauszufinden, ob die eingesetzten Mittel dazu geführt haben, ein zuvor festgelegtes Ziel zu erreichen, wird eine Erfolgskontrolle durchgeführt. In der Literatur existieren zum Begriff der Erfolgskontrolle nicht nur vielfältige Definitionsversuche,¹ vielmehr wird der Begriff zum Teil synonym mit den Begriffen Evaluation, Evaluierung und Controlling verwendet.²

In der Praxis scheiterte Erfolgskontrolle bisher an methodischen Hindernissen oder an Personal- und Zeitmangel. Aus diesem Grund blieben sowohl Nebenwirkungen als auch mögliche Multiplikatoreffekte unberücksichtigt. Gleichwohl sollen die Erfolge kommunaler Wirtschaftsförderung die Leistungsfähigkeit wirtschaftsfördernder Maßnahmen dokumentieren.³

3 Vier Elemente einer Erfolgskontrolle

Unter Erfolgskontrolle sind Methoden und Verfahren zu verstehen, mit denen überprüft und gemessen wird, ob die beabsichtigten Ziele mit den eingesetzten Mitteln und durchgeführten Maßnahmen erreicht wurden. Erfolgskontrolle klärt, warum Abweichungen von Soll- und Istwerten zustande kommen und ob der Instrumenten- und Mitteleinsatz für die angestrebten Aufgaben geeignet und ausreichend war.

Die Messung des Erfolgs kann dabei mittels Indikatoren, durch Befragungen oder durch eine Mischung von beiden geschehen (Sartowski 1990, S. 147).

Bislang wird Erfolg in der Wirtschaftsförderung entweder indirekt, d. h. mittels Indizien durch Rückschlüsse auf Entwicklungstendenzen, oder direkt über empirische Verfahren gemessen. Dazu zählen beispielsweise Befragungen von Initiatoren oder Betroffenen. So können z. B. regelmäßige Betriebsbefragungen im Sinne einer Stärken-Schwächen-Analyse erste Anhaltspunkte über den Aufwand und Erfolg der Tätigkeiten kommunaler Wirtschaftsförderung liefern (Hollbach-Grömmig 1996, S. 61).

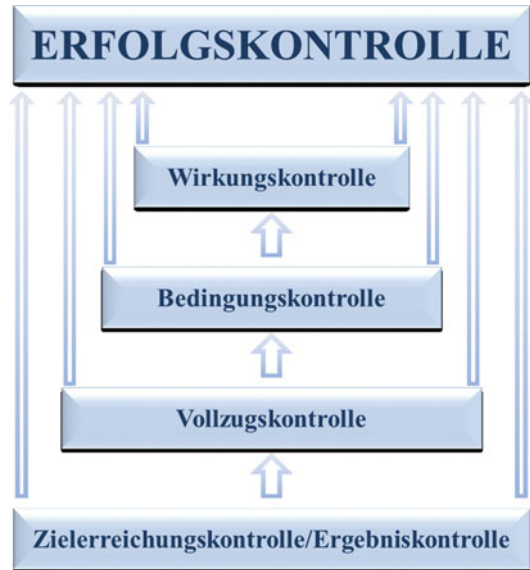
In der Literatur werden verschiedene Kontrollfunktionen genannt, die in Form einer theoretischen Grundlage zur Klärung der Durchführung einer Erfolgskontrolle kommunaler Wirtschaftsförderung herangezogen werden können (vgl. Abb. 1). Es

¹Ausführliche Definitionsversuche finden sich bei Volz (1980, S. 7 ff.).

²Bei der Überprüfung ökonomischer Ergebnisse im Stadtmarketing verwendet z. B. Konken (2004, S. 352 ff.) den Begriff des Controlling synonym mit dem der Erfolgskontrolle. Zuvor nimmt er jedoch Abstand vom Begriff Kontrolle und ersetzt diesen in den Ausführungen durch den passenderen Begriff des Controllings. Zudem unterscheidet er eine qualitative und quantitative Erfolgskontrolle. Der Begriff Evaluation wird bei Stockmann (2000, S. 11) synonym mit den Begriffen „Evaluierung“ oder „Evaluationsforschung“ verwendet. In der älteren Literatur, z. B. bei Bracht (1981, S. 25) und Derlien (1976, S. 18 ff.), werden als synonyme Begriffe der Erfolgskontrolle auch „Programmbewertung“, „Aufgabenkritik“ und „Programmevaluation“ genannt.

³So heißt es beispielsweise im Februar 2007 in einer Schlagzeile der FAZ, „Frankfurt Rhein-Main GmbH meldet Erfolge, hat aber keine Zahlen über die Ansiedlung von Unternehmen“. Es wird also explizit auf einen „Mangel an Beweisen“ hingewiesen, da es keine zahlenbasierte Erfolgskontrolle gibt (FAZ 09.02.2007).

Abb. 1 Die vier Elemente der Erfolgskontrolle. (Quelle: eigene Darstellung)



handelt sich dabei um die Zielerreichungskontrolle bzw. Ergebniskontrolle, die Vollzugskontrolle, die Bedingungskontrolle sowie die Wirkungskontrolle (Seltsam 2001, S. 39 ff.; Volz 1980, S. 235 ff.).

Zielerreichungskontrolle/Ergebniskontrolle

In der kommunalen Praxis dient die Zielerreichungskontrolle oder Ergebniskontrolle dazu, die momentane Situation einer Kommune zu beschreiben und überschaubar zu machen (Seltsam 2001, S. 40). Dieses Kontrollelement beobachtet und registriert im Zeitablauf die Entwicklung der Zielerreichungsgrade. Die Zielerreichungskontrolle ist die erste Stufe einer Erfolgskontrolle, die ermittelt, ob die Maßnahmen im Hinblick auf die formulierten Ziele effektiv waren (BWV 1989, S. 20). Die Zielerreichung kann mit Hilfe von verschiedenen Vergleichen ermittelt werden (vgl. Abb. 2).

Ein Soll-Ist-Vergleich ermöglicht einen Vergleich zwischen den Zielerreichungsgraden nach der Maßnahmendurchführung, indem der tatsächlich erreichte Zielerreichungsgrad mit dem zuvor angestrebten Zielniveau ins Verhältnis gesetzt wird (Bracht 1981, S. 31). Der Zielerreichungskontrolle steht als Messmöglichkeit auch der Ist-Ist-Vergleich zur Verfügung, bei dem der Stand des erreichten Zielniveaus vor der Durchführung eines Handlungsprogramms mit dem Zustand nach der Durchführung eines Programms verglichen wird. Das nachträglich gemessene Ist wird also mit dem Ist vor Durchführung einer Maßnahme verglichen (Volz 1980, S. 174). In der Praxis häufig durchgeführt wird der Vergleich der Zielerreichungsgrade im Rahmen eines Städtevergleichs. Die Zielerreichungskontrolle kann damit Basis für ein Benchmarking sein. Das Kontrollelement der Zielerreichungs- bzw. Ergebniskontrolle ist einfach zu handhaben und durchzuführen. So

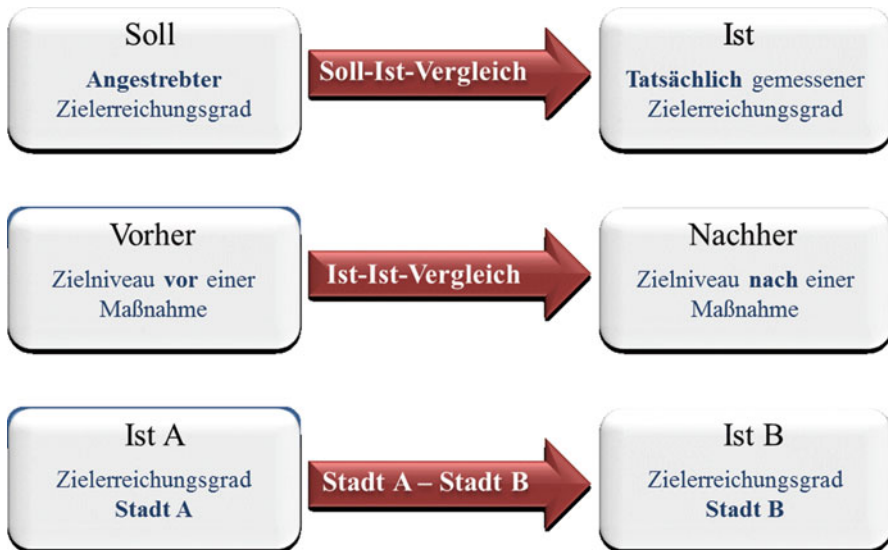


Abb. 2 Ablauf der Zielerreichungskontrolle/Ergebniskontrolle. (Quelle: eigener Entwurf) eigene Darstellung

können die Kommunen Umfragen selbst durchführen oder in Auftrag geben, um Daten und Informationen zu gewinnen, die eine amtliche Statistik nicht liefern kann (Mantik 2005, S. 11). Da eine Ergebniskontrolle als laufende Raumbeobachtung durchgeführt wird, ist es möglich, Entwicklungen und Trends zu formulieren, die bei einer einmaligen Bestandsanalyse nicht feststellbar wären (Bracht 1981, S. 32). Dieses Kontrollelement liefert der Politik Informationen über den Stand der Entwicklung, selbst wenn der Teilschritt der Ergebniskontrolle isoliert erfolgt (Volz 1980, S. 247).

Allerdings werden die Kosten nur unzureichend berücksichtigt und der Nutzen wird nur einseitig gemessen, d. h. die Zielerreichungskontrolle gibt keine Auskunft darüber, warum und zu welchen Kosten ein bestimmtes Zielniveau erreicht oder nicht erreicht wurde, da der Bezug zur eingesetzten Maßnahme fehlt (Bracht 1981, S. 31). Ferner werden mögliche Nebeneffekte ausgeklammert und Ziele willkürlich gesteckt, sodass im Grunde kein Vergleichsmaßstab vorliegt. Ohne Vergleichsmaßstab aber ist nur schwer eine Beurteilung möglich, inwiefern der festgestellte Zielerreichungsgrad als Erfolg bezeichnet werden kann.

Unabhängig von den genannten Nachteilen und ihrer eingeschränkten Aussagefähigkeit ist die Zielerreichungs- oder Ergebniskontrolle mit der Analyse der Ziele kommunaler Wirtschaftsförderung der Ausgangspunkt einer Erfolgskontrolle in der kommunalen Praxis (BWV 1989, S. 20). Selbst wenn die Wirkungszusammenhänge bei einer Zielerreichungskontrolle nicht nachweisbar sind, ergeben sich aus ihr doch erste Möglichkeiten, die Handhabung des kommunalen Maßnahmeneinsatzes zu verbessern (Seltsam 2001, S. 44).

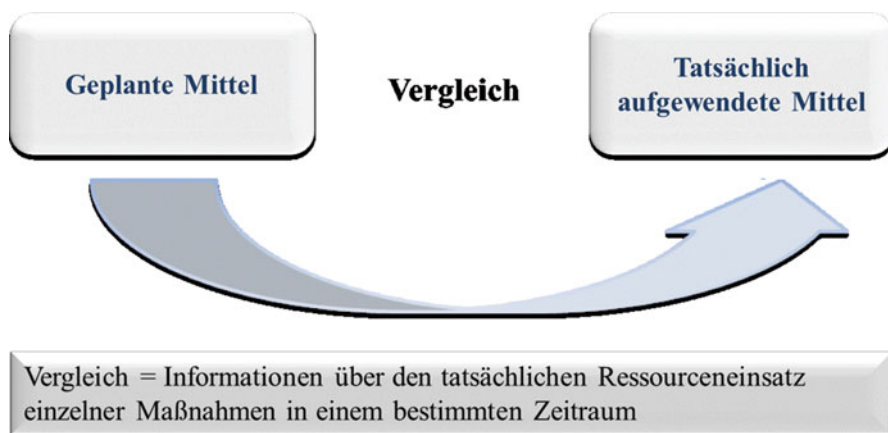


Abb. 3 Ablauf der Vollzugskontrolle. (Quelle: eigene Darstellung)

Vollzugskontrolle

In der kommunalen Praxis kann die Durchführung von Programmen und Maßnahmen von den ursprünglichen Planungen abweichen. Die Gründe reichen von unkonkreten Plänen, unrealistischen Voraussetzungen (Volz 1980, S. 249 f.) bis hin zu falschen oder zu geringen Sachmittelausstattungen (Seltsam 2001, S. 44; Volz 1980, S. 249).

Im Rahmen der Vollzugskontrolle, in der Literatur auch Durchführungskontrolle, Wirtschaftlichkeitskontrolle oder Inputkontrolle genannt, wird ermittelt, wo, wann und in welchem Umfang Mittel eingesetzt wurden (Bracht 1981, S. 32 ff.). Sie vergleicht die tatsächlich verwendeten Mittel mit den geplanten Mitteln und liefert damit wichtige Daten über den Mitteleinsatz in einem bestimmten Zeitraum (Volz 1980, S. 249) (vgl. Abb. 3).

Dadurch wird sie einerseits zur Grundlage für die Zurechnung von Wirkungen und Maßnahmen und ist andererseits notwendig, um die Resultate der Zielerreichungskontrolle zu interpretieren (Eekhoff et al. 1977, S. 13). Die Vollzugskontrolle ermittelt, ob der Vollzug der Maßnahme im Vergleich zum Ressourcenverbrauch auch wirtschaftlich war (Lammers und Niebuhr 2002, S. 12). Sie ist also jener Teil der Erfolgskontrolle, der über den tatsächlichen Ressourceneinsatz zeitlich und räumlich differenziert informiert und kann deswegen bereits als eigenständiges Instrument in der Erfolgskontrolle angewendet werden (Bracht 1981, S. 33). Ihren vollen Nutzen erreicht die Vollzugskontrolle nur in Verbindung mit der Zielerreichungskontrolle und der Bedingungskontrolle, die erst eine Zurechnung der Wirkungen auf den Mitteleinsatz möglich machen (Volz 1980, S. 250).

Bedingungskontrolle

In der Praxis bildet eine Reihe von exogenen Faktoren den Rahmen für den Einsatz von Instrumenten oder die Durchführung von Maßnahmen in der kommunalen Wirtschaftsförderung. Exogene Faktoren sind Bedingungen, auf die eine Kommune

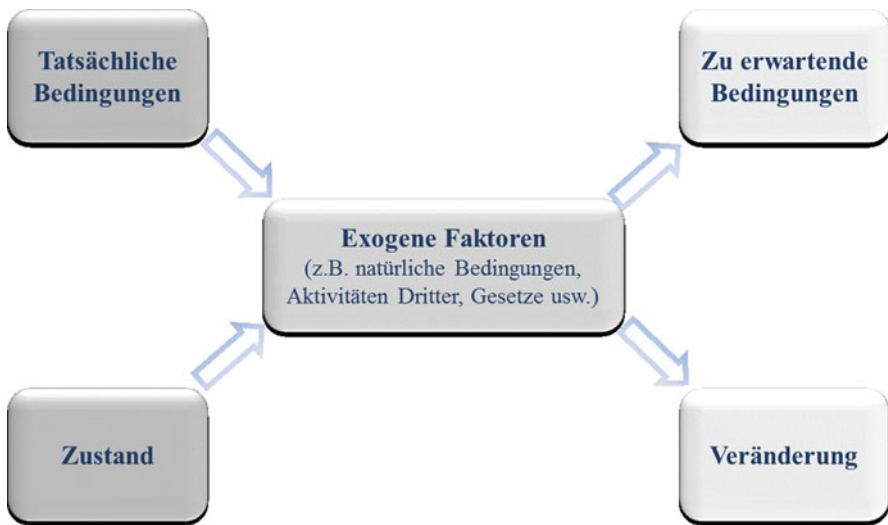


Abb. 4 Ablauf der Bedingungskontrolle. (Quelle: eigene Darstellung)

kaum Einfluss hat. Dazu zählen beispielsweise natürliche Gegebenheiten, Aktivitäten Dritter, Gesetze und Normen, wirtschaftliche Einschränkungen sowie technischer Fortschritt (Seltsam 2001, S. 47). Mit Hilfe der Bedingungskontrolle sollen erstens der Zustand und die Veränderung der exogenen Einflüsse festgestellt und zweitens die tatsächlichen exogenen Bedingungen mit den zu erwartenden Bedingungen verglichen werden (Volz 1980, S. 250) (vgl. Abb. 4).

Dadurch werden neue Chancen sichtbar gemacht und Möglichkeiten eröffnet, Fehlentwicklungen zu erkennen und deren Korrekturen einzuleiten (Seltsam 2001, S. 47). Eine Kontrolle dieser Faktoren gilt als unverzichtbar, da sie die Ursache für Abweichungen in der Zielerreichung sein können, sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht.

Die Bedingungskontrolle nimmt zwei wichtige Rollen ein. Zum einen hat sie eine eigenständige Funktion im Planungsprozess, indem sie frühzeitig Informationen über die Veränderung von exogenen Faktoren liefert und damit Anpassungen im Planungsprozess ermöglicht. Zum anderen erfüllt sie die Funktion, als Informationsgrundlage zu dienen, indem sie die in der Zielerreichungskontrolle gemessene Veränderung der Zielerreichungsgrade auf die in der Durchführungskontrolle erfassten kommunalen Aktivitäten und auf exogene Einflüsse zuschreibt (Volz 1980, S. 251).

Wirkungskontrolle

In der Kommunalpolitik werden Maßnahmen vor dem Hintergrund durchgeführt, dass am Ende einer Planungsperiode eine Verbesserung gegenüber der Ausgangssituation eintritt. Hierin liegt die besondere Schwierigkeit einer Erfolgskontrolle, nämlich in der Ermittlung der Wirksamkeit von eingesetzten Instrumenten. Die

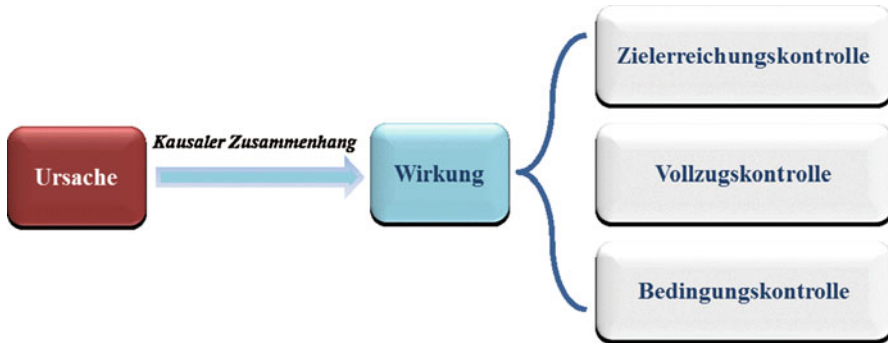


Abb. 5 Systematik der Wirkungskontrolle. (Quelle: eigene Darstellung)

zentrale Frage der Wirkungskontrolle lautet, ob das Erreichen eines bestimmten Zielniveaus kausal auf bestimmte Maßnahmen zurückzuführen ist (vgl. Abb. 5).

Den Mittelpunkt der Wirkungsanalyse bildet die Ermittlung eines Ursache-Wirkungszusammenhangs bzw. einer kausalen Beziehung (BWV 1989, S. 20). Ziel ist es, die vorhandenen Wirkungen von einzelnen Maßnahmen und von exogenen Faktoren festzustellen und einen kausalen Zusammenhang abzuleiten (Bracht 1981, S. 35).

Die Hauptaufgabe der Wirkungskontrolle liegt darin, Informationen zu erlangen, welche der eingesetzten Instrumente und durchgeführten Maßnahmen eher verstärkt oder eingeschränkt, modifiziert oder sogar gestoppt werden sollen, weil die erwarteten Wirkungen entweder übertroffen wurden beziehungsweise kaum oder nicht eingetreten sind (Volz 1980, S. 252).

Eine Erfolgskontrolle soll nicht nur das Zielniveau und dessen Veränderung im Zeitverlauf feststellen. Vielmehr sollen die Zielauswirkungen von kommunalen Maßnahmen und weiteren Einflüssen bestimmt, sowie die jeweiligen Planvorgaben von Zielen und Maßnahmen ex post kontrolliert werden (Volz 1980, S. 252).

Die Wirkungskontrolle wird in der Literatur zu den schwierigsten und aufwendigsten Teilen der Erfolgskontrolle gezählt (Seltsam 2001, S. 47; Volz 1980, S. 252). Ein Grund dafür ist, dass zu deren Durchführung der tatsächliche Mitteleinsatz sowie die tatsächlich wirksamen exogenen Einflüsse bekannt sein müssen (Seltsam 2001, S. 47; Volz 1980, S. 252). Zudem muss die Wirkungskontrolle nach dem With-and-without-Prinzip⁴ erfolgen und die Effekte der eingesetzten Maßnahmen isoliert werden (Seltsam 2001, S. 50). In der Folge wird also ex post die Entwicklung ohne den Einsatz der Maßnahmen und Instrumente, jedoch unter Berücksichtigung der eingetretenen exogenen Faktoren, geschätzt (Bracht 1981, S. 36). Dadurch sind die ex post festgestellten Veränderungen der Zielerreichungsgrade auf die Maßnahmen und Instrumente sowie die exogenen Faktoren als Wirkung zurückzuführen (Seltsam

⁴Unter dem With-and-without-Prinzip versteht man den Vergleich einer tatsächlichen Entwicklung mit einer hypothetischen Entwicklung (Lammers und Niebuhr 2002, S. 38).

2001, S. 51). Die Voraussetzungen für die Durchführung der Wirkungskontrolle liefern die Zielerreichungskontrolle und die Vollzugskontrolle.

4 Probleme bei der Durchführung von Erfolgskontrolle

Wenngleich die durchgeführten Untersuchungen zur Erfolgskontrolle, also die Vollzugs-, Zielerreichungs-, Bedingungs- und Wirkungskontrolle, wichtige Anhaltspunkte liefern, sind die dafür notwendigen Schritte in der Praxis kommunaler Wirtschaftsförderung nach dem aufgezeigten theoretischen Schema nicht vollständig durchführbar (Stember 1997, S. 85).

Hinzu kommt, dass es für die Realisierung eines Zieles oder für eine Wirkung oft mehr als eine Ursache gibt. Insbesondere Maßnahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung wirken häufig nur mittelbar. Die schwierige Zurechnung der Wirkung auf eine einzelne Ursache trägt ebenfalls zu den ungelösten methodischen Problemen bei (Blaschke und Plath 1994, S. 127 f.).

Oftmals stehen Politik und Verwaltung einer Erfolgskontrolle mit Skepsis gegenüber. Es besteht zwar durchaus Interesse, mit der Messung von Erfolgen das Tun und Handeln der Wirtschaftsförderung öffentlichkeitswirksam darzustellen. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass durch eine Erfolgskontrolle Misserfolge dokumentiert werden, an deren Veröffentlichung weder Politik noch Verwaltung interessiert sind (Held 2003, S. 35). Gemessene Misserfolge fordern eine Neuausrichtung, die meist unbequeme und arbeitsintensive Veränderungen mit sich bringt.

Eine Erfolgskontrolle macht das Offenlegen von Informationen notwendig, wobei ebenfalls die Möglichkeit besteht, Missstände aufzudecken. Mögliche Folge ist eine neue Verteilung der Ressourcen in Form von Stellen- oder Budgetkürzungen, an der eine Verwaltung wenig Interesse haben wird. Besteht Aussicht auf Erfolg, beispielsweise in Form von Budgeterhöhungen oder Ausdehnung der Personalkapazitäten, werden Maßnahmen der Erfolgskontrolle eher unterstützt.

Vielfach werden bei der Erfolgskontrolle die Effekte von einzelnen Maßnahmen mehrfach quantifiziert. Wird der gemessene Erfolg mehreren Maßnahmen gutgeschrieben, die allerdings unabhängig voneinander gemessen werden, dann ergeben sich daraus vielfältige Mehrfachzählungen (Frankenfeld 2006, S. 19).⁵

„Das Einzige, was wir gesichert wissen, ist, dass der Anteil der Mitnahmeeffekte irgendwo zwischen 0 und 100 Prozent liegt“ (Frankenfeld 2006, S. 18).

⁵Mehrfachzählungen kommen zustande, wenn synergetische Effekte verschiedenen Maßnahmen zugeordnet werden. Beispielsweise die Bereitstellung eines Grundstückes als Voraussetzung für die Entstehung von Arbeitsplätzen. Die gleichen Arbeitsplätze werden dann noch einmal einer weiteren Beratung einer weiteren Institution zugerechnet, sodass diese mehrfach gezählt und nicht gegeneinander aufgerechnet werden (Frankenfeld 2006, S. 19).

5 Ableitung einer neuen Konzeption von Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung

Die Ermittlung von Erfolg ist in vielen Bereichen des alltäglichen Lebens präsent. Im Unternehmen wird der Erfolg anhand eines Controllings ermittelt, im Sport werden Wettkämpfe ausgetragen und im Bildungsbereich gibt es Prüfungen. Eine erschöpfende Möglichkeit, den Erfolg kommunaler Wirtschaftsförderung zu messen, existiert bislang nicht.

Vorliegendes Kapitel zeigt, wie es den Wirtschaftsförderungseinrichtungen in Zukunft gelingen kann, die methodischen Grenzen eines bislang in Frage zustellenden Anspruchs einer Erfolgskontrolle zu erkennen und dennoch den Anforderungen der Durchführung einer Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung soweit wie möglich gerecht zu werden.

Voraussetzungen für die Erfolgskontrolle

Die Bewertung von Erfolg ist vom jeweiligen Anspruch abhängig. Das Festlegen eines Anspruches ist dabei gleichzusetzen mit der Festlegung von Zielen: Was soll in welcher Zeit und mit welchem Aufwand erreicht werden? Die Erfüllung des Zieles wird als Erfolg, die Verfehlung des Zieles schließlich als Misserfolg gewertet. Erfolg kann letztlich nur dann bewertet werden, wenn zuvor eine hinreichend konkrete Zielformulierung stattgefunden hat, bzw. der Anspruch an das Vorhaben festgelegt wurde. Erst dann kann der Input dem Output gegenübergestellt und ein Ergebnis festgestellt werden. Ob das Ergebnis ein Erfolg ist, hängt schließlich nicht nur davon ab, ob das Vorhaben gelungen ist, sondern auch davon, ob der von einer Wirtschaftsförderung geleistete Input kausal nachvollziehbar für den Output verantwortlich war.

Zu Beginn einer jeden Erfolgskontrolle müssen sowohl strategische, langfristige, als auch operative, kurzfristige Ziele formuliert werden. Sie legen fest, was in welcher Zeit, mit welchem Einsatz an Mitteln, Instrumenten und Maßnahmen erreicht werden soll. Woran sich dieser festzulegende Anspruch orientiert, setzt allerdings die Kenntnis der derzeitigen Situation am Standort voraus. Wer das Terrain nicht kennt, auf dem er sich bewegt, kann nur mit vielen Unsicherheiten die Richtung für das weitere Vorankommen festlegen.

- Ausgangspunkt jeglichen Handelns einer kommunalen Wirtschaftsförderung muss deshalb eine kritische Überprüfung der Ist-Situation sein.

Zu den Stärken und Schwächen sollen auch die Chancen und Risiken, also das Profil des Standortes und seine Zukunftsaussichten, bei einer Überprüfung analysiert werden, damit die Festlegung einer Zielrichtung angemessen und sinnvoll ist. So wird gewährleistet, dass die Zielformulierungen der kommunalen Wirtschaftsförderung an die Bedingungen des jeweiligen Standortes angepasst sind.

- Eine wesentliche Voraussetzung für die Durchführung von Erfolgskontrolle ist die Formulierung von strategischen und operativen Zielen.

Insbesondere bei den operativen Zielen tritt die Politik bei der Formulierung und damit deren konkreter Benennung in den Hintergrund und überlässt diese Aufgabe den Wirtschaftsförderungseinrichtungen, wohingegen die Formulierung der strategischen Ziele zunächst Aufgabe der Politik sein sollte, die damit die Marschrichtung für die kommunale Wirtschaftsförderung vorgibt. Wirtschaftsförderungen und Politik legen somit einen vereinbarten Handlungsrahmen fest.

Obwohl das Bewusstsein vorhanden ist, dass manche Zielformulierungen als Grundlage für eine Erfolgskontrolle durch exogene Faktoren unrealistisch sind, werden immer wieder von den Wirtschaftsförderern zur Erfolgsmessung Parameter in den Zielformulierungen eingesetzt, die nicht oder nur marginal durch den Maßnahmen-einsatz einer Wirtschaftsförderung zu beeinflussen sind (Ackermann 2012, S. 263).

Neben der allgemeinen Zieldefinition ist die Definition von geeigneten Bewertungskriterien von entscheidender Bedeutung. Bei der Durchführung einer Erfolgskontrolle wird bei einem optimalen Fall die Zielwirkung bzw. -auswirkung an den Zielkriterien gemessen, die Erfolgsindikatoren und die Zielkriterien stimmen dann überein (Volz 1980, S. 152). In der Praxis ergibt sich jedoch in vielen Fällen dadurch ein Indikatorenproblem: Da die Auswirkungen nicht direkt an den Zielkriterien gemessen werden können, behilft man sich mit der Möglichkeit, Ziele anhand von Indikatoren zu messen, die den gesetzten Zielen möglichst nahe kommen sollten. Erfolgsindikatoren für die Erfolgskontrolle kommunaler Wirtschaftsförderung sollten verlässlich sein (Volz 1980, S. 157), nach Möglichkeit aus der amtlichen Statistik oder anderen Erhebungen stammen und noch nicht veraltet sein (Mayer 2001, S. 55). Darüber hinaus müssen Indikatoren dem Anspruch der Messbarkeit sowie der Vergleichbarkeit der Maßstäbe genügen und von den Maßnahmen einer Wirtschaftsförderung auch tatsächlich beeinflussbar sein.

Damit sind zwar die Idealvoraussetzungen und Ansprüche an Indikatoren zur Erfolgsmessung in der kommunalen Wirtschaftsförderung definiert. Allerdings sind Indikatoren oftmals mehrdimensional und verfügen über zahlreiche Interdependenzen. In der praktischen Anwendung sind zudem nur wenige Indikatoren geeignet, komplexe Wirkungsverflechtungen auch über eine längere Zeitspanne hinweg darzustellen.

Folgendes prominentes Beispiel mag die oben geschilderte Problematik verdeutlichen: Ein häufig genutzter Indikator ist die „Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze“, die zwar häufig von Wirtschaftsförderungen zur Darstellung von Erfolg herangezogen wird, allerdings methodisch problematisch ist. Die Variable ist nur bedingt geeignet, um den Erfolg einer Wirtschaftsförderung zu bewerten, da qualitative Aspekte, wie beispielsweise die Differenzierung in einfache oder qualifizierte Tätigkeit sowie die Dauerhaftigkeit der Arbeitsplätze, unberücksichtigt bleiben (Seltsam 2001, S. 108). Ob Arbeitsplätze angesiedelt werden oder nicht, hängt von volkswirtschaftlichen Faktoren ab, die von einer kommunalen Wirtschaftsförderung nicht oder meist nur in einem zu vernachlässigenden Ausmaß beeinflusst werden können. Die Wirkungen und Auswirkungen des Einsatzes von Instrumenten und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung könnten lediglich dann dargestellt werden, wenn man jene Effekte isoliert, die ohne den Einsatz einer Wirtschaftsförderung zustande gekommen wären. Erst dieser Vergleich würde eine Aussage über den

Erfolg einer wirtschaftsfördernden Maßnahme liefern, die allerdings in verschiedene Richtungen interpretierbar wäre:

- Zunahme der Arbeitsplatzzahlen durch die Ansiedlung eines Unternehmens.
- Zunahme oder Abnahme der Arbeitsplatzzahlen durch exogene Gründe, beispielsweise konjunkturelle Bedingungen, auf die eine Wirtschaftsförderung keinen Einfluss hat.
- Abnahme der Arbeitsplatzzahlen, die möglicherweise noch gravierender wäre, hätte es den Einsatz der Wirtschaftsförderung nicht gegeben (Seltsam 2001, S. 108 f.).

Die Operationalisierung des Zieles „Schaffung von Arbeitsplätzen“ in Form des Indikators „Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze“ bleibt ungenau und damit ungeeignet.

Die Anzahl der in der Praxis formulierten Indikatoren ist hoch. Die Schwierigkeit, die sich für die Wirtschaftsförderer dabei herauskristallisiert ist, dass kein allgemeiner, praxisorientierter Lösungsansatz existiert, der mit einem Pool an belastbaren Indikatoren auf alle kommunalen Wirtschaftsförderungen gleichermaßen übertragbar und anwendbar ist. Aufgrund der vorhandenen Komplexität der Indikatoren und dem Bewusstsein, dass statistisch messbare Kriterien vielfach von der Wirtschaftsförderung nur indirekt beeinflussbar sind, findet deswegen eine Abkehr von den quantitativ messbaren Faktoren bei der Zielformulierung statt. Vermehrt gehen die Wirtschaftsförderer dazu über, den elementaren Baustein der Berichtsform, der bislang mit quantifizierbaren Daten zur Darstellung der Erfolge gefüllt wurde, weiter zu ergänzen, indem sie Aussagen über die Zufriedenheit und damit einen qualitativen Erfolgsindikator hinzufügen. Die Kombination von quantifizierbaren und qualitativen Elementen ist letztlich der Tatsache geschuldet, dass die meisten Indikatoren keine hinreichenden Ergebnisse, sondern lediglich Näherungen an Aussagen über Erfolg oder Misserfolg ermöglichen.

Ansatzpunkt einer Lösung

Der Wirkungsgrad der bisher eingesetzten Indikatoren und Verfahren der Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung wird vermehrt als unbefriedigend empfunden. Im Wesentlichen werden dafür drei Gründe genannt:

- Die Zahl der Neuansiedlungen geht zurück
- Die Präsentation von Erfolgen unterliegt dem Generalverdacht der Beschönigung
- Aussagen zur Kundenzufriedenheit fehlen (Mantik 2005, S. 9).

Die von den Wirtschaftsförderungen bisher eingesetzten Indikatoren zur Erfolgsmessung werden auch in Zukunft zur Darstellung und Dokumentation der Leistungsfähigkeit kommunaler Wirtschaftsförderungen zum Einsatz kommen. Selbst wenn es kommunalen Wirtschaftsförderungen gelingt, die Effektivität und Effizienz durchgeführter Maßnahmen näherungsweise zu ermitteln, so ist das meist mit einer weiterführenden Erklärung des spezifischen Sachverhaltes einer

jeden Kommune verbunden. Aus diesen Erkenntnissen resultiert ein deutlicher Hinweis darauf, dass

- Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung einer Ergänzung um eine qualitative Komponente bedarf.

Das Element einer rein zustandsbeschreibenden Erfolgskontrolle ist in der wissenschaftlichen Literatur nicht zu finden. In den wenigen einschlägigen Werken beschränkt man sich meist auf die Elemente der Ergebnis-, Vollzugs-, Bedingungs- und Wirkungskontrolle, deren Voraussetzung eine Zielformulierung sowie Operationalisierung dieser Ziele anhand geeigneter quantifizierbarer Indikatoren ist. Im Verlauf der aktuellen Diskussion wird dann vielfach versucht, das Modell der Erfolgskontrolle einer kommunalen Wirtschaftsförderung überzustülpen, um die Relevanz der Tätigkeiten einer Wirtschaftsförderung und damit ihre Wirksamkeit zu belegen. Das geschieht allerdings ungeachtet der Tatsache, dass eine Erfolgskontrolle, so wie sie bisher in der Literatur beschrieben wurde, bei kaum einer kommunalen Wirtschaftsförderung zum Einsatz kommen kann. Bereits die Voraussetzung einer Erfolgskontrolle scheitert an der erforderlichen Zieldefinition, deren Operationalisierung schließlich in einem nahezu unlösbaren Bestreben mündet, geeignete Indikatoren zu finden, die einen Soll-Ist-Vergleich zulassen und anschließend alleine und für sich sprechen.

Die Wirtschaftsförderungen stoßen bei der Durchführung von Erfolgskontrolle spätestens beim Element der Bedingungskontrolle an Grenzen. Noch deutlicher treten die Schwierigkeiten bei der Wirkungskontrolle zu Tage.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine Erfolgskontrolle von den kommunalen Wirtschaftsförderungen grundsätzlich für wünschenswert erachtet wird. Probleme existieren in der Zielformulierung und in der Festlegung und Anwendung geeigneter Indikatoren sowie im Ablauf der Durchführung einer Erfolgskontrolle.

Bei einer Erfolgskontrolle zeichnen sich geeignete Indikatoren dadurch aus, dass sie eine quantifizierbare und nachweisbare Aussage über Wirkungen oder Auswirkungen kommunaler Wirtschaftsförderungsbestrebungen zulassen.

Es gibt durchaus Bereiche, in denen eine Erfolgskontrolle tatsächlich durchführbar ist. Dies trifft insbesondere auf Wirtschaftsförderungen zu, die als privatrechtliche Gesellschaft oder als Eigenbetrieb organisiert sind. Diesen Wirtschaftsförderungen ist es anhand ihrer nicht-kommunalen Struktur möglich, ihre Produkte sowie die von den Mitarbeitern darauf verwendeten Zeiten und eingesetzten Mittel zu bilanzieren.

Gut lösbar ist eine Erfolgskontrolle bei solchen Wirtschaftsförderungen, die sich lediglich um einen Aufgabenschwerpunkt kümmern, beispielsweise die Vermarktung eigener Grundstücke, und damit ein Art Alleinauftrag besitzen. In diesem Fall sind die Erfolge einer Vermarktung zum Teil kausal auf bestimmte Maßnahmen und Instrumente zurückzuführen, womit ein wesentlicher Bestandteil der Erfolgskontrolle im eigentlichen Sinne erst erfüllt wird. Hier gelingt die Quantifizierung von Aufwand und Ertrag und damit auch eine Messung von Effizienz und Effektivität.

Andere Wirtschaftsförderungseinrichtungen, die als Teil der Verwaltung organisiert sind, können Erfolge äußerst selten kausal bestimmten wirtschaftsfördernden Tätigkeiten und Maßnahmen zuordnen. Zu oft spielt der Zufall eine Rolle oder werden Erfolge von verschiedenen beteiligten Stellen mehrfach für sich reklamiert. Insbesondere im Bereich der Bestandspflege, die einen Aufgabenschwerpunkt bei den kommunalen Wirtschaftsförderungen darstellt, wird eine Erfolgskontrolle problematisch.

6 Konzeptionelles Prozessschema einer modifizierten Erfolgskontrolle

Bezugnehmend auf die Anforderungen einer Erfolgskontrolle wird von den vier Teilelementen Ergebnis-, Vollzugs-, Bedingungs- und Wirkungskontrolle, tatsächlich meist nur die Ergebniskontrolle von den kommunalen Wirtschaftsförderungen durchgeführt. Spätestens nach der Durchführung der anzuschließenden Vollzugskontrolle erreichen die kommunalen Wirtschaftsförderungen methodische und methodologische Grenzen, die aufgrund vieler nicht zu beeinflussender Variablen kaum noch zu bewältigen sind. Eine Bedingungs- und Wirkungskontrolle ist aufgrund von Nebenwirkungen oder Multiplikatoreffekten, die nicht berücksichtigt werden, sowie nicht herzustellender kausaler Beziehungen schwerlich durchführbar (Mayer 2001, S. 55).

Letztlich muss es also darum gehen, für die Wirtschaftsförderungen in den Kommunen einen praktikablen Steuerungsprozess aufzuzeigen, der unabhängig von der jeweiligen Organisationsform und Größe der Wirtschaftsförderung einsetzbar ist: *kommunale Wirtschaftsförderungen sollten sich auf eine praktikable Vorgehensweise der Erfolgskontrolle beschränken, nämlich auf eine Dokumentation verschiedener Kennzahlen aus der Wirtschaft sowie eine schriftlich erläuternde Ergänzung zum Beitrag der kommunalen Wirtschaftsförderung*. Bisherige Instrumente der Berichterstattung, beispielsweise Jahresberichte, Quartalshefte oder Pressekongressen, bleiben damit auch in Zukunft wichtige Bausteine einer Präsentation kommunaler Wirtschaftsförderung und der Beurteilung ihrer Leistungsfähigkeit.

Ein Beispiel für die Notwendigkeit einer neuen Erfolgskontrolle ist der bereits beschriebene Indikator „geschaffene Arbeitsplätze“. Während in den wenigsten Fällen die möglicherweise vorangegangenen Arbeitsplatzstreichungen saldiert oder im Rahmen einer Betriebsverlagerung untersucht werden, muss auch die Erhaltung von vorhandenen Arbeitsplätzen durch intensive Betreuung der Wirtschaftsförderungen als Erfolg gewertet werden. Dieser allerdings wäre mit dem Indikator „geschaffene Arbeitsplätze“ nicht abgedeckt und kann nur durch eine Ergänzung mittels schriftlicher Dokumentation verdeutlicht und als Erfolg der Bemühungen einer Wirtschaftsförderung dargestellt werden (Frankenfeld 2006, S. 19).

Ein idealtypischer Ablauf einer modifizierten Erfolgskontrolle kommunaler Wirtschaftsförderung ließe sich demnach wie in Abb. 6 darstellen.

Das neu entwickelte Prozessschema beschreibt einen idealtypischen Ablauf einer modifizierten Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung. Vorausset-



Abb. 6 Prozessschema einer modifizierten Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung. (Quelle: eigener Entwurf) eigene Darstellung

zung für alle Schritte ist zunächst die Analyse der insbesondere politischen Randbedingungen und des Ist-Zustandes, aus deren Ergebnissen die strategischen und operativen Ziele abgeleitet werden können. Entsprechend der formulierten Ziele gilt es schließlich die Indikatoren für die Zielerreichung zu identifizieren und individuell festzulegen, sodass im nächsten Schritt die Ergebniskontrolle durchgeführt werden kann.

Die Vollzugskontrolle prüft anschließend, inwiefern die eingesetzten Mittel zu beurteilen sind. Da insbesondere bei kommunaler Wirtschaftsförderung die *Flexibilität* als Leistungsmerkmal im Vordergrund steht, müssen dadurch verursachte Zielabweichungen umschrieben und interpretiert wer-

den, sodass sich ein Gesamtbild der Aktivitäten kommunaler Wirtschaftsförderung ergibt. Erst jetzt können mögliche Ziel- oder Mittelkorrekturen vorgenommen werden. Letztlich muss eine Erfolgskontrolle den spezifischen Anforderungen einer Kommune und einer kommunalen Wirtschaftsförderung genügen.

Die aus der empirischen Untersuchung gewonnenen exemplarischen Beispiele (Ackermann 2012, S. 291–296) liefern einen Überblick über die logischen Strukturen einer modifizierten Erfolgskontrolle. Unabhängig von der Organisationsform und den Aufgabenbereichen einer Wirtschaftsförderung kann die Struktur des Prozessschemas Anwendung finden.

7 Zusammenfassung

Angesichts der Anforderungen an die Durchführung einer Erfolgskontrolle, die in Form einer Zielerreichungs-, Vollzugs-, Bedingungs- und Wirkungskontrolle erfüllt sein müssen, wird schnell deutlich, dass das Verfahren nicht in seiner Ganzheit bei den kommunalen Wirtschaftsförderungen angewendet werden kann. Unabhängig von der Organisationsform und der Größe einer kommunalen Wirtschaftsförderung lässt sich empirisch eine Reihe von Problemen nachweisen. Ausgehend von der Darstellung einer Erfolgskontrolle und ihren Anforderungen existiert eine deutliche Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Die vorliegende Zusammenstellung über kommunale Wirtschaftsförderung und Erfolgskontrolle sowie die Ergebnisse der empirischen Untersuchung unterstreichen die These, dass eine Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung, so wie in der Literatur formuliert, in Frage gestellt werden kann.

- Der Anspruch, den der Begriff der Erfolgskontrolle in seiner gängigen Beschreibung erhebt, kann letztlich nicht hinreichend von einer kommunalen Wirtschaftsförderung erfüllt werden.

Im Zentrum steht die Erkenntnis, dass in der Praxis Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung bislang meist als Ergebniskontrolle oder Vollzugskontrolle durchgeführt wird, bei der Nebenwirkungen, Multiplikatoreffekte oder Kausalbeziehungen vernachlässigt werden müssen. Erfolgskontrolle ist in der kommunalen Wirtschaftsförderung in der Realität demnach als standardisiertes Verfahren nur in Ausnahmefällen durchführbar und kann im Sinne der Idealanforderungen laut Literatur nur in Teilaspekten zur Anwendung kommen. Meist sind sowohl die dafür erforderlichen Indikatoren als auch das notwendige Verfahren ungenau und erfordern vorab zusätzlich eine Beschreibung der spezifischen Sachverhalte vor Ort.

Vor diesem Hintergrund ist es an der Zeit, die Erfolgskontrolle so an die Anforderungen der kommunalen Wirtschaftsförderung anzupassen, dass eine Anwendung zwar mit Abstrichen, jedoch insgesamt befriedigend möglich wird.

- In der Konsequenz würde eine sinnvolle Erfolgskontrolle bei der kommunalen Wirtschaftsförderung die quantifizierbaren Angaben mit nicht messbaren, aber dennoch klar bewertbaren Aussagen im Sinne einer Interpretation komplettieren.

Der neue Ansatz einer modifizierten Erfolgskontrolle ist eine konsequente Reduzierung der Anforderungen auf das Praktikable und führt dazu, dass Erfolge der kommunalen Wirtschaftsförderung dargestellt werden können, ohne dass das Verfahren mehr Fragen offenlässt, als es beantwortet. Durch die modifizierte Erfolgskontrolle können die spezifischen Erfolge einer kommunalen Wirtschaftsförderung dargestellt und dokumentiert werden. Das neu entwickelte Prozessschema beschreibt einen idealtypischen Ablauf einer modifizierten Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung.

8 Fazit

Eine modifizierte Erfolgskontrolle kann zweierlei: Sie ist eine Hilfestellung für die politisch Verantwortlichen bei der Erkenntnis, dass eine Notwendigkeit nach konkreten und der Ist-Situation sowie den Randbedingungen angepassten Zielformulierungen besteht. Sie bietet aber auch eine Möglichkeit, dass die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen dem in der öffentlichen Diskussion formulierten Anspruch nach Erfolgskontrolle mit einem hohen Grad an Praktikabilität gerecht werden können.

Bevor also viele kommunale Wirtschaftsförderungen durch die fragwürdige Forderung an eine Erfolgskontrolle aufgrund der zu hohen Anforderungen an Methodik, Zeit und Personal aufgeben, sollte ihnen die Konzentration auf das Praktikable wieder Anreiz sein, eine modifizierte Erfolgskontrolle nach dem neuen Prozessschema in Angriff zu nehmen.

Literatur

- Ackermann, G. (2012). *Erfolgskontrolle in der kommunalen Wirtschaftsförderung – Analyse und Modifikation einer fragwürdigen Forderung*. Mainz.
- Blaschke, D., & Plath, H.-E. (1994). Zur Evaluierung aktiver Arbeitsmarktpolitik. In M. Schulze-Böing & N. Johrendt (Hrsg.), *Wirkungen kommunaler Beschäftigungsprogramme. Methoden, Instrumente und Ergebnisse der Evaluation kommunaler Arbeitsmarktpolitik* (S. 123–132). Basel. Birkhäuser
- Bornemeyer, C. (2002). *Erfolgskontrolle im Stadtmarketing*. Lohmar.
- Bracht, H.-J. (1981). *Erfolgskontrolle kommunaler Wirtschaftsförderung – dargestellt an einem empirischen Beispiel der Stadt Trier*. Trier.
- BWV Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung. (1989). *Erfolgskontrolle finanzwirksamer Maßnahmen in der öffentlichen Verwaltung: Gutachten des Präsidenten als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung*. Stuttgart/Berlin/Köln.
- Derlien, H.-U. (1976). *Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation*. Baden-Baden.

- Eckhoff, J., et al. (1977). *Methoden und Möglichkeiten der Erfolgskontrolle städtischer Entwicklungsmaßnahmen* (Schriftenreihe „Städtebauliche Forschung“ des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (03.060)). Bonn.
- FAZ Frankfurter Allgemeine Zeitung. (2007). *Regionalmarketing blickt erwartungsvoll nach Asien*. Frankfurt. 09.02.2007.
- Floeting, H., & Hollbach-Grömig, B. (2005). Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften DfK*, 44(I), 10–39.
- Frankenfeld, P. (2006). Schafft regionale Wirtschaftspolitik tatsächlich Arbeitsplätze? Sinn und Unsinn der Messung von Beschäftigungseffekten. <http://www.degeval.de/calimero/tools/proxy.php?id=62>. Zugriffen am 05.04.2006.
- Held, H. (2003). Strategische Planung und Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung. In Imakomm (Hrsg.), *Wirtschaftsförderung im Umbruch: Zielgruppe Unternehmen – Konzepte und Modelle einer kundenorientierten Wirtschaftsförderung* (S. 25–74). Aalen.
- Hollbach-Grömig, B. (1996). *Kommunale Wirtschaftsförderung in den 90er-Jahren, Ergebnisse einer Umfrage* (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 21, S. 10–39). Berlin.
- Konken, M. (2004). *Stadtmarketing. Kommunikation mit Zukunft*. Meßkirch.
- Lammers, K., & Niebuhr, A. (2002). *Erfolgskontrolle in der deutschen Regionalpolitik: Überblick und Bewertung* (HWWA Report 214). Hamburg.
- Mantik, U. (2005). Erfolgskontrolle in der Wirtschaftsförderung. In *cima direkt Zeitschrift für Marketing und Stadtentwicklung* (Bd. 3, S. 8–11). Lübeck.
- Mayer, P. (2001). Die Erfolgskontrolle von Subventionen durch die Rechnungshöfe. Frankfurt a. M.
- Reschl, R., & Rogg, W. (2003). *Kommunale Wirtschaftsförderung. Standortdialog und Standortentwicklung in Kommunen und Regionen*. Sternenfels.
- Sartowski, R. (1990). *Organisation und Praxis kommunaler Wirtschaftsförderung – dargestellt am Beispiel der Kommunen Schleswig-Holsteins*. Düsseldorf.
- Seltsam, C. (2001). *Kommunale Wirtschaftsförderung: Ziele, Instrumente, Erfolgskontrolle. Schriften zur Nationalökonomie* (Bd. 35). Bayreuth.
- Stember, J. (1997). *Kommunale Wirtschaftsförderung. Innovationen zwischen Regionalisierung, Globalisierung und Verwaltungsreform*. Vieselbach/Erfurt.
- Stockmann, R. (Hrsg.). (2000). Evaluation in Deutschland. In *Evaluationsforschung. Grundlagen und ausgewählte Forschungsfelder* (S. 11–40). Opladen.
- Volz, J. (1980). *Erfolgskontrolle kommunaler Planung*. Köln.
- Wollmann, H. (2002). Die traditionelle deutsche kommunale Selbstverwaltung – ein „Auslaufmodell?“. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften DfK*, 41(I), 24–51.

Form follows function: Organisation der Wirtschaftsförderung

Benedikt M. Blanz

Inhalt

1	Die Wirtschaftsförderung: Die Aufgabenstellung bestimmt die Organisation	80
2	Betriebswirtschaftliche Organisation der Wirtschaftsförderung	83
3	Rechtliche Organisation der Wirtschaftsförderung	88
4	Individueller Leitfaden zur wirksamen Organisationsentwicklung: Das Organisationsentwicklungskonzept für die Wirtschaftsförderung	98
5	Erfolgreiche Wirtschaftsförderung durch innovative Organisation	111
	Literatur	111

Zusammenfassung

Die „Organisation der Wirtschaftsförderung“ kann aus dem Tagesgeschäft heraus reflektiert werden, sie kann auch theoretisch aus der Sicht wissenschaftlicher Fachdisziplinen näher beleuchtet werden. In diesem Kapitel soll einen Überblick gegeben werden, wie vielschichtig die Wirkungszusammenhänge der Routinen der Wirtschaftsförderung mit der Betriebswirtschaft, den Rechtswissenschaften und nicht zuletzt mit dem Human Factor sein können. Zusammen mit kritischen Gedanken endet dies in einem knappen Leitfaden: ein Vorschlag einer individuell passende Organisation der innovativen Wirtschaftsförderung.

B. M. Blanz (✉)

Abteilung Bauverwaltung und Bauaufsicht, Stadtverwaltung Bad Kreuznach, Bad Kreuznach, Deutschland

E-Mail: info@benedikt-blanz.de

1 Die Wirtschaftsförderung: Die Aufgabenstellung bestimmt die Organisation

„Form follows function!“ Die Organisationsform ergibt sich aus der Funktion! Doch was ist eigentlich die Funktion der Wirtschaftsförderung? „Die“ eine Funktion lässt sich in Bezug auf die vielfältigen Arbeits- und Themenfelder von Wirtschaftsförderungen kaum pauschal festlegen. Die öffentliche Wirtschaftsförderung zeichnet sich eher gerade hierdurch aus, dass Funktion, Aufgaben, Instrumente und die Organisationsform gerade nicht einheitlich festgelegt sind. Dies steht insbesondere im Kontrast zu den sonst sehr engmaschig definierten gesetzlichen Anforderungen an die Funktionsbereiche der öffentlichen Verwaltung: Die öffentlichen Wirtschaftsförderungen sind weit überwiegend Organisationseinheiten im Bereich der öffentlichen Verwaltungen, wenngleich privatrechtlich organisiert aber doch maßgeblich öffentlich finanziert und gesteuert.

Gesetzlich ist nicht exakt vorgegeben, was die Aufgaben sind, die von einer Wirtschaftsförderung zu erfüllen sind. Es ist auch nicht vorgeben, wie die Wirtschaftsförderung ihre Ressourcen einsetzt, ob sie selbst investiert, ob sie finanzielle Förderprogramme auflegt, oder ExistenzgründerInnen, Unternehmen und (Nachwuchs-)Fachkräfte berät. Das Grundgesetz definiert lediglich eine grundsätzliche Allzuständigkeit der Gemeinden im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsgarantie. Als sogenannte freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe (vgl. Art. 28 Abs. 2 GG in Verbindung der jeweiligen Landesverfassung) steht sie in Zeiten von Haushaltskonsolidierungszielen unter Umständen auch unter entsprechendem Rechtfertigungsdruck und muss sich durch ihre erfolgreiche Arbeit für die Region auszeichnen.

Aber wie muss sie organisiert sein, damit sie erfolgreich „ihre“ Funktion erfüllt? Eine einfache pauschale Antwort, die man einfach „nur“ umzusetzen bräuchte: Es gibt keine!

Die Antwort hieraus muss – oder besser: darf! – selbst individuell erarbeitet werden.

1.1 Ein Leitfaden zur Entwicklung der passgenauen „Organisation Wirtschaftsförderung“

Hier wird ein Leitfaden vorgeschlagen, wo und wie bei diesem abstrakten und offenen Thema angesetzt werden kann. Er hat keinen Anspruch auf Vollständigkeit und ist daher nicht abschließend. Dieser Überblick stellt ein Einstieg in die komplexe Materie dar – Eine Einladung, tiefer einzusteigen. In kaum einem Fall wird man alle Themenfelder bearbeiten (müssen), Prioritäten sind zu setzen. Dies ändert aber nichts an der hohen Bedeutung dieses auch für die Wirtschaftsförderung grundlegenden Themas.

Daher gibt dieser Beitrag einen Überblick über die wesentlichen Themenfelder, die bearbeitet werden können und wählt den „Faktor Mensch“, englisch auch als „Human Factor“ bezeichnet, dabei als Schwerpunkt für eine vertiefte Auseinandersetzung mit dem Thema der Dienstleistungsorganisation Wirtschaftsförderung aus und lädt an verschiedenen Stellen zum vertieften Nachdenken ein.

Insbesondere wird beispielhaft mit organisationspsychologischem Methodenköffer Aspekte eines Organisationsentwicklungskonzept für die interne Organisation einer Wirtschaftsförderung beschrieben (siehe zu den Ausführungen zum Organisationsentwicklungskonzept in diesem Beitrag).

1.2 Funktion der Wirtschaftsförderung: Relevanz für Betriebe, Politik und Gesellschaft

Zunehmend steigt der Aufwand im Bereich der Personalgewinnung, um gegen den qualitativen und quantitativen Bewerbungsrückgang oder die Nicht- bzw. Minderbesetzung von offenen Stellen zu arbeiten (vgl. Klimesch und Klimesch 2013, S. 26–27). Bund, Land und Kommunen sowie lokale Wirtschaftsverbände setzen bereits ebenso mit einigen Handlungsansätzen zur Verringerung des *Fachkräftemangels* an, da sonst die Verringerung der Produktivität oder gar Abwanderung von Unternehmen (vgl. Klimesch und Klimesch 2013, S. 26–27) und damit der Verlust von benötigten Deckungsbeiträgen der öffentlichen Haushalte, beispielsweise in Form der Gewerbesteuer (vgl. Steenbock 2004, S. 636–637), zu Lasten sozialer Einrichtungen und Leistungen drohen (vgl. Bennett und McGuiness 2009, S. 727–737). Damit ergibt sich eine ökonomische, gesellschaftliche und politische Relevanz, auch vor dem Hintergrund des demografischen Wandels.

So wie der zweifelbare *Fachkräftemangel*, oder auch *Fachkräfteengpass* schon bezüglich der Bezeichnung, des Ausmaßes (keine anerkannte Kennzahl zur Messung und Identifizierung des Fachkräftemangels oder -engpasses, in Bezug auf Branche, Beruf, Qualifikationsniveau, regionale Faktoren und konjunkturelle Über- oder Unterauslastungen ebenso wie die damit einhergehende Begriffsdefinition umstritten (vgl. Bosch et al. 2011, S. 584–585; vgl. Kettner 2012, S. 15–21) und noch mehr bezüglich der Gründe streitbar ist, so ist er doch ein gutes Beispiel für die Funktion der Wirtschaftsförderung:

Unternehmen vor Ort benennen ein Problem für ihre eigene Entwicklung am Standort. Die Funktion der Wirtschaftsförderung ist es, ganz pauschal ausgedrückt, die Unternehmen am Standort so zu unterstützen, sodass sie sich weiterhin positiv entwickeln werden. Bei Existenzgründungen und bei Ansiedlungen ist es die Aufgabe, genau diese positive Perspektive für das Unternehmen und dessen Zukunft an genau diesem Standort aufzuzeigen. Diese vereinfachte Darstellung gibt den Fokus dieses Kapitels auf die Organisation frei.

Welche Maßnahmen hierfür nötig sind, unterscheidet sich teilweise stark voneinander, abhängig u. a. vom Bedarf vor Ort, dem vorhandenen Know-How in der Wirtschaftsförderung, der finanziellen Ausstattung der Wirtschaftsförderung und ihrem örtlichen Wirkungskreis.

Diese Aspekte wiederum sind insbesondere abhängig davon, ob es sich um eine kommunale Wirtschaftsförderung von Städten, Gemeinden und Landkreisen oder Zusammenschlüssen davon handelt, ob es eine Wirtschaftsförderungsorganisation des Landes, des Bundes oder der Europäischen Union ist.

Die Herausforderungen an die *Organisation Wirtschaftsförderung* sind so heterogen wie die individuellen örtlichen Gegebenheiten, der Wirkungskreis, die Anspruchs- und Zielgruppen und nicht zuletzt die eigenen (haushaltsrechtlichen, finanziellen, personellen) Ressourcen. Ob es gilt Standortmarketing (zur Grundstücksvermarktung und Unternehmensansiedlung) zu betreiben oder ob ausländische Studierende nach Abschluss in der Region als hoch qualifizierte Fachkräfte geworben werden sollen – diese sich daraus ergebenden sehr unterschiedlichen Aufgaben und Funktionen werden idealerweise genauso individuell wie die Art und Weise der Organisation(-sentwicklung) beflügelt.

Die Wirksamkeit der Wirtschaftsförderung hängt somit nicht zuletzt von ihrer eigenen, speziell funktionsbezogenen Organisation ab.

1.3 „Organisation“ der Wirtschaftsförderung aufbauen und weiterentwickeln

Die Möglichkeiten, Organisationsentwicklung von Wirtschaftsförderungen zu betrachten, sind vielfältig. Grundsätzlich lässt sich einerseits in die Perspektive „des/der berufserfahrenen WirtschaftsfördererIn aus der täglichen Praxis heraus“ und andererseits in eher wissenschaftlich-methodische Perspektive unterscheiden. Hier wird ein Ansatz gewagt, beide Sichtweisen kritisch miteinander zu verbinden – und scheinen sie in dem noch wenig beforschten und akademisch professionalisierten Feld der Wirtschaftsförderung noch so unterschiedlich.

Dass dies keine triviale Aufgabenstellung ist, zeigt sich bereits sehr anschaulich an der Perspektive „des/der einen berufserfahrenen WirtschaftsfördererIn“: Wo ist diese Person tätig? Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz zur landesweiten Unternehmensansiedlung? Einzelhandelskümmerer in Heidelberg? Job Aktiv-Managerin an der Schnittstelle Schule und Beruf, um SchülerInnen als Auszubildende und angehende Fachkräfte in einem Flächenlandkreis zu halten?

So wie es nicht die eine Perspektive aus der beruflichen Praxis heraus gibt, so gibt es auch nicht die eine akademische Disziplin. Die Wirtschaftsförderung hat per se eine Querschnittsfunktion und muss sich dementsprechend auch aus vielen Fachdisziplinen bedienen. Die Schwerpunkte der diversen möglichen Perspektiven auf die passende Organisationsentwicklung der Wirtschaftsförderung variieren dabei so stark wie die Funktion der jeweiligen Wirtschaftsförderung selbst.

Folglich wird nachfolgend kein Patentrezept geliefert, wie jede Wirtschaftsförderung grundsätzlich und immer organisiert sein soll. Es wird nicht die mustergültige Aufbauorganisation oder die einzig mögliche Ablauforganisation geschildert – denn diese gibt es schlichtweg nicht pauschal.

Stattdessen werden zunächst grundlegende rechtliche und betriebswirtschaftliche Aspekte der Organisation der Wirtschaftsförderung genannt.

Sodann wird anhand eines fiktiven Beispiels (Ähnlichkeiten mit realen Fällen sind bei diesem sensiblen Thema rein zufällig) ein Leitfaden für ein in der Wirtschaftsförderung praktisch anwendbares und nutzbringendes Organisationsentwicklungskonzept (siehe Leitfaden) dargestellt. Diese werden unter Berücksichtigung

von häufig in der Praxis anzutreffenden Besonderheiten und Themen der Wirtschaftsförderung mit Erkenntnissen insbesondere mit Erkenntnissen der Disziplinen der empirischen Psychologie und der Kulturwissenschaft hinterlegt.

Anhand von typischen, praxisrelevanten Besonderheiten der Wirtschaftsförderung wird ein Vorschlag für einen wissenschaftlichen fundierten Leitfaden unterbreitet. Dieser soll es ermöglichen, selbst als WirtschaftsfördererIn eine individuell passende Organisation zu entwickeln, bzw. bestehende Organisationen entsprechend der eigenen Herausforderungen stetig weiterzuentwickeln.

2 Betriebswirtschaftliche Organisation der Wirtschaftsförderung

2.1 Betriebswirtschaftliche Definition des Organisationsbegriffes

Der betriebswirtschaftliche Organisationsbegriff beschreibt grundsätzlich einen Ordnungsrahmen, wird aber im Detail durchaus sehr unterschiedlich definiert. Er „schafft Strukturen für das Zusammenwirken von Personen, Sachmitteln und Informationen. Das Ergebnis der organisatorischen Gestaltung ist eine bestimmte Unternehmensstruktur“ (Dillerup und Stoi 2013, S. 441). Es kann auch in dem institutionellen, den funktionalen und den instrumentalen Organisationsbegriff unterschieden werden (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 441): Die Wirtschaftsförderung ist eine Organisation (Institutionsbegriff), die Wirtschaftsförderung hat eine Organisation (Funktionsbegriff) oder die Wirtschaftsförderung nutzt Organisation als Führungsinstrument (instrumentaler Begriff; vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 441).

2.2 Strategisches Management als Grundlage für zielgerichtete Organisationsentwicklung

„Form Follows Function“ – grundlegend für die passgenaue Ausrichtung einer Organisation ist die generelle Strategie. Führung, Steuerung und Management in der Wirtschaftsförderung sind ein besonderer Themenblock. Daher wird davon ausgegangen, dass eine grundlegende Strategie der jeweiligen Wirtschaftsförderung besteht. Hieraus kann sodann auch die Funktion der Wirtschaftsförderung abgeleitet werden, welche durch eine passende Organisation eben dieser beflügelt werden soll. Es wird somit fortan die Organisation aus der funktionalen und der instrumentalen Perspektive betrachtet.

Sind diese betriebswirtschaftlich-strategischen Überlegungen nicht vorgeschaltet, so besteht die Gefahr, dass die Wirtschaftsförderung zwischen den diversen und teilweise divergierenden Zielrichtungen der Shareholder und Stakeholder zerrieben oder zweckentfremdet instrumentalisiert wird. Die jeweiligen Zielrichtungen der Wirtschaftsförderung können je nach Anspruchsgruppe jedoch sehr unterschiedlich sein. So sind Unternehmen zu nennen, die eine Förderung (finanziell, durch Beratung, durch Netzwerke und Kontakte . . .) erhalten, oder Unternehmen, die wiederum

selbst einen Förderbeitrag leisten (oft Sparkassen und andere örtliche Banken). Die unterschiedlichen Kommunen können ein gemeinsames Interesse an der positiven Entwicklung des gemeinsamen Landkreises oder derselben Region haben, oder aber in direktem Standortwettbewerb um die Unternehmen stehen. Politiker, die Behörden vorstehen, wollen wieder gewählt werden. Auch die weiteren standortabhängigen Rahmenbedingungen, ggf. die Raumentwicklungsplanung, die Wirtschaftsentwicklung der vertretenen Sektoren vor Ort, die Arbeitsmarktentwicklung in Bezug auf die benötigten speziellen Fachkräfte, eventuell vorhandene Stadtentwicklungskonzepte, haushaltsrechtliche Zwänge und Ressourcen sowie die allgemeine Wirtschaftsförderungsstrategie können zu berücksichtigen sein. Nachfolgend wird vorausgesetzt, dass diese Themen im Rahmen des strategischen Managements der Wirtschaftsförderung bearbeitet wurden.

Insbesondere sollen nachfolgend die grundlegenden Möglichkeiten der Aufbauorganisation und der Ablauforganisation genannt werden. Diese könnten aus praktischer Sicht im Rahmen der Entwicklung des Strategiekonzeptes der Wirtschaftsförderung bestimmt werden. Empfohlen wird, ein Organisations(kultur)entwicklungskonzept unter Berücksichtigung des Human Factor zu entwickeln. Der Weg hin zur eigenen, individuellen und passgenauen Lösung wird im Anschluss an die betriebswirtschaftlichen und rechtswissenschaftlichen Grundlagen Ausführungen ausführlich und exemplarisch erläutert.

2.3 Aufbauorganisation

Die Aufbauorganisation legt fest, welche Personen welche Aufgaben unter welchem Ressourceneinsatz erledigen (Dillerup und Stoi 2013, S. 442). Dabei werden vor allem Organisationseinheiten gebildet und mit Zuständigkeiten und Kommunikationsbeziehungen versehen. Durch die bei der Unterteilung entstehende Differenzierung ist es anschließend erforderlich, in geeignetem Maße gewisse Arbeitspakete auch wieder sinnvoll zusammenzufassen (zu integrieren) und eine Zusammenarbeit der unterschiedlichen Stellen miteinander zu koordinieren (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 447).

Im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungshoheit und der sich daraus ergebenden Organisationshoheit sind Bauämter so beispielsweise in der Regel von den Wirtschaftsförderungseinheiten organisatorisch zur Erledigung ihrer Aufgaben im Rahmen der Aufbauorganisation getrennt (Diversifikation). Die Wirtschaftsförderung ist teilweise ein eigenes Amt oder eine eigene Abteilung innerhalb der Kommunalverwaltung und wird damit auch vom kommunalen Bauamt unterschieden, oder sie ist sogar rechtlich als eigene Organisationseinheit organisiert (z. B. als GmbH, hierzu mehr bei den rechtlichen Organisationsmöglichkeiten – die Rechtsform soll an dieser Stelle zunächst keinen Unterschied machen). Auch eine organisatorische Trennung von der kommunalen Grundstücksverwaltung ist oft anzutreffen; Dies ist bei Wirtschaftsförderungen von Landkreisen häufig der Fall, da die Grundstücke regelmäßig in Gemeindebesitz sind und dann nicht dem unmittelbaren Verkaufsrecht durch die Landkreise unterliegen.

Dennoch ist offensichtlich, dass eine Abstimmung dieser Organisationseinheiten untereinander zur Zielerreichung, beispielsweise bei einer umfassenden Betreuung von Unternehmen, erforderlich ist. Dies beschreibt die Dimension der organisatorischen Koordination.

Die organisatorische Integration beschreibt am Beispiel der Wirtschaftsförderung die Art und Weise, wie dort tätige Wirtschaftsförderer, ihre jeweiligen Wirtschaftsförderungsaufgaben und Stellen zu einer Organisationseinheit zusammengefasst werden (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 447) – so können Teams gebildet werden, die sich beispielsweise auf die Bestandsentwicklung oder aber auf die Ansiedlung oder auf die Existenzgründungsförderung fokussieren.

2.4 Typische Varianten der Aufbauorganisation

Als „hierarchische“ Form ist beispielsweise das Einliniensystem, das im Bürokratiemodell Anwendung findet, zu nennen. Die Wirtschaftsförderung ist dann beispielsweise eine Verwaltungseinheit neben anderen und gliedert sich in die Ämter-/Abteilungen-/Referatestruktur ein. Weisungsbefugnisse gehen in dieser Hierarchie den üblichen Weg von oben nach unten (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 448).

Oft wird die Wirtschaftsförderung auch als Stabsstelle installiert, die dann beispielsweise direkt der Verwaltungsspitze zugeordnet ist (Landrätin oder Landrat, OberbürgermeisterIn). Diese „Ein-Stab-Linien-Organisation“ (Dillerup und Stoi 2013, S. 449) verkürzt die Entscheidungs- und Kommunikationswege und zeigt nach außen eine herausgehobene Bedeutung dieser Aufgaben gegenüber anderen Verwaltungseinheiten, da hier durch Fachexperten Entscheidungen vorbereitet werden, die dann von höchster Stelle getroffen werden (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 449).

Bezeichnend für die Querschnittsfunktion der Wirtschaftsförderung ist auch die häufige Organisation in Kooperationsformen, z. B. als Netzwerk. Ein solches Hybridmodell ist im Vergleich zu den oben genannten Modellen zwar noch in der Hierarchie, aber mit sehr deutlichen Beziehungen zum Markt (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 467, 479, 487). Im Rahmen einer längerfristigen Zusammenarbeit und der gemeinsamen Nutzung von Ressourcen kooperieren rechtlich selbstständige Unternehmen mit der Wirtschaftsförderung und ggf. untereinander (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 479). Diese Kooperation im Rahmen eines Wirtschaftsförderungsnetzwerkes ist in der Regel koordiniert, immer freiwillig und zur Erreichung gemeinsamer Ziele (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 487). „Netzwerke sind (...) eine strategisch motivierte Kooperationsform“ (Dillerup und Stoi 2013, S. 488) mit dem Ziel der Optimierung der Wertschöpfung (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 488). Mit einer Optimierung der Wertschöpfung der Unternehmen am Standort erhöht sich in der Regel auch deren Ertrag und somit grundsätzlich die Steuerkraft des Standortes. Aufgrund der hohen strategischen Zielorientierung dieser Organisationsform, welche somit die Funktion der Wirtschaftsförderung stützt, wird ein solches Beispiel bei der beispielhaften Leitfadenenentwicklung wieder aufgegriffen.

Eine weitere häufige Organisationsform in der Wirtschaftsförderung ist das Projektmanagement. Dabei ist kennzeichnend, dass es sich um temporäre Organisa-

tionseinheiten handelt, welche die oben ausgeführten typischen Möglichkeiten der Primärorganisation nicht grundlegend verändern (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 519). Gerade aufgrund des interdisziplinären, komplexen Charakters der Aufgaben einer Wirtschaftsförderung ist es vorteilhaft, die teils langwierigen Entscheidungsprozesse dezentral und flexibler im Rahmen eines Projektes abzukürzen. Zeitlich befristet, einmalig und für ein komplexes Vorhaben werden MitarbeiterInnen aus verschiedenen Organisationseinheiten interdisziplinär zusammengestellt (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 520–521). So könnte beispielsweise ein Projekt aufgesetzt werden, um (angehende) Fachkräfte am Wirtschaftsstandort zu halten. Weitere Ausführungen hierzu würden jedoch an dieser Stelle zu weit führen, da es sich um eine spezielle operative Organisationsform handelt und hier lediglich ein Überblick gegeben werden soll – wenngleich sie häufig in der Praxis anzutreffen ist.

2.5 Ablauforganisation

Die Ablauforganisation strukturiert die Aufgabenerfüllung in zeitlicher und örtlicher Hinsicht, also wo und in welcher Reihenfolge Tätigkeiten erbracht werden (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 442). Diese sich hieraus ergebenden Prozesse sollten sich ebenso an der Strategie ausrichten (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 555). Solche Prozesse sind im Hinblick auf Kosten, Zeit und Qualität ganzheitlich zu planen, zu steuern und zu kontrollieren, um die gestellten Anforderungen (siehe Ausführungen zur Funktion der Wirtschaftsförderung) bestmöglich zu erfüllen (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 557). Bei der Prozessgestaltung kann in die Analyse- und Diagnosephase, die Konzeptions- und Entscheidungsphase und Umsetzungsphase sowie in die Evaluationsphase unterschieden werden (vgl. Bach et al. 2012, S. 202; Bea und Haas 2009, S. 405; Dillerup und Stoi 2013, S. 573; Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 166–168; Schulte-Zurhausen 2010, S. 75 ff.).

Als praktische Tools zur Prozessaufnahme bieten sich MSVisio, ein Brown-Paper-Mapping oder zur Not auch Excel an. Wichtig ist eine Visualisierung, die nach dem Prinzip *so viel wie nötig und so wenig wie möglich* läuft. Der Erhebungsaufwand kann ansonsten unverhältnismäßig hoch werden. Es bietet sich für die Prozessmodellierung anschließend ein Workshop mit den Prozessbeteiligten an, wobei mittels Schwimmbahnendiagramm eine Arbeitsgrundlage geschaffen werden kann (vgl. Dillerup und Stoi 2013, S. 573–581). Auf Workflow-Managementsysteme und weitere Details soll an dieser Stelle im Sinne der Schwerpunktsetzung dieses Beitrags nicht eingegangen werden, da auch die praktischen Besonderheiten in Bezug auf die Wirtschaftsförderung gegenüber anderen Anwendungsfeldern überschaubar sind.

2.6 Projektbezogene Netzwerkorganisation am Beispiel Wirtschaftsforum Donnersberg

Als hybride Organisationsform einer Wirtschaftsförderung kann beispielsweise das Wirtschaftsforum Donnersberger Land genannt werden. Es handelt sich dabei um einen freiwilligen Zusammenschluss von zahlreichen Unternehmen mit Sitz oder

Produktionsstandort im Donnersbergkreis sowie der kreisangehörigen Kommunen und der benachbarten wissenschaftlichen PartnerInnen. Vertreten sind dabei insbesondere kommunale Akteure, wie Räte, Bürgermeister, Ehrenamtliche, Bau- und Grundstücksämter, die ortsansässigen Unternehmen aus allen Sektoren, Sparkassen und Banken, nach Bedarf auch die Fachdienststellen oder die Wirtschaftsförderungseinheiten der Länder, wie Ministerien, Minister, Abgeordnete, Förderbanken (ISB, Bürgschaftsbank RLP) oder andere Landesverwaltungen. Darüber hinaus kooperiert das Wirtschaftsforum projektbezogen mit anderen Clustern, oft mit Hochschulen und deren Gründungsbüros, Lehrstühlen und im Rahmen derer Projekte. Teil des Netzwerks sind auch die Kammern (IHK, HWK) und eher selten Projekte gemeinsam mit Wirtschaftsförderungsorganisationen des Bundes. Die Wirtschaftsförderung des Landkreises, ansässig bei der Kreisverwaltung, steht dabei insbesondere im Sinne einer Multiplikatorfunktion koordinierend und als Berater zur Verfügung.

Die Wirtschaftsförderung des Landkreises ist formal zunächst in die Organisationsstruktur als Stabsstelle in der Verwaltung des Landkreises verankert und zeigt damit die hohe politische Priorität durch ihre Zuordnung zum Landrat. Gleichzeitig wird der überwiegende Teil der Wirtschaftsförderungsmaßnahmen jedoch unter dem Logo des „Wirtschaftsforums Donnersberger Land“ erbracht, da fast alle Maßnahmen auch in Kooperation mit den örtlichen Akteuren des Netzwerks erfolgen. Dies beginnt bei der Schaffung von Diskussionsplattformen mit fachlichen Impulsvorträgen zur Initiierung von gemeinsamen Projekten wie dem jährlich stattfindendem „großen Wirtschaftsforum“ und reicht beispielsweise bis zu gemeinsam mit Schulen, Hochschulen und Unternehmen organisierten Messen zur Fachkräftesicherung. Die Finanzierung und die Personalressourcen liegen ebenso wie die Auswahl der Wirtschaftsförderungsmaßnahmen und die gemeinsame strategische Ausrichtung nicht ausschließlich bei der kommunalen Wirtschaftsförderung, sondern auch bei ortsansässigen Unternehmen. Diese Netzwerkorganisation setzt Maßnahmen projektbezogen und verwaltungs- und unternehmensübergreifend um, wodurch eine hohe Marktnähe und Flexibilität sowie strategisch am Bedarf orientierte Ausrichtung erreicht wird. Der kommunalen, in die Verwaltung integrierten Wirtschaftsförderungsexperten der Stabsstelle kommt daher insbesondere eine initiiierende, integrierende und koordinierende, aber weniger implementierende Organisationsrolle zu.

2.7 Fazit

Die Wirtschaftsförderung bewegt sich aus betriebswirtschaftlicher Sicht zwischen zwei Welten. Zum einen gibt es teils hierarchisch-starre Verwaltungsstrukturen mit Ressourcen, welche über teils komplexe demokratische Entscheidungen kommunaler Gremien mit gesteuert werden (Finanzhoheit des Rates im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie). Andererseits erfordert der Markt, der bedient werden soll, Reaktionsgeschwindigkeit, Agilität und Flexibilität. Daher sind, je nach strategischer Ausrichtung, auch daran angepasste Organisationsstrukturen erforderlich. Die Aufbauorganisation der Wirtschaftsförderung kann dabei vollkommen in die Verwaltung integriert sein, sie kann rechtlich und organisatorisch ausgegliedert sein (hier mehr siehe unten), und es können hybride Doppelformen bestehen. Hierzu

sind beispielsweise Organisationsformen als Netzwerk und auf der operativen Ebene das Projektmanagement zu nennen.

3 Rechtliche Organisation der Wirtschaftsförderung

Die Wirtschaftsförderung hat einen öffentlichen Auftrag und unterliegt – untypisch für die öffentliche Verwaltung – bezüglich ihrer Aufgaben und deren Auswahl und Ausführung dennoch kaum rechtlichen Vorgaben. Es handelt sich, wie eingangs bereits ausgeführt, grundsätzlich um eine kommunale Selbstverwaltungsangelegenheit, wodurch folglich insbesondere die kommunale Finanz-, Personal- und Organisationshoheit gegeben ist (vgl. Art. 28, Abs. 2 GG). Kommunen, ebenso wie die Länder und der Bund können die Organisationsform auch in rechtlicher Hinsicht für ihre Tätigkeit im Bereich der Wirtschaftsförderung grundsätzlich frei wählen.

3.1 Rechtsformen im Kurzüberblick

Die Optionen reichen von einer Amtslösung über alle in der freien Marktwirtschaft möglichen Rechtsformen, über die im öffentlichen Recht möglichen speziellen Rechtsformen bis hin zu Doppel- oder Kooperationsmodellen. Da hierzu erschöpfend Literatur zu Möglichkeiten und Unterschieden von Rechtsformen vorhanden ist, soll hier eine stark praxisorientierte Kurzübersicht gegeben werden. Zum einen wird dabei auf die für Wirtschaftsförderungen am häufigsten gewählten Rechtsformen eingegangen. Zum anderen sollen verschiedene Optionen aufgezeigt werden, die einen individuellen Zuschnitt der rechtlichen Organisation auf die strategischen und funktionalen Ziele der Wirtschaftsförderung ermöglichen – tiefergehende Überlegungen hierzu können dann im Rahmen des psychologisch fundierten Organisationsentwicklungskonzeptes angestellt und abschließend passgenau entschieden werden. Dann kann auch die Entscheidung über die rechtliche Organisationsform das volle Potenzial zur Unterstützung der Gesamtziele der Wirtschaftsförderung leisten.

Häufig ist eine Amtslösung, bei welcher die Wirtschaftsförderung keine eigene Rechtspersönlichkeit erlangt. Die Rechtsperson des Wirtschaftsförderungsamtes der Stadt Musterhausen wäre beispielsweise „Stadt Musterhausen Körperschaft des öffentlichen Rechts“.

Bei einer Rechtsformenwahl im Bereich des Privatrechts wären einerseits Personengesellschaften, wie die GbR, OHG, KG oder der eingetragene Verein (e.V.) und andererseits Kapitalgesellschaften wie die GmbH, die UG und die AG, möglich. Die Wirtschaftsförderung wird bei einer solchen Variante selbst rechtsfähig.

Eine öffentlich-rechtliche und auch die privatrechtliche Organisationswahl haben Vor- und Nachteile. Um die Vorteile zu verstärken und die Nachteile zu umgehen, können daher auch Mischformen als Doppel- und Kooperationsmodelle angewendet werden.

3.2 Allgemeine Entscheidungsparameter für die Rechtsformenwahl

Die Entscheidungsparameter für die Rechtsformwahl lassen sich grundsätzlich in zwei Entscheidungsfelder unterteilen: In rechtliche sowie in ökonomische Entscheidungsparameter.

Bei den rechtlichen Aspekten sind insbesondere die Bereiche des Steuer-, Verwaltungs- und Privatrechts ausschlaggebend, während bei den ökonomischen Faktoren insbesondere betriebswirtschaftliche und folglich verhaltensökonomische Überlegungen (human factor) anzustellen sind.

„Form Follows Function“ ist der Leitsatz dieses Beitrages. „Die strategiegerechte Organisationsstruktur ist ein maßgeblicher Erfolgsfaktor“ (Dillerup und Stoi 2013, S. 517). Für die passgenaue rechtliche Organisationswahl sind die Strategie und damit die Funktion der Wirtschaftsförderung ausschlaggebend.

3.3 Vorteile und Nachteile der Rechtsformen im Alltag der Wirtschaftsförderung

Folglich wird die folgende Übersicht praxisorientiert anhand von beispielhaften täglichen Herausforderungen und deren Wirkung aufgegliedert. Wie bereits ausgeführt sind die Funktionen und die damit verbundenen Anforderungen an Wirtschaftsförderungen aber zu heterogen, um eine pauschale Standard-Lösung als Empfehlung auszusprechen. Eine Bewertung lässt sich ebenso wenig pauschal vornehmen wie die Wirtschaftsförderungen und ihre Rahmenbedingungen homogen sind. Die Herausforderungen sind in prosperierenden Oberzentren andere als die von kleinen Kommunen, die vom demografischen Wandel hart getroffen werden. Die Rechtsformenwahl hat jedoch später einen erheblichen Einfluss auf die Art und Weise, wie die Wirtschaftsförderung als Institution, aber auch die einzelnen MitarbeiterInnen sich verhalten. Die rechtliche Organisation der Wirtschaftsförderung ist ein mittelbarer und teilweise auch ein unmittelbarer Faktor für das Maß an die Flexibilität der Leistungserbringung, für die Kohäsion der regionalen Kräfte und damit auch Gegengewicht für schädliche (politische, regionale, individuelle, ...) Eigeninteressen (siehe Ausführungen zur Organisationskultur).

Daher soll die nachfolgende Aufstellung eine Einladung sein, sich auf der Grundlage der eigenen wirtschaftsstandortbezogenen Herausforderungen eine Gegenüberstellung der wesentlichen Vor- und Nachteile anzufertigen. Diese Entscheidungsmatrix ist nicht abschließend und darf erweitert werden. So wurde beispielsweise auf steuerrechtliche Themen verzichtet, die im Anschluss an die grundsätzliche Ausrichtung mit einem Steuerberater nachfolgend (und zur strategisch-wirksamkeitsbezogenen Themen auch durchaus nachrangig) besprochen werden können.

Für die schnellere Übersicht zur Bewertung der Varianten wurden **Vorteile fett** und *Nachteile kursiv* hervorgehoben. Neutrale Aspekte sind ohne farbliche Hervorhebung.

Insgesamt ist die Matrix nach Grad der Flexibilität der Wirtschaftsförderung von links nach rechts sortiert. Eine Übersicht der Modelle im Vergleich findet sich in Tab. 1.

Das „Amt“ soll dabei stellvertretend für verwaltungsinterne Organisationseinheiten stehen, die keine rechtliche Selbstständigkeit erlangen, ähnlich wie Ämter, Abteilungen, Referate und Dezernate innerhalb von Stadt-, Gemeinde-, Kreis- oder Landes- und Bundesverwaltungen. Die Rechtsperson ist dabei die Körperschaft des öffentlichen Rechts, in deren Auftrag die Verwaltungseinheit tätig wird. Im Gegensatz dazu steht die „GmbH“ stellvertretend für die vielen möglichen privaten Rechtsformen, wie sie eingangs beim Kurzüberblick angedeutet wurden. Hier ist die Wirtschaftsförderung rechtlich selbstständig und auch rechtlich in den gleichen Rechtsgebieten beheimatet wie die von ihr geförderten Unternehmen.

In der nächsten Variante werden beide vorherigen Optionen gemeinsam in einer Doppelstruktur angewendet. „Doppelstruktur“ ist allerdings nur im rechtlichen Sinne zutreffend, da die Wirtschaftsförderung sich dann der Vorteile beider Rechtsnaturen zu bedienen versucht. So kann den Mitarbeitern durch Arbeitsverträge direkt bei der Kommune, also bei der Körperschaft des öffentlichen Rechts, und damit eine maximal mögliche Arbeitsplatzsicherheit angeboten werden. Andererseits unterliegt die Wirtschaftsförderung in diesem Beispiel dem Handelsgesetzbuch (HGB) und dem GmbH-Gesetz, hat damit tendenziell Image-Vorteile bei den Unternehmen und ist im täglichen Geschäft durch den größeren Abstand zu haushaltsrechtliche Vorgaben und öffentliche Regularien in ihren Handlungen deutlich flexibler. Ein Beispiel für diese rechtliche Konstellation ist die Wirtschaftsförderung der Nibelungenstadt Worms (Wirtschaftsförderungsgesellschaft für die Stadt Worms mbH 2019).

In Zeiten *interkommunaler Kooperation* wird auch in speziellen Fällen bei einer gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung auch in der Wirtschaftsförderung auf die Rechtsform eines Zweckverbands zurückgegriffen. Dieser ist landesgesetzlich öffentlich-rechtlich geregelt und erhält bei Gründung die Rechtsform einer eigenen Körperschaft des öffentlichen Rechts, damit gelten auch die üblichen haushaltsrechtlichen Vorschriften. Ein gelungenes Beispiel ist der Industriepark Region Trier, der aus einer ehemals militärisch genutzten Liegenschaft einen prosperierenden Industriepark entwickelt und vermarktet hat. Noch heute kümmert sich der Zweckverband um eine positive wirtschaftliche Entwicklung in diesem Gebiet kümmert. So werden beispielsweise Auszubildende für die Unternehmen am Standort von diesem Zweckverband auf Messen angeworben oder Qualifikationsangebote für MitarbeiterInnen angeboten (Trie-rischer Volksfreund 2018).

Jedoch kann eine interkommunale Kooperation ebenso auch durch eine gemeinsame Gründung einer GmbH mit entsprechender Aufgabenübertragung sinngemäß wie beim Zweckverband erfolgen. Die Rechtsnatur der Zusammenarbeit ist dann jedoch eine zivilrechtliche. Ein GmbH-Beispiel für ein grundsätzliches gemeinsames Vorgehen in der Wirtschaftsförderung ist die interkommunale Kooperation des Landkreises, seiner angehörigen Gemeinden und der Stadt Kaiserslautern in Form

Tab. 1 Entscheidungsmatrix über die Vorteile und Nachteile der Rechtsformenwahl zwecks wirksamer kommunaler Wirtschaftsförderung, Einordnung

Zusatzangaben	Amt	GmbH	Doppel- Modell (Amt und GmbH)	Kooperationsmodell Zweckverband	Kooperationsmodell GmbH	Netzwerk-Modell
	Teil der Verwaltung und ohne eigene Rechtsperson, öffentlich- rechtliche Körperschaft	Privatrechtlich mit eigener Rechtsperson	öffentlich- rechtlich und privatrechtlich, siehe „Amt“ und „GmbH“	interkommunale Zusammenarbeit als öffentlich-rechtlich Zweckverband mit eigener Rechtsperson, vorwiegend kommunale Mitglieder, auf strategischer Freiwilligkeit basierend	interkommunale Zusammenarbeit als privatrechtliche GmbH, regelmäßig mit kommunalen GesellschafterInnen; private GesellschafterInnen möglich, auf strategischer Freiwilligkeit basierend	interkommunale Zusammenarbeit und insbesondere mit ansässigen Unternehmen; möglich ohne Rechtsperson oder wie Kooperationsmodell Zweckverband/GmbH, immer öffentliche und private KooperationspartnerInnen und auf strategischer und operativer Freiwilligkeit basierend

der WFK Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH (2019).

Schlussendlich wird die flexibelste der hier beschriebenen rechtlichen Organisationsformen aufgegriffen. Die Kooperation im Rahmen eines freiwilligen, ggf. vertraglich gesicherten, Netzwerkes. Als Beispiel kann hier das Wirtschaftsforum Donnersberger Land dienen, das weder als GmbH noch als Zweckverband oder einer Doppelform daraus rechtlich organisiert ist, ohne eigene Rechtsperson (Wirtschaftsforum Donnersberg 2019). Dabei handeln die Netzwerkakteure projektbezogen in einer unmittelbaren Kooperation in Bezug auf die einzelnen Maßnahmen zusammen. Die Netzwerkkoordination wird zentral von der Wirtschaftsförderung der Kreisverwaltung mit Unterstützung durch eine ausgebildete Fachkraft für die Wirtschaftsförderung, angestellt bei der Sparkasse, wahrgenommen.

Nachfolgend werden diese exemplarisch herausgegriffenen Organisationsformen (Tab. 1) anhand praktischer Herausforderungen aus dem ganz allgemeinen Spannungsfeld der täglichen Arbeit einer Wirtschaftsförderung beispielhaft gegenübergestellt. Als häufige Herausforderungen in der Praxis wurden „knappe Finanzressourcen“ (Tab. 2), „knappe Personalressourcen“ (Tab. 3), „hohe Aufgabenfülle“ (Tab. 4) und „ausgeprägte regionale Standortkonkurrenz“ (Tab. 5). Die Auseinandersetzung mit diesen Alltagsthemen anhand der (rechtlichen) Organisation der Wirtschaftsförderung soll insbesondere deutlich machen, wie weitreichend die **Vorteile** und *Nachteile* für die praktische Arbeit sein können. Auch sollen sie zum Lesen der organisationspsychologischen Ansätze des Organisationsentwicklungskonzepts der Wirtschaftsförderung anregen (nachfolgend in diesem Beitrag skizziert). Folglich ist weniger eine vollumfängliche Wiederholung von allgemeiner rechtlicher und steuerlicher Grundlagenliteratur beabsichtigt.

Auf Basis der eigenen Situation kann diese Entscheidungsmatrix beliebig ergänzt, gekürzt und verändert werden, je nach Schwerpunkt der strategischen Ausrichtung. Idealerweise werden die Aspekte nach einem Grad der Priorität mit Punkten bemessen und anschließend der Erfüllungsgrad durch die in der engeren Auswahl bestehenden rechtlichen Organisationsformen bemessen. Daraufhin ergibt sich ein rechnerischer Wert, der einen mathematischen Vergleich der Optionen liefert und somit einen Indikator für die Entscheidung liefert (normative Erwartungswerttheorie; zur unbewussten Verzerrung und Möglichkeiten der Optimierung von Entscheidungen u. a. von Wirtschaftsförderern vgl. auch Blanz 2017, S. 77–78, 90–92, 111, 136, 137, 161, 182).

Die angesprochenen, weitreichenden die Vorteile und Nachteile für die praktische Arbeit einer Wirtschaftsförderung können auch, losgelöst von der rechtlichen Perspektive auch aus der organisationspsychologischen Brille betrachtet werden. Dies schließt sich jedoch keineswegs gegenseitig aus. Die Art und Weise der Betrachtung der Rechtsformenwahl und der betriebswirtschaftlichen Aspekte soll insbesondere verdeutlichen, wie wichtig eine einzelfallbezogene Abstimmung der unterschiedlichen fachlichen Entscheidungsbereiche aufeinander ist, um eine Zielerreichung der Wirtschaftsförderung organisatorisch deutlich zu begünstigen.

Tab. 2 Entscheidungsmatrix über die Vorteile und Nachteile der Rechtsformenwahl zwecks wirksamer kommunaler Wirtschaftsförderung, knappe Finanzressourcen

Herausforderung/ Entscheidungs- kriterium: Knappe Finanzressourcen	Amt	GmbH	Doppel-Modell (Amt und GmbH)	Kooperationsmodell Zweckverband	Kooperationsmodell GmbH	Netzwerk-Modell
	Günstige Finanzierungs- konditionen	Ggf. erhöhte Finanzierungs- konditionen, wenn Gewährträgerschaft	Siehe Amt und GmbH, je nach Abwicklung	Günstige Finanzierungs- konditionen, da öffentlich-rechtliche Körperschaft	Günstige Finanzierungs- konditionen, wenn (mehrfache) kommunale Gewährträgerschaft	siehe Kooperations- modelle
	<i>Haushaltsrechtliche Einschränkungen und langwierige Entscheidungsprozesse durch kommunale Gremien wie örtlich fehlende Übertragbarkeit von ersparten Mitteln in Folgejahre oder eine Trennung von Sach- und Personalbudgets</i>	Flexiblere Bewirtschaftung der knappen Mittel durch Eigenständigkeit	Siehe „Amt“ und „GmbH“, ggf. können beide „Töpfe“ genutzt werden	Flexiblere Bewirtschaftung der knappen Mittel durch vergleichsweise höheres Finanzvolumen und durch Eigenständigkeit	Siehe Kooperationsmodelle, ggf. zusätzliche Finanzressourcen durch (projektbezogene) Beteiligungen der ansässigen Unternehmen	
	Rechnungslegung erfolgt über bestehende Buchführung der Kommune	<i>Eigene Rechnungslegung erforderlich</i>		Tendenziell höheres Finanzvolumen möglich: Mehrere Träger und damit mehrere „Töpfe“	Siehe Kooperationsmodelle	
	<i>Kaum steuerrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten</i>	Steuerliche Vorteile möglich		Aufwandsminderung durch Synergieeffekte, eigene Rechnungslegung erforderlich	Siehe Kooperationsmodelle	
	In der Regel keine Gründungskosten	Steuerliche Vorteile möglich		<i>Kaum steuerrechtliche Gestaltungsmöglichkeiten</i>	Breite steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten	
		Gründungskosten	Gründungskosten	Gründungskosten	Gründungskosten	Gründungskosten

Tab. 3 Entscheidungsmatrix über die Vorteile und Nachteile der Rechtsformenwahl zwecks wirksamer kommunaler Wirtschaftsförderung, knappe Personalressourcen

Herausforderung/ Entscheidungskriterium: Zu wenig Personal	Amt	GmbH	Doppel-Modell (Amt und GmbH)	Kooperationsmodell Zweckverband	Kooperationsmodell GmbH	Netzwerk-Modell
	<i>Starre und langwierige Entscheidungsprozesse über Haushalts- und zusätzlich über Stellenplan</i>	Entscheidungswege abgekürzt und erhöhte Flexibilität	Auf kurzfristigen Bedarf kann eher reagiert werden bei Anstellung über GmbH, nach Anpassung Stellenplan kann eine Anstellung über das Amt erfolgen.	Entscheidungswege abhängig von Regelung in Zweckverbandssatzung	Entscheidungen zur Personaleinstellung: siehe Doppel-Modell	Auf kurzfristigen Bedarf kann eher reagiert werden bei Anstellung über GmbH, nach Anpassung Stellenplan kann eine Anstellung über das Amt erfolgen. Auch eine Anstellung bei einem ansässigen Unternehmen ist denkbar, ggf. auch gegen Erstattung
	Personalgewinnung durch sehr hohe Arbeitsplatzsicherheit erleichtert	<i>Personalgewinnung ungünstiger, da Arbeitsplatz mit politischem Beschluss über Auflösung der GmbH entfallen kann</i>	Je nach Gestaltung siehe „Amt“ oder „GmbH“	Personalgewinnung durch sehr hohe Arbeitsplatzsicherheit erleichtert	<i>Siehe GmbH</i>	Diverse Optionen, auch über ansässige Unternehmen und deren Arbeitgeberimage
	<i>Finanzielle Leistungsanreize durch Tarifvertragliche und beamtenrechtliche Regelungen eher gering</i>	Breitere Möglichkeiten der Vergütung (Leistungsorientierung, Geschäftsführung)	Je nach Gestaltung siehe „Amt“ oder „GmbH“	<i>Siehe Amt</i>	Siehe Doppel-Modell	Diverse Optionen, abhängig vom Einzelfall
	keine unmittelbare persönliche Haftung, nur Regress	Persönliche Haftung der Geschäftsführung	Siehe „Amt“ und „GmbH“	Siehe Amt	Siehe „Amt“ und „GmbH“	Siehe „Amt“
	Höhere fachliche Spezialisierung der Arbeitskräfte möglich					
	<i>Bei kleinen und mittleren Kommunen nur geringe Spezialisierung der Arbeitskräfte möglich</i>					

Tab. 4 Entscheidungsmatrix über die Vorteile und Nachteile der Rechtsformenwahl zwecks wirksamer kommunaler Wirtschaftsförderung, hohe Aufgabenfülle

Herausforderung/ Entscheidungskriterium: Zu viele Aufgaben	Amt	GmbH	Doppel-Modell (Amt und GmbH)	Kooperationsmodell Zweckverband	Kooperationsmodell GmbH	Netzwerk-Modell
	Filter zwischen Politik und Fachebene ist ausschließlich die Behördenspitze in Doppelfunktion der gewählten Leitung der exekutiven Behörde, daher sehr personenabhängig	Weniger „spontane“ Weisungen durch Kommunalpolitik, stärkere Fokussierung möglich	Je nach Schwerpunkt der Finanz- und Personalressourcen siehe „Amt“ oder „GmbH“	Qualitätssteigerung durch Spezialisierung		
	<i>Unternehmen erwarten tendenziell von der Kommune, dass diese die Lage positiv verändert</i>			Wenn ansässige Unternehmen Mitgesellschafter sind, siehe Netzwerkmodell, ansonsten siehe „Amt“	Nur die wichtigsten und wirksamsten Aufgaben werden umgesetzt: „Marktnähe“ durch passgenaue Auswahl und Umsetzung von Maßnahmen überwiegend nur mit ansässigen Unternehmen	
	<i>Keine „Pflichtaufgabe“, sondern „Freiwillige Aufgaben“ der kommunalen Selbstverwaltung und bei knappen Kassen schnell Gegenstand von Einsparvorschlägen</i>			Aufrechterhaltung eines (breiten) Dienstleistungsangebot eher möglich durch Synergieeffekten und tendenziell effizienterem Finanz- und Personaleinsatz	Siehe Kooperationsmodell Zweckverband; zusätzlich ggf. erhöhte Legitimation des Mitteleinsatzes, wenn nachweisbare Wirksamkeit anhand hohem Involvement der ansässigen Unternehmen	

Tab. 5 Entscheidungsmatrix über die Vorteile und Nachteile der Rechtsformenwahl zwecks wirksamer kommunaler Wirtschaftsförderung, ausgeprägte regionale Standortkonkurrenz

Herausforderung/ Entscheidungskriterium: Konkurrenz der Regionen und Räume um Unternehmen, ExistenzgründerInnen und/oder Fachkräfte hoch	Amt	GmbH	Doppel- Modell (Amt und GmbH)	Kooperationsmodell Zweckverband	Kooperationsmodell GmbH	Netzwerk-Modell
	<i>Kleinere B- und C-Standorte werden eher übersehen</i>			Erhöhte Sichtbarkeit		
				Geringere Informationsbarrieren in der Region durch Entfall etwaigen regionalen Konkurrenzdenkens		
	<i>Image näher an der Vermutung der tendenziell starren Verwaltung mit weniger Verständnis für die Bedürfnisse der Wirtschaft</i>	Positive Imageeffekte in der Außenwirkung durch private Rechtsform und vermutet höherer Wirtschaftsnähe und Flexibilität	Siehe „GmbH“	Positive Imageeffekte durch Größe und gegenüber einzelnen Kommunen vermutet höherer Handlungsfähigkeit		

	<i>Tendenziell schlechterer regionaler Informationsfluss; Gefahr: Die Wirtschaftsförderung des Nachbarortes kann mangels Kenntnis über Anstellungsvorhaben ggf. nicht das passende Angebot unterbreiten, Unternehmen lässt sich außerhalb der Region nieder</i>	Tendenziell besserer regionaler Informationsfluss im Vergleich zur Variante „Amt“	Siehe Kooperationsmodell Zweckverband; Tendenziell besserer regionaler Informationsfluss, auch hin zu bereits ansässigen Unternehmen; Die Standortvorteile durch eher/schneller darstellbare Einbindung in Wertschöpfungskette am Wirtschaftsstandort möglich
	<i>Tendenziell sehr hoher Koordinations- und Integrationsaufwand bei beabsichtigter regionaler Zusammenarbeit</i>	Tendenziell geringer Koordinations- und Integrationsaufwand, da gemeinsame Rechtsform, gemeinsame Ziele	hoher Koordinations- und Integrationsaufwand, da dauerhafte Freiwilligkeit, aber gemeinsame Ziele

4 Individueller Leitfaden zur wirksamen Organisationsentwicklung: Das Organisationsentwicklungskonzept für die Wirtschaftsförderung

4.1 Human Factor: Wirksame Organisationsentwicklung von Wirtschaftsförderungen

Nachdem nur die betriebswirtschaftlichen und die rechtlichen Grundlagen angesprochen wurden, könnte die/der berufserfahrene WirtschaftsfördererIn einwerfen, dass dies alles schön und gut sei. Organisationsmodelle angewendet, Rechtsformen gewissenhaft bestimmt, und dann funktioniert es doch irgendwie nicht. Die Mitarbeiter machen es nicht so wie es gedacht war! Um den eventuell in der beruflichen Praxis bestehenden Spalt zur Theorie zu schließen, bedarf es grundsätzlicher Erläuterungen. Vorweg: Auch zwischen der Betriebswirtschaftslehre und den Rechtswissenschaften auf der einen Seite und der Fachdisziplin der Psychologie auf der anderen Seite besteht nicht in allen Punkten Einigkeit, auch nicht bei den Grundannahmen. Die Psychologie geht beispielsweise nicht von der Grundannahme des Homo Oeconomicus aus – welche den Modellen der BWL und der normativen Herangehensweise der Rechtswissenschaften aber teilweise immanent ist.

4.2 Der Homo Oeconomicus und der Wandel – Auch eine Frage der Grundannahmen

„Nichts ist beständiger als der Wandel“ (Darwin 2008) ist eine teilweise Charles Darwin zugerechnete Erkenntnis, die unabhängig von Wissenschaftsdisziplinen und unternehmerischer Praxis auch heute immer wieder gerne zitiert wird. Ein starker Wandel zeigt sich bei den Wirtschaftsförderungen auch beim Thema der Gewinnung und Bindung von Fachkräften nicht nur für die Region und die Unternehmen vor Ort, sondern auch in besonderem Maße für die eigene Organisation.

Mit betriebswirtschaftlichen Instrumenten des strategischen Managements lässt sich eine Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung ansetzen, die oft aber auf den Grundannahmen des Menschenbildes des „Homo Oeconomicus“ (Kirchler 2011, S. 10) mit dem impliziten rationalen Streben nach einer Nutzenmaximierung des „(fiktiven) Durchschnittsakteurs“ (Kirchler 2011, S. 18) fußen: So soll bei mancher Strategie beispielsweise Motivation (extrinsisch) durch Entgelte, Arbeitsvertragsentfristungen, Verbeamtungen, Zusatzleistungen oder Fördervereinbarungen und Versprechen erzeugt werden.

Hier setzt die grundsätzliche Kritik der wissenschaftlichen Psychologie an den betriebswirtschaftlichen Modellen an und hat deren impliziten Grundannahmen widerlegt (vgl. Kirchler 2011, S. 32–130), was einen starken Bedeutungsgewinn der Verhaltensökonomie in Orientierung der Erkenntnisse aus der Arbeits- und Organisationspsychologie hervorgerufen hat.

Auf eben diese psychologischen Erkenntnisse soll in der nachfolgenden Entwicklung eines sehr knappen Organisations- und Personalentwicklungskonzeptes ein besonderer Focus gelegt werden. Konkret gibt es bei der Erstellung von Personal- und Organisationsentwicklungskonzepten verschiedene psychologisch fundierte Phasenmodelle, die in der Umsetzung aufgrund unternehmerischer Zwänge, einem Mangel an belastbaren Theorien sowie validen Instrumenten zur empirischen Organisationsdiagnose oft eine hohe Diskrepanz zwischen idealtypischem und realisiertem Verlauf aufzeigen (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 64–66). Im praktischen Vorgehen wird gerne das anerkannte und einfach zu erklärende Modell von Lewin Unfreezing-Changing-Freezing (1985) herangezogen, wobei in einer der Focus nicht auf der Veränderungsbereitschaft und dem Ändern bürokratischer Strukturen liegen wird. Nachfolgend wird der „idealtypische Verlauf eines OE-Prozesses nach Bungard“ (vgl. Bungard et al. 1996; zitiert nach Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 65) zugrunde gelegt, der prinzipiell zunächst eine gründliche Analyse der Ausgangssituation mit Definition der Problemstellung und eine anschließende Diagnose verlangt. Aus den daraufhin zurückzumeldenden Ergebnissen sind anhand des Soll-Zustandes Entscheidungen über die jeweiligen konkreten Maßnahmen abzuleiten, umzusetzen und daraufhin zu evaluieren sind. Mit der Evaluation beginnt im Idealfall wiederum die Analysephase des von neuem beginnenden Organisationsentwicklungsprozesses (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 64–66). Ebenso lassen sich die Phasen der Personalentwicklung reduzieren auf den Kreislauf der drei essenziellen Bestandteile Analyse, Intervention und Evaluation (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 166–168).

Nachfolgend soll anhand der grundlegenden Fachbegriffe ein Organisationsentwicklungskonzept für eine Wirtschaftsförderung mit exemplarischen Angaben dargestellt werden. Dabei kommt es für diese Erläuterung nicht auf das Ergebnis an, wie schlussendlich mit der Problemstellung zukünftig umgegangen wird: Es wird schematisch dargelegt, welche Themenbereiche bedacht und bearbeitet werden müssen. Da die Problemstellung immer eine andere sein wird, soll hier auch keine aus Perspektive der Wirtschaftsförderung fachlich einwandfreie Lösung geboten werden – diese muss von jedem fachverantwortlichen selbst und ganz individuell erarbeitet werden. Aber das Schema kann als Grundlage für den eigenen Transfer in die eigene berufliche Praxis herangezogen werden und das gegebene Beispiel soll es anschaulicher machen. Dabei soll insbesondere auch eine Hilfestellung geboten werden, wie mit dem sog. „Human Factor“ umgegangen werden kann, damit das Konzept schlussendlich auch in der Realität eine durchschlagende Wirkung erzielen kann.

4.3 Schritt 1: Analyse- und Diagnosephase

4.3.1 Ausgangspunkt Problem in einer Organisation – Problemdefinition und Sollzustand

Ein dynamisches Netzwerk, das „Wirtschaftsforum Musterhausener Region“, gelegen in Rheinland-Pfalz, widmet sich gemeinsam durch individuelle Maßnahmen gemeinsam der positiven Entwicklung der Musterhausener Region und tauscht sich

im Rahmen des Wirtschaftsforums regelmäßig aus. Netzwerkpartner sind neben den ansässigen Unternehmen aller Sektoren auch die Landräte, BürgermeisterInnen, VertreterInnen von allgemeinbildenden, beruflichen und Hochschulen sowie Banken und Sparkassen. Mit dabei sind auch erfahrene Unternehmer, die in der Region wohnen und sich privat zur Unterstützung von ExistenzgründerInnen und Start-Ups engagieren.

Bezüglich der Vielzahl der Akteure wird auf die Ausführungen im Abschnitt der betriebswirtschaftlichen Organisation der Wirtschaftsförderung verwiesen.

Die Problemdefinition richtet sich nach den übergeordneten Organisationszielen. Hier werden für dieses Beispiel Leistungsziele angenommen (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 54), z. B. „Bestandsbetreuung: Steigerung der Standortzufriedenheit um 10 % in den kommenden drei Jahren.“

Dieses Fallbeispiel wird nach und nach mit fallbezogenen Annahmen soweit ergänzt, wie es für die schrittweise Entwicklung des Organisationsentwicklungskonzeptes zur Weiterentwicklung der Organisation dieser Wirtschaftsförderung notwendig ist.

4.3.2 Organisationsanalyse

Ein gründliche Analyse und damit Beschreibung der Ausgangssituation ist unabdingbar, um die Grundlage für eine spätere Organisationsdiagnose und die Entwicklung von intervenierenden Maßnahmen zu liefern. Die Organisationsanalyse dient dem Ziel, vorhandene Organisationsprobleme aufzudecken und Änderungen zur Lösung der Probleme in der Organisation vorzubereiten (vgl. Büssing 2007, S. 557).

4.4 Strukturkomponenten sowie Kontext- und Umweltkomponenten

Eine formale Organisationsstruktur im Sinne einer dokumentierten Aufbau- oder Ablauforganisation liegt im Beispiel des Wirtschaftsforums Musterhausener Region nicht vor. Die Akteure finden sich projektbezogen im Rahmen des Netzwerks zusammen, beispielsweise einmal jährlich zu Impulsvorträgen. Personalverantwortliche finden sich zudem quartalsweise zu wechselnden Fachvorträgen zum Thema der Fachkräftesicherung und -ausbildung zusammen.

Die vergangenen und zukünftigen wesentlichen Triebfedern für die bisherigen Leistungen sind ein Erfolge bei der erfolgreichen Unterstützung von Existenzgründungen sowie der (Nachwuchs-)Fachkräftegewinnung am Übergang von Schule und Beruf.

Die Region besteht aus kommunalverfassungsrechtlicher Sicht bei rund 160.000 EinwohnerInnen aus rund 180 Ortsgemeinden und Städte mit eigenem Orts-/Stadtbürgermeister und durchschnittlich 13 Ortsgemeinde-/Stadträten, welche 12 Verbandsgemeinden mit eigenen Gemeinderäten und Bürgermeistern angehören. Diese sind wiederum kreisangehörig bei zwei Landkreisen mit je einem Landkreistag und einer Landrätin bzw. einem Landrat. Zudem liegt in der Region die kreisfreie Stadt Musterhausen mit Oberzentrumsfunktion. Jede Ortsgemeinde, jede Verbandsge-

meinde und jeder Landkreis sowie Musterhausen nehmen für sich in Anspruch, Wirtschaftsförderung zu betreiben und die Betriebe vor Ort zu betreuen. Ein Landkreis unterhält zudem eine Wirtschaftsförderungs-GmbH zusammen mit Musterhausen.

Problematisch ist allerdings, dass es sich um Einzelziele der jeweiligen Akteure handelt und der stark überwiegende Teil diese Ziele nur auf seine Kommune, nicht aber auf die gesamte Region bezogen, sieht. Daher besteht eine empfundene Konkurrenzsituation zwischen den Kommunen, die sich auch darin äußert, dass wesentliche Informationen nicht gestreut werden.

Ein Leitbild zu gemeinsamen Werten im Wirtschaftsforum wurde nie entwickelt und formuliert.

4.5 Prozesskomponenten sowie Werte und Normen

Es besteht im fiktiven Beispiel mehrere Maßnahmenpapiere, auf welchen erläutert ist, in welchen Bereichen die „Wirtschaftsförderungen“ der diversen kommunalen Körperschaften sich engagieren sollen. Den Themen Führung, Kommunikation und Konfliktlösung werden in diesen meist stichpunktartig formulierten „Strategien“ keine Bedeutung beigemessen.

Zufriedene Unternehmen, ExistenzgründerInnen, Fachkräfte und politisch verantwortliche werden gewünscht, dabei wird aber lediglich vom Menschenbild des Homo Oeconomicus, welches der Betriebswirtschaft generell zugrunde liegt und von der Psychologie widerlegt wurde (vgl. Kirchler 2011, S. 10), ausgegangen. So ist der Ortsbürgermeister per „Du“ mit dem Unternehmer vor Ort im 100-Einwohner-Dorf und weiß, dass dieser noch ein Grundstück benötigt. Die Wirtschaftsförderungs-GmbH der kreisfreien Stadt kooperiert mit der Hochschule und der Universität beim Aufbau eines Existenzgründungszentrums mit Shared-Desk-Konzept. Der Landkreis fokussiert sich darauf, eine Branchendiversifikation zu erreichen, um bei konjunkturellen Schwankungen nicht nur von der Hauptindustrie (Automobilzulieferung) abhängig zu sein und beachtet, dass möglichst jede Verbandsgemeinde bei Ansiedlungen bedacht wird. Die bestehenden Unternehmen am Ort sind in ganz unterschiedlichen Nischen tätig und teilweise sogar sogenannte „Hidden Champions“, die in ihrem Spezialbereich weltmarktführend sind.

4.6 Fazit

Damit lässt sich ein hoher Differenzierungs- und Spezialisierungsgrad erkennen, der sich anhand der gebildeten kommunalen Ebenen, Sektorentrennungen, Rechtsformen und Betriebszwecken zeigt. Neben der horizontalen Differenzierung sind oftmals allerdings keine hinreichenden Anhaltspunkte zur vertikalen Differenzierung festzustellen. Maßgebliche integrierende Elemente oder eine Betonung von arbeits- und organisationspsychologischen Erkenntnissen in der Strategie und Organisations-

form sind meist nicht auffällig. Es arbeiten also die verschiedenen Wirtschaftsförderungen eher anlassbezogen zusammen oder aber überwiegend nebeneinander her.

4.6.1 Psychologische Organisationsdiagnose

Definition Ziel der Organisationsdiagnose ist herauszufinden und zu prognostizieren, was Mitarbeiter in Organisationen erleben und wie sie sich darin verhalten (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 48).

Die **Organisationsziele** sind die in der Problemdefinition bereits genannten unternehmerischen Leistungsziele; Geselligkeits- oder Einwirkungsziele sind nicht prioritär (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 54). An dieser Stelle ist es wichtig, auf eine grundsätzliche Strategie als Fundament aufbauen zu können.

Die **Organisationsverfassung** beschreibt die formelle Machtverteilung (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 54). Vorliegende Problemstellung bezieht sich im Wesentlichen auf das Wirtschaftsforum und auf die Einbindung in vielfältige Kooperationsstrukturen. Ergänzend ist hier auszuführen, dass die öffentliche Hand oft klamm ist und je nach Steuerertragskraft der Kommune die Finanzausstattung der Wirtschaftsförderung suboptimal ist. Die Wirtschaftsförderung ist in Abgrenzung zu anderen Sektoren dem Dienstleistungssektor zuzurechnen, womit die Ausstattung mit Personal jedoch zum essenziellen Faktor hinsichtlich des Potenzials an Quantität und Qualität der Leistung wird.

Im Fallbeispiel behilft sich die Kommune über die örtlichen Banken und der Sparkasse, welche auch an einer guten wirtschaftlichen Entwicklung der Unternehmen vor Ort – und einem guten Kontakt zu diesen – interessiert sind. Daher beteiligt sich am Netzwerk Wirtschaftsforum Musterhausener Region auch die Volks- und Raiffeisenbanken mit einer jährlichen finanziellen Zuwendung und die Sparkasse Musterhausen mit dem doppelten Betrag zuzüglich einer qualifizierten Wirtschaftsförderungs-Fachkraft, die für die Tätigkeit im Rahmen der Wirtschaftsförderung des Netzwerks freigestellt ist.

Intern bildet sich die Macht über die operative Steuerung durch jeweiligen Hierarchien der Unternehmen und der Verwaltungen ab. Die Wesentliche und zentrale Machtposition zum Treffen von Entscheidungen gibt es vordergründig nicht, da alle Kommunen eigenständig sind und eigenständig mit ihren eigenen „Organen“ (Gremien, BürgermeisterInnen und Landräte) entscheiden. Verträge zur Kooperation und gemeinsamen Entscheidungsfindung wurden formell nicht geschlossen und jeder kann auf freiwilliger Basis kooperieren, die Kooperation fortführen oder beenden. Auch der kommunalverfassungsrechtlich oberhalb der Orts- und Verbandsgemeinden anzusetzende kommunale Landkreis kann beim Thema Wirtschaftsförderung nicht in die Selbstverwaltungshoheit der Gemeinden eingreifen. Informell sind jedoch weitere Zusammenhänge gegeben, über welche Macht ausgeübt werden kann. So sind durch die Doppelfunktion der BehördenvorsteherInnen aus Exekutive (ausführende Gewalt, weisungsbefugt gegenüber den Beamten und Verwaltungsangestellten, welche in den eigenen Behörden im Bereich der Wirtschaftsförderung tätig sind) und Legislative (gesetzgebende Gewalt, demokratisch gewählt und mit politischem Netzwerk) diesbezüglich mehr oder minder starke Abhängigkeiten gegeben. Auch ist üblicherweise die/der LandrätIn Vorsit-

zender Verwaltungsrates, also des Aufsichtsgremiums über die örtliche Kreissparkasse, welches über die Vergütung und Zielvorgabe des Vorstandsgremiums der Sparkasse verantwortlich ist. Deutlich soll werden, dass die Organisationsverfassung nicht nur einen Rechtsbegriff wie ein Gesetz meint, das formell beschlossen ist. Bei der Diagnose der Organisationsverfassung kann einer deutlich intensiveren Beleuchtung unterzogen werden.

Die **Organisationsstruktur** ist von der „Arbeit von Spezialisten“ (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 54–55) aufgrund des hoch entwickelten regionalen Know-hows und der regionalen persönlichen Kontakte geprägt, weniger von einer Rollenspezialisierung. Die Koordination ist somit in höchstem Maße dezentral und von freier, persönlicher Selbstbestimmung geprägt. Dies trifft in Bezug auf die Ebene der kommunalen Körperschaften und Unternehmen ebenso wie auf die persönliche Ebene der politisch oder unternehmerisch Verantwortlichen zu. Demokratisch gewählt zu sein, verpflichtet lediglich den Gesetzen, nicht aber irgendwelchen Weisungen oder Netzwerken.

Um Ziele gemeinsam – aber nicht doppelt in Parallelstrukturen – bearbeiten zu können, sollten konkrete Rollen zugewiesen werden, was sich an der Zuweisung von Funktionen und Aufgabenbereichen abbilden kann. Dies kann, um Verlässlichkeit bei allen Akteuren zu erzeugen, auch vertraglich fixiert werden (Stichwort: Organisationsverfassung): Angefangen bei einer losen Willensbekundung kann dies über zivilrechtliche Zusammenarbeitsverträge oder die Gründung einer gemeinsamen Gesellschaft bis hin zu öffentlich-rechtlichen Zweckvereinbarungen reichen.

Das primäre Interesse der Unternehmer und politisch Verantwortlichen, die Ziele ihres eigenen Unternehmens bzw. eigenen (kleinen) Kommune voranzubringen, könnte allerdings durch eine neue Machtverteilung ein Konfliktpotenzial mit den gemeinsamen, in der Problemdefinition genannten Ziele des Wirtschaftsforums als Netzwerk stehen. Dieser Konflikt, richtig bearbeitet, kann jedoch auch durchaus heilend sein. Wenn es gelingt, den Organisationsentwicklungsprozess mit dem dazugehörigen, erforderlichen Organisationskulturentwicklungsprozess zu verbinden, so können am Schluss alle Einzelparteien, beginnend beim Ortsgemeinderat der 100-Einwohnergemeinde über die UnternehmerInnen und ExistenzgründerInnen vor Ort bis hin zur Oberbürgermeisterin des Oberzentrums profitieren. Siehe hierzu mehr beim Thema „Organisationskultur“ im Rahmen dieses Beispiels.

Über die **Organisationsform** wurde bisher wenig fallbezogen ausgeführt. Weitere Angaben über Leitungsspannen, Gliederungstiefen oder Stellenrelation (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 55) sollen für das Beispiel jedoch auch nicht weiter maßgebend sein. Das Organisationsdesign gilt das gleiche. Vertiefend können aber die genannten Quellen und die vorherigen Ausführungen zur betriebswirtschaftlichen und rechtlichen Organisation von Wirtschaftsförderungen hilfreich sein.

Technologie Bei einer Organisationsentwicklungsstrategie ist auch der Einsatz von Technologie zu bedenken. Bei der Wirtschaftsförderung bietet es sich beispielsweise an, auf CRM-Systeme (Customer Relationship Management) zu setzen, um Unternehmen seitens der diversen Akteure bestmöglich auf Grundlage eines gemeinsamen Wissenstandes zur erleichterten Bedarfsbestimmung betreuen zu können.

Organisationskultur „Kultur“ ist ebenso wie eng verwandte oder sich daraus ableitende Begriffe wie „interkulturelle Kompetenz“ in der Bedeutung, Begriffsabgrenzung sowie im wissenschaftlichen Diskurs und der praktischen Anwendung umstritten (vgl. Benseler et al. 2003, S. 137–228; vgl. Bolten 2014, S. 85, vgl. 2011a, S. 55–66, vgl. 2007a, S. 21, vgl. 2007b, S. 10–27; vgl. Geier 2000, S. 56; vgl. Hansen 2015, S. 89–110; vgl. Kröger 2011, S. 56–58; vgl. KGSt 2011, S. 8–12; vgl. Moosmüller 2009, S. 13; vgl. Otten et al. 2007, S. 110).

So setzt Bolten beispielsweise auf ein Prozessverständnis zur Definition des Kulturbegriff (vgl. Bolten 2014, S. 85, vgl. 2007b, S. 18–19). Fortan wird jedoch von Folgendem ausgegangen: Die von den Organisationsmitglieder geteilten Grundannahmen, Werte und Normen formen die Organisationskultur (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 55). Zu den Werten gibt es keine textliche Formulierung, kein Leitbild. Fraglich ist aber selbst bei einer vorhandenen Formulierung zum einen, in wie weit diese „Werte“ tatsächlich bereits gelebt werden, und in wie weit diese die tatsächlich in der Zukunft benötigten Kriterien darstellen. Oft ist die Schwachstelle bei Leitbildern und den darum formulierten Werten, wer das „Wir“ ist, das die Grundwerte formuliert hat. In diesem Fall könnte es die Oberbürgermeisterin des Oberzentrums sein, der Ortsgemeinderat der 100-Seelen-Gemeinde, der Kreis- oder Stadtvorstand, die GeschäftsführerInnen oder Vorstandsetagen der ansässigen Unternehmen, die MitarbeiterInnen der Wirtschaftsförderungsgesellschaft oder der Verbandsgemeindeverwaltung oder eine Beratungsgesellschaft sein. Zudem besteht oft auch keine empirisch-psychologische Erhebung, die eine fundierte Grundlage für die tatsächliche Bestimmung von Werten bilden könnte.

Dieser hier absehbare Konflikt wird unter anderem daran deutlich, dass die politisch verantwortlichen, die nur von WählerInnen aus ihrer Kommune gewählt werden können, Probleme haben, eigenen Aufwand zu investieren in die Entwicklung einer abstrakten Erfolgschance des gemeinsamen, regionalen Erfolges in Zeiten eines globalen Standortwettkampfes um Unternehmen und Fachkräfte.

Zur Organisationskultur: Organisation Assessment Instrument (OAI) Das integrative Organisationsdiagnostikinstrument bietet vier Hauptmodule, durch welche eine Untersuchung der Arbeitsplatzebene, der Abteilungs- und Gruppenebene, der Inter-Gruppen-Ebene und der organisationalen Ebene näher und über die vorhandenen Angaben des Sachverhaltes hinaus untersucht und abgebildet werden können (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 51). Durch die in der FS ersichtlich werdende inhaltliche Schwerpunktsetzung der Strategie besteht insbesondere, aber nicht ausschließlich, Untersuchungs- und Entwicklungsbedarf bei den ersten drei Modulen sowie bei der Untersuchung der Organisationskultur. Die Ergebnisse ermöglichen anhand eines detaillierteren und in höherem Maße theoretisch fundierten Kenntnisstands die Konzeption und Implementierung von zielgerichteten arbeits- und organisationspsychologischen Organisationsentwicklungsmaßnahmen und folglich Ansatzpunkte für begleitende Organisationskultur- und Personalentwicklungsmaßnahmen.

Zur Organisationskultur: Organisational Culture Assessment Instrument (OCAI) Das OCAI ist ein Instrument zur Messung der vorhandenen und der gewünschten Organisationskultur (vgl. Cameron und Quinn 2011, S. 36), welche in

Bezug auf die offene und flexible Kultur eines (regelmäßigen) Austauschs und nach dem Competing Values Framework (CVF) im Spannungsfeld der vier mehr oder minder ausgeprägten Organisationskulturen wohl eher in Richtung „create“ zu definieren sein dürfte. Dieses Instrument und der CVF sollen hier nicht weiter ausgeführt werden, um nicht den Rahmen zu sprengen und weiterhin einen Überblick zu den Grundlagen des Themas bieten zu können. Um den Aspekt der Organisationskultur aus empirisch-psychologischer Sicht anhand der eigenen Problemlage näher zu diagnostizieren, können diese Instrumente aber dennoch gewinnbringend herangezogen werden.

Zur Organisationskultur: Kulturwissenschaftlicher Approach Des Weiteren kann die Organisationskultur auch weniger empirisch-psychologisch und mehr aus der kulturwissenschaftlichen Perspektive hinterfragt und entsprechend weiterentwickelt werden (siehe hierzu die Ausführungen zur Definition des Begriffs).

4.6.2 Psychologische Personalentwicklungsbedarfsanalyse

Aufgrund der heterogenen und diversifizierten NetzwerkpartnerInnen (vom ehrenamtlichen Ortsbürgermeister über die Wirtschaftsförderungs-GmbH bis hin zum städtischen, weltmarktführenden Unternehmen und dessen Geschäftsführung und Mitarbeiter/innen) ist fraglich, ob die Akteure in neuen Rollen für die Herausforderungen zwischen Globalisierung und Regionalisierung methodisch fachlich ausreichend qualifiziert sind. Bei den Mitgliedern handelt es sich überwiegend um berufserfahrene Akademiker in ihrem eigenen Sektor, Führungs- o. a. Qualifikationen sind ebenso unterschiedlich wie das gesamte Netzwerk heterogen ist. Im Wesentlichen werden sich die Aufgabenschwerpunkte allerdings idealerweise auf die Schaffung und Pflege von Kommunikationsstrukturen zur Schaffung von gegenseitigem Vertrauen sowie damit einhergehend die Förderung einer für die Netzwerktegration und das weitere Wachstum förderlichen weltoffenen Innovations- und Leistungskultur innerhalb des Netzwerkes sowie mit den dabei in Kooperation stehenden beschränken. Zu Beginn waren alle Netzwerk-Gründungsmitglieder ausschließlich mit den Fachaufgaben zugunsten des eigenen Fokusbereiches betraut, der Ihrem akademischen und berufsbezogen spezialisierten Fachwissen entspricht.

Ein Instrument zur empirisch-psychologischen Potenzialanalyse ist in der Regel bei solchen Strukturen bei Wirtschaftsförderungen nicht implementiert, wodurch zum individuellen Entwicklungspotenzial und der konkreten Eignung für eine in Zukunft zu besetzende Stelle derzeit in der Regel auch keine psychologisch-empirisch begründete Aussage unter Einhaltung der notwendigen Gütekriterien getroffen werden kann (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 164–165; vgl. Krohne und Hock 2007, S. 24; vgl. Myers et al. 2008, S. 486–490; vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 296–300).

Außerdem wird auf der Mitarbeiter-Ebene ein Problem angenommen: Es treffen politische Zielvorgaben, gesetzt durch demokratisch gewählte Behördenleitungen, und fachliche Meinungen aus dem Team aufeinander. Dies ist insbesondere beim beabsichtigten gemeinsamen Arbeiten an der wirtschaftlich positiven Entwicklung der Region eine grundlegende Aufgabenstellung.

4.7 Schritt 2: Entscheidung über und Implementierung von Maßnahmen

Nachdem eine intensive Organisationsanalyse und – Diagnose erfolgt ist, gibt diese Vorarbeit erst den Blick frei auf zielgerichtete Maßnahmen. Auch hier gibt es eine Fülle an potenziellen Instrumenten, aus welchen schlussendlich die für die eigene Situation passenden ausgewählt und angewendet werden soll. Ein fleißiges Anwenden aller Methoden und Instrumente ist schlichtweg nicht möglich, aber auch nicht zielführend. Die weiteren Ausführungen sollen beispielhafte Denkanstöße bieten, die Kunst liegt in der geeigneten Auswahl und dem Transfer auf die eigene Aufgabenstellung.

4.8 Beteiligung BeraterInnen, MitarbeiterInnen, GesellschafterInnen, Gremien und Führungsebene(n)

Der Vielzahl von unterschiedlichen Definitionen von Organisationsentwicklung ist immer das Merkmal der Mitwirkung der Betroffenen immanent (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 62). Daher sollte bereits die konkrete Problemdefinition unter Mitwirkung von allen Betroffenen erfolgen.

Dies entspricht dem Minimalkonsens der Definition der psychologischen Organisationsentwicklung (Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 62) und dem Modell des idealtypischen Verlaufs eines Organisationsentwicklungsprozesses (vgl. Bungard et al. 1996; zitiert nach Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 65). Diese Definition bildet die Basis für die später zu treffende, möglichst konsensuale, Entscheidung.

Vorliegend sind dies insbesondere die BürgermeisterInnen, die zugleich Behörden vorstehen, die hauptberuflich mit dem Thema Wirtschaftsförderung beschäftigten MitarbeiterInnen und GeschäftsführerInnen aus der Region sowie die Unternehmensverantwortlichen mit Unternehmenssitz in der Region.

OrtsbürgermeisterInnen sind zwar die VertreterInnen der kleinsten kommunalen Strukturen, verfügen aber nicht über die Ressourcen (Personal, Finanzen), um einen maßgeblich Beitrag leisten zu können und sollten sich im Rahmen der in Rheinland-Pfalz abgegebenen Verwaltung durch die BürgermeisterInnen (der Verbandsgemeinden) vertreten lassen.

Wichtig sind jedoch die Vorstandsvorsitzenden der Banken und Sparkassen sowie ggf. deren MitarbeiterInnen, die durch einen maßgeblichen Beitrag an finanziellen und personellen Ressourcen deutlich auf das Netzwerk und seine Tätigkeit Einfluss nehmen können (siehe Diagnose der Organisationsverfassung).

In Vertretung der Belegschaft der ansässigen Unternehmen sowie darüber hinaus weitere maßgeblichen strategische KooperationspartnerInnen des Netzwerks könnten in einer zweiten Runde mit einbezogen werden.

4.9 Job Characteristics Model von Hackman & Oldham

Als ein wesentlicher Kernpunkt auf dem Weg zum betriebswirtschaftlichen Erfolg wird von der Literatur (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 36–37) übereinstimmend die Arbeitszufriedenheit und -Motivation der MitarbeiterInnen genannt. Auf eben diese Wirkung zielt das Job Characteristics Model von Hackman&Oldham mittelbar über die Erlebniszustände der wahrgenommenen Bedeutung der Arbeit, der wahrgenommenen Verantwortung über die Arbeitsergebnisse und das Wissen um die Arbeitstätigkeiten (vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 361).

Dieses Modell ist für die aktuelle Fallgestaltung im Rahmen der sehr breiten und schlecht zentral steuerbaren dezentralen Arbeitsgestaltung auf den ersten Blick nur schwer heranzuziehen. Das JCM lässt sich wirkungsvoll in der eigenen, enger abgegrenzten Situation anwenden und es lassen sich deutliche positive Effekte zugunsten der Arbeitsmotivation statistisch signifikant beweisen. Aber auch ein Transfer auf das Fallbeispiel ist möglich und können die in der Organisationsdiagnose festgestellten Punkte sinnvoll zwecks einer allgemeinen Steigerung der Motivation und Zufriedenheit im der Organisation und dem Netzwerk der Wirtschaftsförderung erreicht werden: Bei Maßnahmen zur Gestaltung des individuellen Arbeitsbereiches sollte darauf geachtet werden, fünf im Modells definierte zentralen Aufgabenmerkmale vorhanden sind: So sollte die Anforderungsvielfalt und dennoch die Aufgabengeschlossenheit gewahrt bleiben. Des Weiteren besteht in immer größer werdenden Organisationen (vgl. Jones und Bouncken 2008, S. 828) ohne die förderliche Kommunikationsstrukturen die Gefahr der nicht wahrgenommenen Bedeutsamkeit der Aufgabe, was auch bei der Netzwerkorganisation der Wirtschaftsförderung Musterhausener Region durchaus der Fall sein kann. Bei der Fülle der anstehenden Aufgaben im dynamischen Weltmarkt ist es ein Ziel, auch die Autonomie des Einzelnen in Bezug auf die Freiheitsgrade zur selbstständigen Zielsetzung und der Entscheidung über die Aufgabeninhalte zu wahren. Ebenso muss es zu hinreichenden Rückmeldungen zu den Arbeitsergebnissen kommen (vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 361–362).

Hierzu ist in einem ersten Schritt zu beachten, dass unter den sich so ergebenden Handlungsfeldern eine Bottom-Up Strategie auch unter dem Gesichtspunkt der erlebten Bedeutsamkeit als sinnvoll ergeben würde (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 66). Da allerdings die wesentliche Richtungsentscheidung (siehe Leistungsziele, Problemdefinition) bereits gefallen ist, bietet sich die bipolare Strategie noch an, die in einem hohen Maß eine kontrollierte Kommunikation zur Vermeidung von Missverständnissen voraussetzt.

Um dieses Erleben für jeden einzelnen möglichst positiv zu gestalten, ist eine erhöhte Transparenz in der Aufbau- und Ablauforganisation durch entsprechende integrierende Pläne, Grundlagenverträge und Organigramme von Nöten, da dies Orientierung schafft und die eigenen Aufgaben in einen Gesamtkontext setzt. Ebenso ist eine Stelle mit der operativen Konzeptentwicklung der internen Kommunikation zu betrauen, um aktuelle Rückmeldungen zu gemeinsam erreichten

Arbeitsergebnissen und weiteren (operativen und strategischen) Veränderungen für die Mitarbeiterinnen verlässlich, umfassend und möglichst frei von Missverständnissen gewährleistet und unterstützend weiterentwickelt. So werden zukünftig gegenüber der mündlichen Kommunikation bei lockeren Treffen im Rahmen von Fachvorträgen die formale Kommunikation weiter an Bedeutung gewinnen (vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 60–61). Als Tool zur kontinuierlichen Überprüfung des ausreichenden Feedbacks und der hinreichenden Kommunikationsqualität bietet sich hier beispielsweise „KomminO“ (Rózsa 2010) an.

4.10 Organisationskultur

Aufgrund der hohen Bedeutung der Unternehmenskultur ist diese genau zu bestimmen und im Organisationsentwicklungsprozess deren Entwicklung zu begleiten. Projektteams und projektabhängige Unternehmenskooperationen sollten sich auch weiterhin unter der Prämisse „do things first“ (Cameron und Quinn 2011, S. 36) bilden. Diese Innovationskultur ist langfristig im so dynamischen und innovativen Geschäftsfeld weiterhin notwendig. Hier empfiehlt sich eine Messung mittels der (hier deutschen) Adaption des OCAI (vgl. Strack 2018), um Veränderungen zu beobachten und mit entsprechenden Maßnahmen zur Schaffung von Kreativität (Entscheidungsfreiräume, Projektstrukturen, Zeitkapazitäten, u. v. a.) reagieren zu können.

Darüber hinaus wird in der Literatur zur Innovationsfähigkeit die Notwendigkeit einer Vertrauenskultur betont, da sie darüber entscheidet, „inwieweit technisches Know-How tatsächlich in innovative Leistungen und Veränderungen umgewandelt wird.“ Hier bietet sich ein Synergieeffekt zur ökonomischen Durchführung der Untersuchung an, da das bereits oben genannte Tool KomminO geeignet ist, Vertrauen in Organisationen zu messen und abzubilden.

4.11 Psychologische Personalentwicklung

Unter Zugrundelegung der in der Personalentwicklungsbedarfsanalyse zusammengestellten und für die psychologische Personalentwicklung maßgeblichen Fakten und Umstände ergeben sich Vorschläge für die Maßnahmenbereiche Motivation, Führungskräfteentwicklung und Kommunikation.

Motivationsbezogen unterscheidet Herzberg in seiner Zwei-Faktoren-Theorie in Hygienefaktoren (Kontextfaktoren), die bei Erfüllung lediglich Unzufriedenheit verhindert und damit erst eine normale Arbeitsleistung zulassen, und in Motivatoren (Kontentfaktoren). Diese können erst wirken und Zufriedenheit hervorrufen, wenn alle Hygienefaktoren erfüllt sind (vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 422–424). So sind in dem sehr heterogenen Netzwerk insbesondere die Fragen der Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit ein zu beachtender Punkt (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 34–35). Neu anzusiedelnde Unternehmen als Steuerzahler für die Kommunen, neue finanziellen (Beitrags-)Lasten und Rechte oder Entscheidungsbefugnisse im Netzwerk sind zu erwarten. Insbesondere die Akteure, die schon

länger am Aufbau des Netzwerks beteiligt sind, müssen die Neuverteilungen als gerecht empfinden, damit sie nicht unzufrieden werden. Hier ist die wahrgenommene Nichterfüllung der beispielhaften Hygienefaktoren von Mitentscheidungsrechten von besonderer Relevanz. Ebenso bietet ein transparentes und von den Akteuren mitbeschlossenes Wirtschaftsförderungskonzept nicht nur die Chance der Vermeidung von Unzufriedenheit sondern auch optimale Bedingungen, um Leistungserlebnisse zu schaffen, Leistung anzuerkennen und beruflichen Aufstieg sowie das Gefühl von Selbstverwirklichung in der Arbeit zu ermöglichen (vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 423).

Sofern die Verantwortlichen freiwillig dazu bereit sind, ist es durchaus empfehlenswert Maßnahmen zur *Führungskräfteentwicklung* – selbst im Rahmen eines solchen losen Netzwerks – zu konzipieren. Obwohl es durchaus in dieser Konstellation ein sehr sensibles Thema sein kann, soll es aufgrund des Wirkungspotenzials durch nicht unerwähnt bleiben. Denn diese Führungskräfte sind in besonderem Maße Multiplikatoren für eine positive wirtschaftliche Entwicklung. Im ersten Schritt können empirisch-psychologische Potenzialanalysen durchgeführt werden, die eine dann eine fundierte Auswahlentscheidung zu geeigneten Führungskräfteentwicklungsmaßnahmen (nachfolgend: FK) zulässt. Dies schließt idealerweise die hauptberuflichen MitarbeiterInnen der Wirtschaftsförderung mit ein, da diesen ebenso aufgrund ihrer Stellung im Netzwerk eine hohe Multiplikatorwirkung und informelles Beeinflussungspotenzial zukommt. Es bieten sich wissensvermittelnde Schulungen in Transformationaler Führung sowie Trainings zum Einüben an, da vorliegend insbesondere Innovation und Leistung von MitarbeiterInnen gewünscht wird, wofür eine Transformationale Führung, durch Bono und Judge (Bono und Judge 2013) empirisch nachgewiesen, geeignet ist (vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 91). Ergänzend und um die Kommunikations- und Vertrauensziele (s. o.) prozessbegleitend zu sichern, bietet sich die Methode des strukturierten Mitarbeitergesprächs sowie regelmäßiges 360 Grad Feedback an. Bei grundlegenden ungeklärten Fragestellungen im Alltag bietet sich ergänzend Coaching als Personalentwicklungsinstrument an (vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 311–313), wobei hier auf die wissenschaftliche Fundierung der gewählten Coachingansätze zwingend zu achten ist und eventuell entstehende negative Folgen bzw. Nebenwirkungen zu beobachten sind (vgl. Schermuly et al. 2014, S. 18–31).

Kommunikationszentrierte Weiterbildungsmaßnahmen sind -abgeleitet aus Organisationsanalyse und -diagnose, Personalentwicklungsbedarfsanalyse, Wirtschaftsförderungskonzept und Zielsetzung- zur Schaffung einer Innovations- und Vertrauenskultur dringend auf allen Hierarchieebenen, beginnend bei den politisch Verantwortlichen sowie den hauptberuflichen WirtschaftsfördererInnen, aufgrund deren Multiplikatorwirkung, angesagt (vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 303–307).

4.12 Schritt 3: Evaluation

In den vorangegangenen Punkten und Maßnahmen wurden bereits einige Tools und Instrumente vorgestellt, die den Ausgangszustand darstellen, den Prozess begleiten

und zum Abschluss den Endzustand darstellen können. Begleitende Zwischenmessungen haben den Vorteil, dass bei Fehlentwicklungen nachgesteuert werden kann. OCAI, OAI und KomminO können hier die Wirksamkeit von wesentlichen Inhalten der Organisations- und Personalentwicklungsmaßnahmen testen. Ebenso lässt sich der Erfolg der aus dem Job Characteristics Model abgeleiteten Maßnahmen anhand einer Messung mittels dem Job Diagnostic Survey (JDS) vor Umsetzung der Maßnahmen und nach dem Abschluss evaluieren (vgl. Dunckel 1999, S. 206; vgl. Hackman und Oldham 1975, S. 168).

Von einer Eigenkonzeption von Erhebungen wird abgeraten, da auch hier (bei evidenzbasiertem Vorgehen) die Einhaltung der Gütekriterien aufwändig wird und sich die Störvariablen im praktischen Umfeld sehr schnell ändern. Damit würde häufig eine Eigenkonzeption nicht mehr in einer angemessenen Kosten-Nutzen-Relation stehen.

4.13 „Form Follows Function!“ – das Organisationsentwicklungskonzept zur Erfolgsoptimierung der Wirtschaftsförderung

Die Maßnahmen- und Strategiepapiere der Wirtschaftsförderungen spiegeln die Funktion wieder, welche sich die Wirtschaftsförderung innehat. Nach dieser Funktion, so ist der Tenor dieses Beitrags, ist die Organisation auszurichten, um eine bestmöglich die gesetzten Ziele zu erreichen.

In diesem Fallbeispiel wurde eine Wirtschaftsförderung gewählt, die ihre Strategie und ihre Maßnahmenschwerpunkte insbesondere im Rahmen des Netzwerks „Wirtschaftsforum Musterhausener Region“ umsetzt. Von betriebswirtschaftlich und fachlich fundierten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen wurde ausgegangen, diese wurden ergänzt um den „Human Factor“:

In der Schlussbetrachtung lässt sich feststellen, dass die weitere positive Entwicklung der Organisation „Wirtschaftsforum Musterhausener Region“ maßgeblich vom Erleben und Verhalten der Angehörigen des Netzwerks abhängt. Gelingt es, insbesondere auf Organisationsentwicklungsebene die Quintessenz des Job Characteristics Model von Hackman&Oldham umzusetzen, so werden die Bedeutung der Arbeit und die Verantwortung über die Arbeitsergebnisse positiv wahrgenommen und das Wissen um die Arbeitstätigkeiten ist auf allen Hierarchieebenen vorhanden (vgl. Nerdinger et al. 2014, S. 361).

Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der stark netzwerkartigen und projektbezogenen kooperativen Organisationsform, der weiterhin benötigten Flexibilität mit Hinblick auf generelle weitere Entwicklungen für die Gesamtorganisation essenziell. In Verbindung mit der Gestaltung einer innovationsförderlichen Organisationskultur lassen sich motivationspsychologisch fundierte Ansätze zur Mitarbeiterführung durch persönlich geeignete sowie fachlich und methodisch qualifiziert tätige Multiplikatoren zur Erreichung der Gesamtziele implementieren.

Dies soll als Erinnerung, als Beispiel und als Leitfaden dienen, um die psychologischen Faktoren bzw. Humankriterien zu berücksichtigen und nicht blind vom

Homo Oeconomicus auszugehen – trotz oder gerade weil: *Wirtschaftsförderung*. Die Ausführungen dieses Beitrags zeigen, dass und wie sich in der vorliegenden, stark netzwerkorientierten Wirtschaftsförderung die „weichen“ Humankriterien mit den entgegengesetzten ökonomischen und rechtlichen Kriterien nicht ausschließen, sondern den Gesamterfolg einer Wirtschaftsförderung maßgeblich bedingen (vgl. Kals und Gallenmüller-Roschmann 2011, S. 36).

5 Erfolgreiche Wirtschaftsförderung durch innovative Organisation

Nicht eine Wiederholung von Standard-Literatur, die allgemeine Grundlagen der Lehre und Forschungsergebnisse ausführt, ist das Ziel dieses Beitrags. Vielmehr ist die Brille der/des WirtschaftsfördererIn relevant, welcheR ein zwar Problem hat, aber lieber eine Lösung hätte. Oft werden praktischen Maßnahmen umgesetzt, welche unmittelbar das Problem zu beseitigen oder unmittelbar die Wurzel des Übels zu packen versuchen.

Dieser Beitrag ist daher insbesondere eine Einladung, sich analytisch, evidenzbasiert, aber immer erfolgsorientiert mit den Themen speziell auf die eigene Problemstellung hin auseinanderzusetzen. Er ist eine Einladung, zu erkennen, dass nicht die *harten Faktoren* über Erfolg und Misserfolg allein entscheiden. So ist bei der Rechtsformenwahl die unterschiedliche Steuerlast sicher ein Entscheidungskriterium. Aber wie können sich unterschiedliche Arten der rechtlichen Organisation auf den Erfolg und die durchschlagende Wirkung einer Wirtschaftsförderung auswirken? Ähnlich wie harte betriebswirtschaftliche Organisationsmaßnahmen. Form Follows Function. Dabei darf aber der softe, leise, *Human Factor* nicht vergessen werden, dem der Schwerpunkt dieses Beitrags gewidmet ist. Die Wirtschaftsförderung ist eine Dienstleistung, deren Qualität nicht zuletzt von den *Menschen* abhängig ist, die sie unmittelbar erbringen – und den *Menschen*, die daran mittelbar teilhaben.

Daher ist auch der Erfolg einer innovativen Wirtschaftsförderung abhängig von einer rechtlich, betriebswirtschaftlich, organisationspsychologisch und organisationskulturell praxisrelevant konzipierten und funktionsbezogen passgenau aufeinander abgestimmten Organisation.

Literatur

- Bach, N., Brehm, C., Buchholz, W., & Petry, T. (2012). *Wertschöpfungsorientierte Organisation*. Wiesbaden: Gabler Verlag Springer Fachmedien.
- Bea, F. X., & Haas, J. (2009). *Strategisches Management*. Stuttgart: UTB.
- Bennett, J., & McGuinness, S. (2009). Assessing the impact of skill shortages on the productivity performance of high-tech-firms in Northern Ireland. *Applied Economics*, 41(6), 727–737.
- Benseler, F., Blanck, B., Keil, R., & Loh, W. (Hrsg.) (2003). Interkulturelle Kompetenz – Grundlagen, Probleme und Konzepte. *Erwägen Wissen Ethik – Forum für Erziehungskultur*, 1, 137–228.

- Blanz, B. M. (2017). *High-Reliability-Entscheidungen: Evidenzbasierte Ansätze zur Entscheidungsforschung für Verantwortungsträger*. Wiesbaden: Springer.
- Bolten, J. (2007a). Was heißt „Interkulturelle Kompetenz?“ *Perspektiven für die internationale Personalentwicklung. Wirtschaft als interkulturelle Herausforderung* (S. 21–42). Frankfurt a. M.: IKO-Verlag.
- Bolten, J. (2007b). *Interkulturelle Kompetenz*. Erfurt: Landeszentrale für politische Bildung Thüringen.
- Bolten, J. (2011a). *Perspektiven interkultureller Kompetenz*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- Bolten, J. (2014). *Kultur kommt von colere: Plädoyer für einen holistischen, nicht-linearen Kulturbegriff. Kultur und Interkulturalität* (S. 85–108). Heilbronn: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Bono, J. E., & Judge, T. A. (2013). Self-concordance at work: Toward understanding the motivational effects of transformational leaders. *Academy of Management Journal*, 46, 554–571.
- Bosch, G., Brücker, H., & Koppel, O. (2011). Fachkräftemangel: Scheinproblem oder Wachstums-hemmnis? *Wirtschaftsdienst*, 91(9), 583–593.
- Bungard, W., Schultz-Gambard, J., & Holling, H. (1996). Methoden der Arbeits- und Organisationspsychologie, Weinheim, zitiert nach Kals, E., Gallenmüller-Roschmann, J., 2011. Arbeits- und Organisationspsychologie kompakt: Mit Online-Materialien. Weinheim/Basel: Beltz
- Büssing, A. (2007). *Organisationspsychologie*. Bern: Verlag Hans Huber.
- Cameron, K. C., & Quinn, R. (2011). *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*. San Francisco: Jossey-Bass books.
- Darwin, C. (2008). *Charles Darwin Nichts ist beständiger als der Wandel: Briefe 1822–1859*. Frankfurt a. M./Leipzig: Insel Verlag.
- Dillerup, R., & Stoi, R. (2013). *Unternehmensführung*. München: Vahlen.
- Dunckel, H. (1999). *Handbuch psychologischer Arbeitsanalyseverfahren*. Zürich: vdf Hochschul-verlag AG an der ETH Zürich.
- Geier, B. (2000). *Der Erwerb interkultureller Kompetenz. Ein Modell auf Basis der Kulturstandardforschung*. Universität Passau: Passau.
- Hackman, J. R., & Oldham, G. R. (1975). Development of the job diagnostic survey. *Journal of Applied Psychology*, 60, 159–170.
- Hansen, K. P. (2015). Versuch der Systematisierung einer Kollektivwissenschaft. *Zeitschrift für Kultur- und Kollektivwissenschaft*, 1, 89–110.
- Jones, G. R., & Bouncken, R. B. (2008). *Organisation. Theorie, Design und Wandel*. München: Pearson Verlag.
- Kals, E., & Gallenmüller-Roschmann, J. G. (2011). *Arbeits- und Organisationspsychologie kompakt: Mit Online-Materialien*. Weinheim/Basel: Beltz.
- Kettner, A. (2012). *Fachkräftemangel – Fakt oder Fiktion?: Empirische Analysen zum betrieblichen Fachkräftebedarf in Deutschland*. Bielefeld: wbv Media.
- KGSt. (2011). *Interkulturelles Personalmanagement, KGSt®-Bericht B 2/2011*. Köln
- Kirchler, E. (2011). *Wirtschaftspsychologie: Individuen, Gruppen, Märkte, Staat*. Göttingen: Hogrefe Verlag.
- Klimesch, L. S. von, & Klimesch, C. von. (2013). *Professional Search als Personalmarketing: Eine Antwort auf das Recruiting-Dilemma in der Wissensgesellschaft*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Kröger, R. (2011). *Studien- und Lebenspraxis internationaler und deutscher Studierender, Erfahrungen bei der Ausbildung eines ingenieurwissenschaftlichen Habitus*. Wiesbaden/Darmstadt: VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Krohne, H. W., & Hock, M. (2007). *Psychologische Diagnostik: Grundlagen und Anwendungsfelder*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Moosmüller, A. (2009). *Konzepte kultureller Differenz*. Münster: Waxmann.
- Myers, D. G., Grosser, C., Wahl, S., Hoppe-Graff, S., & Keller, B. (2008). *Psychologie*. Heidelberg: Springer.
- Nerdinger, F. W., Blickle, G., & Schaper, N. (2014). *Arbeits- und Organisationspsychologie*. Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag.

- Otten, M., Scheitza, A., & Cnyrim, A. (2007). *Interkulturelle Kompetenz im Wandel: Band 1: Grundlegungen, Konzepte und Diskurse*. Berlin/Frankfurt a. M.: Iko-Verlag.
- Rózsa, J. (2010). KomminO – Fragebogen zur Analyse der Kommunikation in Organisationen. In W. Sarges & H. Wottawa (Hrsg.), *Handbuch wirtschaftspsychologischer Testverfahren. Band II: Organisationspsychologische Instrumente*. Lengrich: Pabst Science Publishers.
- Schermuly, C., Schermuly-Haupt, M., Schölmerich, F., & Rauterberg, H. (2014). *Zu Risiken und Nebenwirkungen lesen Sie ... – Negative Effekte von Coaching*. Zeitschrift Für Arbeits- und Organisationspsychologie, S. 17–33. Göttingen: Hogrefe Verlag.
- Schulte-Zurhausen, M. (2010). *Organisation*. München: Vahlen.
- Steenbock, R. (2004). *Kommunalbrevier 2004*. Bodenheim.
- Strack, M. (2018) Organisationskultur im Competing Values Model: Messeigenschaften der deutschen Adaption des OCAI. <http://journal-bmp.de/2012/05/organisationskultur-im-competing-values-model-messeigenschaften-der-deutschen-adaption-des-ocai/>. Zugegriffen am 28.02.2019.
- Trierischer Volksfreund. (2018). Wir haben es geschafft – mehr als 25 Jahre Industriepark Region Trier. https://www.i-r-t.de/wp-content/uploads/2018/04/IRT-25-Jahre-Macher-4_2018.pdf. Zugegriffen am 19.02.2019.
- WFK Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH. (2019). Impressum. <https://wfkl.de/impressum>. Zugegriffen am 19.02.2019.
- Wirtschaftsförderungsgesellschaft für die Stadt Worms mbH. (2019). Impressum. <https://www.worms.de/de/wirtschaft/wirtschaftsfoerderung/>. Zugegriffen am 19.02.2019.
- Wirtschaftsforum Donnersberg, 2019. Wirtschaftsstandort Donnersberg. <https://www.donnersberg.de/donnersbergkreis/B%C3%BCrgerservice/Leistungen%20A%20-%20Z/Wirtschaft/Wirtschaftsforum/>. Zugegriffen am 19.02.2019.



Serviceorientierte Verwaltung und Wirtschaftsförderung

Philip Pongratz

Inhalt

1	Einleitung	115
2	Theoretischer Zugang	116
3	RAL	127
4	Interkommunale Kooperationen auf den Gebieten Verwaltung und Wirtschaftsförderung	129
5	Fazit	136
	Literatur	138

Zusammenfassung

Die Standortwahl durch Unternehmen wird heute maßgeblich beeinflusst auch durch die Serviceorientierungen der Verwaltungen. Die serviceorientierte Verwaltung gilt als harter Standortfaktor. Es muss im Interesse der Wirtschaftsförderungseinrichtungen liegen, dass Verwaltungen sich an den Erwartungen der Unternehmen in Bezug auf Serviceleistungen orientieren. Ein aktives Qualitätsmanagement sowie interkommunale Kooperationen können diesen Prozess maßgeblich unterstützen.

1 Einleitung

Die Bedeutung einer serviceorientierten Verwaltung und Wirtschaftsförderung für die regionalen Ökonomien wurde in jüngster Zeit durch empirische, breit unterlegte Studien herausgearbeitet. Während in der Vergangenheit oftmals sogenannte

P. Pongratz (✉)

WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: philip-pongatz.wfk@kaiserslautern.de

harte Standortfaktoren wie Verkehrsanbindungen, Energieversorgung, regionale Arbeitskräfteversorgung, Telefonleitungen und Steuersätze im Mittelpunkt der wissenschaftlichen Diskussion standen, gilt nunmehr die Aufmerksamkeit unter anderem dem jeweiligen unternehmensrelevanten Tun der (kommunalen) Verwaltungen sowie dem Engagement (kommunaler) Wirtschaftsförderungseinrichtungen.

Doch inwiefern werden die Verwaltungen und Wirtschaftsförderungseinrichtungen, durch die Förderung der Standortfaktoren, die jeweiligen Unternehmen vor Ort unterstützen? Ebenso gilt es darzustellen, was in diesem Zusammenhang unter einer Serviceorientierung von Verwaltungen und Wirtschaftsförderungseinrichtungen zu verstehen ist. Die Strategie liegt in einer umfassenden Kunden- und Serviceorientierung. Dabei sollten sich die Wirtschaftsförderungseinrichtungen als Dienstleister und „Kümmerer“ verstehen, mit deren Hilfe Neues angestoßen und bereits Begonnenes zu einem für die Unternehmen befriedigendem Ergebnis geführt wird.

Der Wert der Arbeit der jeweiligen Wirtschaftsförderungseinrichtungen soll sich dabei an dem Vorteil bemessen, der für die Unternehmen in der Region geschaffen wird. Gelingt es durch aktives Tun die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zu erhöhen, ist dies ein Indiz für eine zumindest zufriedenstellende Arbeit der kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen.

2 Theoretischer Zugang

Die Beschäftigung mit „serviceorientierten Verwaltungen und Wirtschaftsförderungen“ führt recht bald zu Überlegungen, wann und wie sich Verwaltungen herausgebildet haben. Welcher gesellschaftliche Rahmen war notwendig für deren Entstehung, welche Zusammenlebensformen von Menschen haben die Herausbildung von Verwaltungen begünstigt und gar ermöglicht?

Max Weber verknüpfte die Themen „Macht und Herrschaft“ sowie „Bürokratie“ miteinander und entwickelte einen „Idealtypus“ von Bürokratie. Es handelt sich aber bei Weber analytisches Instrument, das auf generelle Merkmale hinweist, die gemeinhin in Bürokratien anzutreffen sind. Es gelten die fünf folgenden Merkmale: Spezialisierung, Hierarchisch gegliederte Ordnung, Regeln, Unpersönlichkeit, Leistungsbezogene Entlohnung [. . .] (Schimank 2001, S. 213 f.).

Doch weshalb sollte sich in einem so beschriebenen Rahmen eine Serviceorientierung der Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern herausbilden? Was könnten die Antriebskräfte und was die Widerstände in einem solchen Prozess sein? Und was wäre in einem solchen Prozess die Rolle einer Wirtschaftsförderung?

Wichtig erscheint hier, jeweils auf die individuellen und organisatorischen Interessen der jeweiligen Akteure zu blicken. Ebenso erscheint deren Interaktions-, Kommunikations- und Kooperationsverhalten von grundlegender Bedeutung. Es gilt Strukturen zu erkennen und herauszuarbeiten.

2.1 Verwaltung

Es gibt eine Vielzahl von Definitionen zur Beschreibung einer Verwaltung. Das von Werner Fuchs-Heinritz u. a. herausgegebene „Lexikon zur Soziologie“ definiert Verwaltung wie folgt:

„Verwaltung, Administration, allgemeine Bezeichnung für die überwachende, disponierende Tätigkeit im Umgang mit Gütern, Tätigkeiten und Leistungen, die nach vorgefassten Regeln geplant und stetig abläuft. Insofern umschließt V. die V. privater Haushaltungen, kapitalistischer Betriebe und staatlicher Institutionen“ (Fuchs-Heinritz 1994, S. 722).

Nach Wolff ist „Verwaltung [. . .] die mannigfaltige, konditional oder nur zweckbestimmte, also insofern fremdbestimmte nur teilplanende, selbstbeteiligt ausführende und gestaltende Wahrnehmung der Angelegenheit von Gemeinwesen und ihrer Mitglieder durch die dafür bestellten Sachverwalter des Gemeinwesen“ (Lutz Treder, Wolfgang Rohr: Prüfungsschemata Verwaltungsrecht: Grundlagen und Erläuterungen, 2008, S. 4).

Ein Staatswesen, das in die unterschiedlichsten Bereiche seiner Untertanen eindrang, bedurfte zu seiner Existenz und Fortentwicklung einer Vielzahl von Verwaltungsmitarbeitern. Ein Indikator für die Funktionsfähigkeit des Staates war somit die Quantität und Qualität der Arbeit der Staatsbediensteten. „Spätestens seit Max Weber wird in der Literatur Verwaltung als spezieller Organisationstyp politischer Organisationen, als besonders effektiv und effizient herausgestellt. „Die bürokratisch monokratische aktenmäßige Verwaltung ist nach allen Erfahrungen die an Präzision, Stetigkeit, Disziplin, Straffheit und Verlässlichkeit, also: Berechenbarkeit für den Herrn wie für die Interessenten, Intensität und Extensität der Leistung, formal universeller Anwendbarkeit auf alle Aufgaben, rein *technisch* zum Höchstmaß der Leistung vervollkommenbare, in all diesen Bedeutungen: formal *rationalste*, Form der Herrschaftsausübung“ (Weber 1972, S. 128 Hervorh. i. O.)“ (Weber 1993, S. 2).

„Verwaltung bei Max Weber „Bürokratie“ erscheint damit als in Organisation geschweißte Technik zur Transformation von Herrschaft innerhalb der unterschiedlichen staatlichen Organisationen und zur Realisierung von Effekten in der Umwelt. Verwaltung als „Instrument“ für jedweden Herrscher, für jedweden Zweck – man ist fast geneigt hinzuzufügen: zu jedweden Zeitpunkt und in jedweden gesellschaftlichen Kontext. Die Verwaltung, so würde man inzwischen sagen, weist damit die Eigenschaft einer Trivialmaschine auf – d. h. einer engen Koppelung von Input und Output“ (Weber 1993, S. 2).

Instruktiv ist zunächst ein Blick auf das jeweilige Ziel einer Organisation. In einem kapitalistischen System verfolgen die privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen in der Regel die Gewinnmaximierung, d. h. das Verhalten der Organisation ist darauf gerichtet, einen möglichst hohen Gewinn zu erzielen. Das Ziel einer kommunalen Wirtschaftsförderung liegt zunächst in ihrem satzungsmäßigen Auftrag, also beispielsweise einer Unterstützung der kommunalen Wirtschaft, Schaffung von Arbeitsplätzen etc. Privatwirtschaftlichen Unternehmen wird dabei eher eine Kundenorientierung unterstellt, wohingegen Verwaltungshandeln oftmals als an

bürokratischen Abläufen ausgerichtet gilt und weniger den Kunden im Fokus habe. In der Organisationssoziologie wird der Begriff der Organisation relativ weit verwendet. Danach versteht man unter einer Organisation „[...] die Ordnung von arbeitsteilig und zielgerichtet miteinander arbeitenden Personen und Gruppen. O. umfasst insofern nicht nur Verbände und Vereinigungen, sondern alle Institutionen, Gruppen und sozialen Gebilde, die bewusst auf ein Ziel hinarbeiten, dabei geplant arbeitsteilig gegliedert sind und ihre Aktivität auf Dauer eingerichtet haben“ (Fuchs-Heinritz et al. 1994, S. 478).

Insbesondere die auf Dauer angelegten Aktivitäten, wie sie typisch für Organisationen sind, sind auch unabdingbar für das Verständnis von Verwaltungen. Ist eine Verwaltung erst einmal geschaffen und mit einem bestimmten Aufgabengebiet versehen, so wird sie alles daransetzen, den aktuellen Status hinsichtlich Personal, Ressourcen, Kompetenzen und Funktionen aufrechtzuerhalten oder zu erweitern. Obgleich der Verwaltung das Ziel der Gewinnmaximierung und der Kampf um einen möglichst hohen Ausstoß von Produkten und (oder) Dienstleistungen fehlt, trägt sie doch in sich die Handlungsanweisungen für ihr gegenwärtiges und zukünftiges Tun.

Das in langlebigen Organisationen, beispielsweise in Verwaltungen, vorherrschende Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter kann jeweils von einer Generation auf die nächste übertragen werden und so ein jeweils ähnliches Prozedere aufrechterhalten.

Abschließend gilt es den Zusammenhang von Verwaltung und Bürokratien herauszuarbeiten. Folgt man dem Lexikon zur Soziologie so ist Bürokratie ein „Begriff für eine (staatliche oder nicht staatliche) Verwaltung, die durch klare Befehlsgliederung von oben nach unten, Entscheidungen nach Gesetz und Vorschrift (Unpersönlichkeit), fest angestellte Funktionsträger, die fachlich ausgebildet sind und Laufbahnen folgen, Geplantheit und Genauigkeit die Handlungen und ihre Routiniertheit, Schriftlichkeit und Überprüfbarkeit der „Vorgänge“ (Aktenführung) gekennzeichnet ist“ (Fuchs-Heinritz et al. 1994, S. 112).

Das zweckrationale Handeln von Verwaltungen weist eine Vielzahl von spezifischen Vorteilen auf. Zu den Vorteilen gehört beispielsweise, dass es sich dabei um ein Instrument rationaler Herrschaftsausübung handelt, das eine Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger garantieren soll. Durch die bereits im Vorfeld bestehenden umfassenden Normierungen soll eine Regelsicherheit aufgebaut werden, innerhalb derer sich Stabilität und Kontinuität entfalten können. Da sich die Entscheidungen der Verwaltungsakteure lediglich im Rahmen von deren Kompetenzen bewegen, sollen Fehler vermieden werden.

In Anlehnung an Seibel entwickelte Göbel eine Übersicht der Funktion und Dysfunktion bürokratischer Organisationen (siehe Tab. 1). Dabei zeigt sich, dass beispielsweise die mit der Arbeitsteilung verbundene Spezialisierung für die Unternehmen eine Zuständigkeitsgarantie mit sich bringt. Eine sehr ausdifferenzierte Verwaltung kann aber auch aus Sicht der Unternehmen dazu führen, dass man sich in das im Schaubild beschriebene Zuständigkeitslabyrinth begibt.

Vor dem Hintergrund einer gewünschten serviceorientierten Verwaltung ist es von entscheidender Bedeutung, inwieweit der Einfluss der hier skizzierten hemmen-

Tab. 1 Funktion und Dysfunktion bürokratischer Organisation. (Quelle: Göbel (2013, S. 116))

Organisationsmerkmale	Funktion		Dysfunktion	
	Für den Staat	Für Unternehmen	Für den Staat	Für Unternehmen
Arbeitsteilung	Spezialisierung, Kompetenzgarantie	Zuständigkeitsgarantie	selektive Perzeption/ Negativkoordination	Zuständigkeitslabyrinth
Regelbindung	Steuerungsentlastung	Berechenbarkeit	Kontrollüberlastung	Verrechtlichung der unternehmerischen Freiheit, Verfahrenskomplexität
Hierarchie	Steuerung und Kontrolle	Verantwortlichkeit	Motivationsverlust, Konfliktverdichtung	Einschränkung dezentraler Flexibilität
Professionalität	Fachkompetenz	Fachkompetenz	Betriebsblindheit	„Expertokratie“

den Faktoren auf die Verwaltungen zukünftig minimiert oder aber ganz ausgeschaltet werden kann.

Nur wenn es gelingt, zumindest die zentralen Akteure der jeweiligen kommunalen Verwaltungen für die Belange und Sichtweisen der sie umgebenden Unternehmen zu sensibilisieren, kann daraus eine Kultur der Serviceorientierung entstehen.

Es gilt, schon im Rahmen der beruflichen Sozialisation junge Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter auch mit der Sichtweise, den Rahmenbedingungen und Zwängen der Unternehmen bekannt zu machen.

Überdies wäre es sehr wichtig, die Auswirkungen der regionalen Ökonomie auf die konkrete Lebenssituation der Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter zu analysieren und zum Gegenstand einer verwaltungsinternen Diskussion zu machen. Es genügt eben nicht, wenn die Belegschaften der Verwaltungen sich außerhalb der Krise der regionalen Ökonomie sehen und bereits in jungen Jahren mental „ihre Schäfchen im Trockenen“ zu haben glauben. Auch die Belegschaften von Verwaltungen sollten ein vitales Interesse daran haben, dass die sie umgebenden regionalen Ökonomien nicht austrocknen und ein breites Unternehmenssterben einsetzt, was beispielsweise auch Auswirkungen auf den lokalen Immobilienmarkt und damit auch den Wert der Eigenheime vieler Verwaltungsmitarbeiter hätte. Darüber hinaus hat die ökonomische Situation einer Kommune auch Auswirkungen auf die konkrete Lebensqualität der in einer Region lebenden Menschen.

2.2 Wirtschaftsförderung

Zunächst sollen einige Definitionen von Wirtschaftsförderung Erwähnung finden: „Wirtschaftsförderung umfasst [...] das Initiieren, Gestalten und Fördern von Entwicklungen, die letztlich dem Bürger, der Kommune wie auch der Stadt durch einträgliche Gewerbesteuern wirtschaftliche Perspektiven verschaffen sollen“ (Stember o. J., S. 3).

„Als WiFö werden verschiedene Maßnahmen des Staates zur Begünstigung bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände oder Verhaltensweisen bezeichnet. Konkret bezeichnet man als WiFö die Summe aller staatlichen Maßnahmen, die unmittelbar für betriebliche Investitions- und Standortentscheidungen von Bedeutung sind“ (Steinrücken 2011, S. 11).

„WiFö ist ein Teil der allgemeinen Wirtschaftspolitik, mit deren Hilfe der Staat versucht, die wirtschaftliche Entwicklung zu verbessern und zu verstetigen“ (van der Beek und Korn 2008, S. 198).

Die Wirtschaftsförderung versteht sich hier als Bindeglied zwischen der Wirtschaft und der Verwaltung. Ihr obliegt eine Sandwichposition mit einer beinahe paradoxen Aufgabenstellung: unter der Organisationsstruktur, mindestens jedoch unter der Eigentümerschaft einer Verwaltung, soll sie die Interessen und Belange der Unternehmen vertreten, die zuweilen in direkter Opposition zur Verwaltung und deren Entscheidungen stehen.

Ist die Wirtschaftsförderung als Amt organisiert und Teil einer (kommunalen) Verwaltung, so ist zunächst zwischen den folgenden Akteuren zu unterscheiden: Amtsleitung, evtl. Stellvertreter, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sowie Zuständiger Vertreter des Stadtvorstandes (beispielsweise Oberbürgermeister oder Beigeordneter). Gesonderte Finanztransfers an Externe sind somit nicht notwendig, da die Wirtschaftsförderung in dieser Konstellation nicht den Status eines „Externen“ aufweist. Das Amt für Wirtschaftsförderung erhält eine Vielzahl von Unterstützungsleistungen durch die Kommune, beispielsweise durch das Haupt- und Organisationsamt, das Personalamt oder die EDV-Abteilung.

2.3 Serviceorientierung und Qualitätsmanagement von Verwaltung und Wirtschaftsförderung

Unter dem Begriff „serviceorientierte Verwaltung“ finden sich im Januar 2014 bei der Suchmaschine Google 181.006 Begriffe, unter „serviceorientierte Wirtschaftsförderung“ kommt Google auf 84.500 Nennungen (Stand: 07.01.2014).

Viele der in Google zu findenden Einträge beschäftigen sich mit IT, insbesondere mit Fragen bezüglich der Software bei der Implementierung einer serviceorientierten Verwaltung.

In einer von Karin Gerz und Kerstin Alfes im Jahr 2004 unter dem Titel „Die Kommunalverwaltung auf dem Weg zur Bürgerorientierung“ vorgelegten Publikation unterscheiden die beiden Autorinnen die folgenden Service-Orientierungsdimensionen (vgl. Gerz und Alfes 2004, S. II):

- Angebotsorientierung
- Prozessorientierung
- Verbesserungsorientierung
- Mitarbeiterorientierung
- Erreichbarkeits- und Ausstattungsorientierung

Doch was verbirgt sich ganz konkret hinter diesen vielfältigen Dimensionen? Schauen wir uns diese im Weiteren einmal genauer an.

Angebotsorientierung: Wie bereits aus dem Terminus hervorgeht, steht hier die von einer Verwaltung zu erbringende Leistung oder Dienstleistung und die Art und Weise der Leistungserbringung im Mittelpunkt der Betrachtung (vgl. Gerz und Alfes 2004, S. 6).

„Den Ausgangspunkt einer serviceorientierten Verwaltung bildet zunächst die Formulierung eines Servicekonzeptes. Hierbei geht es weniger um die Ausarbeitung zukunftsbezogener „Visionen“ als vielmehr um die Etablierung eines prägnanten, einheitlichen Selbstverständnisses der gegenwärtigen Leistungserbringung“ (Gerz und Alfes 2004, S. 7).

Ebenso sollten sich die Verantwortlichen mit den folgenden Themen auseinandersetzen:

- Welche konkreten Produkte und/oder Dienstleistungen werden durch die jeweilige Verwaltung geschaffen?
- Worin liegt der Nutzen dieser Leistungen oder Produkte für die Kunden?
- Wer gehört zu den Kunden?
- Sind Generalisierungen hinsichtlich der Kundenstruktur möglich, beispielsweise mittels Merkmalen wie Alter, Bildung, Geschlecht, Beruf?
- Welche auf die Verwaltung bezogenen Bedürfnisse haben die Kunden bzw. potenziellen Kunden?

Sind die Bedürfnisse nicht hinreichend bekannt, könnte mittels der empirischen Sozialforschung versucht werden, relevante Daten zu erheben. In Betracht käme beispielsweise eine Befragung, die im Idealfall einen direkten Aufschluss über die Erwartungshaltung der (potenziellen) Kunden geben könnte. Ebenso wäre es denkbar, Diskussionsrunden zu implementieren, die aus Verwaltungsmitarbeitern und deren potenziellen Kunden bestehen könnten. Eine zentrale Voraussetzung für die Erbringung von Verwaltungsleistungen bzw. Dienstleistungen ist die Erreichbarkeit der Verwaltungsmitarbeiter durch ihre (potenziellen) Kunden. Nur wenn der Verwaltungsmitarbeiter entweder direkt oder aber mittels eines Mediums (z. B. Telefon, Internet, Brief, Fax, soziale Medien etc.) erreichbar ist, kann die Leistung gegenüber dem Kunden auch tatsächliche erbracht werden.

„Um die erbrachten Dienstleistungen zu verbessern, wurden vielerorts bereits die Bezirksverwaltungen neugestaltet und Bürgerämter gebildet. Im Vordergrund steht die persönliche Erreichbarkeit für die Bürger, denen außer verkürzten Wegen und geringeren Wartezeiten vor allem umfassendere Beratungsmöglichkeiten aus einer Hand geboten werden sollen. Voraussetzung hierfür stellt die Bündelung von Dienstleistungen mehrere Ämter dar, womit eine Übertragung bestimmter publikumsintensiver Aufgaben der Fachämter auf die Bürgerämter verbunden ist“ (Gerz und Alfes 2004, S. 7).

Im Weiteren soll der Bereich Service mit dem Thema Qualitätsmanagement in Beziehung gebracht werden. „Qualitätsmanagement ist der Oberbegriff für alle Tätigkeiten, Führungsaufgaben und Methoden, die zur Planung, Sicherung, Verbesserung und Prüfung der Qualität eines Produktes oder einer Dienstleistung gehören“ (Angermeier 2001).

Einer anderen Definition zufolge versteht man darunter „[...] aufeinander abgestimmte Tätigkeiten zur Leitung und Lenkung einer Organisation bezüglich Qualität“ (ISO 9000, 2005, S. 21).

Obgleich die Revolution des Qualitätsmanagements nicht von Japan ausging, waren es doch japanische Unternehmen, die unter zunächst sehr schwierigen Bedingungen diesem Ansatz zum Weltruhm verhelfen.

„Nach dem Zweiten Weltkrieg lag die japanische Industrie am Boden. Nicht nur, dass sie an sich zerstört war, auch ihre Produkte galten als qualitativ zweifelhaft. [...] Allerdings gelang es den Japanern, innerhalb von zwei Jahrzehnten zur führenden Industrienation aufzusteigen. Die Qualität ihrer Produkte und ihr weitsichtiges Management erlangten Weltruhm. Japanische Fahrzeuge wurden zum Branchenführer und waren für ihre Qualität und Zuverlässigkeit bekannt“ (Crainer 1999, S. 163).

In der Zwischenzeit hat sich eine Vielzahl von Methoden und Instrumenten herausgebildet, die auf eine Verbesserung der Qualität von Prozessen, Dienstleistungen und Produkten abstellen. Folgt man dem Duden, dann versteht man unter Service u. a. „Bedienung, Kundendienst, Kundenbetreuung“ (Duden 1990, S. 713).

Bezogen auf die Serviceleistungen von Verwaltung und Wirtschaftsförderung, die entsprechende Auswirkungen auf die Unternehmen vor Ort haben, sind grundsätzlich eine Vielzahl unterschiedlicher Servicekriterien vorstellbar. Im Folgenden sollen die Servicekriterien in Anlehnung an Göbel erstellt werden, da von diesem Autor eine äußerst umfassende Studie vorliegt, die sich ausdrücklich mit der Fragestellung von Verwaltung und Wirtschaftsförderung als Standortfaktor für Unternehmen beschäftigt. Bei der im Jahr 2010 von Göbel durchgeführten Befragung gaben die mit Abstand meisten Firmen an, per Telefon die zuständigen Ansprechpartner in der Stadtverwaltung oder der Wirtschaftsförderung gesucht zu haben (87 %) (vgl. Göbel. S. 245).

Göbel (2013, S. 251 f.) unterscheidet fördernde und beeinträchtigende Handlungsaspekte von Verwaltungen und Wirtschaftsförderungen. Dazu führt er aus:

„Fördernde weiche Faktoren sind

- Wirtschaftsförderungsleistungen,
- schnelle/transparente Genehmigungsverfahren,
- Lotsen- und Kümmererfunktion der Wirtschaftsförderung,
- Netzwerkinitiativen.

Beeinträchtigende weiche Faktoren sind:

- Verschleppende Bearbeitungsverfahren, unflexible/langsame Terminvergaben,
- fehlendes Verständnis für unternehmerische Belange, unfreundlicher Kontakt,
- Bauplanungsverfahren, allgemeine Probleme mit dem Bauamt,
- intransparente/(vermeintlich) fehlerhafte Verfahrensentscheidungen,
- unzureichende Wirtschaftsförderung,
- politische Einflussnahme zum Nachteil der Unternehmen.

Fördernde harte Faktoren sind die finanziellen Förderbedingungen.

Beeinträchtigende harte Faktoren sind

- Nachteilige Standortänderungen und (Neu-)Auflagen,
- ungenügendes Gewerbe-/Industrieflächenangebot,
- Parkplatzsituation für Handwerker und Kunden,
- öffentliche Vergabe ohne regionale Einbindung,
- ungleiche/verwehrte Fördermaßnahmen.“

Des Weiteren hatten die befragten Unternehmen die Möglichkeit, mittels einer Mehrfachnennung von maximal vier Antworten darzulegen, welche „[...] Kriterien guter Verwaltungsarbeit [...] Sie an Ihrem Wirtschaftsstandort für besonders wichtig“ halten. [...] „Dabei konnten die Probanden aus folgenden Kriterien der allge-

meinen Verwaltungsarbeit wählen: Bearbeitungszeit, Rechtssicherheit, Freundlichkeit, Vollständigkeit, jeweilige Verständlichkeit der Formulare und der Auskünfte, Terminvergabe sowie Transparenz.“ (Göbel 2013, S. 254, s. auch Abb. 1).

Die meisten Nennungen entfielen mit 77 % Zustimmung auf kurze Bearbeitungszeiten, gefolgt von rechtlicher Verlässlichkeit der erteilten Auskünfte (64 %), Freundlichkeit der Mitarbeiter (50 %), Vollständigkeit der Auskünfte (48 %), Verständlichkeit der Formulare (43 %), schnelle und flexible Terminvergabe (38 %), Transparenz der Verwaltungsverfahren (31 %), Verständlichkeit der Auskünfte (28 %) sowie sonstiges (2 %).

Im nächsten Schritt stellt Göbel die Antworten der Unternehmen, „bezüglich der Wichtigkeit von Servicekriterien“ den Erbringern der Leistungen, nämlich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der befragten Verwaltungen, gegenüber (siehe Abb. 2). Obgleich die Ergebnisse in vielen Bereichen Ähnlichkeiten aufweisen, gibt es doch auch Abweichungen. So bewerten die Verwaltungsmitarbeiter mit 70 % die rechtliche Verlässlichkeit der erteilten Auskünfte am höchsten. Die von den Unternehmen am häufigsten genannten kurzen Bearbeitungszeiten sehen die Verwaltungsmitarbeiter mit 67 % Zustimmung an zweiter Stelle.

Im Weiteren wird eine Beurteilung des Service der Stadtverwaltungen in Form von Schulnoten mittels einer Skala von 1 bis 6 ermöglicht (s. Abb. 3). Dabei werden die Antworten von Unternehmen und Verwaltungen getrennt betrachtet. Damit wird eine Einschätzung der Verwaltungsarbeit ermöglicht (Selbstbild) sowie eine Einschätzung durch die Unternehmen (Fremdbild). Es zeigt sich, dass in den untersuchten Kommunen die Verwaltungsmitarbeiter ihre Leistung besser bewerten als die befragten Unternehmen. „Für das Servicekriterium „kurze Bearbeitungszeiten“ ist standortunabhängig die größte Differenz in der Wahrnehmung zu erkennen. Die Erfahrungen erreichen hier eine Standardabweichung von 1,12 Schulnoten [...]. Es ist davon auszugehen, dass die Bearbeitungszeiten von Einzelerfahrungen und demzufolge von den Gegebenheiten in bestimmten Ämtern abhängig sind“ (Göbel 2013, S. 271).

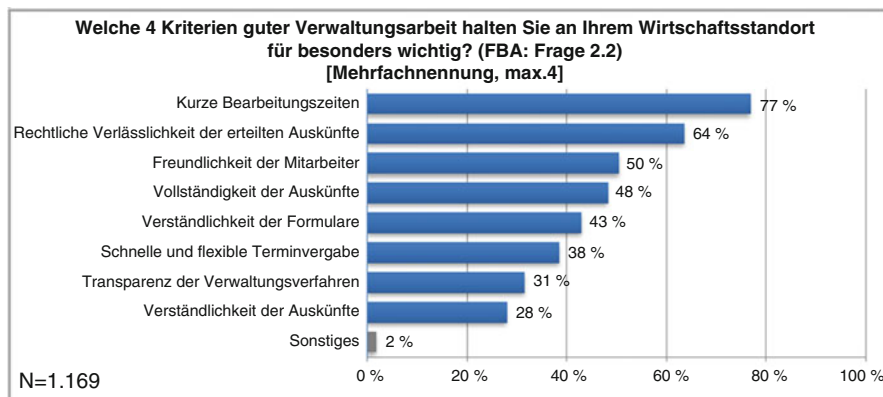


Abb. 1 Kriterien guter Verwaltungsarbeit Nr. 1. (Quelle: Göbel (2013, S. 254))

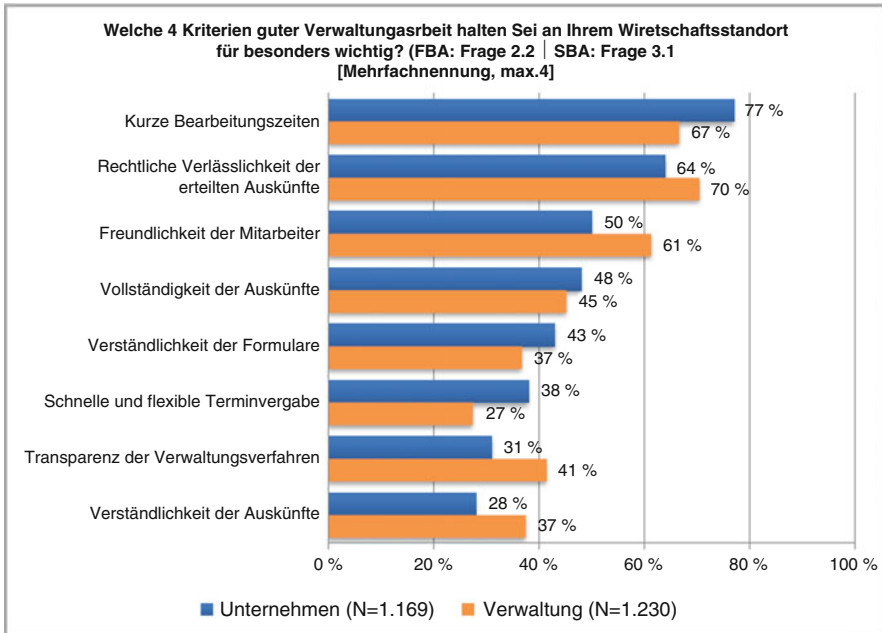


Abb. 2 Kriterien guter Verwaltungsarbeit Nr. 2. (Quelle: Göbel (2013, S. 270))

Wie Göbel weiterhin ausführt, „[...] besteht die größte Wahrnehmungsdifferenz zwischen den Akteuren in der Bewertung der „rechtlichen Verlässlichkeit der erteilten Auskünfte“ im Sinne der erteilten Verfahrensauskünfte und Bescheide. Ferner werden die Kriterien „schnelle und flexible Terminvergabe“, „Vollständigkeit der Auskünfte“ und „kurze Bearbeitungszeiten“ von den Akteuren ähnlich differenziert bewertet und bieten somit das größte Optimierungspotenzial zur Steigerung der Unternehmensfreundlichkeit durch die Kommunalverwaltungen“ (Göbel 2013, S. 271 f.).

Auch erfolgte eine Befragung, ob die Gütekriterien der RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung, Gütegemeinschaft Mittelstandorientierte Kommunalverwaltungen e. V. bei den Aktivitäten der jeweiligen Verwaltungen von Relevanz sind (Göbel 2013, S. 275).

„Im Einzelnen beinhalten die für die Selbstanalyse genutzten RAL-Kriterien folgende Prüfgrößen:

- Prüfkriterium a) Eingangsbestätigung und Nennung eines Ansprechpartners innerhalb von drei Arbeitstagen [...]. Es erfolgt eine Eingangsbestätigung von Anfragen, Anträgen und Ähnlichem durch die Kommune an den Unternehmer. Mit der Eingangsbestätigung erfolgten die Nennung des Ansprechpartners, seine Kommunikationsdaten und die Zeiten seiner Erreichbarkeit.
- Prüfkriterium b) Erste Informationen zum Verfahren innerhalb von sieben Arbeitstagen [...]: Es erfolgt eine Rückmeldung des Ansprechpartners hinsichtlich noch fehlender Unterlagen sowie möglicher Tatbestände, die zu „Auszeiten“

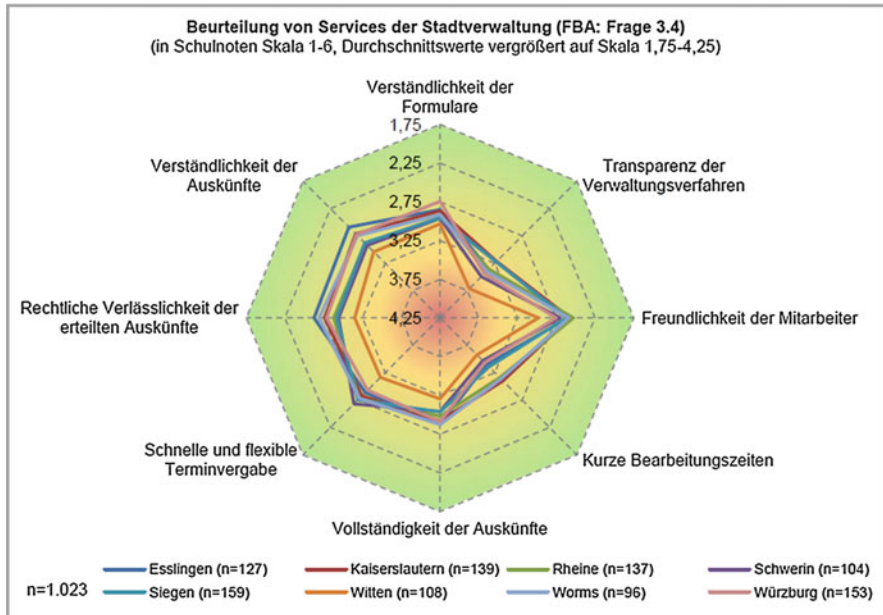


Abb. 3 Servicemuster der Stadtverwaltung. (Quelle: Göbel 2013, S. 270)

führen könnten (zum Beispiel bei einem Antrag auf Baugenehmigung), die Nennung eines Zeitplans für das weitere Vorgehen und die Zusicherung, dass Abweichungen, sobald sie sich abzeichnen, dem Unternehmen umgehend mitgeteilt werden.

- Prüfkriterium c) Besprechungen bei Unternehmen [...]: Die Verwaltung macht den Unternehmen das Angebot (zum Beispiel durch Anzeige im Verwaltungswegweiser), innerhalb von fünf Arbeitstagen einen Besprechungstermin vor Ort durchzuführen.
- Prüfkriterium f) Reaktion auf Beschwerden innerhalb von drei Arbeitstagen [...]: dieses Kriterium beinhaltet eine schnelle und qualifizierte Reaktion auf die Beschwerde des Unternehmers. Förmliche Dienstaufsichtsbeschwerden sind aufgrund der Notwendigkeit der Einbeziehung mehrerer Beteiligter von dieser Prüfung ausgenommen, wenn die besondere Situation dem Unternehmer erklärt wird.
- Prüfkriterium j) Reaktionszeiten auf Anrufe und E-Mails innerhalb von einem Arbeitstag: Es wird das Serviceversprechen erteilt, dass innerhalb eines Arbeitstages auf Anrufe oder E-Mails reagiert wird und das Unternehmen eine Antwortmail oder einen Rückruf erhält.“

Die von Göbel vorgenommene Analyse brachte zutage, dass in den untersuchten Kommunen die oben aufgeführten Gütekriterien nur in einem geringen Maße beachtet werden (vgl. Göbel 2013, S. 275).

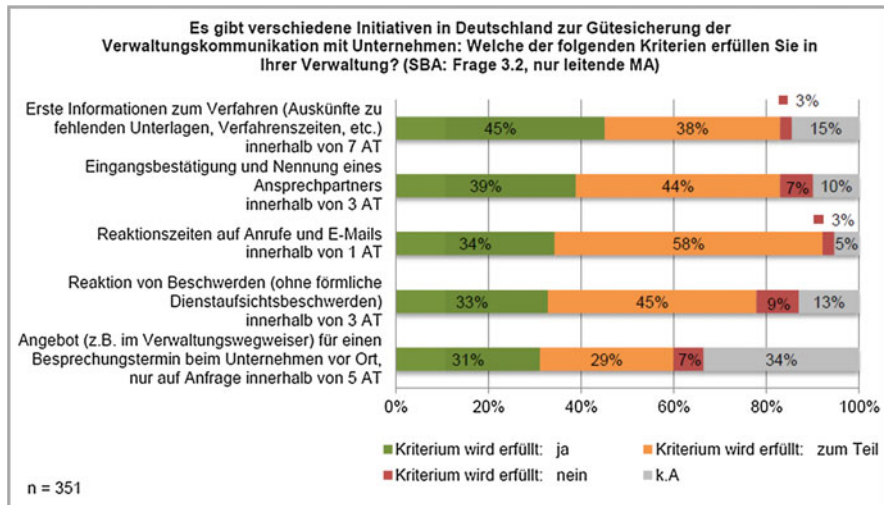


Abb. 4 Gütekriterien in der Verwaltungskommunikation. (Quelle: Göbel 2013, S. 276)

Wie sich aus Abb. 4 ergibt, antworten immerhin 45 % der befragten Kommunen, dass sie erste Informationen zum Verfahren innerhalb von sieben Arbeitstagen geben (Prüfkriterium b). Die geringste Zustimmung mit lediglich 31 % besteht bei einem spezifischen Angebot für einen Besprechungstermin bei dem jeweils anfragenden Unternehmen (Prüfkriterium c).

Göbel fasst die Untersuchungsergebnisse wie folgt zusammen: „Die Untersuchung der Gütesicherung in der Verwaltungskommunikation mit Unternehmen zeigt bei weitem noch kein allgemein gültiges Niveau von Serviceversprechen gegenüber den Verwaltungskunden aus der Wirtschaft“ (Göbel 2013, S. 277).

3 RAL

Der Reichs-Ausschuss für Lieferbedingungen (kurz RAL) wurde 1925 als gemeinsame Initiative der deutschen Privatwirtschaft und der damaligen Regierung gegründet. Ziel war eine Vereinheitlichung und Präzisierung von technischen Lieferbedingungen zu schaffen. Um den Qualitätsanforderungen und Kontrollen zu entsprechen, benötigte man ein System der Gütesicherung. Zur Durchführung dieser Anforderungen war ein Selbstverwaltungsorgan aller im Markt Beteiligten notwendig. Aktuell arbeitet der RAL als unabhängiger Dienstleister. Seine Rechtsform entspricht einem eingetragenen Verein.

Seine Organe sind:

- Präsidium
- Kuratorium
- Mitgliederversammlung
- Geschäftsführung

Die Unabhängigkeit und Interessensneutralität des RAL wird durch die Richtlinienkompetenz des Kuratoriums gewahrt. Dieses setzt sich zusammen aus Vertretern der Spitzenwirtschaft, der Verbraucher, der Landwirtschaft, Bundesministerien und weiteren Bundesorganisationen. Die allgemeinen RAL-Kompetenzfelder sind das RAL-Gütezeichen, sowie Registrierungen, Vereinbarungen und RAL-Testate. Im Jahr 2006 wurde das RAL-Gütezeichen „Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“ von den Städten Dortmund, Hamm, Hückeswagen, Mühlheim an der Ruhr, Nagold und Sindelfingen sowie den Kreisen Borken, Dithmarschen, Paderborn, Steinfurt, Unna und dem Rhein-Kreis Neuss gegründet. Momentan zählt diese Gütegemeinschaft 47 Kommunen und Landkreise in neun Bundesländern als Mitglieder. Das Gütezeichen bestätigt den kommunalen Verwaltungen unabhängig und objektiv, dass sie ein mittelstandsfreundlicher (Investitions-)Ort sind. Durch standardisierte Kriterien kann die Qualität der Verwaltungen nachvollziehbar gemacht werden. Die Verleihung des Gütezeichens erfolgt, wenn die „Güte- und Prüfbestimmungen für mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“, die von RAL Deutsches Institut für Gütesicherung und Kennzeichnung e. V. und der Gütegemeinschaft Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltungen e. V. entwickelt wurden, erfüllt werden. Hierbei verpflichten sich die Verwaltungen zu „14 Serviceversprechen“, die nach eingehender Prüfung von Verwaltungsprozessen, Verfahrensvereinfachungen und verbindlichen Standardisierungen erstellt wurden. Die Mitglieder sind verpflichtet, diese „Serviceversprechen“ einzuhalten. Ist dies nicht der Fall, kann das Siegel wieder entzogen werden. Die Einhaltung der Standards wird alle zwei Jahre durch ein neutrales Institut geprüft.

Der Vorteil dieses Siegels ist, dass Verwaltungsverfahren besser an Bedürfnisse mittelständischer Unternehmen angepasst werden können. Hierbei werden die Kommunen durch RAL unterstützt. Da die mittelständischen Unternehmen rund 80 % der Ausbildungsplätze sowie ein Viertel aller Arbeitsplätze stellen, ist es sehr wichtig, dass mit dem RAL-Gütesiegel dieser Bereich besonders gefördert wird. RAL stellte mit diesen Serviceversprechen als erstes verbindliche Kriterien zur Messung der Kompetenzen im Bereich der kommunalen Verwaltungen auf.

Praxisbeispiel: wirtschaftsfreundliche Verwaltung der Stadt Höxter

Seit 2007 ist die Kreisverwaltung Höxter Mitglied der „Gütegemeinschaft Mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung“ und wurde 2008 als mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung zertifiziert.¹ Ab 2008 galten die 14 Gütekriterien in ihrer Verwaltung mit Erfolg. Um die erneute Zertifizierung zu erhalten, müssen 13 der 14 Kriterien erfolgreich praktiziert und geprüft werden. Alle zwei Jahre wurden die Güte- und Prüfkriterien von unabhängigen Prüfern der TÜV NORD CERT GmbH geprüft, und der Kreis Höxter bekam dafür 2012 die Schulnote 2. Die beste Bewertung ging an die „Freundlichkeit der Mitarbeiter“, dicht gefolgt von den Kriterien „Termineinhaltungen“ sowie „Richtigkeit & Vollständigkeit Auskünfte“. Aber auch

¹https://www.hoexter.de/portal/seiten/wirtschaftsfreundliche-verwaltung-908000100-22101.html?s_sprache=de&rubrik=908000007.

die Kundenanalyse der mittelständischen Unternehmen im Landkreis ergab gute Ergebnisse. „Dass wir uns nicht auf unseren Lorbeeren ausruhen, zeigt die erneute Auszeichnung mit dem RAL-Gütezeichen als mittelstandsorientierte Kommunalverwaltung(...) „Dieses gute Ergebnis der Umfrage ist für uns Lob und Ansporn zugleich“ (Landrat im Kreis Höxter Friedhelm Spieker.

4 Interkommunale Kooperationen auf den Gebieten Verwaltung und Wirtschaftsförderung

Im Weiteren gilt es zu klären, inwieweit durch interkommunale Korporationen im Bereich von Verwaltungen und / oder Wirtschaftsförderungseinrichtungen Vorteile für Kommunen generiert werden könnten. Schauen wir uns zunächst anhand mehrerer Definitionen an, was sich hinter dem Begriff „Verwaltungskooperation“ verbirgt.

Verwaltungskooperation wird als Oberbegriff verwendet, für jene Art von Tätigkeiten, die auf ein Ziel hin vereinigt sind, ohne dass es darauf ankommt, dass bestimmte Aufgaben gemeinsam bewältigt werden, sondern ausreicht, dass jeder Partner einen bestimmten Bereich übernimmt (vgl. Glaser 2007, S. 93).

Hoffman spricht von: „Interadministrativen Verbindungen“, worunter er jede völkerrechtssubjektübergreifende rechtliche Verkoppelung von Verwaltungseinheiten versteht (J. Hoffmann, Rechtsschutz und Haftung im europäischen Verwaltungsverbund, 2005, S. 29 f.).

„Mit dem Begriff der Verwaltungskooperation lassen sich unter anderem solche Arrangements nur schwerlich fassen, die daraufhin konzipiert sind, dass eine Verwaltungsbehörde aktiv tätig wird, die andere dagegen untätig bleiben soll“ (Hoffmann 2005, S. 33).

Der Rahmen für eine interkommunale Kooperation wird durch Artikel 28 Grundgesetz bzw. durch die jeweiligen Landesgesetze zur Regelung der kommunalen Gemeinschafts- bzw. Zusammenarbeit vorgegeben. „Danach sind die Gemeinden und Landkreise grundsätzlich dazu berechtigt, zur Erledigung bestimmter Aufgaben – gleichgültig, ob sie dazu verpflichtet sind oder diese freiwillig wahrnehmen – Zweckverbände zu bilden oder aber öffentlich-rechtliche Vereinbarungen zu schließen mit Ausnahme der Aufgaben, deren gemeinsame Erfüllung durch Gesetz ausgeschlossen oder mit einer besonderen Rechtsform verbunden ist“ (Richter et al. 2012, S. 70).

Zu den ökonomischen Vorteilen interkommunaler Zusammenarbeit gehören nach Dallmann und Richter „[...] Koordinationsvorteile, Größenvorteile, Vorteile durch die Internalisierung externer Effekte.“ Dallmann und Richter (2012, S. 73). Neben den ökonomischen Vorteilen sehen Dallmann und Richter auch Vorteile im Bereich von Koordination, Größe, Internalisierung externer Effekte, partikuläre Kooperationsvorteile. Schließlich wird ausgeführt, dass eine kommunale Zusammenarbeit auch einen Eigenwert darstellt (vgl. Richter et al. 2012, S. 74 f.).



Abb. 5 Interkommunale Kommunikation am Beispiel der WFK

Als Motive für Verwaltungskooperation kommen u. a. die damit einhergehenden erweiterten Gestaltungsmöglichkeiten, die alleine nicht mehr zu lösende Größe und Komplexität von Aufgaben, die Möglichkeiten zur Kostensenkung. Diese Bündelung beinhaltet die Optionen zur Steigerung und Stärkung der Verwaltungskraft sowie eine Zusammenlegung von Wissen und Kompetenz der beteiligten Akteure.

Praxisbeispiel

Die Stadt Kaiserslautern und der Landkreis Kaiserslautern gründeten im Jahr 1992 eine gemeinsame GmbH zur Ausübung einer kommunalen Wirtschaftsförderung.

Gesellschafter der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern sind mit jeweils 50 % die Stadt und der Landkreis Kaiserslautern (siehe Abb. 5). Die interkommunale Abstimmung erfolgt primär im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung. Dem Aufsichtsrat gehören neben dem Oberbürgermeister der Stadt Kaiserslautern und dem Landrat des Landkreises Kaiserslautern auch vier Stadtratsmitglieder und vier Kreistagsmitglieder an. Die Stadtrats- und Kreistagsmitglieder werden jeweils von dem Stadtrat und dem Kreistag in den Aufsichtsrat der GmbH entsendet. Stadtrat und Kreistag sind berechtigt, ihren in den Aufsichtsrat der GmbH entsandten Mitgliedern Weisungen zu erteilen, d. h. ihnen bei konkreten Abstimmungen vorzugeben, wie abzustimmen ist.

Auf Basis der Wirtschaftsförderungskooperation haben die Stadt und der Landkreis Kaiserslautern auch ein interkommunales Industrie- und Gewerbegebiet entwickelt, das auch ein gemeinsames Standortmarketing, die gemeinsame Akquise von neuen Unternehmen sowie eine gemeinsame Bestandspflege vorsieht. Dabei handelt es sich um das Industriegebiet-Nord. Die Idee zur Begründung dieses Industriegebietes wurde Anfang der 1990er-Jahre entwickelt. Damals hatte das für Kaiserslautern größte und bedeutendste Unternehmen, die Pfaff Industriesysteme und Maschinen AG, gegenüber der Stadt Kaiserslautern kommuniziert, dass man einen neuen Standort benötige, um weiterhin konkurrenz- und wettbewerbsfähig zu bleiben. Notwendige räumliche Veränderungen und Modernisierungsmaßnahmen seien am alten Standort nicht mehr durchführbar.

Kurze Zeit zuvor war ein Ansiedlungswunsch des Unternehmens Heidelberger Druckmaschinen AG insbesondere aufgrund des Fehlens eines baureifen Geländes

fehlgeschlagen. Die bereits sicher geglaubte Ansiedlung des äußerst renommierten Unternehmens rüttelte die politischen Entscheidungsträger sowie die bis dahin mit der Wirtschaftsförderung betrauten Akteure auf. Schnell fand sich der Konsens, dass es zur Ansiedlung attraktiver Unternehmen bereits entwickelter Standorte und einer Vorratserschließung bedarf. Diese Notwendigkeit zur Vorratserschließung kann als gar nicht bedeutend genug erachtet werden. Ein wichtiger Grund liegt darin, dass Investoren oftmals unter einem hohen Zeitdruck stehen und fertig erschlossene Grundstücke ein bereits realisierter Zwischenstopp bei der Entwicklung des Grundstücks darstellen. Umgekehrt ist den noch nicht erschlossenen Grundstücken jeweils das Risiko immanent, dass bei der tatsächlichen Erschließung Schwierigkeiten, beispielsweise rechtlicher Natur, auftreten. Daher kam es zu dem Kauf mehrerer Grundstücke durch die Stadt Kaiserslautern, teilweise auch gegen den Widerstand der jeweiligen Eigentümer. In diesem Zusammenhang kam es zu mehreren Gerichtsverfahren. Im Jahr 1995 wurde schließlich der Bebauungsplan genehmigt. Die Erschließung umfasste zunächst 90 Hektar Industriefläche, bei einer Gesamtfläche von 160 Hektar. 1996 konnte der in diesem Zusammenhang stehende Rechtsstreit beigelegt werden. Die Erschließung des sogenannten IG Nord geht einher mit dem Ausbau der L 367 auf vier Spuren und mit kreuzungsfreien Abfahrten in Siegelbach und im IG Nord. Im Jahr 1998 wurde das erste Unternehmen im IG Nord angesiedelt. Es handelte sich dabei um ein Speditionsunternehmen.

Weitere Ansiedlungen der ersten Stunde waren die Firmen ALSCO und Jeblick. Auch mit dem Unternehmen Pfaff wurde sehr früh ein Ansiedlungsvertrag geschlossen und hierfür über einige Jahre Optionsflächen vorgehalten (Abb. 6).



Abb. 6 Industriegebiet Nord Kaiserslautern Nr. 1. (Quelle: Archiv WFK 2017)

Im Weiteren entwickelte sich das IG Nord äußerst erfreulich. Die Erweiterung in westliche Richtung (nach Rodenbach) wird nunmehr vorangetrieben. Hierbei verlässt das Industriegebiet Nord die Grenzen der Stadt Kaiserslautern und expandiert in den Landkreis Kaiserslautern. Es entsteht ein interkommunales Industriegebiet.

Besondere Bedeutung hatte die ökonomische Situation der Stadt Kaiserslautern zu Beginn der 1990er-Jahre, also zu einem Zeitpunkt, an welchem die Entwicklung des IG Nord als notwendig erachtet wurde:

- die Arbeitslosenquote betrug damals in der Stadt Kaiserslautern rund 10 % mit steigender Tendenz.
- in Folge der Wiedervereinigung und der damit verbundenen geostrategischen Auswirkungen kam es zu einem breiten Abbau ziviler Arbeitsplätze bei den US-amerikanischen und französischen Streitkräften.
- Gleichzeitig verloren viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer der beiden größten in der Region Kaiserslautern angesiedelten Unternehmen, nämlich Opel und Pfaff, ihre Arbeitsplätze.

Wie bereits ausgeführt, wurden sich die politischen Entscheidungsträger insbesondere nach der missglückten Ansiedelung der Heidelberger Druckmaschinen AG immer bewusster, dass neue Industrieflächen ausgewiesen werden mussten. Dem Leidensdruck hatte nunmehr eine für Veränderungen und Aktionen notwendige Stärke erreicht. Der Verlagerungswunsch des größten kommunalen Arbeitgebers Pfaff konnte vor diesem Hintergrund gerne nachgegeben werden.

Im Weiteren soll die Erweiterung des Industriegebiet Nords in Beziehung gebracht werden (Wirtschaftsförderungsgesellschaft)

Bis zum heutigen Tag konnten insgesamt 23 Unternehmen im IG Nord angesiedelt werden. Diese Unternehmen beschäftigen rund 1400 Personen. Die augenblicklich verfügbare Restfläche beträgt 4 Hektar, davon sind 3,5 Hektar zusammenhängend (siehe Abb. 7).

Durch die nunmehr anstehende Erweiterung soll das IG Nord um insgesamt 35 Hektar anwachsen. Davon entfallen 22 Hektar auf die Stadt Kaiserslautern und 13 Hektar auf den Landkreis Kaiserslautern. Die Weiterentwicklung des IG Nord kam durch Anregung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Kaiserslautern zustande. Insbesondere wurde durch die WFK eine Kooperation zwischen der Stadt und dem Landkreis Kaiserslautern angeregt.

Doch wie vollzog sich das Prozedere im Einzelnen? Zunächst bat die WFK einzelne interessierte Unternehmen um eine schriftliche Interessensbekundung, die von den jeweiligen Unternehmen auch vorgelegt wurden. Auch hier war es wichtig, dass im Rahmen von Beratungsgesprächen erhaltene Wissen (konkret um den Mangel an geeigneten Flächen) exakt zu dokumentieren und gegenüber den politischen Entscheidungsträgern zu kommunizieren. Daneben erscheint es sinnvoll, Flächenbedarf und Flächenenerweiterungspläne regelmäßig bei den kommunalen Unternehmen abzufragen, um so nicht von diesbezüglichen Anfragen der Firmen überrascht zu werden.

Erweiterung Industriegebiet Nord

Wegen der sehr starken Nachfrage nach Industriegelände in unserer Region haben die Stadt Kaiserslautern und die Gemeinde Rodenbach einen interkommunalen Kooperationsvertrag geschlossen. Dieser dient zur langfristigen und vorausschauenden Flächenbevorratung für die Ansiedlung großflächiger Industriebetriebe. Das Industriegebiet Nord wird mit einer Nettobaufläche von etwa 30 Hektar erweitert.

Kaufpreis:

Richtwert: ein Quadratmeter 30 Euro, voll erschlossen.

Nutzungsprofil:

Das Industriegebiet wurde vorrangig für die Ansiedlung von produzierenden Unternehmen und Logistikern erschlossen.

Gut zu erreichen ...

... mit dem Auto

- Direkt an der L367 (vierspurige Schnellstraße)
- 4 km zur A6

... mit der Bahn

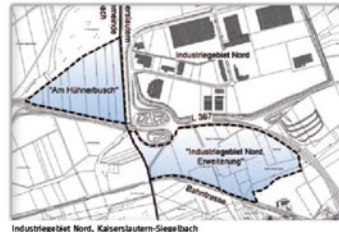
- Industriestammgleis (geplant)
- Containerumschlagplatz 7 km
- Hauptbahnhof Kaiserslautern 8 km
- EC-Systemhalt, Haltepunkt der Schnellbahnlinie Paris-Kaiserslautern-Mannheim-Frankfurt

... mit dem Flugzeug

- Flughafen Saarbrücken 60 km
- Flughafen Frankfurt 100 km
- Flughafen Hahn 90 km

Eine lebendige Großstadt, ein gutes Umfeld zum Leben

Die Stadt Kaiserslautern bietet die gesamte Infrastruktur einer Großstadt. Unsere technisch orientierte Universität und ebensolche Fachhochschule mit zusammen rund 12.000 Studierenden sind die Basis für boomende Aktivitäten im Bereich Forschung und Entwicklung, insbesondere in der Informationstechnologie. Ein überdurchschnittlicher Anteil unserer Unternehmen ist dem High-Tech-Sektor zuzuordnen.



Kontakt

Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH

Fruchthallstraße 14
D-67655 Kaiserslautern

Tel.: +49 (0)631 / 37124-0
Fax: +49 (0)631 / 37124-1825

wfk@kaiserslautern.de
www.wfk-kl.de

Technische Eckdaten

- Stadt KL:
- Bruttobaufläche 23 ha
 - Nettobaufläche 16 ha
 - GRZ 0,8; GFZ 2,4
 - Vollgeschosse ---
 - BMZ ---
- Rodenbach
- Bruttobaufläche 12 ha
 - Nettobaufläche 10 ha

www.wfk-kl.de

Abb. 7 Industriegebiet Nord Kaiserslautern Nr. 2. (Quelle: Eigene Darstellung) (www3.kaiserslautern.de/wfk-kl/media/Gewerbegebiete/05_IG-Nord_Erweiterung.pdf)

Mit der doppelten Kooperation in der Region Kaiserslautern (gemeinsame Wirtschaftsförderung und gemeinsames Industriegebiet) ist es gelungen, die ökonomischen Interessen zweier unterschiedlicher Gebietskörperschaften, nämlich der Stadt

Kaiserslautern und des Landkreises Kaiserslautern miteinander zu verknüpfen. Im Bereich des erweiterten Industriegebietes partizipieren sowohl die Stadt Kaiserslautern als auch der Landkreis Kaiserslautern von zukünftigen Ansiedlungen. Wie wird dies umgesetzt?

Nach einem bestimmten Schlüssel erhalten sowohl die Stadt als auch der Landkreis zukünftig die Gewerbesteuererinnahmen von den im erweiterten Teil des Industriegebietes angesiedelten Unternehmen. Dadurch wird eine Konkurrenzbeziehung der beiden beteiligten Gebietskörperschaften vermieden. Es kommt zu einer gemeinsamen Interessenslage, was für die weitere Kooperation unabdingbar erscheint. Hätte jede der beiden Gebietskörperschaften auf die vollständigen Gewerbesteuererinnahmen des jeweiligen Teilsegmentes innerhalb des Industriegebietes bestanden, so wäre eine permanente Konkurrenzsituation aufgebaut worden. Ebenso wäre die WFK als Vermarkter des Gewerbegebietes, in einen nur schwer lösbaren Interessenskonflikt gezogen worden. Das alte Bibelwort, wonach man nicht zwei Herren (in diesem Fall Gesellschaftern) gleichzeitig dienen kann, hätte unter Umständen Aktualität erfahren.

Welchen Teil des IG Nord hätte ein Mitarbeiter der WFK einem anfragenden Unternehmen guten Gewissens anbieten können? Obgleich die WFK mittlerweile eine mehr als zwanzigjährige Erfahrung auf dem Felde einer gemeinsamen kommunalen Wirtschaftsförderung aufweist, sind auch strukturelle Gefahren dieser Kooperation nicht vollständig gebannt. Dabei hat die Erfahrung gelehrt, stets transparent mit Ansiedlungen und ihrem jeweiligen Prozedere umzugehen. Gefahr geht regelmäßig von Unternehmensumsiedlungen von der Stadt Kaiserslautern in den Landkreis Kaiserslautern und vom Landkreis Kaiserslautern in die Stadt Kaiserslautern aus. Bei dieser Konstellation gibt es automatisch Gewinner und Verlierer.

Gewinner könnten leicht dazu tendieren, ihren ökonomischen Erfolg auch politisch geltend zu machen und damit offensiv an die regionale Öffentlichkeit heranzutreten. Umgekehrt würden die Verlierer damit Gefahr laufen, sich für die Umsiedlung des Unternehmens rechtfertigen zu müssen. Dieser Grundstruktur scheinen sich die politischen Entscheidungsträger in der Region Kaiserslautern sehr bewusst zu sein. So wurden in den vergangenen Jahren innerregionale Verschiebungen von Unternehmen nicht offensiv kommentiert und auch nicht als Gewinn hervorgehoben. Sie verhalten sich vorbildlich und versuchen, keinen politischen Profit aus der innerregionalen Umsiedlung zu ziehen.

Bei der Installierung einer regionalen Kooperation im Bereich von Wirtschaftsförderung und gemeinsamen Industriegebieten erscheint dieser Aspekt als besonders nachahmenswert, da seine Nichteinhaltung leicht zu einem ernsthaften Konflikt zwischen den potenziellen Kooperationspartnern und einem Scheitern der Kooperation führen könnte. Ebenso ist es wichtig, dass sich die politischen Entscheidungsträger zusammen mit den Vertretern der Wirtschaftsförderung in regelmäßigen Abständen zu sogenannten strategischen Treffen zusammenfinden. Dabei gilt es zu eruieren, wie die spezifischen Interessenslagen der involvierten Akteure sind. Davon ausgehend sind mögliche Überschneidungen der Interessen abzustecken bzw. herauszuarbeiten. Folgt man diesem Weg, so lässt sich das Gestaltungspotenzial einer Region in der Regel deutlich erhöhen. Gleich das traditionelle

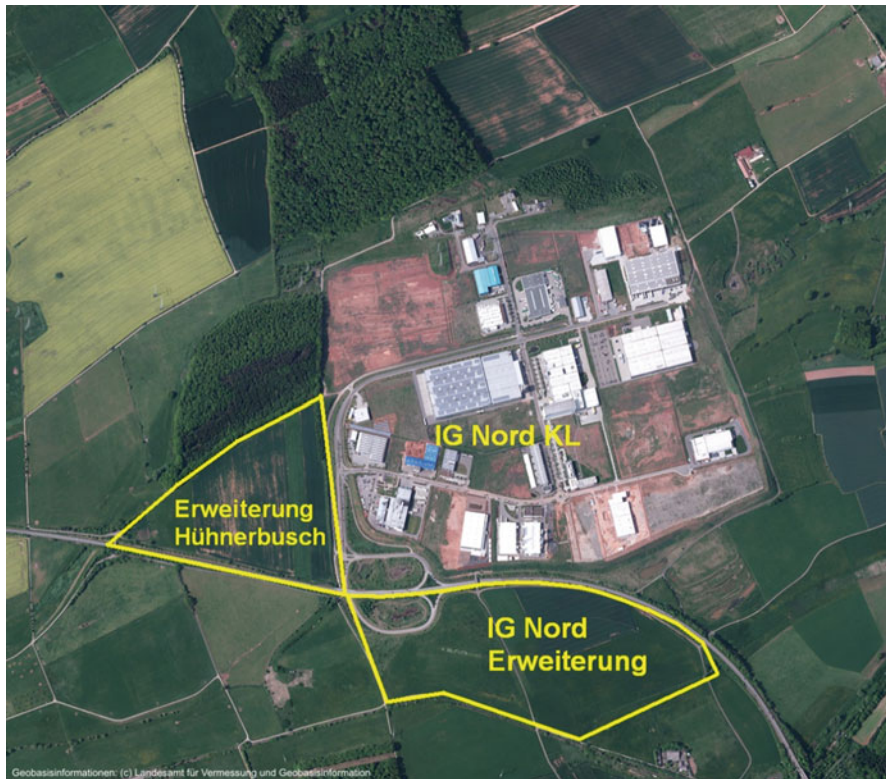


Abb. 8 Industriegebiet Nord Kaiserslautern Nr. 3. (Quelle: Archiv WFK 2017)

Motto der Genossenschaften „Vereint sind auch die Schwachen mächtig“, lassen sich die regionale Schlagkraft erhöhen und Projekte entwickeln, zu denen die einzelne Gebietskörperschaft nicht oder nur unter schwersten Anstrengungen in der Lage wäre.

Der Preis dieser höheren Gestaltungsmöglichkeiten und der verbesserten Flächenausnutzung liegt in dem Aufwand der Kooperation und in der Gefahr einer wechselseitigen Blockade, insbesondere in dem Augenblick, in dem schnelles und entschiedenes Handeln notwendig und geboten wäre.

Doch zurück zur Weiterentwicklung des IG Nord. In einem zweiten Schritt erfolgte die Prüfung und anschließende Genehmigung durch das rheinland-pfälzische Wirtschaftsministerium.

Mit der Erweiterung des IG Nord wurde der Weg einer gemeinsamen Trägerschaft von Standortgemeinden geschaffen (siehe Abb. 8). Dieser Weg weist eine lange Tradition auf. Die ersten Industrieparks wurden Ende des 19. Jahrhunderts beispielsweise in Manchester (1896) und in Chicago (1899) geschaffen. In Deutschland gibt es Industrieparks seit den 1960er-Jahren des zwanzigsten Jahrhunderts. Der erste bundesdeutsche Industriepark wurde im Jahre 1963 geschaffen.

5 Fazit

Auf dem langen Weg hin zu einer Serviceorientierung von Verwaltung und Wirtschaftsförderung haben manche bundesdeutschen Kommunen bereits einen beachtlichen Weg zurückgelegt und die Thematik als zentrale Aufgabe verstanden. Eine gute Richtschnur für einen derartigen Kurs bieten beispielsweise die 14 vorgestellten RAL-Serviceversprechen.

Andere Kommunen stehen mit ihren Verwaltungen und Wirtschaftsförderungseinrichtungen noch ganz am Anfang einer serviceorientierten Entwicklung.

Nach dem derzeitigen Stand der Dinge dürften sich die bereits vorhandenen diesbezüglichen Disparitäten in der Bundesrepublik Deutschland in den nächsten Jahren noch ausweiten. Die Schere zwischen serviceorientierten und „serviceignoranten“ Kommunen dürfte sich also weiter öffnen und entscheidend über ökonomischen Erfolg oder Misserfolg der jeweiligen Region und ihrer Unternehmen beitragen.

Ebenso sollte ein institutionalisierter Fachdialog mit anderen Kommunen aufgenommen werden und eine Fokussierung auf die jeweiligen Best-Practice-Bespiele erfolgen.

Neben dem interkommunalen Dialog böte auch die regelmäßige Zusammenarbeit mit Hochschulen für die Kommunen die Chance einer Standortbestimmung und einer Generierung von neuem Wissen.

Von besonderer Bedeutung wird darüber hinaus die Implementierung einer serviceorientierten Denk- und Verhaltensweise in den spezifischen Ausbildungen der zukünftigen Belegschaften von Verwaltung und Wirtschaftsförderung sein. Gerade hier haben die genannten Institutionen durch Ausbildung und berufliche Sozialisation mit Schwerpunkt Serviceorientierung die Chance einer (weiteren) zukünftigen Optimierung ihrer Kundenorientierung.

Allerdings darf die Beschäftigung mit der jeweiligen Serviceorientierung, beispielsweise im Rahmen eines Qualitätsmanagementsystems, niemals Selbstzweck sein und sich beispielsweise in einer Darstellung in Hochglanzbroschüren erschöpfen sondern muss den Kunden tatsächlich in den Mittelpunkt stellen. Es gilt eine Kultur der Serviceorientierung zu schaffen und tagtäglich zu leben. Dabei sollte die Leitung von Verwaltung und Wirtschaftsförderung jeweils mit gutem Beispiel vorgehen und besonders serviceorientiertes Verhalten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter regelmäßig loben. Wenn sich auch ein engagiertes und serviceorientiertes Verhalten in Beförderungschancen und den Möglichkeiten zum Aufstieg in den besagten Organisationen wiederfände, könnte zukünftig eine Kultur ganzheitlicher Kundenorientierung entstehen und so die Wettbewerbsfähigkeit der Kommunen deutlich gesteigert werden.

Abschließend soll auf die von Göbel erarbeiteten „Handlungsempfehlungen für Politik und Verwaltung“ verwiesen werden. Allerdings können die Empfehlungen an dieser Stelle aus Platzgründen nur angerissen werden. Es wird geraten, die 15seitige Darstellung (Göbel 2013, S. 365–380) der Empfehlungen im Original zu lesen und zum Gegenstand eigener Reflexion mit dem Thema zu machen.

„Das Reformverständnis der modernen öffentlichen Verwaltung orientiert sich häufig an betriebswirtschaftlichen Managementtheorien, welche im Sinne des zugrunde liegenden New Public Managements das Handeln der öffentlichen Verwaltung in Kundenorientierung, Leistungs-/Wirkungsorientierung sowie Qualitäts- und Wettbewerbsorientierung als strategische Ziele neu definieren [...]. Durch die Übertragung dieser wirtschaftsbezogenen Managementtheorien auf die öffentliche Verwaltung wird diese inzwischen als eine Dienstleistungsinstitution zur Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben interpretiert. [...] Diese Rolle ist für die öffentliche Verwaltung nach wie vor ungewohnt, was durch Schwächen bei der Anwendung moderner Managementinstrumente im Tagesgeschäft der Kommunalverwaltungen offensichtlich wird“ (Göbel 2013, S. 365).

Vor diesem Hintergrund formuliert Göbel die folgenden fünf Handlungsempfehlungen:

„Strategische Steuerung

Bei der Entwicklung von strategischen Standortkonzepten, unabhängig davon, ob sie infrastruktureller oder prozessualer Natur, müssen sich die kommunalen Akteure aus Politik und Verwaltung bewusst sein, dass unternehmensorientierte Verwaltungs- und Stadtentwicklung aufgrund des stetigen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandels ein kontinuierlicher Prozess ist. Die Herausforderungen des weltweiten Strukturwandels werden auch eine permanente Überprüfung und Anpassung der Standortbedingungen zur Folge haben“ (Göbel 2013, S. 365 f.).

„Unternehmerbüros als einheitliche Ansprechpartner

[...] Dabei ist die konsequente Einrichtung einer zentralen Ansprechstelle für Unternehmen ein wesentlicher Anknüpfungspunkt für Modernisierungen in den Kommunen. [...] Aus den Erkenntnissen der Fremdbild-Selbstbildanalysen kann abgeleitet werden, dass die Etablierung eines kommunalen Unternehmerbüros mit weitreichender Prozessbündelung von unternehmensrelevanten Verwaltungsverfahren den größten Mehrwert für den Standortfaktor Verwaltung ergeben würde. [...] Dem entsprechend sind etablierte Verwaltungsverfahren den Bedürfnissen von Unternehmen anzupassen“ (Göbel 2013, S. 367 f.).

„Verfahrensmanagement

[...] Hierbei sind prozessbedingte und organisatorische Probleme zu restrukturieren und den Erfordernissen beider Akteure anzupassen. Diese Hindernisse werden auch von Verwaltungsbeschäftigten als häufigste Ursache für eine unzureichende Erbringung wirtschaftsbezogener Dienstleistungen angesehen“ (Göbel 2013, S. 371).

„Gütekriterien und Servicegarantien

Es ist Aufgabe der Verwaltungssteuerung und der Politik, notwendige **Gütekriterien für Verwaltungsverfahren festzulegen und deren Qualität regelmäßig zu evaluieren**“ (Göbel 2013, S. 374).

„Standortkommunikation und Marketing

[. . .] Werden in der Verwaltung Reformen zur Steigerung der Servicequalität umgesetzt, so sollte eine geeignete Vermarktung dieser Standortqualitäten keinesfalls unterschlagen werden“ (Göbel 2013, S. 376).

Literatur

- Angermeier, G. (2001). Projekt Magazin. <https://www.projektmagazin.de/glossarterm/qualitaetsmanagement>. Zugegriffen am 24.05.2019.
- Beek, G. van der, & Korn, T. (2008). Regionale Wirtschaftsförderung. In *Das Wirtschaftsstudium (WISU)* (Bd. 2, S. 198–202).
- Crainer, S. (1999). *Managementtheorien, die die Welt verändert haben*. Peter Drucker, Tom Peters, Charles Handy und Co. Niedernhausen im Taunus: Falken Verlag.
- Dallmann, B., & Richter, M. (2012). *Handbuch der Wirtschaftsförderung. Praxisleitfaden zur kommunalen und regionalen Standortentwicklung* (1. Aufl.). Freiburg im Breisgau: Haufe Lexware.
- Duden. (1990). *Das Fremdwörterbuch* (Bd. 5).
- Fuchs-Heinritz, W. et al. (Hrsg.). (1994). *Lexikon zur Soziologie* (3. Aufl.). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Gerz, K., & Alfes, K. (2004). *Die Kommunalverwaltung auf dem Weg zur Bürgerorientierung*.
- Glaser, M. (2007). Internationales Sozialverwaltungsrecht. In C. Möllers, A. Voßkuhle & C. Walter (Hrsg.), *Internationales Verwaltungsrecht: Eine Analyse anhand von Referenzgebieten* (Bd. 93). Tübingen: Mohr Siebeck.
- Göbel, A. (2013). In Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz (Hrsg.), *Kommunalverwaltung und Wirtschaftsförderung als Standortfaktor für Unternehmen. Forschungsbeiträge zum Public Management* (Bd. 7). Berlin: Lit.
- Habbel, F.-R., & Stember, J. (2013). *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommune. Forschungsbeiträge zum Public Management* (Bd. 6). Berlin: Lit Verlag Dr. W. Hopf.
- Hoffmann, J. (2005). *Rechtsschutz und Haftung im europäischen Verwaltungsverbund*. Berlin.
- Schimank, U. (2001). Gruppen und Organisationen. In H. Joas (Hrsg.), *Lehrbuch der Soziologie* (S. 199–222). Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Steinrücken, T. (2011). *Wirtschaftsförderung & Standortpolitik. Eine Einführung in die Ökonomik unternehmensorientierter Wirtschaftspolitik* (1. Aufl.). Norderstedt: BoD.
- Treder, L. & Rohr, W. (2008). *Prüfungsschemata Verwaltungsrecht: Grundlagen und Erläuterungen*. München/Heidelberg: Hüthig-Jehle-Rehm.
- Weber, M. (1972). *Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr.
- Weber, H. (1993). *Soziologie: Verwaltung und Technologie*. discussion papers Nr. 3-01, Kaiserslautern.

Das Gewerbeflächensicherungskonzept der Landeshauptstadt Potsdam. Umsetzung und Erfahrung

Stefan Frerichs und Oliver Wollmann

Inhalt

1	Einleitung	140
2	Stadtentwicklungskonzept Gewerbe	140
3	Gewerbeflächensicherungskonzept 2012 (GSK)	142
4	Jahresbilanzen	143
5	Maßnahmenplan zur Sicherung und Aktivierung von gewerblichen Potenzialflächen	146
6	STEK 2030	150
7	Kommunalpolitische Realität	151
8	Fazit	152
	Literatur	152

Zusammenfassung

Potsdam verdankt seinen Ruf den landschaftsarchitektonischen und baulichen Projekten der preußischen Könige in den letzten drei Jahrhunderten. Mittlerweile haben sich die Themen „Geschichte“, „Wissenschaft“ und „Film“ zusammen mit der „Lebensqualität“ zu den Markenkernen der Stadt entwickelt. Potsdam ist eine stark wachsende Stadt und hat sich zu einem nachgefragten Wirtschaftsstandort entwickelt. Die verfügbaren Gewerbeflächen stehen in direkter Konkurrenz zu Schul- und Kitastandorten, Sport- und Grünflächen sowie zum Wohnungsbau. Eine aktive Liegenschaftspolitik der Verwaltung zur Sicherung der gewerblichen Entwicklung erfolgt mit Blick die Erfüllung von Pflichtaufgaben bislang so gut wie nicht. Durch die Erarbeitung und Umsetzung eines Gewerbeflächenkonzeptes durch die städtische Wirtschaftsförderung werden zwei Ziele verfolgt: Erarbeitung einer fachlichen Expertise und anerkannten Argumentationsbasis sowie

S. Frerichs (✉) · O. Wollmann
Landeshauptstadt Potsdam, Potsdam, Deutschland
E-Mail: stefan.frerichs@rathaus.potsdam.de; oliver.wollmann@rathaus.potsdam.de

„Lobbyarbeit“ für gewerblich-wirtschaftliche Themen und Fragestellungen in der Verwaltungsspitze und in der Kommunalpolitik.

1 Einleitung

Ein Gewerbeflächenkonzept, Gewerbeflächenentwicklungskonzept oder wie in Potsdam betitelt Stadtentwicklungskonzept Gewerbe (STEK-Gewerbe) und Gewerbeflächensicherungskonzept (GSK), sind in einer wachsenden Stadt die analytischen und konzeptionellen Grundlagen für die Schaffung, Sicherung und Bereitstellung des Standortfaktors Boden. Als diese stellen sie die Grundlagen bzw. Leitplanken für das gesamte Handeln der kommunalen Wirtschaftsförderung dar.

Die kommunale Wirtschaftsförderung ist eine klassische freiwillige kommunale Selbstverwaltungsaufgabe im Sinne der Kommunalverfassung, womit diese im kommunalpolitischen Alltag sehr oft den Erfordernissen der Pflichtaufgaben weichen muss. Damit derartige Konzepte nicht nur für die Schublade produziert werden, sondern aktiv nach diesen gehandelt und entschieden wird, sind die an diese Konzepte gestellten Anforderungen sehr hoch. Nur eine wissenschaftliche Tiefe, genaue Untersuchungen der Ist-Situation, bestmögliche Entwicklungsprognosen und anwendbare Handlungsempfehlungen können dazu beitragen, dass alle handelnde Akteure und politischen Entscheidungsträger von einer aktiven Gewerbeflächenpolitik überzeugt sind und ihr Tun und Handeln danach ausrichten.

2 Stadtentwicklungskonzept Gewerbe

Das STEK-Gewerbe wurde in den Jahren 2008 bis 2010 im Auftrag und in Zusammenarbeit mit der Landeshauptstadt Potsdam (LHP) vom Deutschen Institut für Urbanistik GmbH (DIfU) und Spath + Nagel GbR erarbeitet und bildet die analytische Grundlage für das GSK.

2007 hat der Prognos Zukunftsatlas der Landeshauptstadt Potsdam „sehr hohe Zukunftschancen“ attestiert (vgl. Prognos 2007, S. 6). Im Jahr 2008 betrug die Einwohnerzahl 151.725 (vgl. Landeshauptstadt Potsdam 2017a, S. 38) und die Prognosen gingen für das Jahr 2020 von ca. 177.000 Einwohnern aus. Die Herausforderung bestand also darin, diese Chancen und aussichtsreichen Prognosen zu nutzen und adäquate Standortbedingungen für die wirtschaftliche Entwicklung zu schaffen.

Die Aufgabenstellung, die mit der Erarbeitung des STEK-Gewerbes definiert wurde, war die Entwicklung der für Potsdam relevanten Branchen, der daraus resultierenden Flächennachfrage und des dem gegenüberstehenden Flächenangebotes.

Aufgrund der unterschiedlichen Kriterien und Anforderungen an die Eignung der Gewerbeflächen wurde in fünf Standorttypen differenziert:

- Einfaches Gewerbegebiet/Logistik (GE)
- Höherwertiges Gewerbegebiet/Gewerbepark (GH)
- Standorte für produzierendes Handwerk (H)
- Wissenschafts-, Technologie- und Medienstandorte (W u. M)
- Integrierte, urbane Bürostandorte

Mit Ausnahme der integrierten, urbanen Bürostandorte wurde diese in der Erarbeitung des STEK-Gewerbes hinsichtlich Nachfrage, Verfügbarkeit und Aktivierbarkeit differenziert betrachtet.

Mit Hilfe der vom DIFU angewandten trendbasierten Gewerbe- und Industrieflächenprognose (TBS-GIFPRO) wurde das Beschäftigungswachstum und der daraus resultierende Gewerbeflächenzusatzbedarf bis zum Jahr 2020 prognostiziert (vgl. LHP und DIFU 2010, S. 43 ff.). Ausgehend von 73.493 sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am 30.06.2008 wurde ein Zuwachs um 13.669 auf 87.162 im Jahr 2020 errechnet. Der Anteil, der davon tatsächlich Gewerbeflächen beanspruchenden Beschäftigten, wurde von 21.583 im Jahr 2008 auf 23.866 im Jahr 2020 ermittelt (vgl. LHP und DIFU 2010, S. 47 ff.). Zu beachten ist bei dieser Steigerung, dass ca. 3700 Gewerbeflächen freigebende Beschäftigte von ca. 5900 neu Flächen beanspruchenden Beschäftigten abgezogen wurden.

Auf der Grundlage von allen gewerbegebietsrelevanten Wirtschaftszweigen wurden acht Wirtschaftsgruppen herausgebildet und mittels Flächenkennziffern der entsprechende Gewerbeflächenzusatzbedarf errechnet. In Summe wurde damit ein Gewerbeflächenzusatzbedarf von insgesamt 67,4 ha ermittelt (vgl. LHP und DIFU 2010, S. 53). Bereinigt um den Anteil von wiedernutzbaren Flächen, welche 28,1 ha umfassen, ergab sich ein tatsächlicher Gewerbeflächenzusatzbedarf von 39,3 ha, wie die Tab. 1 ausweist (vgl. LHP und DIFU 2010, S. 56).

Der aufgrund der Beschäftigtenprognose und nach den Wirtschaftsgruppen ermittelte effektive Flächenneubedarf wies damit enormen Handlungsbedarf für die Standorttypen Höherwertiges Gewerbegebiet/Gewerbepark und Standorte für

Tab. 1 Flächenbedarf und Flächenwiederverwertung bis 2020 nach Standorttypen in Potsdam (LHP und DIFU 2010, S. 56)

	Zusätzlicher Flächenbedarf	Wiedernutzbare Flächen	Effektiver Flächen- neubedarf
	Angaben in ha		
Einfaches Gewerbegebiet, Logistikstandort	9,3	15,4	–6,1
Höherwertiges Gewerbegebiet, Gewerbepark	45,2	9,8	35,4
Standort mit besonderer Eignung für produzierendes Handwerk	1,8	1,5	0,3
Wissenschafts-, Technologiestandort (auch Medien)	11,1	1,5	9,6
Gesamt	67,4	28,1	39,3

Wissenschafts-, Technologie- und Medienstandort aus. 45 ha der zusätzlich 67,4 ha benötigten Gewerbeflächen betrafen diese beiden Standorttypen.

3 Gewerbeflächensicherungskonzept 2012 (GSK)

Noch im Jahr 2010 hat die Stadtverordnetenversammlung (SVV) einen Beschluss gefasst, welcher sechs strategische Leitlinienempfehlungen aus dem STEK-Gewerbe als Orientierungsrahmen für die strategische Ausrichtung der Gewerbeflächenpolitik der LHP verbindlich festlegte und die Verwaltung beauftragte ein Flächensicherungskonzept für gewerbliche Bauflächen zu erarbeiten (vgl. LHP 2010, DS: 10/SVV/0952).

Im STEK-Gewerbe heißt es „Gewerbliche Bauflächen sind in Potsdam in vielen Bereich von Umnutzung bedroht. In der Vergangenheit wurden immer wieder Gewerbeflächen umgewidmet (...) – für weitere Flächen sind solche Umwidmungen mittelfristig erwartbar (...). Um für einen Kernbestand an wichtigen Flächen die planungsrechtliche Umwidmung zu erschweren wird die Erarbeitung eines Flächensicherungskonzeptes Gewerbliche Bauflächen vorgeschlagen“ (LHP und DIfU 2010, S. 105).

Im Mai 2011 hat sich unter der gemeinsamen Leitung der Wirtschaftsförderung und der Stadtplanung das Projektteam „Gewerbeflächensicherungskonzept“ konstituiert und mit der Erarbeitung eines Flächensicherungskonzeptes begonnen. Weitere Mitglieder des Projektteams waren Vertreter aus den Bereichen Planungsrecht, Verbindliche Bauleitplanung, Stadterneuerung und Umwelt und Natur. Diese fachübergreifende Besetzung war notwendig, um von Beginn an eine hohe Akzeptanz des Flächensicherungskonzeptes verwaltungsintern zu erzielen und um von vorn herein ein möglichst breites Spektrum an fachlichem Know-how zu integrieren.

Ausgangspunkt und Grundlage waren 150 konkrete Standorte, welche im Rahmen der Erarbeitung des STEK-Gewerbes betrachtet und bewertet wurden. Im Projektverlauf wurden alle 150 Standorte einem mehrstufigen Prüfungs- und Bewertungsverfahren unterzogen. Kriterien waren neben der Größe der Potenzialfläche die Darstellung im Flächennutzungsplan (FNP), das aktuelle Planungsrecht, die vorrangige Eignung, die Verfügbarkeit sowie das Vorhandensein von Aktivierungshemmnissen und deren Überwindbarkeit.

Den Kern des GSK bildeten 40 sogenannten P 20-Flächen mit einem gesamten Flächenvolumen von 82,8 ha. Im GSK sind die P 20-Flächen folgendermaßen definiert: „Aufgrund ihrer Nutzungseigenschaften, ihres Zustandes, der preislichen Situation und planungsrechtlicher Aspekte sind die „P 20-Flächen“ besonders geeignet, in wichtigen Nutzungssegmenten den prognostizierten Gewerbeflächenzusatzbedarf in der Landeshauptstadt Potsdam bis 2020 bedienen zu können. Mit ihren geringen bis mittleren Aktivierungshemmnissen weisen die „Gewerblichen Potenzialflächen 2020“ eine relativ große Marktnähe aus“ (LHP 2012a, S. 9).

Das GSK hat die vier aus dem STEK-Gewerbe klassifizierten Standorttypen GE, GH, H und M u. W. aufgrund ihrer Lage im Stadtgebiet weiter differenziert. Hierbei waren insbesondere die Verortungen der Branchenkompetenzfelder (BKF)

Tab. 2 Gewerbeflächenzusatzbedarf nach Standorttyp (vgl. LHP 2012a, S. 12 ff.)

Standorttyp	Bezeichnung	Flächenumfang (ha)
Ge	Einfaches Gewerbegebiet, Logistikstandort	17,0
Gh	Höherwertiges Gewerbegebiet/Gewerbepark	23,0
DL	Höherwertiges Gewerbegebiet/Gewerbepark mit besonderer Eignung für Dienstleistungen	13,7
W	Wissenschafts-, Technologiestandort	16,8
M	Medien	7,0
H	Handwerk	5,3
	Summe	82,8
<i>V</i>	<i>Vorhaltefläche für Großansiedlung</i>	<i>34,0</i>

im Stadtgebiet entscheidend. Das GSK wies die in Tab. 2 genannten Standorttypen in jeweiligen Umfang aus.

Die konkrete Sicherung der P 20-Flächen erfolgte mittels der Richtlinie zur Sicherung der Gewerblichen Potenzialflächen der Landeshauptstadt Potsdam, welche mit Wirkung vom 12.04.2012 durch den Oberbürgermeister in Kraft gesetzt wurde. Darin heißt es „Die „P 20-Flächen“ sind für die gewerbliche Entwicklung zu sichern. Umwidmungen, die zur Folge haben, dass sie nach Art ihrer baulichen Nutzung nicht mehr für gewerbliche Nutzungen zu Verfügung stehen, sind zu vermeiden“ (LHP 2012b, S. 3).

Für eine dennoch mögliche Umwidmung hat die Richtlinie sehr hohe Hürden gesetzt, welche einen Antrag der SVV oder eine Beschlussvorlage der Verwaltung erfordern, nur in Einzelfällen erfolgen sollen, zu begründen sind und eine Stellungnahme des Projektteams Gewerbeflächensicherung erfordern und die Beratung in den fachlich zuständigen Ausschüssen vorsieht (vgl. LHP 2012b, S. 3).

Mit der Erarbeitung des GSK und der Richtlinie zur Sicherung der Gewerblichen Potenzialflächen der Landeshauptstadt Potsdam, wurde zuerst die unverzichtbare Substanz des Gewerbeflächenpotenzials gegen Umnutzung gesichert. Abzüglich der Vorhaltefläche für eine Großansiedlung wurden Flächen im Umfang von 82,8 ha gegen eine Umnutzung gesichert. Bei einem effektiven Zusatzbedarf von 67,4 ha und 28,1 ha wiedernutzbaren Flächen war dieser Umfang als vollkommen ausreichend anzunehmen.

4 Jahresbilanzen

Die Richtlinie zur Sicherung der Gewerblichen Potenzialflächen verpflichtet die Verwaltung einmal jährlich über Entwicklung der P 20-Flächen in Form einer Mitteilungsvorlage an die SVV zu berichten. Die Bilanzierung sollte insbesondere über die Inanspruchnahme durch gewerbliche Ansiedlungen berichten als auch Abgänge durch Inanspruchnahmen für andere als gewerbliche Nutzungen bzw. drohende Abgänge benennen.

4.1 Bilanz 2012/13

Am 03.04.2013 wurde die erste Jahresbilanz in Form einer Mitteilungsvorlage für den Zeitraum April 2012 bis Februar 2013 vorgelegt. Bereits mit dieser ersten Jahresbilanz wurde deutlich, dass sich die wirtschaftliche Entwicklung deutlich positiver gestaltet als mit dem STEK-Gewerbe vorausgesagt. Die Zahl der Beschäftigten lag mit 77.846 um ca. 1000 Beschäftigte über dem Prognosewert. Von den gesicherten P 20-Flächen wurden 6,3 ha für gewerbliche Zwecke in Anspruch genommen, wobei sich diese einzig auf die Standorttypen höherwertiges Gewerbegebiet/Gewerbepark und Wissenschafts-, Technologiestandort (auch Medien) beschränkte. Dieser Wert in einem Jahr lag höher als die Inanspruchnahme für gewerbliche Zwecke in den Jahren 2009 bis 2011 insgesamt (vgl. LHP 2013, S. 5 ff.).

Die Notwendigkeit der Gewerbeflächensicherung und die Gefahr für die wirtschaftliche Entwicklung wurden mit dieser ersten Jahresbilanz schon deutlich.

Bereits im ersten Jahr nach der flächenkonkreten Sicherung war ein Abgang von 3,8 ha für andere (nicht gewerbliche) Zwecke zu verzeichnen. Diese Flächen teilten sich in 1,1 ha für das städtische Sport- und Freizeitbad, 0,7 ha für die Verlagerung und Vergrößerung von bestehenden Tennisplätzen und 2,0 ha für die Errichtung einer Tierbetreuungseinrichtung auf. Letztere reduzierte die Vorhaltefläche für eine Großansiedlung (vgl. LHP 2013, S. 7).

Diese Nutzungen waren von ihren ursprünglich vorgesehenen Standorten durch Wohnungsbau verdrängt worden. Aufgrund politischer Begehrlichkeiten wurden ausgewiesene Gewerbeflächen („P20-Flächen“) als Ersatzstandorte festgelegt. Da aber weder Sport- und Freizeiteinrichtungen noch eine Tierbetreuungseinrichtung den Zielen des STEK-Gewerbes entsprachen und das GSK auch nicht die Flächensicherung für diese Zwecke im Sinn hatte, mussten diese Flächen von P 20-Flächenbestand abgezogen werden.

Zusätzlich war eine Gefährdung der Umnutzung für weitere 7,6 ha der geschützten Flächen festzustellen (vgl. LHP 2013, S. 4). Für diese im Rahmen der Bilanz als gefährdet eingestuft 7,6 ha gab es weitere Ansinnen aus der Politik, auf diesen Flächen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine Wohnbebauung zu schaffen.

Mit dem Ausblick 2013 auf das planungsrechtliche Geschehen konnte weiterhin das Resümee gezogen werden, dass zwei Bauleitplanverfahren abgeschlossen werden konnten und weitere in der Prioritätenliste der Verbindlichen Bauleitplanung zur anstehenden Bearbeitung aufgerückt sind (vgl. LHP 2013, S. 9).

Die erste Bilanz verdeutlichte damit bereits die sich verschärfende Nutzungskonkurrenz in der wachsenden Landeshauptstadt, bestätigte aber den eingeschlagenen Weg der konsequenten Sicherung.

4.2 Bilanz 2013/14

Mit über 14 ha Flächen, welche für gewerbliche Nutzungen im Zeitraum Februar 2013 bis Februar 2014 in Anspruch genommen wurden, konnte der Stadtverordnetenversammlung im März 2014 die 2. Bilanz zum GSK vorgelegt werden, welche

den eingeschlagenen Weg der Gewerbeflächenpolitik erneut bestätigte. Auf die gesicherten P 20-Flächen entfielen 6,3 ha und außerhalb des gesicherten Gewerbeflächenpotenzials wurden 7,8 ha für die Ansiedlung und Errichtung von Unternehmen in Anspruch genommen (vgl. LHP 2014, S. 7).

Die im Rahmen des STEK-Gewerbes errechnete Prognose der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten wurde auch in diesem Berichtszeitraum um mehr als 1000 übertroffen und lag bei 79.226 (vgl. LHP 2014, S. 4). Die wachsende Bedeutung des Wirtschaftsstandortes Potsdam kam insbesondere auch dadurch zum Ausdruck, dass Anfragen im Umfang von mehr als 40 ha an die Wirtschaftsförderung gerichtet wurden, welche sich auf Flächen im Sinne des STEK-Gewerbes und des GSK bezogen haben (vgl. LHP 2014, S. 6).

Mit der Bilanz 2013/14 wurde erstmals deutlich, dass der gesamte Umfang der gesicherten Gewerbepotenzialflächen bis zum Jahr 2020 in Summe ausreichend erscheint, bei differenzierter Betrachtung nach Standorttypen aber ein Engpass bei dem für Potsdam so bedeutenden Typ höherwertiges Gewerbegebiet/Gewerbepark droht. Der zusätzliche Flächenbedarf für diesen Typ wurde bis 2020 mit 45,2 ha prognostiziert und umfasste auf der Angebotsseite im Februar 2014 nur noch 29,2 ha, wovon nur 3,4 ha als schnell verfügbar und aktivierbar eingeschätzt wurden. Der Gesamtbestand der gesicherten P 20-Flächen war von 82,8 im Jahr 2012 auf 67 ha zum Ende dieses Berichtszeitraumes geschrumpft (vgl. LHP 2014, S. 3).

Da die tatsächliche Bevölkerungsentwicklung, die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten und die Nachfrage und Inanspruchnahme von Gewerbeflächen zu diesem Zeitpunkt bereits über den auf das Jahr 2020 ausgerichteten Prognosen lagen, war erkennbar, dass die Entwicklung in allen Bereichen deutlich dynamischer weitergehen wird und sich die Flächenkonkurrenz damit weiter verschärft. Erstmals waren 1,5 ha des gesicherten Gewerbeflächenpotenzials für Wohnen umgenutzt worden und 1,4 ha waren von einer Umnutzung bedroht, da die Anzahl der unterzubringenden Asylbewerber dramatisch anstieg und die Stadt in der Verpflichtung stand, diese unterzubringen (vgl. LHP 2014, S. 2).

4.3 Bilanz 2014/15

Im weiteren Verlauf des Jahres 2014 machte sich das nur noch geringe Angebot an kurzfristig verfügbaren und aktivierbaren Gewerbeflächen negativ bemerkbar. Die Nachfrage nach Flächen in der Landeshauptstadt war weiterhin konstant hoch, die Inanspruchnahme von Gewerbeflächen sank jedoch auf 5,8 ha, wovon 4,5 ha auf die Kategorie P 20-Fläche entfielen. Dominierend war zum wiederholten Mal der Standorttyp höherwertiges Gewerbegebiet/Gewerbepark und Medien (vgl. LHP 2015a, S. 1). Erneut wurden gesicherte Flächen im Umfang von 1,1 ha zugunsten von Wohnnutzungen umgewidmet, womit sich der Bestand an P 20-Flächen auf 61,5 ha im Jahr 2015 reduzierte (vgl. LHP 2015a, S. 3).

Fehlendes Baurecht, lange Vorlaufzeiten für Planungsprozesse, fehlende Erschließung, fehlende bzw. andere Entwicklungsabsichten der meist privaten Flächeneigentümer waren Ursache dafür, dass der Anteil der kurzfristig verfügbaren

und schnell entwickelbaren Flächen weiter schrumpfte. Im Februar 2015 waren von den 61,5 ha Gewerbeflächenpotenzial nur 9,8 ha kurzfristig verfügbar und aktivierbar. Auf den für Potsdam so bedeutenden Flächentyp höherwertiges Gewerbegebiet/Gewerbepark entfielen davon nur noch 3,3 ha. Der Zusatzbedarf für diesen Standorttyp wurde 2010 mit 45,2 ha prognostiziert, bis 2015 wurden 14,2 ha auf P 20-Flächen in Anspruch genommen, so dass dem angenommenen Bedarf von 31 ha nur ein Zehntel sofort angebotsseitig gegenüberstand (vgl. LHP 2015a, S. 3).

Die Bilanzierung 2014/15 machte deutlich, dass das fehlende Gewerbeflächenangebot in einigen Segmenten zur Wachstumsbremse werden könnte und eine Gefahr für die positive wirtschaftliche Entwicklung darstellen könnte bzw. das aufgrund der Flächenknappheit infolge eines nicht passgenauen Gewerbeflächenangebotes das Entwicklungspotenzial nicht ausgeschöpft wird. Erstmals seit dem Einstieg in die Gewerbeflächenpolitik blieb die Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten hinter der DIFU-Prognose im Rahmen des STEK-Gewerbes zurück (vgl. LHP 2015a, S. 4).

Für Gewerbeflächen suchende Unternehmen, welche sich erneut mit einem kumulierten Flächenbedarf von ca. 40 ha an die Wirtschaftsförderung gewandt haben, bedeutet das knappe Angebot auch, dass hinsichtlich der Standortwahl keine Alternative bestand. Während in den Vorjahren suchenden Unternehmen oftmals noch der Kontakt zu mehreren Flächeneigentümern vermittelt werden konnte, stellte sich die Situation zunehmen so dar, dass wenn überhaupt im gesamten Stadtgebiet nur eine Fläche angeboten werden konnte. Für Unternehmen, welche aufgrund Potsdams besonderer geografischer Lage nördlich und südlich der Havel einen Standort für eine Zweigniederlassung gesucht haben, war diese Angebotssituation absolut unbefriedigend.

Die Jahresbilanz 2014/15 schloss mit der Feststellung, dass das gesicherte Angebot an Gewerbeflächen nicht ausreichen wird, um die potenziell mögliche wirtschaftliche Entwicklung mit dem Standortfaktor Fläche zu gewährleisten und deshalb die bloße Sicherung von gewerblichen Potenzialflächen nicht mehr ausreichen wird. Der Einstieg in eine aktive Gewerbeflächenpolitik musste eingeleitet werden, um Ansiedlungen, Neugründungen, Erweiterungen zu ermöglichen und Abwanderungen zu vermeiden (vgl. LHP 2015a, S. 10 ff.).

5 Maßnahmenplan zur Sicherung und Aktivierung von gewerblichen Potenzialflächen

Wie aus den Jahresbilanzen der vergangenen Jahre deutlich wurde, bestand im Standortfaktor Gewerbeflächen eine Gefahr für die weitere prosperierende Entwicklung der Landeshauptstadt Potsdam. Der sich am 3. März 2015 konstituierte Wirtschaftsrat der Landeshauptstadt Potsdam beschäftigte sich gleich in seiner 1. Sitzung am 23. Juni 2015 mit dem Thema Gewerbeflächen und brachte einen Antrag in die Stadtverordnetenversammlung ein, welcher die Verwaltung unter Einbeziehung des Wirtschaftsrates beauftragte einen „Maßnahmenplan zur Sicherung und Aktivierung von gewerblichen Potenzialflächen“ zu erarbeiten. Der entsprechende Auftrag

wurde am 09.09.2015 durch die SVV mit Mehrheit beschlossen. Besonders hervorzuheben war insbesondere auch die Möglichkeiten der städtischen Unternehmen einzubeziehen und den Wirtschaftsrat in die Erarbeitung des Maßnahmenplans einzubeziehen (vgl. LHP 2015b, S. 1).

Die Einbeziehung des Wirtschaftsrates erfolgte sofort auf seiner 2. Sitzung am 30. September 2015. Gemeinsam mit der Wirtschaftsförderung hat man sich in diesem Gremium darauf verständigt, einen gemeinsamen Workshop des Wirtschaftsrates und des Oberbürgermeisters durchzuführen, um die besondere Bedeutung des Themas zu unterstreichen, eine hohe Akzeptanz zu befördern und eine breite Beachtung und Öffentlichkeit für das Thema zu gewinnen. Am 28. Januar 2016 fand der sog. 1. „Schinkelhallentalk“, ein mittlerweile etabliertes Veranstaltungsformat, in der sich Wirtschaft, Politik und Verwaltung zu relevanten Themen austauschen, unter dem Titel „Gewerbeflächenentwicklung in der Landeshauptstadt Potsdam“ statt. Mit exzellenten Vorträgen und einem hochkarätig besetzten Podium wurde erfolgreich auf das Thema aufmerksam gemacht, über praktische Modelle der Gewerbeflächenentwicklung anderer Gemeinden berichtet, Lösungsansätze für Potsdam diskutiert und Chancen und Risiken abgewogen. Am 19. Juli 2016 hat sich der Wirtschaftsrat erneut mit dem aktuellen Stand der Erarbeitung befasst und die Fusion der Jahresbilanz des GSK mit dem zu erarbeitenden Maßnahmenplan bestätigt.

Am 02. November 2016 hat die SVV den „Maßnahmenplan zur Sicherung und Aktivierung von gewerblichen Potenzialflächen“ beschlossen. Der Maßnahmenplan gliederte sich im Ergebnis in fünf Handlungsfelder und die Jahresbilanz zum GSK (siehe Abb. 1).

Das Handlungsfeld 1 fasste alle Maßnahmen zusammen, welche sich der Schaffung von konzeptionell-strategischen Rahmenbedingungen der Gewerbeflächensicherung und -entwicklung widmen sollten und sollen. Als konkrete Maßnahmen wurde die Fortschreibung des STEK-Gewerbes bis 2030 und die Verbesserung der personellen Ausstattung der Technologie- und Gewerbezentren Potsdam GmbH (TGZP) aufgenommen (vgl. LHP 2016, S. 11).

Standortbezogene Maßnahmen, bei denen die LHP eine aktive Steuerungsfunktion hat, wurden im Handlungsfeld 2 zusammengefasst. Hier waren hauptsächlich Maßnahmen aufgeführt, welche sich auf bereits bestehende Gewerbestandorte bzw. zum Teil schon etablierte Branchenschwerpunktstandorte in der LHP bezogen. Die Stärkung, die Gewährleistung von positiven Rahmenbedingungen und der weitere Ausbau der Standorte Wissenschaftspark Golm (Biotechnologie/Life Science), Medienstadt Babelsberg (Medien, IT, IKT, Kreativwirtschaft) und der Gewerbe- und Kulturstandort Schiffbauergasse (IT, IKT, Kreativwirtschaft) sind Beispiele für etablierte Standorte. Das Kirchsteigfeld und das SAGO-Gelände standen in diesem Handlungsfeld für die aktiv zu entwickelnden Potenziale und damit für die Aktivierung von Gewerbeflächen (vgl. LHP 2016, S. 12 ff.).

Das Handlungsfeld 3 grenzt sich durch eine kooperative Gestaltungsmöglichkeit vom Handlungsfeld 2 ab, da hier nur in Zusammenarbeit mit den Flächeneigentümern eine positive wirtschaftliche Entwicklung ermöglicht werden kann bzw. konnte. Zugeordnet waren hier Standorte im Stadtgebiet, welche eine nicht unerhebliche Flächengröße und damit Bedeutung für die Landeshauptstadt Potsdam hatten. Her-

Abb. 1 Handlungsfelder des Maßnahmenplans. (Quelle: eigene Darstellung)



vorzuheben ist an dieser Stelle ein über 60 ha großes Gewerbegebiet im Norden der Stadt in unmittelbarer Nähe zur Bundesautobahn (Am Friedrichspark) und eine als P 20-Fläche bereits gesicherte Potenzialfläche (B-Plan 124, Wetzlarer Bahn), bei welcher Umnutzungsinteressen aus unterschiedlichen Quellen verlautbar waren.

Maßnahmen, welche durch planungsrechtliche Instrumente umgesetzt werden konnten, waren dem Handlungsfeld 4 zugeordnet. Hier waren drei konkrete Gewerbeflächenpotenziale gelistet, welche durch die Erarbeitung und den Beschluss eines B-Plans gesichert und aktiviert werden sollten.

Das letzte und 5. Handlungsfeld bündelte die Maßnahmen der Kommunikation, Standortwerbung und des Marketings und beinhaltete konkret den regelmäßigen Dialog von Politik, Verwaltung und Wirtschaft, das Standortmarketing in Form von Messeteilnahmen und die Standortberatung und Begleitung von Ansiedlungs- und Expansionsvorhaben (vgl. LHP 2016, S. 17).

Die Bilanzierung des GSK war den Handlungsfeldern vorangestellt und gab erneut einen Überblick über die Entwicklung der Nachfrage nach Gewerbeflächen, die tatsächlichen Inanspruchnahmen und den Bestand an kurzfristig und ohne größere Aktivierungshemmnisse verfügbaren Gewerbeflächen. Die Attraktivität des Standortes war mit einem Nachfragevolumen von über 40 ha erneut sehr hoch. Aufgrund des geringer werdenden Angebotes musste eine rückläufige Inanspruchnahme festgestellt werden, welche sich folgerichtig auch in einem erneut geringer werdenden Gewerbeflächenangebot widerspiegelte. Dadurch befördert, blieb auch die Anzahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erneut unter dem Niveau der DIFU-Prognose (vgl. LHP 2016, S. 2 ff.).

Der Maßnahmenplan bündelte damit alle Aktivitäten der Landeshauptstadt Potsdam in Bezug auf die Sicherung und Aktivierung von Gewerbeflächen und Gewerbeflächenpotenzialen.

Besonderes Augenmerk wurde im Maßnahmenplan auf die Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung für den Haushalt der LHP gelegt. Mit 57,7 Mio EUR Gewerbesteuerertrag und 61 Mio EUR Gemeindeanteil am Einkommenssteuerertrag im Haushaltsjahr 2016 war der Haushalt der Stadt Potsdam zu über 20 % von Erträgen aus der wirtschaftlichen Tätigkeit in der Stadt abhängig (vgl. LHP 2016, S. 5). Diese tragende finanzielle Säule des kommunalen Haushaltes galt es durch eine aktive Gewerbeflächensicherung und -entwicklung auszubauen und zu stärken.

Fortschreibung

Im September 2017 wurde der SVV die erste Fortschreibung des Maßnahmenplans vorgelegt. In bewährter Form wurde die Entwicklung des vergangenen Jahres resümiert, die Nachfrage und Inanspruchnahme von Gewerbeflächen dargestellt und die wesentlichen sozioökonomischen Daten betrachtet, welche die wirtschaftliche Lage der LHP gut widerspiegeln.

So positiv sich die wirtschaftliche Lage in diesem Berichtszeitraum entwickelt hat, so deutlich trat die Knappheit des Standortfaktors Gewerbeflächen zum Vorschein. 9,4 ha Gewerbeflächen konnten 2016/2017 für wirtschaftliche Zwecke in Anspruch genommen werden. Das war der zweithöchste Wert seit der aktiven Gewerbeflächensicherung in der LHP. Auf der anderen Seite bedeutete diese hohe Inanspruchnahme, dass nur noch 3,7 ha kurzfristig verfügbare und ohne größere Aktivierungshemmnisse entwickelbare Flächen für die Zukunft vorhanden waren (vgl. LHP 2017b, S. 4). Dieses knappe Gewerbeflächenangebot führte dazu, dass Flächen suchende Unternehmen von der Landeshauptstadt, wenn überhaupt, nur einzelne Kontakte zu Standorten vermittelt werden konnte. Das Aufzeigen oder Benennen von mehreren möglichen Standortalternativen gehörte definitiv der Vergangenheit an. Unternehmen, welche in der Stadt bereits ansässig waren und expandieren wollten oder die Eröffnung einer Zweigniederlassung nördlich oder südlich der Potsdam trennenden Havel beabsichtigten, konnten nicht bedient werden. Die weiterhin anhaltend hohe Nachfrage nach Gewerbeflächen von erneut über 40 ha, beinhaltete nicht die unversorgten und nicht realisierten Flächenanfragen der Vorjahre. In zunehmenden Umfang wuchs die Anzahl der Unternehmen, welche seit längerer Zeit nach geeigneten Flächen für eine Ansiedlung, eine Verlagerung, einer Expansion oder die Errichtung einer Zweigniederlassung suchten. Diese Bugwelle verdeutlichte zusätzlich, dass die bloße Sicherung von Gewerbeflächen nicht mehr ausreichend ist und das Erfordernis einer aktiven Gewerbeflächenentwicklung dringend besteht.

In den einzelnen Handlungsfeldern konnte zum Teil wesentliche Fortschritte benannt werden, es musste bei einigen Maßnahmen aber auch konstatiert werden, dass keine Fortschritte erzielt worden sind. Fortschritte konnten bei der Vorbereitung der Fortschreibung des STEK-Gewerbes benannt werden und im Wissenschaftspark Golm konnte neben einem gestellten Bauantrag für den Neubau eines Büro- und Laborgebäudes wichtige und wesentliche Erfolge bei der Entwicklung, Erschließung und Vermarktung neuer Gewerbeflächen vermeldet werden (vgl. LHP 2017b, S. 11 ff.).

6 STEK 2030

Die LHP ist ein beliebter und nachgefragter Wohn- und Gewerbestandort. Seit 2010 sind die Bevölkerung von 151.725 auf 175.702 Einwohner, der Gewerbebestand von 11.302 auf 13.303 Gewerbebetriebe und die Beschäftigung von 73.493 auf 84.896 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte gestiegen. Das sind in allen drei Bereich Anstiege um 10 Prozent und darüber. Die Arbeitslosenquote ist im selben Zeitraum von 8,2 auf einen historischen Tiefstand von 7 Prozent geschrumpft.

Die Attraktivität und damit auch das Bevölkerungswachstum werden auch für die Zukunft bestätigt. Aktuelle Bevölkerungsprognosen weisen einen weiteren Anstieg aus. Bis zum Jahr 2030 werden über 200.000 Einwohner prognostiziert und bis 2035 sogar 220.000.

Mit dieser Bevölkerungsprognose steht die LHP vor der Herausforderung, die kommunalen Erträge aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindeanteil an der Einkommenssteuer zu stärken, um die Aufwendungen für die wachsende Stadt zu finanzieren. Dafür ist es notwendig, die Rahmenbedingungen für das gleichzeitige Wirtschaftswachstum und die Nachfrage nach Arbeitsplätzen zu gewährleisten. Dafür ist es erforderlich das STEK-Gewerbe fortzuschreiben und darin die folgenden übergreifenden Fragestellungen zu bearbeiten und zu beantworten:

- Wie wirkt sich das weitere Bevölkerungswachstum auf die Nachfrage nach Arbeitsplätzen und Gewerbeflächen aus?
- Wie kann das wirtschaftliche Wachstum mit dem Bevölkerungswachstum Schritt halten bzw. wie können daraus Synergieeffekte erzielt werden?
- Wie können zusätzliche Gewerbeflächen aktiviert bzw. neu ausgewiesen werden?
- Mit welchen Instrumenten können Um- und Fehlnutzungen von Gewerbeflächen vermieden werden?
- Welche der bisherigen Entwicklungs- und Sicherungsmaßnahmen waren wirksam?

Das DIFU hat den Zuschlag für die Fortschreibung des STEK-Gewerbes erhalten und wird noch in diesem Jahr mit der Bearbeitung beginnen. Teil des Be- und Erarbeitungsprozesses wird neben den klassischen Leistungsbausteinen, wie die aktuelle Positionsbestimmung in Form der Bestandsaufnahme, die Bewertung des vorhandenen Gewerbeflächenpotenzials, der Erstellung einer Entwicklungsprognose, sowie Maßnahmen- und Handlungsempfehlungen auch die Evaluation des bisher eingeschlagenen Weges sein. Gerade dieser Leistungsbaustein soll kritisch beleuchten, welche Instrumente, Methoden und umgesetzte Maßnahmen zielführend, richtig und erfolgreich waren und welche Maßnahmen weniger bzw. keine Zielerreichung entfaltet haben.

Ziel ist am Ende des Jahres 2019 ein neues zukunftsgewandtes STEK-Gewerbe 2030 erarbeitet zu haben, welches die konzeptionelle Grundlage für die nächste Dekade der wirtschaftlichen Entwicklung der LHP bildet.

7 Kommunalpolitische Realität

Das SEK-Gewerbe 2010 und das GSK 2012 wurden durch die SVV ohne Gegenstimmen und mit großer Mehrheit beschlossen. Vorangegangen war eine Vorstellung und Erläuterung der Konzepte im Hauptausschuss der LHP. Die jährlichen Bilanzen mit z. T. dramatischen Fakten über den zunehmenden Verlust von verfügbaren Gewerbeflächen bzw. dadurch nicht erfolgte gewerbliche Ansiedlungen wurden bzw. werden im Hauptausschuss als Mitteilungsvorlagen vorgetragen und erläutert.

Mit den o. g. Beschlüssen und den Mitteilungsvorlagen sind keine finanziellen Auswirkungen auf den städtischen Haushalt verbunden. Diese ergeben sich ggf. erst durch konkrete Umsetzungsmaßnahmen.

Die zunehmend konkurrierenden Flächenbedarfe und auch die (geschickte) Kommunikationspolitik privater Flächenbesitzer und Projektentwickler führen dazu, dass trotz konkreter Festlegungen und Beschlüsse Gewerbegebiete und sogar auch die als unverzichtbar eingestuften P20-Flächen sich mit regelmäßigen Anträgen auf Umnutzung konfrontiert sehen. Die Bandbreite der Nutzungen reicht hierbei von Wohn- und großflächigen Einzelhandelsprojekten über touristisch-kulturelle Vorhaben bis hin zu Pflege- und Sozialeinrichtungen.

Den Hinweisen der Wirtschaftsförderung auf vorliegende Beschlüsse, auf notwendige mittel- und langfristige Rahmenbedingungen für die weitere wirtschaftliche Entwicklung und vor allem auf den besonderen vereinbarten „Schutzstatus“ der betroffenen Gewerbeflächen wird in der Regel mit „ja bisher nicht erfolgten Ansiedlungen und den unschönen Brachflächen“ begegnet. Erschwerend im Sinne der Wirtschaftsförderung kommt hinzu, dass die Bedeutung und Notwendigkeit von z. B. sozial verträglichem Wohnungsbau oder Seniorenpflegeheimen betont wird, gegen die auch die Wirtschaftsförderung „doch nichts ernsthaft einwenden könne“.

Tatsächlich haben solche Umnutzungsanträge auch Erfolg, können zum Beispiel zu planungsrechtlichen Änderungen von Gewerbe- zum Mischgebieten führen und verstärken die Gewerbeflächenengpässe in der Stadt. In manchen Fällen kommt es zu Zurückstellungen der Anträge mit einer Frist, bis zu der ein gewerblicher Nutzer oder Investor gefunden sein muss.

In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass es in den letzten Jahren durch aktives Handeln der Stadtverwaltung (u. a. durch den Erwerb von Gewerbeflächen in Verbindung mit dem Bau eines frei finanzierten Gewerbe- und Gründerzentrums) gelungen ist, das Interesse von Investoren und Projektentwicklern weg vom ausschließlichen Wohnungsbau auch auf Gewerbeimmobilien zu lenken. Durch gegenwärtig entstehende, privat finanzierte Gewerbeimmobilien und die aktuelle Gewinnung von Großinvestoren für über Jahrzehnte ungenutzte Industriebrachen in Potsdam können jetzt Beweise geliefert werden, die zeigen, dass ein langfristiges Festhalten an Konzeptstrategien richtig und erfolgreich ist.

8 Fazit

Das Problem konkurrierender Flächenansprüche bezogen auf Gewerbeflächen ist kein Potsdamer Alleinstellungsmerkmal. In Fachkreisen der deutschen Wirtschaftsförderer wird dieses Thema, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen, bundesweit erörtert. Sicherlich hat das Thema aber in Potsdam eine besondere Ausprägung erhalten. Grundsätzlich ist die Flächensituation aufgrund der geografischen Lage und der großräumigen Schutzstatus sehr begrenzt. Die Schaffung von Wohnraumangeboten hatte und hat angesichts der stark wachsenden Stadt höchste Priorität. Spekulativer Wohnungsbau, also im Voraus und im Vertrauen auf die vorhandene Nachfrage, ist finanzierbar und mit einer guten Rendite verbunden. Aufgrund der kleinflächigen gewerblichen Nachfrage in Potsdam bedingt durch den ausgeprägten Dienstleistungssektor mit überwiegend kleineren Unternehmen gilt bzw. galt dies für Gewerbeimmobilien nicht.

Rückblickend ist festzustellen, dass das STEK-Gewerbe 2010 und das GSK 2012 sich als entscheidende Grundlagen für die erfolgreiche Entwicklung auch der wirtschaftlichen Situation in Potsdam bewährt haben.

Es liegt, wie bereits eingangs erwähnt, eine fachliche Analyse und Expertise vor, die mit den Beschlüssen der SVV eine Entscheidungsgrundlage bilden. Auf der Grundlage der Konzepte können planungsrechtliche Prioritätensetzungen z. B. bei der Aufstellung oder Änderung von Bebauungsplänen für die Entwicklung von Gewerbegebieten erfolgen.

Mit der Erfüllung der in den Konzepten vorgenommenen mittel- und langfristigen Prognosen steigt die Akzeptanz der notwendigen Lobbyarbeit der Wirtschaftsförderung. Zu nennen sind hier u. a. der Anteil sozialversicherungspflichtig Beschäftigter, die fortlaufende Inanspruchnahme der unterschiedlichen Gewerbeflächentypen, sinkende Arbeitslosenzahlen und am Ende auch die deutlich gestiegenen Erträge durch Gewerbe- und Einkommenssteuer.

Möglichkeiten und Chancen für eine prosperierende wirtschaftlich-gewerblichen Entwicklung im alltäglichen Verwaltungshandeln ergeben sich in Potsdam insbesondere aus der Zusammenarbeit des Bereichs Wirtschaftsförderung im Geschäftsbereich des Oberbürgermeisters mit dem Geschäftsbereich Stadtentwicklung, Bauen und Umwelt und dem Geschäftsbereich Zentrale Steuerung und Finanzen. Hierfür liefern die beschriebenen Konzepte und ihre Fortschreibungen eine gute Grundlage.

Literatur

- Landeshauptstadt Potsdam. (2010). Beschlussvorlage 10/SVV/0952 Stadtentwicklungskonzept Gewerbe.
- Landeshauptstadt Potsdam. (2012a). Gewerbeflächensicherungskonzept.
- Landeshauptstadt Potsdam. (2012b). Richtlinie zur Sicherung der Gewerblichen Potenzialflächen der Landeshauptstadt Potsdam.
- Landeshauptstadt Potsdam. (2013). Mitteilungsvorlage 13/SVV/0193 Gewerbeflächensicherungskonzept – Jahresbilanz 2012/13.

- Landeshauptstadt Potsdam. (2014). Mitteilungsvorlage 14/SVV/0179 Gewerbeflächensicherungskonzept – Jahresbilanz 2013/14.
- Landeshauptstadt Potsdam. (2015a). Mitteilungsvorlage 15/SVV/0330 Gewerbeflächensicherungskonzept – Jahresbilanz 2014/15.
- Landeshauptstadt Potsdam. (2015b). Beschlussvorlage 15/SVV/0388 Auftrag Maßnahmenplan zur Sicherung und Aktivierung von gewerblichen Potenzialflächen.
- Landeshauptstadt Potsdam. (2016). Beschlussvorlage 16/SVV/0564 Maßnahmenplan zur Sicherung und Aktivierung von gewerblichen Potenzialflächen.
- Landeshauptstadt Potsdam. (2017a). Statistischer Jahresbericht 2016.
- Landeshauptstadt Potsdam. (2017b). Mitteilungsvorlage 17/SVV/0697 Maßnahmenplan zur Sicherung und Aktivierung von gewerblichen Potenzialflächen – 1. Fortschreibung.
- Landeshauptstadt Potsdam, & Deutsches Institut für Urbanistik GmbH. (2010). Stadtentwicklungskonzept Gewerbe für die Landeshauptstadt Potsdam.
- Prognos. (2007). Zukunftsatlas 2007. https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/Atlanten/Zukunftsatlas_07/Prognos_Zukunftsatlas_2007_Auf_einen_Blick.pdf. Zugegriffen am 26.02.2019.



Netzwerke, Ebenen und Organisationen der Wirtschaftsförderung

Matthias Vogelgesang und Jürgen Stember

Inhalt

1	Einleitung	156
2	Wirtschaft und Unternehmen	156
3	Wirtschaftsförderung	158
4	Ebenen und Organisationen	165
5	Fazit	175
	Literatur	175

Zusammenfassung

Wirtschaftsförderung vollzieht sich mittels zahlreicher Organisationen und Akteure auf diversen Ebenen: Europäische Gemeinschaft, Bundesrepublik Deutschland, alle 16 Bundesländer, zahlreiche Regionen und Kommunen sowie teilweise sogar innerkommunale Gewerbe- oder Industriegebiete. Die Vielfalt des bundesdeutschen Föderalismus spiegelt sich auch in der organisatorischen, strukturellen und inhaltlichen Heterogenität der mit Wirtschaftsförderung befassten Organisationen und ihrer Akteure wider. Der vorliegende Beitrag möchte dazu beitragen, die dargestellte Materie zu strukturieren und in einen Gesamtzusammenhang zu bringen. Abschließend wird aufgezeigt, dass sich die Akteursvielfalt nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen den Ebenen mit neuen Aufgaben und neuen Herausforderungen immer stärker ausdifferenziert. In Zukunft dürfte dies

M. Vogelgesang (✉)

WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: ma-vogelgesang@gmx.de

J. Stember

Fb Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

E-Mail: jstember@hs-harz.de

in der Wirtschaftsförderung häufig zur Bildung strategischer Allianzen führen, um die selbst gesteckten Ziele erreichen zu können.

1 Einleitung

Wirtschaftsförderung ist der organisatorische Rahmen, welcher durch „wirtschaftsförderndes Handeln“ mit Leben erfüllt wird. Obgleich keine einheitliche Definition von Wirtschaftsförderung existiert, ähneln sich viele diesbezügliche Erklärungsversuche. Doch gibt es auch beträchtliche Unterschiede innerhalb der Definition von Wirtschaftsförderung, beispielsweise bei der Beschreibung von deren Zuständigkeitsebene.

Im Mittelpunkt dieses Beitrags steht der Versuch einer Beantwortung der folgenden Fragen:

- Was verstehen wir unter dem gesellschaftlichen Funktionssystem Wirtschaft?
- Was ist Wirtschaftsförderung und in welcher Beziehung steht die Wirtschaftsförderung zur Wirtschaftspolitik?
- Mit welchen Netzwerkpartnern kommunizieren, interagieren und kooperieren Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderer?
- Wer sind die Kunden der Wirtschaftsförderung?
- Für welche staatlichen bzw. räumlichen Ebenen sind die mit Wirtschaftsförderung beauftragten Organisationen und Akteure jeweils zuständig?
- Welche Organisationen und Akteure bieten Wirtschaftsförderung als Dienstleistung an?

2 Wirtschaft und Unternehmen

Dem gesellschaftlichen Funktionssystem Wirtschaft gehören neben den Unternehmen auch intermediäre Organisationen wie Kammern und Unternehmensverbände an. Die „Systemgebundenheit des Handelns“ von Unternehmen zeigt sich in deren „[...] Regulierung von Knappheit [und] Profitabilität von Organisationen“ (Weber und Vogelgesang 2019).

„Die Wirtschaft“ wird traditionell mittels einer groben Einteilung in Sektoren oder aber mittels einer differenzierteren Einteilung in Branchen bzw. Wirtschaftszweige untergliedert. Die Sektoren lassen sich in einen primären (u. a. Landwirtschaft), sekundären (u. a. Industrie) und tertiären (Dienstleistungen) Bereich kategorisieren (Abb. 1).

Die Einteilung in Branchen kann beispielsweise mittels der Wirtschaftszweigstatistik 2008 oder durch den NACE-Code erfolgen.

Bei den insgesamt 3.481.860 Unternehmen, welche im Jahr 2017 in Deutschland gemeldet waren, handelt es sich ganz überwiegend um Kleinunternehmen mit

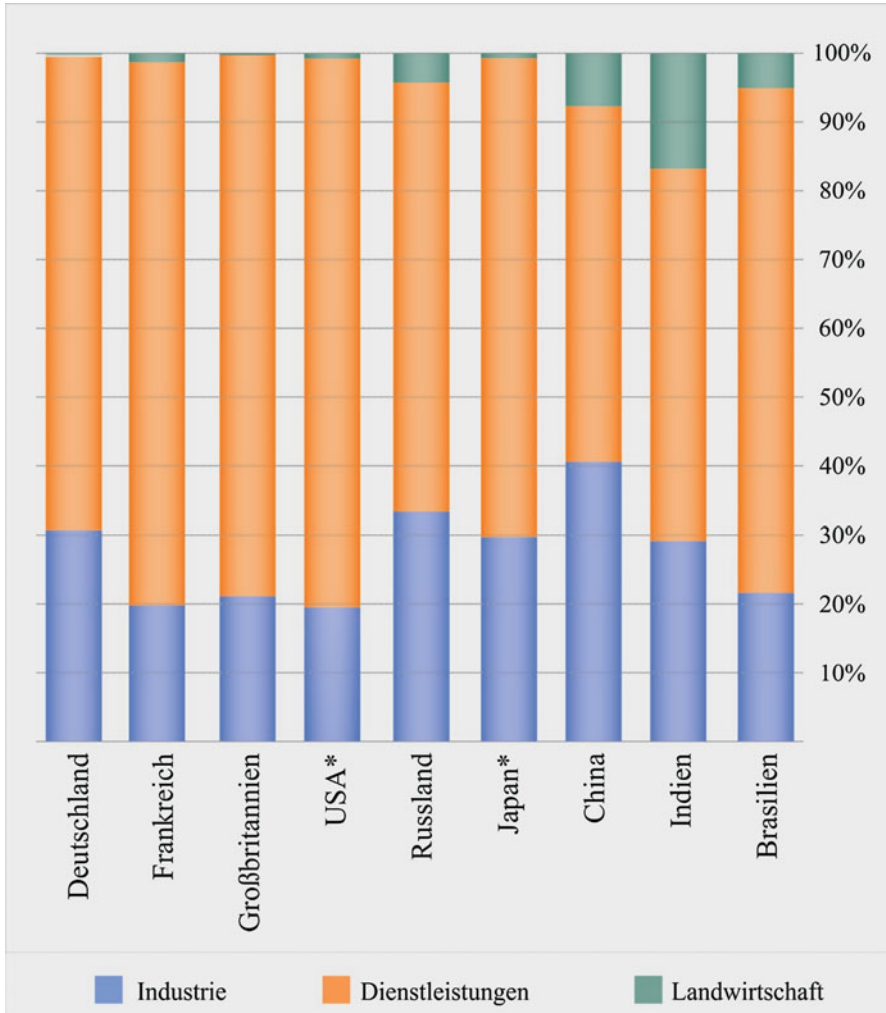


Abb. 1 Anteile der Wirtschaftssektoren am Bruttoinlandsprodukt (BIP) im Jahr 2017 im internationalen Vergleich. (Quelle: Eigene Darstellung 2019 auf Basis von Statista 2019a)

weniger als 10 Beschäftigten. Insgesamt 89 % der Unternehmen fallen in diese Kategorie (siehe Abb. 2; vgl. Statistisches Bundesamt 2019a).

Obleich lediglich 0,43 % aller Unternehmen Belegschaften von mehr als 250 Personen aufweisen, stehen diese Unternehmen für rund 50 % des bundesweit generierten Umsatzes. Zudem sind sie Arbeitgeber für rund 45 % aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (vgl. Statistisches Bundesamt 2019b).

Im internationalen Vergleich verfügt Deutschland über einen relativ großen industriellen Sektor (siehe Abb. 3), mit vielen so genannten „Hidden Champions“, welche sich auch oft außerhalb großer Städte oder Metropolregionen befinden. Diese

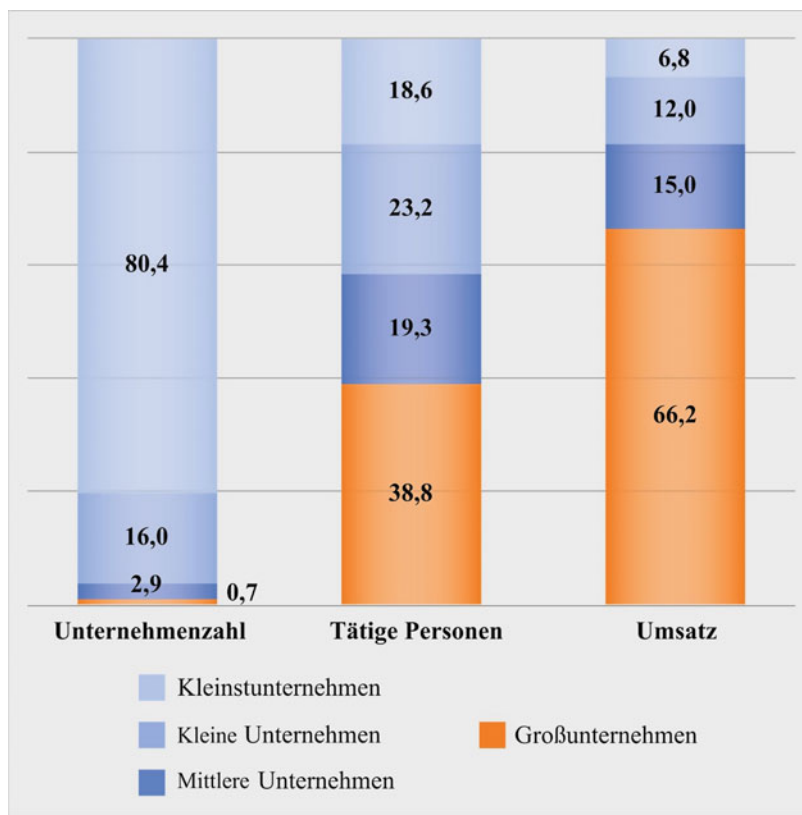


Abb. 2 Unternehmensgrößenklassen in Deutschland im Jahr 2016 in Prozent. (Quelle: Eigene Darstellung 2019 auf Basis der Angaben des Statistischen Bundesamts (a) (Destatis). (Anzahl der Beschäftigten bei: Kleinstunternehmen (1–9), Kleine Unternehmen (10–49), Mittlere Unternehmen (50–250) und Großunternehmen (>250))

Unternehmen nehmen im internationalen Wettbewerb eine Spitzenstellung ein. Da sie häufig im „Business to Business-Bereich (B-to-B)“ tätig sind und als Anbieter von Produkten oder Dienstleistungen an private Endkunden nicht in Erscheinung treten, werden sie von einer breiten Öffentlichkeit aber vielfach gar nicht oder nur in einem geringen Umfang wahrgenommen.

3 Wirtschaftsförderung

3.1 Definitionen

Wirtschaftsförderung stellt sich in Deutschland als äußerst facettenreich dar. Dabei weist sie in Inhalt, Form und Organisation eine janusköpfige bzw. sogar multiple Charakteristik auf. „In jedem Fall geht die Wirtschaftsförderung in der Praxis weit

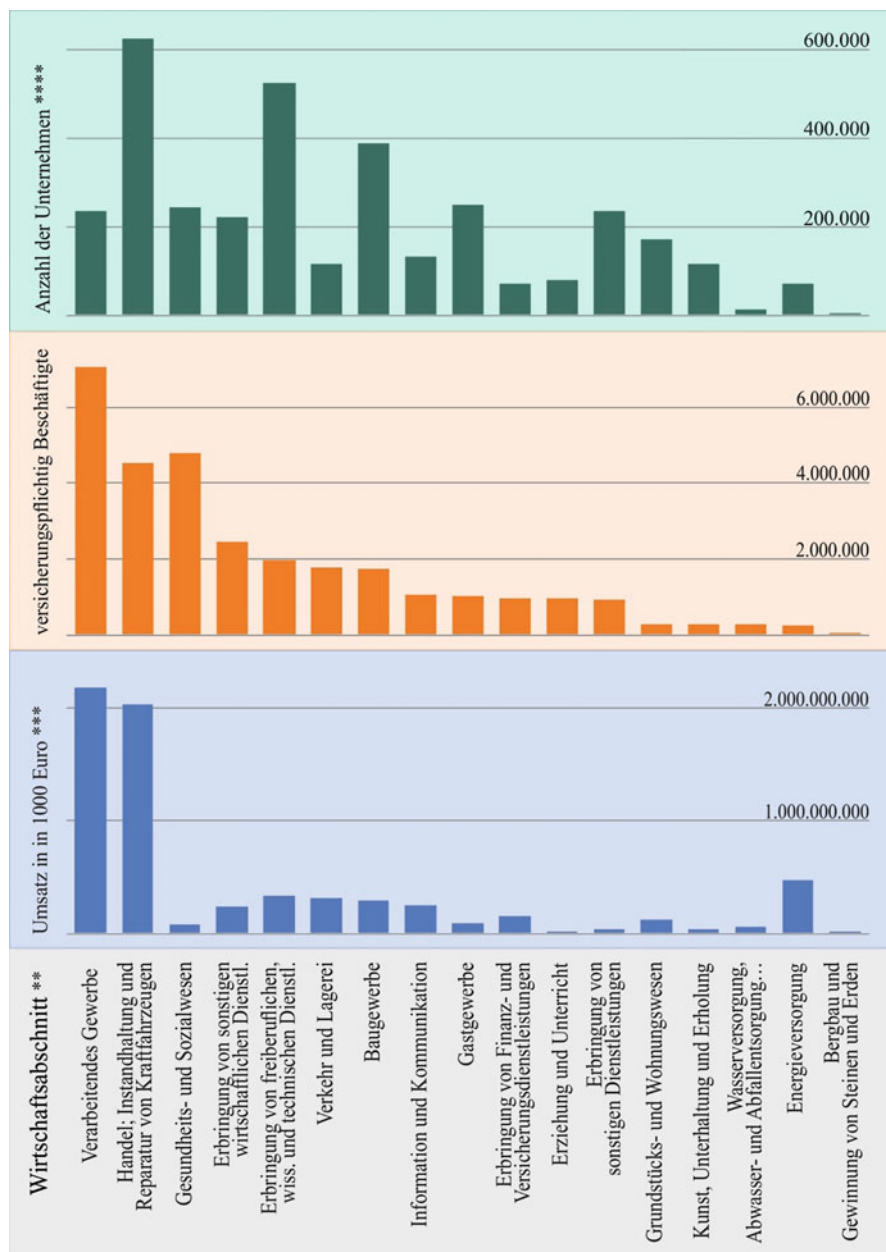


Abb. 3 Wirtschaftsstruktur in Deutschland im Jahr 2017. (Quelle: Eigene Darstellung 2019 auf Basis der Angaben des Statistischen Bundesamts (b) (Destatis))

über die Begrifflichkeit „Förderung“ hinaus.“ (Engelmann und Stember 2019, S. 2). Dies wird auch bei der Betrachtung verschiedener Definitionen von Wirtschaftsförderung deutlich. Dabei rückt Gärtner bei seiner Definition die kommunale und

regionale Ebene in den Mittelpunkt seiner Fokussierung. „Ein einheitliches Verständnis des hochkomplexen Feldes der Wirtschaftsförderung besteht nicht (...). Insgesamt handelt es sich bei der Dienstleistung Wirtschaftsförderung um alle Maßnahmen auf kommunaler bzw. regionaler Ebene mit dem zentralen Ziel der Verbesserung der Wirtschaft im Hoheitsgebiet.“ (Gärtner 2004, S. 22).

Steinrücken erweitert den Rahmen für Wirtschaftsförderung von der kommunalen und regionalen Ebene auf alle Ebenen, in denen sich staatliches Handeln vollzieht. „Als Wirtschaftsförderung werden verschiedene Maßnahmen des Staates zur Begünstigung bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände oder Verhaltensweisen bezeichnet. Konkret bezeichnet man als Wirtschaftsförderung die Summe aller staatlichen Maßnahmen, die unmittelbar für betriebliche Investitions- und Standortentscheidungen von Bedeutung sind.“ (Steinrücken 2013, S. 11).

Als zentrales inhaltliches Klassifizierungsinstrument von Wirtschaftsförderung kann das Unterscheiden zwischen „monetärer und nichtmonetärer“ Wirtschaftsförderung dienen.

Ist im Folgenden von Wirtschaftsförderung die Rede, soll darunter die von Steinrücken vorgelegte Definition, erweitert um den Differenzierungsaspekt „monetär“ versus „nichtmonetär“, Verwendung finden.

3.2 Beziehung von Wirtschaftsförderung und Wirtschaftspolitik

„Wirtschaftspolitik bezeichnet zielgerichtete Eingriffe in den Bereich der Wirtschaft durch dazu legitimierte Instanzen. Solche Träger der Wirtschaftspolitik sind entweder den Staatsorganen zuzurechnen oder sind von diesen mit der Wahrung öffentlicher Aufgaben betraut. Wirtschaftspolitik ist somit ein Teilgebiet der allgemeinen staatlichen Politik.“ (Klump 2011, S. 22). Dabei stellt sich jedoch die Frage, wie und in welcher Beziehung Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung zueinander stehen (Abb. 4).

Wie bereits dargestellt, versteht man unter Wirtschaftsförderung „[...] Maßnahmen der Wirtschaftspolitik zur selektiven Begünstigung bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände oder Verhaltensweisen. Wirtschaftsförderung ist insofern abzugrenzen von anderen, gesamtwirtschaftlich wirkenden Maßnahmen, etwa zur Konjunktur- oder Wachstumsbelebung (Globalsteuerung).“ (Gabler Wirtschaftslexikon 2018a). Insofern ist die Wirtschaftsförderung ein Ast am Baume der Wirtschaftspolitik, der von anderen Ästen, wie etwa „gesamtwirtschaftlich wirkenden Maßnahmen“, abzugrenzen ist.

3.3 Der Stakeholder-Ansatz für die Wirtschaftsförderung

Tatsächlich stellt die Wirtschaftsförderung keine abgeschlossene Welt dar. Vielmehr steht sie in zahlreichen Beziehungen zu ihrer Umwelt und somit zu vielen anderen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen oder sonstigen Gruppen. Diese Personen und Institutionen, die auf verschiedensten Ebenen Wechselbeziehungen zur eigenen

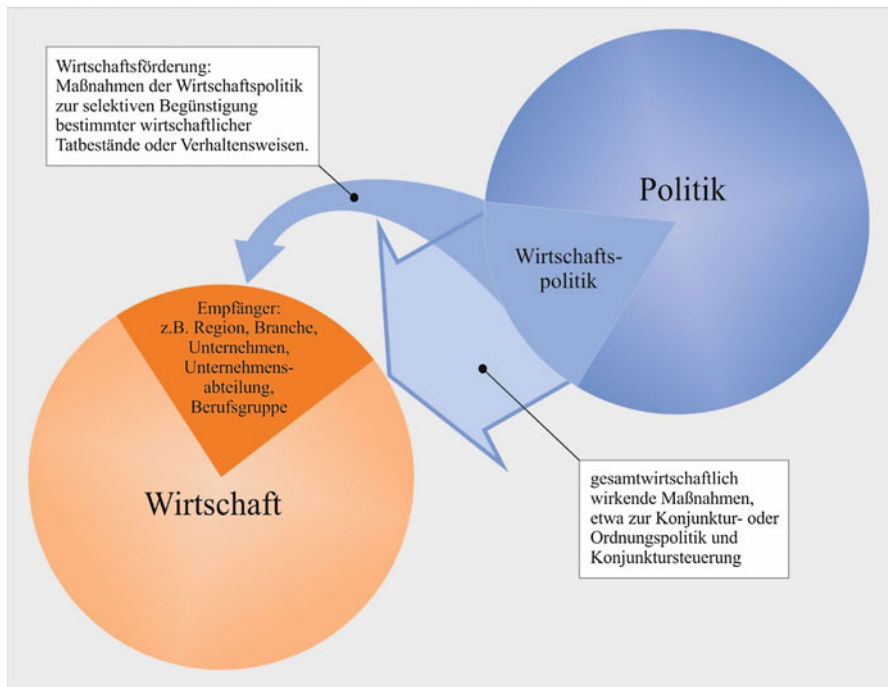


Abb. 4 Die Beziehung von Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung. (Quelle: Eigene Darstellung 2019)

Institution (in diesem Fall zur eigenen Wirtschaftsförderung) haben, nennt man heute Stakeholder (Stake = Anteil; Anspruchsgruppen). Dass die Beziehungen (Relations) zu den Stakeholdern angesichts der heutigen Anforderungen und Herausforderungen anders, neu und insbesondere systematischer gestaltet werden müssen, liegt vor allem auch an einem neu gewachsenen Rollenverständnis der Akteure in der Region oder am Standort selbst. Denn die Wirtschaftsförderungen sollen nicht gemäß ihrer Aufgaben, sondern auch im Rahmen von neuen, technologischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen auf die Unternehmen und den Standort einwirken, um positive Veränderungen umsetzen und die Wettbewerbsfähigkeit erhalten oder ggfs. noch ausbauen zu können.

Das Konzept für diese verstärkten Corporate Relations auf lokaler und regionaler Ebene geht auf mittlerweile traditionelle Ansätze in den 1990er-Jahren zurück, in denen administrative und/oder politische Entwicklungsprogramme zunehmend durch gemeinschaftliche und kooperative Marketing-Ansätze ersetzt wurden. Hierbei liegt das Prinzip der „Stakeholder-Wirtschaftsförderung“ zugrunde, das davon ausgeht, dass Wirtschaftsförderungen, grob eingeteilt, wenigstens vier große Stakeholder-Gruppen (Politik, Unternehmen, Verwaltungen und Verbände) haben, auf die die Handlungen der Wirtschaftsförderungen im Wesentlichen ausgerichtet ist.

In diesem Sinne ist ein entsprechend aufgebautes „Stakeholder-Management“ die aktive und proaktive Betreuung der unterschiedlichen Anspruchsgruppen, innerhalb derer die Fragen nach den wichtigen Stakeholdern, den Herausforderungen und Verantwortlichkeiten beantwortet werden.

Und damit wird deutlich, dass es hierbei um vielschichtige Austauschprozesse zwischen Wirtschaftsförderung und Stakeholdern, komplexe Transaktionsprozesse sowie um den Aufbau von strategischen Partnerschaften (und Allianzen) geht, die für die Bewältigung der zukünftig großen Herausforderungen an den Wirtschaftsstandort erforderlich sind (vgl. dazu umfassend und aktuell: Welschoff und Terstriep 2017, S. 3, aber auch Deutscher Städtetag 2012, S. 12). In Tab. 1 sind beispielhaft einige ausgewählte Austauschprozesse zwischen der Wirtschaftsförderung und Stakeholder-Gruppen abgebildet worden.

Da nicht alle Stakeholder gleichermaßen eng mit der Wirtschaftsförderung verbunden sind, kann man diese Anspruchsgruppen sinnvollerweise in drei Gruppen einteilen, in einen zentralen Kernbereich, der vor allem institutionell geprägt ist, sowie in einen engeren und weiteren (regionalen) Bereich (vgl. Abb. 5).

In dem zentralen Kernbereich sind quasi alle Mitglieder und engsten Kunden der Wirtschaftsförderer erfasst:

- Die Mitarbeiter als organisatorische Ressource (Humankapital, Bezahlung und Arbeit),
- die Unternehmen und Existenzgründer als zentrale Abnehmer der Wirtschaftsförderungsdienstleistung (Beratungen, Unterstützungen, Flächen, Dienstleistungen, ...) sowie natürlich
- der oder die Träger der Wirtschaftsförderung als Eigentümer und Garanten der nachhaltigen Finanzierung der Aktivitäten, entweder in Form der Politik und politischen Gremien oder in Form der Gesellschafter bei einer privatrechtlichen Organisationsform.

Als (Co-) Produzenten der Wirtschaftsförderung sind sie direkt in die Standortentwicklung integriert und sind zentrale Zielgruppen, die für die Existenz der Wirtschaftsförderung grundsätzlich notwendig sind.

Tab. 1 Beispielhafte Austauschprozesse zwischen Wirtschaftsförderungen und Stakeholdergruppen

Stakeholder	Leistungsabnahme von der Wirtschaftsförderung	Leistungsabgabe an die Wirtschaftsförderung bzw. an den Standortraum
Unternehmen	Beratung, News, Netzwerke, Standortinformationen	Regionale Nachfrage, Innovationsimpulse, Beschäftigtensicherung
Existenzgründer	Raum, Standorte, Beratung, Starterhilfen, . . .	Neue Unternehmen, Beschäftigte, neue ökonomische Perspektiven
Politik	Dienstleistungsentwicklung, Innovationen	Ressourcen, finanzielle Förderung, materielle Ausstattung
Bürger	Beratung, Image-Transfer	Interesse, Unterstützung,

Quelle: Eigene Darstellung 2019 in grober Anlehnung an Langer und Beckmann 2010, S. 13



Abb. 5 Stakeholder-Ebenen der Wirtschaftsförderung. (Quelle: Eigene Darstellung 2018)

Der engere Bereich wird einerseits durch Zielgruppen mit relativ großen Beeinflussungsmöglichkeiten auf der einen Seite, aber auch mit einem deutlich regionalen oder sogar lokalen Bezug geprägt. Sie können die Aktivitäten der Wirtschaftsförderung durch Beeinflussung der Leistungserstellungsprozesse oder Projekte entweder direkt oder indirekt betreffen. Zu ihnen zählen beispielsweise

- Kammern,
- Verbände,
- Verwaltungen, vor allem bei Genehmigungsverfahren,
- Banken als regionale Finanzierer sowie
- Hochschulen oder Ausbildungsinstitutionen als regionale Innovationseinrichtungen.

Der erweiterte Bereich wird letztlich durch institutionelle und räumlich fernere Institutionen, Einrichtungen und Gruppen geprägt, die Leistungserstellungsprozesse am Standort der jeweiligen Wirtschaftsförderung nur mittelbar und indirekt beeinflussen können. Ihre wichtige Aufgabe haben sie vor allem als Multiplikatoren, z. B. in ihrer Funktion für das Standortmarketing, die Finanzierung oder Förderung von regionalen Projekten etc.

Die einzelnen Wirtschaftsförderungen und Wirtschaftsstandorte haben sehr unterschiedliche Voraussetzungen für die Wahrnehmung derartiger Kooperationsaufgaben. So haben gerade Wirtschaftsförderungen in und an Ballungszentren deutlich mehr Akteure zu betreuen als in mehr ländlich geprägten oder peripheren Regionen. Darüber hinaus ist auch die institutionelle Größe ein wichtiges Kriterium dafür, ob und wie diese Aufgaben letztlich systematisch und strukturiert durchgeführt werden (können).

3.4 Netzwerkpartner

Je kleiner eine mit Wirtschaftsförderung betraute Organisation ist, desto weniger wird sie das weite Feld potenzieller Wirtschaftsförderungsaufgaben ohne fremde

Hilfe abdecken können. Gerade für die meist recht kleinen Wirtschaftsförderungen auf kommunaler Ebene kann es sich daher lohnen, die drei folgenden Optionen in Erwägung zu ziehen:

- a) Einkauf der „fehlenden Dienstleistungen“ am Markt,
- b) Kooperation mit ehrenamtlichen Akteuren und Aufbau diesbezüglicher Strukturen und/oder
- c) standortbezogene Kooperation mit Vertreterinnen und Vertretern der intermediären Organisationen.

Der „direkte Einkauf“ von nicht selbst zu erbringenden Dienstleistungen dürfte der schnellste und unkomplizierteste Weg sein, um „handlungsfähig“ zu werden. Um mögliche Vergabefehler zu vermeiden, sollte frühzeitig mit Vergabeexperten gesprochen werden. Aufgrund der vielerorts sehr angespannten kommunalen Haushalte und der damit verbundenen Auswirkungen auf die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen, dürfte sich diese „Einkaufsalternative“ in der Realität aber häufig als nicht durchführbar erweisen.

Der Aufbau ehrenamtlicher Strukturen ist für die meisten Wirtschaftsförderungseinrichtungen grundsätzlich möglich, findet aber in der Realität bislang noch keine weite Verbreitung. Eine ausführliche Darstellung dieser Thematik findet sich in dem Beitrag „Unterstützungsoptionen in der Wirtschaftsförderung“ (Vogelgesang 2019). Die in der Praxis am häufigsten vorfindbare Kooperationsform ist die zwischen Wirtschaftsförderungseinrichtungen und intermediären Organisationen.

„Viele weitere externe Akteure oder Player vor Ort werden heute in der Praxis fast selbstverständlich als Netzwerkpartner gesehen, in einigen Fällen gelingt sogar eine sehr enge Zusammenarbeit bis hin zu einer integrierten Wirtschaftsförderung, bei der alle relevanten Aktivitäten miteinander abgestimmt oder verzahnt werden [...]. Eine wichtige Akteursgruppe in diesem Zusammenhang sind jene, die im eigenen Auftrag und ähnlicher oder identischer Art und Weise einzelne Themen der Wirtschaftsförderung bespielen: dies gilt im besonderen Maße für Kammern und Verbände, die ihren Mitgliedern eine Vielzahl (ähnlicher) Beratungsangebote offerieren und auf den verschiedenen Ebenen, nicht selten auch lokal, als Interessenvertreter der Unternehmen agieren. Hier kann es freilich auch zu gewissen Konkurrenzsituationen kommen, im Ideal wird aber ein abgestimmtes Verhalten [...] etabliert [...].“ (Lahner und Neubert 2016, S. 41).

3.5 Kunden

Wirtschaftsförderung als Service und Dienstleistung richtet sich an alle Organisationen und Akteure des gesellschaftlichen Funktionssystems Wirtschaft. Dies umfasst, neben den Vertreterinnen und Vertretern der intermediären Organisationen wie Kammern und Arbeitgeberverbänden, primär Unternehmensleitungen aber auch deren Belegschaften. In der Praxis sind es jedoch meist Leitungen von

Unternehmen, die bei anstehenden Veränderungen den Kontakt zur Wirtschaftsförderung suchen. Gerade im Bereich der meist rasch erreichbaren kommunalen Wirtschaftsförderungen ist ein solcher Kontakt häufig schnell möglich. Folgt man dem Lebenszyklus eines Unternehmens, lassen sich die folgenden Phasen unterscheiden:

- Vorgründungsphase
- Gründungsphase
- Betriebsphase
- Auflösungs- bzw. Übergabephase

Neben dieser recht allgemein gehaltenen Phaseneinteilung lassen sich auch ausdifferenziertere Modelle heranziehen, die hier jedoch aufgrund der notwendigen Limitierung unerwähnt bleiben müssen.

Jede der einzelnen Phasen im Unternehmenszyklus bringt spezifische Fragestellungen, Förderoptionen, Chancen und Risiken mit sich, die u. a. anhand zahlreicher Gespräche mit verschiedenen Wirtschaftsberaterinnen und Wirtschaftsberatern erörtert werden können und sollten. Zu diesen Beratern gehören neben Steuerberatern, Wirtschaftsprüfern, auf Unternehmen ausgerichteten Anwälten sowie Betriebsberatern der Kammern und weiteren Dienstleistern auch die (kommunalen) Wirtschaftsförderinnen und Wirtschaftsförderer. Selbstverständlich haben sich auch zahlreiche Unternehmensberatungen auf derartige Fragestellungen spezialisiert.

4 Ebenen und Organisationen

4.1 Die Ebenen im Überblick – staatliche und kommunale Wirtschaftspolitik

Wirtschaftsförderung vollzieht sich mittels zahlreicher Organisationen und Akteure auf diversen Ebenen: Europäische Gemeinschaft, Bundesrepublik Deutschland, alle 16 Bundesländer, zahlreiche Regionen und Kommunen sowie teilweise sogar innerkommunale Gewerbe- oder Industriegebiete. Die Vielfalt des bundesdeutschen Föderalismus spiegelt sich auch in der organisatorischen, strukturellen und inhaltlichen Heterogenität der mit Wirtschaftsförderung befassten Organisationen und ihrer Akteure wider (vgl. Abb. 6 sowie die Tab. 2 und 3). Während die EU, die Bundesrepublik Deutschland und die Bundesländer, insbesondere mittels ihrer Wirtschaftsministerien und/oder Förderbanken, auch eine monetäre Wirtschaftsförderung praktizieren, sind die diesbezüglichen Aktivitäten von Regionen, Kommunen und noch mehr der für einzelne innerkommunale Wirtschaftsräume zuständigen Organisationen in aller Regel nichtmonetärer Natur.

Wirtschaftsfördernde Aktivitäten sind damit auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems zu beobachten. Das heißt konkret: Jede Ebene beansprucht für sich und ihren jeweiligen Standort, die wirtschaftliche Situation mit den vorhan-



Abb. 6 Die Ebenen der Wirtschaftsförderung und Beispiele von Dienstleistungen für die Wirtschaftsförderung. (Quelle: Eigene Darstellung 2019)

Tab. 2 Staatliche Ebenen und Organisationen der Wirtschaftsförderung (Quelle: Eigene Darstellung 2019)

Organisation \ Ebene	Förderbanken	Gesellschaften mit der Aufgabe Wirtschaftsförderung	Amt für Wirtschaftsförderung	Ministerien	Verbände, Kammern, Vereine	Sonstige u.a. Institute
Europäische Union	+	+	-	-	+	+
Deutschland	+	+	-	+	+	+
Bundesländer	+	+	-	+	+	+

denen und legalen Instrumenten positiv zu beeinflussen. Grundsätzlich unterscheidet man hier die staatliche und die kommunale Ebene, beide sind verfassungsmäßig in der Bundesrepublik mit entsprechenden Funktionen, Aufgaben und Ausrichtungen festgelegt worden. Zur staatlichen Ebene ist noch die Europäische Union zu zählen, die gerade in der Regionalförderung zentrale Aufgaben, insbesondere bezüglich der Einhaltung eines fairen regionalen Wettbewerbs (Beihilfen), erhalten hat.

Die beiden Ebenen unterscheiden sich nicht nur im Hinblick auf ihre Aufgaben und Möglichkeiten, sondern vor allem auch hinsichtlich ihrer räumlichen und

Tab. 3 Kommunale Ebenen und Organisationen der Wirtschaftsförderung (Quelle: Eigene Darstellung 2019)

Organisation \ Ebene	Förderbanken	Gesellschaften mit der Aufgabe Wirtschaftsförderung	Amt für Wirtschaftsförderung	Ministerien	Verbände, Kammern, Vereine	Sonstige u.a. Institute
Kommunale Zusammenschlüsse/Regionen						
Kreise und kreisfreie Städte						
Städte und Gemeinden						
Stadtteile, Gewerbegebiete						

institutionellen Größenordnungen. So sind die 16 einzelnen Bundesländer und auch die Bundesrepublik selbst für einen viel größeren räumlichen und unternehmerischen Einzugsbereich verantwortlich als die Einrichtungen der kommunalen Ebene. Insgesamt gibt es nur drei Gebietskörperschaften, nämlich die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg, denen gleichzeitig kommunale und staatliche Aufgaben und Funktionen zukommen. Wie Abb. 6 zeigt, sind die Aufgaben der Bundesländer und der Bundesrepublik auf übergeordnete Aufgaben der Wirtschaftsförderung ausgerichtet, z. B. im Bereich der Standortwerbung und -positionierung wie auch im Bereich (infra-) struktureller Förderung von Unternehmen, aber auch von Kommunen. Hier gibt es auch noch konkrete materielle Förderungen, die im Bereich der Regionalförderung des Bundes- und der Länder allerdings von der EU-Kommission genehmigt werden müssen (vgl. umfassend dazu Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ 2016, S. 6 ff.).

Die kommunale Ebene beginnt mit den sehr zahlreichen kreisangehörigen Städten und Gemeinden. Ihre Zahl war vor den großen Kommunalreformen in den Bundesländern schon einmal viel größer und betrug bundesweit im Jahr 2017 noch 11.054 (vgl. Statista 2019b), wobei der Großteil der Gemeinden unter 10.000 Einwohner zählt. Hier zeigen sich die Instrumente der Wirtschaftsförderung am konkretesten, da diese Ebene grundsätzlich über eigene Flächen verfügt und damit auch mit der eigenen, gesetzlich verankerten (Bauleit-)Planung selbst über Unternehmensstandorte bestimmen kann. Gleiches gilt auch für die kreisfreien Städte, die aber aufgrund ihrer Größenordnungen oder historischen Bedeutung auch über Funktionen der Kreise verfügen, z. B. eigene Baugenehmigungsämter.

Die insgesamt 294 Kreise in Deutschland nehmen überörtliche und ergänzende Aufgaben der Wirtschaftsförderung wahr und unterstützen damit insbesondere die

kleineren Städte und Gemeinden direkt. Ihre Größe variiert im Hinblick auf die räumliche Ausdehnung und die Bevölkerungszahl ganz erheblich. So hat das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern nur sechs Kreise, während Bayern insgesamt 71 Kreise mit den entsprechenden Verwaltungen hat.

Über die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte hinaus gibt es noch die so genannten höheren Kommunalverbände, die teils historische Entwicklungsbedingungen hatten und auch nicht flächendeckend in Deutschland vorhanden sind. Vor allem in Nordrhein-Westfalen findet man mit den Landschaftsverbänden Rheinland und Westfalen sowie dem Regionalverband Ruhrgebiet gleich drei derartige Zusammenschlüsse. Aber auch neuere interkommunale bzw. regionale Kooperationsformen sind heute im Verbund der Wirtschaftsförderungsaufgaben nicht mehr wegzudenken, z. B. die Metropolregionen. Allen Zusammenschlüssen und Verbänden gemein sind die kooperativen Verbundansätze, die z. B. im Rahmen der Wirtschaftsförderung zumeist auf marketingbezogene Aufgaben ausgerichtet sind.

4.2 Die staatliche Wirtschaftsförderung

Europäische Union

Seit dem Jahr 1975 verfügt die Europäische Union über eine eigenständige, strukturfondbasierte Regionalpolitik. (vgl. Dallmann und Richter 2012, 29 f.). Von zentraler Bedeutung ist dabei die Höhe der von der jeweiligen Wirtschaftsförderungseinrichtung erbrachten monetären Hilfe, konkret die Bewertung der Relevanz des jeweiligen Subventionswertes. „Zur Vereinfachung dieses Verfahrens wurde die „De-minimis“-Regelung eingeführt. Danach brauchen Subventionen, die unterhalb einer bestimmten Bagatellgrenze liegen, bei der Europäischen Kommission nicht angemeldet und von ihr genehmigt werden. Dies gilt für Beihilfen, die vom Staat bzw. von staatlichen Stellen an einzelne Unternehmen ausgereicht werden und innerhalb des laufenden und der letzten zwei Kalenderjahre den Subventionswert von derzeit insgesamt 200.000 EUR (100.000 EUR im Straßentransportsektor, 15.000 EUR innerhalb von drei Jahren im Agrarsektor) nicht übersteigen. Die Kommission geht davon aus, dass diese kleineren Subventionen keine spürbaren Auswirkungen auf den Handel und den Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten haben.“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019a.)

Bundesrepublik Deutschland

Auf der Bundesebene sind zahlreiche Organisationen mit Wirtschaftsförderungsaufgaben betraut. Im Bereich der Förderbanken kommt der KfW Bankengruppe, mit dem Hauptsitz in Frankfurt am Main und Niederlassungen in Berlin und Bonn sowie einem EU-Verbindungsbüro in Brüssel, eine zentrale Bedeutung zu. Das Angebot der KfW richtet sich sowohl an Unternehmen als auch an Privatpersonen und öffentliche Einrichtungen. Zu den Angeboten für Unternehmen gehören Zuschuss- und Bürgschaftsprogramme ebenso wie zinsverbilligte Darlehen. Beispielsweise ergibt eine Recherche auf der Homepage der KfW für die Rubrik „Gründen & Nachfolgen“ insgesamt 13 Suchergebnisse. Dazu gehören „Produkt-

finder Gründen & Nachfolgen“, „KfW-Förderprodukte für Gründen & Nachfolgen“, „ERP-Gründerkredit – StartGeld“ und „ERP-Kapital für Gründung“ (vgl. KfW Bankengruppe 2019).

Die von der KfW für Gründer, Unternehmen und Unternehmensnachfolger angebotenen Unterstützungsleistungen kommen zumeist aus dem Bereich der monetären Wirtschaftsförderung. Dagegen steht bei dem Service der sich mehrheitlich im Bundeseigentum befindlichen Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH (GTAI) die nichtmonetäre Wirtschaftsförderung im Fokus.

Die in Berlin angesiedelte GTAI verfügte im Jahr 2017 nach eigenen Angaben über mehr als 360 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. „Mit zwei deutschen und 50 ausländischen Standorten und ihrem einzigartigen Partnernetzwerk unterstützt GTAI deutsche Unternehmen bei ihrem Weg ins Ausland, wirbt für den Standort Deutschland und gewinnt ausländische Unternehmen für die Ansiedlung. Ein Schwerpunkt der gesamten Gesellschaft bildet dabei die besondere Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung in den neuen Bundesländern einschließlich Berlins.“ (Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH 2018, S. 1). Zu den Schwerpunktaufgaben der Gesellschaft gehören Exportförderung, Investorenanwerbung und Standortmarketing. (vgl. Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH 2018, S. 2 f.). Da der Schwerpunkt der Gesellschaft in einer Bereitstellung von Informationen, Beratung, Vernetzung und Prozessbegleitung, beispielsweise bei Ansiedlungen, zu sehen ist, ist ihr Engagement der nichtmonetären Wirtschaftsförderung zuzuordnen.

Zu den weiteren auf Bundesebene mit Wirtschaftsförderung betrauten Organisationen gehören neben zahlreichen Bundesministerien, wie das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, auch die folgenden Organisationen:

- Ausstellungs- und Messe-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft e.V. (AUMA)
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA)
- DEG – Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft mbH
- Euler Hermes Aktiengesellschaft
- EuroNorm GmbH
- Forschungszentrum Jülich GmbH – Projektträger Jülich (PtJ) (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019)

Bundesländer

„In der Bundesrepublik Deutschland sind aufgrund der verfassungsmäßigen Aufgabenteilung zwischen den föderativen Ebenen zunächst die Bundesländer Träger der Wirtschaftsförderung. Tatsächlich gibt es auf Ebene der Bundesländer die größte Zahl an Wirtschaftsförderungsmaßnahmen. Von ihrer budgetären Ausstattung her gesehen, treten die Landesmaßnahmen allerdings deutlich hinter den Maßnahmen des Bundes zurück. Bes. wichtige Aufgaben der Wirtschaftsförderung werden als Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern abgewickelt.“ (Gabler Wirtschaftslexikon 2018b).

Jedes der 16 Bundesländer verfügt über mindestens eine auf Wirtschaftsförderung ausgerichtete Landesförderbank und häufig auch über zusätzliche Landesfördergesellschaften. Eine Übersicht der Landesförderbanken findet sich auf der Homepage des Bundesverbands Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, e.V. (Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, e.V. 2019).

Ein exemplarischer Blick auf Hessen mag dies verdeutlichen. Seitens der Landesregierung weist das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen die meisten Schnittstellen zu dem Bereich der Wirtschaftsförderung auf. Entsprechend findet sich auf der Homepage des Ministeriums eine ausführliche Beschreibung der landesspezifischen „Förderung für Unternehmen und Gründer“. (vgl. Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen 2019).

Das Bundesland hat seine Wirtschaftsförderung auf Landesebene aufgeteilt in einen monetären und einen nichtmonetären Bereich. Jeder Bereich findet seine institutionelle Entsprechung in Form von mindestens einer Gesellschaft. Für die nichtmonetäre Säule ist die HA Hessen Agentur GmbH zuständig. Die Gesellschaft beschreibt ihr Engagement wie folgt: „Die Hessen Agentur ist eine 100 %ige Landestochter mit öffentlich ausgerichtetem Auftrag, die nach privatwirtschaftlichen Grundsätzen arbeitet. Gemeinsam mit den Tochtergesellschaften, der Hessen Trade & Invest GmbH und der HA Stadtentwicklungsgesellschaft mbH, bilden wir die nichtmonetäre Säule der hessischen Wirtschaftsförderung ab.“ (HA Hessen Agentur GmbH 2019). Die nichtmonetäre Wirtschaftsförderung auf Landesebene wird in Hessen flankiert durch eine Vielzahl von Technologie- und Gründerzentren, über welche der folgende Link zu informieren vermag: <https://www.standorte-in-hessen.de/de/tgz>.

Hingegen wird die monetäre Wirtschaftsförderung auf Landesebene in Hessen von der u. a. in Offenbach angesiedelten Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) wahrgenommen. Deren „[...] Schwerpunkte bilden die Unterstützung kleiner und mittlerer Unternehmen, die Förderung von Wohnraum, Kommunal- und Städtebau, Infrastrukturfinanzierung, Umweltschutz, Landwirtschaft und Bildungsfinanzierung.“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2019b).

Zu den weiteren Landesgesellschaften bzw. Banken in Hessen mit „einer Nähe“ zur Wirtschaftsförderung gehören die BM H Beteiligungs-Managementgesellschaft Hessen mbH sowie die Bürgschaftsbank Hessen GmbH.

Tab. 2 unternimmt den Versuch einer Strukturierung und Zuordnung von Ebenen und Organisationen der Wirtschaftsförderung. Dabei zeigt sich, dass sich Wirtschaftsförderung in Abhängigkeit zu der jeweiligen Ebene und Perspektive sehr unterschiedlich darstellen kann. Zudem ist gerade der in den beiden rechten Spalten dargestellte Organisationstyp der Vereine und Institute einem deutlichen Wandel unterworfen. So kommt es insbesondere hier immer wieder zu Neugründungen und Auflösungen.

4.3 Die kommunale Ebene

Die kommunale Ebene besteht insgesamt aus mindestens drei bzw. vier voneinander trennbaren Ebenen:

- Die Ebene der kreiszugehörigen Städte und Gemeinden,
- die Ebene der kreisfreien Städte,
- die Ebene der Kreise bzw. Landkreise und
- die Ebene der kommunalen Zusammenschlüsse oder Regionen.

Städte, Gemeinden und kreisfreie Städte

Die ersten beiden Ebenen sind quasi die Basis aller Wirtschaftsförderungsdienstleistungen, da hier den wirtschaftlichen Unternehmungen konkret ein Standort gegeben wird. In der Regel findet auch nur hier eine tatsächliche Standortvermittlung in Form des Verkaufs oder des Erwerbs einer Liegenschaft für ein Unternehmen statt. Hier zeigen sich die Instrumente der Wirtschaftsförderung am konkretesten, da diese Ebene grundsätzlich über eigene Flächen verfügt und damit auch mit der eigenen Planung selbst über Unternehmensstandorte bestimmen kann. Gleiches gilt auch für die kreisfreien Städte, die aber aufgrund ihrer Größenordnungen oder historischen Bedeutung auch über Funktionen der Kreise verfügen, z. B. eigene Baugenehmigungsämter.

Durch Art. 28, II GG erhalten alle kommunalen Einrichtungen die Garantie, ihre Angelegenheiten eigenverantwortlich, und damit auch die Wirtschaftsförderung, zu organisieren (Selbstverwaltungsgarantie). Die Palette und Funktionen der Wirtschaftsförderung und ihrer Instrumente sind somit auf dieser Ebene am weitesten gefächert – und weiten sich angesichts neuer Rahmenbedingungen und Anforderungen immer weiter aus. So weist der Deutsche Städtetag in seinem Diskussionspapier aus dem Jahre 2012 auf folgende Aktionsfelder hin, die die gesamte und große Spannbreite an Aufgaben exemplarisch darstellen:

- „Sicherung und Entwicklung der wirtschaftsnahen Infrastruktur (inkl. Flächen-, Forschungs- und Telekommunikationsinfrastruktur);
- Sicherung und Pflege des Unternehmensbestandes;
- Förderung von Neugründungen;
- Akquisition von Ansiedlungen;
- Innovations- und Wissenstransfer, insbesondere Verbesserung der Innovationskraft bei KMU;
- Clustermanagement, branchenorientierte Netzwerkpfege und Innovationstransfermanagement;
- Schaffung und Erhalt von Arbeitsplätzen/Fachkräftesicherung;
- Mitwirkung an zukunftsichernden Projekten der Stadtentwicklung;
- Standortmarketing [und]
- Sicherung des Einzelhandelsstandortes.“ (Deutscher Städtetag 2012, S. 2).

Kleinräumige Ansätze und innovative Vereinigungen innerhalb der Stadt/Gemeinde

Mitunter bilden sich jedoch auch noch unterhalb der kommunalen Ebene kleinere Akteursnetzwerke in eng begrenzten räumlichen oder institutionellen Kontexten, z. B. im Bereich eines Gewerbe- oder Industriegebietes oder einer verbindenden überregionalen Straße. Diese Vereine oder Vereinigungen versuchen innerhalb der Stadt oder Gemeinde ihre Interessen zu vertreten, die Standortbedingungen zu

verbessern oder auch nur besser gehört zu werden. Doch können diese Interessenvereinigungen nicht nur im räumlichen Kontext entstehen, sondern durchaus auch in vielen thematischen Zusammenhängen. Aktuelle Beispiele dazu gibt es im Bereich der Glasfaseranbindung (Breitband-Infrastruktur) oder überhaupt in der Umsetzung digitaler Projekte und Ideen in den Städten (SMART-City-Konzepte). Für den Wirtschaftsförderer sind diese Ansätze und Aktivitäten von großem Interesse, können sie doch bestehende Ansätze und Strategien wirkungsvoll unterstützen.

Kreise und Landkreise

Die insgesamt 294 Kreise in Deutschland nehmen, wie bereits beschrieben, überörtliche und ergänzende Aufgaben der Wirtschaftsförderung wahr und unterstützen damit insbesondere die kleineren Städte und Gemeinden direkt. Aufgrund ihrer Größenunterschiede und der jeweiligen Standortzusammenhänge sind ihre Aufgaben jedoch zum Teil formal wie auch inhaltlich sehr unterschiedlich organisiert. Eine Studie aus dem Jahr 2013 ist diesbezüglich vom Deutschen Landkreistag veröffentlicht worden. Sie zeigte, dass sich die Landkreise mit ihren Wirtschaftsförderungsaktivitäten vor allem mit der Stärkung der örtlichen Wirtschaft, der Schaffung von Arbeitsplätzen sowie der Stabilisierung der demografischen Entwicklung bzw. von Wettbewerbsvorteilen im Kampf um die Unternehmen beschäftigen. Auch auf Kreisebene können diese Zielsetzungen zu einer sehr hohen Bandbreite an Themen führen:

- „nachhaltige Sicherung des Standortes,
- Tourismusförderung als Bestandteil der Wirtschaftsförderung,
- Ausbau von Netzwerken sowie die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe,
- Verknüpfung von örtlichem Angebot mit örtlicher Nachfrage (endogene Potenziale stärken),
- Entwicklung des ländlichen Raumes, z. B. bezogen auf Breitbandförderung,
- Gewerbeflächenmanagement,
- Fachkräftesicherung,
- Ausbau der Wirtschaftsförderung zu allgemeinen Ansprechpartnern für die Wirtschaft i. S. v. „Anwälten“ der Unternehmen,
- Kooperation von Wirtschaft und Wissenschaft,
- allgemeine Kreisentwicklung, Vermeidung struktureller Disparitäten im Kreisgebiet,
- Netzwerkbildung,
- Imagebildung,
- Existenzgründerberatung,
- Klimaschutz als Faktor der regionalen Wertschöpfung,
- Attraktivitätssteigerung der Region,
- interkommunale Zusammenarbeit,
- Bestandspflege,
- Verbesserung der technischen Infrastruktur,
- Verbesserte Nutzung von Fördermitteln, Fördermittelberatung,
- Bündelung regionaler Kräfte,
- Umsetzung von Regionalmanagement-Initiativen,

- Verbesserung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, frühzeitige Berufsorientierung,
- Cluster-Initiativen, Innovationsmanagement [oder]
- Fachkräftesicherung.“ (Deutscher Landkreistag 2013, S. 6).

Diese Ergebnisse und aktuelle Studien „bestätigen, dass die Aufgaben der Wirtschaftsförderer der Landkreise heute vielgestaltiger denn je sind und längst über die klassische Vorstellung des Ansiedlungsmanagements bzw. der Bereitstellung von Gewerbeflächen hinausgehen. Vielmehr sind die Wirtschaftsförderer mit breit angelegten Entwicklungsprozessen im Kreisgebiet und darüber hinaus betraut, bis hin zur Konzeptionierung von strategischen Anträgen bezogen auf das breite Thema der demografischen Veränderungen.“ (Deutscher Landkreistag 2013, S. 3)

Kommunalverbände und (Metropol-) Regionen

Über die Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte hinaus sind auch die so genannten höheren Kommunalverbände bereits angesprochen worden. Diese haben in der Vergangenheit oftmals planerische Aufgaben gehabt, z. B. für größere Ballungsräume, verfügen heute aber auch über zahlreiche soziale Aufgaben, wie die Landschaftsverbände in Nordrhein-Westfalen. Insbesondere der Regionalverband Ruhr ist heute ein Beispiel dafür, wie sich die Aufgabenpalette auch eines solchen Regionalverbands in Richtung Metropolregion „Metropole Ruhr“ verändert (vgl. dazu Regionalverband Ruhr 2019a). An diesem Beispiel wird deutlich, dass sich aus diesen Verbänden neue Akteure entwickeln und etablieren können. Im Jahr 2007 wurde aus dem Verband heraus die neue Wirtschaftsförderungsgesellschaft „Business Metropole Ruhr GmbH“ (BMR) gegründet. „Mit Zustimmung der 53 Kommunen der Region hat die BMR folgende Aufgaben übernommen:

- Die nationale und internationale Bewerbung des Standortes Metropole Ruhr,
- Initiierung und Begleitung regionaler Netzwerke und Kompetenzzentren,
- Akquisition und Beratung von Unternehmen in allen Fragen der Standortsuche,
- Bereitstellung wirtschaftsrelevanter Informationen über die Region,
- Vermittlung von Netzwerken, Kontakten und Ansprechpartnern vor Ort sowie
- die koordinierende und fachliche Unterstützung der Kommunen bei der Beantragung von Fördermitteln.“ (Regionalverband Ruhr 2019b).

Abschließend gilt es, die kommunalen Ebenen und Organisationen der Wirtschaftsförderung mittels einer Tabelle (Tab. 3) darzustellen.

4.4 Wirtschaftsförderung als Organisation

Unsere heutige Gesellschaft kennt eine Vielzahl sozialer Gebilde. Diese aus mehreren Personen bestehenden sozialen Einheiten sind Orte sozialer Beziehungen, sozialen Handelns, von Interaktion und Kommunikation. Trotz dieser Gemeinsamkeiten weisen soziale Gebilde beträchtliche Unterschiede auf, beispielsweise in Häufigkeit

und Umfang der sich in ihnen vollziehenden Kommunikation und Interaktion sowie in Qualität und Quantität der emotionalen Nähe ihrer Protagonisten. Soziale Gebilde sind beispielsweise Familien, Gruppen, Institutionen und Bewegungen. Doch die Zweckrationalität und Sachlichkeit moderner Gesellschaften wird in keinem anderen sozialen Gebilde so sichtbar wie in der Organisation. Dabei kann die Wichtigkeit von Organisationen für das Funktionieren moderner Gesellschaften kaum überschätzt werden. „Wenn wir uns in der Welt der Organisationen umsehen, so finden wir Produktionsbetriebe, Stadtverwaltungen, Reisebüros, Ministerien, Schulen, Parteien, Kirchen, Industriegewerkschaften, Wirtschaftsverbände, [...] usw. Das sind zwar äußerst verschiedenartige soziale Gebilde, aber sie alle gleichen sich im Hinblick darauf, dass sie zweckorientiert und arbeitsteilig gegliedert sind, einen angebbaren Kreis von Mitgliedern sowie systematische Verfahren der Entscheidungsfindung und Steuerung haben. In ihnen werden Arbeitstätigkeiten mittels arbeitsorganisatorischer Strukturierung zu einem Gesamtarbeitsprozess verbunden.“ (Girschner 1990, S. 23).

Es ist unschwer zu erkennen, dass die einer jeden Organisation immanente Charakteristik auch den in diesem Beitrag vorgestellten, mit Wirtschaftsförderung befassten sozialen Einheiten innewohnt. Deren Zweck ist jeweils schriftlich fixiert. Je nach Rechts- und Organisationsform findet er sich beispielsweise in Gesetzen, Gesellschaftsverträgen und Satzungen. Mit Ausnahme kommunaler Wirtschaftsförderungen mit lediglich einer oder einem Beschäftigten sind sämtliche Wirtschaftsförderungseinrichtungen arbeitsteilig gegliedert. Der „Kreis der Mitglieder“ erstreckt sich auf die Leitungen und Belegschaften dieser Organisationen und, bei einer expansiveren Definition, auch auf deren Kontrollorgane wie beispielsweise die Mitglieder eines Aufsichtsrats. Ebenso verfügen die Wirtschaftsförderungseinrichtungen über systematische Verfahren der Entscheidungsfindung und Steuerung.

Obgleich die Träger der Wirtschaftsförderung meist keine erwerbswirtschaftliche Ausrichtung aufweisen und sich in diesem Bereich recht homogen darstellen, sind sie beispielsweise hinsichtlich Form, Struktur, Größe, Ebenen-Zugehörigkeit, Zuständigkeit, räumlicher Ausdehnung, Gesellschafterstruktur und finanzieller Ausstattung äußerst heterogen.

Während beispielsweise im Jahr 2008 von 144 an einer Befragung teilnehmenden bundesdeutschen Wirtschaftsförderungseinrichtungen von Städten mit mehr als 50.000 Einwohnern 45,7 % maximale Belegschaften von vier Personen aufwiesen, hatten immerhin 40,1 % der befragten Kommunen Wirtschaftsförderungen mit zwischen fünf und 15 Beschäftigten. Entsprechend gaben lediglich 14,1 % der befragten Kommunen an, über mehr als 15 Beschäftigte im Bereich der Wirtschaftsförderung zu verfügen. Auf je 10.000 Einwohner einer Kommune kamen im Jahr 2008 durchschnittlich 0,63 Mitarbeiter, was gegenüber dem Jahr 2001 einen Anstieg um 0,04 Prozentpunkte von ehemals 0,59 Mitarbeitern bedeutet. (vgl. Hollbach-Grömig und Floeting 2008, S. 5)

Während also insbesondere die Städte bis 50.000 Einwohner meist nur über sehr überschaubare Wirtschaftsförderungseinrichtungen verfügen und auch größere Wirtschaftsförderungen nur selten über 30, 40 oder 50 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aufweisen, sind die auf Landes- oder gar Bundesebene agierenden Wirtschaftsför-

derungsgesellschaften, Förderbanken oder Wirtschaftsministerien in der Regel mit einer dreistelligen, teilweise gar vierstelligen Beschäftigtenzahl ausgestattet.

Kommunale Wirtschaftsförderung ist hauptsächlich als Amt oder aber als Kapitalgesellschaft, z. B. als GmbH, organisiert. Gesellschaften auf Landesebene weisen meist die Rechtsform einer GmbH und bei den Förderbanken die einer Körperschaft des öffentlichen Rechts auf. Die Ministerien, seien sie nun auf Bundes- oder Landesebene angesiedelt, sind Teil der Exekutive.

5 Fazit

Wirtschaftsförderung spielt sich auf allen Ebenen des politisch-administrativen Systems ab, von der Europäischen Union bis hin zur gemeindlichen Wirtschaftsförderung. Während die Ziele der Wirtschaftsförderung annähernd vergleichbar sind, so unterscheiden sich die Aufgaben, Methoden und Instrumente doch beachtlich, wie die umfangreichen Darstellungen skizziert haben.

Im Laufe der Entwicklung in den letzten Jahrzehnten ist die materielle Wirtschaftsförderung aufgrund der umfangreichen Beihilfen- und Wettbewerbsproblematik immer stärker auf die staatliche Ebene gerückt, die sich damit häufig mit den EU-Forderungen eines möglichst fairen marktwirtschaftlichen Wettbewerbs auseinandersetzen muss.

Auf der kommunalen Ebene wächst hingegen die Aufgabenvielfalt durch viele neue Rahmenbedingungen sowie technologische und gesellschaftliche Entwicklungen. Die Digitalisierung und der demografische Wandel sind nur zwei von vielen Beispielen, die zeigen, wie stark sich auch der Ausdifferenzierungsprozess innerhalb einer Ebene weiterentwickeln kann. Dass sich auch zunehmend die regionale Ebene als Basis (kommunaler) Akteursverbünde innerhalb der Wirtschaftsförderung etabliert hat, zeigte sich nicht zuletzt schon durch das Leitbild des „Europas der Regionen“ Ende der neunziger Jahre und wird heute u. a. durch die großen Metropolregionen verkörpert.

Angesichts der weltweit verschärften Wettbewerbssituation, der Entstehung neuer Produkte und Märkte sowie neuer Technologien, wird die Vielfalt der Akteure und ihrer Anliegen und Interessen weiter steigen. Koordination und Kooperation, die Bildung strategischer Allianzen sowie ein neues Verständnis von Stakeholdern und Partnern, werden in Zukunft die Aufgabenpalette der Wirtschaftsförderung auf all ihren Ebenen mehr denn je prägen.

Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2019a). De-minimis-Regelung. <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Service/suche,did=173714.html?view=renderPrint>. Zugegriffen am 06.04.2019.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2019b). Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank). Zugegriffen am 06.04.2019.

- Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands, VÖB, e.V. (2019). Förderbanken in Deutschland. <https://www.voeb.de/de/themen/foerderpolitik/foerderbanken-neu>. Zugegriffen am 10.03.2019.
- Dallmann, B., & Richter, M. (2012). *Handbuch der Wirtschaftsförderung. Praxisleitfaden zur kommunalen und regionalen Standortentwicklung* (1. Aufl.). Freiburg im Breisgau: Haufe Gruppe.
- Deutscher Landkreistag. (2013). *Wirtschaftsförderung konkret. Umfrage des Deutschen Landkreistages*. Berlin: Deutscher Landkreistag.
- Deutscher Städtetag. (2012). *Kommunale Wirtschaftsförderung – unabdingbar für die Stärkung des Standortes*. Berlin: Deutscher Städtetag.
- Engelmann, K., & Stember, J. (2019). *Die Aus- und Weiterbildungssituation in der Wirtschaftsförderung in Deutschland – Ein Überblick*. Wiesbaden: Springer Gabler. (In diesem Band).
- Gabler Wirtschaftslexikon. (2018a). <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/wirtschaftsfoerderung-48506/version-271758>. Revision von Wirtschaftsförderung vom 19.02.2018 – 15:53. Zugegriffen am 19.01.2019.
- Gabler Wirtschaftslexikon. (2018b). <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/wirtschaftsfoerderung-48506/version-271758>. Revision von Wirtschaftsförderung vom 19.02.2018 – 15:53. Zugegriffen am 19.01.2019.
- Gärtner, S. (2004). Integrierte Wirtschaftsförderung. Regionalökonomische Ansätze und Konzepte. In B. Widmaier, D. Beer, S. Gärtner, I. Hamburg & J. Terstriep (Hrsg.), *Wege zu einer integrierten Wirtschaftsförderung* (S. 13–74). Baden-Baden: Nomos.
- Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH. (2018). Lagebericht 2017. https://www.gtai.de/GTAI/Content/DE/_SharedDocs/Downloads/Ueber-uns/jahresabschluss-2017.pdf?v=4. Zugegriffen am 10.03.2019.
- Girschner, W. (1990). *Theorie sozialer Organisationen. Eine Einführung in Funktionen und Perspektiven von Arbeit und Organisation in der gesellschaftlich-ökologischen Krise*. Weinheim/München: Juventa.
- HA Hessen Agentur GmbH. (2019). <https://www.hessen-agentur.de/dynasite.cfm?dsid=16727>. Zugegriffen am 10.03.2019.
- Hollbach-Grömig, B., & Floeting, H. (2008). *Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven*. Berlin: (Difu-Paper).
- Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen. (2019). Förderung für Unternehmen und Gründer. <https://wirtschaft.hessen.de/wirtschaft/foerderung-von-unternehmen>. Zugegriffen am 23.03.2019.
- KfW Bankengruppe. (2019). https://www.kfw.de/Suchergebnisse.jsp?query=F%C3%B6rderung%20Unternehmen&page=1&rows=10&sortBy=relevance&sortOrder=desc&facet.filter.language=de&facet.filter.category_subject=%22_13388%2F13416%22&groups=1&dymFailover=true. Zugegriffen am 10.03.2019.
- Klump, R. (2011). *Wirtschaftspolitik, Instrumente, Ziele und Institutionen* (2., Ak. Aufl.). München: Pearson Education Deutschland GmbH.
- Koordinierungsausschuss der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ – GRW (Hrsg.). (2016). *Regionalpolitischer Bericht der Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“*. München: GRW.
- Lahner, J., & Neubert, F. (2016). *Einführung in die Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Langer, M., & Beckmann, J. (2010). Relationship-Marketing von Hochschulen – ein Paradigmenwechsel. In U. Georges & R. Voss (Hrsg.), *Hochschul Relationship Marketing* (S. 1–38). Köln: JOSEF EUL VERLAG GmbH.
- Regionalverband Ruhr. (2019a). Wirtschaftsförderung in der Metropole Ruhr. <https://www.metro-poleruhr.de/regionalverband-ruhr.html>. Zugegriffen am 16.03.2019.
- Regionalverband Ruhr. (2019b). Wirtschaftsförderung in der Metropole Ruhr. <https://www.metro-poleruhr.de/wirtschaft/wirtschaftsfoerderung>. Zugegriffen am 16.03.2019.
- Statista. (2019a). Anteile der Wirtschaftssektoren** am Bruttoinlandsprodukt (BIP) in den wichtigsten Industrie- und Schwellenländern im Jahr 2017. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/>

- 37088/umfrage/anteile-der-wirtschaftssektoren-am-bip-ausgewaehlter-laender/. Zugegriffen am 24.03.2019.
- Statista. (2019b). Anzahl der Gemeinden in Deutschland nach Gemeindegrößenklassen. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1254/umfrage/anzahl-der-gemeinden-in-deutschland-nach-gemeindegroessenklassen/>. Zugegriffen am 16.03.2019.
- Statistisches Bundesamt. (2019a). https://www.destatis.de/DE/Themen/Branchen-Unternehmen/Unternehmen/Kleine-Unternehmen-Mittlere-Unternehmen/_inhalt.html. Zugegriffen am 24.03.2019.
- Statistisches Bundesamt. (2019b). <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesamtwirtschaftUmwelt/UnternehmenHandwerk/Unternehmensregister/Aktuell.html>. Zugegriffen am 03.03.2019.
- Steinrücken, T. (2013). *Wirtschaftsförderung & Standortpolitik: Eine Einführung in die Ökonomie* (2. Aufl.). Erfurt: Books on Demand. Google Scholar.
- Vogelgesang, M. (2019). *Unterstützungsoptionen in der Wirtschaftsförderung*. Wiesbaden: Springer Gabler. (In diesem Band).
- Weber, H., & Vogelgesang, M. (2019). *Wirtschaftsförderung und Soziologie: Navigationsassistentin in gesellschaftlichen Untiefen*. Springer Gabler. (In diesem Band).
- Welschoff, J., & Terstriep J. (2017). Wirtschaftsförderung neu denken. Partizipative Governance am Beispiel von Bottrop 2018+. In *Forschung aktuell 07/2017* (S. 1–28). ISSN 1866-0835. Bocholt/Recklinghausen: Institut Arbeit und Technik der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen.

Teil III

Aufgaben der Wirtschaftsförderung

Strategische Ausrichtung von Standorten und Wirtschaftsförderungen

Alexander Fink und Hanna Jürgensmeier

Inhalt

1	Einleitung	182
2	Phasen der szenariogestützten Strategieentwicklung	184
3	Definition des Zukunftsprozesses bei Berlin Partner	185
4	Entwicklung von Umfeldszenarien	186
5	Mit Strategieszenarien zur strategischen Stoßrichtung	196
6	Fazit	199
	Literatur	200

Zusammenfassung

Standorte und Wirtschaftsförderungen agieren in einem komplexen und ungewissen Umfeld. Daher müssen sie ihre Visionen und Strategien zukunftsrobust ausrichten und dafür mehrere, verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten berücksichtigen. Ein Ansatz dafür ist die szenariogestützte Strategieentwicklung. In dem Beitrag wird diese Methodik beschrieben und anhand deren Anwendung im Zukunftsprozess von Berlin Partner, der Wirtschafts- und Technologieförderung des Landes Berlin, veranschaulicht. Dieser Zukunftsprozess beinhaltete die Entwicklung von Umfeld- und Strategieszenarien sowie deren Verknüpfung zur Ableitung einer strategischen Stoßrichtung. Darauf aufbauend wurde schließlich die Geschäftsstrategie von Berlin Partner ausgearbeitet.

A. Fink (✉) · H. Jürgensmeier
Scenario Management International AG, Paderborn, Deutschland
E-Mail: fink@scmi.de; juergensmeier@scmi.de

1 Einleitung

Im Griechischen war der Heerführer ein „strategos“, so dass klassischerweise unter „Strategie“ die Kunst der Heeresführung verstanden wurde. Im 19. Jahrhundert wurde der Begriff in dem Sinne weiterentwickelt, dass mit einer Strategie übergeordnete Zielsysteme betrachtet wurden – eben im Sinne von Clausewitz „der Gebrauch des Gefechts zum Zweck des Krieges“ (Souchon 2012). Im Management findet sich der Begriff „Strategie“ seit den 1950er-Jahren, wobei inzwischen eine Vielzahl unterschiedlicher Definitionen vorliegt (vgl. Mintzberg et al. 1999; Liebl und Düllo 2015, S. 9–62):

- Strategie ist „die Fortbildung des ursprünglich leitenden Gedankens entsprechend den stets sich ändernden Verhältnissen.“ (Moltke, zitiert nach Hinterhuber 1990, S. 50)
- Strategie ist „ein Muster, ein über die Zeit hinweg konsistentes Verhalten.“ (Mintzberg et al. 1999, S. 23)
- Strategie bedeutet, „sein Denken, Entscheiden und Handeln an den übergeordneten und obersten Zielen oder Zielvoraussetzungen zu orientieren und sich dabei nicht durch vordergründige Dringlichkeiten, d. h. Augenblicksvorteile und -nachteile, ablenken zu lassen.“ (Gälweiler 2005, S. 66)
- Strategie handelt nicht von zukünftigen Entscheidungen, sondern von der Zukunftswirkung heutiger Entscheidungen, zu denen auch die Nicht-Entscheidungen gehören. (Drucker, zitiert nach Malik 2013, S. 37)
- Strategie ist das planvolle Anstreben einer nachhaltig vorteilhaften Lage gegen ein intelligentes Gegenüber. (vgl. Etzold 2018, S. 21)
- Strategie ist richtiges Handeln, wenn wir nicht wissen, wie die Zukunft sein wird, und dennoch handeln müssen, wobei auch nichts zu tun ein Handeln ist, denn auch nichts zu tun ist ein Handeln. (vgl. Malik 2013, S. 165)
- Strategie ohne Taktik ist der langsamste Weg zum Sieg. Taktik ohne Strategie ist nur der Lärm vor der Niederlage. (Sun Tzu, chinesischer General, Militärstrategie und Philosoph)

Wenn wir davon ausgehen, dass Strategie stets so etwas wie „unseren Weg in die Zukunft“ beschreibt, dann liegt die Vermutung nahe, dass dieser Weg davon beeinflusst wird, wie sich unser Umfeld verändert. Ist seine Entwicklung einigermaßen sicher, oder haben wir es mit signifikanter Ungewissheit zu tun? Und in welchem Umfang können wir die Entwicklung des Umfeldes beeinflussen? Anhand dieser beiden Kriterien – Vorhersagbarkeit und Beeinflussbarkeit – lassen sich vier unterschiedliche Umfeldsituationen mit entsprechenden Strategiekonzepten unterscheiden (vgl. Reeves et al. 2015):

Für wenig beeinflussbare Umfeldsituationen werden zwei Strategieansätze beschrieben: Ist das Umfeld vorhersagbar so kann mit einem *klassischen Strategieansatz* vorgegangen werden. Dies ist allerdings in immer weniger Situationen der Fall. Ist das Umfeld nicht mehr vorhersagbar, so werden *adaptive Strategieansätze* bevorzugt, also solche, in denen man möglichst frühzeitig auf äußere Veränderungen

reagiert. Nun zeichnet sich die Mehrzahl nicht beeinflussbarer Umfeldsituationen allerdings dadurch aus, dass sie zwar nicht exakt vorhersagbar, wohl aber strukturiert vorausdenkbar sind. Bevor man also die Zukunft einfach auf sich zukommen lässt (und damit seinen Entscheidungsspielraum stark einschränkt), sollte man sie in Form von Umfeldszenarien vorausdenken und sich dann adäquat mit der beschriebenen Ungewissheit auseinandersetzen (siehe Abb. 1, links).

Bei *visionären Strategieansätzen* wird ein umgekehrter Ansatz verfolgt, da hier die Situation als vorhersagbar *und* beeinflussbar angesehen wird. Hier geht es vor allem um Geschwindigkeit, denn man sollte sein „Visionswissen“ ausnutzen und als erster die neuen Rahmenbedingungen gestalten. Lässt sich die eigene Zukunft allerdings gar nicht exakt vorhersagen, so geht es im Sinne *gestaltender Strategieansätze* eher um die Zusammenführung und Orchestrierung verschiedener Partner und Stakeholder in einem sehr offenen Prozess. Auch in diesen Situationen können Szenarien eingesetzt werden – wobei es sich dann weniger um eindeutige Umfeldszenarien, sondern mehr um Systemszenarien handelt.

Nach unserer Erfahrung ist die Verlockung visionärer und gestaltender Strategieansätze zwar groß, ihre Umsetzung aber extrem schwer. Häufig lassen sich zwar einzelne Geschäftsmodelle nach diesen Ansätzen entwickeln – eine übergreifende Strategie, gerade auch im öffentlichen Bereich, muss aber trotzdem eine Vielzahl nicht oder nur wenig beeinflussbarer Randparameter berücksichtigen. Daher wird im Modell der szenariogestützten Strategieentwicklung die Zukunft in getrennten

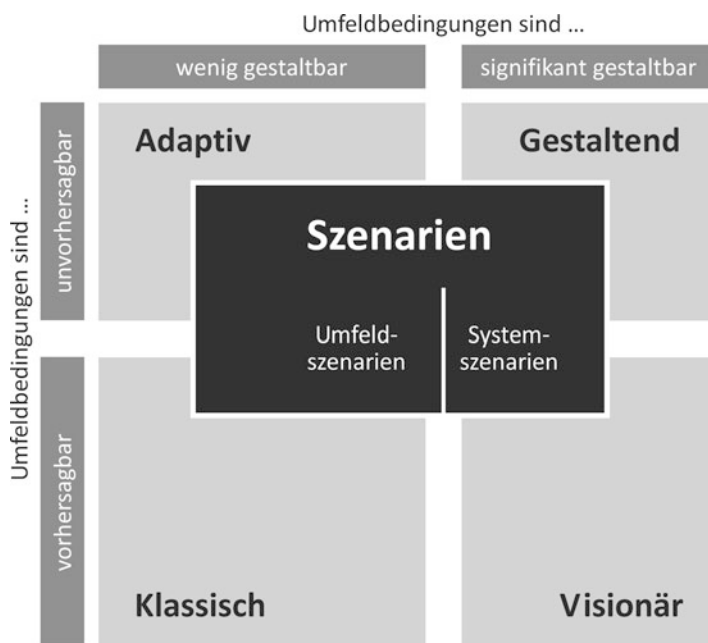


Abb. 1 Umfeld- und Systemszenarien im Lichte unterschiedlicher Umfeldsituationen und Strategieansätze (Fink und Siebe 2016, S. 170)

Umfeld- und Strategieszenarien betrachtet und später systematisch zusammengeführt.

2 Phasen der szenariogestützten Strategieentwicklung

Der Prozess der in Abb. 2 gezeigten szenariogestützten Strategieentwicklung beinhaltet fünf grundsätzliche Schritte – von der strategischen Analyse bis zur Strategieformulierung. Diesen schließen sich die Strategieumsetzung sowie die kontinuierlichen Prozesse des Strategie-Controllings sowie der strategischen Früherkennung an (vgl. Fink und Siebe 2016, S. 171 ff.).

Ausgangspunkt ist eine *strategische Analyse* (Schritt 1), bei der die gegenwärtige Situation mit Hilfe geeigneter Methoden und Werkzeuge beschrieben wird. Zum Einsatz kommen dabei bekannte Instrumente der strategischen Planung wie Stärken-Schwächen-Profile, Portfolios oder die Untersuchung von Standort- beziehungsweise Erfolgsfaktoren.

Im Rahmen einer *Umfeld-Vorausschau* (Schritt 2) werden anschließend mögliche Veränderungen der Rahmenbedingungen für das Handeln am Standort identifiziert und bewertet. Dies kann auf zwei Arten erfolgen. Klassischerweise orientieren sich Planer an einer einzelnen, erwarteten Zukunftsprognose, die auf Extrapolationen oder Trendbetrachtungen aufsetzen kann. Im Rahmen des Szenario-Management können aber auch Umfeldszenarien entwickelt werden. Dadurch ist es möglich, auch komplexe und unsichere Entscheidungssituationen zu erfassen und für die Strategieentwicklung handhabbar zu machen.

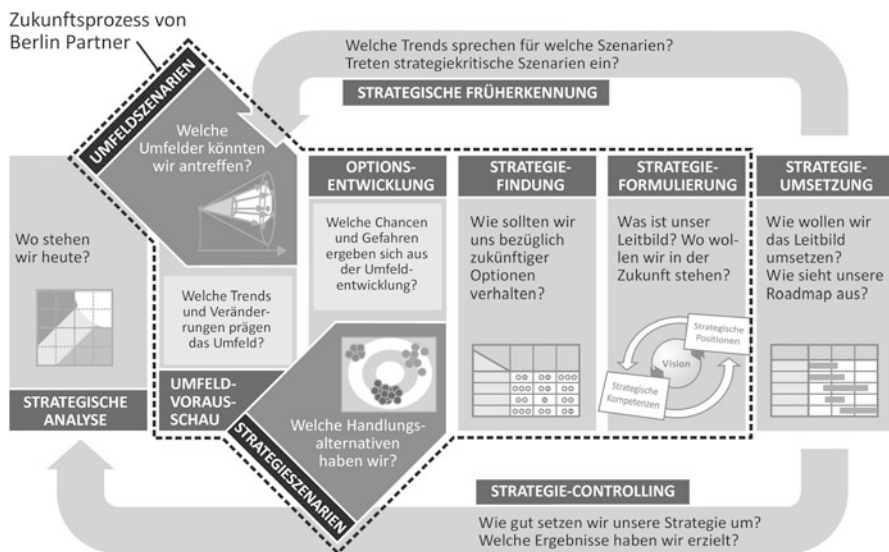


Abb. 2 Schritte der szenariogestützten Strategieentwicklung mit Einordnung des Zukunftsprozesses von Berlin Partner

Im Rahmen der *Optionsentwicklung (Schritt 3)* geht es darum, die eigenen Handlungsmöglichkeiten auszuloten. Dabei kann es sich sowohl um politisch-gesellschaftliche Optionen für den gesamten Standort handeln, als auch um Optionen für einzelne Akteure oder Organisationen an einem Standort – zum Beispiel eine Wirtschaftsförderung. Auch hier stehen zwei Ansätze zur Verfügung. In den meisten Fällen werden die Handlungsoptionen direkt aus den in der Analyse ermittelten Stärken und Schwächen sowie den aus der Umfeld-Vorausschau erkannten Chancen und Gefahren abgeleitet. Im Szenario-Management besteht aber zudem die Möglichkeit, die eigenen Optionen in alternativen Strategieszenarien auszudrücken und auf diese Weise den Möglichkeitsraum besser zu überblicken.

Die anschließenden zwei Schritte werden zusammenfassend auch als „Strategieentwicklung im engeren Sinne“ bezeichnet. So wird zunächst im Rahmen der *Strategiefindung (Schritt 4)* eine grundlegende Stoßrichtung von der Gegenwart in die Zukunft – die sogenannte strategische Ausrichtung – festgelegt. Ist diese gefunden, beginnt die *Strategieformulierung (Schritt 5)*. Zentrale Elemente von Standort- oder Geschäftsstrategien sind Leitbilder, strategische Kompetenzen und strategische Positionen sowie konkrete Programme und Initiativen sowie Maßnahmen und Projekte.

Mit der Ausformulierung der Strategie ist der Prozess der Strategieentwicklung abgeschlossen – die eigentliche strategische Führung beginnt aber erst mit der *Strategieumsetzung*. Diese kann als Schritt 6 erste Umsetzungsimpulse zusammenfassen oder direkt in einen übergeordneten Transformationsprozess münden. Flankiert wird der Umsetzungsprozess durch zwei Rückkopplungsprozesse, nämlich die Kontrolle des Erfolgs der Strategieumsetzung im Rahmen eines *Strategie-Controllings* sowie die kontinuierliche Überprüfung der umfeldbedingten Strategie-Prämissen im Rahmen einer *strategischen Früherkennung*.

Eine solche Notwendigkeit zu übergreifendem, strategischem Denken gibt es nicht nur in Unternehmen, sondern angesichts der vielfältigen und komplexen Umfeldentwicklungen auch im öffentlichen Bereich (vgl. Raschke und Tils 2011). So sind kommunale und regionale Wirtschaftsförderungen von vielfältigen Veränderungen urbaner, regionaler und übergreifender Umfeldbereiche betroffen (vgl. Dobbs et al. 2015; Goldin und Kutarna 2016; Klaufuß und Mierke 2017; Kaltenbrunner und Jakubowski 2018; Harari 2018; Herles 2018).

3 Definition des Zukunftsprozesses bei Berlin Partner

Die Stadt Berlin ist mit rund 3,6 Millionen Einwohnern nicht nur die bevölkerungsreichste, sondern mit 892 Quadratkilometern auch die flächengrößte Gemeinde Deutschlands und bildet das Zentrum der Metropolregion Berlin/Brandenburg. Die Berliner Wirtschaft hat nach der Wiedervereinigung einen tief greifenden Strukturwandel durchlaufen, bei dem sich das ökonomische Schwergewicht vom produzierenden Sektor hin zu mehr Dienstleistungswirtschaft mit höherer Wertschöpfung verlagerte. Seit etwa 2010 entwickelt sich die deutsche Hauptstadt zudem zu einem

Zentrum der Kreativ- und Kulturwirtschaft mit innovativen Unternehmensgründungen.

Die *Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH* entstand 2013 aus der Fusion der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Berlin Partner mit der TSB Innovationsagentur Berlin GmbH. Getragen wird die Gesellschaft sowohl vom Senat des Landes Berlin als auch von über 280 Unternehmen und Wissenschaftseinrichtungen, die in einem spezifischen Public Private Partnership-Modell zusammenarbeiten. Darüber hinaus verantwortet Berlin Partner das weltweite Marketing für die deutsche Hauptstadt.

Fünf Jahre nach der Fusion hat Berlin Partner 2018 seine Aufgaben und thematischen Tätigkeitsfelder im Rahmen eines Zukunftsprozesses überprüft und mit dem Ziel einer Profilschärfung weiterentwickelt (vgl. Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH 2018). Dieser Prozess umfasste die in Abb. 2 dargestellten vier Phasen, die um eine intern und parallel erfolgte Analyse der Ausgangssituation ergänzt wurde. Gestaltet wurde der Zukunftsprozess als moderierter Stakeholder-Prozess gemeinsam mit den Gesellschaftern und Senatsverwaltungen, mit Unternehmensvertretern und den Führungskräften von Berlin Partner. Im ersten Teil wurden zunächst mit Hilfe von Szenarien die für die weitere Entwicklung der Wirtschafts- und Technologieförderung in Berlin relevanten äußeren Rahmenbedingungen vorausgedacht und bewertet (siehe Abb. 3, oben links). In einem zweiten Schritt wurden die eigenen Handlungsoptionen in Form von Strategieszenarien aufgezeigt, bewertet und in einer Zukunftsmatrix mit den Umfeldszenarien verbunden. Diese Matrix bildete schließlich die Grundlage für die strategische Stoßrichtung sowie die darauf aufbauende Geschäftsstrategie.

4 Entwicklung von Umfeldszenarien

Eine Wirtschafts- und Technologieförderung wie Berlin Partner ist in starkem Maße davon beeinflusst, wie sich das wirtschaftliche Umfeld entwickelt: Als wie attraktiv wird der Standort eingeschätzt? Wie entwickeln sich verfügbare Gewerbeflächen? Welche Strategien verfolgen andere Metropolen? Wie verändert sich die Unternehmensstruktur in einer digitalisierten Netzwerk-Wirtschaft? Solche und viele weitere Fragen lassen sich nicht eindeutig beantworten, sondern münden in verschiedene Umfeldszenarien. Deren Entwicklung erfolgt in drei Schritten.

4.1 Szenariofeld-Analyse und Auswahl von Schlüsselfaktoren (Schritt 1)

Am Anfang der Szenarioentwicklung steht die Definition des Szenariofeldes. Damit wird festgelegt, wessen Zukunft in Form von Szenarien beschrieben werden soll. Darüber hinaus werden Zukunftshorizont und geografischer Fokus der Szenarien geklärt. Um das Szenariofeld konkreter beschreiben zu können, werden einzelne Beschreibungsgrößen – die sogenannten Schlüsselfaktoren – festgelegt. Dazu wird

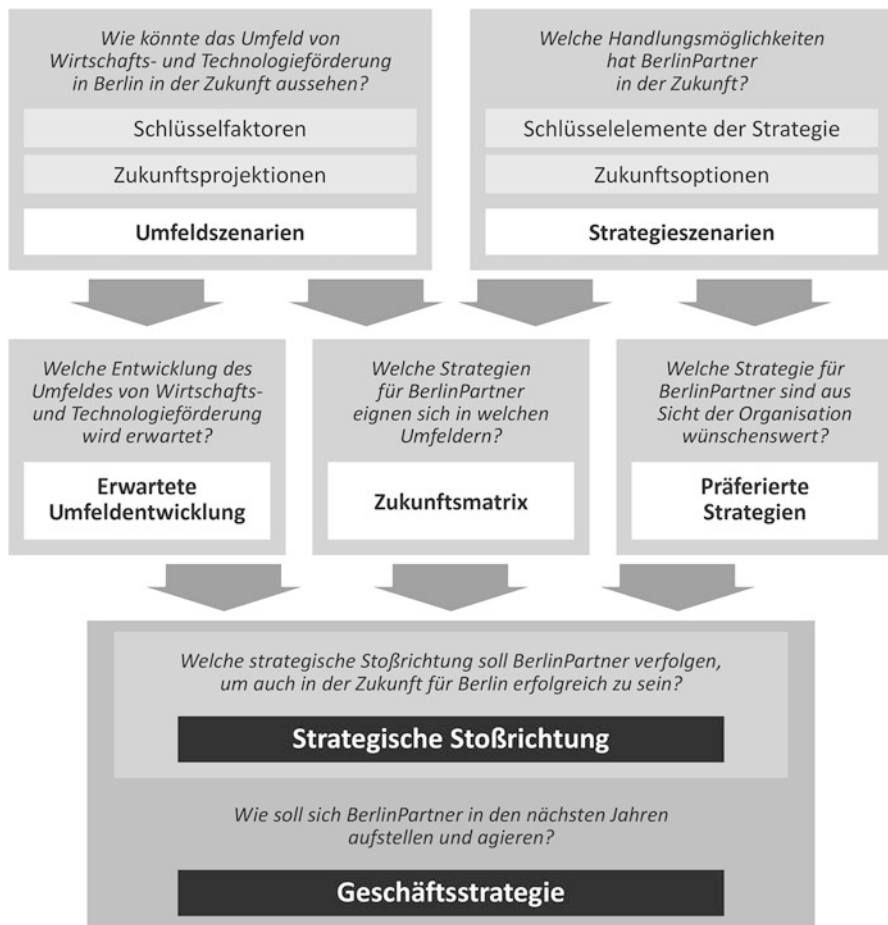


Abb. 3 Zukunftsprozess von Berlin Partner

das Szenariofeld zunächst durch Systemebenen und Einflussbereiche beschrieben. Die visuelle Darstellung des Szenariofeldes in Form eines Systembildes präzisiert bei allen Beteiligten die Vorstellung vom Betrachtungsobjekt und ermöglicht die Diskussion unterschiedlicher Schwerpunkte.

Um Faktoren aus allen Bereichen des Szenariofeldes zu identifizieren, werden alle Systemebenen und Einflussbereiche anschließend durch geeignete Einflussfaktoren beschrieben. Diese Einflussfaktoren werden inhaltlich definiert und schaffen eine gemeinsame Grundlage für weitere Diskussionen sowie späteren Bewertungen und Zukunftsüberlegungen.

Im Zukunftsprozess von Berlin Partner wurde mit folgender Szenariofeld-Definition gearbeitet: „Die Szenarien beschreiben die externen Rahmenbedingungen der Wirtschafts- und Technologieförderung in Berlin unter Berücksichtigung aller relevanten Umfelder bis zum Jahr 2030“. Damit wurde bereits festgelegt, dass

die Szenarien auch Entwicklungen in Berlin beinhalten können, wenn sie für Berlin Partner nicht beeinflussbar sind. Andersherum würden die zu erstellenden Szenarien für andere Berliner Stakeholder – insbesondere die Politik und Verwaltungen – eben keine reinen Umfeldszenarien sein, sondern immer auch Handlungsoptionen beinhalten. Es bedurfte also während des gesamten Zukunftsprozesses einer genauen Betrachtung der Handlungsmöglichkeiten der einzelnen Akteure.

Anschließend wurde dieses Szenariofeld durch das in Abb. 4 gezeigte Systembild visualisiert und durch insgesamt 84 Einflussfaktoren beschrieben. Deutlich wurde an dieser Stelle, dass mit dem Faktorenkatalog eine große inhaltliche Breite möglicher Einflüsse berücksichtigt werden konnte – von lokalen Größen wie der Berliner Wirtschaftsstruktur oder Bildungslandschaft über regionale Aspekte wie der Umlandentwicklung bis zu globalen Faktoren wie der Entwicklung von Arbeitsmärkten oder der Weltpolitik.

Der Einflussfaktoren-Katalog enthält in der Regel eine hohe Anzahl von Faktoren. Da nicht alle gleichermaßen relevant sind und sich eine zu hohe Anzahl in den folgenden Phasen nur schwer handhaben lässt, werden die wesentlichen Einflussfaktoren identifiziert. Die Auswahl dieser Schlüsselfaktoren kann durch eine Vernetzungsanalyse unterstützt werden. Dabei werden die direkten Beziehungen oder Beeinflussungen zwischen den Faktoren bewertet. So lassen sich schließlich Faktoren erkennen, die (a) besonders eng mit allen anderen Faktoren vernetzt sind, (b) stark auf den relevanten Kern des Szenariofeldes wirken und/oder (c) eine besonders hohe Hebelkraft besitzen. Die analytisch ermittelten treibenden Kräfte

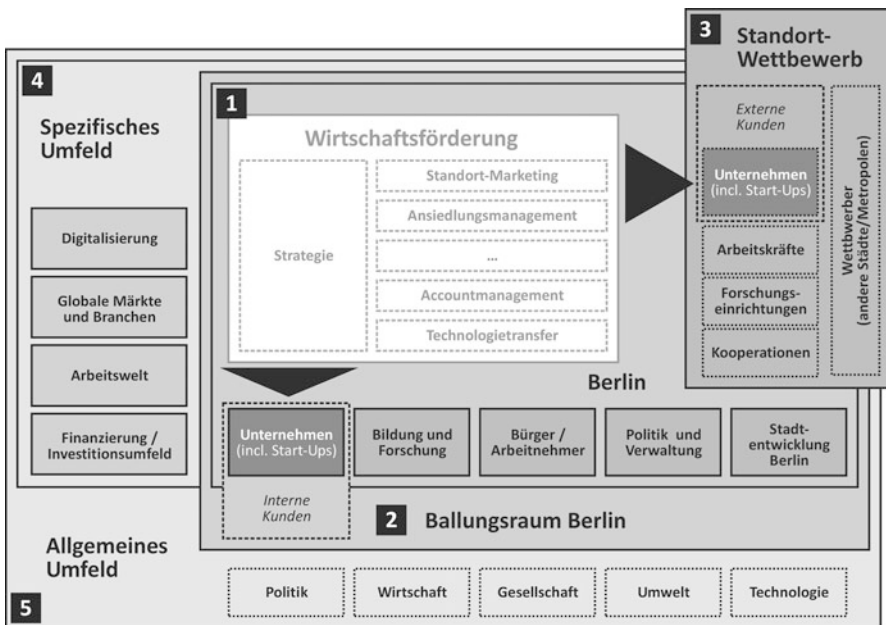


Abb. 4 Systembild

Allgemeines Umfeld

- 1** Politische Stabilität und Entscheidungsfindung
- 2** Europäische Union
- 3** Entwicklung der Weltwirtschaft / Globalisierung / Internationale Vernetzung
- 4** Wissenskultur / Wissensgesellschaft

Spezifisches Umfeld

- 5** Digitale Infrastrukturen
- 6** Struktur der digitalisierten Wirtschaft
- 24** Zugang zu Finanzierung

Standort-Wettbewerb

- 7** Globale Wirtschaftsmetropolen
- 8** Wettbewerber Wirtschaftsmetropole Berlin
- 9** Standortentscheidungen / Bedürfnisse der (potenziellen) Unternehmen
- 10** Attraktivität des Standortes Berlin für Unternehmen
- 11** Wettbewerbsfähigkeit der Berliner Wirtschaft
- 12** Arbeitskräfteangebot / Arbeitsmarkt in Berlin

Großraum Berlin

- 17** Zusammenarbeit von Berlin mit Brandenburg
- 18** Regionalpolitik
- 19** Flächenangebot

Berlin

- 13** Wissens- und Technologietransfer
- 14** Bildungslandschaft in Berlin
- 15** Mobilität und öffentliche Infrastruktur
- 16** Räumliche und strukturelle Entwicklung Berlins
- 20** Finanzrahmen / Haushaltslage und Budget
- 21** Verwaltungsstruktur / Ressourcen und Prozesse der Verwaltung
- 22** Digitale Agenda Berlins / Smart-City-Strategie
- 23** Digitalisierung / Dynamik und Wandlungsfähigkeit der Berliner Wirtschaft

Abb. 5 Schlüsselfaktoren

der Fragestellung können durch das Szenarioteam aufgrund inhaltlicher Überlegungen ergänzt werden.

Im Zukunftsprozess von Berlin Partner wurden zunächst die Vernetzungen der 84 Einflussfaktoren systematisch untersucht. Auf diese Weise konnten hochvernetzte Faktoren (wie beispielsweise die räumliche und strukturelle Entwicklung Berlins) und Hebelkräfte (wie beispielsweise die Digitalisierung oder internationale Vernetzung) priorisiert werden. Mit Hilfe dieser Vorarbeiten wurden durch das Szenarioteam die in Abb. 5 dargestellten 24 Schlüsselfaktoren festgelegt. Zu diesen Schlüsselfaktoren gibt es in den Umfeldszenarien jeweils eine Aussage – es waren also „unsere Fragen an die Zukunft“.

4.2 Entwicklung von alternativen Zukunftsprojektionen (Schritt 2)

Nachdem eine handhabbare Zahl von Schlüsselfaktoren ausgewählt wurde, beginnt der „Blick in die Zukunft“. Für jeden Schlüsselfaktor werden jetzt theoretisch mögliche, zukünftige Zustände ermittelt und beschrieben. Diese Phase der Szenarioentwicklung ist besonders wichtig, weil davon der Inhalt der Szenarien – und damit letztlich auch die Qualität der Entscheidungsunterstützung abhängt. Für jeden Schlüsselfaktor wird überlegt, anhand welcher Kernfragen sich seine zukünftige Entwicklung am besten beschreiben lässt. Was sind die wesentlichen Ungewissheiten? In vielen Fällen werden zwei Kernfragen identifiziert und in einem Portfolio

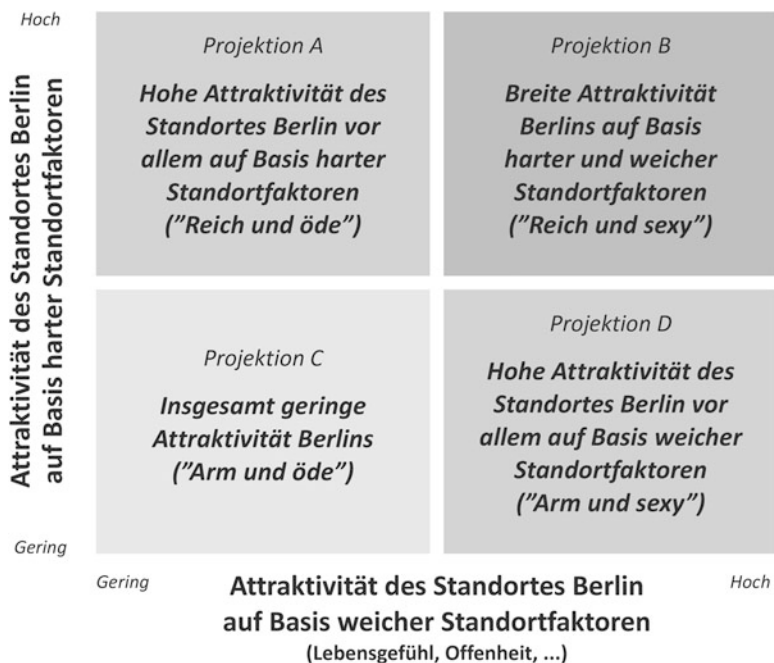


Abb. 6 Beispiel für Zukunftsprojektionen

kombiniert, so dass sich insgesamt vier alternative Projektionen für den Schlüsselfaktor ergeben. Diese Zukunftsprojektionen beschreiben strategisch relevante, charakteristische und qualitative Entwicklungsalternativen der einzelnen Schlüsselfaktoren.

Im Zukunftsprozess von Berlin Partner wurden für jeden der 24 Schlüsselfaktoren bis zu fünf Zukunftsprojektionen entwickelt. Dabei war es wichtig, dass nicht nur quantitative „Schwarz-Weiß-Projektionen“ entstanden, sondern dass das von verschiedenen Stakeholdern besetzte Szenarioteam seine unterschiedlichen Sichtweisen auf die einzelnen Schlüsselfaktoren einfließen lassen konnte. Abb. 6 zeigt exemplarisch die Projektionen für den Schlüsselfaktor „Attraktivität des Standortes Berlin für Unternehmen“. Für alle Schlüsselfaktoren entstanden so „Bausteine“, aus denen sich später lebendige Szenarien entwickeln ließen.

4.3 Zukunftsprojektionen zu Szenarien verknüpfen (Schritt 3)

Für die ausgewählten Schlüsselfaktoren liegen jetzt mehrere alternative Zukunftsprojektionen vor, aus denen Szenarien gebildet werden. Dies erfolgt in den nachfolgend dargestellten drei Unterschritten, mit denen jeweils entsprechende Fragen beantwortet werden:

Welche einzelnen Entwicklungen können zusammen in der Zukunft vorkommen?
Szenarien sind dann glaubwürdig und widerspruchsfrei, wenn die einzelnen Projek-

tionen innerhalb eines Szenarios zusammen vorstellbar sind. Diese Widerspruchsfreiheit wird als Konsistenz bezeichnet. Im Rahmen einer Konsistenzanalyse werden die einzelnen Projektionen paarweise bewertet und miteinander verknüpft. Anschließend werden mit einer Szenario-Software alle möglichen Kombinationen (also alle denkbaren Szenarien) hinsichtlich ihrer Widerspruchsfreiheit überprüft.

Wie viele Szenarien brauchen wir zur Beschreibung der Zukunft? Bei der Szenario-Bildung werden einander ähnliche Kombinationen mittels einer Clusteranalyse zu Gruppen – den genannten Rohszenarien – zusammengefasst. Um die Komplexität des Szenariofeldes abbilden zu können darf die Anzahl der Szenarien nicht zu gering sein, aber um den Möglichkeitsraum kommunizieren zu können darf die Anzahl auch nicht zu hoch sein. Insofern wird die Anzahl der Zukunftsbilder nicht von vornherein festgelegt, sondern wird vom Szenarioteam nach Abwägung der verschiedenen Perspektiven bestimmt.

Welche Inhalte kennzeichnen ein einzelnes Szenario? Mit Festlegung der Szenario-Anzahl werden die Umrisse der einzelnen Rohszenarien deutlich. Nun ist es allerdings notwendig, ein Verständnis der durch die Rohszenarien charakterisierten Zukünfte zu gewinnen. Dazu werden für jedes Szenario die relevanten Projektionen betrachtet. Liegen Projektionen nur in einem einzigen Szenario vor, handelt es sich um charakteristische Ausprägungen dieses Szenarios. Diskussion und Verknüpfung der zentralen Elemente eines Szenarios – vor allem der charakteristischen Ausprägungen – vermitteln einen Eindruck von dessen Inhalt und seiner Abgrenzung zu anderen Zukunftsbildern.

Im Zukunftsprozess von Berlin Partner lagen insgesamt 97 Zukunftsprojektionen vor, die sich theoretisch zu 4,096 Milliarden unterschiedlichen Szenarien kombinieren ließen. Daraus ergab sich mit Hilfe des systematischen Vorgehens acht alternative Zukunftsbilder, mit denen sich das mögliche Umfeld der Berliner Wirtschaftsförderung weitgehend beschreiben ließ.

4.4 Zukünfte verstehen mit einer „Landkarte der Zukunft“

Einzelne Szenarien verdeutlichen, wie sich die Zukunft entwickeln könnte. Sie sind wie ein Bildband oder ein Video aus der Zukunft. Ist ein Szenariofeld allerdings komplex und bedarf es daher zu der Beschreibung seiner Entwicklungsmöglichkeiten einer größeren Anzahl verschiedener Szenarien, so wird die Betrachtung einzelner Zukunftsbilder schnell ermüdend – oder zumindest unübersichtlich. Notwendig ist daher ein Werkzeug, mit dem sich der gesamte Möglichkeitsraum darstellen und verstehen lässt. Ein solches Instrument ist das Zukunftsraum-Mapping (vgl. Fink und Siebe 2016, S. 111–115).

Methodisch setzt dieses Werkzeug auf dem statistischen Verfahren der Multidimensionalen Skalierung (MDS) auf und ordnet die denkbaren Zukünfte so an, dass einander ähnliche Zukünfte dicht beieinander liegen, während stark unterschiedliche Kombinationen von Zukunftsprojektionen weit voneinander entfernt platziert sind. Fasst man die ähnlichen Kombinationen – entsprechend der vorgenannten Clusteranalyse – zu Rohszenarien zusammen, so entsteht eine „Landkarte der Zukunft“, in

der ähnliche Szenarien dicht beieinander liegen, unterschiedliche Szenarien jedoch weit voneinander entfernt. Die zentralen Unterschiede zwischen den Szenarien können nur direkt aus der Landkarte abgelesen werden – und zwar in Form von Achsen, die den Zukunftsraum unterteilen.

Im Zukunftsprozess von Berlin Partner wurden die Szenarien in der in Abb. 7 dargestellten Landkarte visualisiert. In dieser Landkarte konnten mehrere Kerndimensionen identifiziert werden:

- **Wie attraktiv wird der Standort Berlin zukünftig sein?** Dafür wurden harte („arm“ oder „reich“) und weiche („öde“ oder „sexy“) Standortfaktoren betrachtet. Die harten Standortfaktoren trennen dabei als vertikale Achse die vier eher kritischen Szenarien auf der linken Seite (1 bis 4) von den vier eher positiven Szenarien auf der rechten Seite (5 bis 8). Ein Blick auf die weichen Standortfaktoren liefert eine neue Perspektive: Danach sind die Szenarien 1 und 2 insgesamt negative und die Szenarien 5, 6 und 8 insgesamt positive Szenarien. Die anderen Szenarien stellen demgegenüber spezifische Entwicklungen dar. So



Abb. 7 Landkarte der Zukunft

basiert der wirtschaftliche Erfolg Berlins in den Szenarien 3 und 4 vor allem auf weichen Standortfaktoren, während sich im Szenario 7 zwar klassische Standortfaktoren positiv entwickeln, Berlin aber bei den weichen Themen seine heutigen Wettbewerbsvorteile verliert.

- **Wie entwickelt sich das wirtschaftliche Umfeld?** Für diese Frage wurde die strukturelle Entwicklung der Weltwirtschaft ebenso betrachtet wie die Entwicklung der globalen Vernetzung. In der Landkarte zeigt sich diese Frage gleich in zwei Achsen, wobei im mittleren Bereich (Szenarien 2, 3, 6 und 7) von einem weiterhin hohen Grad der globalen Vernetzung in einer offenen Weltwirtschaft ausgegangen wird. Nach oben hin (Szenarien 1 und 8) kommt es zu einer starken Abschottung der Märkte und damit auch zu einer Fokussierung des Standortwettbewerbs auf Europa. Dies kann eher als regressive Entwicklung verstanden werden. Nach unten hin (Szenarien 4 und 5) kommt es zur Ausbildung einer dezentralen und strukturell schrumpfenden Wirtschaft. Beide Tendenzen hätten jeweils unterschiedliche Auswirkungen auf die Entwicklung der Berliner Wirtschaft.

Neben diesen beiden in Abb. 7 direkt dargestellten Unterschieden lassen sich eine Vielzahl weiterer Zukunftsfragen in der Landkarte erkennen. Dazu zählen beispielsweise:

- In den positiven Szenarien 5 bis 8, aber auch im Szenario 3, ist eine hohe Veränderungsdynamik in Berlin zu verzeichnen. Während diese Dynamik in den vier rechts angeordneten Szenarien durch eine visionäre Politik unterstützt wird, basiert sie im Szenario 3 nahezu ausschließlich auf der Innovationskraft der Unternehmen.
- Neben den positiven Szenarien 5 bis 8 beinhaltet auch das Szenario 1 eine hohe politische Handlungsfähigkeit in Berlin. In diesem Fall mündet sie allerdings nicht in positiven, harten Standortfaktoren, sondern kann lediglich dazu beitragen, den „Standort über Wasser zu halten“.
- Auch die globalen Innovationsprozesse und die Bedeutung der Plattform-Ökonomie sind für den Zukunftsraum eine wichtige Perspektive, die sich ganz unterschiedlich auf Berlin auswirken können. So kann Berlin in den Szenarien 5 und 6 von der globalen Dynamik profitieren, während es insbesondere im Szenario 2 dieser Dynamik nicht adäquat begegnet und insofern im Standortwettbewerb zurückfällt. Andersherum können sich moderat-innovative Umfeldern ebenfalls unterschiedlich auswirken: So profitiert Berlin im Szenario 8 von einer solchen auf Europa verengten Perspektive, während es im Szenario 4 vom allgemeinen Abwärtstrend erfasst wird.
- Schließlich verändern sich je nach Standortattraktivität auch das Fachkräfteangebot und die Anforderungen an Flächen in Berlin. Eine wachsende Bevölkerung (wie in den Szenarien 1, 6, 7 und 8) und eine prosperierende Berliner Wirtschaft benötigen ein steigendes Angebot. Je nach Entwicklung innerhalb der unterschiedlichen Szenarien kommt es zu einer Entspannung oder einer Verschärfung der jeweiligen Herausforderung.

4.5 Mit der Szenario-Bewertung zum Erwartungsraum

Für Szenarien, die auf extremen Zukunftsprojektionen beruhen, lassen sich sinnvoll keine Wahrscheinlichkeiten bestimmen. Da aber in einem Strategieprozess trotzdem eine Aussage zu den gegenwärtigen Entwicklungstendenzen gewünscht wird, schließt sich an die Szenarioentwicklung in der Regel eine Szenario-Bewertung an. Diese kann auf einfache Art erfolgen, in dem ein Bewerterkreis die vorliegenden Szenarien hinsichtlich ihrer Gegenwartsnähe sowie ihrer Nähe zu erwarteten und gewünschten Zukunft bewertet. In größeren Projekten erfolgt die Bewertung auf der Ebene der einzelnen Schlüsselfaktoren und ermöglicht so die Auswertung auf drei Ebenen:

- *Schlüsselfaktoren-Analyse*: Auf der Ebene der einzelnen Schlüsselfaktoren wird ermittelt, wie stark einzelne Veränderungstendenzen sind – und in welche Richtung sie laufen.
- *Szenario-Bewertung*: Aus den Bewertungen für die einzelnen Schlüsselfaktoren und Projektionen ergeben sich dann Aussagen zur Gegenwartsnähe sowie zur Erwartung und zum Wunsch bezüglich des Eintretens der einzelnen Szenarien. Daraus lassen sich Gegenwarts-, Erwartungs- und Wunschräume in der Zukunfts-Landkarte ableiten.
- *Entwicklungspfade*: Abschließend werden in der Landkarte verschiedene Pfade vom Gegenwarts- zum Erwartungsraum untersucht. Diese Entwicklungspfade stellen erwartete Veränderungen im Zukunftsraum dar und liefern häufig auch Anhaltspunkte für das spätere Umfeld-Monitoring.

Im Zukunftsprozess von Berlin Partner wurde die Szenario-Bewertung gleich von mehreren Gruppen durchgeführt: dem aus verschiedenen Stakeholdern zusammengesetzten Szenarioteam, einem zusätzlichen Kreis externer Experten, insbesondere aus Unternehmen, sowie dem erweiterten Führungskräfte-Kreis von Berlin Partner. Dabei wurde deutlich, dass nicht alle Umfeldszenarien gleichermaßen wahrscheinlich sind. Unter den unterschiedlichen, möglichen Zukunftsbildern werteten die Prozessteilnehmer drei Szenarien als die wahrscheinlichsten, und zwar das Wachstums-Szenario (Szenario 6), das Ökonomisierungs-Szenario (Szenario 3) und das Grenzen-überwinden-Szenario (Szenario 8). Zudem wurde das Post-Wachstums-Szenario (Szenario 8) zwar als weniger wahrscheinlich, aber durchaus möglich eingeschätzt und insofern ebenfalls in die nähere Betrachtung einbezogen.

Wachstums-Szenario: Breiter Erfolg Berlins im globalen Standortwettbewerb

Was wäre, wenn die weltweite Wirtschaft sich weiterhin dynamisch fortentwickelt und Berlin dabei von den stabilen Rahmenbedingungen in besonderem Maße profitierte? Die offene Weltwirtschaft prosperiert, und der globale Wettbewerb ist von der Digitalisierung geprägt. Das politische Umfeld zeigt sich international wie national stabil. Für Europa entwickelt sich ein neuer Schub in einer wieder gestärkten EU. Im zunehmenden weltweiten Standort-Wettbewerb behauptet sich Berlin sehr gut. Dabei entwickeln sich sowohl die harten (Infrastruktur, Kosten) als

auch die weichen Standortfaktoren (Fachkräfte, Wissen, Kreativität) in Berlin positiv. Unternehmen entscheiden sich aufgrund unterschiedlicher Faktoren immer häufiger für Berlin. Die Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung zeigt sich dynamisch. Durch diese Entwicklung ist der Arbeitsmarkt attraktiv und ausgewogen, während der Druck auf die verfügbaren Flächen wächst. Im Rahmen kooperativer Regionalpolitik und hoher öffentlicher Investitionen kann eine visionäre Politik umgesetzt werden. Berlin wird zunehmend Hotspot für neue, innovative Lösungen.

Grenzen-überwinden-Szenario: Berlin als Champion in einer Welt neuer Grenzen und vielfältiger Interessenpolitik

Was wäre, wenn die aktuell erkennbaren Abschottungstendenzen sich zukünftig negativ auf Handel und wirtschaftliche Entwicklung auswirken, die Europäische Union aber gut als gemeinsamer Wirtschaftsraum funktionieren würde? Die globale Wirtschaft zeigt geringes Wachstum, Abschottung und geopolitische Fragilität. In diesem schwierigen Umfeld konzentriert sich die EU auf wirtschaftlichen Austausch. Der Standortwettbewerb zeigt sich intensiv, aber traditionell, und die Entwicklung der Wirtschaftsmetropolen bleibt kommunal geprägt. Berlin stößt zunehmend auf neue, auch mittelgroße Wettbewerber aus Europa. Berlin punktet durch seine breite Attraktivität auf Basis harter und weicher Faktoren („Reich und sexy“). So entwickelt sich die Berliner Wirtschaft innerhalb ihres eingegrenzten Umfeldes dynamisch. Politische Initiativen werden entwickelt, stoßen aber in einer eher technikskeptischen Bevölkerung auf mangelnde Akzeptanz.

Ökonomisierungs-Szenario: Wachstumsschub wird in einem instabileren Umfeld alleine aus den Unternehmen heraus getragen

Was wäre, wenn das politische Umfeld deutlich instabiler wäre, die Unternehmen sich aber unabhängig davon dynamisch entwickeln? Das globale Umfeld Berlins ist durch hohes Wachstum in einer offenen Weltwirtschaft gekennzeichnet, in der Netzwerkeffekte den Wettbewerb verändern. Politik ist weltweit nur eingeschränkt handlungsfähig. Berlin befindet sich zunehmend im Wettbewerb mit globalen Metropolen. Die Attraktivität Berlins für neue Unternehmen im globalen Wettbewerb beruht vor allem auf der Verfügbarkeit von Fachkräften. Treiber für die Standortentwicklung sind vor allem private Unternehmen und Initiativen. Die Berliner Politik besticht durch Visionen und Ideen, umfangreichere Investitionen bleiben aufgrund begrenzter finanzieller Spielräume aber aus.

Post-Wachstums-Szenario: Neue Konzepte und gleichzeitige Wachstumsbremsen machen Berlin zum Vorreiter in einer dezentralen Welt

Was wäre, wenn die von der Digitalisierung ausgelöste Dynamik sich zukünftig nicht weiter fortsetzt? In einer zunehmend dezentralisierten Wirtschaft zeichnet sich die Post-Wachstums-Welt mit regionalen Kreisläufen und ohne klassische Wachstumsdynamik aus. Deutschland und Berlin kommt dabei eine treibende und gestaltende Rolle in Europa zu. Ein Standortwettbewerb findet nur moderat und vorwiegend in einem abgeschotteten Kerneuropa statt. Berlin verfügt in einem stagnierenden globalen Umfeld weiterhin über eine hohe Attraktivität aufgrund harter und weicher

Standortfaktoren („Reich und sexy“). Auch aufgrund seines attraktiven Bildungsangebots entwickelt sich eine hohe Verfügbarkeit von Arbeitskräften. Die Standortentscheidungen der Unternehmen orientieren sich wieder mehr an der Region als Absatzmarkt.

5 Mit Strategieszennarien zur strategischen Stoßrichtung

5.1 Entwicklung und Bewertung von Strategieszennarien

Analog zur Landkarte der Zukunft wurden hier Strategieszennarien als Handlungsalternativen für Berlin Partner erarbeitet. Die Kernfragen richteten sich auf die adressierten Zielgruppen von Berlin Partner, das eigene Leistungsangebot, Möglichkeiten zur Fokussierung in Themenfeldern und Aufgaben sowie die regionale und internationale Kooperationsstrategie. Durch unterschiedliche Schwerpunktsetzungen entstanden insgesamt 10 Strategie-Alternativen, die in einer Strategie-Landkarte dargestellt wurden (siehe Abb. 8).

Für den Abgleich mit dem Erwartungsraum aus der Landkarte der Zukunft wurde eine Zukunftsmatrix erarbeitet, in der vor allem die Frage beantwortet wurde, wie gut sich ein bestimmtes Strategieszennario als Antwort auf bestimmte Umfeldszennarien eignet. Letztlich konnte so eingegrenzt werden, welche der zehn Strategieszennarien sich für die *erwarteten Umfeld-Entwicklungen* besonders eignen. So zeigt Abb. 9, dass die Strategieszennarien 5, 7, 8 und 10 einen solchen robusten Strategie-raum bilden.

Aus allen erwarteten Umfeldern ließen sich zudem entscheidende Prämissen herauskristallisieren: ein zunächst anhaltendes Wachstum Berlins, die hohe Wettbewerbsintensität und Dynamik in der Wirtschaft aus Berlin heraus und von außen, die hohe Attraktivität insbesondere weicher Standortfaktoren Berlins sowie ein weiter zunehmender Standortwettbewerb. Diese Prämissen konnten durch die vier präferierten Strategiealternativen ebenfalls gut erfüllt werden.

Basierend auf diesem Zwischenergebnis wurden dann alle strategischen Fragen nochmals thematisiert: Welche Ausprägungen der vier präferierten Strategieszennarien werden vom Szenarioteam präferiert? Welche passen bestmöglich zu den Umfeldprämissen? Und wie passen sie zusammen? Durch diesen von dem breiten Szenarioteam getragenen Dialogprozess wurde eine strategische Stoßrichtung herausgebildet, die den neuen Strategiepfad von Berlin Partner beschreibt.

5.2 Strategische Stoßrichtung als neuer Strategiepfad

Gemeinsamer Kern der präferierten Strategieszennarien – und damit auch Basis der strategischen Stoßrichtung – ist, dass Berlin Partner in den erwarteten komplexen Umfeldern der Zukunft angesichts eines anhaltenden Wachstums verstärkt Schwerpunkte setzen muss. Unter der Annahme einer in Zukunft weiter anhaltenden Dynamik der Stadt, die zu weiterem Zuzug, neuen Unternehmen und neuen Tech-



Abb. 8 Strategie-Landkarte

nologien bei nur beschränkt ausbaubaren Ressourcen der Stadt (Flächen, Infrastruktur) führt, wird ein eindeutiger Fokus bei Kernaufgaben und Zielgruppen auf Innovation, hohe Wertschöpfung und Zukunftsthemen gesetzt. Berlin Partner soll die hohe Dynamik in Berlin so auch qualitativ und zukunftsorientiert unterstützen.

Hinzu kommt eine aktivere Rolle in der Diskussion um zukünftige Rahmenbedingungen am Standort Berlin, die Berlin Partner mit konkreten Erkenntnissen aus der Zusammenarbeit mit Unternehmen und den weiteren Zielgruppen bereichern kann. Im zunehmenden Standortwettbewerb soll Berlin Partner seine Allianzen über Berlin hinaus stärken: In der Hauptstadtregion mit einer weiterentwickelten Zusammenarbeit mit der Wirtschaftsförderung in Brandenburg, um die zunehmenden Engpässe im Bereich Gewerbeflächen in der wachsenden Stadt durch eine Ausweitung des Angebots zu meistern, und weltweit durch den Ausbau der Partnerschaften mit internationalen Standorten.

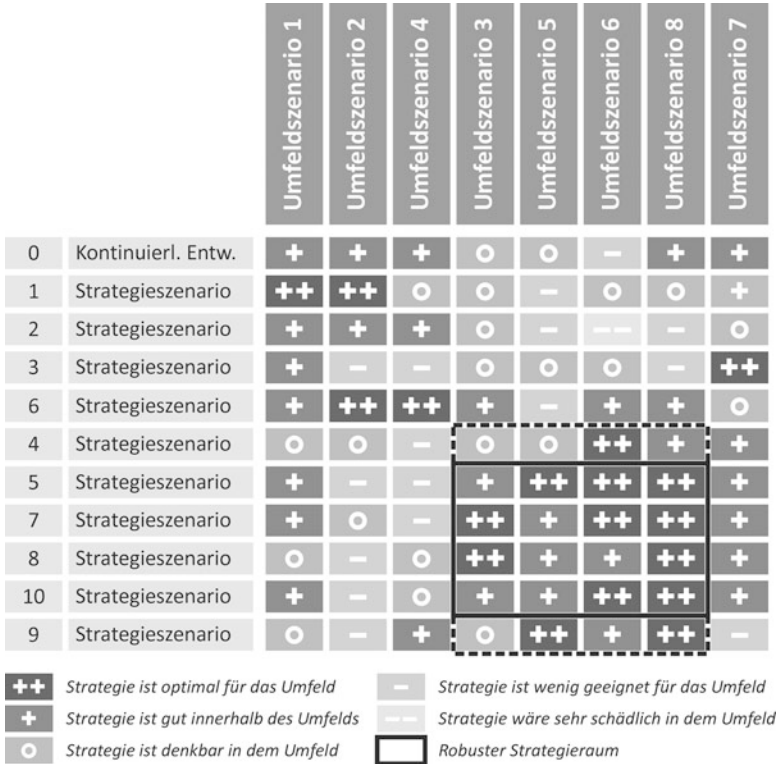


Abb. 9 Robuster Strategieraum in der Zukunftsmatrix

Der resultierende neue Strategiepfad bedeutet eine zukunftsrobuste Profilschärfung von Berlin Partner mit Fokussierung in Kerngeschäft, Aufgaben- und Themenportfolio sowie einer breiteren Aufstellung zu Zielgruppen, Standort-Expertise und Allianzen über Berlin hinaus. Zusammengefasst wurde die strategische Stoßrichtung wie folgt:

Was wir tun: Unser Kerngeschäft besteht aus Ansiedlungsmanagement, Bestandsentwicklung, Innovationsmanagement und Marketing für den Standort Berlin. Zusätzliche Aktivitäten außerhalb unseres Kerngeschäfts wollen wir begrenzen oder bepreisen.

Worauf wir uns fokussieren: In allen Kernaufgaben fokussieren wir uns auf innovative Themen und Zielgruppen mit hoher Innovationskraft oder hoher Wertschöpfung. Unser Fokus richtet sich auch in Ansiedlungsmanagement und Bestandsentwicklung auf innovative Unternehmen sowie Unternehmen mit hoher Wertschöpfung, für die wir unseren Einsatz und unsere aktive Ansprache steigern. Für andere Unternehmensanfragen etablieren wir abgestufte Service Levels. Zu unserem Fokus zählen – in Abstimmung mit anderen Akteuren – das Moderieren und Stärken von Zukunfts- und Technologiethemen in den Clustern und für Berlin sowie die Umset-

zung dieser Themen mit den Unternehmen. Unsere fachlichen und vertrieblichen Kompetenzen für diese Nutzbarmachung von Zukunftstrends werden wir ausbauen.

Für wen wir leisten: Die Veränderungen in unseren Umfeldern verlangen unser stärker gestaltendes Vorgehen für Berlin. Neben Unternehmen als Haupt-Zielgruppe werden für Unternehmensbetreuung sowie Standort- und Clusterentwicklung in Berlin auch Hochschulen und Forschungseinrichtungen, NGOs und Fachkräfte immer wichtiger und werden von uns verstärkt und systematisch adressiert. Unser Marketing für den Standort Berlin wendet sich primär an Unternehmen sowie verstärkt an die weiteren Zielgruppen Fachkräfte und Hochschulen und Forschungseinrichtungen sowie NGOs – sowie im Image-Marketing auch an die relevante Öffentlichkeit.

Was wir für Berlin auf den Weg bringen: Wir sind kein politischer Akteur. Politik und Verwaltung sind Auftraggeber und Adressat für unsere Standortentwicklungs-Expertise. Mit dieser Expertise bringen wir uns in die Diskussion mit Politik, Verwaltung und Stakeholdern zur Weiterentwicklung ausgewählter Rahmenbedingungen für Unternehmen und die weiteren Zielgruppen am Standort Berlin ein.

Welche Allianzen wir stärken: Zu Ansiedlungsmanagement und Bestandsentwicklung wollen wir unsere Kooperation mit der Wirtschaftsförderung in Brandenburg intensivieren, um die Chancen und Herausforderungen der wachsenden Hauptstadtregion für die Unternehmen gemeinsam zu nutzen beziehungsweise zu meistern. Im globalen Standortwettbewerb wollen wir unsere Kooperationen und Partnerschaften mit internationalen Standorten ausbauen. Mit dieser Vernetzung und unserer internationalen Marktexpertise wollen wir Ansiedlungsunternehmen und Unternehmen aus Berlin verstärkt unterstützen.

Diese strategische Stoßrichtung bildet das Fundament für die Geschäftsstrategie der kommenden Jahre: für die zukünftige Mission und die Positionierung von Berlin Partner sowie die Umsetzung der Kernaufgaben (siehe Abb. 10). Der Aufsichtsrat von Berlin Partner hat die strategische Stoßrichtung und die weiterentwickelte Geschäftsstrategie von Berlin Partner im November 2018 beschlossen.

6 Fazit

Die strategische Ausrichtung von Standorten und Wirtschaftsförderungen lediglich an einer erwarteten oder gewünschten Zukunft auszurichten führt fast zwangsläufig dazu, dass eine Strategie schnell wieder anzupassen oder zu ändern ist. Da eine Strategie aber der sie tragenden Organisation auch Orientierung geben sollte, ist eine zukunftsrobuste Strategie auf Basis mehrerer Szenarien wesentlich zielführender. Der Zukunftsprozess von Berlin Partner hat aufgezeigt, wie die entsprechende Methodik in einem Stakeholder-getragenen Dialogprozess aufgebaut werden kann. Mit Abschluss des Zukunftsprozesses konnten mehrere Erfolgsfaktoren identifizieren:

- Der Zukunfts- oder Strategieprozess sollte von den relevanten Stakeholdern getragen werden. Dabei sollte bei der Betrachtung möglicher Umfeldern auch



Abb. 10 Struktur der Geschäftsstrategie von Berlin Partner

Externe – also beispielsweise Vertreter aus Unternehmen, Wissenschaft und Kultur – eingebunden werden.

- Politische Akteure müssen nicht zwingend direkt, wohl aber in den Lenkungs-gremien vertreten sein. Außerdem sollten sie einem Zukunftsprozess ausreichenden Spielraum einräumen.
- Der Umfang und die methodische Tiefe des Prozesses kann variieren. Wichtig ist aber, dass ausreichend Raum für zukunftsoffenes und strategisches Denken eingeräumt wird.
- Eine besonders anspruchsvolle (aber auch besonders wichtige) Phase des Zukunftsprozesses ist die Entwicklung von Strategie-Alternativen. Hier werden die in anderen Methoden schnell zugedeckten Unterschiede offenbar und gleichzeitig handhabbar gemacht.

Literatur

Berlin Partner für Wirtschaft und Technologie GmbH. (2018). *Der Zukunftsprozess von Berlin Partner für eine Geschäftsstrategie 2019–2023*. https://www.berlin-partner.de/fileadmin/user_

[upload/01_chefredaktion/02_pdf/03_meta/31/2018-12_BPWT-Der-Zukunftsprozess-2018.pdf](#).
Zugegriffen am 11.01.2019.

- Dobbs, R., Manyika, J., & Woetzel, J. (2015). *No ordinary disruption. The four global forces breaking all the trends*. New York: Public Affairs.
- Etzold, V. (2018). *Strategie. Planen – Erklären – Umsetzen*. Offenbach: Gabal.
- Fink, A., & Siebe, A. (2016). *Szenario-Management. Von strategischem Denken zu zukunftsrobusten Entscheidungen*. Frankfurt/New York: Campus.
- Gälweiler, A. (2005). *Strategische Unternehmensführung*. Zusammengestellt, bearbeitet und ergänzt von Markus Schwaninger (3. Aufl.). Frankfurt/New York: Campus.
- Goldin, I., & Kutarna, C. (2016). *Die zweite Renaissance. Warum die Menschheit vor dem Wendepunkt steht*. München: FinanzBuch.
- Harari, Y. N. (2018). *21 Lektionen für das 21. Jahrhundert*. München: C.H. Beck.
- Herles, B. (2018). *Zukunftsblind. Wie wie die Kontrolle über den Fortschritt verlieren*. München: Droemer.
- Hinterhuber, H. (1990). *Wettbewerbsstrategie* (2., völl. neu bearb. Aufl.). Berlin/New York: de Gruyter.
- Kaltenbrunner, R., & Jakubowski, P. (2018). *Die Stadt der Zukunft. Wie wir leben wollen*. Berlin: Aufbau.
- Klauß, T., & Mierke, A. (2017). *Szenarien einer digitalen Welt – heute und morgen. Wie die digitale Transformation unser Leben verändert*. München: Carl Hanser.
- Liebl, F., & Düllo, T. (2015). *Strategie als Kultivierung. Grundlagen – Methoden – Prozesse*. Berlin: Logos.
- Malik, F. (2013). *Strategie. Navigieren in der Komplexität der Neuen Welt* (2., komp. überarb. u. erw. Aufl.). Frankfurt/New York: Campus.
- Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, L. (1999). *Strategy Safari. Eine Reise durch die Wildnis des strategischen Managements*. Wien: Ueberreuther.
- Raschke, J., & Tils, R. (2011). *Politik braucht Strategie. Taktik hat sie genug*. Frankfurt/New York: Campus.
- Reeves, M., Haanaes, K., & Sinha, J. (2015). *Your strategy needs a strategy. How to choose and execute the right approach*. Boston: Harvard Business Review Press.
- Souchon, L. (2012). *Carl von Clausewitz. Strategie im 21. Jahrhundert*. Hamburg: Mittler E.S.

Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik

Sascha Müller und Tobias Bergmann

Inhalt

1	Einleitung	204
2	Arbeitsmarktpolitik – Definition, Herausforderung und kommunale Potentiale	204
3	Kommunale Wirtschaftsförderung	207
4	Praxisbeispiel Arbeitsmarktmentoren	210
5	Praxisbeispiel PGA	215
6	Fazit und Ausblick	217
	Literatur	218

Zusammenfassung

Eine der zentralen Aufgaben von Wirtschaftsförderung ist die Akquisition und Bestandspflege von Unternehmen. Aufgrund der steigenden Komplexität und Dynamik von Wirtschaft und Gesellschaft werden die Anforderungen an eine moderne Wirtschaftsförderung umfassender. So findet sich im gemeinsamen Momentum zwischen regionaler Wirtschaftsförderung und Arbeitsmarktpolitik Potential, aktuelle Problemstellungen zu bearbeiten. Dies machen zwei lokale Projekte der Wirtschaftsförderung Kaiserslautern deutlich. Dabei handelt es sich zum einen um das ehrenamtliche Projekt der „Arbeitsmarktmentoren Kaiserslautern“, das sich zum Ziel gesetzt hat, Menschen, die einen Arbeitsplatz suchen, direkt und persönlich zu unterstützen. Zum anderen bietet die „PFAFF – Gemeinnützige Arbeitsförderungsgesellschaft mbH“, entstanden aus einer Transferge-

S. Müller (✉)

Ev. Arbeitsstelle Bildung und Gesellschaft, Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: sascha.mueller@evkirchepfalz.de

T. Bergmann

PFAFF – Gemeinnützige Arbeitsförderungsgesellschaft mbH, Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: tobias.bergmann1@gmx.de

sellschaft, modular aufgebaute Coachings und Trainings für qualifizierte Fachkräfte und Akademiker.

1 Einleitung

Regionale Wirtschaftsförderung sieht es in der Regel als Hauptaufgabe, Unternehmen bei der Ansiedlung und Expansion zu unterstützen und zu begleiten. Die Bereitstellung von Flächen und die Mitarbeit bei einer wirtschaftsfreundlichen Infrastruktur sind ein wesentlicher Arbeitsbereich von Wirtschaftsförderung.

Die Wirtschaftsförderung Kaiserslautern (WFK) hat es sich vor fast 20 Jahren daneben zum Ziel gesetzt, auch im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik Schwerpunkte zu setzen. In der damaligen Situation herrschte im Bereich der WFK hohe Arbeitslosigkeit. Den Impuls der Hartz-Reformen aufgreifend, nachdem die „Profis der Nation“ tätig werden sollten, griff die WFK diesen gesellschaftspolitischen Auftrag auf, auch als Wirtschaftsförderung einen Beitrag dazu zu leisten, dass Menschen einer Erwerbsarbeit nachgehen zu können und somit ebenfalls arbeitsmarktpolitische Handlungsfelder anzugehen. Ein gemeinsames Momentum zwischen kommunaler Wirtschaftsförderung und kommunaler Arbeitsmarktpolitik wurde geschaffen.

In Zeiten des demographischen Wandels und des sich abzeichnenden Fachkräftemangels wird aus dieser damaligen Grundmotivation ein wichtiger Aspekt von Wirtschaftsförderung: neben Flächen und Infrastruktur wird es bei der Ansiedlung von Unternehmen insbesondere darum gehen, ob genügend Arbeitskräfte vor Ort zur Verfügung stehen. Inwieweit eine Wirtschaftsförderung hier durch Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik unterstützend tätig sein kann, wird im nachfolgenden Beitrag zunächst auf theoretischer Ebene aufgezeigt und schließlich an zwei Praxisbeispielen aus dem Bereich der WFK verdeutlicht.

2 Arbeitsmarktpolitik – Definition, Herausforderung und kommunale Potentiale

Der Arbeitsmarkt wird durch unterschiedliche wissenschaftliche Disziplinen beleuchtet, sei es Soziologie, Ökonomie oder Politikwissenschaft. Dabei wird deutlich, dass auf diesem komplexen Markt, ökonomische Logiken, soziale Institutionen und verschiedene Interessen aufeinandertreffen (vgl. Abraham und Hinz 2005). Dieser Komplexität steht die Bemühung entgegen, den Arbeitsmarkt mittels verschiedener Maßnahmen zu beeinflussen. Arbeitsmarktpolitik umfasst „alle Maßnahmen, die das Angebot und die Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt sowohl quantitativ als auch qualitativ beeinflussen sollen“ (Barlen und Bogedan 2017, S. 173). Seit 1927 wird in Deutschland durch das Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung Arbeitsmarktpolitik betrieben. (vgl. Bothfeld und Sesselmeier 2018, S. 360). Seitdem wurden bei der Arbeitsmarktpolitik und den anschließenden Organisationen im Laufe

der Zeit entsprechend des sozialen Wandels vielfache Veränderungen vorgenommen (vgl. Keller und Henneberger 2018).

Trotz der Veränderungen und der Komplexität in der Arbeitsmarktpolitik bietet eine oftmals häufig angewandte Differenzierung einen ersten Zugang zu der Thematik. Diese Differenzierung findet sich in der Unterteilung der Arbeitsmarktpolitik in aktive und passive. „Passive Arbeitsmarktpolitik zielt auf die Überbrückung von Einkommensverlusten im Falle von Arbeitslosigkeit, während aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Beseitigung von Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet ist“ (Barlen und Bogedan 2017, S. 173).

Aktive Arbeitsmarktpolitik umfasst beispielsweise (vgl. Bothfeld und Sesselmeier 2018, S. 357 f.):

- Maßnahmen zur Aktivierung und der beruflichen Eingliederung (z. B. Trainings, Unterstützung durch zusätzliche Beteiligte)
- Maßnahmen der Förderung beruflicher Weiterbildung
- Förderung von Erwerbstätigkeit (z. B. Unterstützung bei Selbstständigkeit, Lohnsubventionen)
- Beschäftigung schaffende Maßnahmen (z. B. Arbeitsgelegenheiten für schwer zu vermittelnde Arbeitssuchende)

Passive Arbeitsmarktpolitik bietet unter anderem folgende Ausprägungen (vgl. Keller und Henneberger 2018):

- Arbeitslosenversicherungen
- Grundsicherungen

Ein weiterer Zugang zu einem tiefergehenden Verständnis von Arbeitsmarktpolitik bietet eine Betrachtung von verschiedenen Funktionen eben dieser (vgl. Barlen und Bogedan 2017, S. 179 ff.).

- die Funktion der gesamtgesellschaftlichen Wirkung als ökonomischer Stabilisator

„Da Haushaltseinkommen und Nachfrage der Privathaushalte auf dem Konsumgütermarkt eine zentrale Komponente einer Volkswirtschaft darstellen, wirkt das Arbeitslosengeld als automatischer Stabilisator. Die Erfahrungen in der jüngst vergangenen „Großen Rezession“ belegen erneut die wichtige Rolle Anführungszeichen unten, die Arbeitsmarktpolitik als Mittel der antizyklischen Steuerung einnimmt“ (Barlen und Bogedan 2017, S. 180). Daneben bietet die Arbeitsmarktpolitik mittels der Bereitstellung eines qualitativ hochwertigen und quantitativ ausreichenden Arbeitskräftepotentials eine stabile Grundlage für das Handeln aller am Arbeitsmarkt beteiligten Akteure.

- die Funktion der Erhöhung der Passförmigkeit von Angebot- Und Nachfrageseite

Das Handlungsmodell der neoklassischen Wirtschaftswissenschaften ist das des „homo oeconomicus“ (Baur 2008, S. 274). Die Akteure haben „fixe und geordnete

Präferenzen und verfolgen Handlungsstrategien, mit denen sie unter den gegebenen Restriktionen ihren Nutzen beziehungsweise ihren Gewinn maximieren“ (Beckert 2009, S. 5). Der Idee, dass der Markt, idealtypisch operiert und Angebot und Nachfrage sich automatisch ausgleichen steht die Idee gegenüber, dass der Markt in politische und soziale Strukturen und Prozesse eingebettet ist und so von verschiedenen Faktoren abhängt (vgl. Baur 2008, S. 285). Arbeitsmarktpolitik äußert sich darum in der „Vermeidung von Überschussnachfrage und Überschussangebot von Arbeit und andererseits in der Verbesserung der qualitativen Passformigkeit zwischen Angebot und Nachfrage (Matching Effizienz)“ (Barlen und Bogedan 2017, S. 181).

- Die Funktion der auf die Beschäftigten orientierte Sozialpolitik

Sozialpolitik soll soziale Sicherung für Risiken in der Biographie der Bevölkerung bereitstellen und Unterstützung gewährleisten (vgl. Werding 2018). Arbeitsmarktpolitik anknüpfend an die Rolle der Sozialpolitik stellt „ein bestimmtes Sicherungsniveau und ein Unterstützungsversprechen für die Beschäftigten [her], [sie] unterstützt benachteiligte Gruppen besonders und bietet ganz generell Erwartungssicherheit im Falle des Eintretens des Risikos der Arbeitslosigkeit“ (Barlen und Bogedan 2017, S. 182).

Diese Funktionen begegnen stets neuen gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen und Herausforderungen. So lassen sich verschiedene aktuelle Spannungsfelder ausmachen, auf die Arbeitsmarktpolitik reagieren kann und muss, um deren Funktionen bereitzustellen und das Ziel der „signifikanten Senkung der Arbeitslosenzahlen“ (Bothfeld und Sesselmeier 2018, S. 335) zu erreichen. Die Lage der Geringqualifizierten sowie der Langzeitarbeitslosen, der demografische Wandel, die Erwerbsbeteiligung von Frauen und Migranten sowie die Digitalisierung sind einige große Themen, denen die Arbeitsmarktpolitik gegenübersteht (Weber 2017, S. 8 ff.). So bergen die genannten Entwicklungen durch sich wechselseitig verstärkende Effekte differenzierte Problemlagen. Die Digitalisierung mit der einhergehenden Automatisierung von Arbeitsschritten hat das geschätzte Potential, zukünftig 46 Prozent der Helferberufe zu ersetzen (vgl. Walwei 2018, S. 349). Dies träfe die sowieso schon häufig schwer zu vermittelnden niedrigqualifizierten Arbeitnehmer. Aber auch der demografische Wandel und die Tatsache, dass Erwerbspersonen später in die Rente gehen, stellt eine Herausforderung dar. „Mit der Verlängerung der Erwerbsphasen kommt der Arbeitsmarktpolitik eine größere Bedeutung zu, um Ältere in Beschäftigung zu halten oder, wenn sie arbeitslos geworden sind, wieder in Beschäftigung zu bringen“ (Mümken 2016, S. 171). In der Migration von Menschen ergeben sich ebenfalls Herausforderungen, die als Chancen, zum Beispiel im Blick auf den demografischen Wandel, genutzt werden können. „Ethnische Ungleichheiten sind ein typisches Merkmal von Arbeitsmärkten, und sie kennzeichnen nach wie vor auch den deutschen Arbeitsmarkt in erheblichem Maße. Die Migrantengruppen sind dabei in der Regel deutlich schlechter gestellt als deutsche Erwerbstätige ohne Migrationshintergrund, nur wenige Gruppen (z. B. Nordamerika oder Westeuropa) bilden hier Ausnahmen“ (Kalter und Granato 2018, S. 280).

Es wird deutlich, dass die Arbeitsmarktpolitik in einem breiten Spannungsfeld agiert und dabei auch verschiedene Instrumente sowie Ebenen bietet, um zu reagieren. So lassen sich der Bund bzw. die Bundesagentur für Arbeit, die Bundesländer mit eigenständigen Programmen, häufig unterstützt durch die Europäische Union und deren Sozialfonds (ESF), sowie die Kommunen als arbeitsmarktpolitisch aktive Akteure identifizieren (vgl. Bourcarde 2018, S. 742). An dieser Stelle werden nicht die Besonderheiten und legislativen Gegebenheiten der kommunalen Arbeitsmarktpolitik diskutiert, sondern viel mehr die Chancen herausgearbeitet, um die Anschlussfähigkeit der kommunalen Wirtschaftsförderung an die Funktionen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik darzustellen.

Kommunale Arbeitsmarktpolitik hat die Chance, auf die Problemlagen der jeweiligen Kommunen und Regionen einzugehen und dabei innovative Ansätze zu entwickeln (vgl. Bourcarde 2018, S. 741). Wichtig dabei ist die enge Verzahnung und Zusammenarbeit eines Netzwerks von lokalen Akteuren, die unterschiedliche Expertisen einbringen und entsprechende Netzwerkeffekte entstehen lassen und nutzen. Die Potentiale von Netzwerkeffekten, die das klassische Verständnis von perfekten Marktmechanismen um gesellschaftliche Wirkungseffekte ergänzt, konnten bereits in der wirtschaftssoziologischen Forschung dargelegt werden (vgl. Granovetter 1973 sowie White und Godart 2007). Die Kontakte zu Arbeitgebern und die damit einhergehende Kenntnis des spezifischen Arbeitskräftebedarfs und umgekehrt die Kenntnis der Arbeitgeber des regionalen Arbeitsmarkts bieten beispielsweise Chancen zur Nutzung von Netzwerken (vgl. Bourcarde 2018, S. 747). Aber auch die Nutzung des verdeckten Arbeitsmarktes durch die Verzahnung von Akteuren ist ein weiteres Beispiel. Schaut man des Weiteren auf die Arbeitsmarktintegration von Flüchtlingen und die individuell unterschiedlichen Anforderungen an die verschiedenen Kommunen, so lässt sich ausgehend von der „Zuständigkeit der Kommunen für die Unterbringung und Versorgung von Flüchtlingen“ (Bourcarde 2018, S. 753), eine Chance für die Nutzung lokaler Strukturen ausmachen.

Das kommunale „Steuerungs- und Erfahrungswissen“ (Bourcarde 2018, S. 741) bietet somit unterschiedliche Potentiale, die sich unter anderem aus der lokalen Expertise und lokalen Netzwerkeffekte speisen. Diese Potentiale können auch Antwort auf die bereits angerissenen Trends sein und Nischen für Handlungsoptionen bilden, die einer zentralen Steuerung der politischen Initiativen nicht sichtbar sind. Dass ein gemeinsames Momentum, das wirtschaftspolitische Akteure als entscheidenden Mitspieler bei kommunaler Wirtschaftsförderung ausmacht, zwischen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik und der kommunalen Wirtschaftsförderung besteht und daraus Vorteile erwachsen können, wird im nächste Kapitel diskutiert.

3 Kommunale Wirtschaftsförderung

Nach Dallmann und Richter kam es bislang nicht zur Herausbildung einer allgemein verbindlichen Legaldefinition von kommunaler Wirtschaftsförderung (vgl. Dallmann und Richter 2012, S. 17). Ein erster Zugang bietet ein wie folgt aufgebautes Verständnis. Wirtschaftsförderung umfasst „Maßnahmen der Wirtschaftspolitik zur

selektiven Begünstigung bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände oder Verhaltensweisen. Wirtschaftsförderung ist insofern abzugrenzen von anderen gesamtwirtschaftlich wirkenden Maßnahmen, etwa zur Konjunktur- oder Wachstumsbelebung (Globalsteuerung)“ (Klodt 2018). Diese Selektivität der Steuerungsoptionen auf kommunaler Ebene wird ebenfalls durch Art 28 Absatz 2 des Grundgesetzes untermauert: „Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereiches nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Die Gewährleistung der Selbstverwaltung umfaßt auch die Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung; zu diesen Grundlagen gehört eine den Gemeinden mit Hebesatzrecht zustehende wirtschaftskraftbezogene Steuerquelle“.

Wie kann dieser Offenheit der Aufgaben der Wirtschaftsförderung mit einer Definition begegnet werden? Wirtschaftsförderung „dient der Beeinflussung des Wirtschaftslebens innerhalb einer Gebietskörperschaft zur Verbesserung der allgemeinen Lebensbedingungen der Bewohner. Um die Bedingungen örtlicher Wirtschaftsunternehmen zu verbessern, die Produktion zu vergrößern und zu vermehren sowie die Beschäftigung und privaten Einkommen zu erhöhen, liegt ihre Hauptaufgabe in der Akquisition und Bestandspflege von Unternehmen“ (Krafft und Wiepcke 2006, S. 142). Diese Definition beschreiben die Autoren als eine traditionelle Definition und weisen darauf hin, dass aktuelle Entwicklungstrends, wie beispielsweise die Globalisierung und neue Dimensionen des Standortwettbewerbs neue Anforderungen an eine zeitgemäße Wirtschaftsförderung stellen (vgl. Krafft und Wiepcke 2006, S. 142). Sie definieren als innovative Strategien moderner kommunaler Wirtschaftsförderung folgende Aktionspunkte (vgl. Krafft und Wiepcke 2006, S. 148):

- Die Regionalisierung und Verknüpfung der Wirtschaftsförderung
- Die Zusammenführung von Wissenschaft und Wirtschaft
- Die Unterstützung von Branchenschwerpunkten
- Die Effizienzsteigerung durch Reform der Verwaltung
- Die Steigerung der örtlichen Lebensqualität

Auch eine Befragung des Deutschen Instituts für Urbanistik macht deutlich, dass die Aufgaben der Wirtschaftsförderung zunehmend steigen und komplexer werden. Laut dieser Studie sind die Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung, gleichgültig ob als Amt oder als eigenständiges Unternehmen organisiert, in den vergangenen Jahren deutlich angewachsen. „Während die Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen und das Standortmarketing noch immer zu den wichtigsten Themenfeldern gehören, rücken neue Themen – insbesondere der Fachkräftemangel – auf der Agenda deutlich nach vorne. Es gibt ausgesprochene Großstadthemen (z. B. Clusterpolitik), aber auch Handlungsfelder, die vor allem in Mittelstädten Priorität haben (z. B. Stadtmarketing, Einzelhandelskonzepte)“ (Difu-Berichte 2018).

Ergänzt man zu den genannten Entwicklungstrends und den bereits vorgeschlagenen Strategien die Trends auf dem Arbeitsmarkt, die in Kapitel 1 diskutiert wurden und für die kommunale Arbeitsmarktpolitik Anknüpfungspunkte bieten, dann wird

deutlich, dass weitere Standortfaktoren sowie regionale Handlungsoptionen an Bedeutung gewinnen. Kommunale Wirtschaftsförderung und kommunale Arbeitsmarktpolitik nehmen ein gemeinsames Momentum auf. Die Vorteile, die erfolgreiche kommunale Arbeitsmarktpolitik ausmacht, kann von kommunaler Wirtschaftspolitik unterstützt werden. Dazu zählt allen voran, ein lokales Netzwerk zu pflegen und nutzbar zu machen. So lohnt sich ein Blick auf die Selbstdefinition der WFK (Wirtschaftsförderung Kaiserslautern):

„Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH (WFK) unterstützt die Unternehmen in unserer Region mit einem breiten Service-Angebot. Das aus sieben engagierten Personen bestehende Team informiert zu gewerblich nutzbaren Grundstücken und Immobilien, berät zu Förderprogrammen und begleitet Sie durch das Antragsverfahren. Die WFK hilft Ihnen bei der Kreditbeschaffung und vertritt Ihre Sache bei Behörden in Bezug auf Baugenehmigungsverfahren, Liegenschaftsangelegenheiten,verkehrs- und umweltschutzrechtliche Angelegenheiten. Sie vermittelt betriebliche Kontakte und Kooperationen und unterstützt die Bildung von Unternehmensnetzwerken. Um den Technologietransfer zu fördern, vermittelt die WFK Kontakte zu den Hochschulen, zum Business and Innovation Centre und anderen wirtschaftsnahen Institutionen. Die WFK berät und begleitet Unternehmensgründer“ (Gründungsbüro 2018).

Hier wird deutlich, dass Kontakte, zu wirtschaftsnahen Institutionen, die über die Arbeitgeber der Region hinausgehen bestehen. So kann nicht nur der verdeckte Arbeitsmarkt sichtbar werden, sondern es können auch Kenntnisse über lokale Bedarfe, sowie Steuerungshinweise für lokale Bildungsangebote gewonnen werden. Solche Netzwerkeffekte bieten ein großes Potential, um Problemlagen multikausal zu verstehen und zu bearbeiten.

Konkreter wird das Potential, wenn man sich nochmal die Funktionen der Arbeitsmarktpolitik ins Gedächtnis ruft:

- die Funktion der gesamtgesellschaftlichen Wirkung als ökonomischer Stabilisator

Wirtschaftsförderung leistet keine direkten finanziellen Hilfen an arbeitslose Menschen. Der stabilisierende Faktor, den man allerdings ausmachen kann, liegt in der Bereitstellung eines qualitativ hochwertigen und quantitativ ausreichenden Arbeitskräftepotentials. Der deutsche Städtetag argumentiert hierzu folgendermaßen: „Dieser „modernen“ Herausforderung einer strategischen Fachkräfteentwicklung muss sich eine kommunal verantwortete Wirtschaftsförderung auch weiterhin stellen: Sie ist einerseits der kommunalen Daseinsvorsorge verpflichtet und andererseits Ansprechpartner für die lokalen Unternehmen. Sie kann die lokale oder regionale Nachfrage von Unternehmen zu Flächen, Technologien und Fachkräften einschätzen und hat auf lokaler und regionaler Ebene adäquate Möglichkeiten, eine vorausschauende Fachkräftestrategie und die dafür notwendigen Prozesse anzustoßen. Ein weiterer Vorteil ist die Fähigkeit, Vernetzungsstrategien umzusetzen und aufgrund dieser strukturellen „Leichtfüßigkeit“ auch als intrakommunale Moderatorin fungieren zu können. Eine transparente, lokal und regional koordinierte Fachkräftesicherungsstrategie ist eine notwendige Voraussetzung, um v. a. die örtlichen, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) effektiv zu fördern und damit auch den Standort als Lebensraum zu stärken“ (Städtetag 2014).

- die Funktion der Erhöhung der Passförmigkeit von Angebot- Und Nachfrageseite

Die eben angeführten Schilderungen des deutschen Städtetages finden auch bei dieser Funktion Anknüpfungspunkte und machen das gemeinsame Momentum der Arbeitsmarktpolitik und der Wirtschaftsförderung deutlich. Besonders die Rolle der „intrakommunale Moderatorin“ verdeutlicht, die lokale Expertise sowie die Vernetzung, die zur Erfüllung dieser Funktion von Nöten ist. Gemeinsam mit anderen Akteuren können Bildungsangebote identifiziert und geschaffen werden.

- Die Funktion der auf die Beschäftigten orientierte Sozialpolitik

Zwar bietet Wirtschaftsförderung keine direkte finanzielle Unterstützung, allerdings kann sie auch eine Beratungsform annehmen und Alternativen für Lebenswege aufzeigen, wie es häufig in der Existenzgründungsberatung der Fall ist.

Es wird deutlich, dass das Verständnis um lokale Standortfaktoren und Gegebenheiten ein sehr individuelles Handeln der Wirtschaftsförderung in Bezug auf arbeitsmarktpolitische Problemstellungen und die erforderliche Funktionen möglich machen kann. Wo dieses Potential liegt, wird im nächsten Kapitel mittels einiger Best Practices aus der Region Kaiserslautern näher beleuchtet. Mit den Arbeitsmarktmentoren und der PFAFF – Gemeinnützige Arbeitsförderungsgesellschaft mbH finden sich in Kaiserslautern zwei individuelle Instrumente und Initiativen, die eng verzahnt sind mit der Wirtschaftsförderung und die die Vorteile der lokalen Expertise und Vernetzung herausstechen lässt.

4 Praxisbeispiel Arbeitsmarktmentoren

Mit dem Praxisbeispiel „Arbeitsmarktmentoren Kaiserslautern“ soll aufgezeigt werden, wie eine kommunale Wirtschaftsförderung durch Netzwerkarbeit ein qualitativ hochwertiges Angebot fördern kann, welches sich als Instrument kommunaler Arbeitsmarktpolitik seit nunmehr 15 Jahren bewährt hat. Ziel des Projekts war und ist die direkte persönliche Unterstützung von Menschen, die einen Arbeitsplatz suchen. Dies geschieht im Rahmen eines Mentoring-Programms, wobei ein Mentor und eine Mentee (Arbeitssuchende/-r) jeweils zusammenarbeiten und gemeinsam die Inhalte und Unterstützungsbedarfe festlegen.

Nach der Definition von Barlen/Bodegan ist dieses Projekt der aktiven Arbeitsmarktpolitik zuzuordnen (vgl. Barlen und Bogedan 2017, S. 173), wobei es auf Maßnahmen zur Aktivierung (Bothfeld und Sesselmeier 2018, S. 357 f.) ausgerichtet ist.

Innerer Kern des Projekts ist die von der WFK Kaiserslautern im Jahr 2003 geleistete Vernetzungsarbeit zwischen Stakeholdern aus unterschiedlichsten Kontexten. Es handelt sich dabei um einen innovativen Ansatz kommunaler Arbeitsmarktpolitik, in dem kommunales Steuerungs- und Erfahrungswissen zum Tragen kommt, wie es von Bourcade beschrieben wurde (vgl. Bourcade 2018, S. 741).

Die WFK Kaiserslautern hat damit das Phänomen durchbrochen, dass der „Reichtum an wirtschaftsnahen Kontakten [einer Wirtschaftsförderungsgesellschaft] . . . gewöhnlich mit einem Mangel an Kontakten zu ehrenamtlich geprägten Bereichen wie Sport, Kirche, Soziales und Kultur einher“ geht (Vogelgesang 2013, S. 180). Aufgegriffen wurde mit dem Projekt der „Ehrenamtlichen Arbeitsmarkmentoren“ ein Impuls, der sich im August 2002 bei der Vorstellung der sogenannten Hartz-Reformen ergeben hat: dort wurden die „Profis der Nation“ aufgefordert, sich ehrenamtlich im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu engagieren (vgl. Hartz et al. 2002, S. 283 f.).

Methodisch orientiert sich das Vorgehen der WFK Kaiserslautern dabei am Effectuation-Ansatz Michael Faschingbauers (Faschingbauer 2010). Er liefert ein Tool für erprobendes Handeln in Zeiten der Ungewissheit, welches wissenschaftlich fundiert ist und überall dort zum Einsatz kommen kann, wo klassisches strategisch-kausal geprägtes Handeln weniger angezeigt ist.

Faschingbauer beschreibt dabei vier Prinzipien (vgl. Faschingbauer 2010, S. 35 ff.):

1. das Prinzip der Mittellorientierung
2. das Prinzip des leistbaren Verlusts
3. das Prinzip der Umstände und Zufälle
4. das Prinzip der Vereinbarungen und Partnerschaften

Da es Aufgabe der Wirtschaftsförderung ist (Vogelgesang 2013, S. 170), Entwicklungen zu initiieren, zu gestalten und zu fördern, die letztlich dem Bürger wie auch der Kommune wirtschaftliche Perspektiven verschaffen sollen, verfügt sie über etliche Mittel, die im Sinne des Effectuation-Ansatzes für ein Mentoring-Projekt zur Unterstützung Arbeitssuchender genutzt werden können. Beispielfhaft genannt seien:

- Fundierte Kenntnisse über die Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur
- Beratungskompetenz durch die vielfältige Unterstützung von Unternehmen
- Exzellente Netzwerkstrukturen im Bereich von Wirtschaft und Verwaltung
- Organisatorische Mittel zur Bearbeitung und Unterstützung von Projektideen (Verwaltungsmitarbeiter, technische Ausstattung, Räumlichkeiten usw.)

Idee war es nun, diese bereits vorhandenen Mittel im Interesse einer aktiven Arbeitsmarktpolitik zu nutzen und gleichzeitig einen Mehrwert daraus zu generieren, dass Umstände und Zufälle genutzt werden und Vereinbarungen und Partnerschaften angegangen und eingegangen werden.

Im Sine einer Risikofolgenabschätzung galt es aber zunächst, den leistbaren Verlust zu definieren: da es sich um eine neue Projektidee handelte, war auch ein Scheitern nicht auszuschließen. Daher sollte der Projektablauf so gestaltet sein, dass ein mögliches Scheitern keine bzw. nur geringe Nachteile mit sich bringen sollte, getreu des Effectuation-Mottos: besser früh und günstig scheitern statt spät und teuer.

Die erste Projektphase wurde daher so angelegt, dass Partner zu suchen waren, die für das Projekt hilfreich sein konnten. Wäre dies nicht möglich gewesen, so wäre das Projekt ohne größere Verwerfungen zu beenden gewesen.

Zweite Projektphase war dann die Gewinnung von potentiellen ehrenamtlichen Mentorinnen und Mentoren. Auch bei dieser Phase hätte ein Scheitern zwar das Ende des Projekts bedeutet, allerdings wäre der damit verbundene Verlust von eingesetzten Mitteln (bis dato: Gespräche, Telefonate, Pressearbeit) durchaus noch zu verschmerzen gewesen.

Dritte Phase war dann die Schulung der potentiellen ehrenamtlichen Mentorinnen und Mentoren. Da diese weitgehend mit „Bordmitteln“ (Referentinnen und Referenten der WFK, Freiwilligenagentur und Evangelischen Arbeitsstelle Bildung und Gesellschaft) geplant war, wäre auch diese Phase bei einem Scheitern des Projekts noch ohne nennenswerten Verlust abzuschließen gewesen.

Durch die Prüfung des leistbaren Verlusts war es somit ohne Probleme möglich, das Projekt konkret anzugehen, ohne damit einen allzu großen Erfolgsdruck aufzubauen oder ein mögliches Scheitern fürchten zu müssen.

Dass das Projekt zum Erfolg wurde, hing auch mit bestimmten Umständen und Zufällen zusammen: Als Umstand bzw. Zufall, der das Projekt mit angestoßen und ermöglicht hat, kann der oben beschriebene Kontext der Hartz-Reformen und der Aufruf an die „Profis der Nation“ verstanden werden: es herrschte seinerzeit aufgrund der angespannten Arbeitsmarktsituation und der politischen Großwetterlage eine große Bereitschaft, sich auch persönlich für eine Verbesserung dieser Situation einzusetzen. Die Projektidee der Arbeitsmarktmentoren trat somit zu einem Zeitpunkt in die Realisierung, wo mit politischer Unterstützung auf verschiedenen Ebenen zur rechnen war.

Hinzu kamen an Umständen und Zufällen die Tatsache, dass sich ehrenamtliche Tätigkeit immer stärker weg von klassischen Formen mit starker Bindung hin zu einem eher projektorientierten bürgerschaftlichen Engagements entwickelt (vgl. Vogelgesang 2013, S. 179). Ebenso kann die hohe Bereitschaft, sich gerade in Rheinland-Pfalz ehrenamtlich zu engagieren (vgl. Vogelgesang 2013, S. 179) als unterstützender Umstand interpretiert werden. Diese Umstände und Zufälle führten dazu, dass sich direkt nach Veröffentlichung der Projektidee ausreichend Menschen fanden, die als ehrenamtliche Arbeitsmarktmentoren andere Menschen bei der Arbeitssuche unterstützen wollten.

Möglich war dies u. a. dadurch, dass die kommunale Wirtschaftsförderung WFK Kaiserslautern im Vorfeld bereits Verbindungen und Partnerschaften im Sinne des Effectuation-Modells eingegangen war: so waren von Beginn an die Freiwilligenagentur der Stadt Kaiserslautern sowie die Evangelische Arbeitsstelle Bildung und Gesellschaft mit Sitz in Kaiserslautern gleichwertige Projektpartner.

Expertise der Freiwilligenagentur war es dabei, Menschen für ehrenamtliches Engagement zu motivieren, zudem handelt es sich dabei um eine anerkannte Anlaufstelle für Menschen, die aus Eigenmotivation eine ehrenamtliche Aufgabe suchen. Hinzu kam, dass mit der Leiterin der Freiwilligenagentur eine Fachfrau von Anfang an zur Verfügung stand, die bereits in der Unterstützung von Arbeitssuchenden reichhaltige Erfahrungen mit einbringen konnte.

Seitens der Evangelischen Arbeitsstelle Bildung und Gesellschaft wurden Mitarbeiter des damaligen Fachbereichs Arbeitswelt und Politik damit betraut, im Projekt mitzuarbeiten. Neben vielfältigen Kontakten in die Arbeitswelt der Region – und dort insbesondere zu Mitarbeitervertretungsstrukturen, die oftmals einen guten Einblick haben, wo es welche freie Stellen künftig geben könnte – war es von Anfang an Aufgabe der Mitarbeitenden der Arbeitsstelle, zusätzliche Beratungskompetenzen mit ins Projekt einzubringen, und zwar gerade solche, die über die fachspezifischen Beratungskompetenzen einer Wirtschaftsförderung hinausgehen.

Das Eingehen von Verbindungen und Partnerschaften seitens der WFK vergrößerte somit die vorhandenen Mittel erheblich, um das Projekt erfolgreich zu beginnen.

Zu Beginn waren es ca. 15 interessierte Bürgerinnen und Bürger, die bei den Ehrenamtlichen Arbeitsmarktmentoren mitarbeiteten. Diese wurden an mehreren Abenden einschlägig geschult. Inhalte waren u. a.:

- die vorhandene Wirtschaftsstruktur und Arbeitsmarktsituation;
- Rahmenbedingungen ehrenamtlichen Engagements
- Erste Ansätze der Beratungsarbeit.

Die meisten der am Projekt interessierten Bürgerinnen und Bürger brachten zudem eigenes Fachwissen aus ihren beruflichen Kontexten mit, welches für das Projekt direkt fruchtbar gemacht werden konnte. So waren von Anfang an mehrere leitende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus Personalabteilungen bei den Mentoren dabei, hinzu kamen kirchlich interessierte Personen, die Fachwissen aus dem Sozialbereich ins Projekt einbrachten.

Gemeinsam mit den ehrenamtlichen Mentorinnen und Mentoren wurden Leitlinien für die gemeinsame Arbeit entwickelt. Diese lauten wie folgt:

1. Unsere Beratung ist ehrenamtlich, bzw. freiwillig und unentgeltlich. Wir arbeiten unabhängig und neutral.
2. Das Ziel unseres Engagements ist Hilfe für Menschen aus der Region Kaiserslautern im Bereich Jobsuche und Bewerbung.
3. Wir knüpfen Kontakte zur Wirtschaft und bringen vorhandene Kontakte in das Projekt ein.
4. Offenheit, Wertschätzung und Vertrauen sind Grundlagen unserer Arbeit innerhalb des Teams und mit den Arbeitsuchenden.
5. Wir wahren absolute Vertraulichkeit. Unsere Arbeit vollziehen wir unter der Zusicherung von Verschwiegenheit und Datenschutz.
6. Die Beratung der Arbeitssuchenden erfolgt auf bilateraler Ebene. Die Rückkoppelung zur Gruppe ist jederzeit möglich.
7. Wir verstehen unsere Dienstleistung als Angebot und als Hilfe zur Selbsthilfe.
8. Uns zeichnet aus, dass wir uns Zeit nehmen und auch persönliche Problemlagen berücksichtigen.
9. Unser Hilfsangebot ist begrenzt: Wir weisen die Arbeitsuchenden wenn nötig auf weitere Hilfs- und Unterstützungsangebote hin.

10. Den Arbeitsmarktmentoren und -mentorinnen stehen Instrumente für eine strukturierte Beratung zur Verfügung. Dies dient der Qualitätssicherung.
11. Wir organisieren uns unter dem Teamgedanken:
 - Arbeitsmarktmentoren und -mentorinnen haben verschiedenen Kompetenzen und Schwerpunkte. Diese Kompetenzen stellen sie dem Team zur Verfügung
 - Wir treffen uns regelmäßig zu einem Erfahrungsaustausch und bilden uns weiter um mit den aktuellen Entwicklungen Schritt zu halten.
 - Neue Ideen und Visionen sind willkommen und werden im Team diskutiert und entschieden.
12. Die Arbeitsmarktmentoren und -mentorinnen arbeiten eigenverantwortlich im Rahmen dieser Leitlinien.

(Die Leitlinien wurden gemeinsam erarbeitet und beschlossen, sie werden neuen Mentoren zur Verfügung gestellt, sind aber bisher nicht öffentlich publiziert gewesen).

Diese Leitlinien sind das einzige formale Gerüst, welches Grundlage für die Arbeitsmarktmentoren ist. Es gibt darüber hinaus keine formalen Bedingungen, keine fest definierten Verantwortlichkeiten, Satzungen o. ä. Innerhalb der Gruppe der Arbeitsmarktmentoren gibt es auch keinerlei Weisungsbefugnis oder Sprecherfunktion. Bewährt hat es sich allerdings im Lauf der Jahre, dass die drei Trägerorganisationen WFK, Freiwilligenagentur und Evangelische Arbeitsstelle einen gewissen organisatorischen Rahmen sicherstellen: die WFK übernimmt Verwaltungsarbeiten (Einladungen zu den zweimonatlichen Treffen verfassen und Mentees die Kontaktdaten ihres jeweiligen Mentors bzw. Mentorin mitteilen). Bei der Freiwilligenagentur laufen in der Regel die Anfragen der Mentees ein sowie die Interessensbekundungen potentieller neuer Mentorinnen und Mentoren. Die Evangelische Arbeitsstelle stellt Räumlichkeiten zur Verfügung und gewährleistet über den nahestehenden Förderverein Kirche und Arbeitswelt e. V., dass ab und an benötigte Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden können.

Indem die WFK diesen innovativen Projektansatz ins Rollen gebracht hat, hat sie nicht nur einen wichtigen Beitrag aktiver Arbeitsmarktpolitik als Wirtschaftsförderungsgesellschaft ermöglicht, sondern gleichzeitig Bürgerinnen und Bürgern mit den Arbeitsmarktmentoren eine neue Form bürgerschaftlichen Engagements ermöglicht.

Im Hinblick auf aktive Arbeitsmarktpolitik ist es durch das Projekt gelungen, Arbeitssuchenden eine sehr niedrigschwellige Anlaufstelle zu bieten, bei der sie hochindividuell alles thematisieren können, was auf dem Weg zu einer neuern Anstellung hilfreich sein könnte. Bei regelmäßigen Treffen der Arbeitsmarktmentoren können diese Fragestellungen, die sie nicht direkt im bilateralen Gespräch mit den Ratsuchenden lösen können, einbringen. Aufgrund der Breite der mitwirkenden Personen finden sich fast immer in der gemeinsamen Reflexion der Arbeit Mittel und Wege, wie benannte Probleme lösungsorientiert angegangen werden können.

Neben der individuellen Einzelberatung gab es in den vergangenen 15 Jahren auch immer wieder bei einzelnen Betrieben Entlassungen im größeren Stil, welche von den Arbeitsmarktmentoren mit begleitet wurden. So gab es Informationsveranstaltungen für Betroffene, die dann gleich neben der Unterstützung durch die

Agentur für Arbeit eine Anlaufstation hatten, um möglichst schnell wieder einer Erwerbsarbeit nachgehen zu können.

Neben der konkreten Einzelberatung, der Reflexion der Arbeit bei regelmäßigen Treffen und gelegentlichen Präsentationen des Angebots der Arbeitsmarktmentoren entweder bei betroffenen Firmen oder auch bei interessierten Gruppen und Kreisen ist die Kontaktpflege zu Institutionen, Behörden u. ä., die im gleichen Segment aktiv sind, eine wichtige Grundbedingung für das Gelingen des Projekts. Hier können wieder die guten Kontakte der WFK zur Bundesagentur für Arbeit, zum Job-Center sowie zu anderen Einrichtungen genutzt werden. Dadurch ist es möglich, im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik nachhaltige Synergieeffekte zu erzielen.

Nach 15 Jahren bleibt festzuhalten, dass sich die Arbeitsmarktsituation auch in der Region Kaiserslautern merklich entspannt hat. Das wirkt sich auch auf die Nachfrage nach dem Angebot der Arbeitsmarktmentoren aus. Dennoch halten sowohl WFK als auch die anderen Trägerorganisationen und insbesondere auch der Kreis der Arbeitsmarktmentoren selbst an diesem Projekt fest, da nach wie vor Ratsuchende das hoch individuelle und völlig sanktionsfreie Angebot gerne nutzen.

5 Praxisbeispiel PGA

Neben dem ehrenamtsbasierten Projekt „Arbeitsmarktmentoren“ hat die Wirtschaftsförderung Kaiserslautern ein weiteres Projekt ins Leben gerufen, welches sich einer aktiven Arbeitsmarktpolitik widmet. Es handelt sich dabei um die PFAFF – Gemeinnützige Arbeitsförderungsgesellschaft mbH“ (PGA, im Folgenden so benannt).

Die Wurzeln der PGA reichen zurück ins Jahr 1999, als der damals größte Arbeitgeber der Region Kaiserslautern, die Pfaff Industriemaschinen AG, Insolvenz anmelden musste (Vogelgesang 2013, S. 175). Damals wurde die PGA gegründet, um als Transfergesellschaft unmittelbar vor der Kündigung stehenden Personen aufzufangen und durch zeitlich befristete Aufnahme in eine Transfergesellschaft die Arbeitslosigkeit zu umgehen. Aufgrund bestehender rechtlicher Rahmenbedingungen wurden entsprechende Grundlagen und Instrumente, wie sie für Transfergesellschaften üblich sind (vgl. Backes 2006) geschaffen. Während der Transferzeit können dann Einzelmaßnahmen greifen, um die weitere Vermittlung der Betroffenen in den Arbeitsmarkt zu befördern.

Neben Transferprojekten umfassen die Aktivitäten zwei weitere Bereiche, nämlich Einzelvermittlungen und Innovationsprojekte.

Innovationsprojekte fokussierten sich bisher meist darauf, Datensammlungen zu erheben, um daraus Impulse für weitere Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ableiten zu können. So wurde beispielsweise der regionale Bedarf an Pflegekräften erhoben, des Weiteren wurden Mobilitätskonzepte im Hinblick auf die Erreichbarkeit eines regionalen Industriebetriebs geprüft.

Anknüpfend an das Projekt „Arbeitsmarktmentoren“ soll im Folgenden allerdings die Rolle der PGA bei Einzelvermittlungen und -beratungen in den Blick genommen werden.

Seit 2013 ist die PGA dazu nach der „Akkreditierungs- und Zulassungsverordnung Arbeitsförderung – AZAV“ zertifiziert (<https://www.pga-kaiserslautern.de/>).

Im Jahr 2017 wurde als Instrument einer aktiven Arbeitsmarktpolitik das Projekt „Coaching und Bewerbungstraining für qualifizierte Fachkräfte und Akademiker“ auf den Weg gebracht, welches nach § 45 SGB III zertifiziert ist.

Dabei werden qualifizierten Fachkräften und Akademikern, welche bei der Agentur für Arbeit oder den Job-Centern als arbeitssuchend gemeldet sind, fünf verschiedene Module angeboten, welche die Arbeitssuchenden dabei unterstützen sollen, möglichst umgehend aktiv im Arbeitsmarkt verortet zu sein.

Innerhalb der Module werden folgende Inhalte angeboten:¹

Modul 1: Berufliche Orientierung

- Bestimmung des Ist-Zustandes
- Gemeinsame Perspektiveinschätzung

Modul 2: Erstellung bzw. Optimierung Ihrer Bewerbungsunterlagen

- Initiativbewerbung
- Bewerbung auf Stellenangebote
- Alternative Bewerbungsformen

Modul 3: Selbstvermarktung und Eigendarstellung

- Vorbereitung auf Vorstellungsgespräche und Telefoninterviews
- Vorbereitung auf Assessmentcenter
- Optimierung Ihrer Selbstpräsentation

Modul 4: Begleitung bei der Orientierung und Perspektiventwicklung

- Gemeinsame systematische Ermittlung von Beschäftigungs- und Erwerbsoptionen
- Aktive Begleitung während des gesamten Bewerbungsprozesses
- Gemeinsame Entwicklung relevanter Meilensteine im Bewerbungsprozess
- Begleitung beim Bewerbungscontrolling
- Hilfe beim Aufbau eines individuellen Unterstützungsnetzwerks
- Auf Wunsch auch Unterstützung in der Einarbeitungszeit nach erfolgreicher Arbeitsaufnahme

Modul 5: Heranführung an die Selbstständigkeit

- Chancen und Risiken der Selbstständigkeit
- Findungsprozess in der Selbstständigkeit
- Systematische Vorbereitung auf Gründungsaktivitäten
- Unterstützung bei der Erstellung eines Businessplanes
- Prozessbegleitung in der Selbstständigkeit
- Hilfe und Unterstützung durch regionale Gründungs- und Businessnetzwerke“

Während Modul 1 maximal drei Unterrichtsstunden à 45 Minuten umfasst, stehen für die Module 2 und 3 jeweils neun Unterrichtsstunden zur Verfügung. Eine Langzeitbetreuung wird durch Modul 4 ermöglicht, welches bis zu 60 Unterrichtsstunden umfasst. Ebenso ist die Heranführung an die Selbstständigkeit (Modul 5) mit bis zu 60 Unterrichtsstunden angesetzt.

¹<https://www.pga-kaiserslautern.de/bewerbungstraining/>

In der Regel werden Ratsuchende zwei Mal pro Woche in Einzelberatungssitzungen von Mitgliedern eines multiprofessionellen Teams beraten, welche die Tätigkeit bei der PGA haupt- oder nebenberuflich ausüben. So umfasst das Team beispielsweise:

- einen Grafiker, welcher schwerpunktmäßig zur Gestaltung von Bewerbungsunterlagen berät;
- mehrere Mitarbeitende in Personalabteilungen, welche authentisch Bewerbungsgespräche simulieren und wichtiges Know-how vermitteln können;
- Mitarbeitende der WFK, welche aufgrund ihrer exzellenten Kenntnis der Wirtschafts- und Arbeitsmarktsituation auf mögliche Bewerbungsmöglichkeiten hinweisen können;
- Einen hauptberuflichen Schauspieler, der insbesondere im Bereich Selbstpräsentation und Körpersprache mit Ratsuchenden arbeitet;
- Mehrere Mitarbeitende mit unterschiedlichen Beratungsqualifikationen (systemische Beratung, Berater für Entspannungstechniken u. a.), welche jeweils passgenau auf die jeweilige Lebenssituation der Ratsuchenden eingesetzt werden können.

Durch die Breite der Kompetenzen innerhalb des Beratungsteams gelingt es durchweg, passgenaue Interventionen und Gestaltungsmöglichkeiten für die Ratsuchenden anzubieten. Dies wirkt sich zum einen durch eine gute Vermittlungsquote in den Arbeitsmarkt aus, insbesondere aber auch in einer sehr hohen Kundenzufriedenheit. Mit ihrer „Tochter PGA“ kann so die WFK bei unterschiedlichen Stakeholdern (Bundesagentur für Arbeit, Job-Center, Firmen und Behörden, zu denen Arbeitskräfte vermittelt werden) ihre hohes Kompetenzniveau deutlich machen und sich so auch für weitere Zusammenarbeit empfehlen.

Zum Gelingen des PGA-Projekts hat sicherlich auch beigetragen, dass Erfahrungen und Kompetenzen aus dem Projekt Arbeitsmarktmentoren aufgegriffen und genutzt werden konnten. So ist es auch immer wieder einmal gelungen, ehrenamtliche Arbeitsmarktmentoren für ein Engagement im PGA-Projekt zu gewinnen. Dabei zählen sich 15-jährige Erfahrungen und erprobte Arbeitszusammenhänge aus. Zudem besteht dadurch die Möglichkeit, Ratsuchende, die nach Ablauf der im Rahmen des PGA-Projekts bewilligten Stunden weiterhin Begleitung in Anspruch nehmen möchten, durch die Arbeitsmarktmentoren weiter begleiten zu lassen.

6 Fazit und Ausblick

Angestoßen durch die Hartzreformen und den Aufruf an die „Profis der Nation“, Arbeitsmarktpolitik aktiv zu gestalten und sie nicht nur der Politik zu überlassen, hat die WFK Kaiserslautern Projekte auf den Weg gebracht, die im Sinne einer umfassenden Sichtweise Wirtschaftsförderung auf unterschiedlichen Ebenen betreibt und dabei Felder besetzt, die in Zukunft sicherlich an Bedeutung gewinnen werden:

Wirtschaft braucht Flächen, um wachsen zu können, Wirtschaft braucht strukturelle und politische Rahmenbedingungen, um erfolgreich arbeiten zu können. Wirtschaft braucht aber insbesondere Arbeitskräfte, um Wertschöpfung zu generieren. In Zeiten

des demographischen Wandels und des Fachkräftemangels ist es somit ein wichtiges Zukunftsfeld von Wirtschaftsförderung, eine aktive Rolle im Bereich der Arbeitsmarktpolitik jeweils vor Ort zu übernehmen. Durch tiefe Kenntnis der Wirtschaftsstrukturen vor Ort, exzellente Vernetzung zu unterschiedlichsten gesellschaftlichen Stakeholdern sowie hohes Engagement ist es bei vergleichsweise bescheidenem finanziellen Mitteleinsatz möglich, wirksame Projekte zu generieren. Die Auswirkungen dieser Projekte wirken sich nicht nur positiv auf die Wirtschaft vor Ort aus, die passgenauer und umfassender auf vorhandene Fachkräfte zurückgreifen kann – in aller Regel entsteht eine mehrfache Win-win-Situation:

- Wirtschaft wird durch eine bessere Ausschöpfung des Arbeitsmarktes unterstützt;
- andere beteiligte Akteure im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik werden zielgerichtet unterstützt und dadurch auch entlastet – zumindest dann, wenn man den Fokus auf genau diesen Punkt legt und sich nicht in Doppelstrukturen und Konkurrenzen begibt, hier ist gute Kommunikation und Abstimmung erforderlich;
- Ratsuchende erhalten eine professionelle und wirksame Unterstützung und können somit proaktiv ihre Erwerbsbiographie gestalten und entwickeln;
- die aufgebauten Vernetzungsstrukturen zwischen unterschiedlichen Trägern können auch für andere Projekte genutzt werden;
- es gibt einen Gewinn für die beteiligten Mitarbeitenden in den Projekten: sie können ihre Qualifikationen sinnstiftend jenseits ihrer Haupterwerbsarbeit einbringen und ein qualitativ erfüllendes Engagement im Ehrenamt oder im Nebenberuf erbringen;
- und letztlich profitiert die initiiierende WFK selbst: indem sie als kompetenter Partner im Bereich Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik wahrgenommen und auch in der Öffentlichkeit dargestellt wird; so wurden beispielsweise die Arbeitsmarktmentoren im Jahr 2007 beim Besuch des damaligen Bundespräsidenten Köhler vorgestellt, das 10-jährige Jubiläum wurde gemeinsam mit Sozialminister Alexander Schweitzer gefeiert, Einladungen zum Neujahrsempfang in die Staatskanzlei zu Ministerpräsidentin Malu Dreyer wurden dankbar angenommen; die PGA wurde bei verschiedenen Veranstaltungen der Bundesagentur für Arbeit als Musterbeispiel gelingenden Arbeitens erwähnt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik durch die Wirtschaftsförderung ist somit ein spannendes und ein lohnendes Feld, und es bleibt zu wünschen, dass das Engagement der WFK viele Nachahmer findet.

Literatur

- Abraham, M., & Hinz, T. (Hrsg.). (2005). Theorien des Arbeitsmarktes. Ein Überblick. In *Arbeitsmarktsoziologie. Probleme, Theorien, empirische Befunde* (S. 17–68). Wiesbaden: Springer VS.
- Backes, S. (Hrsg.). (2006). *Transfergesellschaften. Grundlagen, Instrumente, Praxis*. Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- Barlen, V., & Bogedan, C. (2017). Arbeitsmarktpolitik. In R. Reiter (Hrsg.), *Sozialpolitik aus politikfeldanalytischer Perspektive. Eine Einführung* (S. 173–220). Wiesbaden: Springer VS.

- Baur, N. (2008). Markt. In N. Baur, H. Korte, M. Löw & M. Schroer (Hrsg.), *Handbuch Soziologie* (S. 273–294). Wiesbaden: Springer VS.
- Beckert, J. (2009). *Pragmatismus und wirtschaftliches Handeln*. MPIfG working paper, No. 09/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/41685/1/610737066.pdf>. Zugegriffen am 29.08.2018.
- Bothfeld S., & Sesselmeier W. (2018) Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik. In K. Mause, C. Müller, K. Schubert (Hrsg.) *Politik und Wirtschaft*. Springer Reference Sozialwissenschaften. Wiesbaden: Springer.
- Bourcarde, K. (2018). Entkommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik? Gestaltungsspielräume von Ländern und Kommunen bei der Integration in Arbeit. In E.-U. Huster, J. Boeckh & H. Mogge-Grotjahn (Hrsg.), *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung* (S. 741–757). Wiesbaden: Springer VS.
- Dallmann, B., & Richter, M. (2012). *Handbuch der Wirtschaftsförderung*. Freiburg.
- Difu-Berichte. (2018). <https://difu.de/publikationen/difu-berichte-42012/difu-umfrage-zur-kommunalen-wirtschaftsfoerderung.html>. Zugegriffen am 15.08.2018.
- Faschingbauer, M. (2010). *Effectuation. Wie erfolgreiche Unternehmer denken, entscheiden und handeln*. Stuttgart: Schaeffer-Pöschel.
- Granovetter, M. S. (1973). The strength of weak ties. *American Journal of Sociology – University of Chicago Press*, 78(6), 1360–1380.
- Gründungsbüro. (2018). <http://www.gruendungsbuero.info/seite/160600142/wfk>. Zugegriffen am 19.08.2018.
- Hartz, P., Bense, N., & Fiedler, J. (2002). *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt, Vorschläge der Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit*. Berlin. <http://www.carelounge.de/sozialberufe/politik/Hartz1.pdf>. Zugegriffen am 05.01.2019.
- Kalter, F., & Granato, N. (2018). Migration und ethnische Ungleichheit auf dem Arbeitsmarkt. In M. Abraham & T. Hinz (Hrsg.), *Arbeitsmarktsociologie*. Wiesbaden: Springer VS. München 2016: Arbeitsmarktpolitik für Ältere: Die Aktivierung Älterer auf dem Prüfstand.
- Keller, B., & Henneberger, F. (2018). <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/arbeitsmarktpolitik-28168/version-251804>. Zugegriffen am 01.08.2018.
- Klodt, H. (2018). <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/wirtschaftsfoerderung-48506/version-271758>. Zugegriffen am 15.08.2018.
- Krafft, D., & Wiepcke, C. (2006). Innovative Strategien kommunaler Wirtschaftsförderung in Zeiten der Globalisierung. In N. Konegen & R. Robert (Hrsg.), *Globalisierung und Lokalisierung – Zur Neubestimmung des Kommunalen in Deutschland* (S. 135–150). Münster.
- PFAFF. (o. J.a). Homepage. <https://www.pga-kaiserslautern.de/>. Zugegriffen am 29.10.2018.
- PFAFF. (o. J.b). Homepage. <https://www.pga-kaiserslautern.de/bewerbungstraining/>. Zugegriffen am 29.10.2018.
- StädteTag. (2014). http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/extranet/7_wirtschaft/sonstiges/2014/april_fachkr%C3%A4ftepapier_.pdf. Zugegriffen am 16.08.2018.
- Vogelgesang, M. (2013). Neue Optionen – Durch bürgerliches Engagement komplementierte Wirtschaftsförderung und kommunale Beschäftigungspolitik. In F.-R. Habel & J. Stemberg (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen* (Forschungsbeiträge zum Public Management, Bd. 6). Münster: Lit.
- Walwei, U. (2018). Die digitale Wirtschaft: Was ändert sich am Arbeitsmarkt? In C. Bär, T. Grädler & R. Mayr (Hrsg.), *Digitalisierung im Spannungsfeld von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Recht. Bd. 2: Wissenschaft und Recht* (S. 345–361). Berlin: Springer Gabler.
- Weber, E. (2017). <http://amk.iab.de/content/home/iab-arbeitsmarkt-kompakt.pdf>. Zugegriffen am 31.07.2018.
- Werdig, M. (2018). <http://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/sozialpolitik-42936/version-266276>. Zugegriffen am 02.08.2018.
- White, H. C., & Godart, F. C. (2007) Märkte als soziale Formationen. In J. Beckert, R. Diaz-Bone & H. Ganßmann (Hrsg.), *Märkte als soziale Strukturen*. Frankfurt a. M.: Campus.

Fördermittelberatung in der Wirtschaftsförderung

Matthias Vogelgesang und Philip Pongratz

Inhalt

1	Einleitung	222
2	Öffentliche Fördermittel	222
3	Instrumente der Förderung	224
4	Ausgewählte Förderprogramme	225
5	Akteure im Bereich der Unternehmensförderung	227
6	Die Rolle der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung im Bereich der Förderberatung	228
7	Förderberatung in der Praxis	230
8	Informationsquellen zum Thema Fördermittel	232
9	Fazit	234
	Literatur	235

Zusammenfassung

Durch den Einsatz öffentlicher Fördermittel sucht die öffentliche Hand (EU, Bund, Bundesländer und teilweise auch Kommunen) Einfluss auf Branchen und Unternehmen auszuüben. Die Gründe für eine Förderung sind mannigfaltig und u. a. in der Kompensation struktureller und/oder räumlicher Defizite zu finden. Häufig sollen auch bestimmte Entwicklungen, beispielsweise in den Bereichen Technik, Qualifikation oder Umweltschutz aufgenommen und so zusätzliche Akzente gesetzt werden. Die Instrumente der Förderung umfassen insbesondere Zuschüsse, Förderkredite, Beteiligungen und Bürgschaften. Im Prozess der Fördermittelberatung kommen der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung eine entscheidende Rolle zu.

M. Vogelgesang (✉) · P. Pongratz

WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: ma-vogelgesang@gmx.de; philip-pongatz.wfk@kaiserslautern.de

1 Einleitung

Nicht zuletzt mittels eines komplexen Prozesses des Nehmens und Gebens interagieren die staatlichen Ebenen und die in ihrem Hoheitsgebiet angesiedelten Unternehmen. Die von den Unternehmen an den Staat zu leistenden öffentlich-rechtlichen Abgaben umfassen beispielsweise Steuern und Gebühren. Doch erfolgt der Finanztransfer keinesfalls als eine „Art Einbahnstraße“ nur von den Unternehmen zum Staat, sondern häufig auch in die umgekehrte Richtung. Durch den Einsatz öffentlicher Fördermittel suchen staatliche und überstaatliche Organe bestimmte Aktivitäten von Unternehmen zu lenken und gleichzeitig zu unterstützen. Dabei ist in Deutschland die Zahl der Förderprogramme und die diese speisenden Fördertöpfe von beträchtlicher Größe und Wichtigkeit für viele Unternehmen, Belegschaften und Wirtschaftsräume.

Vor diesem Hintergrund möchte der vorliegende Beitrag insbesondere Antworten auf die folgenden Fragen geben:

- Was versteht man unter öffentlichen Fördermitteln?
- Welche Intention verfolgt der Fördermittelgeber durch die Vergabe der Fördermittel?
- Welche Instrumente stehen dem Fördermittelgeber zur Verfügung?
- Wer sind die Akteure im Bereich der Unternehmensförderung?
- Welche Rolle/Funktion kommt der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung im Bereich der Förderberatung zu?
- Wie verläuft die Förderberatung in der Praxis?
- Welche Informationsquellen stehen den am Thema Fördermittel interessierten Personen zur Verfügung?

2 Öffentliche Fördermittel

Es ist unumstritten, dass staatliches Handeln auch staatliche Einnahmen erfordert. So ging bereits der Übergang der Menschen vom Jäger und Sammler zum Bauern und Viehzüchter neben einer Sesshaftwerdung auch stets mit einem Prozess gesellschaftlicher Ausdifferenzierung, Arbeitsteilung sowie verwaltungs- und streitkräftebasierter Herrschaftsformen einher. Auch das nachantike (Wieder-) Aufkommen der Geldwirtschaft im Europa des 12. Jahrhunderts verwandelte sukzessive lediglich die Abgaben der Bevölkerung an die jeweils Herrschenden von Naturalien in Geldzahlungen.

Insofern ist es nicht verwunderlich, dass auch die heutigen Vertreterinnen und Vertreter von Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien die Notwendigkeit zur Zahlung von Abgaben von Unternehmen an den Staat sehen. Allenfalls die Möglichkeiten multinationaler Konzerne zur Steuervermeidung stehen dabei in der Kritik.

Hingegen weist die Diskussion über die Notwendigkeit und den Umfang staatlicher Transfers an Unternehmen eine lange Tradition auf. Dabei sieht die beispiels-

weise von Adam Smith verfolgte rein marktwirtschaftliche Ausrichtung einen solchen Transfer erst gar nicht vor. Der Staat soll sich nach dieser Vorstellung um den Schutz seiner Bürger und um die Durchsetzung der Gesetze kümmern. Dabei sieht Smith die wichtigste Aufgabe eines Staates in der Landesverteidigung. „Nur eine Regierung, die Streitkräfte unterhält, kann ihre Hauptaufgabe erfüllen, das Land vor Gewalt und Angriffen anderer Staaten zu schützen“ (Smith 1996, S. 587).

Vertreter einer staatlichen Subventionspolitik sehen hingegen jeweils gute Gründe, weshalb bestimmte Branchen und Unternehmen in den Genuss besonderer Unterstützungen kommen sollten. Diese Gründe sind sehr vielfältig und reichen beispielsweise von der Kompensation besonders schwieriger räumlicher Lagen, wie sie früher in den sogenannten „Zonenrandgebieten“ gesehen wurden, bis zur Unterstützung von besonders umweltgerechtem Verhalten, einem besonderen Engagement im Qualifikationsbereich, dem Austausch von Wissen, der Schaffung von Innovationen oder der beschäftigungspolitischen Unterstützung von spezifischen Personengruppen.

Bei der Diskussion über den Sinn von Subventionen für Unternehmen wird jedoch oftmals außer Acht gelassen, dass es die „Stunde null“ im Wirtschaftsleben nicht mehr gibt. Konkret wird es in der heutigen Zeit immer Staaten geben, die bestimmte Regionen, Branchen oder Unternehmen besonders fördern. Damit entsteht regelmäßig eine Marktverzerrung zu Ungunsten der anderen Marktteilnehmer. Die Wettbewerber der subventionierten Unternehmen beherbergenden Staaten haben dann lediglich die Wahl, mit ähnlichen Subventionsprogrammen zu reagieren oder aber dem Sterben der „eigenen Unternehmen“ mehr oder weniger tatenlos zuzusehen. Somit setzen subventionierende Staaten etwas in Gang, was dann schwerlich von anderen Staaten ignoriert werden kann.

Doch was versteht man unter einer solchen Subvention? Eine Antwort auf diese Frage bietet die folgende Legaldefinition des § 264 VII Strafgesetzbuch:

„Eine Subvention im Sinne dieser Vorschrift ist

1. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach Bundes- oder Landesrecht an Betriebe oder Unternehmen, die wenigstens zum Teil
 - a. ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird und
 - b. der Förderung der Wirtschaft dienen soll;
2. eine Leistung aus öffentlichen Mitteln nach dem Recht der Europäischen Gemeinschaften, die wenigstens zum Teil ohne marktmäßige Gegenleistung gewährt wird“ (Strafgesetzbuch o. J., § 264 VII).

Das Europarecht nutzt den Begriff der staatlichen Beihilfe bei der Regelung der subventionsrelevanten Inhalte. Die rechtlichen Normierungen von Subventionen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft finden sich in Art. 107 I des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Neben den juristischen Definitionen von Subvention bzw. staatliche Beihilfe gibt es zahlreiche weitere ökonomisch-finanzwissenschaftliche Definitionen. Beispielsweise definiert Crößmann den Begriff wie folgt: „Subventionen sind geldliche oder geldwerte Vorteile, die der Staat bestimmten Wirtschaftsunternehmen gewährt, von denen er keine marktfähige Gegenleistung erwartet und die eigenmächtig über die

Mittelverwendung bestimmen können. Der Begriff Subvention wird mit dem der Beihilfe synonym verwendet“ (Crößmann 2015, S. 35).

„Öffentliche Beihilfen lassen sich in zwei Kategorien aufteilen. Zum einen gibt es Beihilfen nach Wirtschaftszweigen, in der Fördersprache als sektorale Beihilfen bezeichnet, zum anderen gibt es horizontale Beihilfen. Horizontal eingesetzte Beihilfen gelten über sämtliche Wirtschaftszweige hinweg. Gemeint ist, dass Zielsetzungen beispielsweise aus den Bereichen Umweltschutz, Energie, Forschung und Entwicklung oder Innovation unabhängig von Branchen und Wirtschaftszweigen verfolgt werden. Gemäß des 23. Subventionsberichts der Bundesregierung flossen in der Vergangenheit 86 % aller öffentlichen Beihilfen in horizontale Ziele. [...] Ein großer Teil der gesetzlich verankerten Subventionen findet sich als Steuervergünstigung in den Steuergesetzen wieder. Da wir uns [...] jedoch auf Fördermittel ohne Rechtsanspruch auf Gewährung konzentrieren, sind sie nur der Vollständigkeit halber erwähnt. Hintergrund ist, dass der Staatshaushalt insgesamt finanziell handlungsfähig bleiben soll“ (Rohwedder 2013, S. 33).

Um in den Genuss einer Förderung zu kommen, muss diese durch eine Person oder ein Unternehmen beantragt werden. Im Idealfall erfolgt daraufhin von dem Fördermittelgeber mittels eines Zuwendungsbescheids „grünes Licht“ für die Förderung. „Des Weiteren ergeben sich aus dem Zuwendungsbescheid für jeden Zuwendungsempfänger die mit dem Bescheid bestimmten Pflichten [...], aber auch Rechte wie zum Beispiel der Anspruch auf Auszahlung der bewilligten Fördermittel. Die Bekanntgabe des Zuwendungsbescheides setzt die Rechtsbehelfsfrist in Gang. Nach Ablauf der Rechtsbehelfsfrist wird der Zuwendungsbescheid bestandskräftig“ (Bomba und Friedrichs o. J.).

3 Instrumente der Förderung

Die zentralen Instrumente der Förderung von Unternehmen mit öffentlichen Mitteln sind Zuschüsse, Förderkredite, Beteiligungen und Bürgschaften. Aus Sicht eines Fördermittelempfängers handelt es sich bei den Zuschüssen um das attraktivste und lukrativste Förderinstrument. Während beispielsweise durch die Förderbanken vergebene Darlehen unter Umständen durch unter dem Marktwert liegende Zinsen einen gewissen Subventionswert aufweisen können, und Bürgschaften unter Umständen den Zugang zum Kapitalmarkt erst ermöglichen und/oder sicherstellen können, handelt es sich bei den Zuschüssen um lukrative und außerhalb des Marktes zu generierende Erträge, die entscheidend zum wirtschaftlichen Erfolg eines Unternehmens beitragen können. Doch anders als die am Markt im Wettbewerb mit zahlreichen Konkurrenten zu erwirtschaftenden Gewinne, sind die Zuschüsse der Lohn für die erfolgreiche Platzierung eines entsprechenden Fördermittelantrags. Bei einer zu starken Fokussierung auf öffentliche Fördermittel, insbesondere auf Zuschüsse der öffentlichen Hand, laufen einige Unternehmen Gefahr, den Markterfolg aus den Augen zu verlieren. Eine Gewöhnung an dauerhafte Subventionszahlungen kann gar einer Markt- und Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens im Wege stehen.

Aus Sicht des Managements eines Unternehmens sollten daher Unternehmensentscheidungen niemals nur getroffen werden, weil dadurch die Zahlung öffentlicher Finanzmittel ausgelöst wird.

Bei den Förderkrediten handelt es sich um zinsverbilligte Darlehen, wie sie beispielsweise durch die Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) oder aber Förderbanken der 16 Bundesländer angeboten werden. Die Attraktivität dieser zinsverbilligten Darlehen korreliert aufs Engste mit dem jeweiligen Zinsniveau. In Zeiten hoher Zinsen verspricht ein durch eine Förderbank „heruntersubventionierter“ geringer Zinssatz eine höhere Attraktivität als in Niedrigzinsphasen.

Obgleich es auch zahlreiche Möglichkeiten einer Beteiligung von privatem Kapital an (jungen) Unternehmen gibt, sehen viele Gründer und insbesondere junge Unternehmen in Deutschland diesen Bereich als zu wenig ausgebaut. Insbesondere die Sparte Venturecapital (Wagniskapital) hat in den USA einen deutlich höheren Stellenwert als in Deutschland. In einem solchen Umfeld wäre es notwendig, privates Kapital in Kontakt mit Gründern und jungen Unternehmen zu bringen, um so zum beiderseitigen Nutzen eine Verbindung von Innovation und Kapital zu ermöglichen. Da die Bundesrepublik Deutschland derzeit jedoch nicht über einen adäquaten Markt für Beteiligungskapital verfügt, wird dieser Bereich auch von zahlreichen Landesförderbanken mit eigenen Gesellschaften und von der Kreditanstalt für Wiederaufbau mittels der ERP-Venture Capital-Fondsinvestments unterstützt.

Die Bürgschaft, als ein weiteres Förderinstrument, ermöglicht es auch Gründerinnen und Gründern sowie jungen Unternehmen mit einem sehr geringen Eigenkapital, an das notwendige Kapital zu gelangen. Dabei verpflichtet sich ein Bürge dazu, im Falle eines Zahlungsausfalls des Darlehensnehmers für diesen „einzuspringen“ und dessen Verbindlichkeiten zu übernehmen. Da die Bereitschaft zu derartigen Aktivitäten allenfalls bei engen Familienangehörigen oder guten Freunden unterstellt werden kann, gibt es auch die Möglichkeit, einen Bürgen aus dem öffentlichen Bereich heranzuziehen, beispielsweise aus dem Bereich der Förderbanken oder der Ministerien.

Ein alternativ zu den bisherigen vier Instrumenten der Unternehmensförderung stehendes Instrument fällt unter die Kategorie „Unternehmenswettbewerbe“. In den vergangenen Jahren ist die Zahl der Unternehmenswettbewerbe stark angestiegen. Die Teilnahme an einem solchen Wettbewerb, und die damit häufig verbundene positive mediale Resonanz, vermag Unternehmen wertvolle Impuls zu geben und, quasi nebenbei, ihnen den Zugang zu den klassischen Kapitalmärkten zu erleichtern.

4 Ausgewählte Förderprogramme

Von beträchtlicher Bedeutung für die bundesdeutsche Förderlandschaft ist die GRW-Förderung. GRW steht dabei für Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

Die mit dem Programm verbundene Intention liegt in einer Kompensation standortbezogener Nachteile.

Dabei gliedert sich bei diesem Förderprogramm das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland in die folgenden Bereiche:

- „Prädefiniertes C-Fördergebiet
- Prädefiniertes C-Fördergebiet mit Grenzzuschlag gemäß Rz. 176 Regionalleitlinien
- nicht prädefiniertes C-Fördergebiet
- nicht prädefiniertes C-Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)
- D-Fördergebiet
- D Fördergebiet (davon Städte/Gemeinden teilweise)
- Teilweise nicht prädefiniertes C-, teilweise D-Fördergebiet
- Nicht-Fördergebiet“

(Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. GRW-Fördergebiete [2014–2020](#)).

Mit der Zuschreibung eines spezifischen Fördergebiets-Status gehen spezifische Regularien einher, nach denen entschieden wird, ob und falls ja in welcher Höhe eine GRW-Förderung möglich ist. Die dabei vorgenommene Zuschreibung von Wirtschaftsräumen an Subventionsparameter weist entsprechend der derzeitigen EU-Förderperiode eine Dauer von 2014 bis 2020 auf. Ab dem Jahr 2021 dürfte auch in diesem Förderprogramm eine neue Zuschreibung erfolgen. Die Höhe der aus GRW-Mitteln geleisteten Zahlungen reichen bis zu 30 % der förderfähigen Kosten bei Infrastrukturmaßnahmen max. 90 %.

Mittels eines Fragenkatalogs erhalten interessierte Unternehmen die Möglichkeit, die GRW-Relevanz einer beabsichtigten Investition einschätzen zu können. Werden die folgenden sieben Fragen mit „Ja“ beantwortet, ist eine GRW-Relevanz erkennbar:

Ja	Nein	Nr.	7 Fragen mit GRW-Relevanz
		„1	Handelt es sich bei dem Vorhaben um eine gewerbliche Investition, eine nicht-investive Maßnahme der gewerblichen Wirtschaft oder eine Investition in die kommunale wirtschaftsnahe Infrastruktur?
		2	Wird das Vorhaben in den ausgewiesenen, strukturschwachen Fördergebieten der Gemeinschaftsaufgabe durchgeführt?
		3	Handelt es sich bei dem Antragsteller um ein Unternehmen der gewerblichen Wirtschaft oder des Fremdenverkehrsgewerbes bei volkswirtschaftlich besonderen Investitionsvorhaben bzw. um eine Gemeinde, einen Gemeindeverband oder einen anderen Träger, der steuerbegünstigte Zwecke verfolgt bzw. nicht auf Gewinnerzielung ausgerichtet ist, bei wirtschaftsnahen Infrastrukturmaßnahmen?
		4	Wird mit dem Investitionsvorhaben durch Schaffung zusätzlicher Einkommensquellen das Gesamteinkommen in dem jeweiligen Wirtschaftsraum unmittelbar und auf Dauer wesentlich erhöht (Primäreffekt)?
		5	Werden mit dem Investitionsvorhaben neue Dauerarbeitsplätze geschaffen oder vorhandene gesichert?
		6	Wird das gewerbliche Investitionsvorhaben innerhalb von 36 Monaten durchgeführt?
		7	Ist sichergestellt, dass mit dem Vorhaben vor Antragstellung nicht begonnen wird?“

(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [2018](#))

Gerade die siebte Frage „Ist sichergestellt, dass mit dem Vorhaben vor Antragstellung nicht begonnen wird?“ ist von höchster Relevanz für eine beabsichtigte Förderung. Wenn nämlich mit dem Vorhaben bereits begonnen wurde und beispielsweise schon Bestellungen oder Einkäufe getätigt wurden, ist eine Förderung nicht mehr möglich. Die sich daraus ergebenden Verluste können schnell in den sechs- bzw. siebenstelligen Euro-Bereich gehen. Daher ist es aus Sicht der Unternehmen existenziell, die entsprechenden Förderanträge vor Beginn der Maßnahme zu stellen und sich so die Möglichkeit einer Förderung offenzuhalten. Sämtliche in das Fördergeschehen involvierten Beraterinnen und Berater sollten ihre Kunden gerade für diesen Aspekt besonders sensibilisieren und ihnen bereits im Erstgespräch die Folgen eines vor der Antragstellung liegenden Vorhabenbeginns verdeutlichen.

Der GRW-Förderantrag beinhaltet denn auch eine entsprechende Erklärung des Antragstellers:

„Ich/Wir erkläre(n), mit den Arbeiten für das Investitionsvorhaben nicht vor Antragstellung (Datum des Antragseingangs) begonnen zu haben. Beginn der Arbeiten für das Investitionsvorhaben ist entweder a) der Abschluss eines der Ausführung zuzurechnenden Lieferungs- oder Leistungsvertrages oder b) der Beginn der Bauarbeiten für die Investition [...] oder c) die erste rechtsverbindliche Verpflichtung zur Bestellung von Ausrüstung oder d) eine andere Verpflichtung, die die Investition unumkehrbar macht. Der früheste der vorgenannten Zeitpunkte ist maßgebend. Der Kauf von Grundstücken und Vorarbeiten wie die Einholung von Genehmigungen und die Erstellung vorläufiger Durchführbarkeitsstudien gelten nicht als Beginn der Arbeiten für das Investitionsvorhaben. Bei Baumaßnahmen gelten Planung und Bodenuntersuchung nicht als Beginn der Arbeiten. Bei der Übernahme ist der Beginn der Arbeiten für das Investitionsvorhaben der Zeitpunkt des Erwerbs der unmittelbar mit der erworbenen Betriebsstätte verbundenen Vermögenswerte“ (Investitionsbank Berlin 2019).

Für die GRW-Förderung sind jeweils die Bundesländer zuständig. Die entsprechenden Anträge sind über die jeweiligen Förderbanken der Bundesländer zu beziehen. Exemplarisch dafür soll die Homepage der Investitionsbank Berlin Erwähnung finden. Dort findet sich auch der 20seitige Antrag: (Investitionsbank Berlin 2019).

Weitere Zuschussprogramme sind beispielsweise:

- Gründungszuschuss
- EXIST-Gründerstipendium
- EXIST-Forschungstransfer
- Zentrales Innovationsprogramm Mittelstand (ZIM)
- Förderung unternehmerischen Know-hows
- Eingliederungszuschüsse
- Aufstiegs-BAföG

5 Akteure im Bereich der Unternehmensförderung

Im Bereich der Unternehmensförderung ist zwischen dem Fördermittelgeber und dem Fördermittelnnehmer zu unterscheiden. Bei dem Fördergeber handelt es sich zumeist um eine Förderbank des Bundes, beispielsweise die Kreditanstalt für Wie-

deraufbau, oder aber um eine der 16 Landesförderbanken, beispielsweise die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) in Mainz. Entsprechend der vom Gesetzgeber vorgenommenen Normierungen können die Fördermittel vom potenziellen Fördermittelnnehmer bei dem Fördermittelgeber beantragt werden. Der Fördermittelgeber entscheidet dann über eine Bewilligung.

6 Die Rolle der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung im Bereich der Förderberatung

Wirtschaftsförderung wird durch zahlreiche Organisationen mittels verschiedenster Maßnahmen ausgeübt. „Dabei lassen sich diese Maßnahmen den unterschiedlichsten staatlichen und überstaatlichen Ebenen zuordnen, da Wirtschaftsförderung sowohl von Kommunen, Bundesländern, dem Bund und der Europäischen Union betrieben wird. Zudem unterhalten auch einige kommunale Gebietskörperschaften eigene Organisationen, beispielsweise GmbHs, um auf regionaler Ebene, mit oder ohne Beteiligung von privaten Anteilseignern, aktiv zu werden. Doch während Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene in aller Regel in Klein- bzw. Kleinsteinheiten mit Belegschaften von häufig nur ein, zwei oder drei Personen geleistet wird, ist sie auf der Landes- Bundes- und EU-Ebene in weitaus größeren Organisationen angesiedelt. Zu denken wäre insbesondere an die jeweiligen Förderbanken, Fördergesellschaften und Ministerien. Die einheitliche Etikettierung „Wirtschaftsförderung“ suggeriert hier eine Homogenität, die es in der Realität nicht gibt und verschleiert so den Blick auf eine zumindest hinsichtlich Organisationsform, Aufgabenfelder, Selbstverständnis und Arbeitsweise äußerst heterogene Materie“ (Weber und Vogelgesang 2019).

Ist also von Fördermittelberatung in der Wirtschaftsförderung die Rede, gilt es zunächst zu klären, ob es sich um Wirtschaftsförderung auf der Ebene der Europäischen Union, oder auf der Bundes-, Landes-, Regional- oder Kommunalebene handelt. Neben einzelnen, der Wirtschaftsförderung dienenden Bundesgesellschaften (u. a. Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH) sowie Landesgesellschaften, wie beispielsweise der HA Hessen Agentur GmbH, treten die Länder im Bereich der Wirtschaftsförderung vor allem durch ihre Förderbanken in Erscheinung. Bei vielen Förderprogrammen entscheiden diese Förderbanken entsprechend der rechtlichen Regularien über eine Bewilligung von Förderprogrammen. Dieser Fördermittelentscheidung ist häufig auch eine Fördermittelberatung vorgelagert. Nicht zuletzt aufgrund größerer räumlicher Distanzen sind diese Beratungen jedoch nicht obligatorisch, sondern vielmehr von dem jeweiligen Programm, der Vorgehensweise des um die Förderung nachsuchenden Unternehmens und der Geschäftspolitik der Förderbank abhängig. Da zwischenzeitlich zahlreiche Förderprogramme digital beantragt und bewilligt werden, und sich die Kommunikation zwischen dem Fördermittelgeber und dem Fördermittelnnehmer immer mehr auf Basis digitaler Medien vollzieht, sind derzeit die diesbezügliche Interaktion und Kommunikation zwischen diesen Akteuren einem beträchtlichen Wandel unterworfen.

Bei einer im Jahr 2012 vom Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) in Kooperation mit der Kienbaum Management Consultants GmbH durchgeführten Befragung von kommunalen Wirtschaftsförderungen in Städten und Gemeinden mit zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern gaben jedoch nur 7 % der Befragten an, dass die Fördermittelberatung zu den „gegenwärtig drei wichtigsten Themen der Wirtschaftsförderung“ gehört. Zukünftig sehen gar nur 3 % der Befragten dieses Thema unter den „Top 3“. Stattdessen dominieren Themen wie „Vermittlung von Gewerbe- und Industrieflächen“ mit derzeit 56 % und zukünftig 30 %, „Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen“ mit derzeit 46 % und zukünftig 33 %, „Einzelhandelsentwicklung“ (32 % bzw. 13 %) und Standortmarketing (30 % bzw. 28 %). (Vgl. Deutschen Städte- und Gemeindebund 2013, S. 10).

Auch für die Autoren der 2013 publizierte Studie kommt der vergleichsweise geringe Stellenwert der Fördermittelberatung überraschend. Kommentiert wird dies wie folgt: „Auch die Fördermittelberatung zählt zu den selten als wichtig genannten Themenfeldern. Dies ist insoweit überraschend, als die Klage über den „Förderdschungel“ zum Allgemeingut zu gehören scheint. Oftmals ist die Fördermittelberatung aber auch nicht auf der örtlichen Ebene, sondern bei den Landkreisen angesiedelt“ (Deutschen Städte- und Gemeindebund 2013, S. 10). Obgleich bei der genannten Größenklasse von Gemeinden bis 50.000 Einwohnern das Thema Fördermittelberatung, insbesondere zukünftiger Fördermittelberatung, nur selten unter den für die Wirtschaftsförderungseinrichtungen wichtigsten Themen zu finden ist, darf unterstellt werden, dass es sich hierbei auch zukünftig um eine Kern- bzw. Basisaufgabe von Wirtschaftsförderinnen und Wirtschaftsförderern handeln wird.

Während die Förderbanken, gleichgültig ob auf Bundes- oder auf Landesebene, die Bewilligung und Umsetzung der Förderprogramme zur Aufgabe haben, ist die Funktion von regionalen, und mehr noch kommunalen, Wirtschaftsförderungseinrichtungen eine gänzlich andere. Kommunale Wirtschaftsförderung entscheidet in aller Regel nicht über die Bewilligung von Fördermitteln. Vielmehr liegt eine ihrer Kernaufgaben in einer diesbezüglichen Beratung und Antrags- sowie Durchführungsbegleitung. Während die Förderbanken auf Landes- und noch mehr auf Bundesebene in aller Regel eine größere räumliche Distanz zu den um Fördermittel nachsuchenden Unternehmen aufweisen, sind die kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen häufig nahe bei den Unternehmen. Auch daraus ergibt sich eine unterschiedliche Aufgaben- und Beziehungsstruktur.

Kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen sollen mithelfen, die endogenen Potenziale einer Region auszuschöpfen und nach Möglichkeit auch Wettbewerbsvorteile zu generieren. Dabei gilt es auch, öffentliche Finanzmittel in die jeweilige Region zu holen, u. a. um damit die Wettbewerbsfähigkeit und Attraktivität der vor Ort angesiedelten Unternehmen zu stärken und damit auch indirekt Arbeitsplätze zu sichern.

Während die Förderbanken, zumindest in ihrer Funktion als Bewilligungsbehörde, eher die Rolle eines Schiedsrichters einnehmen, ist die Rolle der regionalen bzw. kommunalen Wirtschaftsförderung eher mit der eines Trainers zu vergleichen. Das Ziel der vor Ort tätigen Wirtschaftsförderung liegt insbesondere darin, im

Rahmen der gesetzlichen Vorgaben, „ihre“ Unternehmen an die öffentlichen Förder-töpfe zu führen.

Eine weitere Aufgabe kommunaler und regionaler Wirtschaftsförderung besteht darin, eine institutionalisierte Kommunikation, insbesondere mit den für sie zuständigen Landesförderbanken und falls vorhanden, Landesfördergesellschaften, aufzunehmen und aufrechtzuerhalten. Insbesondere wenn ein langjähriges vertrauensvolles Verhältnis zwischen den Akteuren der Förderbanken und den Wirtschaftsförderungsgesellschaften vor Ort besteht, lassen sich auch bei schwierigen förder-technischen Fragestellungen, oftmals bereits durch einen Telefonanruf, praktikable Lösungen finden.

Wenn aufgrund des Umfangs und/oder der Komplexität eine solche Vorgehensweise nicht möglich ist, spricht vieles für ein persönliches Treffen zwischen dem um die Förderung nachsuchenden Unternehmen, der kommunalen Wirtschaftsförderung und der zuständigen Förderbank. In der Praxis finden solche Treffen häufig in den Räumlichkeiten der jeweiligen Landesförderbank statt. Der kommunalen Wirtschaftsförderung, welche in der Regel im Vorfeld bereits Kontakte zu dem Unternehmen hatte, kommt in einer solchen Konstellation zumeist die Rolle eines Kontaktherstellers, Prozesssteuerers und Moderators zu. Handelt es sich bei dem Gesprächspartner um ein besonders großes oder ein besonders wichtiges Unternehmen, sind in derartige Gespräche teilweise auch Vertreterinnen und Vertreter der Landesministerien, beispielsweise der zuständigen Wirtschaftsministerien, involviert.

7 Förderberatung in der Praxis

Doch wie gestaltet sich die Förderberatung insbesondere für die Akteure der kommunalen Wirtschaftsförderung in der Praxis? Zunächst sollten sich die kommunalen Wirtschaftsförderungsakteure einen Überblick über die für ihre Region jeweils relevanten Förderprogramme verschaffen. Dabei wird es kaum möglich sein, alle Förderinstrumente zu kennen. Vielmehr geht es darum, die Modalitäten und Konditionen der Hauptinstrumente zu verinnerlichen und „eine Idee davon zu entwickeln“, wo und wie nach weiteren Fördermitteln recherchiert werden kann.

Die bei der eigenen Recherche und in Gesprächen mit den zuständigen Ministerien und Förderbanken gewonnenen Informationen sollten für den eigenen Gebrauch in einer komprimierten Form niedergeschrieben und, falls möglich, auch visualisiert werden. Zur Vermeidung von Fehlern empfiehlt es sich, die Zusammenfassung auch zum Gegenstand einer internen Besprechung zu machen.

Anbei ein Muster für die empfohlenen Förderprogrammübersichten:

Programm	
Rechtliche Grundlage	
Räumliche Geltung	
Zielgruppe(n)	
Ausschluss von	

(Fortsetzung)

Fördersätze	
Mindestinvestitionssumme	
Laufzeit	
Art der Beantragung	
Besonderheiten des Programms	
Ansprechpartner bei Förderbank inkl. Tel.-Nr. und E-Mail-Adresse	
Weitere Ansprechpartner inkl. Tel.-Nr. und E-Mail-Adresse	

Wie bereits beschrieben, ist der Erfolg kommunaler Wirtschaftsförderung auch abhängig von Art und Umfang der jeweiligen Kontakte zu den Förderbanken und zu den Fördergesellschaften von Land und Bund. Mittels dieser Kontakte lassen sich auch Anfragen zu bislang wenig bekannten oder unbekannten Themen „auf dem kurzen Dienstweg“ behandeln. Sind derartige Kontakte nicht oder in einem geringen Umfang vorhanden, wird die entsprechende Recherche langwieriger und gegebenenfalls auch fehleranfälliger.

Da es sich bei den meisten Akteuren kommunaler und regionaler Wirtschaftsförderung noch immer um Seiteneinsteiger ohne ein entsprechendes standardisiertes Qualifikationsprofil handelt, sollten Wirtschaftsförderungseinrichtungen insbesondere bei den Berufseinsteigern die Inhalte der relevanten Förderprogramme immer wieder zum Gegenstand der organisationsinternen Kommunikation machen. Im Rahmen der beruflichen Sozialisation und eines ausgeprägten „Learning by doing“ können sich so die für die Wirtschaftsförderung notwendigen Kompetenzen und das entsprechende Fachwissen herausbilden und in der notwendigen Breite den Wirtschaftsförderungsorganisationen zur Verfügung stehen. Handelt es sich bei der Wirtschaftsförderung um eine sehr kleine Einrichtung mit nur ein oder zwei Beschäftigten, sind dieser Art des Austauschs klare Grenzen gesetzt.

Je häufiger die Wirtschaftsfördererrinnen und Wirtschaftsförderer die Unternehmen vor Ort proaktiv aufsuchen, desto häufiger werden sie auch von potenziell relevanten Fördersachverhalten erfahren. Insbesondere in Phasen des unternehmerischen Wandels, der häufig mit Expansionen und Investitionen einhergeht, ergeben sich regelmäßig Anknüpfungspunkte zur Förderung. Hier gilt es die Unternehmen über die grundsätzliche Förderfähigkeit von Programmen zu unterrichten. Da die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen in der Regel nicht über den Erhalt der Fördermittel entscheiden, sollten sie es jedoch tunlichst vermeiden, „sich zu weit aus dem Fenster zu lehnen“ und Prognosen oder gar Zusagen zu tätigen.

Auch sollten es Wirtschaftsförderer vermeiden, sich zu früh hinsichtlich einer grundsätzlichen Förderfähigkeit zu positionieren. Beispielsweise weist die GRW-Förderung eine nicht ganz einfache räumliche Zuordnung auf. Teilweise erfolgt die Trennung zwischen „Fördergebiet“ und „Nicht-Fördergebiet“ sehr kleinräumig. So kann beispielsweise eine Straße einen positiven Förderstatus aufweisen, während eine Nachbarstraße von einer GRW-Förderung gänzlich ausgenommen ist. Teilweise gibt es auch Konstellationen, bei denen innerhalb einer Straße die jeweilige Hausnummer darüber entscheidet, ob der Standort förderfähig oder aber nichtförderfähig ist.

Insbesondere wenn im Vorfeld des Beratungsgesprächs keine umfassende Recherche und Kommunikation mit der zuständigen Bewilligungsbehörde möglich war, können hier sehr schnell Fehler gemacht werden.

Die sich aus einem solchen Beratungsfehler ergebenden Konsequenzen sind unheilvoll für alle beteiligten Akteure. Neben dem beträchtlichen Ansehens- und Imageverlust stellt sich für die örtliche Wirtschaftsförderung auch die Frage der Haftung. Wenn beispielsweise durch die Fehlberatung das davon betroffene Unternehmen eine Investition getätigt oder aber nicht getätigt hat und sich daraus ein Schaden im fünf-, sechs- oder siebenstelligen Eurobereich ergibt, ist die Frage einer Kompensation nicht gänzlich unbegründet. Die kommunale Wirtschaftsförderung als Unterstützungsorganisation von gestern kann sich dann in ein Streitobjekt von heute und in einen Prozessgegner von morgen verwandeln, mit dem vor Gericht um Schadensersatzzahlungen gestritten wird.

Hat sich das Unternehmen gar auf eine „unheilvolle“ Zusage oder Verheißungen „seines“ kommunalen Wirtschaftsförderers verlassen, und seine Geschäftspolitik darauf ausgerichtet, können sich im Falle nicht geleisteter Subventionen sogar für das Unternehmen existenzielle Krisen ergeben.

Die hier vorgenommenen Ausführungen mögen dazu beitragen, dass sich kommunale und regionale Wirtschaftsförderer hinsichtlich möglicher Fördermittelleistungen in der Kommunikation mit den jeweiligen Kunden hinreichend zurückhaltend positionieren und zum einen darauf hinweisen, dass die Bewilligung nicht in ihrer Macht liegt und zum anderen, dass es sich um Fördermittel „ohne Rechtsanspruch auf Gewährung“ handelt.

8 Informationsquellen zum Thema Fördermittel

Obgleich es insbesondere im Internet zahlreiche Informationen zu öffentlichen Fördermitteln für Unternehmen gibt, ist es nicht ganz einfach, sich einen Gesamtüberblick über die Materie zu verschaffen. Da es sich bei den Förderprogrammen um einen dynamischen und fluiden Gegenstand handelt, erscheint die Nutzung von jeweils kurzfristig zu aktualisierenden Datenbanken als zielführend. Von besonderer Relevanz ist dabei die Förderdatenbank des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technik: <http://www.foerderdatenbank.de/>

Mittels dieser Datenbank ist eine Recherche, u. a. auf Basis der folgenden Kriterien möglich:

- Fördergeber
- Fördergebiet
- Förderberechtigte
- Förderbereich
- Förderart
- Postleitzahl bzw. Ortsname

Ebenso finden sich u. a. zahlreiche Hintergrundinformationen bzw. Informationen, insbesondere zu den Bereichen Finanzierung, Förderwissen, Förderorganisationen und Förderglossar.

Weiterhin werden verschiedene Beratungsangebote, beispielsweise telefonische Förderberatung (Finanzierungshotline), zu den folgenden Bereichen angeboten:

- „die Förderprogramme des Bundes, der Länder und der EU für kleine und mittlere Unternehmen,
- die Antragsverfahren,
- die Anlaufstellen sowie
- die entsprechenden Konditionen“

(Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Förderdatenbank [2019](#)).

Ebenso empfiehlt sich eine Sichtung der relevanten Internetseiten der Bundes- und Landesförderbanken.

So bietet beispielsweise die Kreditanstalt für Wiederaufbau hinsichtlich ihrer Unternehmensförderung eine Aufteilung der Programme in die folgenden Bereiche:

- Innovation
- Energie & Umwelt
- gründen & nachfolgen
- erweitern & festigen
- Auslandsvorhaben
- Wohnwirtschaft
- kommunale und soziale Infrastruktur

(Kreditanstalt für Wiederaufbau [2019](#)).

Im Folgenden wird eine Liste der Förderbanken des Bundes und der Länder dargeboten. Mit der KfW Bankengruppe und der landwirtschaftlichen Rentenbank finden sich die beiden Bundesförderbanken gleich zu Beginn. Die Klassifizierung der Landesförderbanken folgt entsprechend ihrer Bilanzsummen, die von 1,164 Mrd. Euro (2016) bei der Bremer Aufbau-Bank GmbH bis zu 147,584 Mrd. Euro bei der NRW. BANK reichen. Weiterhin ist erwähnenswert, dass das Bundesland Bayern mit der Bayerischen Landesbodenkreditanstalt und der LfA Förderbank Bayern über zwei Förderbanken verfügt.

Förderbanken des Bundes und der Länder

Förderbank	Bilanzsumme	Homepage
KfW Bankengruppe	472,347 Mrd. € (2017)	www.kfw.de
Landwirtschaftliche Rentenbank	95,046 Mrd. € (2016)	www.rentenbank.de
NRW.BANK	147,584 Mrd. € (2017)	www.nrwbank.de
L-Bank, Staatsbank für Baden-Württemberg	70,670 Mrd. € (2017)	www.l-bank.de
Bayerische Landesbodenkreditanstalt	23,068 Mrd. € (2017)	www.bayernlabo.de
LfA Förderbank Bayern	21,475 Mrd. € (2017)	www.lfa.de

Förderbank	Bilanzsumme	Homepage
Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH)	19,003 Mrd. € (2016)	www.ib-sh.de
Investitionsbank Berlin	17,893 Mrd. € (2017)	www.ibb.de
Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen – rechtlich unselbstständige Anstalt in der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale	17,627 Mrd. € (2017)	www.wibank.de
Investitionsbank des Landes Brandenburg	13,332 Mrd. € (2016)	www.ilb.de
Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB)	10,18 Mrd. € (2016)	www.isb.rlp.de
Sächsische Aufbaubank – Förderbank	7,640 Mrd. € (2016)	www.sab.sachsen.de
Hamburgische Investitions- und Förderbank	5,144 Mrd. € (2017)	www.ifbhh.de
Thüringer Aufbaubank	3,99 Mrd. € (2016)	www.aufbaubank.de
Investitions- und Förderbank Niedersachsen – NBank	3,905 Mrd. € (2016)	www.nbank.de
Investitionsbank Sachsen-Anhalt – Anstalt der NORD/LB	2,035 Mrd. € (2016)	www.ib-sachsen-anhalt.de
Mecklenburg-Vorpommern – Geschäftsbereich der NORD/LB*	1,757 Mrd. € (2016)	www.lfi-mv.de
SIKB Saarländische Investitionskreditbank AG	1,485 Mrd. € (2016)	www.sikb.de
Bremer Aufbau-Bank GmbH	1,164 Mrd. € (2016)	www.bab-bremen.de

(Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands 2018)

9 Fazit

Von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Wirtschaftsförderungseinrichtungen werden gute Kenntnisse über öffentliche Fördermittel erwartet. Gleichgültig ob sie für verschiedene Förderbanken des Bundes oder der Länder über die Bewilligung entsprechender Anträge entscheiden, oder aber für regionale oder kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen „lediglich“ Fördermittelberatungen durchführen und insbesondere den Prozess der Fördermittelbeantragung von Unternehmen begleiten, ist das Thema Wirtschaftsförderung auch stets mit dem Thema öffentliche Fördermittel verwoben. Da es sich bei öffentlichen Fördermitteln um eine recht intransparente Materie handelt, die noch dazu permanentem politischen, wirtschaftlichen und technischen Wandel unterliegt, heißt es für alle Beteiligten „am Ball der Förderung zu bleiben“ und sich regelmäßig proaktiv über Änderungen zu informieren. Die Beraterinnen und Berater sollten sich, wann immer möglich, intern der Fördermittelthematik zuwenden und Fördermittel zum Gegenstand zahlreicher Gespräche und Weiterbildungen machen. Aufgrund der hohen Komplexität und der sich aus Beratungsfehlern ergebenden Verwerfungen und Haftungsfragen, sollten

innerhalb der Fördermittelberatungen keine Andeutungen oder gar Zusagen bezüglich möglicher Bewilligung gemacht werden. Vielmehr sollen die in einer Region angesiedelten Unternehmen aber auch potenzielle externe Investoren über die Chancen einer Förderung informiert, und so insbesondere die Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Wirtschaftsraums aufrechterhalten oder aber erhöht werden.

Literatur

- Bomba, S., & Friedrichs, K. (o. J.). LASA Brandenburg GmbH: Vom Antrag bis zum Verwendungsnachweis. Zuwendungsbescheid. Folge 4. http://www.lasa-brandenburg.de/brandaktuell/fileadmin/user_upload/MAIN-dateien/pdf-archiv/folge-verwendungsnachweis.pdf. Zugriffen am 04.01.2019.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. GRW-Fördergebiete. (2014–2020). www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/foerdergebiete/karte-ab-08-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=7. Zugriffen am 11.11.2018.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2018). <http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/suche.html?get=views;document&doc=373&typ=CL>. Zugriffen am 11.03.2019.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Förderdatenbank. (2019). Förderprogramme und Finanzhilfen des Bundes, der Länder und der EU. www.foerderdatenbank.de. Zugriffen am 04.11.2018.
- Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands. (2018). Fördergeschäft in Deutschland 2008–2017. <https://www.voeb.de/de/presse/grafiken/publikation-foerderstatistik.pdf>. Zugriffen am 08.11.2018.
- Crößmann, K. (2015). *Die politische Ökonomie des Subventionsabbaus in Europa im Zeitraum 1981–2010* (1. Aufl.). Berlin: Verlag Dr. H. H. Driesen GmbH.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund. (Hrsg.). (2013). Aufgaben, Organisation und Schwerpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung Umfrage zur Wirtschaftsförderung in kreisangehörigen Städten und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern. https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Dokumentationen/Nr.%20118%20-%20Wirtschaftsf%C3%B6rderung%20-%20Aufgaben,%20Organisation%20und%20Schwerpunkte%20der%20kommunalen%20Wirtschaftsf%C3%B6rderung/Doku118_Wirtschaft_k.pdf. Zugriffen am 11.03.2019.
- Investitionsbank Berlin. (2019). https://www.ibb.de/media/dokumente/foerderprogramme/wirtschaftsfoerderung/grw/grw_antrag.pdf. Zugriffen am 04.01.2019.
- Kreditanstalt für Wiederaufbau. (2019). <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/index-2.html>. Zugriffen am 04.01.2019.
- Rohwedder, M. (2013). *Praxishandbuch Fördermittel. Wegweiser für kleine und mittlere Unternehmen*. Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Smith, A. (1996). *Der Wohlstand der Nationen*. (Originalausgabe 1776). München: Deutscher Taschenbuch Verlag GmbH & Co. KG.
- Strafgesetzbuch. (o. J.). <https://dejure.org/gesetze/StGB/264.html>. Zugriffen am 10.10.2018.
- Weber, H., & Vogelgesang, M. (2019). *Wirtschaftsförderung und Soziologie: Navigationsassistent in gesellschaftlichen Untiefen*. Wiesbaden: Springer Gabler.

Mediation in der Wirtschaftsförderung

André Niedostadek

Inhalt

1	Einführung	237
2	Was ist Mediation?	238
3	Parteien und Mediator	241
4	Rahmenbedingungen einer Mediation	243
5	Arbeitsfelder der Mediation	243
6	Paradoxon der Mediation	244
7	Ansatzpunkte für die Wirtschaftsförderung	245
8	Fazit	251
	Literatur	252

Zusammenfassung

Mediation als eine Form der alternativen Konfliktlösung hat in den letzten Jahren zunehmend an Aufmerksamkeit erfahren. In der Wirtschaftsförderung spielt Mediation in unterschiedlicher Weise und in unterschiedlichem Umfang eine Rolle. Dieser Beitrag stellt das Verfahren vor und gibt Impulse für den Einsatz in der Wirtschaftsförderung.

1 Einführung

Die Rahmenbedingungen, in denen sich Akteure des Wirtschaftslebens heute bewegen, scheinen sich immer schneller zu verändern. All das birgt auch einen bunten Strauß an potenziellen Konfliktszenarien, angefangen von unternehmensinternen Streitigkeiten bis hin zu zwischenbetrieblichen Konflikten. Auch wenn Konflikte

A. Niedostadek (✉)
Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland
E-Mail: aniedostadek@hs-harz.de

nicht per se etwas Schlechtes sind, können sie doch Ressourcen binden, die anderweitig besser genutzt werden können, oder womöglich wertvolle Geschäftsbeziehungen gefährden, wenn nicht sogar zerstören.

Mit der Mediation ist in den vergangenen Jahrzehnten eine Form der außergerichtlichen Streitbeilegung stärker in den Blickpunkt gerückt, die gerade auch im Wirtschaftsumfeld interessante Ansätze der Konfliktlösung verspricht. Bieten diese Ansätze auch innovative Optionen für die Wirtschaftsförderung? Um eine Antwort auf diese Frage geht es in diesem Beitrag.

Dazu folgt zunächst ein Überblick zur Mediation selbst sowie die Vorstellung der an einem Mediationsverfahren beteiligten Akteure. Einige Hinweise zu den weiteren Rahmenbedingungen einer Mediation runden diesen Teil ab. Mit dem Blick auf die möglichen Arbeitsfelder der Mediation sowie dem Mediationsparadoxon wird sodann die Brücke geschlagen zu dem eigentlichen Kernaspekt: Welche Ansatzpunkte ergeben sich konkret aus dem Blickwinkel der Wirtschaftsförderung. Hierbei werden die Option des Aufbaus eines eigenen Mediationsangebots, die Zusammenarbeit mit externen Anbietern und die Multiplikatorfunktion genauer beleuchtet. Ein Fazit schließt den Beitrag ab.

2 Was ist Mediation?

Wenn man ausloten möchte, welche Möglichkeiten sich in der Wirtschaftsförderung hinsichtlich des Themas Mediation bieten, braucht man zunächst einmal eine konkretere Vorstellung davon, was Mediation eigentlich ist und was ein Mediationsverfahren ausmacht. Neben der Schlichtung und der Schiedsgerichtsbarkeit zählt Mediation zu den Formen der sogenannten außergerichtlichen oder alternativen Streitbeilegung. Speziell Mediation ist dabei seit 2012 auf Grundlage der europäischen Mediationsrichtlinie eigens gesetzlich geregelt, und zwar im Mediationsgesetz (MediationsG, eingehend dazu Fritz und Pielsticker, 2012 sowie Klowait und Gläßer 2018). Gleich zu Beginn finden sich wesentliche Begriffsbestimmungen. Danach handelt es sich bei einer Mediation um „ein vertrauliches und strukturiertes Verfahren, bei dem Parteien mithilfe eines oder mehrerer Mediatoren freiwillig und eigenverantwortlich eine einvernehmliche Beilegung ihres Konflikts anstreben“ (§ 1 Abs. 1 MediationsG; da der Gesetzgeber hier den Begriff „Mediator“ verwendet, wird dieser Terminus auch im Folgenden genutzt, wobei selbstverständlich auch Mediatorinnen mit angesprochen sind).

Die vorstehende Begriffsbestimmung der Mediation verdeutlicht bereits die kennzeichnenden Wesensmerkmale eines Mediationsverfahrens. Als ein „strukturiertes“ Verfahren handelt es sich um einen planvollen Prozess, der nach bestimmten „Regeln der Kunst“ abläuft. Eine wichtige Grundlage ist hierbei das Harvard-Konzept als eine Methode des sachbezogenen Verhandeln (siehe hierzu Fisher et al. 2018). Das in den USA an der Harvard University entwickelte Verhandlungsmodell beschränkt sich nicht auf das Finden eines Kompromisses als gegenseitiges Nachgeben. Ziel ist vielmehr das Finden eines Win-Win-Ergebnisses. Ein wesentli-

cher Baustein dieses Verhandlungsmodells ist beispielsweise die Unterscheidung zwischen den Interessen der Beteiligten und den von ihnen vertretenen Positionen.

Dies vorausgeschickt vollzieht sich ein Mediationsverfahren selbst in verschiedenen Stagen, wobei sich hier ein Phasenmodell etabliert hat, das sich im Überblick wie folgt darstellt (Kracht et al. 2019):

- *Phase 1: Einstieg.* Hier geht es darum zu klären, ob sich Mediation in einem konkreten Konfliktfall überhaupt anbietet. Am Ende steht gegebenenfalls eine Vereinbarung zur Durchführung eines solchen Verfahrens. In der Praxis ist der Einstieg in die Mediation häufig die zentrale Weichenstellung. Gerade im Wirtschaftsumfeld kann es sich hierzu beispielsweise anbieten, eine Mediationsklausel in einem Vertrag mit aufzunehmen, wonach die Vertragsparteien sich dazu verpflichten, vor einer gerichtlichen Auseinandersetzung im Falle eines Konflikts eine Lösung im Wege der Mediation zu suchen.
- *Phase 2: Themenfindung.* In dieser Phase geht es darum, die konkret zu behandelnden Themen zu identifizieren, die dann im weiteren Verlauf des Verfahrens behandelt werden sollen.
- *Phase 3: Interessensermittlung.* Aus der Erkenntnis heraus, dass sich widerstrebende Positionen nur schwer in Übereinstimmung bringen lassen, wird in dieser Phase versucht, die zu Grunde liegenden Interessen herauszuarbeiten, die sich hinter bestimmten Positionen „verstecken“. Die Interessensermittlung ist gewissermaßen ein, wenn nicht sogar das Herzstück einer jeden Mediation. Zugleich unterscheidet sich dieser Punkt ganz maßgeblich von gerichtlichen Verfahren, in denen zum Beispiel nur über das Bestehen oder Nichtbestehen bestimmter Ansprüche (= Positionen) gegebenenfalls durch Urteil befunden wird.
- *Phase 4: Lösungssuche.* Ist es gelungen, die jeweiligen Interessen zu bestimmen, lassen sich daran anknüpfend in einem gesonderten Prozessschritt etwaige Lösungen erarbeiten, die den jeweiligen Interessen möglichst gerecht werden.
- *Phase 5: Abschlussvereinbarung.* Verläuft die Mediation erfolgreich, werden die gefundenen Lösungen zu guter Letzt in einer Abschlussvereinbarung festgehalten.

Diese Vorgehensweise entspricht dem Kerngerüst einer jeden Mediation und zeigt zugleich dessen Struktur. In den Nuancen gibt es davon manchmal kleinere Abweichungen, etwa indem einzelne Prozessschritte noch etwas detaillierter ausdifferenziert werden oder sich mit der Mediationsevaluation noch ein gesonderter Verfahrensschritt am Ende findet. In der Praxis führt das jedoch nicht zu nennenswerten Auswirkungen.

Praxishinweis: Der vorstehend skizzierte Überblick beschreibt den idealtypischen Verlauf einer Mediation. In der Praxis zeigt sich immer wieder, dass es nötig sein kann, zu einem vorherigen Prozessschritt zurückzukehren. Das kann beispielsweise der Fall sein, wenn sich bei der Lösungssuche herausstellt, dass die zu Grunde liegenden eigentlichen Interessen noch gar nicht wirklich artikuliert wurden. Oder wenn sich im Laufe des Verfahrens zeigt, dass vielleicht doch noch nicht alle zu behandelnden Themen auf dem Tisch lagen. Genau hier zeigt sich aber auch ein wesentlicher Vorteil einer Mediation gegenüber einem eher starren Gerichtsverfah-

ren: Die Flexibilität eines solchen Verfahrens ermöglicht eine passgenaue Handhabung im jeweiligen Einzelfall.

Neben dem in § 1 Abs. 1 MediationsG dargelegten Verfahrensgedanken nennt die Vorschrift noch weitere Wesensmerkmale einer Mediation, die nachstehend kurz vorgestellt werden, soweit dies für das Verständnis der Mediationsidee hilfreich ist.

- *Einvernehmlichkeit.* Mediation setzt voraus, dass die Beteiligten einvernehmlich auf eine Beilegung ihres Konfliktes hinarbeiten. Natürlich besteht keine Garantie, dass am Ende eine Konfliktlösung gelingt. Dennoch ist das Verfahren auf dieses Ziel hin angedacht.
- *Freiwilligkeit.* Teilnahme an einer Mediation ist stets freiwillig. Mediatoren sind sogar explizit angehalten, sich über die Freiwilligkeit Gewissheit zu verschaffen (§ 2 Abs. 2 MediationsG). Die freiwillige Teilnahme an einer Mediation bedeutet also, dass dies nicht unter Zwang erfolgt. Ausdruck dieser Freiwilligkeit ist zudem, dass es jeder Partei offensteht, ein Mediationsverfahren jederzeit zu beenden, ohne Sanktionen befürchten zu müssen (§ 2 Abs. 5 MediationsG). Das Freiwilligkeitserfordernis kann durchaus Probleme aufwerfen, etwa bei Arbeitsplatzkonflikten, wenn die Freiwilligkeit mit dem Weisungsrecht des Arbeitgebers kollidiert. Der Freiwilligkeit nicht widersprechen dürften verpflichtenden Elemente, die lediglich darauf abzielen, über die Möglichkeiten einer Mediation zu informieren. Sollte jemand dann nicht von der Sinnhaftigkeit eines solchen Verfahrens überzeugt sein, wäre eine weitere Verpflichtung zur Teilnahme an einer Mediation allerdings nicht mit dem Freiwilligkeitsgedanken vereinbar.
- *Eigenverantwortlichkeit.* Eine Mediation fordert den Beteiligten durchaus manches ab. Anders als bei einer juristischen Auseinandersetzung, bei der Prozessparteien ihre Prozessvertreter „vorschicken“ können, sind sie bei einem Mediationsverfahren gehalten, sich selbst entsprechend einzubringen und sich mit dem Konflikt und auch der Gegenseite auseinanderzusetzen. Nichts anderes gilt insofern bei Konflikten im Wirtschaftsumfeld. Erfahrungsgemäß ist es gerade die Eigenverantwortlichkeit, die in der Praxis nicht immer gegeben ist. Die Gründe dafür können ganz unterschiedlich sein (z. B. weil eine Partei sich persönlich außerstande sieht, die eigenen Interessen zu vertreten). Hier ist es unter anderem eine Aufgabe des Mediators, die Parteien bei der Wahrnehmung ihrer Eigenverantwortlichkeit zu unterstützen.
- *Informiertheit.* Um eine Lösung in einem Konflikt zu finden, müssen die Parteien alle wichtigen Kenntnisse besitzen, sie müssen also entsprechend informiert sein. In dieser Hinsicht setzt Mediation auch auf Transparenz. Das stellt das Mediationsgesetz selbst klar. Dort heißt es, dass der Mediator im Falle einer Einigung darauf hinwirkt, dass die Parteien eine solche Vereinbarung in Kenntnis der Sachlage treffen und ihren Inhalt verstehen. Der Mediator hat die Parteien gegebenenfalls auch darauf hinzuweisen, dass sie die Vereinbarung bei Bedarf durch externe Berater überprüfen lassen können.
- *Vertraulichkeit.* Die Vertraulichkeit stellt ein weiteres ganz maßgebliches Merkmal der Mediation dar und ist in § 1 Abs. 1 MediationsG ebenfalls ausdrücklich benannt. Mediation findet in aller Regel nicht im Scheinwerferlicht der Öffent-

lichkeit statt, sondern eher hinter verschlossenen Türen – zumindest solange die Beteiligten nichts anderes beschließen. Die Vertraulichkeit zu „leben“ steht also komplett zur Disposition der Parteien. Gerade im Wirtschaftsumfeld ist die Vertraulichkeit jedoch ein überaus hohes Gut. Dies gilt nicht zuletzt im Hinblick auf etwaige Reputationsschäden, die sich beispielsweise durch eine negative Berichterstattung in der Presse aufgrund von Konflikten auswirken können. Auch hier zeigt sich ein Vorteil gegenüber öffentlichen Gerichtsverfahren.

Praxishinweis: Die vorgenannten Wesensmerkmale einer Mediation lassen schon die damit verbundenen Chancen und Risiken erkennen. Sofern der Einstieg in eine Mediation gelingt und die Beteiligten sich in der Lage dazu sehen, auch aktiv daran mitzuwirken, den sie betreffenden Konflikt beizulegen (und dies nicht nur ein Lippenbekenntnis ist), bestehen gute Voraussetzungen dafür, dass ein Mediationsverfahren am Ende erfolgreich verläuft. Sollten die Beteiligten dies nicht wollen oder den an sie gestellten Ansprüchen nicht gerecht werden können, hat eine Mediation wenig Aussicht auf Erfolg. Mediatoren brauchen schon eine gute Portion Einfühlungsvermögen, um dies zu erkennen und entsprechende Weichenstellungen vorzunehmen.

Alles in allem lässt sich damit festhalten: Von Mediation lässt sich nur dann sprechen, wenn die vorgenannten Merkmale erfüllt sind. Mit anderen Worten wird ein Verfahren nicht dadurch zur Mediation, dass die Beteiligten (oder Dritte) es als solche bezeichnen. Wo Mediation draufsteht, muss also nicht zwingend auch Mediation drinstecken.

3 Parteien und Mediator

In einem Mediationsverfahren wirken verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Aufgaben und Rollen mit. Im Wesentlichen sind das die Parteien eines Mediationsverfahrens sowie der Mediator (oder gegebenenfalls mehrere Mediatoren).

3.1 Parteien eines Mediationsverfahrens

Die eigentlichen Protagonisten in einem Mediationsverfahren sind zunächst einmal die jeweiligen Beteiligten. Das Mediationsgesetz spricht insofern von „Parteien“ (ohne dies jedoch in einem formaljuristischen Sinne zu verstehen). Manchmal findet sich in diesem Kontext auch der Terminus Medianden. Letztlich sind die Begrifflichkeiten hier aber nicht entscheidend. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Akteure von einem Konflikt derart betroffen sind, dass deren Mitwirkung an einer Konfliktlösung angeraten erscheint. Dabei kann der Kreis der Parteien ganz unterschiedlich ausfallen und von bilateralen Mediationen bis hin zu Großgruppenmediationen reichen (letzteres ist beispielsweise im öffentlichen Sektor nicht ungewöhnlich). Wenn es angeraten ist, können weitere Personen hinzutreten, ohne selbst Parteien eines

Mediationsverfahrens zu sein (beispielsweise bei Hinzuziehen von Sachverständigen oder der Inanspruchnahme anwaltlicher Beratung).

3.2 Mediator als Vermittler

Die Verfahrensleitung liegt – wie bereits erwähnt – in den Händen eines Mediators oder mehrerer Mediatoren. Aber was ist überhaupt ein Mediator? Nur wenn man darauf eine Antwort hat, dann lässt sich auch bestimmen, wer überhaupt die vermittelnde Rolle eines Mediators übernehmen kann. Das kann wiederum mit Blick auf das Tätigkeitsfeld der Wirtschaftsförderungen und etwaige Servicedienstleistungen bedeutsam werden.

Das Mediationsgesetz präzisiert selbst die Rolle eines Mediators: Danach ist ein Mediator eine unabhängige und neutrale Person ohne Entscheidungsbefugnis, die die Parteien durch die Mediation führt (§ 1 Abs. 2 MediationsG). Die Neutralität (manchmal auch Allparteilichkeit genannt) ist für den Mediator als Dritten prägend. Diese Neutralität drückt sich in zweierlei Hinsicht aus: erstens in der Verfahrensneutralität. Hier ist es Aufgabe des Mediators, alle Parteien in ihren jeweiligen Anliegen gleich zu behandeln und niemanden zu bevorzugen. Dabei kann die Gratwanderung mitunter etwas schwierig sein. Das ist etwa dann der Fall, wenn es für einen Mediator darum geht, die „Waffengleichheit“ herzustellen, etwa um eine Partei in der Wahrnehmung ihrer Eigenverantwortung kommunikativ zu unterstützen. Zum anderen zeigt sich die Neutralität in der Distanz bezüglich des Findens eines Konfliktlösungsergebnisses. Mediatoren haben hier keine Entscheidungsbefugnis, was diese Form der Vermittlung gerade von anderen Konfliktlösungsverfahren unterscheidet. Bei einer Schlichtung steht am Ende ein Schlichtungsvorschlag des Schlichters, bei einem Schiedsverfahren ein Schiedsspruch. Bei einer Mediation sind auch hier die Parteien einmal mehr gefragt aktiv zu werden.

So bleibt es dabei, dass einem Mediator maßgeblich die Leitungsfunktion obliegt. Die zentrale Aufgabe ist es, das Mediationsverfahren mit Blick auf die Lösungsfindung strukturiert zu leiten und das Einhalten der Prinzipien und der „Spielregeln“ der Mediation zu gewährleisten (während die Inhalte von den Parteien bestimmt werden). Entscheidend für das Tätigwerden eines Mediators ist also auch hier weniger das eigene Selbstverständnis und ob sich jemand als solcher bezeichnet, sondern das Wahrnehmen entsprechender Aufgaben.

Das Tätigwerden als Mediator muss auch bestimmten Professionalitätsstandards genügen. Diese auszumachen ist insofern jedoch nicht ganz einfach, da die Anbieter von Mediationsdienstleistungen oftmals ganz unterschiedliche Grundberufe haben. Die reichen von juristischen Qualifikationen über sozialpädagogische und psychologische Berufe bis hin zu ganz anderen Tätigkeiten. Mediationsdienstleistungen stellen zumeist „nur“ einen Baustein von mehreren in einer Palette von Dienstleistungen dar. Als sehr unterschiedlich gestalten sich auch Mediationsausbildungen selbst. Sie reichen von Kursen, die wenige Ausbildungstage umfassen, bis hin zu mehrsemestrigen Studienangeboten. Neben spezifischen Kenntnissen, die hier wie dort vermittelt werden, sind letztlich auch ein bestimmtes Selbstverständnis und eine

bestimmte Haltung maßgeblich für die Professionalität eines Mediators sowie – sofern vorhanden – praktische Erfahrungen.

Eine gewisse Orientierung kann hier die Bezeichnung „Zertifizierter Mediator“ bieten. Denn während sich zwar jeder Mediator nennen darf (es handelt sich nicht um eine geschützte Berufsbezeichnung) ist die Bezeichnung „Zertifizierter Mediator“ durch das Mediationsgesetz besonders geregelt (siehe § 5 Abs. 2 MediationsG) und an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Als zertifizierter Mediator darf sich nur bezeichnen, wer (1) eine Mediationsausbildung abgeschlossen, die bestimmten Anforderungen genügt, (2) mehrere Praxisfälle selbst mediiert, (3) an Supervisionen teilgenommen und (4) regelmäßige Fortbildungen wahrgenommen hat. Irreführend ist insofern allerdings, dass dann keine Zertifizierung von einer offiziellen Stelle erfolgt, sondern sich jeder selbst bei Vorliegen der Voraussetzungen als zertifizierter Mediator bezeichnen darf. Gerade die Aspekte der Zertifizierung waren und sind noch immer Gegenstand von Diskussionen.

Praxishinweis: Entscheidender als eine bestimmte Qualifikation dürfte am Ende das gemeinsame Verständnis aller involvierten Akteure sein, im Rahmen einer Mediation zusammenarbeiten zu können und zu wollen. Bei der Auswahl eines Mediators kann dabei eine bestimmte fachliche Nähe hilfreich sein, sie ist aber keineswegs eine Voraussetzung zur Durchführung eines Mediationsverfahrens. Ganz im Gegenteil: Es kann sich sogar manchmal anbieten, jemanden einzubinden, der keinen direkten Bezug zum Konfliktthema hat und somit eine gewisse Distanz und Unvoreingenommenheit wahren kann.

4 Rahmenbedingungen einer Mediation

Typischerweise stellen sich zu Beginn wie auch im Verlauf eines Mediationsverfahrens Fragen bezüglich weiterer Rahmenbedingungen. Aufgrund der Flexibilität einer jeden Mediation können die Antworten darauf ganz unterschiedlich ausfallen. Lediglich zur Illustration und keineswegs als vollständige Checkliste, seien hier folgende Aspekte genannt: Wie sehen die organisatorischen Rahmenbedingungen aus, insbesondere hinsichtlich Zeit und Ort für die Durchführung eines Mediationsverfahrens? Wie werden die anfallenden Kosten aufgeteilt (in arbeitsbezogenen Verfahren kann z. B. die vollständige Kostenübernahme durch den Arbeitgeber eine Option sein, in zwischenbetrieblichen Verfahren auch eine hälftige Teilung). Sind onlinegestützte Instrumente erforderlich, um die Informiertheit sicherzustellen und den Beteiligten den Zugriff auf bestimmte Dokumente zu ermöglichen? Soll begleitend zur Mediation eine Öffentlichkeitsarbeit erfolgen?

5 Arbeitsfelder der Mediation

Angesichts des überaus flexiblen Ansatzes der Mediation gibt es ein breites Spektrum an möglichen Arbeitsfeldern. Mediation findet sich in Familienangelegenheiten ebenso wie bei nachbarschaftlichen Streitigkeiten oder im öffentlichen Sektor (etwa

bei umfangreichen Bauvorhaben oder Umweltmaßnahmen). Sie existiert in Form des Täter-Opfer-Ausgleichs auch im Strafrecht. Aus dem Blickfeld der Wirtschaftsförderung am interessantesten dürfte aber das überaus vielfältige Arbeitsfeld der sogenannten Wirtschaftsmediation sein (eingehend dazu Haft und von Schlieffen, 2016 sowie Duve et al. 2019). Auch hier lediglich zur Illustration und ohne Anspruch auf Vollständigkeit sind beispielsweise nachstehende Konfliktfelder denkbar, die mittels Mediation angegangen werden können (wobei zugleich allerdings auch immer die rechtlichen Rahmenbedingungen mit beachtet werden müssen, etwa im Hinblick auf das Einhalten etwaiger Fristen):

- Innerbetriebliche Streitigkeiten (Konflikte in Teams und Projektgruppen)
- Individualarbeitsrechtliche Auseinandersetzungen
- Konflikte mit Bezug zur Betriebsrätstätigkeit
- Auseinandersetzungen im Zuge einer Unternehmensnachfolge
- Schwierigkeiten bei Unternehmenszusammenschlüssen und Betriebsübergängen
- Spannungen in Changemanagement-Projekten
- Gesellschafterstreitigkeiten
- Zwischenbetriebliche Konflikte
- Auseinandersetzungen im Bereich des Geistigen Eigentums (Patente, Marken, Urheberrechte etc.)
- Probleme im Rahmen der Unternehmensfinanzierung (hier spricht man auch von Kreditmediation)
- ...

Die Auflistung ist keineswegs abschließend und ließe sich in vielfältiger Weise ergänzen und ausbauen. Aus dem Blickwinkel der Wirtschaftsförderung dürfte es von Interesse sein, dass es sich bei den beschriebenen Konfliktfeldern um solche handelt, die oftmals eben jenes Klientel betreffen, das im Fokus der Wirtschaftsförderung steht. Das sind in der Regel kleinere und mittlere Unternehmen – und zwar branchenübergreifend, angefangen vom Handel über das verarbeitende Gewerbe bis hin zu diversen Dienstleistungen.

Auch wenn sich damit grundsätzlich ein weites Spektrum möglicher Arbeitsfelder ergibt, besteht doch so etwas wie eine Eigentümlichkeit hinsichtlich des Einsatzes von Mediation. Man könnte insofern auch von einem Paradoxon der Mediation sprechen.

6 Paradoxon der Mediation

Es ist schon etwas paradox: Angesichts der Überlastung der Justiz einerseits und der mannigfachen Angebote an Mediationsdienstleistungen andererseits spielt Mediation als Verfahren der Konfliktlösung in der Praxis bislang keine allzu nennenswerte Rolle. Zwar hatte man sich mit dem Mediationsgesetz eine gewisse Signalwirkung zur Förderung der Mediation versprochen. Nach dem 2017 vom Bundeskabinett beschlossenen Evaluationsbericht zum Mediationsgesetz hat sich Mediation als alternatives Instrument der Konfliktbeilegung in Deutschland aber noch nicht im

gewünschten Maße durchgesetzt. Parteien und Mediatoren finden offenbar (noch) nicht so recht zueinander. Dem großen Angebot an Mediationsdienstleistungen steht kaum Nachfrage gegenüber.

Daraus wird oft vorschnell der Schluss gezogen, Mediation als Form der Konfliktlösungsverfahren habe nur wenig Chancen. Dabei sind die Gründe für die ausbleibende Nachfrage bislang kaum wirklich beleuchtet. Sie in der Mediation selbst zu suchen, dürfte zu kurz greifen. Denn in den Fällen, in denen Mediation praktiziert wird, erreicht sie oft (wenn auch nicht immer) Ergebnisse im Sinne der Parteien. Dies dürfte wohl auch an Folgendem liegen: In den Fällen, in denen bisherige Versuche einen Konflikt zu lösen, nicht gefruchtet haben, kann das Einbinden eines externen, nicht beteiligten Dritten den Lösungsansätzen eine ganz neue Dynamik geben. Ein Verfahren wie Mediation, das inhaltlich und zeitlich überaus flexibel auf die jeweiligen Bedürfnisse der Beteiligten abgestimmt werden kann, eignet sich hier vom Ansatz her hervorragend. Oder um es mit anderen Worten auszudrücken. Mediation passt zu vielen Konfliktfällen, aber vielleicht passen nicht alle Konfliktparteien zur Mediation.

Nachdem nun sowohl die Konturen der Mediation sowie die Rolle des Mediators etwas klarer sind und neben möglichen Einsatzgebieten auch die Probleme in der Praxis verdeutlicht wurden, lassen sich nun die Ansatzpunkte für die Wirtschaftsförderung klären.

7 Ansatzpunkte für die Wirtschaftsförderung

Will man bezüglich der Mediation Ansatzpunkte für die Wirtschaftsförderung beschreiben, dann ist es zunächst einmal hilfreich, sich den Ausgangspunkt zu vergegenwärtigen. Die Verbindung von Wirtschaftsförderung und Mediation ist ein bislang kaum behandeltes Thema. Erfahrungen in diesem Bereich gibt es – soweit ersichtlich – allenfalls sporadisch. Gründe dafür lassen sich gar nicht so deutlich ausmachen. Weniger bedeutsam sein dürfte, dass es sich bei der Mediation um ein vergleichsweise junges Betätigungsfeld handelt. Denn wie bereits eingangs erwähnt, ist es durchaus nicht mehr so neu, sondern hat sich hierzulande schon seit den 1980er-Jahren zunehmend entwickelt. Auch der Bekanntheitsgrad von Mediation nimmt zu. Ebenso werden mit Mediation häufig Chancen assoziiert. Dennoch besteht das oben schon erwähnte Mediationsparadoxon, dass sich das Angebot von und die Nachfrage an Mediationsdienstleistungen nicht annähernd decken. Somit hat sich Mediation noch nicht weitgehend flächendeckend etabliert. Gerade das kann aber auch manche Chancen bergen, weshalb sich das Thema Mediation nach wie vor als ein Feld für Pioniere präsentiert.

Und bei den Wirtschaftsförderungen? So unterschiedlich wie die Wirtschaftsförderungen hierzulande gerade auch hinsichtlich ihrer Organisationsstrukturen ausgestaltet sind, so unterschiedlich sind auch die bisher bestehenden Ansätze hinsichtlich der Mediation (Severith 2014). Einige wenige Wirtschaftsförderungen haben sich dem Thema durchaus schon aktiv zugewandt, andere dieses Thema – zumindest in der Außendarstellung – noch nicht für sich als Arbeitsbereich wahr-

genommen. Die Gründe dafür dürften ganz unterschiedlicher Natur sein und von einem Extrempol zum anderen reichen: Auf der einen Seite hat sich ja, wie bereits dargestellt, noch keine gefestigte Handhabe etabliert und die Nachfrage an Mediationsdienstleistungen beschränkt ist. Genau das ist ein Umstand, weshalb manche Wirtschaftsförderer bisher noch keinen Zugang zur Mediation gefunden haben und mit diesem Thema noch nicht einschlägig vertraut sind. Und wo es keine Erfahrungen gibt, fehlt es auch an einer Sogwirkung für Nachahmer. Dies dürfte vermutlich mit ein Grund dafür sein, weshalb Mediation mit Blick auf die Wirtschaftsförderung noch am Anfang steht.

Auf der entgegengesetzten Seite des Spektrums finden sich einige wenige Wirtschaftsförderungen, die sich dem Thema Mediation bereits zugewandt haben. Dies wohl auch deshalb, weil Mediation als Arbeitsfeld in den vergangenen Jahren (gerade im Zuge der Entwicklung des Mediationsgesetzes) besondere Aufmerksamkeit erfahren hat – trotz fehlender Nachfrage. In diesem Fall besteht aber im Besonderen die Gefahr, dass das Thema Mediation nach Abflauen einer anfänglichen Euphorie allzu schnell wieder vom Radar der Wirtschaftsförderung verschwindet. Dies würde allerdings sowohl dem Thema Mediation gegenüber nicht gerecht, sondern es würde womöglich auch das darin verborgene Potenzial verspielt.

Als Zwischenfazit lässt sich festhalten: Zwar wird Mediation auch seitens der Wirtschaftsförderung oftmals als ein sinnvoller und interessanter Ansatz gesehen. Dieses generelle Interesse und die durchaus positive Grundstimmung gegenüber der Mediation findet aber allenfalls punktuell Niederschlag in entsprechenden Angeboten seitens der Wirtschaftsförderung.

Dabei ist die Überlegung, Mediation in den Blick zu nehmen, gerade bei der Wirtschaftsförderung durchaus naheliegend. So ist es doch ihre originäre Aufgabe, die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in dem jeweiligen Einflussbereich zu stärken. Dabei werden regelmäßig unterschiedliche Ziele verfolgt. So wird es etwa um den Erhalt bestehender oder um das Schaffen neuer Arbeitsplätze gehen, wie auch insgesamt um die Verbesserung der wirtschaftlichen Struktur. Ganz ohne Konfliktpotenzial dürfte all das nicht ablaufen.

Ausgehend davon ist es nun angebracht, einmal etwaige Ansätze zu identifizieren, um diese Ansätze dann im Hinblick auf die damit verbundenen Vorteile und Chancen sowie Nachteile und Risiken angemessen beurteilen zu können. Darüber nachzudenken würde sich nicht zuletzt auch deshalb anbieten, da Wirtschaftsförderungen sich in ihrer Arbeit ja durchaus auch in einer Beratungsfunktion sehen. Dabei sei bereits an dieser Stelle der Hinweis gestattet, dass sich keine verbindlichen Empfehlungen geben lassen. Letztlich wird jede Wirtschaftsförderung für sich im Einzelfall schauen müssen, ob und wie sich das Thema Mediation sinnvollerweise als Serviceangebot integrieren lässt. Jedenfalls ergeben sich – und das entspricht ja im Grunde auch dem Kerngedanken einer Mediation selbst – insofern unterschiedliche Optionen. Die nachstehenden Ausführungen verstehen sich insofern auch noch nicht als eine Art „Best Practice“ in Bezug auf die Mediation und die Wirtschaftsförderung. Eine solche hat sich ja hier insgesamt noch gar nicht herausgebildet. Die Ausführungen möchten vielmehr praxisorientierte Anregungen geben, um dieses

Thema im Rahmen der eigenen Tätigkeit als Wirtschaftsförderung für sich zu entdecken oder auch weiterzuentwickeln.

Im Fokus stehen hier drei unterschiedliche Ansätze

- Aufbau eines eigenen Mediationsangebots
- Zusammenarbeit mit externen Anbietern
- Funktion als Multiplikator

7.1 Aufbau eines eigenen Mediationsangebots

Die wohl umfangreichste Möglichkeit im Bereich der Mediation wäre, eigene Angebote zu formulieren und selbstständige Mediationsdienstleistungen in den Angebotskatalog der Wirtschaftsförderung aufzunehmen. Solche Angebote in der eher vagen Hoffnung zu formulieren, diese würden von Kundenseite nachgefragt, dürfte aber – wie schon mit Blick auf das Mediationsparadoxon erläutert – wohl nicht zielführend sein. Erfahrungsgemäß wird die Nachfrage von Kundenseite nicht sonderlich umfangreich ausfallen. Zwar ist – wie schon erläutert – viel über Mediation in den letzten Jahren geschrieben und geredet worden, ohne dass dies jedoch in der Praxis in nennenswertem Umfang Niederschlag gefunden hätte. Dabei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass – mit Blick auf das Merkmal der Vertraulichkeit – speziell im Bereich der Wirtschaftsmediation vielfach gar nicht bekannt ist, wie viele Mediationen tatsächlich stattfinden. Verschiedene Erhebungen bei Anbietern von Mediation weisen jedoch auch hier in die Richtung, dass die Nachfrage bislang recht übersichtlich ist. Angesichts dessen dürften auch Mediationsdienstleistungen, die seitens der Wirtschaftsförderung angeboten werden, kaum zu einer Trendwende führen. Eine von Nachfrageseite getriebene Herangehensweise an die Mediation wäre für Wirtschaftsförderer demnach wenig sinnvoll. Eine solche Annäherung an die Mediation dürfte jegliches Engagement schnell wieder auf den Boden der Realität zurückholen.

Ähnliches dürfte für diejenigen gelten, die sich eigener Angebote in diesem Bereich vor dem Hintergrund widmen (wollen), hier einem Trend Rechnung zu tragen. Das gilt vor allem in den Wirtschaftsförderungen, wo bisher noch keine entsprechenden Kompetenzen aufgebaut wurden. Aufwand und Nutzen dürften sich nur schwer in ein angemessenes Verhältnis bringen lassen. Anders mag dies in solchen Wirtschaftsförderungen aussehen, in denen bereits – aus welchen Gründen auch immer – entsprechende Kompetenzen bestehen.

Abschließend seien noch einmal zur besseren Einschätzung einige Vor- und Nachteile eines eigenen Mediationsangebots formuliert:

Vorteile:

- sich in der Kernkompetenz präsentieren (Wirtschaftsförderung als neutrale Instanz),
- das eigene Dienstleistungsangebot und die eigene Expertise ausbauen

- bei erfolgreicher Mediation zugleich auch die Verbindung zu den Unternehmen stärken
- insgesamt die eigene Attraktivität und das Prestige weiterentwickeln

Nachteile:

- Ungleichgewicht zwischen Kosten und Nutzen
- Ressourcenbindung
- Zeitlicher Vorlauf zum Aufbau entsprechender Kompetenzen
- Reputationsrisiko, wenn Mediationen nicht erfolgreich verlaufen (das Risiko dürfte allerdings gering ausfallen)

Zusammenfassend lässt sich demnach festhalten: Eine Abwägung der beschriebenen Vor- und Nachteile kann auch unter der Prämisse erfolgen, ob entsprechende Qualifikationen bereits vorhanden sind oder nicht und ob die personellen und finanziellen Ressourcen Spielräume eröffnen. Dann wäre über ein entsprechendes eigenes Angebot nachzudenken. Müssten erst noch entsprechende Kompetenzen aufgebaut werden, wäre ein entsprechendes eigenes Dienstleistungsangebot wenig sinnvoll, wenn insofern die Erwartung besteht, hier künftig viele Mediationsverfahren durchzuführen.

7.2 Zusammenarbeit mit externen Anbietern

Angesichts beschränkter Ressourcen in der Wirtschaftsförderung liegt es vielleicht näher, sich gegebenenfalls nach anderen Möglichkeiten umzusehen, wenn man das Thema Mediation nicht gänzlich aus dem Repertoire der Dienstleistungen streichen möchte. Denkbar ist insofern die Zusammenarbeit mit Dritten. Solche Kooperationen gibt es ja durchaus in verschiedenen Bereichen. Warum also nicht auch bei Mediationsdienstleistungen? Zumal Mediation gerade im Bereich der Aus- und Fortbildung in den zurückliegenden Jahren einen wahren „Boom“ erlebt hat. Nicht umsonst findet sich immer wieder mal das Bonmot, wonach Mediation seine Daseinsberechtigung mehr aus entsprechenden (Weiter-)Qualifikation schöpft als aus tatsächlich durchgeführten Mediationsverfahren. Wie dem auch sei: Anbieter von Mediationsdienstleistungen dürften sich überall finden lassen.

Während das Anbieten eigener Mediationsdienstleistungen zwar für Wirtschaftsförderungen die meisten Möglichkeiten eröffnet, stellen sich bei der Kooperation mit anderen Anbietern immer auch weitergehende Fragen: Mit wem soll die Kooperation erfolgen? Wie soll die Kooperation konkret ausgestaltet werden? Das lässt sich nicht allgemeingültig beantworten, sondern ist stets eine Entscheidung, die von den einzelnen Wirtschaftsförderungen zu treffen ist – sofern man sich für den Weg der Kooperation entscheidet. In Betracht kommen neben freiberuflichen Mediatoren auch andere Institutionen, die bereits vor Ort mit Mediationsstellen vertreten sind. Zu denken ist insofern beispielsweise an Industrie- und Handelskammern. Natürlich

bestehen auch bei der Zusammenarbeit mit Dritten unterschiedliche Vor- und Nachteile, die es abzuwägen gilt.

Vorteile:

- Dienstleistungskatalog (indirekt) erweitern
- eigene Ressourcen schonen
- wahrnehmen wirtschaftsfördernder Aufgaben durch Unterstützung örtlicher Mediationsanbieter

Nachteile:

- Reputationsrisiko, wenn Mediationen nicht erfolgreich verlaufen
- Fehlender Einfluss auf die Arbeit der Kooperationspartner

Ein vermeintliches Manko ist, selbst keinen Einfluss darauf zu haben, wie die Externen arbeiten. Damit verbunden ist zugleich das Risiko, dass eine qualitativ schlechte Arbeit wie ein Bumerang auf die Wirtschaftsförderung zurückfallen könnte. Die ist zwar nicht von der Hand zu weisen, es besteht aber letztlich in jeder Art der Zusammenarbeit mit externen Dienstleistern. Das Risiko dürfte sich speziell bei der Mediation zudem deutlich relativieren. Dort ist die inhaltliche Arbeit ja von den Parteien zu erbringen, auf deren Engagement es vor allem ankommt. Auch die bisweilen ins Feld geführten datenschutzrechtlichen Bedenken dürften sich – ohne an dieser Stelle diesbezüglich auf Details eingehen zu können – problemlos meistern lassen.

Praxishinweis: Bei der in der Praxis auftretenden Frage, wen man für eine Kooperation „ins Boot holt“, spielen die Aspekte der Qualifikationen und Professionalität eine entscheidende Rolle. Das betrifft nicht alleine nur das Abstellen auf einen formellen Abschluss. Hilfreich sind auch entsprechende Erfahrungen. Eine Überlegung ist es auch, einen „Mediatorenpool“ zusammenzustellen und – ganz im Sinne der Mediationsidee – gar keine direkte Empfehlung für einen Anbieter zu geben. Die Auswahl obliegt letztlich ohnehin den Parteien. Am Ende des Tages muss dort die Chemie stimmen.

Der vorgenannte Praxistipp leitet bereits über zu einer dritten Option, um sich aus dem Blickwinkel der Wirtschaftsförderung des Themas Mediation anzunehmen: Die Wirtschaftsförderung als Multiplikator in Sachen Mediation.

7.3 Wirtschaftsförderung als Multiplikator

Die Option bezüglich des Themas Mediation als Multiplikator zu wirken, dürfte sich für die Wirtschaftsförderung mit einem überschaubaren Einsatz bewerkstelligen lassen und doch zugleich das womöglich größte Potenzial bieten. Eine solche Multiplikatorfunktion ist aus Sicht der Wirtschaftsförderungen einerseits deshalb von Interesse, weil sie häufig im direkten Kontakt mit den betreuten Unternehmen

stehen. Zum anderen können sie – ganz im Sinne des eigenen Selbstverständnisses – als neutraler Anlaufpunkt und erste Ansprechinstanz agieren.

Wie bereits gesehen, handelt es sich bei der Mediation um einen Ansatz, der in der Praxis als Form der Konfliktlösung im Fall der Fälle nicht eben im Fokus der Parteien steht – trotz der damit verbundenen zahlreichen Vorteile. In Konfliktfällen wird nach wie vor mehr auf die bekannteren (und schon etablierten) Vorgehensweisen abgestellt, insbesondere die juristische Auseinandersetzung, die im Eskalationsfall (speziell zur Eskalation Glasl 2017) schließlich in einem Gerichtsverfahren enden kann (speziell in wirtschaftlichen Belangen kann unter Umständen auch an eine Schlichtung oder ein Schiedsverfahren zu denken sein). Eine Multiplikatorfunktion könnte genau an diesem Manko ansetzen und den Beteiligten im Fall der Fälle den Zugang zu einer alternativen Form der Konfliktlösung erst einmal eröffnen und so das Repertoire an Handlungsmöglichkeiten erweitern. Das Ziel wäre also darauf gerichtet, Mediation zunächst einmal in dem jeweiligen Wirkungsbereich der Wirtschaftsförderung bekannter zu machen. Damit wäre im Zweifel viel mehr gewonnen, als ein umfangreiches eigenes Angebot aufzubauen, das dann infolge mangelnder Nachfrage gar nicht bedient wird.

Wie kann eine solche Multiplikatorfunktion ausgestaltet sein? Hier bietet sich ein überaus vielfältiges Spektrum an Möglichkeiten: Dort, wo beispielsweise im Rahmen einer individuellen Beratung Konfliktlagen offensichtlich werden, könnten direkt entsprechende Informationsangebote platziert werden. Im Übrigen können die unterschiedlichsten Kommunikationskanäle bedient werden, um auf alternative Konfliktlösungen im Allgemeinen und Mediation im Speziellen hinzuweisen. Mit den Erfahrungen im Hinterkopf, dass es sich bei Mediation nicht eben um ein nachfrageorientiertes Thema handelt, bietet es sich an, das Thema gegebenenfalls proaktiv und kreativ anzugehen. Dies dürfte in vielfältiger Weise möglich sein, zumal Mediation ja kein Ansatz ist, der sich nur isoliert darstellen lässt. Ganz im Gegenteil lässt sich Mediation im Kontext unterschiedlichster Themen (z. B. Unternehmensfinanzierung, Unternehmensnachfolge, Arbeit 4.0 etc.) aufgreifen.

Vorteile:

- Dienstleistungskatalog (indirekt) erweitern
- eigene Ressourcen schonen
- wahrnehmen wirtschaftsfördernder Aufgaben durch Unterstützung örtlicher Mediationsanbieter

Nachteile:

- keine

Praxishinweis: Für eine Multiplikatorfunktion kommt es mit darauf an, die passenden Argumentationsansätze zu finden. Erfahrungsgemäß spielen die oft mit Mediation ins Feld geführten Vorteile, wie eine angebliche Kostenersparnis gegenüber einem gerichtlichen Verfahren im Wirtschaftsumfeld, keine so entscheidende

Rolle. Weitaus bedeutsamer sind hier Punkte wie das Aufrechterhalten bereits bestehender Geschäftsverbindungen, Reputationsaspekte (Stichwort: negative Schlagzeilen in der Presse) sowie vor allem die Gelegenheit, eigenständig auf Konfliktlösungen Einfluss zu nehmen und diese passgenau mit zu gestalten. Ein weiterer Vorteil, der im Wirtschaftsumfeld ebenfalls interessant ist, ist die Möglichkeit, ein solches Verfahren gerade auch in zeitlicher Hinsicht flexibel durchführen zu können. Zeit ist bekanntlich Geld ...

8 Fazit

Mediation als alternatives Verfahren der Konfliktlösung ist auch hierzulande kein ganz neues Arbeitsfeld. Gerade im Wirtschaftsumfeld ergeben sich für Mediation viele Einsatzmöglichkeiten. Mit Blick darauf rückt sie auch stärker in das Blickfeld der Wirtschaftsförderung. Sich diesem Thema ohne konkretere Überlegungen zu widmen, könnte sich jedoch als Enttäuschung darstellen, wenn damit die Erwartung verbunden ist, hier auf ein Themenfeld mit einer großen Nachfrage zu stoßen.

Mediation wird sich in absehbarer Zeit nicht zu einem Schwerpunkt innerhalb der Wirtschaftsförderung entwickeln, weshalb es schon deshalb angeraten ist, die Kosten und Ressourcenbindung, die mit dem Aufbau eigener Kompetenzen in diesem Bereich verbunden sind, und dem Nutzen genau abzuwägen. Sollte ein solches eigenes Angebot nicht möglich oder nicht gewollt sein, wäre es jedoch umgekehrt wenig sinnvoll, der Mediation im Weiteren überhaupt keine Aufmerksamkeit mehr zu schenken.

So bietet sich beispielsweise auch die Zusammenarbeit mit externen Anbietern an. So eröffnet Mediation ebenfalls eine Option, um das Dienstleistungsangebot der Wirtschaftsförderung in sinnvoller Weise zu ergänzen. Mindestens aber steht es der Wirtschaftsförderung gut zu Gesicht, als Multiplikator zu wirken. Bei der Abwägung der vor allem mit den beiden letzten Optionen verbundenen Chancen und Risiken dürften die Chancen vielfach überwiegen.

Welches Modell eine Wirtschaftsförderung für sich auch als geeignet ansieht, ein maßgebliches Anliegen der Wirtschaftsförderung würde im jedem Falle verwirklicht werden können, nämlich den Belangen der Wirtschaft im jeweiligen Einflussbereich Rechnung zu tragen und die Rahmenbedingungen positiv zu beeinflussen. Speziell das Verfahren der Mediation eignet sich dabei unter dem Blickwinkel der Wirtschaftsförderung in besonderer Weise, verkörpern sie doch selbst ein ganz grundlegendes Prinzip der Mediation, nämlich die neutrale Schnittstellenfunktion und der Ausgleich unterschiedlicher Interessenslagen. So gesehen dürfte das Thema Mediation für die eine oder andere Wirtschaftsförderung durchaus manches Potenzial bieten, um die Instrumente der Wirtschaftsförderung und auch das Betätigungsfeld in sinnvoller Weise auszubauen.

Nicht zu vergessen ist schließlich auch der Umstand, selbst in dieser Hinsicht als Vorbild zu dienen: Dort wo man als Wirtschaftsförderung selbst in einem Konflikt involviert ist, ließe sich natürlich auch über Mediation nachdenken (siehe auch Lahner und Neubert 2016, S. 123). Aber das ist ein anderes Thema.

Literatur

- Duve, C., Eidenmüller, H., Hacke, A., & Fries, M. (2019). *Die Mediation in der Wirtschaft. Wege zum professionellen Konfliktmanagement* (3. Aufl.). Köln: Otto Schmidt-Verlag.
- Fischer, R., Ury, W., & Patton, B. (2018). *Das Harvard-Konzept. Die unschlagbare Methode für beste Verhandlungsergebnisse* (2. Aufl.). München: DAV.
- Fritz, R., & Pielsticker, K. (2012). *Mediationsgesetz. Kommentar, Handbuch, Mustertexte*. München: Luchterhand.
- Glasl, F. (2017). *Konfliktmanagement – Ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater* (11. Aufl.). Stuttgart: Freies Geistesleben.
- Haft, F., & von Schlieffen, K. (2016). *Handbuch Mediation – Methoden und Technik, Rechtsgrundlagen, Einsatzgebiete* (3. Aufl.). München: C.H. Beck.
- Klowait, J., & Gläßer, U. (2018). *Mediationsgesetz. Kommentar* (2. Aufl.). Baden-Baden: Nomos.
- Kracht, St., Niedostadek, A., & Sensburg, P. (2019). *Praxishandbuch Professionelle Mediation*, Springer Reference (seit 2018).
- Lahner, J., & Neubert, F. (2016). *Einführung in die Wirtschaftsförderung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Severith, F. (2014). *Wirtschaftsmediation – ein mögliches Serviceangebot der Wirtschaftsförderung in Deutschland?* Masterarbeit an der Hochschule Harz, (unveröffentlicht).



Wirtschaftsberatung und Wirtschaftsförderung

Matthias Vogelgesang und Andrea Schauer

Inhalt

1	Einleitung	254
2	Wirtschaftsberatung	256
3	Beratungen durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen in der Praxis	263
4	Ansätze für eine Verbesserung des Beratungsangebotes von Wirtschaftsförderungseinrichtungen	274
5	Fazit	277
	Literatur	278

Zusammenfassung

Eine wachsende Zahl von Wirtschaftsberaterinnen und Wirtschaftsberatern ist auch eine Antwort auf den technologischen und sozioökonomischen Wandel moderner Industriestaaten. Wirtschaftsberatung wird von zahlreichen Organisationen und Akteuren auf Basis äußerst heterogener Kundenbeziehungen und Geschäftsmodellen angeboten. Während kommunale und regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen ihre Beratungen zumeist „allen Interessenten“ kostenfrei anbieten, stehen die Angebote von Kammern, Innungen und Arbeitgeberverbänden in der Regel lediglich den Mitgliedsunternehmen offen. Kommerzielle Unternehmensberater hingegen bieten ihre Leistungen gegen Entgelt „allen“ (solventen) Kunden an. Derzeit befindet sich Wirtschaftsförderung in Deutschland im Umbruch: Insbesondere durch neuartige Studiengänge und Qualifizie-

M. Vogelgesang (✉)

WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: ma-vogelgesang@gmx.de

A. Schauer

PGA Kaiserslautern, Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: schauerandrea@yahoo.com

rungsmodule bieten sich zukünftig verstärkt Möglichkeiten einer professionellen Wirtschaftsberatung.

1 Einleitung

Der permanente Ausbau von Wirtschaftsberatung ist auch eine Antwort auf die beträchtlichen Änderungen, welche die Wirtschaftssysteme moderner Industriestaaten innerhalb der vergangenen Jahrzehnte erfuhren. Während noch in den siebziger und achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts Geschäftsmodelle häufig über lange Zeiträume Bestand hatten und die damaligen Unternehmen ihren Eigentümern und Beschäftigten eine langfristige Perspektive zu geben vermochten, ist unser Wirtschaftssystem, nach dem Untergang der bipolaren Weltordnung im Jahr 1990 und der Einbeziehung, insbesondere von China und Indien, in ein globales Konkurrenz-, Interaktions- und Beziehungsgeflecht, in ein neues Zeitalter eingetreten. Die von dem Ökonomen Joseph Alois Schumpeter (1883–1950) propagierte „schöpferische bzw. kreative Zerstörung“ (creative destruction), die auch häufig mit dem Schlagwort „Disruption“ umschrieben wird, ist die Metapher für einen immer rasanter verlaufenden sozioökonomischen und technologischen Wandel. Exemplarisch für diese Entwicklung stehen der vielerorts, beispielsweise von dem Unternehmen Amazon, „disruptierte“ Handel, sowie der, u. a. von zahlreichen Fintechanbietern derzeit stark bedrängte Bankenbereich. So ging beispielsweise der am 24. September 2018 erfolgte Einzug des Technologie- und Finanzdienstleistungsunternehmens Wirecard AG in den DAX zeitgleich mit dem Auszug der 1870 gegründeten Commerzbank aus dem DAX einher. Auch der am 4. September 2018 vom Handelsblatt verkündete Abstieg der ebenfalls 1870 gegründeten Deutschen Bank aus dem Börsenindex Euro Stoxx 50, also der Gruppe der 50 wertvollsten Unternehmen innerhalb der Euro-Zone, markiert eine Zäsur. (Handelsblatt 2018).

Das sich so permanent wandelnde, arbeitsteilig organisierte und immer weniger mittel- und langfristige Planungen zulassende Wirtschaftssystem bildet dann auch die Kulisse für einen seit vielen Jahren wachsenden Bedarf an Beratung. Beispielsweise führt die Kleinteiligkeit des sich permanent ausbreitenden Wissens dazu, dass Unternehmen nicht (mehr) jeder Herausforderung durch den Einsatz eigener Beschäftigter begegnen, sondern auch Zeitarbeitnehmerinnen und Zeitarbeitnehmer sowie auf Basis von Werksverträgen eingesetzte Akteure beschäftigen.

Für die notwendige Expertise werden verstärkt externe Expertinnen und Experten in Anspruch genommen, wobei Unternehmen die „Qual der Wahl“ haben, da eine immer größer werdende Zahl von Wirtschaftsberaterinnen und Wirtschaftsberatern ihre jeweiligen Leistungen am Markt anbieten.

Obgleich zahlreiche Publikationen ausgewählte Bereiche der Wirtschaftsberatung, beispielsweise die Unternehmensberatung, ausführlich beschrieben und analysiert haben, ist das breite Feld der Wirtschaftsberatung nur selten Gegenstand von Studien geworden. So beschreibt zum Beispiel Lippold in seinem Werk „Die

Unternehmensberatung. Von der strategischen Konzeption zur praktischen Umsetzung“ informiert er äußerst umfassend über diese Form der Beratung, aber eben nicht über die anderen Anbieter von Wirtschaftsberatung (vgl. Lippold 2013).

Daher ist es nicht unbedingt verwunderlich, dass es auch noch viele offenen Fragen zur Rolle der (kommunalen) Wirtschaftsförderung auf dem Felde der Wirtschaftsberatung gibt.

Die vorliegende Arbeit stellt u. a. darauf ab, Wirtschaftsberatung und Wirtschaftsförderung in Beziehung zueinander zu bringen. Obgleich, wie bereits ausgeführt, Unternehmen auf eine Vielzahl externer Berater, Unterstützer und Dienstleister zurückgreifen können, werden diese jedoch, falls überhaupt, in der Literatur regelmäßig nicht in ihrer Gesamtheit behandelt.

Eine umfassendere Darstellung des Angebots von Wirtschaftsberatung ist deshalb ein wesentlicher Teil dieser Abhandlung. Die damit einhergehende ganzheitlichere Sichtweise soll dazu beitragen, die bislang vorherrschende separierte Betrachtung von Wirtschaftsberatung und ihrer heterogenen Protagonisten, beispielsweise aus den Bereichen Unternehmensberatung, Steuerberatung, Rechtsberatung, Betriebsberatung von Kammern und Innungen sowie (kommunaler und regionaler) Wirtschaftsförderung, um eine breitere Perspektive zu ergänzen.

Vor diesem Hintergrund möchte der Aufsatz dazu beitragen, die folgenden Fragen zu beantworten:

- Was versteht man unter Wirtschaftsberatung?
- Was versteht man unter Wirtschaftsförderung?
- Wie stehen Wirtschaftsberatung und Wirtschaftsförderung zueinander?
- Von welchen Akteuren wird Wirtschaftsberatung angeboten?
- Welche Intentionen verfolgen die Anbieter von Wirtschaftsberatung?
- Wie positionieren sich Wirtschaftsförderungseinrichtungen im Bereich der Wirtschaftsberatung?
- Was sind die zentralen Inhalte der von (kommunalen bzw. regionalen) Wirtschaftsförderungen durchgeführten Beratungen?
- Wie werden Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungseinrichtungen auf ihre Beratungstätigkeit vorbereitet?
- Welche Ansätze für eine Verbesserung des Beratungsangebots von Wirtschaftsförderungseinrichtungen gibt es?

Zum besseren Verständnis werden zunächst unterschiedliche Anbieter von Wirtschaftsberatung in Tabellenform vorgestellt und mittels verschiedener Kategorien einer ersten Strukturierung und Einordnung unterzogen. Nach dieser Basisanalyse gilt es dann, den Fokus verstärkt auf die kommunale und die regionale Wirtschaftsförderung in Deutschland und ihr Beratungsangebot zu richten.

Dazu wird auf zwei, im August/September 2018 bzw. Oktober/November 2018 von dem WiföLAB der Hochschule Harz in Halberstadt durchgeführte Befragungen von 92 bzw. 34 Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderern zurückgegriffen, an denen sich die Autorin bzw. der Autor dieses Beitrages dankenswerterweise beteiligen durften.

Die Erhebung vom Oktober/November 2018 diente als Ergänzung der erwähnten ersten Befragung. Auf Basis der Befragungsergebnisse sollen im abschließenden vierten Kapitel die Möglichkeiten einer Verbesserung des Beratungsangebotes durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen analysiert und mittels konkreter Vorschläge vorangebracht werden.

2 Wirtschaftsberatung

2.1 Begriffseingrenzung

Die Inanspruchnahme einer Dienstleistung oder eines Produktes bringt oftmals eine der Kaufentscheidung vorgelagerte persönliche oder mittels Medien geführte Kommunikation mit der Verkäuferin oder dem Verkäufer mit sich. Wenn beispielsweise ein Unternehmen seinen Fuhrpark erweitern möchte, werden Unternehmensvertreter Gespräche mit verschiedenen Fahrzeughändlern führen, u. a. um entsprechende Angebote einzuholen.

In der Regel ist von einer Wissensasymmetrie zwischen dem Verkaufspersonal und dem Käufer auszugehen, wobei der Verkäufer meist über einen Wissensvorsprung verfügen dürfte. Dies bringt die funktional ausdifferenzierte und arbeitsteilig organisierte Gesellschaft mit ihren spezifischen Formen der Spezialisierung mit sich. Um bei dem Beispiel zu bleiben: Selbst wenn das Verkaufspersonal des Anbieters von Fahrzeugen zu Beginn seiner Tätigkeit nur die für den Verkauf zwingend notwendigen Kenntnisse über die zu verkaufenden Produkte und Dienstleistungen haben sollte, so wird es beinahe unvermeidlich sein, dass es sein produktspezifisches Know-how im Laufe der Zeit und mittels einer Vielzahl von Kundengesprächen erweitert.

Allerdings würde es den Rahmen dieser Abhandlung bei Weitem sprengen, all die Anbieter von Produkten und/oder Dienstleistungen mit dem „Etikett einer Wirtschaftsberatung“ zu versehen. Vielmehr sollen hier nur solche Organisationen, deren Kernaufgabe in der Beratung von Unternehmen und/oder Existenzgründerinnen und Existenzgründern liegt, mit dem Label der Wirtschaftsberatung ausgestattet werden.

Daraus ergibt sich folgende Definition für Wirtschaftsberatung: Unter Wirtschaftsberatung verstehen wir kommerzielle oder nicht kommerzielle Angebote von Dienstleistungen primär für Unternehmen und Existenzgründer/innen. Weiterhin soll von Wirtschaftsberatung nur dann gesprochen werden, wenn diese Beratung zu den Kernaufgaben der Beratungsanbieter gehört. Ob ein Anspruch auf Wirtschaftsberatung durch die Mitgliedschaft in einer Organisation oder die Zugehörigkeit zu einem bestimmten Standort entsteht, ist dabei unerheblich.

2.2 Anbieter und angebotene Dienstleistungen

Einen ersten Überblick über die Vielzahl der zur Auswahl stehenden Wirtschaftsberatungseinrichtungen möchte Tab. 1 geben.

Die beiden Tabellen geben einen Überblick zu acht verschiedenen Formen der Wirtschaftsberatung. Anhand von elf Variablen, nämlich „Kosten der Beratung“, „Kommerzielles Eigeninteresse des Beratungsanbieters“, „Entstehung des Beratungsanspruchs aus Mitgliedschaft“, „räumliche Zuständigkeit bzw. Gebietsschutz“, „Wettbewerb zwischen den Anbietern“, „Qualifikation der Berater/innen“, „thematische Fokussierung“, „Trägerschaft“, „Grenzen der Beratung“, „Beratungsform“ und „Steuerungsform“, wird eine Beschreibung und Charakterisierung der Wirtschaftsberatungsinstitutionen und ihrer Beratungsakteure vorgenommen. Dabei können weder die Wirtschaftsberatungseinrichtungen noch die zu ihrer Charakterisierung herangezogenen Variablen einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben.

Neben den genannten Beratungsorganisationen sind beispielsweise auch die folgenden Organisationen auf dem Feld der Wirtschaftsberatung tätig:

- Beratung durch Landes- und Bundesgesellschaften im Bereich der Wirtschaftsförderung (u. a. Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH und Hessen Trade & Invest GmbH)
- Beratung aus Hochschulen
- Beratung aus hochschul- oder hochschulnahen Instituten
- Beratung durch Innungen, Verbände und Vereine
- Beratung durch Gründungszentren
- Beratung durch Innovations- und Technologiezentren
- Beratung durch Behörden außerhalb der „klassischen Wirtschaftsförderung“, z. B. Polizei zu Einbruchsschutz bei Unternehmen oder Wirtschaftsministerium zur Abwehr von Produktpiraterie.

Allerdings würde es den Umfang des vorliegenden Beitrags bei Weitem sprengen, die aufgeführten Organisationen einer vertiefteren Charakterisierung zu unterziehen.

Die in den beiden Tabellen dargestellten Anbieter von Wirtschaftsberatung sind äußerst heterogen. Sie sind teilweise als freie Berufe, Körperschaften des öffentlichen Rechts, Kapitalgesellschaften, Verwaltungseinheiten oder Einzelunternehmen organisiert. Teilweise werden die Leistungen uneingeschränkt und teilweise lediglich für eine bestimmte Zielgruppe kostenfrei angeboten. Andere Anbieter offerieren ihre Leistung zu Marktpreisen oder aber entsprechend der bestimmten freien Berufen, wie Ärzten, Anwälten und Architekten, vorgeschriebenen Vergütungskonditionen.

Im Folgenden sollen insbesondere die kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen und die kommerziellen Unternehmensberatungen miteinander verglichen werden.

„Insgesamt handelt es sich bei der Dienstleistung Wirtschaftsförderung um alle Maßnahmen [...] mit dem zentralen Ziel der Verbesserung der Wirtschaft im Hoheitsgebiet.“ (Gärtner 2004, S. 22). Während die Wirtschaftsförderungseinrichtungen (in der Regel) ihre Beratungen kostenfrei anbieten, offerieren die Unternehmensberatungen ihre Leistungen im Normalfall gegen ein Entgelt. Entsprechend liegt bei den Unternehmensberatungen ein kommerzielles Eigeninteresse vor, was

Tab. 1 Anbieter von Wirtschaftsberatung: eine Auswahl

(Teil 1)							
	Kunde muss Kosten der Beratung selbst tragen	Kommerzielles Eigeninteresse des Beraters	Beratungsanspruch entsteht durch Mitgliedschaft	Prinzip der räumlichen Zuständigkeit/Gebietsschutz	Wettbewerb zwischen Anbietern	Berater benötigt formale Qualifikation	
Wirtschaftsförderung kommunal/regional	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein	
Förderbanken (für Fördermittelberatung)	Nein	Nein	Nein	Ja	Nein	Nein (aber u. a. interne Richtlinien und Qualitätsmanagement)	
Privat-wirtschaftliche Kreditinstitute	Nein	Ja	Nein	teilweise	Ja	Nein (aber u. a. interne Richtlinien und Qualitätsmanagement)	
Unternehmensberater	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Nein	
Steuerberater	Ja	Ja	Nein	Nein	Ja	Ja	
Rechtsanwälte	Ja	Ja	Nein	Nein	ja	Ja	
Beratung der IHKs	Nein (Ausnahmen möglich)	Nein (Ausnahmen möglich)	Ja	Ja	Nein	Nein (aber u. a. interne Richtlinien und Qualitätsmanagement)	
Beratung der HWKs	Nein (Ausnahmen möglich)	Nein (Ausnahmen möglich)	Ja	Ja	Nein	Nein (aber u. a. externe und interne Richtlinien und Qualitätsmanagement)	

(Teil 2)

	Fokussierung des Beraters auf enges Themenfeld	Träger in öffentlicher Hand	Grenzen der Beratung Ja (u. a. Trierer Urteil)	Möglichkeit einer Einzelberatung	Steuerung durch Politik
Wifo kommunal/ regional	Nein	Ja	Ja (u. a. Trierer Urteil)	Ja	Ja
Förderbanken	Ja	Ja	Gesetzlicher Förderauftrag	Ja	Ja
Privat-wirtschaftliche Kreditinstitute	Ja	Nein	Thematische Grenzen	Ja	Nein
Unternehmensberater	Nein	Nein	Finanzielle Ressourcen des Auftraggebers	Ja	Nein
Steuerberater	Ja	Nein	Thematischer Rahmen und finanzielle Ressourcen des Auftraggebers	Ja	Nein
Rechtsanwälte	Ja	Nein	Thematischer Rahmen und finanzielle Ressourcen des Auftraggebers	Ja	Nein
Beratung der IHKs	Nein	Körperschaft des öffentlichen Rechts	Beratungs-kontingente	Ja	Nein
Beratung der HWKs	Nein	Körperschaft des öffentlichen Rechts	Beratungs-kontingente	ja	Nein

Quelle: Eigene Darstellung 2019

sie einmal mehr von den kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen unterscheidet. Sowohl bei der Wirtschaftsförderung als auch bei der Unternehmensberatung entsteht der Beratungsanspruch nicht durch eine, wie auch immer geartete, Mitgliedschaft. Während die kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen eine räumliche Zuständigkeit aufweisen, unterliegen kommerzielle Unternehmensberatungen grundsätzlich keiner räumlichen Eingrenzung. Und auch die Form des Wettbewerbs unterscheidet die beiden Anbieter von Wirtschaftsberatungen. Während Unternehmensberatungen dem klassischen Wettbewerb ausgesetzt sind, konkurrieren kommunale und regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen aufgrund ihrer räumlichen Zuständigkeit nicht direkt miteinander. Allerdings gibt es auch zwischen verschiedenen kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen eine Form der Konkurrenz, wenn es beispielsweise darum geht, bestimmte Unternehmen am jeweiligen Standort anzusiedeln.

Beide Formen der Wirtschaftsberatung kennen keine formalen Qualifikationen ihrer mit der Beratung beauftragten Belegschaften. Allerdings bleibt festzustellen, dass sowohl viele Unternehmensberatungen als auch kommunale Wirtschaftsförderung in der Praxis Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit einem bestimmten Qualifikationsprofil rekrutieren. Bei vielen Wirtschaftsförderungseinrichtungen erfolgt die Eingruppierung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend dem Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes. Private Unternehmensberatungen sind bei der Vergütung ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weit freier.

Eine Fokussierung der Beraterinnen und Berater auf ein enges Themenfeld ist bei kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen eher selten. Vielmehr weisen zahlreiche kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen bei der Bearbeitung der Themen in den jeweiligen Beratungsgegenständen eine hohe Bandbreite auf. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang die vom deutschen Städte- und Gemeindebund in Zusammenarbeit mit der Kienbaum Management Consultants GmbH im Jahr 2012 durchgeführte Studie erwähnt, die die Vielfalt der Themenfelder von kommunaler Wirtschaftsförderung einmal mehr bestätigte. Auch die kommerziellen Anbieter von Unternehmensberatung weisen häufig eine große Bandbreite der Beratungsfelder auf. So nennt der bereits 1954 gegründete Bundesverband Deutscher Unternehmensberater e.V. (BDU) hinsichtlich der im Verband organisierten Beraterinnen und Berater die folgenden thematischen Schwerpunkte:

- „01 Unternehmensführung/Organisation
- 02 Personalberatung/Personalwesen
- 03 Personalentwicklung
- 04 Marketing
- 05 Technik
- 06 Qualitätsmanagement
- 07 Logistik
- 08 Informationsmanagement
- 09 Controlling, Finanz- u. Rechnungswesen
- 10 Projektmanagement (PM)
- 11 Umweltmanagement“

(Bundesverband Deutscher Unternehmensberater e.V. 2019a).

Die Vielfalt der von den BDU-Mitgliedern für sich in Anspruch genommenen Themen- und Aufgabenfelder findet ihre Entsprechung auch in den unter dem Dach der vom BDU organisierten Fachverbände zu den Bereichen „Change Management“, „Finanzierung“, „Forum Baden-Württemberg“, „Gründung, Entwicklung, Nachfolge“, „Öffentlicher Sektor“, „Outplacementberatung“, „Personalberatung“, „Personalmanagement“, „Sanierungsberatung und Insolvenzberatung“ sowie „Unternehmensführung und Marketing“. (vgl. Bundesverband Deutscher Unternehmensberater e.V. 2019b).

Die Grenzen des Beratungsumfanges von Unternehmensberatungen werden durch ihre personellen und organisatorischen Ressourcen aber insbesondere auch durch die finanziellen Kapazitäten und die Bereitschaft ihrer Kunden zum Einsatz derselben gesetzt. Hingegen sind die Grenzen der einzelbetrieblichen Beratung durch die kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen weitreichender. Exemplarisch sei in diesem Zusammenhang auf das sogenannte „Trierer Urteil“ aus dem Jahr 2000 verwiesen, welches in einer deutlichen Sprache die Grenzen kommunaler Wirtschaftsförderung aufzeigt (Landgericht Trier 2000).

Der Wirtschaftsförderung im Landkreis Trier-Saarburg GmbH wurde in diesem Urteil untersagt, „[...] kostenlos die individuelle Beratung und Unterstützung bei Ansiedlungen, Existenzgründungen, Betriebserweiterungen und -verlagerungen sowie die kostenlose Erarbeitung von individuellen und konkreten Finanzierungsvorschlägen für einzelne Investitionsvorhaben anzubieten“ (Landgericht Trier 2000, S. 2). Der Landkreis dringe in den Bereich privater Unternehmensberatungen ein, setze sich dabei über öffentlich-rechtliche Vorschriften hinweg und betreibe somit unlauteren Wettbewerb. Als Wirtschaftsbetriebe dürfen Betriebe der öffentlichen Hand nur dann agieren, wenn eine Versorgung mit dieser Dienstleistung ansonsten nicht gewährleistet ist. In der Region Trier sei aber das Angebot von privaten Unternehmensberatungen völlig ausreichend, urteilte das Gericht. Der Umfang des Beratungsangebots der kommunalen Wirtschaftsförderung gestaltet sich im Gegensatz zu dem von kommerziellen Anbietern regional sehr unterschiedlich.

Da sich die kommunale Wirtschaftsförderung, sei sie nun als Amt oder als eigenständige Gesellschaft organisiert, in der Regel im Eigentum der öffentlichen Hand befindet, erfolgt hier eine Steuerung durch die Politik. Ist die Wirtschaftsförderung als Amt, beispielsweise als „Amt für Wirtschaftsförderung“ organisiert und in eine Kommune integriert, so erfolgt die Steuerung durch den zuständigen Stadtvorstand, beispielsweise durch den Oberbürgermeister, Bürgermeister oder Dezernenten. Die Stadtvertretungen haben auf Basis der kommunalen Selbstverwaltung die Rechtsetzungshoheit für die jeweilige Kommune. Grundlegende, also auch die kommunale Wirtschaftsförderung betreffende Entscheidungen, unterliegen somit diesem Gremium.

Bei der Organisation von kommunaler Wirtschaftsförderung als Kapitalgesellschaft, beispielsweise in Form einer GmbH, sind die Aufsichtsgremien, also zumeist Aufsichtsrat und Gesellschafterversammlung, entsprechend dem parteipolitischen Proporz besetzt.

Die privatwirtschaftlich organisierten und außerhalb der öffentlichen Hand stehenden Unternehmensberatungen unterliegen keiner Steuerung durch die öffentliche Hand, beispielsweise auf Basis von Eigentümer-bzw. Gesellschafterrechten.

Wie bereits ausgeführt, gibt es neben den beiden Beratungstypen, also kommunaler Wirtschaftsförderung und Unternehmensberatung, noch zahlreiche weitere Anbieter von Wirtschaftsberatung. Dazu gehören Bundesförderbanken wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau, Landesförderbanken wie die Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH, Wirtschaftsförderungsgesellschaften auf Bundesebene wie die Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH, Wirtschaftsförderungsgesellschaften auf Landesebene wie die HA Hessen Agentur GmbH, privatwirtschaftliche Kreditinstitute, Steuerberater, Rechtsanwälte, Industrie- und Handelskammern (IHK), Handwerkskammern (HWK), Hochschulen, hochschulnahe Institute, Innungen und Verbände, Gründungszentren, Innovations- und Technologiezentren sowie die Beratungseinrichtungen von Behörden außerhalb der klassischen Wirtschaftsförderung.

Aus der Perspektive eines ratsuchenden Unternehmensvertreters erscheint es mitnichten trivial, hier die passenden Anbieter von Wirtschaftsberatung ausfindig zu machen. Zunächst muss er sich einen Überblick über das Leistungsspektrum der jeweiligen Anbieter verschaffen.

Kostenbewusste Unternehmensvertreter dürften zunächst einmal überprüfen, inwieweit sie Beratungsleistungen, beispielsweise durch die Mitgliedschaft des Unternehmens in einer Kammer (zumeist IHK oder HWK), einem Unternehmerverband oder einer Innung, erhalten können. Soweit Präsenz und Service einer kommunalen Wirtschaftsförderungsentrichtung bekannt sind, würde man sicherlich auch auf das kostenfreie Beratungsangebot dieser Einrichtung zurückgreifen.

Es wird schnell deutlich, dass die zuletzt genannten Einrichtungen eher darauf ausgelegt sind, mit bestimmten Beratungskontingenten zu arbeiten. Ebenso sind sie hinsichtlich ihrer thematischen Ausrichtung durch Gesetze und/oder Satzungen begrenzt.

Auch Steuerberater und Rechtsanwälte bewegen sich thematisch auf einem relativ schmalen Feld. Dafür haben sie aber auch in Bezug auf ihre Kernthemen eine fast monopolistische Stellung. So darf die Rechtsberatung vielfach nur durch Rechtsanwälte vorgenommen werden. Die entsprechenden Normierungen finden sich im „Rechtsdienstleistungsgesetz (RDG)“. Ähnlich verhält es sich in Deutschland mit der Steuerberatung.

Bei dem Vergleich mit vielen anderen Anbietern von Wirtschaftsberatung wird die spezifische Stellung von Unternehmensberatung deutlich. Zum einen benötigen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Unternehmensberatungen keine formale Qualifikation, d. h. es sind keine spezifischen Berufs- oder Hochschulabschlüsse notwendig. Allerdings ist dies eine rein normative Betrachtung. Laut dem BDU hat sich in den letzten Jahren bei den Unternehmensberatern und -beraterinnen ein deutlicher Wandel hinsichtlich der fachlichen Qualifikation vollzogen. Bei den großen Marktteilnehmern mit mehr als zehn Millionen Euro Jahresumsatz besitzt mittlerweile jeder zweite Junior-Berater einen Mastertitel. Während nach Expertenschätzungen lange Zeit rund zwei Drittel der Consultants ihre Karriere im Consulting als Junior-Berater mit einem wirtschaftswissenschaftlichen Hochschulabschluss starteten, liegt deren Anteil im Gesamtmarkt aktuell nur noch bei 44 %. Das hat eine Marktbefragung des Bundesverbandes Deutscher Unternehmensberater (BDU)

unter dem Thema „Karrierewege im Consulting“ ergeben, an der sich rund 700 Unternehmensberatungsfirmen beteiligt haben. Die gestiegene fachliche Vielfalt wird im Gesamtüberblick deutlich: Jeder zehnte Junior-Berater verfügt über einen Hochschulabschluss in Mathematik oder Naturwissenschaften, 15 % können ein Ingenieur-Studium vorweisen. Jeweils drei % steigen mit einem medizinischen oder sprach- bzw. kulturwissenschaftlichen Studienhintergrund in die Unternehmensberatung ein. Grund hierfür ist, dass für die Aufgabenstellungen in den Beratungsprojekten verstärkt auch berufserfahrene und gleichzeitig technologieorientierte Unternehmensberater benötigt werden. Im Gegensatz zu vielen anderen Anbietern von Wirtschaftsberatung ist hier der Beratungsgegenstand grundsätzlich sehr breit. Ebenso gibt es keine Kontingentierung der angebotenen Beratungsleistungen. Je nach Interesse an den Dienstleistungen der Unternehmensberatung und den finanziellen Ressourcen des Käufers, kann sich die Beratung zum einen über einen sehr langen Zeitraum und zum anderen über einen äußerst großen Umfang erstrecken.

3 Beratungen durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen in der Praxis

Zu den zentralen Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderung gehört die Kommunikation mit den jeweiligen Kunden. Oftmals sind die Kundengespräche von einer Asymmetrie des Wissens geprägt. So darf unterstellt werden, dass die Beraterinnen und Berater kommunaler Wirtschaftsförderungseinrichtungen in „ihren“ Beratungsfeldern, wie beispielsweise Fördermittel, Gewerbeimmobilien, Industrieflächen, wirtschaftsnahe Infrastruktur, regionale Netzwerke, regionale Wirtschafts- und Unternehmensstruktur, häufig über mehr Wissen als ihre Kundinnen und Kunden verfügen.

Davon ausgehend wäre zu erwarten, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungseinrichtungen systematisch und fundiert an ihre Beratungstätigkeit herangeführt werden. Weiterhin wäre davon auszugehen, dass die in anderen Branchen anerkannten Methoden einer systematischen Kommunikation und Reflexion der Beratungstätigkeit, wie beispielsweise Supervision und kollegiale Fallberatung, auch im Bereich der Wirtschaftsförderung Anwendung finden.

3.1 Methodische Vorgehensweise

Die im Weiteren vorgestellten Ergebnisse basieren auf einer in der Zeit vom 6. August 2018 bis zum 30. September 2018 durchgeführten Befragung. Das Gesamtsample umfasste dabei 219 Personen, die bundesweit im Bereich der Wirtschaftsförderung tätig waren. An der schriftlichen Online-Befragung beteiligten sich 34 Personen, was einer Rücklaufquote von 15,5 % entspricht. Die Grundgesamtheit umfasste die Anwender des WiföLabs der Hochschule Harz und derjenigen Wirtschaftsförderungseinrichtungen, welche über die Hochschule Harz deren Newsletter bezogen.

Bei der im Oktober/November 2018 durchgeführten Befragung handelt es sich um eine Ergänzung der Befragung vom August/September 2018. An der Ergänzungsbefragung beteiligten sich 92 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von über das gesamte Bundesgebiet verteilten Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Dabei wurde den befragten Personen zusätzlich die folgende Frage gestellt: „Wie häufig werden Unterstützungsangebote Ihrer Wirtschaftsförderung zu den genannten Themenfeldern genutzt?“ Es standen die Kategorien „oft“, „manchmal“, „selten“ und „nie“ zur Auswahl. Die Ergänzungsbefragung komplettierte eine weitere Befragung, die jedoch nicht Gegenstand dieses Beitrags ist.

Obleich beide Befragungen keine Repräsentativität für sich in Anspruch nehmen können, liefern sie doch eine Momentaufnahme über die aktuellen Beratungsaktivitäten zahlreicher bundesdeutscher Wirtschaftsförderungseinrichtungen.

3.2 Ergebnisse der Befragung vom August/September 2018 und vom Oktober/November 2018

Die häufigste Nutzung von Unterstützungsangeboten entfällt auf die Themen „Gewerbe-/Industrieflächen“ (siehe Abb. 1). Hier geben 60 (66 %) der befragten Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderer an, dass die Unterstützungsangebote zu diesem Themenfeld „oft“ genutzt werden. Bei der „oftmaligen Nutzung“ folgen die Themenfelder „Fördermittel“ 49 (58 %), „Standortwahl“ 44 (48 %), „Unterstützung bei Genehmigungsverfahren“ 41 (45 %), „Zugang zu Wirtschaftskooperationen (Netzwerke etc.)“ 31 (34 %), „Gründung und Unternehmensnachfolge“ 31 (34 %), „Zugang zur kommunalen Politik“ 25 (27 %) sowie „Fachkräftesicherung“ 24 (27 %).

Lediglich bei den Themenfeldern „Gewerbe-/Industrieflächen“ sowie „Gründung und Unternehmensnachfolge“ finden sich keine „Nie-Nennungen“. Am häufigsten wird „nie“ bei den Themenfeldern „Organisationsentwicklung“ 24 (31 %), „Wirtschaftsmediation“ 23 (31 %), „Strategieentwicklung“ 23 (29 %) und „Zugang zu Medien“ 19 (21 %) genannt. Fasst man die Antwortoptionen „nie“ und „selten“ zusammen, so ergeben sich die höchsten Werte bei den Themenfeldern „Organisationsentwicklung“ 59 (64,1 %), „Wirtschaftsmediation“ 58 (63 %), „Personalentwicklung“ 58 (63 %) und „Strategieentwicklung“ 56 (30,9 %).

Anders als in vielen anderen beratungs-intensiven Professionen, wie beispielsweise in der Psychologie, Pädagogik oder Sozialarbeit, verfügen die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen meist nicht über eine standardisierte Ausbildung oder ein standardisiertes Studium.

19 Personen (56 % der Befragten) geben an, dass sie ihr erstes Beratungsgespräch als Wirtschaftsförderin bzw. als Wirtschaftsförderer ohne vorbereitende Maßnahmen durchgeführt haben. (siehe Abb. 2). Zwölf Befragte (35 %) haben vor der Durchführung eigener Beratungen an Beratungsgesprächen von erfahrenen Beraterinnen und Beratern teilgenommen. So konnten sie zunächst das Verhalten ihrer erfahreneren Kollegen beobachten. Häufig erfolgt dieses „Lernen durch Imitation“ in zwei Schritten. Zunächst ist der Neuling lediglich Zuschauer und in einem Folgegespräch wird dann ein Rollenwechsel vorgenommen, sodass der Neuling von einer passiven

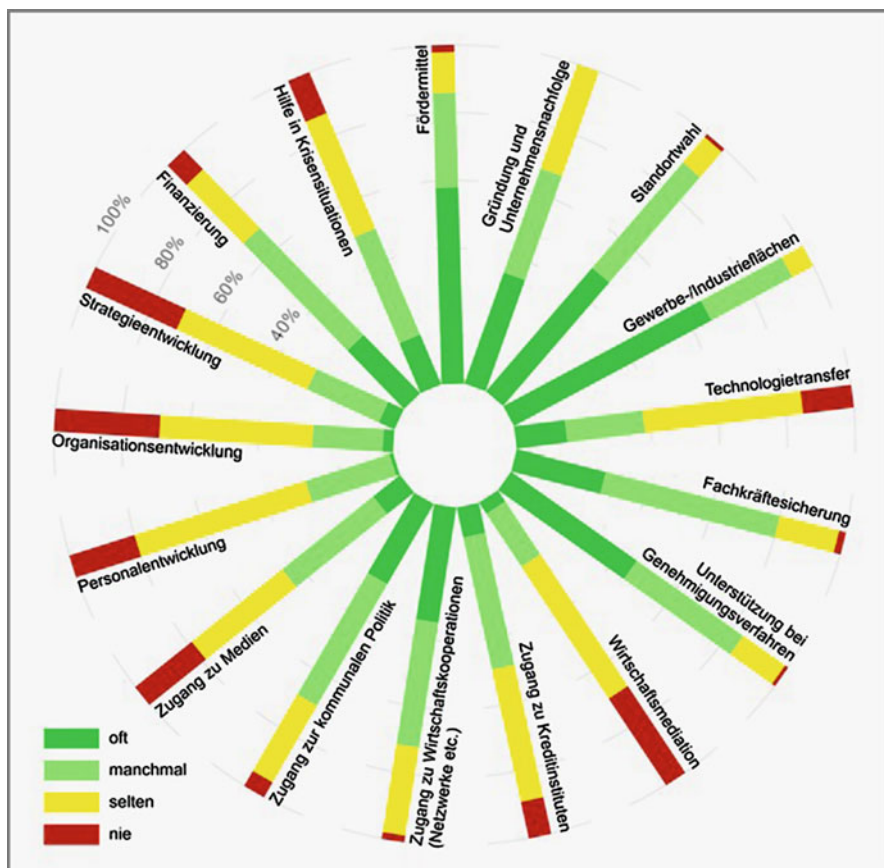


Abb. 1 Wie häufig werden Unterstützungsangebote Ihrer Wirtschaftsförderung zu den genannten Themenfeldern genutzt? (n = 92). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom Oktober/November 2018)

Zuschauerrolle in eine aktive Beraterrolle wechselt. Fünf Befragte (15 %) geben an, sich auf ihr erstes Beratungsgespräch mittels einer Lektüre, beispielsweise in Form von Fachliteratur, vorbereitet zu haben. Drei Beraterinnen und Berater (9 %) wurden mittels Rollenspiele auf die für sie neue Beratungssituation vorbereitet. Unter „Sonstiges“ erfolgt lediglich eine Nennung (3 %). Bei den dargestellten Werten ist insbesondere verwunderlich, dass mehr als 50 % der befragten Personen vor ihrer Erstberatung nicht auf diese Situation vorbereitet wurden. Hier gibt es einen erheblichen Nachholbedarf. Gleichzeitig wird die Notwendigkeit für eine zukünftige Professionalisierung der Beratungsarbeit bei Wirtschaftsförderungseinrichtungen sichtbar.

Für jeweils 17 % der Befragten nimmt die durchschnittliche Beratungstätigkeit je Arbeitswoche einen Zeitanteil von fünf % bzw. zehn % ein (siehe Abb. 3). Jeweils

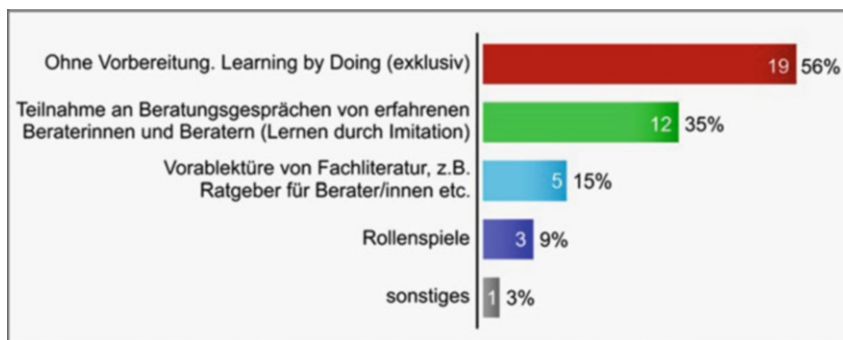


Abb. 2 Mittels welcher Maßnahmen wurden Sie auf Ihre ersten Beratungsgespräche als Wirtschaftsförderer/in vorbereitet? (n = 34) (Mehrfachnennungen möglich). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

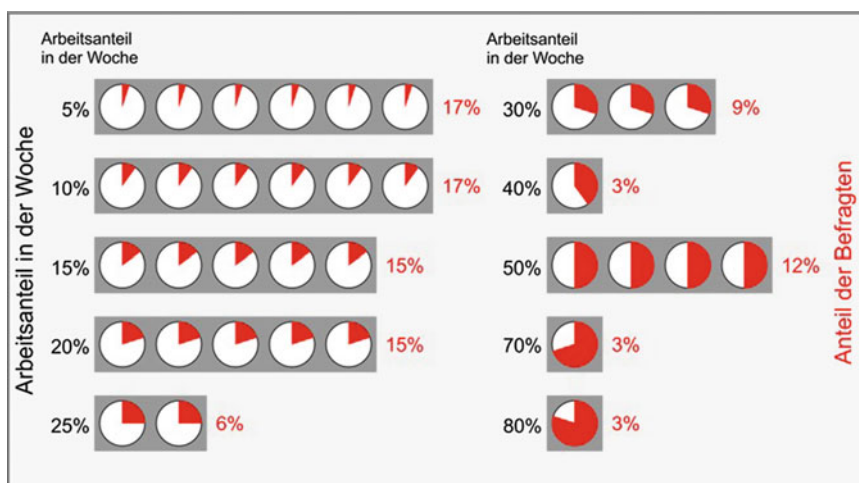
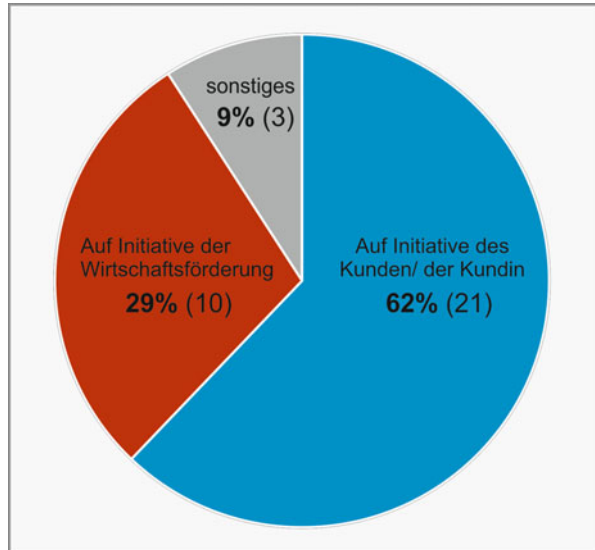


Abb. 3 Welchen prozentualen Zeitanteil nimmt die Beratungstätigkeit durchschnittlich in Ihrer Arbeitswoche ein? (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

15 % der Befragten widmeten sich in einem Umfang von 15 bzw. 20 % ihrer Arbeitszeit einer Beratungstätigkeit. Bei sechs % der Befragten liegt der jeweilige Beratungsanteil bei 25 %, bei neun % der Befragten bei 30 % und bei drei % der Befragten bei 40 % ihrer Arbeitszeit. Bei zwölf % der Befragten besteht der Arbeitstag zu 50 % aus Beratung. Ein Beratungsanteil von 70 % oder gar 80 % entfällt auf je drei % der Befragungsteilnehmerinnen und Befragungsteilnehmer.

Bei 62 % der Befragten kommt die Beratungssituation am häufigsten auf Initiative des Kunden bzw. der Kundin zustande (siehe Abb. 4). Bei 29 % übernimmt die Wirtschaftsförderung diese Initiative. Unter Sonstiges entfallen neun %.

Abb. 4 Auf wessen Initiative kommt die Beratungssituation am häufigsten zustande? (n = 34). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)



Auf die Frage „Wie kommt die Beratungssituation meist zustande?“ geben 33 (97 %) „nach vorheriger Terminvereinbarung“ an. (siehe Abb. 5) Auf die Antworten „Im Anschluss an Veranstaltungen“ entfallen zwölf Nennungen (35 %), auf „Ohne Termin und ohne Anmeldung“ sechs Nennungen (18 %), „Im Rahmen fester Sprechstunden, ohne Anmeldung“ eine Nennung (3 %). Auf „Sonstiges“ entfallen zwei Nennungen (6 %).

Sechs % der befragten Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderer geben an, dass sie sich im Durchschnitt maximal 15 Minuten auf ein Beratungsgespräch vorbereiten (s. Abb. 6). Bei 44 % beträgt der Vorbereitungszeitraum zwischen 16 und 30 Minuten und bei 32 % zwischen 31 und 45 Minuten. 15 % der Befragten geben an, dass sie sich zwischen 46 und 60 Minuten auf ein solches Gespräch vorbereiten. Lediglich bei drei % der Befragten dauert die Vorbereitungszeit im Durchschnitt mehr als 60 Minuten.

Auf die Frage „Welche Rolle(n) nehmen Sie in einer Beratungssituation am häufigsten ein?“ antworten 28 Personen (82 %) „Lösungssucher/in“ (s. Abb. 7). Auf die Rollen „Berater/in“ entfallen 21 Nennungen (62 %), „Moderator/in“ 19 Nennungen (56 %), „Coach“ sechs Nennungen (18 %), „Mediator/in“ fünf Nennungen (15 %), „Konzeptersteller/in“ eine Nennung (3 %) und „Sonstiges“ zwei Nennungen (6 %). Die Rolle einer „Gutachterin bzw. eines Gutachters“ wird gar nicht als zutreffend angegeben.

11,8 % der Befragten geben an, dass sie durchschnittlich lediglich einen Beratungstermin je Kunden haben (s. Abb. 8). Auf 2–3 durchschnittliche Beratungen der Kunden entfallen 50 % der Nennungen und auf 4–5 Beratungen 17,6 %. Durchschnittlich mehr als fünf Beratungstermine je Kunden haben 20,6 % der Befragten.

Am häufigsten werden persönliche Beratungen durchgeführt (s. Abb. 9). Diese Beratungsform wird von 33 Befragten (97 %) genannt. Auf Platz zwei steht die

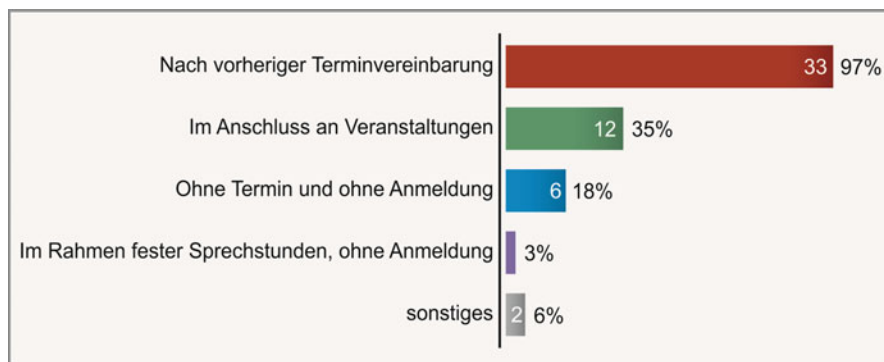


Abb. 5 Wie kommt die Beratungssituation zumeist zustande? (n = 34) (Mehrfachnennungen möglich). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

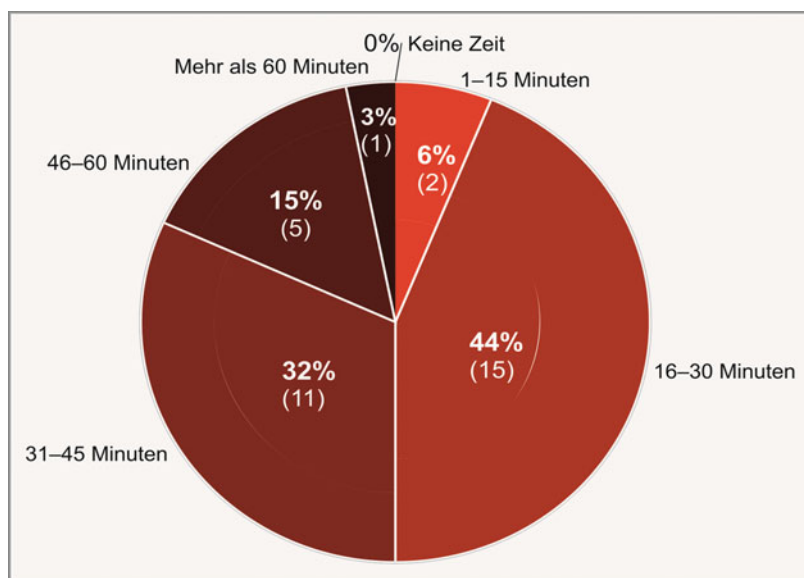


Abb. 6 Wie viel Zeit nimmt die Vorbereitung eines Beratungsgesprächs durchschnittlich in Anspruch? (n = 34). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

telefonische Beratung mit 15 Nennungen (44 %), gefolgt von der schriftlichen Beratung mit zwei Nennungen (6 %). Gruppenberatung in Vortragsform wird lediglich von einem Befragten als zutreffend angegeben (3 %).

Die Beratungsgespräche finden etwa zur Hälfte (17 Nennungen, 52 %) in den Räumlichkeiten der jeweiligen Wirtschaftsförderung statt (s. Abb. 10). Bei zwölf Befragten (35 %) erfolgte die Beratung im eigenen Büro und bei fünf (15 %) Befragten in sonstigen Räumlichkeiten der Wirtschaftsförderung. 16 Befragte (47 %) beraten zumeist in den Räumlichkeiten ihrer Kunden. Auf Sonstiges entfiel eine Nennung (3 %).

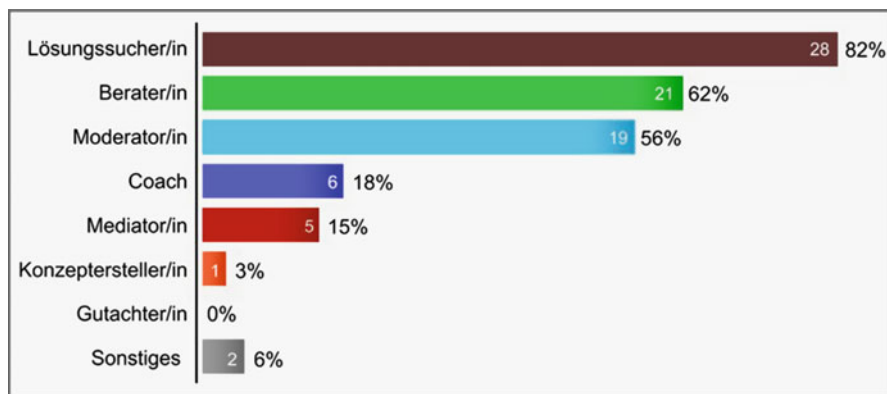
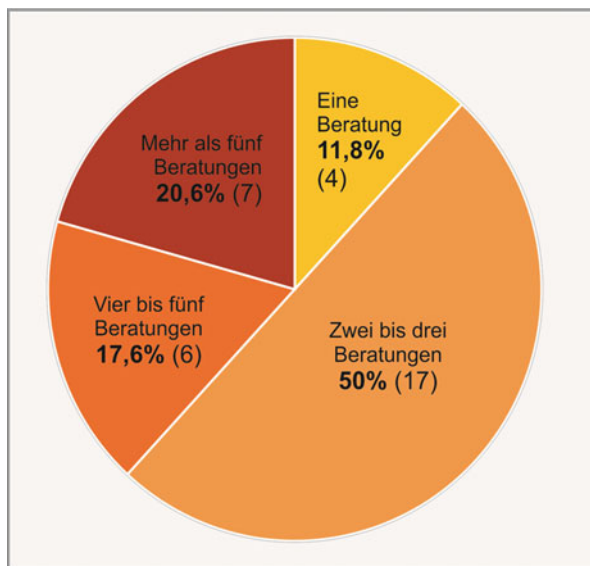


Abb. 7 Welche Rolle(n) nehmen Sie in einer Beratungssituation am häufigsten ein? (n = 34) (Mehrfachnennungen möglich). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

Abb. 8 Wie viele Beratungstermine haben Sie durchschnittlich mit einem Kunden? (n = 34). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)



Als Hilfsmittel steht 25 Befragten (74 %) selbst erstelltes Material zur Verfügung (s. Abb. 11). 22 Befragte (65 %) greifen während ihrer Beratung auf das Internet, elf (32 %) auf Checklisten und acht (24 %) auf gedruckte Fachliteratur zurück. Fünf Befragte (15 %) nennen sonstige Hilfsmittel. Hier werden beispielsweise „Block und Stift“, „Flyer, z. B. „Gründerzeiten“ von Bundesministerium für Wirtschaft“, „Leitfäden von IHK“ und „Broschüren von Netzwerkpartnern“ genannt.

Auf die Frage „Nehmen an dem Beratungsgespräch neben Ihnen noch weitere Berater teil?“ geben 14 (41 %) der Befragten „ja, eigene Kolleginnen und Kollegen“

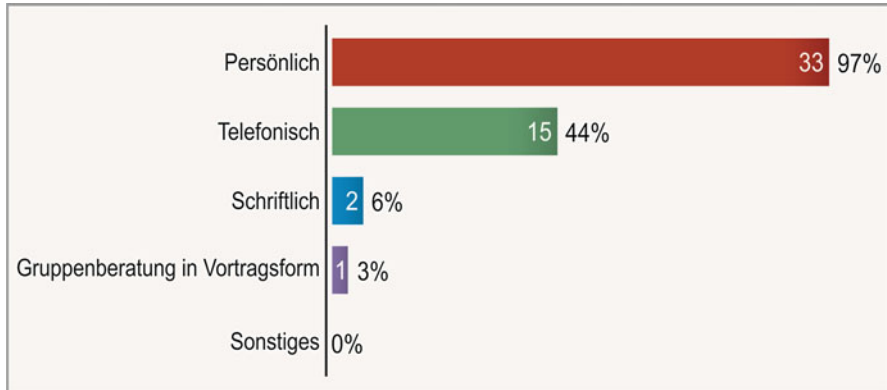


Abb. 9 In welcher Form wird die Beratung am häufigsten durchgeführt? (n = 34) (Mehrfachnennungen möglich). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

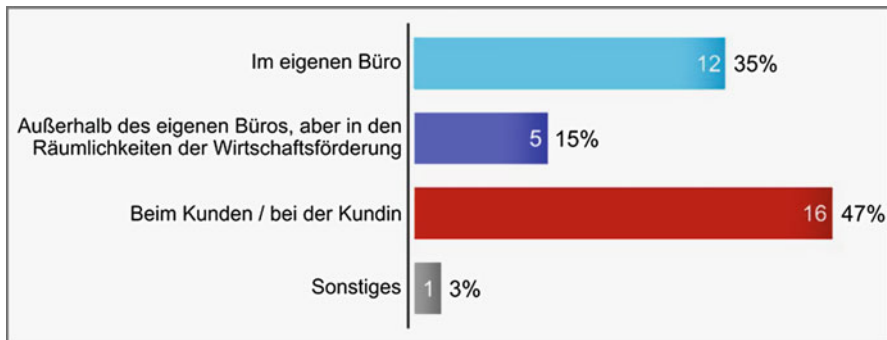


Abb. 10 Wo finden die persönlichen Beratungsgespräche am häufigsten statt? (n = 34) (Mehrfachnennungen möglich). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

an (s. Abb. 12). Vier Befragte (12 %) nennen „ja, externe Beraterinnen und Berater, welche von der Wirtschaftsförderung zum Beratungsgespräch hinzugezogen werden“. Zwei Befragte sagen „ja, externe Beraterinnen und Berater, welche vom Kunden hinzugezogen werden“. Elf Befragte (32 %) geben an, dass keine weiteren Beraterinnen und Berater an den Beratungsgesprächen teilnehmen. Auf „Sonstiges“ entfallen drei Nennungen (9 %).

Auf die Frage „Wie gehen Sie bei der Beratung vor?“ nennen 24 (71 %) „Intuitive Beratung ohne Ablaufplan und Checkliste“ (s. Abb. 13). Bei acht Personen (24 %) erfolgt die Beratung auf Basis „selbst erstellter Ablaufpläne und Checklisten“. Zwei Befragte (6 %) greifen für ihre Beratung auf externe Checklisten zurück. Signifikant erscheint die enorm hohe Zahl von „intuitiven Beratungen“ und der sehr geringe Einsatz externer Checklisten.

21 (62 %) der befragten Personen sehen in einer „unzureichenden Vorbereitung ihrer Kunden“ das häufigste Problem während einer Beratungssituation (s. Abb. 14).

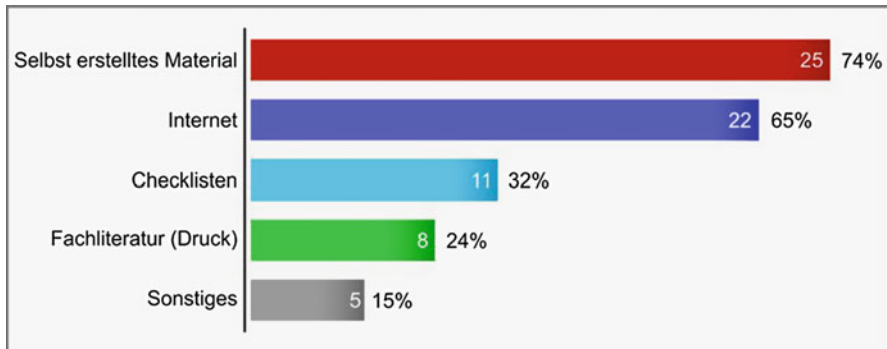


Abb. 11 Welche Hilfsmittel stehen Ihnen während der Beratungsgespräche zur Verfügung? (n = 34) (Mehrfachnennungen möglich). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

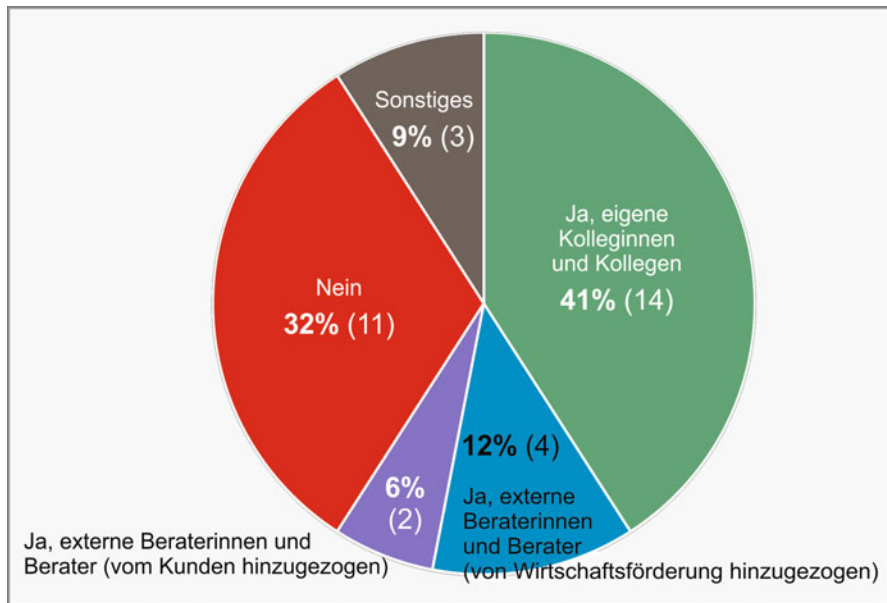


Abb. 12 Nehmen an dem Beratungsgespräch neben Ihnen noch weitere Berater teil? (n = 34). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

Weitere Probleme werden in der „eigenen Zeitknappheit“ elf (32 %), in der „Zeitknappheit des Kunden“ zehn (29 %), bei technischen Schwierigkeiten, drei (9 %), zum Beispiel einem fehlenden Zugang zu den Internetseiten von Förderbanken und in der eigenen unzureichenden Vorbereitung gesehen 3 (9 %). „Sprachbarrieren“ wird lediglich von einer Person (3 %) genannt. Auf „Sonstiges“ entfallen fünf

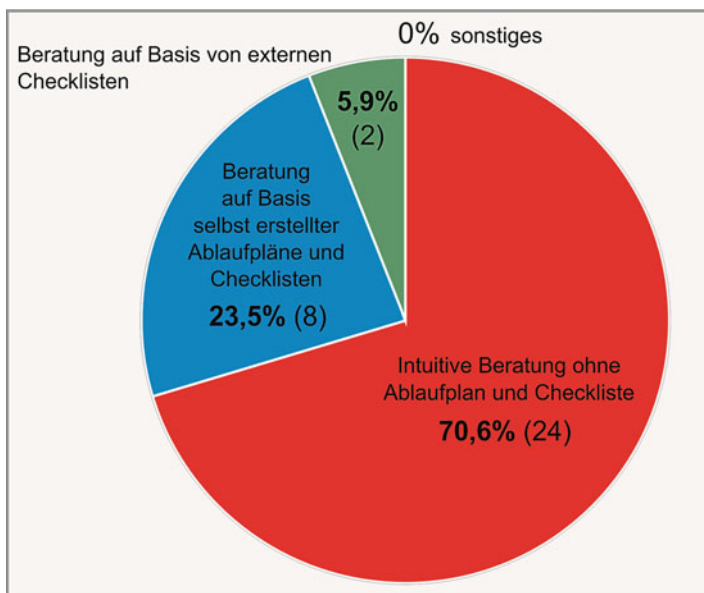


Abb. 13 Wie gehen Sie bei der Beratung vor? (n = 34). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

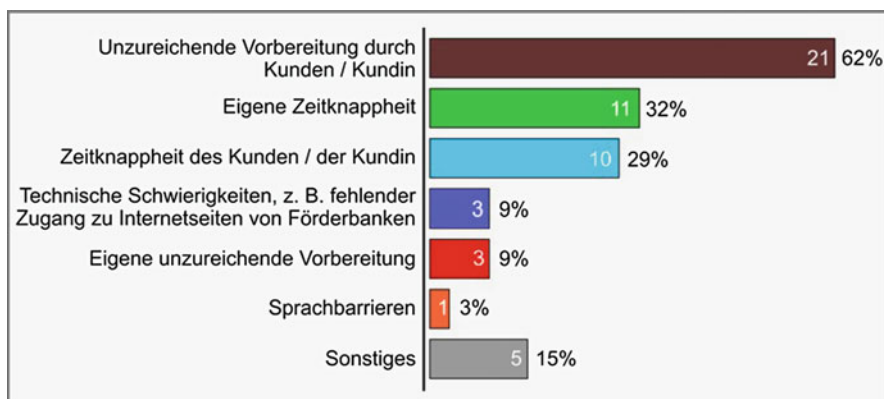


Abb. 14 Welche der folgenden Probleme treten in der Beratungssituation am häufigsten auf? (n = 34) (Mehrfachnennungen möglich). (Quelle: Erhebungen der Hochschule Harz vom August/September 2018)

Nennungen (15 %). Hier wird beispielsweise „der Anspruch mancher Kunden, Gelder zu bekommen“ und „die irreführende Erwartungshaltung der Kunden, die annehmen, dass durch die guten Kontakte der Beraterinnen und Berater, der Zugang zu günstigeren Krediten möglich wird“ genannt.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass lediglich 35 % der Befragten angeben, dass sie durch eine Teilnahme an Beratungen anderer (erfahrener) Wirtschaftsförderer einen ersten Einblick in die Beratung erhalten haben. Ein auf die Beratung abstellendes Rollenspiel wird von neun % der Befragten genannt. 70,6 % der Berater/innen führen die Beratungen intuitiv ohne Ablaufplan und Checklisten durch. Die Beratungen erfolgen bei ca. 71 % mit selbst erstelltem Material und nur bei ca. 30 % mit Checklisten.

Ogleich den erfahrenen Beraterinnen und Beratern von Wirtschaftsförderungseinrichtungen unterstellt werden darf, dass sie auch ohne Ablaufpläne und Checklisten gute und kompetente Beratung durchführen können, erscheint dies bei ihren weniger erfahrenen bzw. unerfahrenen Kolleginnen und Kollegen als wahrscheinlich zu ambitioniert. Wie bereits bei der vielfach fehlenden Vorbereitung auf Beratungsgespräche wird auch hier die teilweise noch unzureichende Professionalisierung von Beratung im Bereich der Wirtschaftsförderung sichtbar.

Eine fehlende Struktur in der Vorgehensweise bei den Beratungen macht es schwierig, den Kundinnen und Kunden „Hausaufgaben“ zu stellen. So nennen 62 % als Beratungsproblem die unzureichende Vorbereitung durch Kunden und Kundinnen. Dies schlägt sich bei 50 % der Befragten dann auch in der relativ kurzen Vorbereitungszeit von maximal 30 Minuten nieder. Positiv zu bewerten ist, dass bei 41 % der Beratungen die Teilnahme von Kolleginnen und Kollegen gegeben ist. Dadurch gibt es die Möglichkeit korrigierender Absprachen. Festzustellen ist, dass die Beratungstätigkeit nur bei 18 % der Berater durchschnittlich mindestens 50 % ihrer beruflichen Tätigkeit darstellt. Auf einen Beratungsanteil von mind. 70 % kommen sogar nur sechs % der Befragten.

Vergegenwärtigt man sich die in der durchgeführten Befragung als am relevantesten eingestuften Themenfelder, wie beispielsweise „Fördermittel“, „Unterstützung bei Genehmigungsverfahren“, „Zugang zu Wirtschaftskooperationen“, „Standortwahl“ und „Finanzierung“, wird deutlich, dass es sich zumeist um beratungsintensive Inhalte handelt. So erfordert beispielsweise die Vorbereitung eines Kunden auf ein Gespräch bei einem Kreditinstitut neben der Kenntnis zahlreicher fachspezifischer, zumeist betriebswirtschaftlicher, Inhalte, auch ein ausgeprägtes Gespür für emotionale, psychologische und soziale Aspekte. Einen unerfahrenen Wirtschaftsförderer ohne Vorbereitung in ein solches Gespräch „zu schicken“, ist sowohl für den betroffenen Berater, dessen Kunden und auch die jeweilige Wirtschaftsförderungseinrichtung nachteilig.

Dass auch die aktive Akquisition von Beratungen noch einer weiteren Fokussierung bedarf, zeigen die Ergebnisse der Frage nach der Beratungsinitiative. Nur 27 % der Beratungen werden von den Wirtschaftsfördereinrichtungen initialisiert. Durch ein im Rahmen der Bestandspflege durchgeführtes regelmäßiges, proaktives Zugehen auf ausgewählte Unternehmen durch die Wirtschaftsförderungseinrichtungen, könnten zusätzliche regionale Standortvorteile generiert werden. Selbstverständlich bedürfte es dazu auch der entsprechenden personellen und materiellen Ressourcen.

Weshalb das Thema Beratung innerhalb der Wirtschaftsförderungseinrichtungen so unsystematisch und zumeist autodidaktisch „angegangen wird“, gilt es zukünftig

noch zu analysieren. Nicht auszuschließen ist jedoch, dass die Gründe für eine, zumindest gemessen an anderen Professionen bzw. Branchen (u. a. Medizin, Psychologie und Sozialarbeit) sowie Organisationen (u. a. Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter) relativ unprofessionelle Herangehensweise an das Thema Beratung zum einen in der föderalen Struktur kommunaler Wirtschaftsförderung und zum anderen in einer unzureichenden Beratungstradition und der fehlenden Einsicht in die Nützlichkeit diesbezüglicher Weiterbildungsangebote liegen. Geringe oder vollständig fehlende Weiterbildungsbudgets kommunaler und regionaler Wirtschaftsförderungen tragen auf einer materiellen Ebene zu der geschilderten Problemlage bei. Hier bleibt zu hoffen, dass zukünftig bei den Anbietern kommunaler Wirtschaftsförderung eine deutlich höhere Sensibilisierung für diese Thematik Einzug hält und die durchaus gegebenen Möglichkeiten einer Professionalisierung und Optimierung des Beratungsangebotes auch tatsächlich genutzt werden.

4 Ansätze für eine Verbesserung des Beratungsangebotes von Wirtschaftsförderungseinrichtungen

Ausgehend von den eher ernüchternden Ergebnissen der vorgestellten Befragung aus dem Jahr 2018 soll im Folgenden der Frage nachgegangen werden, mittels welcher Maßnahmen zukünftig eine Verbesserung des Beratungsangebotes von Wirtschaftsförderungsrichtungen erfolgen könnte.

4.1 Qualifizierungsmaßnahmen

Gibt man die beiden Begriffe „Beratung“ und „Wirtschaftsförderung“ in dem Weiterbildungsportal der Bundesagentur für Arbeit, also im Kursnet, ein, erhält man kein entsprechendes Angebot. Die Eingabe von „Beratung“ bringt immerhin „174 Treffer“. Aber auch „Wirtschaftsförderung“ als selbstständiger Begriff führt nicht zu der Anzeige entsprechender Weiterbildungsangebote.

Obgleich es eine gestiegene Zahl an Weiterbildungsmaßnahmen für angehende Berater gibt, finden sich jedoch keine bzw. nur sehr wenige Angebote, die angehende Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungseinrichtungen als Zielgruppe definieren. Dies ist bedauerlich, aber augenblicklich Status quo.

Angehende oder neue Berater von Wirtschaftsförderungsrichtungen sollten sich vor diesem Hintergrund mit der Methodik der Beratung auseinandersetzen. So könnte zunächst eine systematische Beschäftigung mit dem Thema „systemische Beratung“ erfolgen. In einem zweiten Schritt könnte der Transfer des im Rahmen der Weiterbildung Erlebten auf den Bereich der Wirtschaftsförderung erfolgen. Diese Vorgehensweise ist zwar sicherlich deutlich aufwendiger und mühsamer als eine speziell für Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderer konzipierte Weiterbildung, aber sie bietet auch die Chance, eigene Akzente zu setzen und den Lehrstoff möglichst tief zu durchdringen.

Da es sich bei der Wirtschaftsförderung, zumindest als akademische Disziplin, um ein spätes, gar verspätetes Fach handelt, bleibt zu hoffen, dass zukünftig das Weiterbildungsangebot in diesem Bereich zunehmen wird (vgl. Weber und Vogelgesang 2019).

Bei zukünftigen Studiengängen und Ausbildungseinheiten wäre insofern darauf zu achten, dass dieser Bereich eine weitaus größere Aufmerksamkeit erfährt und integraler Bestandteil der Stoffpläne werden sollte. Ebenso wäre es nützlich, wenn nach einem solchen Studium oder einer Ausbildung in der Praxis für Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger die Möglichkeit bestünde, regelmäßig an den Beratungen anderer Beraterinnen und Berater teilzunehmen und insbesondere die Rolle eines kritischen Zuhörers einzunehmen. Als sinnvolle Ergänzung sollten institutionalisierte Reflexionsmodule in die Beratung mit einbezogen werden. Methodisch könnte die auf Beratung abstellende berufliche Weiterbildung von kommunalen Wirtschaftsförderinnen und Wirtschaftsförderern um kollegiale Fallberatung ergänzt werden.

„Es gibt unterschiedliche Formate der kollegialen Fallberatung. Das hier vorgestellte, in der Praxis bewährte, Format hat sechs Phasen. Der Falleinbringer bringt ein Problem bzw. ein Anliegen mit, das er den „Beratern“ bzw. seinen Kollegen schildert. Die Berater entwickeln Hypothesen und erarbeiten dann Lösungsansätze. Ein Moderator begleitet die Phasen, achtet auf die Einhaltung der vorgegebenen Zeitfenster und dokumentiert wichtige Gedanken (Hypothesen und Lösungsvorschläge) für alle sichtbar. Er kann sich auch an der Beratung des Falleinbringers beteiligen und damit eine Doppelrolle einnehmen“ (HRpepper, S. 16).

Ein Meilenstein für die Professionalisierung und Akademisierung des Faches bildet der seit dem Jahr 2017 an der Hochschule Harz in Halberstadt bestehende berufsbegleitende Masterstudiengang „Wirtschaftsförderung“. (vgl. Engelmann und Stember 2019). Der Studiengang ist in zwölf Module aus den drei Bereichen „Verwaltungswissen“, „Raumplanung und -entwicklung“ sowie „Wirtschaftswissen“ gegliedert. „Die Regelstudienzeit setzt sich aus drei Theoriesemestern sowie einer Master-Phase von einem Semester, die das wissenschaftliche Begleitseminar, die Bearbeitungszeit der Master-Arbeit und deren Verteidigung beinhaltet, zusammen. Das Studium schließt mit der bestandenen Master-Abschlussprüfung ab“ (Hochschule Harz 2019). Bis allerdings das „Zeitalter der Wirtschaftsförderungsquereinsteiger“ sein Ende nimmt, dürften noch einige Jahre oder gar Jahrzehnte vergehen.

4.2 Möglichkeiten einer institutionalisierten Reflexion der Beraterinnen und Berater

Die Möglichkeiten einer institutionalisierten Reflexion von Beraterinnen und Beratern von Wirtschaftsförderungseinrichtungen „stecken derzeit noch in den Kinderschuhen“. Ein Blick auf zahlreiche andere Professionen, Branchen und Organisationen, wie beispielsweise die Medizin, Psychologie und Sozialarbeit, dürfte hier aber den Weg in eine professionellere Zukunft weisen.

Wirtschaftsförderungseinrichtungen mit mehreren Beraterinnen und Beratern sollten vermehrt in einen institutionalisierten Austausch bezüglich ihrer Beratungsarbeit, insbesondere auch ihrer Beratungsmethodik treten. Hilfreich wäre sicherlich, externe Referentinnen und Referenten, beispielsweise zu den Bereichen der systemischen Beratung, kollegiale Fallberatung oder Supervision, einzuladen und von diesen auch einzelne Sitzungen moderieren zu lassen. So könnte ein Einstieg in die Methodik der Beratung mittels einer praktischen Arbeit erfolgen.

Auch eine systematische Beschäftigung mit dem eigenen Beratungsverständnis könnte hilfreich sein. Beispielsweise bietet die Deutsche Gesellschaft für Beratung e.V. (DGfB) unter Ziffer 5 eine dezidierte Beschreibung bezüglich der Standards für die Qualifikation von Beratungsfachkräften:

„5. Standards für die Qualifikation von Beratungsfachkräften

Professionell zu verantwortende Beratung wird durch die Beraterpersönlichkeit, das wissenschaftlich fundierte Handlungskonzept und eine standardgemäße, d. h. wissenschaftlich fundierte Qualifikation entwickelt und gesichert. Inhalte der Ausbildung bzw. Weiterbildung sind:

- Theorie und Methodik von kontextgebundener Einzel- und Gruppenberatung, differenzielle Diagnostik, Entwicklungs- und Hilfeplanung und Verfahren der Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung
- dokumentierte, eigenständig durchgeführte Beratungspraxis, die konzeptgebunden (selbst-) evaluiert wird
- dokumentierte und (selbst-)evaluierte Praxis von Vernetzung und Kooperation bzw. Teamteilnahme in interdisziplinären Zusammenhängen und in Beratungseinrichtungen/Institutionen
- Praxisreflexion/Supervision einzeln und in Gruppen
- kollegial gestaltete Supervision
- Persönlichkeitsbildung (einzeln und in der Gruppe)
- Selbst- und Fremdwahrnehmung (Selbsterfahrung und -reflexion)“

(Deutsche Gesellschaft für Beratung e.V. 2019).

Wünschenswert wäre es auch, dass die bisherigen Plattformen der Wirtschaftsförderung vermehrt für das Thema Beratung geöffnet werden. Aber auch ein institutionalisierter Austausch zum Thema Beratung zwischen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Wirtschaftsförderungseinrichtungen, der Jobcenter und auch der Agentur für Arbeit könnte dazu angetan sein, hier neue Wege zu gehen.

4.3 Chancen und Grenzen einer Standardisierung bzw. teilweisen Standardisierung von Beratungsangeboten

Eine Möglichkeit zur Verbesserung der Beratung könnte in einer Standardisierung bzw. Teil-Standardisierung der Beratungsangebote liegen. Der Vorteil einer solchen Vorgehensweise liegt darin, dass bereits im Vorfeld der Beratung der Beratungsprozess durchdacht und möglichst vorstellbar wird. Dadurch reduziert sich die Wahr-

scheinlichkeit, bestimmte Themen bewusst oder unbewusst zu vergessen. Gerade Berufsanfängerinnen und Berufsanfänger wissen oftmals den Wert von klar strukturierten Beratungsformularen zu schätzen. Erfahrene Beraterinnen und Berater verlassen sich jedoch auch häufig auf ihre Intuition oder die Vorerfahrungen aus sehr vielen Beratungsgesprächen. Hier wäre zu prüfen, ob dennoch die Bereitschaft vorhanden wäre, auf vorgefertigte Beratungsformulare zurückzugreifen.

Bei der Dokumentation der Beratung bewegen sich Beraterinnen und Berater auf einem „schmalen Grat“. Eine umfassende Dokumentation vermag viele Ressourcen zu binden und unter Umständen die falschen Akzente zu setzen. Ist erst einmal „die Akte wichtiger als der Kunde“, befindet sich die Wirtschaftsförderungseinrichtung auf einem, zurückhaltend formuliert, nicht ganz einfachen Pfad.

Aber auch eine fehlende bzw. unzureichende Dokumentation vermag kaum zu guten Ergebnissen zu führen.

Getreu dem Leitspruch des Mediziners Paracelsus, wonach die richtige Dosis über Erfolg bzw. Misserfolg entscheidet, muss jede Wirtschaftsförderungseinrichtung ihre eigene, „passende Dokumentationsdosis“ finden.

4.4 Regelmäßige Evaluation der Beratungsangebote und Beratungsinhalte

Eine weitere Möglichkeit zur Verbesserung der Beratungsangebote von Wirtschaftsförderungseinrichtungen bietet die regelmäßige Evaluation des Beratungsangebotes.

Mittels der Methoden der empirischen Sozialforschung, insbesondere der Befragung, könnten hier neue Einsichten und Erkenntnisse entstehen. Zu denken wäre insbesondere an Kunden- und Mitarbeiterbefragungen. Aber auch Kooperationspartner wie Kammern, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Innungen und Verwaltungen könnten regelmäßig in die Befragung mit einbezogen werden.

Mittels so genannter Zeitreihenanalysen, die durch Panelbefragungen generiert werden könnten, wäre auch ein zeitlicher Vergleich möglich. Mithilfe externer Kooperationspartner, beispielsweise aus dem Hochschulbereich, könnten die Befragungen zusätzlich professionalisiert werden.

Bei den Befragungen geht es neben der reinen Methode auch um eine „Geisteshaltung“, die darauf abstellen sollte, das Beratungsangebot regelmäßig zu verbessern oder zumindest doch kritisch zu hinterfragen. Getreu dem Werbespruch eines bekannten Lebensmittelhändlers: „Jeden Tag ein bisschen besser.“

5 Fazit

Unternehmerinnen und Unternehmern steht eine vielfältige Palette von Wirtschaftsberatung zur Verfügung. Dabei zeigen sich die diesbezüglichen Anbieter und Angebote als äußerst heterogen. Ein Anspruch auf Beratung ergibt sich teilweise aus Mitgliedschaften (beispielsweise bei IHK und HWK) und durch räumliche Zuord-

nungen, beispielsweise bei den kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Neben den öffentlichen Einrichtungen von Wirtschaftsberatung gibt es eine Vielzahl kommerzieller Unternehmensberaterinnen und -berater. Obgleich die im Jahr 2018 von der Hochschule Harz durchgeführten Befragungen aufgrund ihrer überschaubaren Fallzahl keinesfalls für sich in Anspruch nehmen können, repräsentativ zu sein, bieten sie doch einen guten Einblick auf die aktuelle Beratungssituation kommunaler Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Dabei zeigt sich, dass die Beraterinnen und Berater vielfach auf sich alleine gestellt sind. Die in vielen anderen Professionen mit starkem Beratungsbezug vorherrschenden Standards, die sich unter anderem in einer strukturierten Vorbereitung, einer laufenden Qualitätskontrolle, einem institutionalisierten Erfahrungsaustausch und einer permanenten Weiterbildung niederschlagen, sind im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung allenfalls in Ansätzen zu erkennen.

Zur Steigerung der Beratungsqualität und der Erhöhung der Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit sollten die Akteure kommunaler Wirtschaftsförderung daran gehen, die derzeit bestehenden Defizite abzubauen und sich insbesondere einer strukturierten und zukunftsorientierten Personalentwicklung verschreiben. Die vorgestellten Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Beratung e.V. könnten eine gute Grundlage für die Entwicklung passender Lehr- und Weiterbildungsmodul für den Bereich der Wirtschaftsförderung sein.

Literatur

- Bundesverband Deutscher Unternehmensberater e.V. (2019a). <https://www.bdu.de/der-bdu/unsere-fachverbaende/>. Zugegriffen am 05.01.2019.
- Bundesverband Deutscher Unternehmensberater e.V. (2019b). <https://www.bdu.de/der-bdu/unsere-fachverbaende/>. Zugegriffen am 05.01.2019.
- Deutsche Gesellschaft für Beratung e.V. (2019). *Beratungsverständnis*. https://dachverband-beratung.de/dokumente/DGfB_Beratungsverstaendnis.pdf. Zugegriffen am 05.01.2019.
- DStGB. (2008). *Wirtschaftsförderung. Aufgaben, Organisation und Schwerpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung*. https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Dokumentationen/Nr.%20118%20-%20Wirtschaftsförderung%20-%20Aufgaben,%20Organisation%20und%20Schwerpunkte%20der%20kommunalen%20Wirtschaftsförderung/Doku118_Wirtschaft_k.pdf. Zugegriffen am 08.11.2018.
- Engelmann, K. & Stember, J. (2019). *Die Aus- und Weiterbildungssituation in der Wirtschaftsförderung in Deutschland: Ein Überblick*. (In diesem Band). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Gärtner, S. (2004). *Integrierte Wirtschaftsförderung. Regionalökonomische Ansätze und Konzepte*. In B. Widmaier, D. Beer, S. Gärtner, I. Hamburg & J. Terstriep (Hrsg.), *Wege zu einer integrierten Wirtschaftsförderung* (S. 13–74). Baden-Baden: Nomos.
- Handelsblatt. (2018). Die Deutsche Bank verabschiedet sich aus der ersten Börsen-Liga. Deutschlands größtes Geldhaus zählt nicht mehr zu den 50 größten Konzernen der Euro-Zone. Analysen befürchten weitere Kursverluste. <https://www.handelsblatt.com/finanzen/banken-versicherungen/abstieg-aus-euro-stoxx-50-die-deutsche-bank-verabschiedet-sich-aus-der-ersten-boersen-liga/22991532.html?ticket=ST-957203-LMcqloqWsm4mfgdzp2Dk-ap2>. Zugegriffen am 05.01.2019.

- Hochschule Harz. (2019). Masterstudium Wirtschaftsförderung – auf einen Blick. <https://www.hs-harz.de/studium/fb-verwaltungswissenschaften/wirtschaftsfoerderung-ma/>. Zugegriffen am 05.01.2019.
- Landgericht Trier vom 25.05.2000. Unzulässigkeit der kostenlosen Beratung durch die öffentliche Hand. 7 HK O 228/99. ZAP EN-Nr. 706/2000. http://www.rechtplus.de/urteile/urteile_aktuell.php?urt=u5_23.php. Zugegriffen am 24.04.2012.
- Lippold, D. (2013). *Die Unternehmensberatung. Von der strategischen Konzeption zur praktischen Umsetzung* (3. Aufl.). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Weber, H., & Vogelgesang, M. (2019). *Wirtschaftsförderung und Soziologie: Navigationsassistenten in gesellschaftlichen Untiefen*. (In diesem Band). Wiesbaden: Springer Gabler.

Unterstützungsoptionen in der Wirtschaftsförderung

Matthias Vogelgesang

Inhalt

1	Einleitung	282
2	Organisatorischer, finanzieller und personeller Rahmen von kommunaler Wirtschaftsförderung	283
3	Handlungsalternativen zum Erhalt zusätzlicher Ressourcen für Wirtschaftsförderung	287
4	Befragung vom Herbst 2018	294
5	Resümee	295
6	Handlungsempfehlungen	297
	Literatur	298

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag analysiert erfolgversprechende Unterstützungsoptionen in der Wirtschaftsförderung. Zunächst behandelt er den institutionellen, organisatorischen und finanziellen Rahmen, insbesondere von kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Weiterhin werden Unterstützungsoptionen der Wirtschaftsförderung in den drei Handlungsfeldern „bürgerschaftliches Engagement“, „Generierung zusätzlicher Finanzmittel“ und „Kooperationen und Partnerschaften“ vorgestellt und meist auch anhand konkreter Beispiele dargestellt.

Im Rahmen einer von der Hochschule Harz im Herbst 2018 bei 91 Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderern durchgeführten Befragung wird deren aktuelles Engagement zum Aufbau, Erhalt und Ausbau dieser Unterstützungsoptionen beschrieben und analysiert. Abschließend wird ein Resümee gezogen und für jedes der drei Handlungsfelder konkrete Handlungsempfehlungen gegeben.

M. Vogelgesang (✉)

WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH,
Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: ma-vogelgesang@gmx.de

1 Einleitung

Traditionell vollzieht sich Wirtschaftsförderung in Deutschland durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungseinrichtungen, gleichgültig ob diese auf kommunaler, regionaler, Landes-, Bundes- oder aber EU-Ebene angesiedelt ist.

Eine gezielte Verbindung mit dem Bereich Ehrenamt ist bislang eher unüblich. Dies ist umso erstaunlicher, als dass sich durch eine solche Verbindung zusätzliche Ressourcen und weitere Gestaltungsmöglichkeiten für Wirtschaftsförderungseinrichtungen ergeben könnten. Im vorliegenden Beitrag sollen daher u. a. Chancen und Risiken einer institutionalisierten Kooperation von haupt- oder nebenberuflich handelnden Protagonisten und ehrenamtlichen Akteuren analysiert sowie einer kritischen Würdigung unterzogen werden. Dabei stehen die folgenden Fragen im Mittelpunkt des Interesses:

- In welchem institutionellen, organisatorischen und finanziellen Rahmen bewegt sich Wirtschaftsförderung in Deutschland?
- Lassen sich die finanziellen Restriktionen, insbesondere von kommunaler Wirtschaftsförderung in Deutschland, durch eine gezielte Verbindung von Wirtschaftsförderung und bürgerschaftlichem Engagement überwinden oder zumindest verkleinern?
- Welche innovativen Instrumente aus den Bereichen bürgerschaftliches Engagement, Generierung zusätzlicher Finanzmittel sowie Kooperationen und Partnerschaften stehen Wirtschaftsförderungen zur Verfügung?
- Was könnte konkret die Rolle von (kommunaler) Wirtschaftsförderung bei der Generierung von Unterstützungsoptionen sein?
- Wie lässt sich das Engagement von Wirtschaftsförderungseinrichtungen durch eine gezielte Verbindung mit dem Ehrenamt zusätzlich verstärken?
- Wie lassen sich gezielt Kooperationen mit anderen regionalen Wirtschaftsberatungseinrichtungen begründen und Erfolg bringend nutzen?

Zunächst gilt es den organisatorischen, finanziellen und personellen Rahmen von Wirtschaftsförderung in Deutschland darzustellen. Dies geschieht in Kapitel zwei. Alsdann sollen in Kapitel drei mögliche Handlungsalternativen zum Erhalt zusätzlicher Ressourcen für Wirtschaftsförderung vorgestellt werden. Im Wesentlichen geschieht dies durch eine Verbindung von Wirtschaftsförderung und Ehrenamt, die Generierung zusätzlicher Finanzmittel sowie durch Kooperationen und Allianzen mit wirtschaftsförderungsspezifischen Inhalten. Ebenfalls in Kapitel drei werden aus diesem thematischen Kontext verschiedene Best Practice-Beispiele vorgestellt und einer kritischen Analyse unterzogen. Hingegen beschäftigt sich das Kapitel vier mit der Vorstellung von zentralen Befragungsergebnissen zu der zuvor analysierten Thematik. Dazu wurden in der Zeit vom 30.10.2018 bis zum 30.11.2018 von der Hochschule Harz insgesamt 91 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungseinrichtungen befragt. Während im fünften Kapitel ein Resümee gezogen wird, gilt es im abschließenden sechsten Kapitel, entsprechende Handlungsempfehlungen abzugeben.

2 Organisatorischer, finanzieller und personeller Rahmen von kommunaler Wirtschaftsförderung

Das Fehlen einer Legaldefinition für Wirtschaftsförderung bringt es mit sich, dass es keinen Konsens dahingehend gibt, was genau unter dem „Phänomen“ zu verstehen ist.

Exemplarisch seien daher die diesbezüglichen Definitionen der PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft sowie von Steinrücken erwähnt:

Für die PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft werden „Unter dem Begriff „Wirtschaftsförderung“ [...] Maßnahmen verstanden, die der Erhaltung und Stärkung der kommunalen Wirtschaftskraft dienen und auf kommunaler Ebene selbstständig und eigenverantwortlich durchgeführt werden. Die vielfältigen Aufgaben werden in der kommunalen Praxis von Einheiten in unterschiedlicher Rechtsform, etwa Eigenbetrieben, Anstalten des öffentlichen Rechts oder Gesellschaften mbH wahrgenommen“ (PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft 2018). Interessant ist hier u. a. die Fokussierung auf die Ebene der Kommune.

Steinrücken rückt bei seiner Definition den Staat in den Mittelpunkt des wirtschaftsförderungsrelevanten Geschehens: „Als Wirtschaftsförderung werden verschiedene Maßnahmen des Staates zur Begünstigung bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände oder Verhaltensweisen bezeichnet. Konkret bezeichnet man als Wirtschaftsförderung die Summe aller staatlichen Maßnahmen, die unmittelbar für betriebliche Investitions- und Standortentscheidungen von Bedeutung sind“ Steinrücken (2016, S. 8).

Die Gemeinsamkeiten der Definitionen liegen unter anderem darin, dass sie Wirtschaftsförderung lediglich als handelnde und intervenierende Disziplin sehen, was in der Vergangenheit auch sicherlich zutreffend war. In der Zwischenzeit hat sich jedoch insbesondere durch die zahlreichen Forschungs-, Qualifizierungs-, Vernetzungs- und Reflexionsarbeiten zum Thema Wirtschaftsförderung der Gegenstand beträchtlich erweitert. Vor diesem Hintergrund soll Wirtschaftsförderung innerhalb der vorliegenden Abhandlung wie folgt verstanden werden:

Wirtschaftsförderung ist eine praxisorientierte Profession und gleichzeitig eine wissenschaftliche Disziplin. Sie vollzieht sich in Deutschland auf den Ebenen von Kommunen, Regionen, Bundesländern und der gesamten Bundesrepublik. Gleichzeitig gibt es eine durch die Europäische Union betriebene Wirtschaftsförderung. Das primäre Ziel von Wirtschaftsförderung liegt in der beschäftigungsrelevanten und ökonomischen Verbesserung, meist eines bestimmten Gebietes. Aber auch eine gezielte Fokussierung auf Sektoren, Branchen, Unternehmenstypen oder aber Unternehmensabteilungen ist möglich.

Die von Wirtschaftsförderungseinrichtungen erbrachten Dienstleistungen sind äußerst vielfältig und insbesondere abhängig von den Präferenzen und Kompetenzen, dem Entscheidungsspielraum sowie den zur Verfügung stehenden Ressourcen der jeweils mit dem Thema Wirtschaftsförderung betrauten Akteure, also zumeist den Leitungen, Belegschaften und Aufsichtsorganen. Obgleich Wirtschaftsförderung primär von öffentlichen Einrichtungen ausgeübt wird, gibt es hier auch privates Engagement sowie öffentliche und private Mischformen.

Die Möglichkeiten einer proaktiven Wirtschaftsförderung sind u. a. abhängig von den finanziellen Ressourcen ihrer Träger. Insbesondere im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung ergeben sich daraus spezifische Herausforderungen. Im Deutschland des Jahres 2017 zeigte sich die Finanzsituation der Kommunen als äußerst heterogen. Während viele kreisfreie Städte insbesondere in Bayern, Sachsen, Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg, Niedersachsen und Brandenburg eine vergleichsweise geringe Verschuldung je Einwohner aufweisen, ist die kommunale Pro-Kopf-Verschuldung besonders in zahlreichen Kommunen im Saarland sowie in Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen angespannt (vgl. Welt 2018).

„Die fünf kreisfreien Städte mit der höchsten Pro-Kopf-Verschuldung lagen in Hessen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen. Darmstadt war zum Jahresende 2017 mit 14.581 Euro pro Kopf verschuldet, gefolgt von Kaiserslautern (11.477 Euro), Mainz (11.321 Euro), Mülheim an der Ruhr (11.320 Euro) und Pirmasens (11.303 Euro). Die fünf am geringsten verschuldeten kreisfreien Städte kamen aus Sachsen, Bayern und Niedersachsen. Dresden war mit 1478 Euro pro Kopf verschuldet, Amberg mit 1536 Euro, Braunschweig mit 1640 Euro, Memmingen mit 1657 Euro und Kaufbeuren mit 1710 Euro. Im Durchschnitt wiesen kreisfreie Städte Ende 2017 eine Pro-Kopf-Verschuldung von 5437 Euro auf.“ (Destatis 2018). Noch dramatischer sieht es in den Stadtstaaten mit über 20.000 Euro in Berlin und Hamburg bzw. in Bremen mit ca. 34.000 Euro aus. Wobei hier häufig keine saubere Trennung zwischen kommunalen und Landesschulden möglich ist (vgl. Kommunal 2018).

Da insbesondere eine kommunale Wirtschaftsförderung das zentrale Instrument zur Generierung von (zusätzlichen) Gewerbesteuererinnahmen für Kommunen darstellt, haben ihre Existenz, Umfang und Schlagkraft entscheidende Auswirkungen auf die kommunale Einnahmenseite. Dabei ist zwischen Negativ- und Positivspiralen zu unterscheiden. Während die finanziell vergleichsweise noch gut ausgestatteten Kommunen über hinreichend viele Gestaltungsmittel, die selbstverständlich auch im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung eingesetzt werden können, verfügen, stellt sich die Situation für die hoch verschuldeten Kommunen gänzlich anders dar. Hier fehlt es häufig auch an den notwendigen Ressourcen zum Aufbau bzw. dem Unterhalt einer funktionierenden kommunalen Wirtschaftsförderung. Daher erscheint es nicht verwunderlich, dass die von Artikel 72 Abs. 2 Grundgesetz auf eine „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet“ abstellenden Normierungen immer weniger ihren Widerhall in der Realität finden. Selbstverständlich vermögen die im Folgenden vorgestellten Unterstützungsoptionen eine kommunale Entschuldung nicht zu ersetzen. Immerhin sind sie geeignet, im Rahmen „des eben Möglichen“, das endogene Potenzial einer Region möglichst umfassend auszuschöpfen und im Idealfall mitzuhelfen, den Bewohnerinnen und Bewohnern den Glauben an eine positive Gestaltbarkeit der eigenen Zukunft (wieder)zugeben (Tab. 1).

Die oben gezeigte Übersicht mit ihrer Vielfalt an Ebenen, Organisationstypen, Organisationsgrößen, Belegschaftsgrößen und einer Fokussierung auf eine monetäre oder aber nichtmonetäre Wirtschaftsförderung zeigt, dass sich hinter dem häufig gebrauchten Etikett Wirtschaftsförderung sehr unterschiedliche Inhalte und Schwerpunkte verbergen. Dabei erscheint es als nicht abwegig, dass das jeweils verwendete

Tab. 1 Die Ebenen der Wirtschaftsförderung, inklusive einiger exemplarischer Beispiele

Ebene	Akteure der Wirtschaftsförderung	Exemplarische Beispiele	Mitarbeiter/innen	Schwerpunkt monetäre Wifö	Schwerpunkt nichtmonetäre Wifö
Europäische Union	EU-Förderbank	Europäische Investitionsbank (EIB)	2900	X	
Bund	Bundesförderbanken	KfW Bankengruppe (Anteilseigner 80 % Bund, 20 % Länder)	6284	X	
Bund	Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Bundesrepublik Deutschland	Germany Trade and Invest (GTAI) – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH	360		X
Bundesland	Landesförderbanken	Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen (WIBank) (Monetäre Wirtschaftsförderung)	419	X	
Bundesland	Landeswirtschaftsförderungsgesellschaften	HA Hessen Agentur GmbH (Nichtmonetäre Wirtschaftsförderung)	97		X
Region	Kapitalgesellschaft, z. B. GmbH	hannoverimpuls GmbH	51		X
Kommune	Amt für Wirtschaftsförderung.	Trier	8		X
Kommune	Kapitalgesellschaft z. B. GmbH	Wirtschaftsförderungsgesellschaft Südwestpfalz mbH	4		X

„Etikett Wirtschaftsförderung“ eine Ähnlichkeit von Ebenen, Organisationstypen, Organisationsgrößen, Belegschaftsgrößen, Fokussierungen, Zielen, Instrumenten und Methoden suggeriert, die in der Realität nicht gegeben ist. Diese scheinbare Einfachheit und tatsächliche Komplexität erschweren die Analyse des Forschungsgegenstandes beträchtlich. Daher besteht häufig die erste Herausforderung darin, sich dieser Komplexität überhaupt bewusst zu werden.

Doch zurück zu möglichen Ansatzpunkten für Unterstützungsoptionen von Wirtschaftsförderung. Unterstellt man, dass diese insbesondere durch eine aktive Einbeziehung des Ehrenamtes, durch die Aktivierung externer Geldgeber und durch verbesserte Abstimmungen und Kooperationen mit anderen lokalen und regionalen Wirtschaftsberatungseinrichtungen erreichbar sind, so erscheint es als plausibel, dass diesbezügliche Potenziale eher in kleineren Einheiten, also auf der Ebene von Kommunen und Regionen vermutet werden können.

Gerade für das Auffinden von Vernetzungspotenzial und die Entwicklung für den Bereich der Wirtschaftsförderung passender ehrenamtlicher Strukturen ist eine beträchtliche Autonomie und Entscheidungsfreiheit der ausführenden Wirtschafts-

förderungsakteure als äußerst hilfreich zu erachten. Eine große Einheit mit längeren Kommunikations- und Abstimmungsketten stünde dieser Flexibilität und Wendigkeit diametral entgegen. Damit soll nicht gesagt sein, dass das Feld der Unterstützungsoptionen von Wirtschaftsförderung grundsätzlich nicht auch von größeren Organisationen bestellt werden könnte. Doch stellt die Größe hier nicht etwa einen positiven Skaleneffekt, sondern einen strukturellen Nachteil dar.

Obgleich sich die Größe kommunaler Wirtschaftsförderungseinrichtungen in Deutschland als recht heterogen gestaltet und beispielsweise abhängig ist von der „Größe der Stadt, der Anzahl der zu betreuenden Betriebe, der Situation auf dem Arbeitsmarkt, der Haushaltslage und nicht zuletzt vom Stellenwert, welcher der Wirtschaftsförderung innerhalb der Verwaltung beigemessen wird [...]“ (Dallmann und Richter 2012, S. 59) ist bei den Wirtschaftsförderungseinrichtungen der Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern die Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter innerhalb der letzten Jahrzehnte angewachsen. Waren es im Jahr 1995 noch 0,47 Mitarbeiter je 10.000 Einwohner, stieg die Zahl bis zum Jahr 2001 auf 0,59 und bis 2007/2008 auf 0,63 (Vgl. Dallmann und Richter 2012, S. 59). „Trotz der tendenziell – in allen Städten – geringfügig besseren Personalausstattung als im Jahr 2001 gaben vier Fünftel der Befragten im Jahr 2008 ein Mehr an Personal sowie eine bessere Qualifizierung der Mitarbeiter als wichtigste Ansatzpunkte für Verbesserungen an“ (Dallmann und Richter 2012, S. 59).

Die kleinsten Einheiten kommunaler Wirtschaftsförderung haben Städte und Gemeinden mit einer Einwohnerzahl zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern. Diese Organisationsgrößen finden sich auch bei einer vom deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB) in Kooperation mit der Kienbaum Management Consultants GmbH analysierten Kategorie von Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Bei der der Studie zugrunde liegenden Erhebung aus dem Jahr 2012 wiesen 45 % der befragten Wirtschaftsförderungseinrichtungen von Städten und Gemeinden mit maximal 50.000 Einwohnern lediglich einen Mitarbeiter und 16 % weniger als einen Mitarbeiter auf. Lediglich 22 % hatten mehr als einen bis zwei Mitarbeiter. Und nur 18 % der untersuchten kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen wiesen mehr als zwei Mitarbeiter auf. Die Zahlen zeigen sehr gut, dass es sich in Deutschland zumindest bei den Städten und Gemeinden bis 50.000 Einwohnern bei deren kommunaler Wirtschaftsförderung um ein kleinstrukturiertes und wenig Personal absorbierendes Aufgabenfeld handelt. Die Organisation der kommunalen Wirtschaftsförderung ist der Studie zufolge in dieser Größenklasse zu 44 % Teil eines Amtes, zu 20 % ein eigenes Amt bzw. ein eigener Fachbereich, zu 15 % Sonstiges (beispielsweise eine Stabsstelle). In 10 % aller Kommunen wird die Wirtschaftsförderung von einer Kreiseinrichtung übernommen, in 8 % als privatrechtliche Wirtschaftsförderungsgesellschaft organisiert, also beispielsweise als GmbH, in 3 % ist sie eine Kooperationseinrichtung mehrerer Kommunen und lediglich in 0,4 % als Eigenbetrieb organisiert.

Innerhalb der im Jahr 2012 durchgeführten DStGB-Studie bei Städten und Gemeinden zwischen 10.000 und 50.000 Einwohnern wurde die eigene Budgetentwicklung der letzten fünf Jahre und die erwartete Budgetentwicklung wie folgt eingeschätzt:

- starkes Wachstum: 6 % (letzte fünf Jahre), 3 % erwartete Budgetentwicklung
- leichtes Wachstum: 25 % (letzte fünf Jahre), 22 % erwartete Budgetentwicklung
- keine Veränderung: 50 % (letzte fünf Jahre), 55 % erwartete Budgetentwicklung
- leichte Kürzungen: 11 % (letzte fünf Jahre), 13 % erwartete Budgetentwicklung
- starke Kürzungen: 8 % (letzte fünf Jahre), 8 % erwartete Budgetentwicklung

Folgt man den hier vorgelegten Zahlen, ergeben sich für die nächsten Jahre bei den meisten Wirtschaftsförderungseinrichtungen relativ wenige Veränderungen. Dies könnte sich insofern als problematisch erweisen, als die Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderungen in den vergangenen Jahren deutlich angewachsen und derzeit keine Gründe zu erkennen sind, weshalb diese Entwicklung zumindest kurzfristig ein abruptes Ende finden sollte.

3 Handlungsalternativen zum Erhalt zusätzlicher Ressourcen für Wirtschaftsförderung

Insbesondere aufgrund der hohen Verschuldung zahlreicher Kommunen erscheint es also als wenig wahrscheinlich, dass diese „ihre“ Wirtschaftsförderungseinrichtungen in den nächsten Jahren mit deutlich mehr finanziellen Ressourcen ausstatten werden. Unterstellt man die Richtigkeit dieser Annahme, bieten sich für die betroffenen Wirtschaftsförderungseinrichtungen zwei zentrale Handlungsoptionen: Man könnte den derzeitigen Status quo quasi als gottgegeben annehmen und sich in einer mehr oder weniger ausgeprägten Situation eines Mangels einrichten. Zukünftige Misserfolge könnten jeweils dieser unerfreulichen finanziellen Situation zugeschrieben werden.

Ein anderer Ansatz liegt darin, die Situation des relativen oder aber absoluten Finanzmangels als Ausgangssituation für die eigene Kreativität zu nutzen. Getreu dem Motto „Not macht erfinderisch“ könnten sich hier zusätzliche Handlungsalternativen finden. Als Hauptstoßrichtung bieten sich außerhalb der eigenen Gesellschafter liegende finanzielle Mittel und/oder das Engagement ehrenamtlicher Unterstützerinnen und Unterstützer an. Weiterhin könnten Kooperationen mit anderen, auf die Wirtschaftsförderung ausgerichteten Institutionen, wie beispielsweise IHKs, HWKs, Innungen, Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände, Unternehmenskooperationen, Unternehmensnetzwerke, Technologiezentren, Gründerzentren etc. dazu führen, die jeweiligen kommunalen bzw. regionalen Beratungs-, Vernetzungs- und Kooperationsangebote besser aufeinander abzustimmen, um so zusätzliche kommunale und regionale Standortvorteile zu generieren. Diese Optionen gilt es im Folgenden zu vertiefen.

3.1 Verknüpfung von kommunaler Wirtschaftsförderung und Ehrenamt

3.1.1 Lotsen und Mittelstandslotsen

Eine Möglichkeit einer Verbindung von Wirtschaftsförderung und Ehrenamt bietet der Einsatz von Wirtschaftslotsen, wie er bereits von zahlreichen Bundesländern,

Regionen und Kommunen praktiziert wird. Meist werden dabei renommierte und verdiente Unternehmerpersönlichkeiten dafür gewonnen, ihr Wissen, ihre Netzwerke und ihr soziales Kapital für außenstehende Interessentinnen und Interessenten zu öffnen, und damit beispielsweise eine passgenauere Zuordnung von Gründern, Unternehmern und Unternehmensverkäufern bzw. -käufern zu den jeweils relevanten Beratungs- und Unterstützungsorganisationen zu ebnen. Damit soll die kommunale und regionale Transparenz in Wirtschaftsfragen erhöht und damit neben verschiedenen Individualinteressen auch der Standort nachhaltig gestärkt werden.

Neben kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen und Ministerien verfügen auch einzelne IHKs über eigene Lotsen. So führt beispielsweise die IHK Koblenz auf ihrer Homepage die Profile von insgesamt 25 Lotsen auf. Dabei bieten die Lotsen eine, weit über eine Vernetzung mit passenden Beratungsstellen und Beratungseinrichtungen hinausgehende, Beratung für Gründer und Unternehmensinhaber an. Die kostenfreie Unterstützung erfolgt in den folgenden Bereichen: „Controlling[,] Finanzierung[,] Kostenkontrolle/-rechnung[,] Unternehmensplanung/-führung[,] Einkauf[,] Kalkulation[,] Organisation[,] Vertrieb[,] Fertigung[,] Marketing[,] Personalwesen[,] Businessplan [,] Logistik[,] Unternehmensnachfolge [,] Ein Lotseneinsatz ist (aus rechtlichen Gründen) in Insolvenz-, Steuer- und Rechtsberatungsfällen ausgeschlossen“ (IHK Koblenz 2018).

3.1.2 Botschafter bzw. Technologiebotschafter

Die Wirtschaftsförderung Region Goslar GmbH & Co. KG verweist auf ihrer Homepage auf insgesamt 16 sogenannte Business Botschafter, die zugleich Repräsentanten regionaler Unternehmen, als auch der Region Goslar sind. Dabei werden die einzelnen Profile der Business Botschafter mit Bild und Kontaktdaten zu deren jeweiligen Unternehmen aufgeführt. Die Wirtschaftsförderung macht dazu unter der Überschrift „Innovatives Regionalmarketing“ die folgenden Ausführungen: „Es stehen 16 Business Botschafter für Sie bereit, sich außerhalb der üblichen Wirtschaftsförderung ein Bild von unserem Standort zu machen. Alle 16 repräsentieren spannende Unternehmen und Institutionen der Region Goslar“ (Wirtschaftsförderung Region Goslar GmbH & Co. KG 2018).

Mit dieser Vorgehensweise gelingt es der Wirtschaftsförderung Region Goslar, eine Vielzahl von eigentlich außerhalb ihrer eigenen Organisation stehenden Wirtschaftsakteuren aktiv in den Kommunikations- und Interaktionsprozess mit externen Akteuren, beispielsweise Investoren, zu integrieren.

Während die Wirtschaftsförderung Goslar aktiv mit ihren Business Botschaftern wirbt, hat die Region Kaiserslautern im Bereich der Botschafter eine technologische Fokussierung. So verfügt die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH seit ca. 2006 über zwei Technologiebotschafter. Dabei handelt es sich um Professoren der Technischen Universität Kaiserslautern, die ehrenamtlich die internationale Ausrichtung des Standortes forcieren und zu einer besseren Verbindung zwischen Wissenschaft und Wirtschaft beitragen. Die Kooperationsbedingungen zwischen der Wirtschaftsförderung und den Technologiebotschaftern wurden im Vorfeld in einem Vertrag fixiert. Insbesondere bei dem Besuch externer Investoren mit einem besonderen Interesse an Forschung und Entwicklung stehen die Technologiebotschaf-

ter für einen direkten Austausch zur Verfügung. Dabei ziehen sie bei Bedarf auch andere „passende“ Akteure aus dem Hochschulbereich hinzu, um die Chancen einer Kooperation unmittelbar mit den Ansiedlungs- oder Kaufinteressenten eruieren zu können. Auf ihrer Internetseite beschreibt die Wirtschaftsförderung in Kaiserslautern das Wirken ihrer Technologiebotschafter wie folgt: „Die Technologiebotschafter fungieren ehrenamtlich als Bindeglied zwischen Wissenschaft und Wirtschaft. Sie stehen interessierten Unternehmen der Stadt und Region Kaiserslautern als kompetente Ansprechpartner zur Verfügung und repräsentieren den Wirtschaftsstandort auch gegenüber internationalen Investoren. Der Einsatz der Technologiebotschafter dient somit auch dazu, die Standortvorteile der Region Kaiserslautern insbesondere im High-Tech-Bereich nach außen zu tragen und sichtbar zu platzieren. Uns als Wirtschaftsförderung ist dies ein besonderes Anliegen im Hinblick auf die weitere positive Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Kaiserslautern“ (Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH 2018).

3.1.3 Beauftragte

Auf Basis eines Auftragsverhältnisses werden Beauftragte für einen Auftraggeber tätig. Dabei handelt es sich bei den potenziellen Beauftragungsthemen um ein sehr weites Feld. Zu denken wäre beispielsweise an Datenschutzbeauftragte, Gleichstellungsbeauftragte, Korruptionsschutzbeauftragte, Brandschutzbeauftragte sowie Beauftragte für Chancengleichheit. Auch eine Beauftragung für Unternehmen, Gründer, Unternehmensnachfolge, Verbesserung der Wirtschaftsstruktur oder eben auch Wirtschaftsförderung wäre denkbar.

3.1.4 Arbeitsmarktmentoren

Bei den Ehrenamtlichen Arbeitsmarktmentoren Kaiserslautern handelt es sich um eine seit dem Jahr 2003 bestehende Initiative an der Schnittstelle zwischen regionaler Wirtschaftsförderung, regionaler Arbeitsmarktpolitik, Ehrenamt und kirchlichem Engagement.

In der Folge der im August 2002 vorgestellten sogenannten Hartz-Reformen wurde ein zusätzliches ehrenamtliches Engagement im Bereich des kommunalen Arbeitsmarktes von allen Schlüsselakteuren in der Region Kaiserslautern begrüßt. Die Initiative der Arbeitsmarktmentoren wurde initiiert und unterstützt durch die Agentur für Beschäftigntentransfer der Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, der Freiwilligen Agentur Kaiserslautern sowie der evangelischen Arbeitsstelle Bildung und Gesellschaft. Zudem wird die Initiative seit vielen Jahren durch den Förderverein Kirche und Arbeitswelt e. V. gefördert.

Ausgangslage: In mehreren Gesprächen zwischen Vertreterinnen und Vertretern der drei Initiativ- und Unterstützungsorganisationen wurde im Jahr 2002 die schwierige regionale Arbeitsmarktsituation mit den einhergehenden Folgen für zahlreiche Betroffene als Problem thematisiert. Im Weiteren suchten die Repräsentanten der drei Organisationen nach zusätzlichen Unterstützungsmöglichkeiten für arbeitslose bzw. arbeitssuchende Menschen. In Anbetracht der hohen kommunalen Verschuldung konnte bzw. sollte dieses erweiterte Engagement aber nicht mit zusätzlichen Zahlungsverpflichtungen einhergehen.

Bei der Projektentwicklung gelangten die Initiatoren recht schnell zu der Annahme, dass sich in der Region Kaiserslautern zahlreiche Personen mit arbeitsmarktrelevantem Fachwissen und einer grundsätzlichen Bereitschaft für ehrenamtliches Engagement aufhalten würden. Man vermutete diese potenziellen Mentoren beispielsweise unter den ortsansässigen Rentnerinnen und Rentnern mit personalwirtschaftlichem, zumindest aber akademischem Hintergrund. Von zentraler Bedeutung war die Frage, ob sich aus dieser Personengruppe heraus ein neues ehrenamtliches Engagement entwickeln ließe.

In dieser Ausgangslage wurde im Jahr 2003 zunächst ein arbeitsmarktrelevantes Weiterbildungsmodul entwickelt und dann ein Personalrekrutierungsverfahren gestartet. Tatsächlich fanden auf diesem Weg rund 20 ehrenamtliche Arbeitsmarktmentoren und Mentorinnen zu der Initiative. Durch die Einstiegsqualifizierung sollte trotz der erwarteten beträchtlichen Heterogenität der Beraterprofile ein Mindeststandard bei deren Beratungsleistungen erreicht werden. Weitere Ausführungen zum Thema Qualitätsmanagement und bürgerschaftliches Engagement finden sich beispielsweise bei Pott und Wittenius (vgl. 2002, S. 51 ff.).

Interessanterweise existiert die Initiative der Arbeitsmarktmentoren seit nunmehr beinahe 16 Jahren, ohne dass sie in dieser Zeit die Gestalt einer klassischen Rechtsperson, beispielsweise eines Vereins, angenommen hätte. Weiterhin besteht sie ohne Über- und Unterordnungsverhältnisse, Weisungsbefugnisse und Weisungsverpflichtungen etc. Eine besondere Bedeutung kommt dem sogenannten „Jahresworkshop“ zu, der insbesondere der Selbstorganisation und Strukturierung der Mentoren dient.

„Die Jahresworkshops und die Gleichheit innerhalb der Gruppe bieten dem einzelnen Mentor die Möglichkeit, sich in alle mit der Initiative verbundenen Entscheidungsprozesse einzubringen und selbst mitzugestalten. Dies dürfte ein wesentlicher Grund für die über Jahre anhaltende hohe Bereitschaft der Mentoren sein, sich für die Initiative zu engagieren. Hier lässt sich etwas bewegen, der Einzelne ist nicht Marionette eines Systems von „Befehl und Gehorsam“. Insofern steht die Mentoreninitiative auch für einen bundesweiten Wandel von Ehrenamt und seinen tragenden Motiven [...]“ (Vogelgesang 2013, S. 187 f).

Ihre Serviceleistungen beschreiben die Mentoren wie folgt:

- „Wir geben Ihnen Tipps, wo und wie Sie offene Stellen finden können (Stellenbörsen, Internetrecherche, ...)
- Wir besprechen mit Ihnen die Möglichkeiten der Initiativbewerbung
- Wir beraten Sie bei der Erstellung von Bewerbungsunterlagen
- Wir unterstützen Sie bei der Vorbereitung auf ein Vorstellungsgespräch
- Wir begleiten Sie auf Wunsch auch in den ersten Wochen Ihrer neuen Beschäftigung
- Wir haben ein offenes Ohr und Zeit für Themen, die Sie in Ihrer Situation beschäftigen und/oder belasten
- Auf Ihren Wunsch hin vermitteln wir Sie an andere Stellen weiter“ (Vogelgesang 2013, S. 185).

Das Angebot der Arbeitsmarktmentoren kann und möchte nicht das Angebot anderer Schlüsselakteure, beispielsweise der Bundesagentur für Arbeit oder der Jobcenter ersetzen, sondern einen regional begrenzten zusätzlichen Service schaffen.

„Obgleich die Vermittlung in den Ersten Arbeitsmarkt jeweils Priorität hat, sind sich die Mentoren stets bewusst, dass die Beratungsdienstleistung bereits als ein Wert an sich anzusehen ist. Sämtliche Beratungsaktivitäten der Mentoren werden unentgeltlich durchgeführt“ (Vogelgesang und Pongratz 2018, S. 233).

Der durch die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Kaiserslautern zu erbringende Beitrag für die Initiative der Mentoren gestaltete sich in den letzten Jahren als „durchaus überschaubar“. So lädt die Wirtschaftsförderung zu den derzeit zweimonatigen Koordinationstreffen der Mentoren ein. Ebenso erfolgt die Moderation der Treffen durch einen Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung.

Das Beispiel zeigt, dass es zuweilen lediglich eines Initialimpulses und eines gewissen Anfangsaufwandes bedarf, um dann mit dem Einsatz überschaubarer Mittel neue und zusätzliche Serviceleistungen für ein Standort zu generieren. Ebenso wird in Kaiserslautern sichtbar, wie allein durch die institutionalisierte Kommunikation der Träger die Bereiche Wirtschaft, Kirche, Soziales und bürgerschaftliches Engagement zueinander finden und zu koordinierten Aktionen fähig werden. Ohne die Initiative wären eine solche Kommunikation und Kooperation zwischen zumeist relativ separierten Bereichen nicht möglich. Müller und Bergmann verweisen bei ihrer Analyse der Entwicklung der Arbeitsmarktmentoren auf eine methodische Nähe zu dem Effectuation-Ansatz von Michael Faschingbauer (vgl. Müller und Bergmann 2019).

3.2 Generierung zusätzlicher Finanzmittel

Wie bereits dargelegt, können die meisten kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen in Deutschland in den kommenden Jahren nicht mit zusätzlichen Finanzmitteln ihrer Gesellschafter bzw. Gebietskörperschaften rechnen. Zusätzliche finanzielle Mittel bedürfen daher zusätzlicher externer Geldgeber.

3.2.1 Mäzenatentum

Bereits der antike Gaius Cilnius Maecenas (ca. 70 v. Chr. – 8 v. Chr.) zeigte eine besondere Form der Großzügigkeit, indem er beispielsweise Dichter wie Vergil und Horaz großzügig unterstützte und so als Namensgeber für das Mäzenatentum in die Geschichte einging. Ein Mäzen ist eine Person, die bestimmte Vorhaben, Projekte oder Initiativen unterstützt, ohne dafür eine Gegenleistung zu erwarten. Anders als beim Sponsoring, dem eine geschäftliche Nutzenerwartung zugrunde liegt, gibt es eine solche Erwartungshaltung bei dem Mäzen gerade nicht.

Auch unterhalb der Ebene der sogenannten „Superreichen“ könnte es potenzielle Geldgeber geben, denen beispielsweise die wirtschaftliche Entwicklung einer bestimmten Region, der sie sich aus welchen Gründen auch immer besonders verbunden fühlen, am Herzen liegt.

Die zentrale Herausforderung für Wirtschaftsförderer dürfte darin liegen, passende Personen mit „Mäzenatendenpotenzial“ ausfindig zu machen und zudem bei

ihnen die Bereitschaft zu wecken, eine bestimmte Region, beispielsweise durch zweckgebundene Spenden, zu unterstützen.

Sicherlich kann es hier kein Patentrezept für kommunale Wirtschaftsförderung zum Auffinden dieser Mäzene geben. Allerdings wäre es hilfreich, im Zuge eines professionellen Standortmanagements beispielsweise Standortvisionen und Standortmaßnahmen zu entwickeln und diese auch offensiv zu kommunizieren. Wenn es zur Umsetzung der gewünschten Standortmaßnahmen bestimmter Geldmittel bedarf, die gegebenenfalls (bislang) nicht vorhanden sind, so wäre dies eben auch insbesondere mittels der (regionalen) Medien zu kommunizieren. Eventuell könnten so potenzielle Geldgeber auf die beabsichtigten Maßnahmen aufmerksam werden und in einen Kommunikationsprozess mit der jeweiligen Gebietskörperschaft eintreten.

Bundesweite Beachtung fand in diesem Zusammenhang die Stadt Görlitz, die durch einen anonymen Spender zwischen 1995 und 2016 Schenkungen von mehr als 10 Millionen Euro erhielt und damit mehr als 1500 kommunale Projekte unterstützten konnte (vgl. Welt 2018).

Obgleich es sich bei dem genannten Beispiel hinsichtlich Förderumfang und Förderdauer um einen nur schwer reproduzierbaren Einzelfall handeln dürfte, sollte man mäzenatenbasierte Förderkonstellationen nicht von vornherein ausschließen.

3.2.2 Fördervereine

Die Etablierung eines mit der jeweiligen Wirtschaftsförderung institutionell und/oder personell vernetzten Fördervereins kann im Idealfall die Handlungsoptionen der regionalen Wirtschaftsakteure erhöhen. Mittels des Fördervereins können Finanzmittel generiert und eine institutionalisierte Form der Kommunikation, unter anderem über regionale Projekte, implementiert werden. Dabei ist eine Personalunion zwischen einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der jeweiligen Wirtschaftsförderung und dem Vorstand des Fördervereins hilfreich, da so in der Regel Parallelstrukturen vermieden und eine Verzahnung zwischen den beiden Organisationen erreicht werden können. Der Förderverein bietet eine formale Plattform und eine institutionelle Hülle, die von den Schlüsselakteuren des Systems Wirtschaft innerhalb einer Region mit Leben erfüllt werden kann. Gelingt dies, erhöht sich die Handlungs- und Kooperationsfähigkeit in der Region.

Beispielsweise verfügt die Region Limburg-Weilburg-Diez mit dem Förderverein Region Aktiv e. V. über ein solches Instrument. „Der im November 1996 gegründete Verein vertritt die ideellen und wirtschaftlichen Interessen der in der Region ansässigen Unternehmen. Zweck ist die Förderung aller am Wirtschaftsleben beteiligten natürlichen und juristischen Personen zur Verbesserung der materiellen Situation von Arbeitgebern und Arbeitnehmern in allen Wirtschaftszweigen“ (<http://www.wfg-limburg-weilburg-diez.de/partner/foerderverein-region-aktiv-e-v/>). Zugegriffen am 30.12.2018. Die Kontaktaufnahme zu dem Verein erfolgt über die Wirtschaftsförderung Limburg-Weilburg-Diez GmbH (Wirtschaftsförderung Limburg-Weilburg-Diez GmbH 2018).

Ein ähnliches Beispiel findet sich in der Marktgemeinde Murnau, wo sich der Verein zur Wirtschaftsförderung Murnau gebildet hat. Der Verein hat nach eigenen

Angaben 150 Mitglieder. „Der *Verein zur Wirtschaftsförderung in Murnau und Umgebung* verfolgt im Rahmen einer partnerschaftlichen Zusammenarbeit das Ziel, die Attraktivität und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit von Murnau zu erhöhen. Unser besonderes Augenmerk gilt dabei den ortsansässigen, inhabergeführten Gewerbebetrieben, sowie den freien Berufen in Murnau und Umgebung“ (Verein zur Wirtschaftsförderung in Murnau und Umgebung e. V. 2018).

3.2.3 Öffentliche Fördermittel

Eine Kernaufgabe von Wirtschaftsförderung liegt in der Recherche und anschließenden Beratung bezüglich öffentlicher Fördermittel. Klassischerweise ist der Blick der Wirtschaftsförderungseinrichtung jedoch auf deren Kunden, also zumeist auf Unternehmen gerichtet. Jedoch sind öffentliche Fördermittel nicht nur auf Gründer und Unternehmen begrenzt. Eine „etwas breiter“ aufgestellte Wirtschaftsförderung sollte daher auch prüfen, inwieweit öffentliche Mittel auch für die relevanten Gebietskörperschaften und/oder Gesellschafter der Wirtschaftsförderungseinrichtungen oder aber für die Organisation selbst generiert werden könnten. Da kommunale Wirtschaftsförderungseinrichtungen häufig in Kontakt mit Landesministerien stehen, beispielsweise mit dem jeweils zuständigen Wirtschaftsministerium oder Arbeitsministerium, könnten sich hier auch Anknüpfungspunkte für eine Förderung von kommunalen bzw. regionalen Projekten ergeben.

3.3 Kooperationen und Partnerschaften

Fehlende Absprachen, Doppelstrukturen und Rivalitäten zwischen den Schlüsselakteuren einer Wirtschaftsregion, beispielsweise den Kammern, Innungen, Arbeitgeberverbänden, Gewerkschaften, Technologie- und Gründerzentren, Hochschulvertreterinnen und -vertretern sowie verschiedenen Unternehmerinnen und Unternehmern erweisen sich in verschiedenen bundesdeutschen Kommunen als wenig vorteilhaft für die Standortentwicklung. In einer solchen Situation erscheint es als sinnvoll, beispielsweise das regionale Wirtschaftsberatungsangebot gemeinsam zu analysieren und insbesondere auf Doppel- bzw. Mehrfachstrukturen hin zu analysieren. So könnten beispielsweise die Themen Gründungsberatung, Fördermittelberatung, Finanzierungsberatung, Gewerbeimmobilienberatung, Nachfolgeberatung und Krisenberatung schwerpunktmäßig einzelnen Beratungsinstitutionen zugeordnet werden. Die jeweiligen Beratungsangebote und -kompetenzen sollten dann auch öffentlich kommuniziert werden. Auch ein Verweis auf das Beratungsangebot der anderen Wirtschaftsberatungsorganisationen wäre sinnvoll. Eventuell könnten gemeinsame Broschüren erstellt und das gesamte regionale Beratungsangebot darin abgebildet werden. Da sich Kooperationen nicht von oben oder außen verordnen lassen, bedarf es hierzu einer grundsätzlichen Kooperationsbereitschaft der Schlüsselakteure, die sich ihrerseits häufig als entscheidender Standortfaktor darstellt.

Eine besonders formalisierte und nachhaltige Form der Kooperation von regionalen Wirtschaftsberatungsinstitutionen könnte in der Gründung einer eigenen

Rechtsperson, beispielsweise eines Vereins, bestehen, in welchem sich die besagten Wirtschaftsberatungsinstitutionen, beispielsweise in Form einer Mitgliedschaft oder Vorstandstätigkeit, einbringen könnten. Die Gründung einer solchen Organisation würde nach außen ein gemeinsames Engagement betonen und ließe sich auch für Standortmarketingmaßnahmen heranziehen. Allerdings würde eine solche Organisation auch wieder Ressourcen beanspruchen und im ungünstigsten Fall den Anlass für (neue) Konflikte der involvierten Wirtschaftsberatungsorganisationen bieten.

4 Befragung vom Herbst 2018

4.1 Methodische Vorgehensweise

Vom 30.10.2018 bis 30.11.2018 wurden von dem WiföLAB (Labor für angewandte IT in der Wirtschaftsförderung) der Hochschule Harz bundesweit insgesamt 91 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungseinrichtungen befragt. Es handelte sich um eine schriftliche Onlineerhebung, bei der insgesamt 245 registrierte Personen aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung per E-Mail angeschrieben und um eine Teilnahme an der Befragung gebeten wurden. 91 von 245 Personen nahmen an der Gesamtbefragung teil, was einer Rücklaufquote von 37,14 % entspricht. Doch wurden nicht alle Fragen von allen Probanden beantwortet. So beteiligten sich an dem im Folgenden vorgestellten Befragungsteil maximal 34 Personen.

4.2 Ergebnisse

Der Einstieg in das Teilgebiet der Unterstützungsoptionen erfolgte über die Frage „Gibt es neben den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in Ihrer Wirtschaftsförderung noch weitere mit der Wirtschaftsförderung beauftragte „Akteure“, die organisatorisch an Ihre Einrichtung angebunden sind?“. Immerhin 35 % der Befragten gaben hier an, dass „ihre“ Wirtschaftsförderung über solche „Akteure“ verfügt.

Anschließend wurde um eine Konkretisierung dieser Akteure gebeten. Bei 54 % der Befragten mit „weiteren Akteuren“ waren demnach Gründungsberaterinnen und Gründungsberater im Einsatz, bei 31 % Technologiebotschafterinnen und Technologiebotschafter, bei 15 % Standortbeauftragte und bei weiteren 15 % Mittelstandslotsen. Die Kategorie „Sonstiges“ wurde von 31 % gewählt. Mehrfachnennungen waren jeweils möglich.

Die Anbindung an die „weiteren Wirtschaftsförderungsakteure“ erfolgte bei 62 % mittels eines mündlichen Vertrages und bei 46 % mittels eines schriftlichen Vertrages. 8 % nannten hier „Sonstiges“, ohne dies allerdings zu konkretisieren. Auch hier waren Mehrfachnennungen möglich.

Auf die Frage: „Erhalten die weiteren „Wirtschaftsakteure“ ein Entgelt für ihre Aktivitäten?“, gaben 75 % an, ein solches Entgelt nicht zu zahlen. Umgekehrt führten 25 % aus, dass die in ihre Organisation involvierten „weiteren Wirtschaftsakteure“ ein reguläres Beraterhonorar erhalten.



Abb. 1 Möglichkeiten zur Generierung zusätzlicher Ressourcen für die Wirtschaftsförderung. (n = 21). (Quelle: Eigene Darstellung)

Auf die Frage: „Generiert Ihre Wirtschaftsförderung Finanzmittel aus den folgenden Bereichen?“ gaben 17 % an, solche Finanzmittel aus dem Bereich von Stiftungen zu generieren. 8 % konnten auf ein diesbezügliches Mäzenatentum zurückgreifen. Das Instrument des Fundraisings wurde im Bereich der befragten Wirtschaftsförderer bislang nicht eingesetzt.

Abschließend galt es zu eruieren, wo zukünftig Möglichkeiten einer zusätzlichen Finanzierung gesehen wurden. Dazu wurde den Probanden die folgende Frage gestellt: „Kommunale Wirtschaftsförderung vollzieht sich oftmals vor dem Hintergrund angespannter kommunaler Finanzen. Wo sehen Sie für die Zukunft Möglichkeiten zur Generierung zusätzlicher Ressourcen für die Wirtschaftsförderung zur Steigerung Ihrer Handlungsoptionen?“ (Abb. 1).

An erster Stelle lag mit einer Nennung von sieben Personen (58 %) die (intensivere) Kooperation mit anderen Personen und Organisationen. Dabei handelte es sich um Mittelstandsloten, Technologiebotschafter und externe Gründungsberater. Eine Kooperation mit Standortbeauftragten wurde nicht gesehen. Allerdings kam es auch zu drei Nennungen von „sonstigen Akteuren“, die im Weiteren jedoch nicht konkretisiert wurden.

Zusätzliche Möglichkeiten zur Generierung von Ressourcen sahen sechs Befragte (50 %) durch eine Anbindung an Sparkassen und Banken, vier Befragte (33 %) durch die Gründung eines Fördervereins zur Unterstützung der kommunalen Wirtschaftsförderung, zwei Befragte (17 %) durch Mitbürger, die als Mäzene für Wirtschaftsförderungen zu gewinnen wären und weitere zwei Personen (17 %) durch eine Verknüpfung von Wirtschaftsförderung und Ehrenamt. Die Gründung einer Stiftung wurde hingegen nicht als Instrument zur Generierung zusätzlicher Ressourcen angesehen.

5 Resümee

Was spricht also für und was gegen die Generierung zusätzlicher Unterstützungsoptionen für die Wirtschaftsförderung, beispielsweise durch den vermehrten Einsatz von bürgerschaftlichem Engagement und zusätzlichen Finanzmitteln oder durch

optimierte Kooperationsstrukturen? Hier soll zunächst der Blick auf eine Verbindung von Wirtschaftsförderung und bürgerschaftlichem Engagement gelenkt werden.

„Gegen eine solche Wirtschaftsförderung spricht der damit verbundene zusätzliche Arbeitsaufwand ebenso wie die damit einhergehende Gefahr des Scheiterns. Da die Mitarbeiter kommunaler Wirtschaftsförderungseinrichtungen in der Regel für besondere Projekterfolge bzw. Ansiedlungserfolge nicht in den Genuss von speziellen Bonusprogrammen oder Sonderzahlungen kommen, fehlt es an extrinsischen Anreizstrukturen zur Erledigung zusätzlicher, komplexer und neuartiger Aufgaben, zumal wenn diese, wie in unserem Falle, konträr zur bisherigen lediglich auf hauptberuflich tätige Arbeitskräfte und deren Unternehmens- und Organisationskultur abstellen. Weiterhin könnte gegen eine solche Betätigung ein hoher zusätzlicher interner oder externer Abstimmungsaufwand sprechen.

Für die Einführung einer bürgerschaftskomplementierten Wirtschaftsförderung spräche, dass sich damit bei einer erfolgreichen Umsetzung ein Mehr an Service und Know-how für die Region erzielen ließe. Finanzielle und organisatorische Restriktionen lassen sich durch den Aufbau eines solchen Systems teilweise ausgleichen. Durch den Einsatz von Know-how-Trägern aus den unterschiedlichsten thematischen Zusammenhängen und mit sehr verschiedenen Biografien lässt sich das spezifische Angebot vor Ort im Idealfall erheblich erweitern.

Gegenüber anderen Regionen, die nicht über eine derart innovative Form der Wirtschaftsförderung verfügen, können dadurch beträchtliche Wettbewerbsvorteile geschaffen werden. Es handelt sich somit um den Aufbau von wissensbasierten und gerade nicht finanzbasierten Standortfaktoren. Weiterhin spräche für den Aufbau einer bürgerschaftskomplementierten Wirtschaftsförderung, dass durch die Überwindung der bisherigen finanziellen Grenzen und der damit einhergehenden Frustration viele Akteure kommunaler Wirtschaftsförderung eine höhere Befriedigung aus ihrer täglichen Arbeit erzielen können. Durch den intensiven Austausch mit ehrenamtlichen Unterstützern könnten neue Themen angegangen, neue Projekte entwickelt und die Arbeit der kommunalen Wirtschaftsförderung insgesamt befruchtet werden. Durch eine offensive Vermarktung der so neu gewonnenen Kompetenzen können auch in der regionalen Außendarstellung Imagegewinne für den Standort erzielt werden“ (Vogelgesang 2013, S. 193 f.).

Neben einem erhöhten Arbeitsaufkommen, zusätzlichen Kooperationsaktivitäten und der niemals völlig zu bannenden Gefahr des Scheiterns ergeben sich aus der Generierung zusätzlicher Finanzmittel durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen, beispielsweise durch eine Unterstützung von Mäzenen oder Fördervereinen, mehr Gestaltungsmöglichkeiten. Insbesondere für zukünftige Phasen eines geringeren Steueraufkommens könnte so die für die meisten Wirtschaftsförderungseinrichtungen vollständige oder weitestgehende Abhängigkeit gegenüber öffentlichen Geldgebern zumindest relativiert werden.

Eine verbesserte Kooperation, vor allem mit den anderen Wirtschaftsberatung anbietenden Organisationen, der kommunalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen bietet den beteiligten Akteuren, deren Kunden und der gesamten Region die Möglichkeiten zur Schaffung besserer Arbeitsergebnisse und zu einem sinnvolleren Einsatz vorhandener Ressourcen.

Die gezeigten Beispiele haben deutlich gemacht, dass insbesondere kommunale und regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen prädestiniert sind, durch eine institutionalisierte Verbindung mit dem Thema Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement, die Generierung von Finanzmitteln und eine verbesserte innerregionalen Kooperation, zusätzliche positive Impulse für „ihre“ Gebietskörperschaft zu setzen.

Obleich die vorgestellten, von Wirtschaftsförderungseinrichtungen initiierten Projekte und Initiativen sehr erfolgreich verliefen, konnten sie bislang nicht in die Breite wirken und flächendeckend ihre Wirkung entfalten. Über die Gründe dafür, dass viele für Wirtschaftsförderung Verantwortliche dieses ihnen eigentlich zur Verfügung stehende endogene Potenzial bislang lediglich in einem sehr geringen Maß genutzt haben, kann allenfalls spekuliert werden. Die derzeit rasant voranschreitende Professionalisierung der Wirtschaftsförderung, unter anderem durch den Aufbau eigener Studiengänge, berufsorientierter Netzwerke, Forschungsarbeiten und neuartiger Kommunikations- und Interaktionszusammenhänge, dürfte aber dafür sorgen, dass zukünftig deutlich mehr Kommunen Unterstützungsoptionen im Bereich der Wirtschaftsförderung nutzen werden.

6 Handlungsempfehlungen

Auf Basis der vorgenommenen Ausführungen gilt es nunmehr, auf die jeweiligen Handlungsfelder abstellende Handlungsempfehlungen für Wirtschaftsförderungseinrichtungen darzulegen.

6.1 Für den Bereich bürgerschaftliches Engagement

„Zunächst ist darum, eine kritische Standortbestimmung vorzunehmen. Dabei sind die Stärken und Schwächen des Standortes zu analysieren und entsprechend auch zu dokumentieren. Im nächsten Schritt wäre eine Sensibilisierung für das Potenzial bürgerschaftlichen Engagements am Standort vorzunehmen. Die zentrale Frage dabei lautet:

„Könnte mittels Ehrenamt die Attraktivität und die ökonomische Situation des Standortes verbessert werden?“

Falls diese Frage bejaht werden kann, sollte eine umfassende Literaturrecherche vorgenommen werden. Diese könnte gegebenenfalls mit Experteninterviews zum Aufbau bzw. zur Ergänzung von Fachwissen ergänzt werden. Mögliche Schlagwörter wären Ehrenamt, bürgerschaftliches Engagement, Projektmanagement, Changemanagement. Ebenso sollten Ideen gesammelt und beispielsweise in einem zentralen Themenspeicher abgelegt werden. Weiterhin wäre ein intensiver Austausch mit den „Profis“ aus dem Bereich bürgerschaftliches Engagement empfehlenswert. Dabei könnte es zu einer Nutzung der ehrenamtlichen Strukturen vor Ort, beispielsweise durch eine Kontaktaufnahme mit regionalen Freiwilligenagenturen, Ehrenamtsbörsen etc. kommen.

Auf Basis all dieser Vorarbeiten könnten dann ehrenamtliche Projekte geplant und umgesetzt werden. Flankiert werden sollte dies durch eine intensive Öffentlichkeitsarbeit, die insbesondere auf die Vorteile der Projekte für die ehrenamtlichen Akteure abstellen sollte“ (Vogelgesang 2013, S. 194).

6.2 Generierung zusätzlicher Finanzmittel

Zunächst gilt es zu eruieren, ob die jeweilige Gebietskörperschaft bereits über zusätzliche finanzielle Unterstützungsstrukturen, beispielsweise in Form von Mäzenen oder Fördervereinen verfügt. Sollte dies der Fall sein, wäre zu prüfen, ob bzw.

wie die dortige Wirtschaftsförderung sinnvoll mit diesen Unterstützungsstrukturen verknüpft werden könnte.

Verfügt die Gebietskörperschaft bislang über keine zusätzlichen finanziellen Unterstützungsstrukturen, gilt es Argumente für und gegen deren Aufbau zu sammeln. Letztendlich ist es eine Grundsatzentscheidung, die beträchtlich zu den langfristigen Entwicklungs- und Gestaltungsmöglichkeiten einer Region beitragen kann.

Entscheidet sich eine kommunale Wirtschaftsförderung für den Aufbau dieser finanziellen Unterstützungsstrukturen, gilt es passende Projektpartner und Verbündete zu finden und auf Basis eines klassischen Projektmanagements die diesbezüglichen Entwicklungen voranzutreiben.

6.3 Kooperationen und Partnerschaften

Vor einer Entwicklung bzw. Verbesserung der wirtschaftsorientierten regionalen Kooperationen und Partnerschaften steht zunächst eine Analyse derselben. Dabei sind eingangs die für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region besonders relevanten Organisationen wie IHK, HWK, Innungen, Technologie- und Gründungszentren, Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Bundesagentur für Arbeit und Jobcenter ausfindig zu machen. Bei der Frage „wer kooperiert mit wem?“ gilt es neben den Organisationsinteressen, den persönlichen Interessen der jeweiligen Leitungen und Schlüsselakteure, auch die Einbindung in die sie tragenden gesellschaftlichen Funktionssysteme zu analysieren (Weber und Vogelgesang 2019).

Da letztlich Kooperationen zwischen diesen Organisationen von außen kaum oder gar nicht angeordnet werden können, gilt es aus Sicht eines jeden einzelnen Akteurs Gründe zu finden, die für eine solche Kooperation sprechen.

Ist die Idee einer verbesserten Kooperation erst einmal entwickelt und liegen die Gründe dafür auf der Hand, gilt es nach Verbündeten zu suchen. Dafür sollte zunächst bilateraler Kontakt zu den jeweils ausgewählten Schlüsselakteuren aufgenommen werden. In einem solchen Einzelgespräch dürfte dann schnell klar werden, ob eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft seitens des Gesprächspartners besteht.

Gibt es zumindest einige Schlüsselakteure, die an einer vertieften Kooperation interessiert sind, sollten dann in einem größeren Rahmen das Thema angesprochen und Optimierungsmöglichkeiten aufgezeigt werden. Für ein solches Gespräch ist jedoch neben einer guten Vorbereitung auch ein erhebliches Maß an Sensibilität, auch gerade für die unterschiedlichen Interessenlagen der Schlüsselakteure, notwendig.

Gelingt dies, steht einer verbesserten regionalen Arbeitsteilung, gleichgültig ob diese auf der Basis von informellen Abstimmungen oder eines schriftlichen Vertrages geregelt ist, nichts mehr im Wege.

Literatur

Dallmann, B., & Richter, M. (2012). *Handbuch der Wirtschaftsförderung. Praxisleitfaden zur kommunalen und regionalen Standortentwicklung*. Freiburg/Berlin/München: Haufe.

- Destatis. (2018). Kommunale Pro-Kopf-Verschuldung 2017 zeigt große regionale Unterschiede. https://www.destatis.de/DE/PresseService/Presse/Pressemitteilungen/2018/11/PD18_462_713.html. Zugegriffen am 30.12.2018.
- IHK Koblenz. (2018). So helfen unsere IHK-Lotsen. https://www.ihk-koblenz.de/Unternehmensgruendung/Service-und-Beratung/lotsendienst/So_helfen_unsere_Lotsen/3309000. Zugegriffen am 30.12.2018
- Kommunal. (2018). Schulden: So tief steckt Ihre Kommune in der Kreide. <https://kommunal.de/schulden-so-tief-steckt-ihre-kommune-der-kreide>. Zugegriffen am 06.01.2018.
- Müller, S. & Bergmann, T. (2019). *Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik*. (In diesem Band). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Pott, L., & Wittenius, U. (2002). Qualitätsmanagement in der Zusammenarbeit mit Freiwilligen. In D. Rosenkranz & A. Weber (Hrsg.), *Freiwilligenarbeit. Einführung in das Management von Ehrenamtlichen in der Sozialen Arbeit* (S. 51–62). Weinheim/München: Juventa Verlag.
- PricewaterhouseCoopers GmbH Wirtschaftsprüfungsgesellschaft. (2018). Kommunale Wirtschaftsförderung und EU-Beihilferecht. <https://blogs.pwc.de/oeffentlicher-sektor-zukunft-gestalten/bund-laender/kommunale-wirtschaftsfoerderung-und-eu-beihilferecht/1294/>. Zugegriffen am 30.12.2018.
- Steinrücken, T. (2016). *Wirtschaftsförderung & Standortpolitik: Eine Einführung in die Ökonomik unternehmerorientierter Wirtschaftspolitik*. Norderstedt: Books on Demand.
- Verein zur Wirtschaftsförderung in Mumau und Umgebung e. V. (2018). <http://www.wir-in-murnau.de/de/wir-ueber-uns.html>. Zugegriffen am 30.12.2018.
- Vogelgesang, M. (2013). Neue Optionen – Durch bürgerliches Engagement komplementierte Wirtschaftsförderung und kommunale Beschäftigungspolitik. In F.-R. Habbel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen* (S. 167–197). Berlin: LIT.
- Vogelgesang, M., & Pongratz, P. (2018). *Neue Perspektiven. Ratgeber für Berufseinstieg, Arbeitsplatzwechsel und Existenzgründung in der Region Kaiserslautern*. Kaiserslautern: Lutrina Verlag.
- Weber, H., & Vogelgesang, M. (2019). *Wirtschaftsförderung und Soziologie: Navigationsassistent in gesellschaftlichen Untiefen*. (In diesem Band). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Welt. (2018). So hoch verschuldet sind Sie über Ihre Kommune. <https://www.welt.de/finanzen/article174356435/Kommunale-Schulden-So-tief-stehen-die-Buerger-in-der-Kreide.html>. Zugegriffen am 30.12.2018.
- WFK Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH. (2018). Technologiebotschafter. <https://wfkl.de/technologiebotschafter>. Zugegriffen am 30.12.2018.
- Wirtschaftsförderung Limburg-Weilburg-Diez GmbH. (2018). Förderverein Region Aktiv e. V. Nutzentransfer für Wirtschaft und Verwaltung. <http://www.wfg-limburg-weilburg-diez.de/partner/foerderverein-region-aktiv-e-v/>. Zugegriffen am 30.12.2018.
- Wirtschaftsförderung Region Goslar GmbH & Co. KG. (2018). Innovatives Regionalmarketing. https://www.wirego.de/index.php?id=business-botschafter_personen.php. Zugegriffen am 30.12.2018.

Beratung durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen: Leitfaden für die Praxis

Andrea Schauer und Matthias Vogelgesang

Inhalt

1	Einleitung	302
2	Arten der Beratung	304
3	Beratungsumgebung	308
4	Der Beratungsprozess	312
5	Fragetechniken	323
6	Evaluation der Beratung im Rahmen des Qualitätsmanagements	326
7	Fazit	327
	Literatur	328

Zusammenfassung

Auch für Beratungen im Bereich der Wirtschaftsförderung können einschlägige Handlungsempfehlungen zu einer effizienteren und strukturierteren Beratungssituation führen. Der vorliegende Beitrag möchte hier erste Impulse geben. Dazu werden zunächst die Arten der Beratung sowie ein adäquates Beratungsumfeld thematisiert. Im Zentrum der Abhandlung stehen der Beratungsprozess und verschiedene Frage- und Beratungstechniken. Weiterhin werden zahlreiche für die Beratung im Kontext der Wirtschaftsförderung relevante digitale Informationsquellen genannt und eine Unterstützung von Beratungen durch den Einsatz von Customer-Relationship-Management (CRM)-Systemen vorgestellt.

A. Schauer (✉)
PGA Kaiserslautern, Kaiserslautern, Deutschland
E-Mail: schauerandrea@yahoo.com

M. Vogelgesang
WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern, Deutschland
E-Mail: ma-vogelgesang@gmx.de

1 Einleitung

Die Beratung durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungseinrichtungen lässt sich unter „das große Feld“ der Wirtschaftsberatung subsumieren. Weitere Anbieter von Wirtschaftsberatung sind beispielsweise Unternehmensberatungen, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Innungen, Förderbanken, Kreditinstitute, Steuerberater sowie auf ökonomische Fragestellungen fokussierte Rechtsanwälte wie beispielsweise Fachanwälte für Arbeitsrecht, Handels- und Gesellschaftsrecht oder internationales Wirtschaftsrecht.

Wirtschaftsförderungen agieren und beraten auf den unterschiedlichsten Ebenen, nämlich auf der kommunalen, regionalen, Landes-, Bundes- und EU-Ebene.

Obgleich die Beratungsangebote von Wirtschaftsförderungseinrichtungen in Deutschland eine lange Tradition und eine erhebliche Verbreitung haben, standen sie nur selten im Mittelpunkt empirischer Studien.

Dabei ist zu vermuten, dass sich das Beratungsangebot von Wirtschaftsförderungen in den vergangenen Jahren noch erweitert haben dürfte. So sind zumindest die Aufgabfelder von Wirtschaftsförderungen in Deutschland angewachsen und umfassen mittlerweile u. a. die folgenden Bereiche: „Vermittlung von Gewerbe- und Industrieflächen, Standortmarketing, Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen, Clusterpolitik, Einzelhandelsentwicklung, Technologie- und Innovationsförderung, Existenzgründungen, Verbesserung wirtschaftsnaher Infrastruktur, Stadtmarketing, Lokale/regionale Netzwerke, Fachkräftemangel, Kooperation Hochschule – Wirtschaft, Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Regionalmarketing/Regionalmanagement, Lokale Ökonomie, EU-/Europa-orientierte Aktivitäten, Interkommunale Kooperation, Wissensgesellschaft [...] Kooperation Schule – Wirtschaft, Tourismusförderung, Nachhaltiges Wirtschaften“ (Hollbach-Grömig und Floeting 2008, S. 8).

Obgleich die Besetzung von Themen durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen noch kein Beleg dafür ist, dass zu jedem dieser Felder durch die jeweiligen Einrichtungen auch Beratungen durchgeführt werden, erscheint es doch plausibel, dass der Anstieg an Themen auch eine Ausweitung der Beratungsthemen nach sich ziehen dürfte.

Im Gegensatz zu zahlreichen anderen beratungsintensiven Berufen mit einem hohen Grad an Professionalisierung, beispielsweise in den Bereichen Medizin, Pflege und Soziales, können die Beraterinnen und Berater in der Wirtschaftsförderung häufig nicht auf vergleichbare Qualifizierungsinhalte, Trainingsmaßnahmen und Beratungsanleitungen und den daraus gewonnenen Kompetenzen zurückgreifen. Ebenso stehen ihnen meist keine Möglichkeiten zur institutionalisierten Beratungsreflexion und zu einer regelmäßigen Beratungsweiterbildung zur Verfügung.

Eine von Vogelgesang & Schauer in Kooperation mit der Hochschule Harz im Jahr 2018 durchgeführte Befragung von Wirtschaftsförderungseinrichtungen führte u. a. zu den folgenden Ergebnissen:

„Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass lediglich 35 % der Befragten angeben, dass sie durch eine Teilnahme an Beratungen anderer (erfahrener) Wirtschaftsförderer einen

ersten Einblick in die Beratung erhalten haben. Ein auf die Beratung abstellendes Rollenspiel wird von neun % der Befragten genannt. 70,6 % der Berater/innen führen die Beratungen intuitiv ohne Ablaufplan und Checklisten durch.“ (Vogelgesang und Schauer 2019, in diesem Band).

Selbst erstelltes Material bildet eine zentrale Basis der Beratung (ca. 74 %). Hingegen nutzen nur ca. 32 % der befragten Personen Checklisten für ihre Beratung. „Wie bereits bei der vielfach fehlenden Vorbereitung auf Beratungsgespräche wird auch hier die teilweise noch unzureichende Professionalisierung von Beratung im Bereich der Wirtschaftsförderung sichtbar.

Eine fehlende Struktur in der Vorgehensweise bei den Beratungen macht es schwierig, den Kundinnen und Kunden „Hausaufgaben“ zu stellen. So nennen 62 % als Beratungsproblem die unzureichende Vorbereitung durch Kunden und Kundinnen. Dies schlägt sich bei 50 % der Befragten dann auch in der relativ kurzen Vorbereitungszeit von maximal 30 Minuten nieder. Positiv zu bewerten ist, dass bei 41 % der Beratungen die Teilnahme von Kolleginnen und Kollegen gegeben ist. Dadurch gibt es die Möglichkeit korrigierender Absprachen. Festzustellen ist, dass die Beratungstätigkeit nur bei 18 % der Berater durchschnittlich mindestens 50 % ihrer beruflichen Tätigkeit darstellt. Auf einen Beratungsanteil von mind. 70 % kommen sogar nur sechs % der Befragten.“ (Abb. 1).

„Vergegenwärtigt man sich die in der durchgeführten Befragung als am relevantesten eingestuft Themenfelder, wie beispielsweise „Fördermittel“, „Unterstützung bei Genehmigungsverfahren“, „Zugang zu Wirtschaftskooperationen“, „Standortwahl“ und „Finanzierung“, wird deutlich, dass es sich zumeist um beratungsintensive Inhalte handelt. So erfordert beispielsweise die Vorbereitung eines Kunden auf ein Gespräch bei einem Kreditinstitut neben der Kenntnis zahlreicher fachspezifischer, zumeist betriebswirtschaftlicher, Inhalte, auch ein ausgeprägtes Gespür für emotionale, psychologische und soziale Aspekte. Einen unerfahrenen Wirtschaftsförderer ohne Vorbereitung in ein solches Gespräch „zu schicken“, ist sowohl für den betroffenen Berater, dessen Kunden und auch die jeweilige Wirtschaftsförderungseinrichtung nachteilig.

Dass auch die aktive Akquisition von Beratungen noch einer weiteren Fokussierung bedarf, zeigen die Ergebnisse der Frage nach der Beratungsinitiative. Nur 27 % der Beratungen werden von den Wirtschaftsförderungseinrichtungen initialisiert. Durch ein im Rahmen der Bestandspflege durchgeführtes regelmäßiges, proaktives Zugehen auf ausgewählte Unternehmen durch die Wirtschaftsförderungseinrichtungen könnten zusätzliche regionale Standortvorteile generiert werden. Selbstverständlich bedürfte es dazu auch der entsprechenden personellen und materiellen Ressourcen.“ (Vogelgesang und Schauer 2019, in diesem Band).

Auf den folgenden Seiten soll der Versuch unternommen werden, mitzuhelfen, zukünftig das Beratungsangebot von Wirtschaftsförderungen zu optimieren und zu professionalisieren. Dazu werden verschiedene, auf die Praxis abstellende Anregungen und Empfehlungen vorgestellt.

Zunächst soll jedoch in Abschn. 2 ein kurzer Überblick bezüglich der „Arten“ von Beratung gegeben werden, ehe in den Folgekapiteln die Beratung durch Wirtschaftsförderungen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen wird.

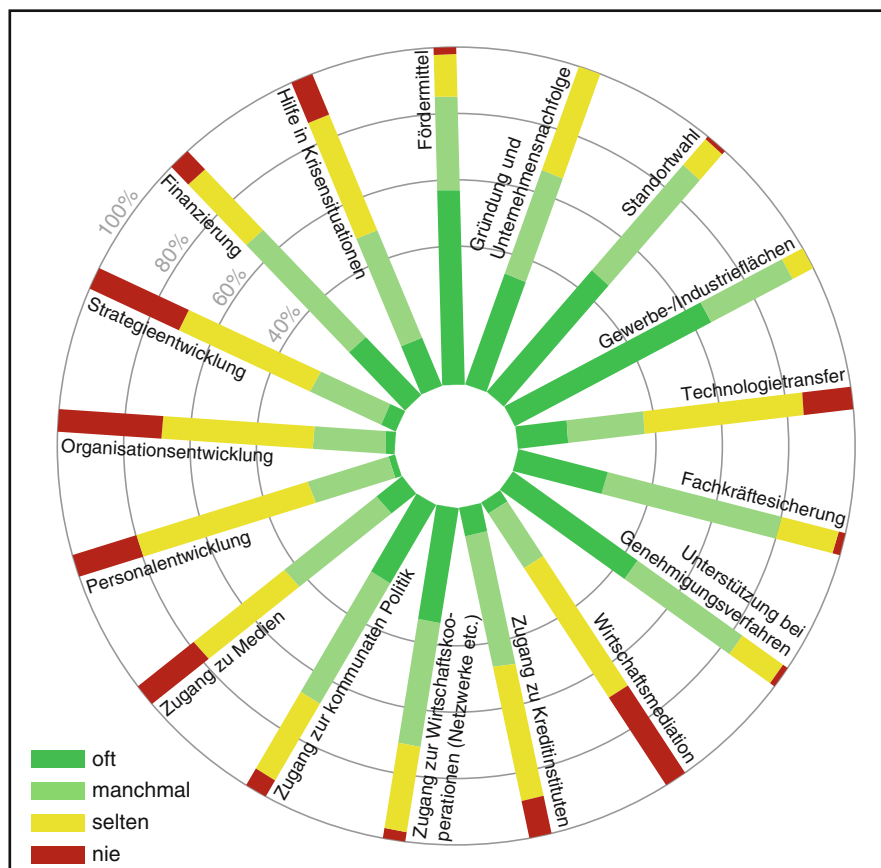


Abb. 1 Nutzungshäufigkeit der von Wirtschaftsförderungseinrichtungen offerierten Unterstützungsangebote. (Quelle: Vogelgesang und Schauer 2019, in diesem Band). Frage: Wie häufig werden Unterstützungsangebote Ihrer Wirtschaftsförderung zu den genannten Themenfeldern genutzt? (n = 92). Erhebung der Hochschule Harz vom Oktober/November 2018

2 Arten der Beratung

Die lateinische Sprache kennt für Beratung den Begriff „consultatio“. Seine Entsprechung findet der Ausdruck im englischen „consultation“, im französischen „consultation“ und im deutschen, etwas antiquiert klingenden, „Konsultation“. Folgt man dem Duden, handelt es sich dabei um einen in der heutigen Zeit in der deutschen Sprache eher selten anzutreffenden Begriff (Häufigkeitsklasse 2 von 5), der wie folgt umschrieben wird:

1. „Beratung durch einen Fachmann, besonders Untersuchung und Beratung durch einen Arzt

2. (besonders Politik) gemeinsame Beratung, Besprechung, besonders zwischen Regierungen, Vertragspartnern
3. (regional) Beratung durch einen Fachmann, besonders einen [Hochschul]lehrer, der Fragen stellt und auf Fragen antwortet
4. Konsultierung“ (Duden 2019)

Die hier vorgelegten Definitionen stellen auf eine Fachberatung ab, die durch eine asymmetrische Wissensverteilung gekennzeichnet ist. Diese ungleiche Verteilung des Wissens ist in der Menschheitsgeschichte u. a. dadurch begründet, dass sowohl die Großfamilie als auch die Kernfamilie mehrere Generationen umspannt und die Zeit der Wissensbildung für die Angehörigen der jeweiligen Generationen sehr ungleich ist. Es ist leicht nachvollziehbar, dass bereits in einer Sippe von Jägern und Sammlern die Elterngeneration über ein ungleich umfassenderes Wissen verfügt (e), als ihre 7 oder 11 Jahre alten Kinder. Diese Ungleichverteilung des Wissens findet ihre Fortsetzung und extreme Ausdifferenzierung in den über die verschiedenen Familienformen hinausreichenden Gesellschaften, seien sie nun dörflicher, städtischer, nationalstaatlicher oder supranationaler Natur.

Die ab dem 16. Jahrhundert in Europa einsetzende wissenschaftliche Explosion (vgl. Harari 2013) führte zu einer noch immer fortschreitenden Vervielfachung des kollektiven Wissens, die jedoch keine adäquate Entsprechung im Bereich des individuellen Wissens kennt. Spätestens mit dem Ableben der letzten sogenannten Universalgelehrten wie beispielsweise Leonardo da Vinci (1452–1519), Isaac Newton (1643–1727) (Lebensdaten nach dem gregorianischen Kalender), Johann Wolfgang von Goethe (1749–1832) und Alexander von Humboldt (1769–1859), konnten einzelne Forscherinnen und Forscher immer weniger die Gesamtheit des Wissens überblicken. Während beispielsweise Goethe neben seinem immensen dichterischen Werk auch mit einer Flut von Forschungsarbeiten, beispielsweise in den Gebieten Geologie, Botanik, Mineralogie und Medizin in Erscheinung trat, nahm „das Wissen der Welt“ insbesondere seit dem 19. Jahrhundert einen solchen Umfang an, dass es nicht mehr von einem einzelnen Individuum durchdrungen oder auch nur ansatzweise reproduziert werden konnte.

Je umfangreicher, vielfältiger und ausdifferenzierter das Wissen und je arbeitsteiliger, interagierender und kommunizierender eine Gesellschaft, desto eher ergeben sich die Notwendigkeiten zu einem Wissenstransfer. Dieser Transfer kann beispielsweise mittels der Unterrichtung von sozialen Einheiten wie Schulklassen oder aber mittels Medien wie Bücher, Zeitschriften und Filmen erfolgen. Ein mobiles Internet und moderne Suchmaschinen wie Google sorgen dafür, dass das „Wissen der Welt“ zumindest partiell enträumlicht und sich aus seinen ehemals prägenden organisatorischen und institutionellen Kontexten, wie beispielsweise Klöster und Universitäten, emanzipiert. Das Fortschreiten der skizzierten technischen Entwicklungen darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich Laien mittels der im Internet kursierenden Information zwar ein nicht unerhebliches Wissen aneignen können, aber aufgrund fehlender Grundlagen und Vorkenntnisse „am Ende“ doch auf die Unterstützung der Experten angewiesen sind. Diese Experten stellen ihr Wissen häufig lebensphasenbezogen, rollenspezifisch und situationsabhängig denjenigen zur Verfügung, die es gerade benötigen, aktiv einfordern oder am Beratungsmarkt einkaufen. Dabei geht

auch für die motiviertesten und talentiertesten Beraterinnen und Berater die Expertise in dem einen Gebiet mit einem Nichtwissen in einer Vielzahl anderer Gebiete einher. Die Tage, Wochen, Monate und Jahre, die für die Durchdringung eines Fachgebiets verwendet wurden, können eben nicht gleichzeitig mit anderen Themen, Fächern und Fachgebieten verbracht werden. Beispielsweise „erkaufen“ sich die Leserinnen und Leser eines jeden Buches dessen Lektüre durch das Nichtlesen unzähliger anderer Bücher in derselben Zeit.

Doch wie stellt sich dies im Alltag einer Beraterin bzw. eines Beraters dar? Nehmen wir eine Ernährungsberaterin mit einem Universitätsabschluss zur „Diplomökotrophologin“. Geht sie (haupt-)beruflich dieser Beratungstätigkeit nach, wird sie voraussichtlich viele Stunden in dieser Expertenrolle mit, zu und über ihre Kunden sprechen.

Doch wird auch der längste Beratungstag irgendwann einmal sein Ende finden. Bereits während einiger Zwischenaufenthalte auf dem Nachhauseweg könnte sich unsere Expertin in zahlreichen „Laiensituationen“ wiederfinden, beispielsweise wenn sie mit einem „Autoexperten“ in ihrer Werkstatt über die anstehende nächste Inspektion spricht, sich mit einem „Rechtsexperten“ über die Erfolgsaussichten in einem Verkehrsrechtsstreit unterhält, mit einer „Reiseexpertin“ den nächste Sommerurlaub plant oder mit einem „Rentenexperten“ die Aussichten auf einen Pflegeplatz für ihren pflegebedürftigen Vater erörtert. Und man könnte diese „Kette der Expertenberatungen“ beinahe beliebig ausdehnen. Dabei benötigt man wenig Fantasie, um zu erahnen, dass sich in den kommenden Jahren immer neue Themenfelder und Aktionskreise für Expertenberatung herausbilden werden. Dies umso mehr, als dass sich aufgrund immer weiterer technischer Möglichkeiten, insbesondere in der parallelen Übertragung von Bild und Ton, die einst häufig vorhandene räumliche Trennung zwischen (potenziellen) Berater/innen und Kundinnen und Kunden immer weiter relativiert. Beispielsweise lassen sich in der Telemedizin oder dem Teleunterricht hunderte und tausende Kilometer überwinden und beratungsspezifische Kommunikations- und Interaktionszusammenhänge herstellen, die noch vor wenigen Jahren undenkbar waren.

Häufig ist die Kommunikation zwischen den sogenannten Expertinnen und Experten und den Laien vor beträchtliche Herausforderungen gestellt. „Der langjährige Prozess der Ausbildung in qualifizierten Berufen ist psychologisch als Hineinwachsen (Enkulturation) in eine Expertengemeinschaft zu verstehen. Die Ausbildung und das Sammeln von Berufserfahrung beinhalten nicht nur den Erwerb von Wissen, sondern auch den Erwerb von Methoden des Denkens und Problemlösens, von Wahrnehmungsweisen, Kommunikationsgepflogenheiten und so weiter. Diese sind nicht immer vollständig bewusst. Sie sind Teil der selbstverständlich vorausgesetzten „Weltwahrnehmung“ der Person. Ausbildung und Erfahrung bewirken, dass man die Dinge, die für die Berufstätigkeit wichtig sind, eben auf eine bestimmte Weise „sieht“. Dann ist es schwierig, sich vorzustellen, wie man diese Dinge (ein Röntgenbild, einen Gebäudeentwurf, die Benutzeroberfläche eines Computers), sähe, wenn man nicht über den fachlichen Blick des Arztes, des Architekten oder des EDV-Fachmanns verfügen würde. Der Unterschied zwischen Experten und Laien ist also nicht nur durch den Umfang, sondern

vor allem durch die Qualität und durch strukturelle Merkmale des Wissens zu beschreiben. Allerdings verfügen auch Laien bezüglich der meisten Probleme, wegen derer sie sich an Fachleute wenden, durchaus über systematische Vorstellungen.“ (Bromme und Jucks 2003, S. 21).

Überdies erschwert zuweilen der Mangel an einer gemeinsamen Sprache die Kommunikation zwischen Experten und Laien. Während beispielsweise die medizinische Fachterminologie häufig Lateinkenntnisse voraussetzt, ist die Wirtschaftsterminologie moderner Berater häufig durchsetzt von Anglizismen, die englische Sprachkenntnisse voraussetzen. Die Welt der IT-Experten ist neben Anglizismen geprägt von spezifischen Namen für Computerprogramme, Prozessoren und Speichermedien. Häufig beruht der Erfolg einer beruflichen Sozialisation auf der Internalisierung dieser Fachterminologie und gerade nicht auf einer auch für den Laien verständlichen Ausdrucksweise. Dass der Gebrauch eines Fachjargons jedoch nicht zwingend notwendig ist, vermag ein Blick auf Karl Popper, den Begründer des Kritischen Rationalismus, zu verdeutlichen, der trotz der Komplexität seiner Theorien stets auf eine verständliche und einfache Sprache achtete.

Im Folgenden gilt es jedoch, das Augenmerk auf die spezifische Beratungssituation im Bereich der bundesdeutschen Wirtschaftsförderungen zu richten. Deren Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter nehmen auch die Rolle von Experten ein, wenn beispielsweise im Rahmen der Beratungen über die folgenden Punkte informiert werden soll:

- Vorhandensein von für den jeweiligen Kunden relevanten Fördermitteln
- Zugang zu den für den jeweiligen Kunden relevanten Fördermitteln
- Vorhandensein von für den jeweiligen Kunden relevanten Flächen und Immobilien
- Zugang zu den für den jeweiligen Kunden relevanten Flächen und Immobilien
- Vorhandensein von für den jeweiligen Kunden relevanten Netzwerken
- Zugang zu den für den jeweiligen Kunden relevanten Netzwerken
- Notwendige Genehmigungsverfahren für Betriebserrichtungen und Betriebserweiterungen
- Möglichkeiten der Unternehmensnachfolge

Von der Fachberatung ist die Prozessberatung abzugrenzen. Diese lässt sich wie folgt definieren: „Gegenstand der Prozessberatung ist das Business Process Redesign (BPR) bzw. die Geschäftsprozessoptimierung (Business Process Reengineering)“. (GablerWirtschaftslexikon 2018).

Für den Bereich der Beratungen durch Wirtschaftsförderungen erscheint es jedoch als sinnvoll, die Definition zu erweitern. Anders als bei der durch Wirtschaftsförderung zu leistenden Expertenberatung stellt die hier zu leistende Prozessberatung auf eine wirtschaftsnahe Begleitung von Menschen ab. Zu denken wäre an an Unternehmensgründungen interessierte Personen, die im Verlauf des Gründungsprozesses einen Ansprechpartner suchen, Unternehmerinnen und Unternehmer, die expandieren möchten oder schrumpfen müssen und hier eine Prozessbegleitung suchen oder aber Wirtschaftsakteure, die ihren individuellen Ausstieg aus dem

Wirtschaftsleben angehen möchten und im Rahmen des zu planenden Nachfolgeprozesses feste Ansprechpartner suchen.

In der Realität sind jedoch in der Wirtschaftsförderung auch Mischformen von Expertenberatung und Prozessbegleitung verbreitet und sinnvoll. Häufig sind die Fragen einer Beraterin bzw. eines Beraters so wichtig, wie deren Antworten. Getreu der Losung „Wer fragt, der führt“ gilt es aus Sicht der Beraterinnen und Berater, den vom Kunden angestoßenen Prozess sinnvoll zu begleiten und mitzuhelfen, dass der Kunde seine, häufig gemeinsam mit der Beraterin/dem Berater entwickelten, Ziele erreichen kann.

Neben der Individualberatung ist es auch denkbar, dass Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderer medienbasiert die Kommunikation mit einer Vielzahl von Menschen aufnehmen. So verfügen zahlreiche Wirtschaftsförderungen über eigene Kommunikationsinstrumente wie E-Mail-Rundbriefe, Audio-Botschaften oder Zeitschriften, mittels derer sie die relevanten Wirtschaftsakteure informieren. Die Übergänge von der Information zur (Individual-)Beratung sind hier fließend. Immer wieder bilden die Grundlageninformationen Anlass und Basis für individuelle Beratungsgespräche.

3 Beratungsumgebung

Räume können die in ihnen ablaufenden Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen nicht determinieren. Dies ist insbesondere darin begründet, dass die Handlungsoptionen ihrer Nutzerinnen und Nutzer zu facettenreich und die die Handlungen bestimmenden Variablen zu groß sind. (Vgl. Schäfers 2003, S. 35). Schäfers spricht in diesem Zusammenhang von nichtvorliegenden „kausalen Beziehungsmuster[n]“ (Schäfers 2003, S. 35) und stellt dabei explizit auf die zu große „[...] Zahl der intervenierenden Variablen“ (Schäfers 2003, S. 35) ab. In diesem Zusammenhang wird häufig auf die doppelte Kontingenz menschlicher Kommunikations- und Interaktionsbeziehungen verwiesen.

Jedoch wäre es falsch einem Raum, sei er nun umbaut oder aber nicht umbaut, keine Bedeutung für die Nutzung zuzuweisen. Vielmehr können „passende Räume“ die Chancen auf eine angenehmere oder passendere Nutzung deutlich erhöhen oder aber vermindern. Sie bilden somit eine Basis für den Austausch von Menschen, unabhängig ob sich dieser Austausch in der Arbeitswelt oder in der Freizeit, im öffentlichen oder privaten Rahmen oder zwischen einigen wenigen Menschen oder einer Vielzahl von Personen vollzieht.

In einer funktional ausdifferenzierten Gesellschaft lassen sich die verschiedenen Teilsysteme meist auch räumlich verorten. So gibt es beispielsweise Orte für Privatheit, Sport, Religion, Kultur und Wirtschaft. Abhängig davon, ob es sich im System Wirtschaft um die Erstellung bzw. Bereitstellung von Produkten oder Dienstleistungen handelt, können diese „Wirtschaftsräume“ sehr verschieden sein. Sie reichen von Orten der Urproduktion, beispielsweise dem Tunnelsystem einer Kohlengrube, über Produktionsanlagen oder Orte der Verarbeitung bis zu Büroräumen.

Mitunter unterliegen die die Wirtschaft prägenden und unterstützenden Räume auch ihrerseits einer erheblichen Dynamik. Beispielsweise sind in den vergangenen Jahren zahlreiche Lab-Typen entstanden, welche die Rolle von Innovationstreibern einnehmen. Eine ausführliche Beschreibung dazu liefert Stemmer in seinem Beitrag „Wirtschaftsförderung: Innovatorische Unterstützung durch Hochschul-Kompetenzzentren und Labs“ (vgl. Stemmer 2019).

Im Folgenden gilt es zu eruieren, welche Orte für die „Dienstleistung Wirtschaftsberatung“ durch Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderer zielführend sein könnten. Dazu sollen verschiedene, den Raum und seine Nutzungsmöglichkeiten maßgeblich bestimmende Variablen einer kurzen Betrachtung unterzogen werden.

Zunächst gilt es das Gebäude einer Wirtschaftsförderung in einem, zumeist urbanen, Raum zu verorten. Handelt es sich um eine als Amt organisierte kommunale Wirtschaftsförderung, sind die „raumbezogenen Handlungsspielräume“ der jeweiligen Leitungen und Belegschaften häufig „relativ gering“. Vielfach findet diese Organisationsform von Wirtschaftsförderung im jeweiligen Rathaus ihr Domizil. Hingegen sind die in Form einer Kapitalgesellschaft, also beispielsweise einer GmbH, organisierten Wirtschaftsförderungseinrichtungen bezüglich ihrer Platzierung im Raum häufig flexibler und weniger stark an ihre kommunalen Gesellschafter angebunden.

Teilweise soll durch eine Platzierung außerhalb der Verwaltung gerade ausgedrückt werden, dass es sich bei der jeweiligen Organisation und deren Selbstverständnis, Habitus und Serviceorientierung gerade nicht um ein „Amt“ handelt.

Neben diesen Überlegungen sollte bei der Platzierung der jeweiligen Wirtschaftsförderung geprüft werden, ob insbesondere die folgenden Themen von Relevanz für die jeweilige Organisation sein könnten:

- Lage in der Stadt, d. h. passt die Wirtschaftsförderung zu dem jeweiligen Gebiet und den dort vorgesehenen Nutzungsaktivitäten?
- Weist der Ort eine hinreichende Nähe zu den Gesellschaftern, Kunden und Netzwerkpartnern auf?
- Wie ist die Verkehrsanbindung des Standorts?
- Ist eine ausreichende Zahl von „bezahlbaren“ Parkplätzen für die Belegschaften, Kunden und Netzwerkpartner vorhanden?
- Welche Lärmpegel und Emissionsdosierungen umgeben das relevante Gebäude?
- Sind die Räumlichkeiten auch für die in ihrer Mobilität eingeschränkten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Kunden und Netzwerkpartner „gut“ erreichbar?
- Sind die Toiletten auch für Rollstuhlfahrerinnen und Rollstuhlfahrer nutzbar?
- Sind die Kauf- bzw. Mietkosten durch die Eigentümer bzw. Mieter der Einrichtung tragbar bzw. leistbar?
- Ist die „Komposition der Räume“, beispielsweise Arbeitszimmer, Besprechungszimmer, Aufenthaltsräume, Sanitärräume, Lagerräume und sonstige Zimmer, der täglichen Arbeit dienlich?
- Könnten einzelnen Räume durch Verschiebung der nichttragenden Wände jederzeit verändert werden?

- Entsprechen das Viertel, das Gebäude und dessen Inneneinrichtung den gewünschten repräsentativen Anforderungen bzw. Erwartungen?
- Entspricht das Gebäude, innen und außen, hinsichtlich Größe, Form, Design und Ausstattungen dem Bild, das die Wirtschaftsförderung abgeben möchte?

Selbstverständlich können die hier aufgeworfenen Fragen, nur eine erste Orientierung geben und keinesfalls einen Anspruch auf Vollständigkeit erheben. Dabei sollte man den Raum auch nicht „überbelasten“ und sich ein Ideal schaffen, für das es in der Realität keine Entsprechung gibt. Ein solches Ideal findet sich beispielsweise in dem gleichnamigen Gedicht von Kurt Tucholsky: „Eine Villa im Grünen mit großer Terrasse, vorn die Ostsee, hinten die Friedrichstraße; mit schöner Aussicht, ländlich-mondän, vom Badezimmer ist die Zugspitze zu sehn – aber abends zum Kino hast du nicht weit. Das Ganze schlicht, voller Bescheidenheit: Neun Zimmer – nein, doch lieber zehn! Ein Dachgarten, wo die Eichen drauf stehn, [...]“ (Tucholsky 1927).

Ist der Standort erst einmal bestimmt und das Gebäude ausgewählt, gilt es sich eher mit innenarchitektonischen, architektursoziologischen und architekturpsychologischen Fragestellungen zu beschäftigen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Frage, wie der umbaute Raum wohl auf seine Nutzerinnen und Nutzer wirken wird. Werden sich die Nutzerinnen und Nutzer in dem jeweiligen Zimmer wohlfühlen? Unterstützt oder behindert der Raum die in ihm stattfindenden Aktivitäten?

Begibt man sich von solchen eher theoretisch und teilweise auch abstrakt klingenden Fragestellungen zu der Überlegung, wie wohl ein für die Beratung einer Wirtschaftsförderung zweckdienlicher Raum sein sollte, gelangt man recht schnell zu einem konkreteren Anforderungsprofil.

Der Beratungsraum sollte Platz für mindestens drei Personen aufweisen. Dabei ist von einer Beraterin/einem Berater und mindestens ein bis zwei Kunden auszugehen. Um Platz für ein „Mehr an Beratungspersonen und Kunden“ zu haben, wäre ein potenziell mehr als drei Personen aufnehmender Raum zweckdienlich.

Ist der Raum zu klein oder zu schlecht belüftet, wird sich schnell eine unangenehme und der Beratung nicht zuträgliche Atmosphäre einstellen. Befinden sich in einem solchen kleinen Raum auch noch (zu) viele Einrichtungsgegenstände, wird das „anstoßfreie Durchqueren“ des Raums gar zu einer eigenen, wenig erfreulichen Herausforderung für die Belegschaften und Kunden der jeweiligen Wirtschaftsförderung.

Will die Wirtschaftsförderung einen egalitären, partizipativen Kundenumgang „auf Augenhöhe“ nach außen tragen, empfiehlt sich eine darauf ausgerichtete Formensprache und Symbolik. Zu denken wäre beispielsweise an „runde“ Tische. Möchte sie eher Zeitlosigkeit, Funktionalität, Eleganz, Rationalität aber auch Kreativität ausstrahlen, wäre beispielsweise an Möbel und Einrichtungsgegenstände in dem seit 100 Jahren bestehenden Bauhaus-Stil zu denken.

Das von Paul Watzlawick beschriebene erste Axiom menschlicher Kommunikation, wonach man „nicht nicht kommunizieren kann“, findet seine Entsprechung

auch in der (Innen-)Architektur. Jedes räumliche Detail, jedes Möbel und jeder Einrichtungsgegenstand vermögen zumindest potenziell, eine Botschaft an die diese Gegenstände wahrnehmenden Personen zu richten.

Selbstredend, dass das Besprechungszimmer frei von schädlichen Umwelteinflüssen wie Lärm und Emissionen sein sollte. Zudem sollte die Temperatur dezentral, also von den jeweiligen Nutzern selbstständig, geregelt werden können. Diese Autonomie vor Ort wäre auch bei dem Umgang mit Jalousien sinnvoll. So werden ein sonnensensibles, vollautomatisches und ständiges Auf und Abgehen der Jalousien häufig als störend und ablenkend empfunden. Ein Maximum an Technik garantiert eben gerade nicht ein Optimum an Lebens- und Arbeitsqualität. Umgekehrt kann der Einsatz modernster „BUS- und Gebäudeautomationstechnik“ auch eine Affinität und ein deutlich gezeigtes Interesse an technischem Fortschritt kommunizieren.

Je nach thematischer Ausrichtung der Beratungsgespräche wird ein „mehr oder weniger“ an (technischer) Ausstattung benötigt. Dabei handelt es sich insbesondere um die folgenden Gegenstände:

- Tisch und bequeme Stühle bzw. Sessel, mit gleichhohen Sitzflächen
- Adäquate Beleuchtung
- Telefon, um bei Bedarf nach außen zu telefonieren (Während des Beratungsgesprächs sollte jedoch eine Rufumleitung, falls vorhanden, in das eigene Sekretariat eingerichtet sein. Alternativ können beispielsweise auch die Dienste von externen E-Büros in Anspruch genommen werden.)
- PC oder Notebook mit (schnellem) Internetanschluss
- Ideal ist ein großer (Wand-)Bildschirm, auf den Beraterinnen/Berater und Kunden gemeinsam schauen können
- Drucker (evtl. besser vor dem Besprechungszimmer platziert)
- Papier und Stifte, ideal mit eigenem Werbeaufdruck
- Informationsmaterial
- Tafel und/oder Flipchart mit passenden Stiften
- Wandkarten (z. B. zur Visualisierung von Fördergebietskulissen)
- Wand- und/oder Tischuhr, um „möglichst unauffällig“ die Zeit im Blick zu haben
- Platz für Tassen, Gläser und evtl. auch Teller
- Optional: Zeitschriftenstände
- Optional: Regal für kleine Fachbibliothek
- Optional: Kinderecke mit Kinderinfrastruktur (z. B. Legokiste, Malbücher, Kinderbücher, etc.)

Zuweilen gelingt es Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderern durch Kooperationen auch die Attraktivität ihrer Räumlichkeiten zu erhöhen. So könnte die Kooperation mit einem Netzwerk von Künstlern dazu führen, dass deren Kunstwerke zeitweise in den Räumen der Wirtschaftsförderung ausgestellt werden. Mittels dieser Herangehensweise ließe sich unter Umständen ein Zugang zu Kunden finden. Umgekehrt könnte die Wirtschaftsförderung neben einer aktiven Förderung der

regionalen Kunstbranche die Attraktivität ihrer Räumlichkeiten erhöhen und durch die Kunst für sich selbst neue, kreative Denkanstöße erhalten.

4 Der Beratungsprozess

„Die Breite des Begriffs [Beratung], insbesondere seine Verortung im Professionellen, Semiprofessionellen aber auch im alltäglich Unprofessionellen“ (Nestmann et al. 2007, S. 34) macht Beratung allgegenwärtig präsent. Dabei erscheint Beratung „als Bestandteil anderer Interaktionen in vielen Berufsfeldern als etwas, was jeder und jede „quasi naturwüchsig“ kann und was somit keiner weiteren Qualifizierung und Ausbildung bedarf. Sowohl das einzelne professionelle Beratungsgespräch wie auch der sich über mehrere Kontakte hinziehende Beratungsprozess verlangen aber fachliche Kompetenzen bezogen auf die jeweilige Fragestellung, die Klientinnen und Klienten vorbringen.“ (Nestmann et al. 2007, S. 34 f.).

Beziehungsebene

Die Beraterin bzw. der Berater sollte zu seiner Gesprächspartnerin oder seinem Gesprächspartner eine möglichst unvoreingenommene Haltung einnehmen, um eine gute Kommunikation auch auf der Beziehungsebene herzustellen. Das Eisbergmodell, das von dem Psychoanalytiker Sigmund Freud entwickelt wurde, verweist auf die Ebenen der Kommunikation, die nicht sichtbar sind. Sichtbar sind danach wie bei einem Eisberg nur die sachlichen Inhalte, d. h. etwa 20 % der Kommunikation. 80 % der Kommunikation werden durch die nicht sichtbare Beziehungsebene ergänzt und beeinflusst die Kommunikation wesentlich. Die beste Voraussetzung für eine erfolgreiche Kommunikation und die Herstellung einer positiven Beziehungsebene ist eine, durch Reflexion und Kommunikationstraining gewonnene – unabhängig von Äußerem, sozialem Status, „Gehörtem“ etc. – positive Grundhaltung sich selbst und dem Gesprächspartner gegenüber.

Kommunikative Grundfertigkeiten

Grundfertigkeiten, die nötig sind, um ein Beratungsgespräch erfolgreich zu führen sind deshalb auch in einer bewussten Kommunikation zu sehen. Die Wirkung der Beratung ergibt sich jedoch nicht nur durch die Inhalte der jeweiligen Beratungsgespräche, sondern insbesondere auch durch die jeweilige Körperhaltung, Gestik, Stimmlage und durch Blickkontakte. Zu den Klassikern der Forschungsarbeiten auf dem Feld der nonverbalen Kommunikation gehören verschiedene Studien des Psychologen Albert Mehrabian. Beispielsweise publizierte er im Jahr 1967 mit Susan Ferris eine Arbeit im Journal of Consulting and Clinical Psychology zum Thema nonverbale Elemente innerhalb der zwischen Menschen ablaufenden Kommunikation. Die von den Autoren aufgestellte „7-38-55-Regel“ fand auch außerhalb

der Psychologie breite Beachtung. Dabei konstatieren die Forscher, dass ein Großteil der menschlichen Kommunikation nonverbal abläuft. So bestünden 55 % menschlicher Kommunikation aus Mimik und Gestik, 38 % aus stimmlichem Ausdruck und lediglich sieben % aus sprachlichen Inhalten (vgl. Mehrabian und Ferris 1967, S. 248–252). Allerdings wurde die Gültigkeit der 7-38-55-Regel häufig in Frage gestellt. Dennoch ist diese Regel eine der bekanntesten Zahlenvorgaben für die Bedeutung von nonverbaler Kommunikation. Der Beratende, der sich bewusst darüber ist wie wichtig beispielsweise die Körpersprache ist, wird es verstehen dem Klienten zu signalisieren, dass er die volle Aufmerksamkeit des Beratenden besitzt. Die Haltung sollte offen sein und den Kundinnen bzw. Kunden mitteilen, dass der Beratende bereit und willens zum Zuhören ist. Ein aufrechtes, entspanntes Sitzen, bei dem der direkte Augenkontakt möglich ist, signalisiert Aufmerksamkeit und Interesse. Erfahrene Beraterinnen und Berater können dann mit Ziel und Zweck aktiv zuhören und umgekehrt auch die nonverbalen Mitteilungen der Kunden verstehen und dementsprechend reagieren.

Wie wichtig eine angemessene Beratungsumgebung, wie beispielsweise auch eine Entfernung der Kommunikationspartner von ein bis zwei Metern und gleichhohe Sitzflächen (auf Augenhöhe begegnen) ist, wurde bereits unter dem Gliederungspunkt „Beratungsumgebung“ erläutert. Die Auswirkung der Beratungsbedingungen auf eine ungestörte Kommunikation darf nicht unterschätzt werden. Nur unter optimalen Beratungsbedingungen kann der Beratende ein für ihn und den Kunden erfolgreiches Beratungsgespräch führen (vgl. Culley 1991, S. 64 ff.).

Fachliche Kompetenzen im Beratungsprozess

Die Beratungsthemen im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung weisen in der kommunalen Praxis eine äußerst vielfältige Struktur auf. „Dabei nehmen die Unternehmen die von Kommunen angebotenen Beratungs- und Betreuungsleistungen besonders häufig bei der anstehenden Suche nach einem neuen Standort gerne an. Auch bei Problemen am derzeit bestehenden Standort und hinsichtlich der verschiedenen Fördermöglichkeiten wird die Wirtschaftsförderungsstelle häufig konsultiert. Weniger häufig und eher gelegentlich wünschen die anfragenden Unternehmen eine Beratung über Existenzgründungshilfen und Kooperationsmöglichkeiten, noch weniger über die Möglichkeiten des Technologietransfers sowie von betrieblichen Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen“ (vgl. Dallmann und Richter 2012, S. 52).

Neben der bereits beschriebenen kommunikativen Grundfertigkeiten bedarf es für potenziell zielführende Beratungsgespräche insbesondere auch spezifischer Fachkenntnisse der jeweils involvierten Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderer. Fachwissen, das für die anstehende Beratung nicht vorhanden ist, kann sich der Berater im Vorfeld aneignen. Er kann dabei auf Fachzeitschriften, Literatur, Internet und die von der kommunalen Wirtschaftsförderung erstellten und ständig aktuali-

Tab. 1 Informationsquellen für den Bereich Beratung**Hochschule Harz: WiföLAB**<http://wifoe-lab.hs-harz.de/>**Deutsche Gesellschaft für Beratung e.V.**<https://www.dachverband-beratung.de/>**Deutsche Gesellschaft für Beratung e.V.: Mitgliedsverbände**<https://www.dachverband-beratung.de/wir-ueber-uns/mitgliedsverbaende/>**ZAEP – Zentrum für angewandte Erlebnispädagogik**http://www.zaep.org/tl_files/erlebniswelten/downloads/Methodenhandbuch_zaep.pdf

Quelle: eigene Darstellung

sierten Datenbanken zurückgreifen. Sind in seinem Umfeld kompetente Ansprechpartner vorhanden, kann natürlich auch auf deren Expertise zurückgegriffen werden.

Anbei möchten wir Ihnen einige für die Beratung durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen besonders relevante Informationsquellen vorstellen. Sie behandeln insbesondere die Bereiche Beratung (Tab. 1), Fördermittel (Tab. 2), Gründung- und Nachfolge (Tab. 3), Businesspläne (Tab. 4), Standortfindung (Tab. 5) und Musterverträge (Tab. 6).

Kontaktaufnahme

Damit eine gezielte Vorbereitung erfolgen kann, ist auch eine strukturierte Vorgehensweise schon bei der Kontaktaufnahme durch Kunden und Kundinnen unerlässlich. Ziel sollte es sein, bereits im Vorfeld der Erstberatung beraterrelevante Informationen zu erhalten.

Relevante Fragen für Erstkontakt (am Telefon):

- a) In welcher Branche möchten Sie gründen?
- b) Über welche Berufsausbildung verfügen Sie?
- c) Was ist Ihre Erwartungshaltung an das Beratungsgespräch?
- d) Verfügen Sie bereits über Erfahrungen im Gründungsbereich?

Die Antworten sollten zusammen mit den Kontaktdaten (Name, Anschrift, Telefonnummer und E-Mail-Adresse) erfasst und direkt in die neu anzulegende Kundenakte aufgenommen werden.

Somit ist ein Ziel des Erstkontakts, neben der Vereinbarung eines Beratungstermines, ein Maximum an Erkenntnissen zu gewinnen. Durch ein „Aufnahmeformular“ werden auch fachfremde Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter durch das (Telefon-)Gespräch geführt und können die relevanten Informationen erfragen. Nach eventueller Rücksprache mit der Beraterin/dem Berater, bzw. im Optimalfall anhand der Terminfestlegung mithilfe des elektronischen Terminkalenders, kann dann die Terminbestätigung per Mail erfolgen. Die elektronische Terminbestätigung kann entsprechend des geplanten Beratungsinhaltes per Textbaustein erfolgen. Beispiele für Textbausteine:

Tab. 2 Informationsquellen für Fördermittelrecherche**EU**<https://www.eu-foerdermittel.eu/wirtschaft-kmu/><http://www.europa-foerdert-kultur.info/kreativwirtschaft.html><http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderwissen/eu-foerderung.html>**Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**<http://www.foerderdatenbank.de/><http://www.foerderdatenbank.de/Foerder-DB/Navigation/Foerderrecherche/inhaltsverzeichnis.html>**Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)**<https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Unternehmen/index-2.html>**Landwirtschaftliche Rentenbank**<https://www.rentenbank.de/foerderangebote/foerderberater/>**L-Bank Baden-Württemberg**<https://www.l-bank.de/lbank/inhalt/nav/l-bank-staatsbank-fuer-baden-wuerttemberg-startseite.xml?ceid=121382>**LfA Förderbank Bayern**<https://lfa.de/website/de/index.php?f=www.lfa.de>**Investitionsbank des Landes Brandenburg**<https://www.ilb.de/de/wirtschaft/>**Investitionsbank Berlin**<https://www.ibb.de/de/startseite/startseite.html>**Bremer Aufbau-Bank GmbH**<https://www.bab-bremen.de/>**Hamburgische Investitions- und Förderbank (IFB)**<https://www.ifbhh.de/wirtschaft/>**Wirtschafts- und Infrastrukturbank Hessen – rechtlich unselbstständige Anstalt in der Landesbank Hessen-Thüringen Girozentrale**<https://www.wibank.de/wibank/>**Landesförderinstitut Mecklenburg-Vorpommern Geschäftsbereich der Norddeutschen Landesbank Girozentrale**<https://www.lfi-mv.de/foerderfinder/>**NBank Investitions- und Förderbank Niedersachsen**<https://www.nbank.de/Service/Tools/Foernderfinder/index.jsp>**NRW.BANK**<https://www.nrwbank.de/de/foerderprodukte/produktsuche/>**Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) GmbH**<https://isb.rlp.de/home.html>**SIKB Saarländische Investitionskreditbank AG**<https://www.sikb.de/>**SAB Sächsische AufbauBank – Förderbank**<https://www.sab.sachsen.de/meta/foernderfinder.jsp>**Investitionsbank Sachsen-Anhalt – Anstalt der Norddeutschen Landesbank Girozentrale**<https://foerderprogramme.sachsen-anhalt.de/>**Investitionsbank Schleswig-Holstein (IB.SH)**<https://www.ib-sh.de/wirtschaft-technologie/>**Thüringer Aufbaubank**<https://aufbaubank.de/Foerderprogramme/Unternehmensphase>

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 3 Informationsquellen für Gründungen und Unternehmensnachfolge

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie https://www.existenzgruender.de/DE/Home/inhalt.html
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Mittelstand/foerderlotse.html
Gründer Plattform https://gruenderplattform.de/
Komponentenportal https://www.komponentenportal.de/gruenden/
Institut für Freie Berufe (IFB) an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg http://ifb.uni-erlangen.de/
Nexxt-change https://www.nexxt-change.org/DE/Startseite/inhalt.html
(weitere) Börsen zur Unternehmensnachfolge https://nachfolge-in-deutschland.de/boersen-zur-unternehmensnachfolge/

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 4 Informationsquellen für den Bereich Businesspläne

Bundesministerium für Wirtschaft und Energie https://www.existenzgruender.de/DE/Gruendung-vorbereiten/Businessplan/inhalt.html
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Gruenderzeiten/infoletter-gruenderzeiten-nr-07-businessplan.pdf?__blob=publicationFile&v=37
Südwestfälische IHK zu Hagen https://www.sihk.de/starthilfe/existenzgruendung/intensivberatung/bpt_sihk_index/812030

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 5 Informationsquellen für den Bereich Standortfindung

NRW.INVEST GmbH https://germansite.de/GermanSite/main.xhtml?maptype=search
Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz (ISB) https://standortfinder.rlp.de/index.php?id=7&no_cache=1
Hessen Trade & Invest GmbH https://www.standorte-in-hessen.de/de/hessen/gewerbegebiete
Germany Trade and Invest – Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH https://www.gtai.de/GTAI/Navigation/DE/Trade/weltkarte.html

Quelle: eigene Darstellung

Tab. 6 Informationsquellen für den Bereich Musterverträge

Industrie- und Handelskammer, Frankfurt am Main https://www.frankfurt-main.ihk.de/recht/mustervertrag/ihk/index.html
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie https://www.existenzgruender.de/SharedDocs/Downloads/DE/GruenderZeiten/GruenderZeiten-24.pdf?__blob=publicationFile
Industrie- und Handelskammer, Berlin https://www.ihk-berlin.de/Service-und-Beratung/recht_und_steuern/vertragsrecht_online_recht/Mustervertraege_A_Z
Handwerkskammer Hannover https://www.hwk-hannover.de/artikel/mustervertraege-23,0,2796.html

Quelle: eigene Darstellung

Herrn
Otto Mustermann
Musterstraße 1
12345 Musterhausen

Datum

Terminbestätigung für den 10. September 20XX

Sehr geehrter Herr Mustermann,

gerne bestätige ich Ihnen den soeben telefonisch vereinbarten Termin am
Dienstag, 10. September 20XX um 09:00 Uhr

in den Räumlichkeiten der
Wirtschaftsförderung Musterhausen
Hauptstraße 22
12345 Musterhausen

Zur Vorbereitung auf das Gespräch übersenden wir Ihnen die folgenden Unterlagen:

- a) GründerZeiten Nr. 7
- b) Starthilfe
- c) Förderlotse
- d) Investment Guide to Germany (*Nur bei englischsprachigen Anfragen*)

Sollten Sie bereits über Vorarbeiten bezüglich Ihrer geplanten Gründung verfügen, bitten wir darum, diese zu dem vereinbarten Termin mitzubringen. Ebenso wäre die Mitführung Ihres aktuellen Lebenslaufs sowie der relevanten Zeugniskopien hilfreich für ein Erstgespräch zum Thema Gründung.

Wir wünschen Ihnen bereits jetzt eine gute Anreise und freuen uns auf das Gespräch mit Ihnen.

Mit freundlichen Grüßen

Erika Maier
Anlagen

Mit der Ablage des Aufnahmebogens sowie des ausgedruckten Schriftverkehrs in einer Kundenakte ist die Verwaltungsarbeit im Vorfeld zunächst abgeschlossen. Der Berater hat nun die notwendigen Erkenntnisse, um sich gezielt auf das Beratungsgespräch vorzubereiten.

Neben der „passiven Kontaktaufnahme“ gibt es – wie bereits in der Einleitung erwähnt – die Möglichkeit des proaktiven Zugehens auf ausgewählte Unternehmen durch die Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Dies kann zum Beispiel im Rahmen von Veranstaltungen, z. B. in Kompetenzzentren für den Mittelstand oder bei Informationsveranstaltungen der Bundesagentur für Arbeit etc. für Gründer und Gründerinnen sein. Die Teilnahme an Unternehmerstammtischen der Region oder auch die fachliche Unterstützung von studentischen Gründungsbüros an den lokalen Hochschulen und Universitäten sind einige der zahlreichen Möglichkeiten, durch Maßnahmen zusätzliche Kunden zu generieren.

Vorbereitung der Beraterinnen und Berater auf Beratungsgespräche

Bei der Vorbereitung des Gespräches sollten sich die Beraterin und der Berater insbesondere an den folgenden Schwerpunkten orientieren:

Sachebene Beschaffung von Informationen:

- über die relevante Branche
- falls schon existent, über das Unternehmen und sein Geschäftsmodell
- die Konkurrenzsituation
- mögliche Fördermittel
- mögliche Gewerbeimmobilien
- Informationen über Gründer
- welche Punkte sind klärungsbedürftig?
- was möchte ich unbedingt ansprechen?
- welche Informationen brauche ich zusätzlich von dem Kunden?

Die Planung des Treffens sollte anhand der in Abschn. 3 vorgelegten Informationen zum Thema „Beratungsumgebung“ erfolgen. Eine Orientierung geben dabei die sogenannten W-Fragen:

- Wer führt das Gespräch durch?
- Wo wird das Gespräch durchgeführt?
- Wann findet das Gespräch statt?
- Was sind die geplanten Inhalte des Gesprächs?
- Wie ist der zeitliche Rahmen des Gesprächs?
- Wie soll die Dokumentation des Gesprächs erfolgen?

Für die Durchführung eines Erstgesprächs empfiehlt sich die Verwendung eines digitalen oder ausgedruckten Aufnahmeformulars. In den Abb. 2 und 3 geben wir jeweils ein Beispiel eines solchen Aufnahmebogens für die Bereiche Gründungsberatung (Abb. 2) und Unternehmensnachfolge (Abb. 3).

Die Phasen des Beratungsgesprächs

Ein Beratungsgespräch lässt sich in verschiedene Phasen einteilen. Im Folgenden wird exemplarisch eine dreiteilige Einteilung in die Anfangs-, Mittel- und Abschlussphase dargestellt.

Anfangsphase: In der Anfangsphase ist es zunächst wichtig eine Beziehungsebene zu schaffen, z. B. mit einem „Smalltalk“ über das Wetter, die Anreise etc. Vom Smalltalk kommt man dann zum „Businesstalk“. Vorab sollte – falls noch nicht erfolgt – der Zeitrahmen des Gesprächs erfragt werden.

Im Anschluss daran könnte der Kunde gefragt werden, ob er die Wirtschaftsförderungseinrichtung bereits kennt bzw. ob er vorab Informationen zu der Organisation erhalten möchte. Im Weiteren sollte herausgestellt werden, dass die Beratung kostenfrei ist und sich damit auch keinerlei Verpflichtungen für den Kunden ergeben.

Dann sollte eine Auftragsklärung erfolgen, indem zunächst der Beratungsgegenstand, die Erwartungshaltung und die Ziele des Kunden exploriert und dokumentiert werden. Für die Anfangsphase sind hier Feststellungen wie: „Es würde mich interessieren, was (...)“ besser geeignet als direkte Fragen, da sie nicht so aufdringlich sind. Der Berater oder die Beraterin erläutert, was die Beratung der Wirtschaftsfördergesellschaft bietet und was sie nicht leisten kann (vgl. Landgericht Trier 2000). Wichtig ist auch, Informationen über die relevanten Vorkenntnisse des Kunden zu erhalten.

**Existenzgründer/innen
Beratungsformular (Wifö)**Erstgespräch ☐☐☐☐☐☐Nr.: ☐☐☐ 2019

A = Handwerk/Produktion	B = Handel	C = Gesundheit	D = Freizeit	E = EDV/Kommunikation
F = Gastronomie	G = Transport	H = Dienstleistungen	I = Untern. Beratung	J = Sonstige
Höchster Schulabschluss	Berufsabschluss	Berufserfahrung	Alter	Geschlecht

Kenntnis von Wifö ☐ Internet ☐ Freunde u. Bekannte ☐ Printmedien ☐ Empfehlung Politiker ☐ sonstige, nämlich _____

1 <u>Eröffnung (inkl. Kartenübergabe)</u>		(Berater/in)	
2 <u>pers. Daten Klient:</u> Name: _____ Vorname: _____ Geb.-Datum: _____ Ort: _____		3 <u>Straße:</u> _____ Tel.-Nr.: _____ E-Mail _____ ☐ Existenzgründung ☐ Ansiedlung / Umsiedlung ☐ Erweiterung ☐ sonstiges, nämlich _____	
5 <u>(Gründungs-)vorhaben abklären: wer, was, wo, wann, wie:</u> - Ausführungen von Klient zusammenfassen - Informationsmaterial überreichen (z.B. Starthilfe und GründerZeiten) - Beratung (Förderprogramme, Ansprechpartner, etc.)		6 <u>Investition:</u> _____ € EK: _____ €	
8 <u>Hausaufgaben für Klienten, z.B.:</u> ☐ Rentabilitätsvorausschau ☐ Kapitalbedarfsplan ☐ Liquiditätsplanung ☐ Lebenslauf ☐ kurze Projektbeschreibung		9 <u>weitere Vorgehensweise:</u> (inkl. Zielvereinbarungen, Termine etc.)	
11 <u>ausgehändigte Unterlagen:</u>		10 <u>Verabschiedung</u>	
12 <u>Beratung erfolgte am:</u> 1) _____ 4) _____ 2) _____ 5) _____ 3) _____ 6) _____		13 <u>sonstiges:</u> _____ _____ _____	

Beratungssprache
D. E.

letzte Änderung: Freitag, 28. Juni 2019

Abb. 2 Muster für ein Beratungsformular im Bereich Gründung. (Quelle: eigene Darstellung)

Handelt es sich um eine Fördermittelberatung, sollten zu einem frühen Stadium des Gesprächs grundlegende Informationen zu dem Beantragungs-, Abwicklungs- und Dokumentationsprozedere vermittelt werden. Dazu gehören:

„Förderanträge müssen grundsätzlich vor Beginn eines Investitionsvorhabens mit den jeweiligen Antragsvordrucken gestellt werden.

Die Antragstellung erfolgt in der Regel bei der jeweiligen Hausbank (Kreditinstitut).

Die Gesamtfinanzierung Ihres Vorhabens muss gesichert sein. Nachfinanzierungen oder Umschuldungen werden in der Regel nicht gefördert. [...]

Die Bearbeitungsdauer der Anträge ist je nach Programm sehr unterschiedlich; sie kann zwischen einer Woche und 12 Monaten (FuE-Projektförderung) betragen.

Sie haben in aller Regel keinen Rechtsanspruch auf die Gewährung öffentlicher Darlehen, Zuschüsse und Bürgschaften.

Sie müssen die öffentlichen Mittel für den festgelegten Zweck verwenden und darüber einen Nachweis führen. [...]

Bei den Förderdarlehen bleibt der Zinssatz in aller Regel während der ersten Phase der Laufzeit unverändert (Festzinssatz).

Sie sind verpflichtet, bei Finanzhilfeanträgen den Tatsachen entsprechende Angaben zu machen, und die zugesagten Mittel zweckentsprechend einzusetzen; im anderen Fall droht ein Strafverfahren wegen Subventionsbetrug nach § 264 Strafgesetzbuch.“ (Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag 2018, S. 2).

Unternehmensnachfolge Beratungsformular (Wifö)

Erstgespräch ☐ ☐ . ☐ ☐ . ☐ ☐Nr.: ☐ ☐ ☐ 2019

A = Handwerk/Produktion	B = Handel	C = Gesundheit	D = Freizeit	E = EDV/Kommunikation
F = Gastronomie	G = Transport	H = Dienstleistungen	I = Untern. Beratung	J = Sonstige
Höchster Schulabschluss	Berufsabschluss	Berufserfahrung	Alter	Geschlecht

Kenntnis von Wifö ☐ Internet ☐ Freunde u. Bekannte ☐ Printmedien ☐ Empfehlung Politiker ☐ sonstige, nämlich _____

1 <u>Eröffnung (inkl. Kartenübergabe)</u>		(Name Berater/in) _____	
2 <u>pers. Daten Klient:</u> Name: _____ Vorname: _____ Geb.-Datum: _____ Ort: _____		3 <u>Straße:</u> _____ Tel.-Nr.: _____ E-Mail: _____	
4 <u>Situation:</u> (Ausbildung, priv. Bindungen, finanzielle Verpflichtungen, Ziele, Alternativen etc.)			
5 <u>(Übernahme-)Vorhaben abklären:</u> wer, was, wo, wann, wie: _____ - Ausführungen von Klient zusammenfassen - Informalmaterial überreichen: (z.B. Unternehmensnachfolge, [...] Planung) - Beratung (Förderprogramme, Ansprechpartner, etc.)		6 <u>Investition:</u> _____ € EK: _____ €	
7 <u>mögliche Fördermittel:</u>			
8 <u>Hausaufgaben für Klienten, z.B.:</u> ☐ Bearbeitung Entscheidungsmatrix ☐ Recherche Infoportale ☐ Kontaktaufnahme zu weiteren Beratungsinstitutionen ☐ Projektbeschreibung ☐ sonstiges, nämlich: _____		9 <u>weitere Vorgehensweise:</u> (inkl. Zielvereinbarungen, Termine etc.)	
10 <u>Verabschiedung</u>			
11 <u>ausgehändigte Unterlagen:</u>	12 <u>Beratung erfolgte am:</u> 1) _____ 4) _____ 2) _____ 5) _____ 3) _____ 6) _____	13 <u>sonstiges:</u> <u>Beratungssprache</u> D. E.	

letzte Änderung: Freitag, 28. Juni 2019

Abb. 3 Muster für ein Beratungsformular im Bereich Unternehmensnachfolge. (Quelle: eigene Darstellung)

Anschließend werden die Kundin bzw. der Kunde nach seinen/ihren Erwartungen gefragt. Beispielfragen wären: Was erwarten Sie von der Beratung? Wie muss die Beratung verlaufen, damit Sie zufrieden sind?

Mittelfase: Nachdem in der Anfangsphase die zentralen Fragen gestellt und der Rahmen für das Gespräch abgesteckt wurden, gilt es in der Mittelfase des Gesprächs Antworten auf diese Fragen zu finden. Im Mittelpunkt stehen nun häufig inhaltliche Themen, oftmals aus den Bereichen Fördermittel, Flächen, Immobilien, Finanzierung und Netzwerke. In dieser Phase des Beratungsgesprächs geht es insbesondere darum, den für die Kunden tatsächlich relevanten Themen Zeit und Raum zu geben. Ebenso sollte erarbeitet werden, wie der Kunde diese Informationen für seine Projekte möglichst nutzbringend einsetzen könnte. Das Vermischen von Informationen und Ratschlägen ist zu vermeiden. Im weiteren Verlauf erfolgen häufig Diskussionen zu Ressourcen, Defiziten und möglichen Problemen.

Endphase: Zusammenfassend werden die zentralen Inhalte der Beratung und das Vorgehen für mögliche weitere Beratungsprozesse festgehalten sowie realistische Ziele gesetzt. Eine „ToDo-Liste“ der weiteren Dienstleistungen durch die Wirtschaftsförderung, wie beispielsweise Begleitung zu Gesprächen etc., d. h. wer macht was, wo und wann, sollte schriftlich fixiert und in der Akte hinterlegt werden. Auf der anderen Seite sind natürlich auch die „Aufgaben“ aufzuführen, die der Kunde notwendigerweise erledigen müsste. Durch die abschließende Frage: „Gibt es zu

dem das heutige Gespräch noch Fragen?“, gibt man dem Kunden noch einmal die Möglichkeit, Probleme anzusprechen und fordert ihn gleichzeitig zur Reflexion heraus.

Die weitere Terminplanung und die Verabschiedung mit dem nochmaligen Hinweis auf die ToDo-Listen sowohl des Beraters als auch der Kunden könnten das Gespräch beenden.

Auch die schriftliche Bestätigung des nächsten vereinbarten Beratungsgesprächs wird in der Akte abgelegt.

Falls erforderlich und nur nach ausdrücklicher Rücksprache und Genehmigung durch den Kunden, können Terminvereinbarungen mit weiteren Experten vorgenommen werden. Solche Experten könnten beispielsweise von den Hochschulen, Kammern, Innungen, Förderbanken oder der Agentur für Arbeit kommen.

Der Prozess der Beratung lässt sich sehr gut mit einem auf Wirtschaftsförderungseinrichtungen ausgerichteten CRM-Programm planen, steuern und dokumentieren. Zu den Anbietern dieser Programme gehören beispielsweise die Unternehmen cobra – computer’s brainware GmbH, ExperConsult Unternehmensberatung GmbH & Co. KG und die GEFAK Gesellschaft für angewandte Kommunalforschung mbH (Abb. 4). Zunächst sorgen diese CRM-Programme in der Regel für eine gewisse Zentralisierung des Datenmanagements, d. h. der kleinteilige Einsatz zahlreicher Excel- oder Word Adressdatenbanken, die häufig von verschiedenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern mehr oder weniger unkoordiniert nebeneinander existieren, dürfte mit einem funktionierenden CRM-Programm bald der Vergangenheit angehören.

Anhand des von der GEFAK GmbH für angewandte Kommunalforschung in Marburg erstellten Programms kwis gilt es, dies im Weiteren zu konkretisieren. Eine ausführliche Beschreibung des Einsatzes von CRM-Programmen bei Wirtschaftsförderungseinrichtungen findet sich bei Bunde (vgl. Bunde 2016).

Das Programm kwis sorgt dafür, dass alle Kontaktdaten in einer strukturierten Form aufgenommen werden können. Zur Beschreibung des jeweiligen Unternehmens sind u. a. die Kategorien „Kontakte“, „Beschäftigte“, „Umsätze“, „Bilder“, „Vorgänge“ und „Aktivitäten“ vorgesehen. Der relative Wert eines CRM-Programms steigt mit jeder Beratung, da bei adäquater Dokumentation sämtliche Inhalte der Vorberatungen transparent gemacht werden können. Selbst die mit einem Beraterwechsel normalerweise einhergehenden Informationsverluste lassen sich so zumindest reduzieren.

Werden beispielsweise unter der Rubrik „Existenzgründungsberatung“ verschiedene Vorgänge angelegt, so lassen sich diese anhand der Eingabedaten exakt rekonstruieren. Jeder Vorgang weist ein Eingabefeld für die „Aktivitätsbeschreibung“ und ein weiteres Feld für das „Ergebnis“ bzw. die „Maßnahmen“ auf. Ebenso können Briefe, Vermerke und Bilder mit der jeweiligen Aktivität verlinkt werden. Beispielsweise könnte die erste Aktivität als Nr. 1 „Erstberatung“ angelegt werden. Der verlinkte Aktenvermerk zu dieser Aktivität könnte als „Akte 001 Musterunternehmen“ etikettiert werden.

Die zweite Aktivität könnte dann unter der Rubrik „Beratung“ laufen. Entsprechend könnte der zugehörige Vermerk unter „Akte 002 Musterunternehmen“ Einzug in die Dokumentation halten.

Neben einer Fokussierung auf Unternehmen lässt das Programm aber auch eine Beschreibung von Flächen, Gebäuden und Gemeinden zu. Dabei lässt sich die Charakteristik der Flächen und Gebäude beispielsweise mittels der Begriffe „Typ“, „Gemeinde“, „Gesamtfläche“, „Verfügbare Fläche“, „Kaufpreis je m²“ und „Lagekategorie“ etc. umschreiben.

Aus diesen Angaben können dann nicht zuletzt Exposés generiert werden, die den Kunden bei Bedarf in digitaler oder gedruckter Form zur Verfügung gestellt werden sollten. Weiterhin ist es möglich, sämtliche Beratungen auszuwerten und aus den Ergebnissen professionelle Visualisierungen zu generieren.

Abschließend sei erwähnt, dass mittels verschiedener CRM-Programme auch die Planung der in einem bestimmten Zeitraum zu leistenden Beratungen durch ein ausgeklügeltes Wiedervorlagesystem deutlich vereinfacht werden kann.

Folgegespräch: Bei den Folgegesprächen kommt der vorherigen Sichtung der Kundenakte durch insbesondere die Überprüfung des Status der selbst angekündigten „Hausaufgaben“ eine besondere Bedeutung zu. Auf lange Sicht erscheint es sinnvoll, „wenig zu versprechen aber viel zu halten“. Allerdings steckt der Berateralltag diesbezüglich „voller Fallen“. Wie schnell sagt man in dem festen Glauben, dies auch leisten zu können, dem Kunden etwas zu. Beispielsweise könnte ein Berater gegenüber einem Kunden ankündigen, diesem durch einen Anruf bei einer dritten Person einen Kontakt zu dieser herzustellen. Wenn diese „dritte Person“ dann nach dem fünften Anruf immer noch nicht den Telefonhörer abgenommen hat und der Berater für eine jetzt notwendige E-Mail einfach keine Zeit findet, sitzt er in einer „Zwickmühle“, in die er sich durch seine (vorschnelle) Ankündigung selbst gebracht hat. Daher wäre zuweilen in dem Erstgespräch eine einschränkende Ankündigung sinnvoller.

5 Fragetechniken

Im Folgenden gilt es einige, zumeist aus der systemischen Beratung kommende, Fragetechniken kurz vorzustellen und hinsichtlich eines Einsatzes im Bereich der Wirtschaftsförderung zu analysieren.

Skalierungsfragen: Mittels dieses Frageinstruments lässt sich der augenblickliche Status quo auf eine einfache und „gut greifbare“ Art und Weise beschreiben. Ebenso können Entwicklungen sichtbar gemacht werden. Mögliche Fragen wären: „Wenn es mehrere Anliegen/Probleme gibt, welches ist Ihnen am wichtigsten?“ „Ausmaß der Belastung: Auf einer Skala von 0–10, wobei 10 den höchsten Wert darstellt, wie groß schätzten Sie Ihre Belastung durch das Problem ein?“ (Girsberger o. J., S. 12)

Gerade die Frage nach dem/den wichtigsten Problem(en), zeigt dem Kunden, dass er selbst aktiv an dem Beratungsprozess mitwirken kann. Somit werden Aufmerksamkeit und Wertschätzung gegenüber dem Kunden vermittelt, was wiederum einen von Beginn an positiv geprägten Beratungsprozess in Gang setzen kann.

Neben den eher technischen Beratungsthemen wie Fördermittel, Gewerbeflächen, Gewerbeimmobilien, Fachkräftesicherung und Zugang zu Netzwerken kommen auch zahlreiche Kunden mit zuweilen nicht ganz einfach greifbaren Problemstellungen.

Viele dieser Kunden stehen unter beträchtlichem zeitlichen und oder finanziellen Druck. Zuweilen sind Bankgespräche gerade gescheitert, fest eingeplante Zahlungen unterblieben, sicher geglaubte Aufträge weggebrochen oder aber andere negative Ereignisse wie Firmenbrände, Firmeneinbrüche oder private Unglücksfälle eingetreten. Manchmal sind es auch die wirtschaftlichen Fragen völlig unbedarften Ehepartner der Firmeninhaber, die nach einem Unglücksfall ihres Partners einen „nicht kommerziellen und seriösen Ansprechpartner“ für eine für sie noch völlig fremde und unüberschaubare Ausgangssituation suchen. Um eine derartige häufig zu Beginn recht unstrukturiert und „holprig“ verlaufende Kommunikation in klarere Bahnen zu lenken, sind Skalierungsfragen bestens geeignet.

Verbesserungsfragen (lösungsorientierte Fragen): Die Frageform möchte die Lösung und nicht das Problem in ihr Zentrum stellen. Der Kunde soll gerade nicht in einer Art Endlosspirale um das jeweilige Problem kreisen, sondern seinen Blick auf Problemlösungen richten. Ziel der lösungsorientierten Gesprächsführung ist es, den Blick vom Problem weg auf eine mögliche Lösung zu lenken. Beispiele: „Was muss passieren, dass Ihre Unternehmung erfolgreicher wird?“, „Wie könnte man den Umsatz steigern?“, „Wie ließen sich zusätzliche Kundinnen und Kunden gewinnen?“

Fragen nach den Ausnahmen von einem Problem: Hier gilt es zu ergründen, ob das von dem Kunden geschilderte Problem permanent auftritt, oder ob es auch diesbezügliche Ausnahmen gibt. Sollte es diese Ausnahmen geben, so gilt es diese Ausnahmen als Startposition für mögliche Lösungen zu nutzen. Erkennt der Kunde erst einmal, dass das Problem nicht immer in voller Intensität auftritt, so sind die Chancen groß, dass auf Basis der Ausnahme der aktuell als negativ empfundene und belastende Status quo verbessert werden kann. Frage: „Erinnern Sie sich an eine Situation, in der die Mitarbeiter ohne Konflikte miteinander im Team gearbeitet haben und was war an dieser Situation anders?“

Wunderfragen: Mittels dieser Frageform soll die „Schere im Kopf“ überwunden werden. Häufig befinden sich Klienten in einer Art „Tunnelperspektive“, in der das Problem eine mögliche Lösung bei Weitem überlagert. Durch die Wunderfrage soll der Fokus auf die Lösung gerichtet werden. „Stellen Sie sich bitte vor, es geschähe heute Nacht ein Wunder! Woran würden Sie das morgen bemerken?“ (Girsberger o. J., S. 12)

Gerade in der oben beschriebenen problemorientierten Kundenkommunikation kann die Wunderfrage auch Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderern neue Beratungsperspektiven eröffnen und das Gespräch in eine lösungsorientierte Richtung lenken.

Obgleich der hier geschilderte Ansatz häufig in therapeutischen Kontexten zum Einsatz gelangt, kann er doch auch den Instrumentenkasten des Beratungspersonals von Wirtschaftsförderungseinrichtungen bereichern. Wichtig ist eine Vorstellung davon zu entwickeln, dass den von den Kunden als belastend und als negativ empfundenen Geschehnissen etwas entgegengesetzt werden kann.

Frage nach den Ressourcen: Häufig ist die Sichtweise der Kunden defizitorientiert. Die eigenen Stärken und Ressourcen werden als selbstverständlich erachtet. Eine diesbezügliche weiterführende Reflexion findet nicht statt. Hingegen tritt in

den Vordergrund was man alles nicht kann, beispielsweise ein zu wenig an IT-Kenntnissen, Englischkenntnissen, Excelkenntnissen oder Kenntnissen des Onlinemarketings. Indem der Blick von den wirklichen oder imaginären Defiziten hin zu den Ressourcen und Stärken gewendet wird, lassen sich auch die Haltung und die Sichtweise der Kunden verändern. Häufig prägt das „Bewusstsein das Sein“, obgleich natürlich auch eine umgekehrte Konstellation denkbar ist. Beispiel: „Was soll in Ihrem Leben so bleiben wie es ist, was ist gut daran?“, „Was gefällt Ihnen an sich selbst und an den anderen?“ (Reich 2008, S. 9).

Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungseinrichtung tun gut daran, einen eher negativ eingestellten Kunden zumindest partiell nach Ressourcen zu fragen. Es geht nicht darum alles schönzureden und Schwächen oder Bedrohung kleinzureden. Vielmehr sollen Ressourcen und Schwachstellen ganzheitlich betrachtet und in einen Gesamtzusammenhang gebracht werden.

„Problemorientierte Fragen (Verschlimmerungsfragen): Durch problemorientiertes Fragen soll jedem einzelnen Beteiligten bewusst werden, dass er möglicherweise eine aktive Rolle bei der Erhaltung des Problems einnimmt. Überdies kann erörtert werden, in welcher Form sich diese möglicherweise gestaltet. Dass Probleme bewusst erzeugt werden, impliziert gleichzeitig, dass sie dann auch bewusst unterlassen werden können.“ Beispiel: „Was könnten Sie als Geschäftsführer unternehmen, um die derzeit als sehr schwierig von Ihnen empfundene Situation weiter zu verschlechtern?“ „Was müsste passieren, damit Ihr Unternehmen in Zahlungsschwierigkeiten kommt?“

Obgleich die Frageform auch im Bereich der Wirtschaftsförderung ihre Berechtigung hat, sollte sie doch defensiv und mit viel Empathie für den oder die Kunden eingesetzt werden. Günstig wäre, wenn man eine solche Frage ausführlich anmoderiert und den Kunden zu einer Art Gedankenspiel einlädt. Die Anmoderation könnte beinhalten, dass man sich zunächst mit negativen Impulsen beschäftigen möchte, um dann gegebenenfalls, auch auf Basis der hier vorgefundenen Erkenntnisse, wieder einen lösungsorientierten Ansatz zu verfolgen.

Paradoxe Fragen: Ähnlich wie die Verschlimmerungsfrage zielt die paradoxe Frage darauf ab, den Gesprächspartner zu überraschen und zu provozieren, sowie in einem weiteren Schritt zu einer kritischen Reflexion anzuregen. Eine mögliche Einleitung könnte wie folgt vorgenommen werden: „Ich möchte Ihnen nun eine Frage stellen, die Sie möglicherweise zunächst als etwas sonderlich empfinden könnten.“

„Sie [...] sind vor allem dann hilfreich, wenn Klienten in einer Klagehaltung verharren und sich zu Unrecht schlecht behandelt fühlen.“ (Girsberger o. J., S. 9). „Wie könnten Sie erreichen, dass das von Ihnen angestrebte Projekt in jedem Fall scheitert?“

Zuweilen befinden sich Kunden in ihrer Vorstellung in einer schwierigen oder gar feindlichen Umwelt. Das Ausbleiben eines wirtschaftlichen Erfolges wird dann häufig nicht der eigenen Person, sondern außenstehenden, nicht beeinflussbaren Kräften zugeschrieben. Es handelt sich hier um eine Form der Wirklichkeitskonstruktion, gegen die man als Berater (vergeblich) ankämpfen, oder aber mittels einer paradoxen Intervention versuchen kann, die Situation dennoch für den Kunden zu verbessern.

Fragen nach Zukunfts- und Zeitplänen: Probleme können in der Wahrnehmung der Beteiligten zeitlich unbegrenzt existieren oder aber auch nur für einen bestimmten Zeitraum. Fragen nach Zukunfts- und Zeitplänen sollen diese Vorstellungen aufdecken. Beispiel: „Wie lange wird das Problem noch Ihr Begleiter sein? Wann werden Sie es verabschieden?“ (Reich 2008, S. 10).

Ein Einsatz im Kontext von Wirtschaftsförderungseinrichtungen ist möglich. Gerade in festgefahrenen Situationen mit „subjektivem Ewigkeitscharakter“ ist ein Gespräch über die objektive Endlichkeit des Problems als sinnvoll zu erachten bzw. gar geboten. Gegebenenfalls kann auch bereits das Wissen um die Endlichkeit des Problems Ressourcen mobilisieren, die einer Lösung zuträglich sind.

Indirekte systemisch-zirkuläre Fragen: „Was würde Person X, über die wir gerade reden, denken, wenn sie hier wäre und uns zuhörte?“ (Girsberger o. J., S. 12)

Ein Vorteil dieser Fragetechnik liegt darin, dass in festen Kommunikations- und Interaktionszusammenhängen eine Sensibilisierung für unterschiedliche Perspektiven und Positionen geweckt werden kann.

Festgefahrene Kommunikationsmuster lassen sich auch im Kontext der Wirtschaftsförderung und ihrer Kunden finden. Insofern ist der oben beschriebene Ansatz geeignet, die tägliche Beratungspraxis von Wirtschaftsförderinnen und Wirtschaftsförderern zu bereichern.

6 Evaluation der Beratung im Rahmen des Qualitätsmanagements

Vergleicht man die Erstellung eines Produkts mit der „Erstellung“ einer Beratungsdienstleistung, wird schnell sichtbar, dass sich die Lebensdauer der beiden Resultate menschlicher Arbeit erheblich unterscheiden. Während die Beratungsleistungen analog zu den beispielsweise von Ärzten, Therapeuten und Coaches erbrachten Leistungen augenblicksbezogen sind, weisen Produkte, gleichgültig ob als Gebrauchs- oder Verbrauchsprodukt konzipiert, eine gewisse Lebensdauer auf. Der Augenblicksbezug einer Beratungsdienstleistung soll aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Beratung durchaus langfristig wirken und auch nachhaltig sein kann. Dennoch kann eine Beratung weder „gelagert“ noch „mehrfach verkauft“ werden. Die Eigenschaften von Beratung machen es schwierig, ihr Erfolge oder Misserfolge zuzurechnen. Experimente im Kontext der Attributionstheorie haben jedoch ergeben, dass der Mensch permanent versucht, beobachtete Effekte möglichen Ursachen zuzurechnen (vgl. Kühl 2008).

Zuweilen ist dies recht einfach: Wenn beispielsweise der ungewohnte „Genuss“ einer größeren Menge von Bier oder Wein am Abend am nächsten Morgen eine erhebliche Übelkeit auslöst, dann sind die Folgen des Alkoholkonsums in der Regel einem klar ausmachendem Verhalten zuzuordnen. Die eindeutige Bestimmung der Ursache führt dann oftmals zu einem Lernerfolg.

In der Unternehmensberatung sind aber die Zurechnungen schwierig: Worauf ist der Erfolg der Unternehmensgründung zurückzuführen? Gerade wegen des Problems der Zurechenbarkeit sollte eine Organisation im Rahmen des Qualitätsmanagements durch Evaluation nachweisen, dass die Kundin bzw. der Kunde einen

Nutzen aus der Beratung gezogen hat. Dies ist durch einen Fragebogen, in dem u. a. folgende Punkte abgefragt werden könnten, einfach zu bewerkstelligen:

- Wie zufrieden ist der Kunde mit der telefonischen Erreichbarkeit der Wirtschaftsförderungseinrichtung?
- Wie werden Freundlichkeit und Service bei der Terminvergabe eingeschätzt?
- Erfolgte die Terminvereinbarung zeitnah nach Kontaktaufnahme?
- Wie schätzt der Kunde die Erreichbarkeit der Wirtschaftsförderungseinrichtung ein?
- Erfüllte das Beratungsgespräch die damit verbundenen Erwartungen des Kunden?
- Wie zufrieden war der Kunde mit den fachlichen Kompetenzen des/der Berater/in?
- Wie wird von dem Kunden die Gesprächsatmosphäre eingeschätzt?
- Wie wird die Möglichkeit eingeschätzt, das Anliegen ausreichend (zeitlich und inhaltlich) schildern zu können?
- Gibt es Punkte, die der Kunde bei der Beratung durch die Wirtschaftsförderung vermisst hat?

Den Anspruch auf eine stetige Verbesserung ihres Beratungsangebotes muss jede Wirtschaftsförderung für sich selbst entwickeln. Im Wesentlichen gilt es, den gerade vorliegenden Satus quo regelmäßig kritisch zu hinterfragen und sich eine auf ständige Verbesserung ausgerichtete Haltung zu eigen zu machen.

Eine ausführliche Beschreibung von auf die Optimierung der Beratung durch Wirtschaftsförderungseinrichtungen ausgelegten Maßnahmen findet sich bei Vogelgesang & Schauer unter der Überschrift „Ansätze für eine Verbesserung des Beratungsangebotes von Wirtschaftsförderungseinrichtungen“ (vgl. Vogelgesang und Schauer 2019, in diesem Band).

Im Zentrum stehen dabei „Qualifizierungsmaßnahmen“, „Möglichkeiten einer institutionalisierten Reflexion der Beraterinnen und Berater“, „Chancen und Grenzen einer Standardisierung bzw. teilweisen Standardisierung von Beratungsangeboten“ und die „Regelmäßige Evaluation der Beratungsangebote und Beratungsinhalte“. (vgl. Vogelgesang und Schauer 2019).

„Zur Steigerung der Beratungsqualität und der Erhöhung der Mitarbeiter- und Kundenzufriedenheit sollten die Akteure kommunaler Wirtschaftsförderung darangehen, die derzeit bestehenden Defizite abzubauen und sich insbesondere einer strukturierten und zukunftsorientierten Personalentwicklung verschreiben. Die vorgestellten Empfehlungen der Deutschen Gesellschaft für Beratung e.V. könnten eine gute Grundlage für die Entwicklung passender Lehr- und Weiterbildungsmodule für den Bereich der Wirtschaftsförderung sein.“ (Vogelgesang und Schauer 2019).

7 Fazit

Im Bereich der Wirtschaftsförderung gibt es zahlreiche Möglichkeiten zur Verbesserung des jeweiligen Beratungsangebotes. Dabei sollten die Kunden und deren Bedürfnisse im Zentrum der Betrachtung und der jeweiligen Serviceleistungen

stehen. Neben den Inhalten der Beratung ist ein adäquates Beratungsumfeld relevant, in dem sich die Beraterinnen und Berater sowie deren Kunden „wohl fühlen“ und eine gute Grundlage für konstruktive Gespräche erfahren.

In dem vorliegenden Beitrag wurden auch zahlreiche konkrete Anleitungen und Empfehlungen zur Strukturierung und Gestaltung des jeweiligen Beratungsangebotes vermittelt, die von den Beraterinnen und Beratern von Wirtschaftsförderungseinrichtungen übernommen und falls notwendig, entsprechend der individuellen und organisatorischen Notwendigkeiten angepasst werden können.

Zusätzlich zu den für eine Wirtschaftsförderungsberatung erforderlichen fachlichen Kenntnissen, wie das Wissen um Fördermittel, Flächen, Grundstücke und Netzwerke, sind für Beraterinnen und Berater auch kommunikative Kompetenzen von höchster Bedeutung. Diese Kompetenzen sollten mittels spezifischer Fragetechniken abgerundet und erweitert werden.

Doch der Weg zur „guten und adäquaten Beratung“ führt zunächst zu den Beraterinnen und Beratern und deren Selbstverständnis, Entwicklungsmöglichkeiten sowie intrinsischer und extrinsischer Motivation. Eine aktive Beschäftigung mit der vorgestellten Beratungsthematik ist aber in jedem Fall eine „lohnende Investition“ für die Wirtschaftsförderungseinrichtungen und deren Leitungen, Belegschaften und Aufsichtsorgane.

Literatur

- Baden-Württembergischer Industrie- und Handelskammertag. (2018). *Finanzielle Gewerbeförderung im Land Baden-Württemberg. Zusammenstellung der wichtigsten Zuschuss-, Darlehens-, Bürgschafts- und Beratungsprogramme für die gewerbliche Wirtschaft*. https://www.bw.ihk.de/_Resources/Persistent/6b4775d6dd839929a6ce85c4aee01706ce56036d/Finanzielle%20Gewerbeförderung%20Juli%202018.pdf. Zugegriffen am 20.03.2019.
- Bromme, R., & Jucks, R. (2003). Wenn Experten und Laien sich nicht verstehen. In *Forschungsjournal der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster* (Bd. 12, S. 20–25). Münster: Waxmann.
- Bunde, J. (2016). *Neue Technologien in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Culley, S. (1991). *Beratung als Prozess: Lehrbuch kommunikativer Fertigkeiten*. Weinheim/Basel: Beltz.
- Dallmann, B., & Richter, M. (2012). *Handbuch der Wirtschaftsförderung. Praxisleitfaden zur kommunalen und regionalen Standortentwicklung* (1. Aufl.). Freiburg im Breisgau: Haufe Gruppe.
- Duden. (2019). <https://www.duden.de/rechtschreibung/Konsultation#Bedeutung3>. Zugegriffen am 02.03.2019.
- GablerWirtschaftslexikon. (2018). <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/prozessberatung-51725/version-274881>. Revision von *Prozessberatung* vom 14.02.2018 – 17:34. Zugegriffen am 29.03.2019.
- Girsberger, A. (o. J.). *Methodenhandbuch. System- und lösungsorientierter Interventionen*. ZAEP – Zentrum für angewandte Erlebnispädagogik. http://www.zaep.org/tl_files/erlebniswelten/downloads/Methodenhandbuch_zaep.pdf. Zugegriffen am 29.03.2019.
- Harari, Y. (2013). *Eine kurze Geschichte der Menschheit*. München: Pantheon.
- Hollbach-Grömig, B., & Floeting, H. (2008). *Kommunale Wirtschaftsförderung: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven*, Berlin: (Difu-Paper). Google Scholar.

- Kühl, S. (2008). Das Evaluations-Dilemma der Beratung. *Revue für postheroisches Management*, 2(3), 64–71. <http://systemmagazin.com/impressum/>.
- Landgericht Trier vom 25.05.2000. Unzulässigkeit der kostenlosen Beratung durch die öffentliche Hand. 7 HK O 228/99. ZAP EN-Nr. 706/2000. http://www.rechtplus.de/urteile/urteile_aktuell.php?urt=u5_23.php. Zugegriffen am 24.04.2012.
- Mehrabian, A., & Ferris, S. (1967). Inference of attitudes from nonverbal communication in two channels. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, 31(3), 248–252.
- Nestmann, F., Engel, F., & Sickendiek, U. (Hrsg.). (2007). „Beratung“ – Ein Selbstverständnis in Bewegung. In *Das Handbuch der Beratung. Band 1. Disziplinen und Zugänge*. Tübingen: Dgvt.
- Reich, K. (Hrsg.). (2008). Methodenpool. <http://methodenpool.uni-koeln.de>. Zugegriffen am 29.03.2019.
- Schäfers, B. (2003). *Architektursoziologie. Grundlagen – Epochen – Themen*. Opladen: Leske Budrich.
- Stember, J. (2019). *Wirtschaftsförderung: Innovatorische Unterstützung durch Hochschul-Kompetenzzentren und Labs*. Wiesbaden: Springer Gabler. (In diesem Band).
- Tucholsky, K. (1927). Das Ideal. https://www.mumag.de/gedichte/tuc_k02.html. Zugegriffen am 29.03.2019.
- Vogelgesang, M., & Schauer, A. (2019). Wirtschaftsberatung und Wirtschaftsförderung. In diesem Band. Wiesbaden: Springer Gabler. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21597-2_22-1.

Teil IV

Innovative Aspekte der Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsförderung: Innovatorische Unterstützung durch Hochschul-Kompetenzzentren und Labs

Jürgen Stember

Inhalt

1	Einführung	334
2	Labs und Innovationen	334
3	Das WiföLAB der Hochschule Harz	337
4	Resümee	344
	Literatur	345

Zusammenfassung

Innovative und kreative Labs haben in den letzten Jahren in ihrer Bedeutung für regionale oder lokale Innovations- und Strukturprozesse immer weiter zugenommen. Durch die Öffnung von Themen und Problemen sowie die Einbeziehung unterschiedlichster Interessen und Akteure sollen Innovationen gestärkt, neue Problemlösungen erarbeitet und Neuentwicklungen getestet werden, wodurch wiederum positive Effekte auf Firmenneugründungen oder neue Verfahren und damit stärkere Wettbewerbsfähigkeit entsteht. Thematisch stehen heute digitale Innovationen im Vordergrund.

So sehr diese Labs schon als Instrument der Wirtschaftsförderung entdeckt wurden, so sehr fehlte bislang ein entsprechender Ansatz für die kommunalen Wirtschaftsförderungen selbst. Diese Defizite hat der Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz in Halberstadt aufgegriffen und ein Konzept für ein bislang bundesweit einzigartiges Labor für die Wirtschaftsförderung erstellt. Entstanden ist 2014 das WiföLAB mit heute mehr als 80 kommunalen Anwendern, zahlreichen Firmen und Software-Anbietern sowie den Studierenden im Aus- und Weiterbildungsbereich, die dieses Labor gemeinsam für die Lehre, die angewandte Forschung und Innovationen sowie für den Wissenstransfer nutzen.

J. Stember (✉)

Fb Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

E-Mail: jstember@hs-harz.de

Der folgende Beitrag beschreibt die grundlegenden Elemente von den so genannten Labs und zeigt, wie sich auch auf Hochschulebene entsprechende Ansätze zu integrierten Hochschul-Labs erfolgreich und innovativ umsetzen lassen.

1 Einführung

Innovationen spielen besonders in der Wirtschaft eine immer größere Rolle. Innovationen, sei es im technischen, im produzierenden oder im produktbezogenen Sinne, stellen die notwendige Wettbewerbsfähigkeit her und gewährleisten damit Arbeitsplätze, regionale Prosperität und wirtschaftliches Wachstum. Um diese Innovationen zu forcieren, stellt die Zusammenarbeit mit Hochschulen und interdisziplinären Teams eine wichtige Voraussetzung dar, durch die sowohl Hochschulkompetenzzentren, aber eben auch so genannte Labs in den letzten Jahren entstanden sind.

Dass derartige Kompetenzzentren und Labs allerdings nicht nur der privaten Wirtschaft vorbehalten sind, sondern auch dem öffentlichen Bereich und damit auch der Wirtschaftsförderung selbst wichtige Impulse verleihen können, soll in diesem Beitrag unter anderem am Beispiel des WiföLABs der Hochschule Harz aufgezeigt werden.

2 Labs und Innovationen

Ein so genanntes „Lab“ ist grundsätzlich ein physischer oder virtueller Raum, der der Initiierung und Umsetzung innovativer Ideen und Ansätze dient (vgl. hier und im Folgenden Blaeser-Benfer 2016). Ein Lab ermöglicht durch seine reale oder virtuelle Infrastruktur eine offene, oft zeitlich begrenzte Zusammenarbeit zwischen kreativen Köpfen, einschließlich potenzieller Kunden oder Partner. Die Räume tragen durch ihre Lage, ggf. auch durch bauliche Maßnahmen und durch ihre reale oder virtuelle Ausstattung den Anforderungen an einen kreativen Arbeitsraum Rechnung. Durch ein Lab werden neben räumlichen auch neue personelle Konstellationen geschaffen und alleine schon dadurch die kreativen Denkprozesse stimuliert. Der Innovationsprozess kann also durch die Nutzung eines Labs außerhalb etablierter Routinen vollzogen werden.

Je nach Ausprägung bietet ein Innovation-Lab die Möglichkeit, die generierten Ideen und neu erdachte Geschäftsmodelle direkt mit geringem Aufwand auszuprobieren und neue Entwürfe durch Experimente o. Ä. zu testen.

Die Zielsetzungen sind klar und deutlich auf die interdisziplinär agierenden, verschiedenen Akteure sowie auf den übergreifenden Austausch von Informationen, Wissen und Ideen ausgerichtet. Es geht also um die Öffnung des Innovationsprozesses, wie es uns die Open-Innovation-Ansätze auch schon zeigen. „Innovation-

Labs zeichnen sich in der Regel durch einen Cross-Innovation-Ansatz aus. Das bedeutet, dass in Labs branchenübergreifend und in interdisziplinären Konstellationen, gearbeitet wird.“(Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung 2015, S. 5).

Eine Studie des Leibniz-Instituts unterscheidet folgende, für die Erfassung des Phänomens wichtige Lab-Typen (vgl. Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung 2015, S. 5):

- Mit **Grassroots Labs** werden Labs beschrieben, die aus einer privat (und weniger kommerziell) motivierten Initiative von Personen entstanden sind, die Immobilien – häufig mit Werkstattcharakter – zur Verfügung gestellt haben. Ihre Motive sind meistens nicht kommerziell, sondern bestehen im Spaß am Experimentieren und am kreativen Austausch.
- Unter **Coworking Labs** werden Labs verstanden, die bereits deutlich mehr kommerzielle Zielsetzungen und in der Regel ein handfestes Geschäftskonzept haben. Sie bieten physische Räume zum Arbeiten vor Ort an und stellen sie für heterogene Nutzer zur Verfügung. Flexible Nutzungsbedingungen kennzeichnen die Angebotspalette, die auch für die wechselnden Konstellationen der Akteure unterstützende Formate, zum Beispiel Programme und Veranstaltungen, enthalten. Die Nutzung erfolgt in der Regel gegen ein Entgelt (Miete, etc.).
- **Unternehmenseigene Labs** werden von einem oder mehreren kooperierenden Unternehmen eingerichtet, um die eigenen Innovationsprozesse zu verbessern und die gezielte Einbindung externer Experten und potenzieller Kunden zu erleichtern bzw. anzustoßen. Anderen externen Teilnehmern können je nach Geschäftsmodell auch die entsprechenden Leistungen angeboten werden (s. auch wieder: Coworking Labs).
- **Forschungs- und Hochschulnahe Labs** gehen auf die Initiative von Hochschulen oder anderen FuE-Einrichtungen zurück. Wie alle Labs dienen sie dazu, externe Organisationen und Unternehmen in FuE-Projekte einzubinden und gemeinsam FuE-Projekte zu bearbeiten. Ziel ist es auch, dass im Ergebnis der Projekte Ausgründungen aus der Hochschule bzw. Start-ups initiiert werden.
- Daneben gibt es noch **Inkubatoren**, die Startkapital, Know-how, einen Marktzugang etc. anbieten und darüber hinaus einen sog. „Coworking Space“ zur Verfügung stellen, der aber in der Regel „inhouse“ ist und dessen Zugang im Unterschied zu den Coworking Labs enger begrenzt ist.
- Bei den sog. „**Company buildern**“ handelt es sich eher um geschlossene Konzepte, mit denen Investor, Business Angels oder Venture-Capital-Geber darauf abzielen, Start-ups „inhouse“ Coworking Space zu bieten, um daraus profitable Firmen entstehen zu lassen.

Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung hat das Leibniz-Institut für raumbezogene Sozialforschung in Erker 2018 eine Studie zu Open creative Labs in Deutschland in Auftrag gegeben, um nicht nur die Verbreitung zu erforschen, sondern auch die Typologien dieses Phänomens.

Wie Tab. 1 zeigt, handelt es sich dabei um zwei verschiedene Grundkriterien:

Tab. 1 Open Creative Lab-Typologien nach Schmidt et al

<i>Merkmal Offenheit / Thema der Kreativität</i>	<i>Experimentation Labs</i>	<i>Working Labs</i>	
<i>Generic Labs</i>	offenste Form von Open Creative Labs	überwiegend privatwirtschaftlich betrieben, formaler Eintritt	<i>hohe Diversität an Interessen, Wissen und Kompetenzen</i>
<i>Thematic Labs</i>	klare thematische Schwerpunktsetzung, spezialisierte Ausstattung	Grundausstattung an technischen Ausrüstungen und Büroinfrastrukturen, thematischer Schwerpunkt	<i>lediglich eine thematische Richtung vorgegeben</i>
<i>Competitive Labs</i>	Auswahl der Nutzer über wettbewerbliche, oft formalisierte Auswahlverfahren	Nutzung eines Arbeitsplatzes	<i>formale Zugangshürden</i>
	<i>Ort für explorative Wissensgenerierung, Neuentwicklungen, Suche, Testen</i>	<i>Innovative Prozesse im Rahmen der (Erwerbs-) Arbeit (gewisses Maß an Neuheit/ Innovationen)</i>	

Quelle: Eigener Entwurf nach Schmidt et al. (2016, S. 24 f.)

- Erstens um den Umgang mit Offenheit (hohe Diversität an Interessen, Wissen und Kompetenzen, lediglich eine thematische Richtung vorgegeben bis hin zu formalen Zugangshürden) sowie
- zweitens um das Thema der Kreativität (Ort für explorative Wissensgenerierung, Neuentwicklungen, Suche, Testen oder innovative Prozesse im Rahmen der (Erwerbs-) Arbeit).

Für die Wissenschafts- und Innovationspolitik sind die genannten Labs hoch relevante Phänomene, da sie Gelegenheiten für Forschungs- und Entwicklungsprozesse jenseits der traditionellen Institutionen und Verfahrensweisen eröffnen und für die regionale Entwicklungspolitik sind Open Creative Labs relevant, weil sie komplementär zu den Angeboten von Firmen in regionalen Projektökologien, z. B. der Kultur- und Kreativwirtschaft, Büro- und Werkstattflächen bieten. Working Labs stärken damit die Wettbewerbsfähigkeit lokaler Unternehmen und die Resilienz von Freiberuflern und a-typisch nicht unerheblich und sind deshalb auch ein relevanter Fokus-Bereich für alle kommunalen Wirtschaftsförderungen (vgl. Schmidt et al. 2016, S. 34)

Auch für den öffentlichen Bereich gibt es mittlerweile einige Ansätze, z. B. das „Government Innovation Lab“ des Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) (vgl. Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) 2018).

Ihr Aufgabenspektrum für die öffentliche Verwaltung wird wie folgt beschrieben (vgl. Kairies 2018, S. 13):

- Entwicklung und Kreation von Lösungen,
- Ermöglichen von innovationsfördernden Bedingungen etwa durch Einbindung von Bürgern und Unternehmen,
- Bereitstellung von Wissen und Erfahrungen für die öffentliche Verwaltung, um diese selbst zu Innovationen zu befähigen sowie die
- Erarbeitung von Vorlagen und Mustern für umfangreichere Veränderungsprozesse in Bezug auf Regelungen und Systeme.

„Die momentane Stärke von Labs – und die derzeitigen Erfahrungen deuten dies an – scheinen einzelne lokale und fachlich begrenzte Projekte zu sein, für die sie sich für begrenzte Zeiträume externer und innovativer Experten bedienen. Vor allem in kleineren Zusammenhängen, also beispielsweise in Kommunen, dürfte die Tätigkeit von Labs am effektivsten sein. Die experimentelle und interdisziplinäre Arbeitsweise außerhalb der Verwaltungsorganisation scheint eine gute Grundlage für das Entwickeln und Erproben neuer digitaler Lösungen für den öffentlichen Sektor darzustellen.“ (Kairies 2018, S. 16)

In der Zusammenfassung lässt sich festhalten, dass Labs sich hervorragend dazu eignen, um vorhandene Innovationsprozesse unabhängig von einzelnen Phasen zu unterstützen. Sie bieten sicherlich nicht nur für Start-ups und angehende Gründer und somit auch für kleine und mittlere Unternehmen interessante Dienstleistungen und Kooperationsmöglichkeiten an, sondern eben auch für öffentliche Verwaltungen und öffentliche Unternehmen, inkl. der jeweiligen Wirtschaftsförderungen.

3 Das WiföLAB der Hochschule Harz

3.1 Entstehung und konzeptionelle Grundlagen

Das WiföLAB ist ab 2012 an der Hochschule Harz in Halberstadt entstanden. Die Hochschule Harz ist die kleinste und gleichzeitig jüngste Hochschule im Westen Sachsen-Anhalts und existiert seit 1991 an den beiden Standorten Wernigerode und Halberstadt (Fb Verwaltungswissenschaften). An der gesamten Hochschule sind derzeit knapp unter 3000 Studierende immatrikuliert, ca. 800 davon am Standort Halberstadt bzw. am Fachbereich Verwaltungswissenschaften in 5 Studiengängen. Seit 2005 befindet sich der Fachbereich in den Räumlichkeiten des Domplatzes mitten in der Stadt Halberstadt.

Die Wirtschaftsförderung ist seit 2000 traditioneller Schwerpunkt mit zahlreichen Veröffentlichungen, Workshops, Studien und vielem mehr und avancierte 2013 zu einem offiziellen Forschungs- und Betätigungsschwerpunkt, wodurch es auch u. a. eine eigene Vertiefungsrichtung innerhalb des Bachelor-Studiums „Verwaltungsökonomie“ gibt. In der Folge gab es dann durchgängig Forschungsprojekte und Kooperationen, u. a. mit Deutschen Städte- und Gemeindebund (DStGB), der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt), dem Fraunhofer Fokus-Institut sowie Wifö-Software-Anbietern und -Wifö-Beratungen etc., im Zuge dessen die konkreten Aufbauaktivitäten und Konzepte für das WiföLab entstanden.

Bereits 2012 wurde das bundesweit erste IT-Innovationslabor zur Wirtschaftsförderung quasi als Keimzelle des gesamten Konzeptes erstellt, während die infrastrukturelle Komplettierung des Lab-Systems mit dem 2014 eröffneten Lernlabor erfolgte, so dass ab diesem Termin eine zweiräumige Raumstruktur für kleine und größere Anwender- und Akteurs-Gruppen entstanden ist. Für die Entwicklung dieses Lab-Systems an einem Fachbereich Verwaltungswissenschaften gab es eine Reihe inhaltliche Grundlagen, die durch insgesamt vier grundlegende Thesen zum Verhältnis Verwaltung, Technik und Wirtschaftsförderung konkretisiert wurden:

- **These 1** Verwaltung und Wirtschaftsförderung sind wichtige (und keinesfalls nur weiche) Standortfaktoren für Unternehmen.

Diese These fußt insbesondere auf den umfangreichen Forschungsergebnissen einer am Fachbereich Verwaltungswissenschaften betreuten Dissertation und Forschungsprojekt zum Thema „Verwaltungen als wirtschaftlicher Standortfaktor“ (vgl. dazu umfassend Göbel 2013). Hier wurde auf der Grundlage umfassender empirischer Untersuchungen bei Unternehmen und Verwaltungen in ganz Deutschland die große Bedeutung und Rolle der Verwaltungen für die Unternehmensentwicklung herausgestellt.

- **These 2** Eine optimale Wirtschaftsförderung und serviceorientierte Verwaltung trägt damit erheblich zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung bei.

Die zweite These leitet sich damit unmittelbar ab und beschreibt den Zusammenhang zwischen einer positiven wirtschaftlichen Entwicklung an einem Standort und sehr guten Verwaltungsdienstleistungen für Unternehmen.

- **These 3** Investitionen in die Verbesserung der administrativen Voraussetzungen sind ein Beitrag zur direkten Unternehmensförderung und damit zur regionalwirtschaftlichen Entwicklung.

Auch die dritte These folgt unmittelbar aus der Erkenntnis, dass Verbesserungen in die Funktionsfähigkeit und Qualität der Verwaltungen unmittelbar und konkret auch Investitionen in den Wirtschaftsstandort sind.

- **These 4** Wirtschaftsförderungen und Verwaltungen brauchen breite Unterstützung und Qualifizierung für eine deutlich notwendige Professionalisierung ihrer Arbeit.

Und die vierte These letztlich stützt das konzeptionelle Gesamtgebäude durch die Definition einer breiten Unterstützung dieser Aufgaben, aber auch der beteiligten Akteure und Institutionen, die ohne entsprechende Angebote nur sehr schwierig auf einen hohen bzw. adäquaten Professionalisierungslevel kommen können.

Die daraus entstehenden Konsequenzen sind für den Fachbereich Verwaltungswissenschaften ebenso wichtig und in diesem Sinne zielführend:

- Wirtschaftsförderung ist ein zentrales Lehr- und Forschungsgebiet für die Verwaltungswissenschaften. Es impliziert wichtige Themen, die für die Verwaltungswissenschaften bzw. für das New Public Management von zentraler Bedeutung sind: Service-Leitbild, Dienstleistungszentrum, Daseinsfür- und Daseinsvorsorge, Innovationen etc.
- Wirtschaftsförderung ist ein beispielhaftes und sehr umfassendes Themengebiet für Service-Innovationen und Kunden-/Bürgerorientierung für die gesamte Verwaltung (Vorbildfunktion), weil es innerhalb der Wirtschaftsförderungsaktivitäten nicht nur virtuelle, sondern echte Kunden gibt, die eine Wahlmöglichkeit haben.
- Ohne serviceorientierte Verwaltung ist die kommunale Wirtschaftsförderung nicht möglich oder sehr ineffizient, weil sie in vielfältigen Austauschprozessen mit der Verwaltung, z. B. durch Anträge von Unternehmen, steht. Probleme mit der Verwaltung wirken sich sofort und unmittelbar auch auf die Wirtschaftsförderung aus.
- Die Modernisierung der Verwaltung sollte damit ebenfalls zentrale Aufgabe auch für die Wirtschaftsförderung (Abläufe, Strukturen, IT!) sein, um den Unternehmen insgesamt abgestimmte und serviceorientierte Dienstleistungspakete am eigenen Standort anbieten zu können.

Entsprechend dieser argumentativen Basis wurde am Fachbereich zunächst ein Kompetenzschwerpunkt aufgebaut, in dem möglichst alle Hochschulfunktionen und Missionen, insbesondere die Funktionen einer Hochschule für angewandte Wissenschaften, untergebracht werden konnten (vgl. Abb. 1):

- Mission 1: Lehre, Aus- und Weiterbildung,
- Mission 2: angewandte Forschung und
- Mission 3: Wissenstransfer.

Und genau die Bearbeitung dieser Funktionsbereiche oder Missionen hat sich der Kompetenzschwerpunkt Wirtschaftsförderung früh zueigen gemacht. Profitieren konnte er vor allem durch ein für Fachhochschulen zugänglich gemachtes Forschungsprogramm der so genannten KAT-Förderung (Kompetenzzentrum für angewandte und technologieorientierte Forschung im Land Sachsen-Anhalt), die von 2006 bis 2012 erfolgte. Dadurch waren die wesentlichen Weichenstellungen für das WiföLab ermöglicht worden.

3.2 Das WiföLAB als ein lebendiger Netzwerk-Ansatz und Kompetenzzentrum

Am Fachbereich Verwaltungswissenschaften entstanden im Rahmen der genannten Forschungsprojekte, insbesondere zu den Schnittstellen Digitalisierung und Wirtschaftsförderung, schon früh Gedanken, neue Angebots- und Kooperationsformen



Abb. 1 Funktionen des Kompetenzzwerpunktes „Wirtschaftsförderung“. (Quelle: Eigener Entwurf 2018)

für die Wirtschaftsförderung aufzubauen und letztlich mit dem Know-how der Hochschule zu verknüpfen. Ein Vorbild war unter anderem das E-Government-Labor des Fraunhofer Fokus-Instituts, das bis heute auch selbst Kooperationspartner des WiföLABs ist (vgl. https://www.fokus.fraunhofer.de/go/egov_labor).

Die drei beschriebenen Hochschulmissionen Lehre, angewandte Forschung und vor allem der Wissenstransfer sollten nicht nur über ein physisch-technisches Labor für angewandte IT in der Wirtschaftsförderung, sondern mit einer fachlichen Community von Wirtschaftsförderern auf der einen Seite und Lösungsanbietern und weiteren Partnern auf der anderen Seite verbunden werden. In der Wirtschaftsförderung war und ist dieser Ansatz zumindest auf Hochschulebene bislang einmalig und vor allem auch erfolgreich. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass durch gegenseitige Gespräche, Denkanstöße und Ideen immer wieder innovative Projekte generiert und damit wichtige Hilfen für die Praxis erstellt worden sind.

Aus Hochschulsicht sind es wichtige neue Ergebnisse, z. B. in Bezug auf die Nutzung von Social Media, auf neue Management- und Steuerungsansätze, Prozessmanagement oder in Bezug auf das Thema Wirtschaft 4.0. In diesem Sinne zeigt sich das WiföLAB als Innovations- und Kompetenzzentrum, was sich sukzessiv weiterentwickelt und ganz konkrete Lösungsmöglichkeiten gemeinsam mit und für die Praxis vor dem Hintergrund der beschriebenen Wandlungsprozesse erarbeitet.

Entsprechend der beschriebenen Funktionen und Ausrichtungen beinhaltet das WiföLAB zahlreiche alte und neue Möglichkeiten, nicht zuletzt im Sinne einer Werkstatt und eines Schaufensters (vgl. Abb. 2):

- Lehre,
- Weiterbildung,
- Forschung,
- Wissenstransfer,
- Showroom und Schaufenster,

Abb. 2 Funktionsvielfalt des Wifölabs. (Quelle: Eigener Entwurf 2018)



- Kompetenzbündelung,
- Knoten zwischen Praxis und Hochschule,
- Community und Netzwerk sowie
- (open) Innovation.

Abb. 3 zeigt die bis heute gültige räumliche Konfiguration des WiföLABs in Form von zwei eigenständigen, aber konzeptionell und technisch spiegelbildlich aufgebauten Räumlichkeiten, dem kleineren „Industrielabor“ für Gruppen mit bis zu 7 Personen sowie dem größeren Lernlabor mit Arbeitsinseln für bis zu 20 Personen.

Nach wie vor im Mittelpunkt steht die Präsentation von IT-Anwendungen in der kommunalen Wirtschaftsförderung in Form von umfassenden CRM-Systemen der bundesweiten Marktführer, aber auch anderer Software-Anbieter, z. B. für Prozessmanagement. Im Labor für angewandte IT in der Wirtschaftsförderung wird die Zusammenführung von Lösungsanbietern (Firmen als WiföLAB-Partner), den potenziellen Problemfeldern (Wirtschaftsförderungen als WiföLAB-Anwender) und dem Nachwuchs (WiföLAB-Studenten) verfolgt.

Die bekanntesten, im WiföLab eingesetzten Software-Produkte sind derzeit:

- KWIS bzw. KEWIS.net der Fa. Gefak aus Marburg (s. https://www.gefak.de/fileadmin/user_upload/KWIS-Flyer_final_fuer_email.pdf),
- FLOWFACT ExperPro CRM (s. <https://www.experconsult.de/de/fuer-kommunen/experpro-crm.htm>),
- Cobra CRM Pro (s. <https://www.cobra.de/einsatzbereiche/branchen-spezialloesungen/wirtschaftsfoerderung/>),
- eGov-Suite der Fa. Fabasoft sowie
- PICTURE der gleichnamigen Fa. Aus Münster (s. <https://www.picture-gmbh.de/>).

Mit der Realisierung des Labors werden mehrere Szenarien für die Forschungs- und Wissenstransferarbeit ermöglicht:

- **Organisationsforschung** in der Wirtschaftsförderung durch visuelle Abbildung der Führungsebene mit Büroarbeitsplatz und mobilen Anforderungen, z. B. Sach-

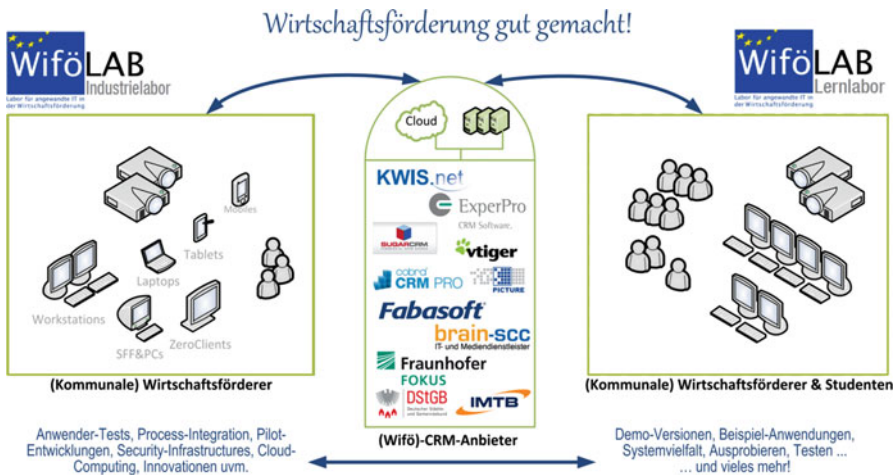


Abb. 3 Das Funktionsmodell des zweiteiligen WiföLABs. (Quelle: Eigener Entwurf 2018)

bearbeiterebene mit ausschließlichem Büroarbeitsplatz oder Unternehmensbetreuer mit ausschließlich mobilen Anforderungen,

- **IT-Systemforschung** für die Wirtschaftsförderung durch simultane Darstellung der Softwaremasken auf Entscheider Ebene (Zeichnungsberechtigte, Controller etc.) oder Sachbearbeiterebenen (z. B. Standortanalytiker, Unternehmenshotline, Einheitlicher Ansprechpartner, Unternehmensbetreuer u. v. m.) sowie
- **Softwareintegrationsforschung** für Systemanbieter und Wirtschaftsförderungen, z. B. durch Anwender-Tests, Prozess-Evaluationen, Pilot-Entwicklungen, Sicherheitsprüfungen, Technikfolgeabschätzungen oder IT-Strategieentwicklung.

Parallel ist der Aufbau einer Gemeinschaft aus Wirtschaftsförderern u. a. zur Erfassung der IT-Anwenderbedürfnisse erfolgt, in der aktuell über 80 Anwender (oder kommunale Wirtschaftsförderer) in der Community oder dem Netzwerk vertreten sind. Hieraus ist ebenfalls eine so genannte Leistungsdatenbank für die Wirtschaftsförderungen entstanden, in der besonders gute Beispiele für Aktivitäten und Ergebnisse aufgelistet und veröffentlicht sind (vgl. <http://wifoe-lab.hs-harz.de/index.php/leistungsdatenbank>).

Akteure und Zielgruppen

Im WiföLAB werden insgesamt drei Akteure und Zielgruppen unterschieden, die innerhalb des Labs verbunden und mit ihren Interessen gekoppelt werden:

- Die **Anwender** als bundesweite Wirtschaftsförderer mit Anwenderwissen und Entwicklungsherausforderungen (derzeit über 80 Anwender in der Lab-Community),
- die **Partner** als System- und Lösungsanbieter für Wirtschaftsförderungen, insbesondere die Hersteller und Vertreiber von CRM-Systemen für die Wirtschaftsförderung (s. o. z. B. EXPERConsult, Gefak etc.) sowie

- die **Studenten**, die entweder die Ausbildung oder die Weiterbildung in modernster IT-Umgebung sowie mit integrierten Praktika und anderen studentischen Aufgaben genießen können.

Technologien

Entsprechend ihrer Aufgabe versucht das WiföLAB einerseits natürlich die technische Realität innerhalb der Verwaltungen abzubilden. Andererseits ist es aber auch Anspruch des Labs und der Hochschule, das zu zeigen und vorzuhalten, was aktuell und technisch innovativ ist.

Diesen Spagat erfüllt das WiföLab mit den folgenden technischen Infrastrukturen, die von allen Zielgruppen ausprobiert werden können:

- **Einzelplatz/PC** als traditionelle Lösungen in eher kleinen Verwaltungen,
- **Netzwerk-Betrieb**(Organisationsintegration), wo bestehende Netzwerke in den Verwaltungen nachgebildet werden können,
- **Cloud-Computing** als Zukunftstechnologien, bei der das Rechenzentrum der Hochschule als Dienstleister für die Software-Administration zur Verfügung steht sowie
- **Mobile-Computing** in Verbindung mit Social Media, um auch Möglichkeiten in diesem auch für Verwaltungen wachsenden Einsatzbereich darzustellen.

Die Wirtschaftsförderer oder andere Interessenten können sich also im Rahmen dieser technologischen Voraussetzungen vom Funktionieren der jeweiligen Software (in ihren technisch gewohnten Umgebungen) überzeugen und erhalten eine anbieterneutrale Beratung. Natürlich können sie hier nicht nur die Software in Augenschein nehmen, sondern diese auch ausprobieren und ausgiebig testen. Nicht selten nehmen diese zumeist kostenlosen Dienstleistungen ganze Abteilungen, Ämter oder Gesellschaften mit zahlreichen Mitarbeitern bei Sonderterminen in Anspruch.

Funktionen und Organisationen

Ein letzter oben bereits genannter Aspekt des WiföLABs ist die Integration von Funktionen und Organisationen. Hier werden die unterschiedlichsten Funktionen auf Organisationsebene der Wirtschaftsförderungen, z. B. Wirtschaftsförderungsleiter, Mitarbeiter der Wirtschaftsförderung oder Außendienst-Mitarbeiter (Mobile Computing), hinsichtlich ihrer spezifischen Anforderungen untersucht, um auf dieser Basis Vorschläge für eine zukünftige, technologieorientierte Kooperation und Optimierung zu entwickeln.

Gleichzeitig stehen aber auch komplexere Austauschprozesse mit und Dienstleistungen der Verwaltungen im Fokus, um auch hier Optimierungsvorschläge zu entwickeln.

Die Funktionsweise und die konkreten projektbezogenen Arbeiten sind nochmals zusammengefasst in Abb. 4 mit den jeweiligen Ziel- und Akteursgruppen dargestellt, die in der Gesamtheit das Funktionieren des Labs verdeutlichen.

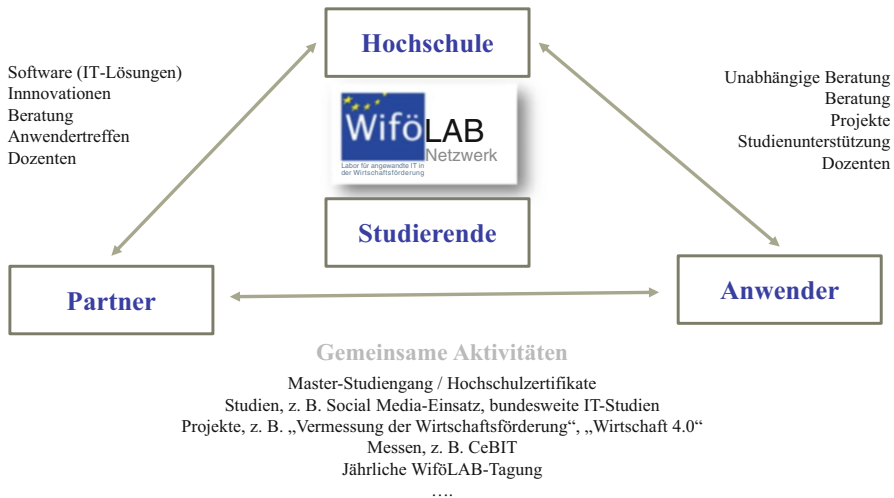


Abb. 4 Konkrete Arbeiten und im WiföLAB-Netzwerk. (Quelle: Eigener Entwurf 2018)

3.3 Projekte und Ideen für ein künftiges Kompetenzzentrum

Natürlich bleibt ein derartiges Projekt eines Labs nicht auf einem definierten Stand stehen und darf das auch nicht. Denn wenn keine neuen Ideen und Aktivitäten folgen, droht das Projekt sehr schnell zu „versanden“. Deshalb wurden auf der letzten WiföLab-Tagung bereits im April 2018 einige Ideen entwickelt, deren Umsetzung derzeit auf der Agenda des WiföLABs steht. Dazu gehören:

- Die Intensivierung der Forschung und des Wissenstransfers, u. a. durch mehr wechselseitige Aktivitäten und Umsetzungen (vor allem seitens der Anwender),
- der Umbau der bekannten Homepage der WiföLAB-Seite mit mehr „Distance-Angeboten“ und mehr Benefits im virtuellen Raum,
- verstärkte Informationen zur Umsetzung von digitalen Maßnahmen (insbesondere die Erneuerung und Ergänzung der internetbasierten Leistungsdatenbank),
- die verstärkte Kooperation, u. a. in Form eines projektbezogenen Partnerportals mit ähnlichen Problemlagen, Suchen von Partnern, etc. (Kooperationsportal) sowie
- eine bessere Identifizierung von „Best- and Good-practice-Wirtschaftsförderungen“ und darauf aufbauend einen systematischeren und koordinierten Erfahrungsaustausch, z. B. auch auf der jährlichen WiföLab-Tagung.

4 Resümee

Creative und innovative Labs sind auch und gerade an Hochschulen für angewandte Wissenschaften eine hervorragende Möglichkeiten, gemeinsam mit den externen Partnern der Hochschule Innovationen zu gestalten und umzusetzen. Dadurch wer-

den gleich alle Hochschulmissionen adressiert und können sich gegenseitig intensiv wissenschaftlich-praktisch befruchten. Darüber hinaus erhält die Praxis zahlreiche Vorteile und Benefits, sei es in der Lösung eigener Probleme und Anliegen oder sei es bei der Entwicklung neuer, innovativer Verfahren.

Wie gesehen, erfüllt das WiföLAB einige konstituierende Bedingungen eines Creative Labs (vgl. im Folgenden Schmidt et al. 2016, S. 12).

Denn es ist

- erstens offen für alle Personen- und Zielgruppen,
- zweitens kann die Nutzung in hohem Maße flexibel erfolgen,
- drittens ist die hochwertige technische Infrastruktur mit wenigen Ressourcen zugänglich,
- viertens fördert es die soziale Dynamik und die Kreativität aller Beteiligten, und
- fünftens wird in ihnen erwartet, dass Wissen geteilt und gegenseitige Hilfe gewährt wird sowie die zu erforschenden Probleme durch die Nutzer formuliert werden.

Das WiföLAB ist aus Sicht der Betreiber ein erfolgreicher und bundesweit bislang einmaliger Ansatz im Bereich der Wirtschaftsförderung. Die Informationstechnologie ist ein zentraler Schlüsselfaktor in der Serviceorientierung und auch der Professionalisierung nach außen und liefert wichtige Impulse für die Praxis. Dennoch steht die IT-Nutzung in der Wirtschaftsförderung noch ganz am Anfang und braucht deshalb nachhaltige Unterstützung und Begleitung durch konkrete Beispiele („Showroom“). Der Aufbau eines überregionalen Partner-Netzwerks mit Unternehmen (Software-Anbietern), kommunalen Anwendern sowie Verbänden und Forschungspartnern hat hervorragend funktioniert und steht derzeit immer noch in der Erweiterung.

Insofern scheint alles gelungen zu sein, was man sich vorgenommen hat. Alles? Nein, das wäre nun doch im Resümee übertrieben und zu früh gesagt. Denn ein entscheidender Aspekt ist seitens der Betreiber und der Hochschule nicht gelungen, nämlich ein halbwegs kostendeckender Betrieb, was im Hochschulbereich gleichbedeutend mit mindestens einer halben oder besser einer ganzen Mitarbeiterstelle ist. Dass derzeit der Betrieb nur über andere Drittmittel-Projekte und/oder angesparte Restmittel möglich ist, erscheint Insidern aus den Hochschulen wenig überraschend. Aus gesamtkonzeptioneller und praktischer Sicht wäre aber natürlich eine wirtschaftliche (und möglichst Kosten deckende) Beteiligung des Netzwerks (durch die Partner und Anwender) auch angesichts der Benefits sehr wünschenswert. Sie ist aber derzeit leider bis auf weiteres auch nicht realisierbar.

Literatur

Blaeser-Benfer, Andreas. Was sind innovation-labs? Beitrag im RKW-Kompetenzzentrum vom 08.08.2016. <https://www.rkw-kompetenzzentrum.de/innovation/blog/was-sind-innovation-labs/>. Zugriffen am 19.12.2018.

- Göbel, A. (2013). *Kommunalverwaltung und Wirtschaftsförderung als Standortfaktor für Unternehmen* (Forschungsbeiträge zum Public Management, Bd. 7). Berlin: LIT.
- Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS). (2018). Government Innovation Lab. Räume zur Erkundung nachhaltiger Politikstrategien. IASS Policy Brief 1/2018.
- Kairies-Lamp, Nina. (2018). Innovation Labs: Katalysator für die Digitalisierung. In *Public Governance des Instituts für den öffentlichen Sektor* (S. 12–16) Sommer 2018. Berlin. https://publicgovernance.de/media/Innovation_Labs_Katalysator_fuer_die_Digitalisierung.pdf. Zugegriffen am 28.12.2018.
- Leibniz-Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung. (Hrsg.). (2015). *Labs als neue Treiber von Innovation. Dokumentation der TED Tour Berlin „Labs as Interfaces für Innovation and Creativity“ und Ableitung von Handlungsempfehlungen*. Berlin.
- Schmidt, S., Ibert, O., Kuebart, A., & Juliane, K. (2016). Open creative Labs in Deutschland. Typologisierung, Verbreitung und Entwicklungsbedingungen. Erker. www.leibniz-irs.de. Zugegriffen am 27.12.2018.

Wirtschaft fördern und fordern: Die Gemeinwohl-Ökonomie als Impuls für nachhaltige Wirtschaftsförderung

Ulrich Dewald und Josef Rother

Inhalt

1	Einleitung: Nachhaltigkeit und Standortverantwortung als Aufgabe der Wirtschaftsförderung?	348
2	Berührungspunkte konventioneller und alternativer Wirtschaftsförderung	349
3	Die Gemeinwohl-Ökonomie als Orientierungsrahmen für eine nachhaltige Wirtschaftsförderung	357
4	Fazit	366
	Literatur	366

Zusammenfassung

Wie eh und je orientiert sich die kommunale Wirtschaftsförderung an Wettbewerb, Innovation und Standortkonkurrenz und folgt dem Mainstream eines wachstumsorientierten Gesellschafts- und Wirtschaftsmodells. Im Angesicht von Klimawandel, fortschreitender Zerstörung der natürlichen Lebensgrundlagen und vielfältigen sozialen und wirtschaftlichen Problemen kann dies keine ernsthafte Zukunftsoption der Wirtschaftsförderung darstellen. Allenfalls drücken sich in dieser Kontinuität der Konzepte und Begriffe vermeintliche Handlungszwänge aus. Eine zukunftsfähige Wirtschaftsförderung nimmt hingegen Impulse der pluralen Ökonomie auf: sie erweitert den Blick vom Unternehmen auf den Menschen, sie versteht den Standort als komplexes sozio-ökonomisches Geflecht und sie befasst sich mit der ethischen Dimension des Wirtschaftens. Dies kommt in den Konzepten von Nachhaltigkeit und Standortverantwortung zur Geltung, die in ihren Bedeutungen für die Wirtschaftsförderung konkretisiert werden müssen. Mit der Gemeinwohl-Ökonomie wird ein Orientierungsrahmen vorgestellt, in dem Nachhaltigkeit und Standortverantwortung auf die Handlungsebene projiziert werden. Damit ist es Ziel, Werkzeuge für eine Wirtschaftsförderung der

U. Dewald (✉) · J. Rother
GEFAK, Marburg, Deutschland
E-Mail: dewald@gefak.de; rother@gefak.de

Gestaltung und Alternativen anzubieten – eine Wirtschaftsförderung, die sich bewusst mit den Alternativen zum wachstumsorientierten Mainstream auseinandersetzt.

1 Einleitung: Nachhaltigkeit und Standortverantwortung als Aufgabe der Wirtschaftsförderung?

Worauf muss noch verwiesen werden, um mehr Bewusstsein für eine Schubumkehr im ökonomischen Handeln zu erlangen? Von den Grenzen des Wachstums des Club of Rome über die „große Transformation“, die der WBGU (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen) in seinem letzten Hauptgutachten skizzierte, bis zum jüngsten Sonderbericht der ICPP (Intergovernmental Panel for Climate Change) sind die Mahnungen gleich: ein Umdenken in unserer Konsum- und Produktionsweise ist erforderlich, um unseren Planeten enkeltauglich zu erhalten. Der Ressourcenverbrauch muss dazu sowohl relativ als auch absolut drastisch gesenkt werden. Ambitionierte Ziele werden formuliert, etwa das der vollständigen Dekarbonisierung bis zum Jahr 2050 – und doch immer wieder in die Zukunft verlegt. Die Voraussetzungen dafür müssen im Hier und Jetzt geschaffen werden, im Dorf, im Stadtteil, im Landkreis, unmittelbare Maßnahmen sind erforderlich. Deswegen ist es wichtig, die kommunale Wirtschaftsförderung stärker als Organ gesamtstaatlicher (Nachhaltigkeits-) Ziele zu sehen und nicht nur als Fürsprecher einzelbetrieblicher Interessen.

Welchen Beitrag kann die kommunale Wirtschaftsförderung leisten? Im aktuellen „Diskussionspapier für eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung“ des Deutschen Städtetages (2018) liegen die Prioritäten anderswo: Digitalisierung, Anpassung an die Globalisierung, der demografische Wandel werden als die wesentlichen Herausforderungen für die städtischen Wirtschaftsstandorte genannt, auf die mit den bekannten Strategien – Ausbau von Breitband-Infrastruktur, Ausweisung von Gewerbeflächen, wirtschaftsfreundliche Orientierung der Stadtpolitik – zu reagieren sei.

Ein Unterkapitel Nachhaltiges Wirtschaften und Ressourcen- und Energieeffizienz stellt dann doch ein paar Maßnahmen vor. Diese weisen den Märkten die Rolle zu, nachhaltiges Wirtschaften voran zu bringen. Von neuen Leitmärkten ist die Rede. Insbesondere KMU stehen im Fokus einer branchenorientierten Wirtschaftsförderung. Dies steht ganz im Einklang mit den Versprechungen der ökologischen Modernisierung (vgl. Spaargaren und Mol 1992), mit der einst die Hoffnung verbunden wurde, dass Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz eben über technologische Innovationen und Märkte vorangetrieben werden und im Einklang mit einem wachstumsorientierten Gesellschafts- und Wachstumsmodell zu realisieren sind. Dass dies vereinbar ist – die ökologische Modernisierung als Teil der wachstumsorientierten kapitalistischen Entwicklung – wird von vielen Seiten aus angezweifelt (vgl. Unmüßig et al. 2012). Effizienzgewinne werden durch Rebound-Effekte mehr als ausgeglichen (z. B. werden Verbrennungsmotoren für Autos zwar effizienter, durch das größere Gewicht der Autos steigt jedoch der Verbrauch). Auch im Modell

der „green economy“ reproduziert sich letztlich das auf Effizienz getrimmte wachstumsorientierte Wirtschaftsmodell. Der Nachhaltigkeitsbegriff hat im Zuge solcher Engführungen stark gelitten. Überhaupt stellt sich die Frage, inwieweit Unternehmen mit ihren strukturellen Zwängen als zentrale Akteure der „green economy“ tatsächlich als Agenten einer nachhaltigkeitsorientierten sozial-ökologischen Transformation dienen können (Gottschlich et al. 2015, S. 34).

Um eine solche Rolle einnehmen zu können, müssen Unternehmen ihre Wachstumstreiber identifizieren, kritisch hinterfragen und nach Möglichkeit begrenzen. Dabei kann den Unternehmen ein Wegweiser hilfreich sein. Genau an dieser Stelle eröffnen sich Handlungsspielräume für eine Wirtschaftsförderung der Alternativen. Eine vergleichsweise konkrete Alternative stellt die Gemeinwohl-Ökonomie (GWÖ) dar, ein Ansatz aus einem ganzen Bündel an zunehmend diskutierten alternativen Wirtschaftsmodellen in der Debatte um Wachstumsrücknahme und eine sozial-ökologische Transformation. Die GWÖ ist geeignet, um die Themen Nachhaltigkeit und Standortverantwortung auf die Handlungsebene der Unternehmen, aber auch Kommunen, Vereine, NGOs und andere Organisationen, zu überführen und damit Anforderungen an Nachhaltigkeit und Standortverantwortung neu zu kontextualisieren. Ein konkretes Werkzeug der GWÖ, das hier genauer vorgestellt wird, ist die Gemeinwohl-Bilanz.

Dementsprechend ist dieser Beitrag aufgebaut. In einem ersten Schritt werden einige Überlappungsbereiche konventioneller und alternativer Wirtschaftsförderung ausgeleuchtet. Aus dem breiten Spektrum der in der Postwachstumsdebatte diskutierten Ansätze werden darauffolgend im dritten Kapitel grundlegende Merkmale und Arbeitswerkzeuge der GWÖ diskutiert. Einen Schwerpunkt bildet dabei die Frage, wie deren Ideen konkret in die Arbeit der Wirtschaftsförderung Eingang finden können. Das vierte Kapitel schließt mit einem Aufruf, die Rolle des Wirtschaftsförderers weiter zu denken – eben nicht nur als Wirtschafts-, sondern auch als Werteförderer.

2 Berührungspunkte konventioneller und alternativer Wirtschaftsförderung

Die Praxis der Wirtschaftsförderung ist gegenwärtig mit den Auswirkungen des starken Wirtschaftswachstums der letzten Jahre konfrontiert. Viele Betriebe wollen expandieren, stoßen dabei jedoch auf ihre individuellen Wachstumsgrenzen, da sowohl das Arbeitskräfteangebot als auch die Verfügbarkeit von Flächen zumindest in vielen Regionen Deutschlands erschöpft sind. Die Grenzen des Wachstums werden somit hier gegenwärtig von der Knappheit dieser Produktionsfaktoren bestimmt, von einem hohen Niveau mehrerer Jahre andauernden Wirtschaftswachstums kommend. Praktisch hat dies Konsequenzen für die Wirtschaftsförderung, da das Pendel weg von der Außenorientierung und stärker wieder in Richtung Bestandspflege schwingt und somit eine Fokussierung auf die endogenen Potenziale erfolgt. Wirtschaftsförderer können sich in dieser Situation die Frage stellen, nach welchen Kriterien man ansiedlungswillige Betriebe mit Flächen versorgt, oder diese

eben abweist. Damit ist man im Tagesgeschäft der Wirtschaftsförderung freilich meilenweit davon entfernt, sich grundlegender mit Wachstumsgrenzen und den Schattenseiten des gegenwärtigen wachstumsgetriebenen Wirtschaftsmodells auseinander zu setzen. Ganz im Gegenteil, das Wachstum der letzten Jahre verstellt den Blick auf die Mehrfachkrise, in der sich die Außenwelt der kommunalen Wirtschaftsförderung eigentlich befindet. Wie kann Wirtschaftsförderung dann für kapitalismus- und wachstumskritische Ansätze sensibilisiert werden?

Dieser Bezug kann wohl kaum über den gemeinsamen Ausgangspunkt verschiedener Diskussionsstränge im Postwachstumsdiskurs, ihre Ablehnung des kapitalistischen Wachstumspfad, geschaffen werden, da hier diametral entgegengesetzte Positionen zu konventioneller Wirtschaftsförderung existieren. Die Postwachstumsdebatte artikuliert als ein Hauptziel absolute Wachstumsrücknahme, während kommunale Wirtschaftsförderung durch Standortwettbewerb und die Erfüllung vor allem kurzfristiger Wachstumsziele geprägt ist: Erhöhung der Zahl der Arbeitsplätze, Gewerbesteuererinnahmen und Zuzug von Fachkräften und deren Familien (um dann im nächsten Standortvergleich einige Ränge nach oben zu rücken). Der Zugang gelingt vielleicht eher über die Praxis konkreter bereits gelebter Alternativen wie Transitions towns, Tauschringe, Reparaturcafés etc. (vgl. Burkhart et al. 2017). Diese haben sich in eigenständigen sozio-kulturellen Milieus und bottom-up entwickelt und entfachen vielerorts eine Dynamik, die nicht mehr zu übersehen ist, mit der sich Wirtschaftsförderung jedoch aus intrinsischen Motiven auseinandersetzen sollte. Diese Initiativen werden auch hier und da bereits von der Wirtschaftsförderung wahrgenommen und in Pilotprojekten explizit gefördert (vgl. z. B. das Projekt Wirtschaftsförderung 4.0 des Wuppertal Institut). Es gibt aber auch konzeptionell Berührungspunkte, an denen sich zeigt, dass alternative Konzepte aus dem breiten Spektrum der Postwachstumsdebatte in einigen ihrer Zielsetzungen und Instrumente zum Aufgabenportfolio gegenwärtiger Wirtschaftsförderung durchaus Schnittmengen aufweisen. Dieser Beitrag hebt das Verbindende zwischen diesen Polen hervor und sucht nach Schnittmengen und Überlappungen.

Solche Berührungspunkte finden sich zwangsläufig erst, sobald man hinter den Oberflächen eines plakativen Dagegen von „degrowth“ auf der einen und der unhinterfragten und offensiven Wachstumsorientierung der Wirtschaftsförderung auf der anderen Seite sucht. Die Förderung von regionalen Wirtschaftskreisläufen durch eine Regionalwährung steht wohl kaum im Widerspruch zu dem Anliegen auch konventioneller Wirtschaftsförderung, die Resilienz ihrer Wirtschaftsregion zu fördern. Das Gleiche gilt für die solidarische Landwirtschaft, die regionale Produktions- und Abnehmerbeziehungen zwischen Stadt und Umland initiiert. Auch die Förderung von Corporate Social Responsibility (CSR) gehört mittlerweile zum guten Ton konventioneller Wirtschaftsförderung, hat aber ihre Wurzeln – von unbestreitbaren Fällen des „green washings“ abgesehen – in der Einsicht, dass Wirtschaftswachstum und einseitige Fokussierung auf finanzielle Erfolgskennziffern nicht alles sein können. Somit sollen im Folgenden Überlappungsbereiche konventioneller und alternativer Wirtschaftsförderung identifiziert werden. Um die Suche danach zu strukturieren, wird eine Unterteilung in vier Bereiche vorgenommen: mit der materiellen Dimension verbunden die Frage nach dem Umgang mit natürlichen

Ressourcen wie Flächen, mit der Gemeinwesenorientierung die sozio-ökonomische Dimension, mit lokaler Ökonomie die räumliche Dimension und mit Werteorientierung die ethische Dimension.

2.1 Umgang mit den natürlichen Ressourcen: Nachhaltigkeit und Flächenverbrauch

Ein zentraler Begriff im Berührungsfeld Umgang mit den natürlichen Ressourcen ist Nachhaltigkeit. Von der ursprünglichen Entwicklung der Debatte um Nachhaltige Entwicklung seit Rio 1992 bis hin zu den heute diskutierten Sustainable Development Goals (SDGs) hat der Begriff der Nachhaltigkeit eine breite Verwendung erfahren und auch Eingang in die Praxis der Wirtschaftsförderung gefunden. Nachhaltigkeit wurde allerdings, wie (Wachstums-)Kritiker anmerken, bis zur Unkenntlichkeit ausgehöhlt. Dies hängt nicht unwesentlich damit zusammen, dass die ursprünglich ökologische Bezugnahme immer stärker auf den Dreiklang Ökologie, Ökonomie und Soziales ausgeweitet wurde. Bereits der Auftakt der globalen Nachhaltigkeitsdebatte im Kontext der Rio Deklaration über Umwelt und Entwicklung implementierte ein auf Weltmarktöffnung und Wachstumsorientierung ausgerichtetes Entwicklungskonzept (vgl. Unmüßig et al. 2012). Und auch die 2015 von den Vereinten Nationen verabschiedeten SDGs beinhalten in Ziel 8 wirtschaftliches Wachstum. Nicht nur deshalb wird das Konzept Nachhaltiger Entwicklung aus Sicht der Postwachstumsökonomie abgelehnt. Auch wird das Versagen der Umsetzung bemängelt, da 30 Jahre nach der Rio Konferenz keine Fortschritte in der ökologischen Belastung des Planeten erzielt wurden, ganz im Gegenteil (vgl. Kopfmüller et al. 2016). Somit entpuppt sich die Entkopplung von wirtschaftlichem Wachstum und Rohstoffverbrauch als reines Wunschenken. Wie in der Einleitung erwähnt, haben solche Ideale wie das der Entkopplung insbesondere im Kontext der ökologischen Modernisierung weite Verbreitung erfahren, die wiederum in Vorstellungen von „grünem Wachstum“ oder einer „green economy“ Eingang gefunden haben.

Die Wachstumskritik umfasst mit der Ablehnung der letztgenannten Konzepte somit auch gerade die Nachhaltigkeitsstrategien, die besonders passfähig zum Standardset der konventionellen Wirtschaftsförderung sind. Denn die materielle und technologische Komponente von Nachhaltigkeit wird in Positionspapieren und Aufgabenbeschreibungen der Wirtschaftsförderung durchaus berücksichtigt, wenn auch auf den hinteren Rängen. In den „Positionen der Kommunalen Wirtschaftsförderung NRW zu wirtschaftspolitischen Themen (2017–2022)“ taucht Ressourceneffizienz als eigenständiger Standortfaktor auf Rang 17 von 20 auf. Einleitend zu diesem Standortfaktor wird anerkannt, dass „wirtschaftliches Wachstum heutiger Prägung an seine Grenzen stößt“ (Kommunale Wirtschaftsförderung NRW 2017, S. 10). Als konkrete Maßnahmen werden Einsparungs- und Schutzziele ausgegeben und eine umweltverträgliche Ansiedlungsstrategie vorgeschlagen. Ganz im Einklang mit Zielen der ökologischen Modernisierung betont der Städtetag die Bedeutung von Leitmärkten für Umweltinnovationen und -technologien, mit denen Exportchancen eröffnet und zeitgleich betriebswirtschaftliche Effizienzgewinne realisiert werden

können. Dabei wird eine abweichende Schwerpunktsetzung offensichtlich: während konventionelle Wirtschaftsförderung die Exportchancen für Umwelttechnologien betont und somit aus einer Marktperspektive argumentiert, müsste eine alternative Wirtschaftsförderung insbesondere Ressourcenschonung und Umweltverträglichkeit der Produktion vor Ort in den Blick nehmen, und damit die materielle Dimension.

Einen weiteren Berührungspunkt bildet das Thema des Umgangs mit Flächen. Zunächst ist dazu festzustellen, dass bundesweit nach wie vor ein hoher Flächenverbrauch besteht. Das 30-ha-Ziel in der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung wird eklatant verfehlt, entgegen den anvisierten 30 ha Flächenversiegelung pro Tag (für das Jahr 2020) lag dieser Wert bei immer noch über 60 ha im Jahr 2015 (vgl. Umweltbundesamt 2018). Ziel einer nachhaltigeren Wirtschaftsförderung müsste es daher sein, alle Möglichkeiten zur Reduktion des Flächenverbrauches auszuschöpfen. Dem gegenüber steht der Expansionsdrang der Wirtschaft nach Jahren beständigen Wachstums, bei einem gleichzeitig abnehmenden Angebot an verfügbaren Flächen. In den zahlreichen Unternehmensbefragungen der GEFAK wird ein erheblicher Flächenbedarf der Unternehmen artikuliert. Wie schwierig es ist, eine ambitionierte nachhaltigkeitsorientierte Gewerbeflächennutzung umzusetzen, zeigt das Beispiel der sogenannten Eco-Industrial-Parks, die ab den 1990er-Jahren in den westlichen Industrieländern konzipiert wurden (vgl. Gibbs und Deutz 2007). Basierend auf der Metapher industrieller Ökosysteme wird dabei versucht, Gewerbegebiete nachhaltig auszurichten. Dies setzt neben der einzelbetrieblichen Ebene, bei der auf geringen Ressourcenverbrauch gesetzt wird, insbesondere auf der überbetrieblichen Ebene an. Vergleichbar zu natürlichen Ökosystemen sollen Stoffströme zwischen den ansässigen Unternehmen etabliert und somit kleinräumig Wertschöpfungsketten initiiert werden, die zu niedrigerem Energieverbrauch und geringeren Abfällen beitragen. Die Analyse zeigt allerdings, dass der tatsächlichen Nutzung stofflicher Synergien zwischen den ansässigen Unternehmen enge organisatorische, ökonomische und regulatorische Grenzen gesetzt sind und eine große Diskrepanz zwischen dem Anspruch und der Realität besteht (vgl. Gibbs und Deutz 2007). Letztlich können nur selten stoffliche Symbiosen realisiert werden. Dies stellt nur beispielhaft dar, wie schwierig es ist, ambitionierte nachhaltigkeitsorientierte Strategien in der Gewerbeflächenentwicklung umzusetzen.

Aus Sicht einer alternativen Wirtschaftsförderung ist ein deutlich sparsamerer und vorsorgender Umgang mit den natürlichen Lebensgrundlagen ein zentrales Erfordernis. Ökologie, Ökonomie und Soziales horizontal zu betrachten, ist dabei nicht zielführend. Hingegen erkennt alternative Wirtschaftsförderung an, dass dauerhaft nachhaltiges Wirtschaften nur im Rahmen der ökologischen Grenzen möglich ist. Ein sparsamer Umgang mit Flächen ist dabei nur ein Hebel. Die Um- und Nachnutzung bereits versiegelter Flächen oder interkommunale Strategien können hier den richtigen Weg darstellen. Die seit Jahrzehnten betriebene räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten führt zu hohem Flächenverbrauch und zu mehr Transportwegen (was durch interkommunale Gewerbegebiete nicht zwangsläufig geheilt wird). Inwieweit neue Formen der (umweltfreundlichen) urbanen Produktion hier eine neue Dynamik entfalten und das Arbeiten wieder näher an das Wohnen heranbringen, wird sich in den nächsten Jahren zeigen.

2.2 Vermessung von Wirtschaft: Leuchttürme oder Gemeinwesen?

Eingangs stellt sich die Frage, welche Unternehmen und welche Branchen konventionelle und alternative Wirtschaftsförderung in den Blick nehmen. Betrachtet man die Konzepte und Strategien, die bis zuletzt handlungsleitend für die Wirtschaftsförderung waren, so stellt man schnell eine einseitige Orientierung fest. Im Fokus konventioneller Wirtschaftsförderung standen und stehen technologieorientierte Unternehmen, die jeweiligen Leitbranchen zugeordnet werden können. Dies ist unmittelbare Folge der Ausrichtung der Wirtschaftsförderung auf die wissensbasierte Ökonomie, die sich seit den 1990ern Jahren flankiert mit Konzepten wie Clustern, Regionalen Innovationssystemen oder Kreativen Milieus Bahn gebrochen hat (vgl. Strambach 2004). Im Zentrum der wissensbasierten Ökonomie stehen Investitionen in F&E, die Höherqualifizierung und die Wissensvernetzung zum Ziel der netzwerkartigen Produktion neuen Wissens (vgl. Brandt 2013). Zentrale Adressaten in einer darauf ausgerichteten Wirtschaftsförderung sind die Gründer, die Erfinder auf der einen und die Unternehmen und Hidden Champions in den avisierten Zukunftsbranchen auf der anderen Seite. Sektoral vernachlässigt dies all die Bereiche, die man nicht vordergründig mit Innovationen und High-Tech-Orientierung in Verbindung bringt, also große Teile der öffentlichen Verwaltung und Daseinsvorsorge, Teile des Gesundheits-, Bildungs- und Sozialwesens, aber auch weite Teile des Handwerks. Oberstes Ziel ist die Hervorbringung von ständiger Innovation, um sich im Standortwettbewerb zu behaupten.

Während der Hype um Cluster bereits seit einigen Jahren einer gewissen Ernüchterung gewichen ist,¹ wird die Einpassung der Wirtschaftsförderung in den Mainstream der Wissensökonomie stetig vorangetrieben. Paradigmatisch vergegenwärtigt sich dies im Umgang mit dem Thema Digitalisierung. Auf allen räumlichen Ebenen, von der Kommune über die Länder bis hin zur EU werden Digitalisierungsstrategien entworfen und Konzepte angekündigt, wobei neben den gebetsmühlenhaft wiederholten Ruf nach mehr Innovation nun noch die Forderung nach permanenter Disruption durch transformative Produkte tritt. Mehr, schnellere, bessere Innovation, um im Wettstreit der Regionen nicht abgehängt zu werden, wofür es Digitalisierungsinfrastruktur und -strategien braucht, (die von den Wirtschaftsförderungen vor Ort realisiert werden sollen).

¹Die Kritikpunkte an der Clusterpolitik werden beispielsweise von Brandt (2013) zusammengefasst. Demnach werden vermeintliche Vorteile der räumlichen Nähe überschätzt, können regionale Spezialisierungsstrategien zu einer Anfälligkeit und zu starke Netzbildung zu lock-in-Effekten führen, ist Clusterpolitik rein angebotsorientiert, werden regionale Disparitäten erhöht und entzieht sich Clusterpolitik der politischen Gestaltbarkeit. So schlägt sich eine gewisse Ernüchterung gegenüber Konzepten wie Clustern auch in aktuellen strategischen Positionen zur Wirtschaftsförderung nieder, wenn gefordert wird, dass sich die „Förderpolitik nicht mehr allein auf Cluster“ konzentrieren solle, „sondern vor allem auch Querschnitts-Themen in den Fokus nehmen solle“ (Positionen der Kommunalen Wirtschaftsförderung NRW zu wirtschaftspolitischen Themen 2017).

Eine alternative Wirtschaftsförderung lebt ebenfalls von neuen Ideen und Produkten, ist also auf Innovationen angewiesen, und auch sie bezieht Impulse aus den technologischen Möglichkeiten der Digitalisierung (etwa technische Lösungen für die Sharing-Ökonomie). Sie stellt jedoch die Frage nach dem Zweck, betrachtet also Innovation nicht als Selbstzweck und kontextualisiert die Ermöglichungsbedingungen des Neuen anders. Es geht nicht um zählbare Patente und Platzierungen in Regionen-Rankings, sondern um andere Fragen: Welchen Beitrag liefert die Innovation zu einem konkreten Nachhaltigkeitsziel? Wer partizipiert auf den verschiedenen Stufen der Wertschöpfung, was sind die ökologischen Randbedingungen? Häufiger stehen dabei soziale Innovationen im Mittelpunkt, wenn beispielsweise Tauschringe oder lokale selbstorganisierte Care-Netzwerke erstmals initiiert werden. Die Praxis einer alternativen Wirtschaftsförderung umfasst somit auch ein anderes Spektrum an Akteuren und Initiativen. In der von Burkhart et al. (2017) vorgenommenen Vermessung der Degrowth-Bewegung tauchen vielfältige Organisationsformen und Initiativen auf, etwa Organisationsformen der Commons-Bewegung, Sharing-Initiativen oder Initiativen der Solidarischen Ökonomie, die bisher allenfalls pilothaft im Kontext konventioneller Wirtschaftsförderung adressiert werden.

Dabei hat bereits Elsen 2004 auf deren Schnittpunkte zur Wirtschaftsförderung hingewiesen, in dem sie die Erscheinungsformen der Sozialen Ökonomie, der Solidarökonomie und der Gemeinwesenökonomie beschrieben, gegenübergestellt und in ihrer Beziehung zur lokalen Wirtschaftsförderung ausgeleuchtet hat. Wenn es dabei um die Sorge darum geht, welche Erwerbsformen für „die im Zuge des technologischen und ökonomischen Wandels „überflüssig““ (Elsen 2004, S. 10) werdenden Arbeitnehmer noch übrig bleiben, befinden wir uns mitten in der aktuellen Debatte um das Substitutionspotenzial von menschlicher Arbeit durch die Digitalisierung. In der Betonung der auf Stärkung des Gemeinwesens zielenden Wirtschaftsformen kann es allerdings nicht nur um Krisenbewältigung gehen, sondern prinzipiell um die Schaffung resilienter und nachhaltiger Formen sozialökonomischer Selbstorganisation. Für das Gemeinwesen prädestinierte Unternehmensformen sind dabei genossenschaftliche Betriebe, die sich nach Elsen (2004) in unterschiedlichsten Bereichen wie Belegschaftsbetrieben, im Bereich lokaler Arbeitsmarktpolitik, in sogenannten Produktivgenossenschaften hoch qualifizierter Kräfte, im Sozial-, Bildungs-, Kultur- und Gesundheitsbereich, und zunehmend Bereichen der öffentlichen Versorgung (Energiegenossenschaften) gebildet haben.

Was sich damit abzeichnet ist, dass die Vermessung der Wirtschaft in einer alternativen Wirtschaftsförderung ganz anders ausfällt und um die oben genannten und weitere Organisationsformen erweitert wird. So wie sich das Spektrum der beteiligten Akteure und die Zielsetzungen erweitern, verändern sich auch konkrete Maßnahmen, mit denen kommunale Wirtschaftsförderung unterstützend tätig werden kann. Sie kann Entfaltungsräume für die verschiedenen Organisationen und deren Veranstaltungen zur Verfügung stellen, sie kann Plattformen für die Vernetzungsarbeit bereitstellen und sie kann Vernetzungen in die konventionelle Wirtschaft hinein leisten, die vielleicht bereits für kreative Impulse offen ist, etwa bei der Ausstattung der Mitarbeiterkantine mit regionalen oder biologisch angebauten Produkten oder nachhaltigen Mobilitätskonzepten für ihre Angestellten.

2.3 Bezugsräume für Wirtschaftsförderung: Lokale Ökonomie oder Weltmarkt?

Eine tatsächliche Schnittmenge konventioneller und alternativer Wirtschaftsförderung besteht – wenig überraschend – hinsichtlich der räumlichen Dimension. Die regionale Fokussierung mit der Etablierung von lokalen Wertschöpfungsbeziehungen, der netzwerkartige Austausch vor Ort und die Kooperation in Themen wie Ausbildung, Vertrieb oder gemeinsame Nutzung von Maschinen und andere kollaborative Arbeitsformen begründen den primären räumlichen Bezugsrahmen sowohl konventioneller als auch alternativer Wirtschaftsförderung. Woraus bezieht räumliche Nähe ihre Bedeutung? Im Kontext von Nachhaltigkeit ermöglicht räumliche Nähe, Suffizienzpotenziale zu schöpfen, wenn Produkte beispielsweise vor Ort hergestellt werden und nicht über weite Wege transportiert werden müssen. Zugleich ist die Region auch der Handlungsraum, der unmittelbar und im Sinne eigener Verwirklichungsziele gestaltbar ist. Viele Initiativen im Kontext der Degrowth-Bewegung (z. B. Urban Gardening, alternative Währungen, Transition Towns, Ökodörfer) entspringen der Motivation, konkrete Lebenswirklichkeit anders zu gestalten. Und Lebenswirklichkeit als Wohnen, Essen, Konsumieren, Lernen erfolgt nach wie vor häufig in lokalen Strukturen und Zusammenhängen, oder es geht eben darum, diese wieder bewusst herzustellen oder zu stärken. Denn lokale und regionale Wirtschaftsverflechtungen ermöglichen persönlichere Begegnungen der Marktteilnehmer. Unmittelbare Zwischenmenschlichkeit macht faire und solidarische und damit verantwortungsvolle Wirtschaftsbeziehungen wahrscheinlicher als die von der viel zitierten „unsichtbaren Hand“ gelenkten anonymen Austauschbeziehungen.

Dazu kommen solche Aspekte, durch die räumliche Nähe ihre große Bedeutung auch für die wissensbasierte Ökonomie bezieht. So hat die Innovationsforschung viel Aufwand betrieben, um die räumlichen Bedingungen der Wissensproduktion aufzuschlüsseln, ausgehend von der Beobachtung, dass Innovationen und technologischer Fortschritt nicht gleichmäßig räumlich verteilt sind, sondern häufig konzentriert sind und in Agglomerationen entstehen. Es wird davon ausgegangen, dass es an Orte und Praktiken gebundene Formen von Wissen gibt, die nicht beliebig räumlich transferierbar sind (vgl. Maskell und Malmberg 1999). Somit überstehen auch in Zeiten der Globalisierung räumlich gebundene Formen der Wissensgenerierung. Wenn Wissensgenerierung ein kollaborativer Akt ist, funktioniert dieser besonders gut, wenn man eine gemeinsame Sprache spricht, Konventionen teilt, Vertrauen besteht und eingebettet in ein gemeinsames institutionelles Umfeld agiert (vgl. Asheim und Gertler 2005). Dies alles sind Grundannahmen der bereits genannten Modelle wie Regionale Innovationssysteme und Cluster. Sie entfalten ihre Geltung aber auch für soziale Innovationen, die wir oben bereits als charakteristisch für alternative Formen des Wirtschaftens und somit alternative Wirtschaftsförderung herausgestellt haben.

Allerdings verbleibt konventionelle Wirtschaftsförderung bei ihrem räumlich regionalen Fokus im Bereich der angebotsorientierten Kooperation. Es geht um Technologieentwicklung und -produktion und um Forschungsallianzen und Wissensnetzwerke, mit denen die Weltmarktführerschaft zu sichern ist. Alternative

Wirtschaftsförderung verändert diese Perspektive hin zu einem nachfrageorientierten Blickwinkel. Es stellt sich ganz grundlegend die Frage, welche Güter überhaupt vor Ort oder regional produziert und konsumiert werden können. Damit denkt alternative Wirtschaftsförderung letztlich in anderen Kategorien der räumlichen Organisation von Wirtschaft. Im Gegensatz zu hochgradig spezialisierten Betrieben („Hidden Champions“), die in globale Produktionsbeziehungen eingebunden sind, fördert alternative Wirtschaftsförderung regionale Wertschöpfungsbeziehungen und die Wiedereingliederung von Ökonomie in das Lebensumfeld der Menschen. Eine Vielfalt von Produktionsketten – neben materiellen wie der Ernährung und Energieversorgung und bestimmten Technologiefeldern wie Mobilität insbesondere im Bereich der Dienstleistungen in Bildung, Gesundheit, Pflege – kann in höherem Maße in lokalisierten Entstehungs- und Verwertungszusammenhängen organisiert werden. Auch davon zeugen die vielfältigen Beispiele in der Zusammenstellung von Burkhart et al. (2017) und die Ausführungen zur Gemeinwesen-Ökonomie von Elsen (2004). Wie angesprochen, stellt der Bereich der Energieversorgung ein gegenwärtig besonders sichtbares sektorales Umfeld für Regionalisierungsprozesse dar, wo mittlerweile tausende Energiegenossenschaften Prinzipien des „Prosuming“ realisieren oder vielerorts Gemeinden auf lokale Energieerzeugung umgestellt werden.

Somit zeigt sich, dass die Bezugnahme auf regionale und lokale Produktions- und Verwertungszusammenhänge konstitutiv sowohl für konventionelle als auch alternative Wirtschaftsförderung ist. Dies soll keineswegs einem „regional fix“ Vorschub leisten: Wirtschaftsförderung ist strukturell immer auch in multiskalare Zusammenhänge eingebunden. Die Energiewende, die regionale Wertschöpfung in einem großen Ausmaß ermöglicht, basiert wesentlich auf staatlichen Rahmensetzungen (wie dem EEG), genauso wie regionale Entwicklungsimpulse mancherorts durch den Zugriff auf EU-Fördermittel angestoßen werden. Auch wenn der lokale Kontext für die Entstehung und Konsolidierung vieler Nachhaltigkeitsinitiativen wichtig ist, soll dies nicht den Blick darauf verstellen, dass die Verhandlung von Systemalternativen nicht darum herum kommt, sich mit den Wechselwirkungen, Impulsen, Gestaltungsmöglichkeiten auf verschiedenen räumlichen Ebenen auseinander zu setzen. Hingegen reicht es für konventionelle Wirtschaftsförderung rhetorisch völlig aus, auf den regionalen Standortwettbewerb hinzuweisen, um daraus ihre expansiven Strategien zu rechtfertigen.

2.4 Wertebezüge für die Wirtschaftsförderung

Welchen Werten unseres Wirtschaftssystems bedient sich die Wirtschaftsförderung und wie ist dieses Werteverständnis im Hinblick auf Nachhaltigkeit und Verantwortung für künftige Generationen zu hinterfragen? Konventionelle Wirtschaftsförderung folgt zuvorderst der marktwirtschaftlichen Systemlogik, die unter den postulierten Bedingungen globaler Märkte und globalen Wettbewerbs insbesondere das Kriterium der Effizienz bemüht. Die Wirtschaftsförderung legitimiert ihre Strategien insbesondere über den Verweis auf den Standortwettbewerb, sowohl im regionalen, nationalen als auch globalen Rahmen.

Erst unter den Bedingungen annähernder Vollbeschäftigung und guter Konjunktur werden Spielräume genutzt, um lenkend einzugreifen und beispielsweise zu einer restriktiveren, sozial verträglicheren Ansiedlungspolitik überzugehen. Wirtschaftsförderer fragen, mit welchen Argumenten sie die Ansiedlungen von bestimmten Unternehmenstypen, die paradigmatisch für den expansiven Kapitalismus stehen, abwenden können, da sie sich selbst vom x-ten Logistikzentrum nicht mehr weitere „nachhaltige“ Impulse für ihren Wirtschaftsstandort versprechen und durch Ansiedlungen mittlerweile gar negative Effekte wie eine weitere Verschärfung der Arbeitsmarktsituation vor Ort befürchten. Erst durch die Hintertür erfolgt so in der Praxis der Wirtschaftsförderung der Zugang zu wirtschaftsethischen Fragestellungen, die in der Konsequenz aber zu den grundsätzlichen Fragen des guten Lebens und des gerechten Zusammenlebens hinführen. Im Anschluss an Ulrich (2004, S. 17) sollte eine umfassende Reflexion des wirtschaftsethischen Rahmens u. a. eine kritische Hinterfragung der vermeintlich wertfreien ökonomischen Sachlogik umfassen. Projiziert auf die Anwendungskontexte der Wirtschaftsförderung legt dies beispielsweise eine kritische Auseinandersetzung mit Wachstumsorientierung und Weltmarktbezug nahe. Weiterhin stellt sich die Frage, was eine lebensdienliche Ökonomie ausmacht, und durch wen und wo deren Kriterien bestimmt werden. Konkrete Kontexte, in denen diese Fragen verhandelt werden, müssten erst einmal identifiziert und als Betätigungsfeld der Wirtschaftsförderung entwickelt werden. Mit der Erstellung eines Flächenkriterienkataloges können Fragen nach Verantwortung der Unternehmen für ökologische und soziale Sachverhalte adressiert werden.

Nur mühsam gelingt es, dem Wettbewerbsdenken kooperative Formate entgegenzustellen (ein Beispiel stellen interkommunale Gewerbegebiete dar). Gerade kooperative Wirtschaftsformen stehen jedoch im Fokus alternativer Wirtschaftsmodelle wie der Gemeinwohl- oder solidarischen Ökonomie. Die GWÖ adressiert explizit Werte wie Menschenwürde, Solidarität und Gerechtigkeit, Ökologische Nachhaltigkeit und Transparenz und Mitentscheidung. Im Folgenden Abschn. 3 wird genauer betrachtet, wie diese Werte als Grundlage für die konkrete Arbeit der Wirtschaftsförderung dienen können.

3 Die Gemeinwohl-Ökonomie als Orientierungsrahmen für eine nachhaltige Wirtschaftsförderung

In diesem Kapitel² werden die Überlegungen zu ethischen Bezugspunkten der Wirtschaftsförderung (vgl. Abschn. 2.4) konkretisiert. Dazu wird auf die Gemeinwohl-Ökonomie (GWÖ) und die dort behandelten Werte abgestellt.³ Nach einer

²Teile dieses Kapitels sind deckungsgleich mit einem Artikel in der Verbandszeitschrift des Hessischen Städte- und Gemeindebundes (vgl. Rother 2019). Weiterhin basiert das Abschn. 3 auf Ausarbeitungen des Akteurinnenkreises Gemeinden der GWÖ, die noch nicht publiziert sind.

³Wir weisen darauf hin, dass die GEFAK die Ideen und Werkzeuge der GWÖ im Rahmen ihrer Beratungsprojekte für Wirtschaftsförderungseinrichtungen aktiv fördert. Zwei Mitarbeiter der GEFAK sind zertifizierte GWÖ-Berater.

Einführung in die Grundgedanken der GWÖ (Abschn. 3.1) werden die Rollen der Kommunen in diesem Kontext dargestellt (Abschn. 3.2). Es schließt sich ein Überblick über die GWÖ als Bewegung der Zivilgesellschaft und ihre Pioniere an (Abschn. 3.3), bevor in Abschn. 3.4 Leitlinien für eine an den Werten der GWÖ orientierte Wirtschaftsförderung umrissen werden. Doch zunächst stellt sich die Frage, wie Gemeinwohl überhaupt umschrieben werden kann. Aus einer verfassungsrechtlichen Perspektive ist es als „das allgemeine Wohl, das Gesamtinteresse, die allgemeinen Ziele und Werte politischer Gemeinwesen im Gegensatz zum Wohl besonderer Gruppen, einzelner Personen oder sonstiger Partikularinteressen“ (Mastronardi 2007, S. 294) bestimmbar. Es stellt sich dann die Frage, wie dieses „Gemeinwohl in einer Gesellschaft verwirklicht werden kann, die aus Individuen besteht, deren Tun und Lassen vorrangig am Eigennutz orientiert ist“ (ebd.). Mastronardi sieht im Leistungsstaat die Antwort. Dieser ist nicht nur Hüter von Ordnung und Freiheit, sondern greift selber gestaltend in die gesellschaftliche Wirklichkeit ein. „Der Leistungsstaat sorgt für Bildung und Ausbildung, übernimmt die Pflege der Kranken und Alten, betreut Jugendliche, baut Wohnungen und Verkehrswege, verteilt Energie, beschafft und schützt Wasser und Lebensmittel, ermöglicht Massenkommunikation (. . .). Er sorgt aber auch für Vollbeschäftigung, verhindert Wirtschaftskrisen, fördert gefährdete Wirtschaftszweige (. . .)“ (ebd., S. 295 f.). In diesem Verständnis legitimiert sich eine gestaltungsorientierte kommunale Wirtschaftsförderung.

3.1 Die Gemeinwohl-Ökonomie als ethisches Wirtschaftsmodell

Die Gemeinwohl-Ökonomie versteht sich als ein ethisches Wirtschaftsmodell, das den Menschen und dessen Lebensgrundlagen in den Mittelpunkt des Wirtschaftens stellt (vgl. www.ecogood.org.de). Ihre Vision zielt darauf ab, Ungleichheiten bei Einkommen, Vermögen und Macht maßvoll zu begrenzen, den Umweltverbrauch innerhalb der Regenerationsfähigkeit natürlicher Ökosysteme und der planetaren Grenzen zu halten und zukünftigen Generationen gleiche Lebenschancen wie den gegenwärtigen zu gewähren.

Der strategische Kern der GWÖ ist die Umdefinition dessen, woran üblicherweise Erfolg gemessen wird. Damit fordert sie eine Abkehr der rein fiskalischen Bewertung, wie sie auf der nationalen Ebene (mit dem Bruttonationalprodukt), auf der kommunalen Ebene (mit dem Haushaltsplan) und auf der Ebene des einzelnen Unternehmens (mit der Finanzbilanz) gesetzlich vorgeschrieben und folglich gängige Praxis ist. Die GWÖ möchte der mit diesen Messinstrumenten einhergehenden Ökonomisierung aller Lebensbereiche ebenso entgegenreten wie der in der Wirtschaft vorhandenen Tendenz zur Geldvermehrung um ihrer selbst willen. Gemäß der Vision der GWÖ strebt die Wirtschaft nicht mehr nach maximalem Profit, sondern nach dem Gemeinwohl.

Was zunächst revolutionär klingt, ist bei näherer Betrachtung eine Rückbesinnung auf unsere Verfassungswerte, vor allem auf die Sozialbindung des Eigentums (Art. 14 (2) Grundgesetz) und auf die Gemeinwohlbindung des Wirtschaftens, die

beispielsweise in der hessischen Verfassung – und ähnlich auch in anderen Landesverfassungen – zum Ausdruck kommt: „Die Wirtschaft des Landes hat die Aufgabe, dem Wohle des ganzen Volkes und der Befriedigung seines Bedarfs zu dienen. Zu diesem Zweck hat das Gesetz die Maßnahmen anzuordnen, die erforderlich sind, um die Erzeugung, Herstellung und Verteilung sinnvoll zu lenken und jedermann einen gerechten Anteil an dem wirtschaftlichen Ergebnis aller Arbeit zu sichern und ihn vor Ausbeutung zu schützen“ (Art. 38 (1)).

Um die umwelt- und sozialschädlichen Auswüchse einer einseitig auf Profitorientierung ausgerichteten Wirtschaft zu vermeiden, sieht die GWÖ vor, Unternehmen danach zu bewerten, inwieweit sie sich dem Gemeinwohl verpflichtet fühlen und wie viel sie für das Gemeinwohl tun. Dazu hat sie als Ergänzung zur vorgeschriebenen Finanzbilanz eine Gemeinwohlmatrix entwickelt, in der das bilanzierende Unternehmen die Einhaltung und Förderung von Werten wie Menschenwürde, Solidarität, soziale Gerechtigkeit, ökologische Nachhaltigkeit, Mitbestimmung und Transparenz überprüfen und darlegen kann. Es wird analysiert, wie diese Werte in Bezug auf die wichtigsten Berührungsgruppen, also auf Kunden, Mitarbeitende, Lieferanten, Finanzpartner und das gesellschaftliche Umfeld gelebt werden (vgl. Abb. 1).

3.2 Die Rollen der Kommunen in der Gemeinwohl-Ökonomie

Die GWÖ bietet also neben der Vision eines ethischen Wirtschaftens mit der Gemeinwohl-Bilanz ein praktisches Werkzeug für deren Realisierung. Was für gewinnorientierte Unternehmen gilt, sollte für die Gebietskörperschaften und alle zivilgesellschaftlichen Organisationen erst recht gelten. Insbesondere die Gemein-

WERT	MENSCHENWÜRDIGKEIT	SOLIDARITÄT UND GERECHTIGKEIT	ÖKOLOGISCHE NACHHALTIGKEIT	TRANSPARENZ UND MITENTSCHEIDUNG
BERÜHRUNGSGRUPPE				
A: LIEFERANT*INNEN	A1 Menschenwürde in der Zulieferkette	A2 Solidarität und Gerechtigkeit in der Zulieferkette	A3 Ökologische Nachhaltigkeit in der Zulieferkette	A4 Transparenz und Mitentscheidung in der Zulieferkette
B: EIGENTÜMER*INNEN & FINANZ-PARTNER*INNEN	B1 Ethische Haltung im Umgang mit Geldmitteln	B2 Soziale Haltung im Umgang mit Geldmitteln	B3 Sozial-ökologische Investitionen und Mittelverwendung	B4 Eigentum und Mitentscheidung
C: MITARBEITENDE	C1 Menschenwürde am Arbeitsplatz	C2 Ausgestaltung der Arbeitsverträge	C3 Förderung des ökologischen Verhaltens der Mitarbeitenden	C4 Innerbetriebliche Mitentscheidung und Transparenz
D: KUND*INNEN & MITUNTERNEHMEN	D1 Ethische Kund*innenbeziehungen	D2 Kooperation und Solidarität mit Mitunternehmen	D3 Ökologische Auswirkung durch Nutzung und Entsorgung von Produkten und Dienstleistungen	D4 Kund*innen-Mitwirkung und Produkttransparenz
E: GESELLSCHAFTLICHES UMFELD	E1 Sinn und gesellschaftliche Wirkung der Produkte und Dienstleistungen	E2 Beitrag zum Gemeinwesen	E3 Reduktion ökologischer Auswirkungen	E4 Transparenz und gesellschaftliche Mitentscheidung

Abb. 1 Gemeinwohlmatrix (Version 5.0). (Quelle: www.ecogood.org/de/)

den als Trägerinnen der kommunalen Selbstverwaltung sind per se dem Gemeinwohl verpflichtet. Sie müssen Belange von Mensch, Umwelt und Natur, Politik und Wirtschaft etc. berücksichtigen. Dabei sind sie mit ihrer Verwaltung und ihren Eigenbetrieben einerseits selbst wirtschaftliche Akteure. Andererseits wirken sie an der Ausgestaltung von Regeln und Gesetzen für das Gemeinwesen mit. Im Rahmen der Gemeinwohl-Ökonomie ergeben sich daraus für die Gemeinden drei – sich ergänzende – Rollen.

Die Gemeinde als Vorbild: Die Gemeinde kann als Vorbild für Unternehmen, Vereine und sonstige Institutionen fungieren, indem sie sich zu den Werten der GWÖ aktiv bekennt und die eigene Verwaltung und/oder die wirtschaftlichen Betriebe im Gemeindebesitz bzw. mit Gemeindebeteiligung (z. B. Stadtwerke) einer Gemeinwohl-Bilanzierung unterzieht. Damit dokumentiert die Gemeinde, dass sie den Erfolg ihres Verwaltungshandelns nicht primär an finanziellen, sondern ebenso an sozialen und ökologischen Kennziffern misst. Sie übernimmt eine Vorreiterrolle für alle übrigen, vor allem privatwirtschaftliche Organisationen vor Ort. Zur Erstellung einer Gemeinwohl-Bilanz für die Gemeinde bzw. die Region wurde eine eigene Matrix inkl. Handbuch ausgearbeitet, die derzeit aktualisiert werden. Perspektivisch könnte das erzielte Ergebnis in der Gemeinwohl-Bilanz Auswirkung z. B. auf die Förderung durch die übergeordneten Gebietskörperschaftsebenen, also das Land, den Bund und die EU haben: Wenn eine Gemeinde viel für Mensch und Natur tut, soll sie auch entsprechende Erleichterungen gegenüber jenen Gemeinden genießen, die geringere Anstrengungen unternehmen. Dies könnte sich z. B. in einem höheren Fördersatz oder einer besseren Stellung im Finanzausgleich niederschlagen.

Die Gemeinde als Förderin der Gemeinwohl-Ökonomie: Auch ohne eigene Gemeinwohl-Bilanzierung kann sich eine Gemeinde für die Gemeinwohl-Ökonomie einsetzen. Sie kann als Förderin, Fürsprecherin und Multiplikatorin der Ideen und Werkzeuge der GWÖ wirken. Insbesondere im Rahmen ihrer Wirtschaftsförderung stehen der Gemeinde zahlreiche Möglichkeiten zur Verankerung der GWÖ zur Verfügung, z. B. die Bekanntmachung der GWÖ in den lokalen Medien, Veranstaltungen mit GWÖ-Pionieren aus der Unternehmerschaft etc.

Die Gemeinde als Hüterin der Gemeinwohl-Ökonomie: Schließlich können Gemeinden die Rolle einer Hüterin der GWÖ einnehmen. Denn als Teil des Staates setzt die Kommune rechtliche Rahmenbedingungen, mit der sie – vor allem durch ihre Satzungstätigkeit und das Vergaberecht – gemeinwohlorientierte Standards festschreiben und für deren Einhaltung sorgen kann. So können etwa bei der öffentlichen Ausschreibung Nachhaltigkeitsaspekte als Zuschlagskriterium Berücksichtigung finden. Potenzielle Bieter mit einer guten Gemeinwohl-Bilanz haben dann einen Vorteil gegenüber solchen Unternehmen, die zwar kostengünstig, aber mit geringeren sozialen und ökologischen Standards arbeiten. Perspektivisch ist eine Bevorzugung von Unternehmen in Abhängigkeit ihrer Punktzahl in der Gemeinwohl-Bilanz denkbar.

Um den Umgang mit den GWÖ-Werten und mit den Bewertungsprinzipien der Gemeinwohl-Bilanz auch im kleineren Maßstab zu realisieren, empfiehlt sich die Durchführung einer Gemeinwohlprüfung für einzelne (Investitions-)Vorhaben in der Gemeinde, z. B. eine Infrastrukturmaßnahme oder eine Gewerbeansiedlung. Ein

solcher „Gemeinwohl-Check“ bezieht in eine Investitionsentscheidung der Gemeinde Gemeinwohlwerte ein und schafft damit eine über die fiskalischen Aspekte hinausgehende, ethisch fundierte Entscheidungsgrundlage. Auch bei der Vergabe von (Gewerbe-)Grundstücken durch die Gemeinde und der Wirtschaftsförderung kann ein gemeinwohlorientierter Kriterienkatalog erstellt werden, der als transparente Entscheidungsgrundlage dafür sorgt, dass das Unternehmen bzw. der Bürger mit dem stärksten Beitrag zum Gemeinwohl den Zuschlag erhalten. Die gleiche Logik kann auf die Ausgestaltung kommunaler Satzungen übertragen werden, etwa im Rahmen der Bauleitplanung.

3.3 Die Gemeinwohl-Ökonomie als Bewegung und ihre Pioniere

Die GWÖ ist eine weltweite Bewegung der Zivilgesellschaft. Sie wurde initiiert von dem Österreicher Christian Felber, dessen Buch „Gemeinwohl-Ökonomie“ 2010 erstmals erschien und inzwischen in zahlreichen Sprachen und mehreren Auflagen vorliegt. Die GWÖ wird getragen von rund 11.000 Unterstützern. In über 100 Regionalgruppen und themenspezifischen Arbeitskreisen engagieren sich über 2000 Aktive. 500 Organisationen, ganz überwiegend Unternehmen, haben eine Gemeinwohl-Bilanz erstellt (vgl. Gemeinwohl-Ökonomie Bayern 2018).

Als erste Gemeinden haben Nenzing und Mäder (Vorarlberg, Österreich) eine Gemeinwohl-Bilanz nach der derzeitigen Matrix 1.2 erstellt. In Deutschland sind die Gemeinde Kirchanschöring (Landkreis Traunstein/Bayern) sowie drei Gemeinden in Schleswig-Holstein die ersten mit einer Gemeinwohl-Bilanz. Die Städte Stuttgart und Mannheim lassen erste Eigenbetriebe bilanzieren. In Stuttgart wurde überdies eine Stelle im städtischen Amt für Wirtschaftsförderung für Gemeinwohl-Ökonomie geschaffen und ein Förderprogramm für Unternehmen zur Erstellung einer Gemeinwohl-Bilanz in sog. Konvois aufgelegt (vgl. Stadt Stuttgart 2018).

Nach dem Muster von Baden-Württemberg hat Ende 2018 auch die neue Koalitionsregierung in Hessen eine Förderung der Gemeinwohl-Bilanzierung beschlossen (vgl. Bündnis 90/Die Grünen Hessen und CDU Hessen 2018). Ausgehend von einer rasch wachsenden Zahl von Regionalgruppen der GWÖ entstehen vielfältige Aktivitäten zur Verbreitung des gemeinwohlorientierten Wirtschaftens. In der hessischen Region Burgwald-Ederbergland nördlich von Marburg startete 2016 ein mit LEADER-Mitteln der EU gefördertes Projekt zur Verankerung der GWÖ. Aus diesen Aktivitäten ist eine erste Peergroup mit vier Unternehmen hervorgegangen, die 2018 eine Gemeinwohl-Bilanz erstellten. In Bad Nauheim hat die dortige Freie Waldorfschule als erste Schule in Hessen eine Gemeinwohl-Bilanz für sich erarbeitet. Damit gibt es in Hessen bislang knapp 15 Unternehmen bzw. Organisationen mit einer Gemeinwohl-Bilanz. Der Landkreis Marburg-Biedenkopf hat das gemeinwohlorientierte Wirtschaften in sein Nachhaltigkeitskonzept integriert. Gemeinsam mit der Gemeinde Cölbe und der Stadt Frankenberg/Eder plant der Landkreis die Gemeinwohl-Bilanzierung in kleineren Organisationseinheiten zu erproben. Der Lahn-Dill-Kreis hat ein Erstgutachten zur GWÖ für seinen Betrieb für Abfallwirtschaft in Auftrag gegeben.

Diese ersten Erfahrungen und die gegenwärtige Dynamik geben Anlass zur Hoffnung, dass die GWÖ als Orientierungsrahmen gerade auf der kommunalen Ebene einen Beitrag zur Bewältigung so großer Zukunftsaufgaben wie dem Klimaschutz, die soziale Integration oder die Stärkung unserer Demokratie leisten kann.

3.4 Leitlinien einer gemeinwohlorientierten Wirtschaftsförderung

Im Folgenden wird ein Vorschlag zur Verankerung der Werte der Gemeinwohl-Ökonomie im Rahmen einer ethischen Wirtschaftsförderung entwickelt. Unter der Voraussetzung, dass sich die politischen und administrativen Entscheidungsträger in der Kommune für diesen Weg aussprechen, kann die Wirtschaftsförderung zur Umsetzung des Konzeptes der GWÖ einen herausragenden strategischen Stellenwert haben. Dies zeigt sich einerseits an ihrem möglichen Beitrag zu den drei oben beschriebenen Rollen der Kommunen (Abschn. 3.4.1) und andererseits an der konsequenten Orientierung an den Werten der GWÖ bei der Ausgestaltung ihrer Serviceangebote (Abschn. 3.4.2).

3.4.1 Der Beitrag der Wirtschaftsförderung zur Verankerung der GWÖ in der Kommune

Wie oben unter Abschn. 3.2 beschrieben kann die Kommune als Vorbild, Förderin und Hüterin der Werte der GWÖ fungieren. Heruntergebrochen auf die Wirtschaftsförderung stellen sich diese Rollen folgendermaßen dar.

Einer Vorbildfunktion wird die Wirtschaftsförderung gerecht, wenn sie ihre eigenen betrieblichen Abläufe als Organisationseinheit der Kommunalverwaltung einer Gemeinwohl-Bilanzierung unterzieht. Insbesondere in der Rechtsform einer privatwirtschaftlichen Wirtschaftsförderungsgesellschaft stellt sie eine dafür geeignete Einheit dar. Eine eigene Gemeinwohl-Bilanz autorisiert die Wirtschaftsförderung in besonderer Weise, nicht nur glaubwürdig auch in der Unternehmerschaft für diesen alternativen Bilanzierungsprozess zu werben, sondern auch für eine generell stärkere Berücksichtigung der Gemeinwohlwerte in ihrer betrieblichen Praxis.

Die Rolle der Förderin, Fürsprecherin und Multiplikatorin für Innovationen in der Wirtschaft findet sich bereits bei traditionellen Aufgaben der Wirtschaftsförderung. Freilich setzt die hier gemeinte Förderung ein geändertes Selbstverständnis des Wirtschaftsförderers voraus. Nicht mehr der auf einzelbetriebliche Problemlagen reagierende Kümmerer ist gefragt, sondern der Verfechter des Gemeinwohls, der sich proaktiv dafür einsetzt, dass die Unternehmen in zunehmendem Maße Mitverantwortung für ihren Standort übernehmen. Aufgrund seiner traditionell großen Nähe zu einer Vielzahl von Unternehmen verfügt der Wirtschaftsförderer über eine gute Ausgangsposition, Impulse für eine stärkere Gemeinwohlorientierung in seine Unternehmerschaft hineinzutragen. Sein Ziel ist es, aus dem Unternehmer einen „Wirtschaftsbürger“ zu machen (vgl. Mastronardi 2007, S. 176, nach Ulrich 2005, S. 102 ff.). Dieser hat den Paradigmenwechsel vom Homo oeconomicus vollzogen und versteht sein Unternehmen als Organisation der Bürgergesellschaft. Sein

„Unternehmenserfolg ist nur dann legitim, wenn er auf einer ethisch wertvollen Leistung für die Gesellschaft beruht“ (ebd.). Sein Gewinn „muss auf sozial- und umweltverträgliche Weise verdient worden sein“ (ebd., S. 177). In dem Maße, wie der Wirtschaftsförderer dazu beiträgt, diesen Paradigmenwechsel in der Wirtschaft zu vollziehen, wird er zum Change Agent für die sozial-ökologische Transformation der Wirtschaft. Der Wirtschaftsförderer wird zum Werteförderer in der Wirtschaft.

Schließlich kann die Wirtschaftsförderung auch zur dritten Rolle der Kommune im Konzept der GWÖ maßgeblich beitragen. Die Gemeinwohlwerte zu hüten, kann von Satzungen und Ausschreibungsbedingungen unterstützt werden. Relevant für die Wirtschaftsförderung sind hier etwa die Vergabe von Gewerbegrundstücken oder ein „Gemeinwohl-Check“ für ein Gewerbeansiedlungsvorhaben.

3.4.2 Gemeinwohlorientierte Ausgestaltung der Serviceangebote der Wirtschaftsförderung

Im Folgenden wird schlaglichtartig aufgezeigt, wie die in der GWÖ befassten Werte und die damit korrelierenden Staatsprinzipien Menschenwürde (Rechtsstaatsprinzip), Solidarität (Gemeinnutz), ökologische Nachhaltigkeit (Umweltverantwortung), soziale Gerechtigkeit (Sozialstaatsprinzip) und Partizipation (Demokratie) Eingang in die Wirtschaftsförderungspraxis finden können.

Menschenwürde (Rechtsstaatsprinzip)

Mit dem Wert der Menschenwürde ist die Wirtschaftsförderung unmittelbar tangiert durch Artikel 12 des Grundgesetzes (Grundrecht auf freie Wahl von Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte) sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte (wsk-Rechte), zu deren Einhaltung die Bundesrepublik Deutschland gemäß internationaler Menschenrechtsübereinkommen völkerrechtlich verpflichtet ist. Die wsk-Rechte bieten Schutz vor Eingriffen in elementare Lebensbereiche wie Ernährung, Gesundheit, Bildung und Arbeit. Zugleich enthalten die wsk-Rechte einen Anspruch auf Gleichberechtigung, also auf diskriminierungsfreien Zugang zum Bildungssystem, zum Arbeitsmarkt etc. (Institut für Menschenrechte 2018).

Eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftsförderung unterstützt folglich die freie Wahl von Beruf, Arbeitsplatz und Ausbildungsstätte. Dazu fördert sie die Vielfalt, die Qualität sowie die Erreichbarkeit der Arbeitsplatz- und Ausbildungsangebote in ihrer Region. Sie unterstützt Existenzgründer*innen. Am Beispiel des Wertes Menschenwürde bzw. des Rechtsstaatsprinzips seien an dieser Stelle einige konkrete Aspekte zur Ausgestaltung der Serviceangebote einer gemeinwohlorientierten Wirtschaftsförderung genannt:

- Hat die Kommune einen aktuellen Überblick über die Arbeitgeber und Ausbildungsangebote in ihrer Region und stellt sie diese Informationen ihren Bürger*innen und der sonstigen interessierten Öffentlichkeit zur Verfügung?
- Wie stellt die Kommune sicher, dass Angebote zur Berufsorientierung und zur Arbeitsvermittlung vorhanden und bekannt sind?
- Wie stellt die Kommune sicher, dass potenzielle Existenzgründer*innen optimal über ihre Marktchancen und in Frage kommende Fördermittel informiert werden?

- Fördert die Kommune mit Blick auf ein breites, ausgewogenes Branchenspektrum, auf ein vielseitiges Arbeitsplatzangebot und auf die regionale Versorgung der Bevölkerung mit Produkten und Dienstleistungen gezielt Existenzgründungen und Unternehmensansiedlungen?
- Informiert die Kommune die Unternehmen und sonstigen Institutionen über Themen und Möglichkeiten zur Steigerung ihrer Attraktivität als Arbeitgeber?
- Wie stellt die Kommune sicher, dass die Arbeitsstätten sowie Aus- und Weiterbildungseinrichtungen gut mit umweltfreundlichen Verkehrsmitteln (v. a. ÖPNV, Fahrrad) erreichbar sind?
- Ermöglicht die Kommune durch eine gute Breitbandversorgung Telearbeit?

Solidarität (Gemeinnutz)

Die Verpflichtung der Kommune, den Gemeinnutz anzustreben, bedeutet, das öffentliche Interesse umfassend zu definieren – unter Einschluss der legitimen Interessen anderer Kommunen und aller Berührungsgruppen. Vor diesem Hintergrund bemüht sich eine gemeinwohlorientierte Kommune um Rahmenbedingungen für das wirtschaftliche Wohlergehen aller in der Kommune und um eine solidarische Kooperation mit der Wirtschaft und benachbarten Kommunen.

Eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftsförderung strebt die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit den für ein gutes Leben notwendigen Produkten und Dienstleistungen an. Dazu fördert sie eine primär dem regionalen Bedarf dienende, vielseitige und damit resiliente Branchen- und Betriebsstruktur. Sie fördert die Teilhabe aller Arbeitswilligen an der Erwerbsarbeit. Sie sichert auch diejenigen finanziell ab, die sich in Familienarbeit oder Ehrenamt für das Gemeinwohl einsetzen. Zur Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge strebt sie eine angemessene Einnahme von Steuern und Abgaben an.

Zur Ausgestaltung dieser Ziele entwickelt die Wirtschaftsförderung unter Mitwirkung der Politik, der Bevölkerung, der Wirtschaft sowie gemeinnütziger Organisationen Leitlinien für eine auf Nachhaltigkeit ausgelegte, aktive Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, welche einen fairen Umgang aller Wirtschaftsteilnehmer einfordert. Besonders berücksichtigt werden dabei kleinere Wirtschaftsteilnehmer und die Nahversorgung. Ist eine Kommune – etwa aufgrund ihrer geringen Größe oder aufgrund fehlender Finanzkraft – nicht in der Lage, die hier formulierten Ziele und Maßnahmen zu realisieren, setzt sie sich auf der nächst höheren Gebietskörperschaftsebene dafür ein. Auch in Fragen von regionaler oder überregionaler Reichweite kooperiert sie konstruktiv und solidarisch mit ihren Nachbarkommunen.

Eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftsförderung versteht sich einerseits als Dienstleisterin der Privatwirtschaft, die ihre Aufgaben transparent, zuverlässig und zeitnah erfüllt. Dazu stellt sie einen Ansprechpartner als Lotsen innerhalb der Verwaltung zur Verfügung. Andererseits sieht sich eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftsförderung als Impulsgeberin für Themen der nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung, die sie proaktiv in die Privatwirtschaft hineinträgt. Aus diesem Selbstverständnis heraus entwickelt sie einen systematischen Dialog mit der Privatwirtschaft.

Ob die Erfüllung einzelner Aufgaben unter Gemeinwohlaspekten sinnvoller von der Privatwirtschaft oder in Kooperation mit ihr erfolgt, wird kritisch geprüft, wobei die Einbindung der Privatwirtschaft in hoheitliche Aufgaben grundsätzlich vermieden wird. Im Gegenteil ist man bestrebt, einstmals privatisierte Aufgaben der Daseinsvorsorge wieder zurück in die öffentliche Hand zu legen.

Ökologische Nachhaltigkeit (Umweltverantwortung)

Die Umweltverantwortung der Kommunen findet in der Wirtschaftsförderung ihre Anwendung darin, dass Ressourcenschonung in ihren Strategien, Zielen und Maßnahmen explizit verankert ist. Insbesondere verfolgt sie ein nachhaltiges Gewerbeflächenmanagement mit dem Ziel des geringst möglichen Flächenverbrauchs. Innenentwicklung hat Vorrang vor der Entwicklung im Außenbereich. Ist die Außenentwicklung nach einer Gemeinwohlprüfung unverzichtbar, werden interkommunale Lösungen angestrebt.

Die Wirtschaftsförderung schafft die größtmögliche Transparenz über die vor Ort angebotenen Produkte, Dienstleistungen und Kompetenzen und fördert kleinräumige Liefer-/Absatzverflechtungen. Sie unterstützt Betriebe bei der Verringerung ihres Energie- und Ressourcenverbrauchs sowie beim Mobilitätsmanagement. Insbesondere initiiert sie Netzwerke und Kooperationen für betriebsübergreifende Maßnahmen in diesen Feldern. Sie macht Pionierbetriebe sichtbar und fördert den Wissenstransfer zu anderen Betrieben.

Im Rahmen der Bauleitplanung unterstützt die Wirtschaftsförderung die ökologische Ausgestaltung von Gewerbegebieten und deren Akzeptanz bei den betroffenen Betrieben. Sie wirkt an der Erstellung von Kriterienkatalogen für Ausschreibungen und Vergaben mit, die das ökologische Engagement des Bieters berücksichtigen.

Soziale Gerechtigkeit

Analog zur ökologischen Ausrichtung sind auch Aspekte des sozialen Ausgleichs in den Strategien, Zielen und Maßnahmen der Wirtschaftsförderung handlungsleitend. Insbesondere setzt sich die Wirtschaftsförderung für die Teilhabe aller Arbeitswilligen am Arbeitsprozess und für die Chancengleichheit in den Betrieben ein. Sie unterstützt benachteiligte Jugendliche beim Übergang von der Schule zum Beruf.

Zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie initiiert die Wirtschaftsförderung Netzwerke und Kooperationen für betriebliche Maßnahmen, die die kommunalen Betreuungsangebote bedarfsgerecht ergänzen. Sie fördert betriebliche Angebote von Telearbeit und sorgt für die dazu erforderliche leistungsfähige Breitbandanbindung im gesamten Gemeindegebiet. Die Betriebe, die in sozialer Hinsicht eine Vorreiterrolle einnehmen, werden von der Wirtschaftsförderung sichtbar gemacht.

Auch soziale Aspekte fließen in Bauleitplanung, Ausschreibungen und Vergaben ein.

Transparenz und Mitentscheidung

Eine Wirtschaftsförderung sieht in den Unternehmen einerseits Kunden, deren Zufriedenheit mit ihren Serviceangeboten ihr wichtig ist. Andererseits wirkt eine gemeinwohlorientierte Wirtschaftsförderung darauf hin, dass immer mehr Unterneh-

mer in die Rolle des „Wirtschaftsbürgers“ wachsen, der sein Unternehmen als Organisation der Bürgergesellschaft sieht (vgl. oben Abschn. 3.4.1). Beide Beziehungsebenen führen zu einer engen Abstimmung und Zusammenarbeit mit der Wirtschaft. Insbesondere den „Wirtschaftsbürgern“ gegenüber verhält sich die Wirtschaftsförderung partnerschaftlich und sie beteiligt die Unternehmen an der Erarbeitung und Umsetzung von Strategien und Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung der Gemeinde als Wirtschaftsstandort. Dazu baut die Gemeinde tragfähige Kommunikations- und Kooperationsstrukturen auf, z. B. durch regelmäßige Befragungen und Veranstaltungen.

4 Fazit

Bisher folgt die Wirtschaftsförderung der Leitidee von Wettbewerb und Wachstum. Sie sieht ihren Standort in Konkurrenz zu anderen Regionen und ihr wesentliches Ziel darin, Voraussetzungen für Wachstum zu schaffen, das messbar ist in Form von mehr Arbeitsplätzen und höheren Gewerbesteuern. Es gilt, angesichts der Mehrfachkrise unserer Zeit, die wesentlich durch die negativen Auswirkungen eines ungezügeltten Kapitalismus hervorgerufen wird, einer solchen Sichtweise alternative Ansätze gegenüber zu stellen. Diese verfolgen andere Ziele und propagieren andere Formen des Wirtschaftens. Im Zuge der Debatte um Postwachstum öffnet sich ein breites Spektrum solcher alternativer Konzepte, denen sich die Wirtschaftsförderung aus vielerlei Gründen nicht verschließen sollte. Konkretisiert wurde hier der Ansatz der GWÖ, die ein wirtschaftliches Handeln fordert, das an Grundwerten wie Menschenwürde, Transparenz und Mitentscheidung, Ökologischer Nachhaltigkeit, Gerechtigkeit und Solidarität ausgerichtet ist. Mit dem Werkzeug der Gemeinwohl-Bilanz steht ein Instrument zur Verfügung, um Nachhaltigkeit und Standortverantwortung für Betriebe und Kommunalverwaltungen mit Inhalten zu füllen.

Die Wirtschaftsförderung kann dabei vom reagierenden zum vorsorgenden Akteur der Standortentwicklung, vom Wirtschaftsförderer zum Werteförderer werden. Die Initiative, die GWÖ und andere alternative Ansätze in konkrete Praktiken der Wirtschaftsförderung zu überführen, steht noch am Anfang. Dabei trifft Wirtschaftsförderung auf neue Adressaten, verhandelt ethische Gesichtspunkte in ungeohnter Tiefe und begibt sich so neu auf die Suche dessen, was lebenswerte und zukunftsfähige Regionen ausmacht, die zu einem gelingenden Gemeinwohl beitragen. Dies mag polarisieren, aber setzt eben auch Impulse frei, gewohnte Denkmuster zu hinterfragen. Das ist der Mindestbeitrag zu innovativer Wirtschaftsförderung.

Literatur

- Asheim, B., & Gertler, M. S. (2005). The geography of innovation: Regional innovation systems. In J. Fagerberg, D. C. Mowery & R. R. Nelson (Hrsg.), *The Oxford handbook of innovation* (S. 291–317). Oxford: Oxford University Press.
- Brandt, A. (2013). Wirtschaftsförderung 3.0: Zur Strategie der Wirtschaftsförderung in der Innovationsökonomie. In R. C. Beck, R. G. Heinze & J. Schmid (Hrsg.), *Zukunft der Wirtschaftsförderung* (S. 683–714). Baden-Baden: Nomos.

- Bündnis 90/Die Grünen Hessen, & CDU Hessen. (2018). Koalitionsvertrag. <https://www.gruene-hessen.de/partei/files/2018/12/Koalitionsvertrag-CDU-GRÜNE-2018-Stand-20-12-2018-online.pdf>. Zugegriffen am 14.12.2018.
- Burkhardt, C., Schmelzer, M., & Treu, N. (2017). Ohne Bewegungen keine Transformation: Das Mosaik der Alternativen als Kompass für Postwachstumspolitik. In Konzeptwerk Neue Ökonomie (Hrsg.), *Degrowth in Bewegungen* (S. 12–19). München: Oekom.
- Deutscher Städtetag. (2018). Diskussionspapier für eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung. <http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/veroeffentlichungen/mat/diskussionspapier-erfolge-reiche-wirtschaftsfoerderung-2018.pdf>. Zugegriffen am 15.10.2018.
- Elsen, S. (2004). Wirtschaftsförderung – Gemeinwesenökonomie – Soziale Ökonomie. Gleiche Ziele – verschiedene Handlungsansätze Lokaler Ökonomie? In Regiestelle E&C der Stiftung SPI (Hrsg.), *Lokale Ökonomie als Integrationsfaktor für junge Menschen in sozialen Brennpunkten* (E&C-Zielgruppenkonferenz) (Berlin, 9.–10.12.2004) (S. 6–16). Berlin. <http://eundc.de/pdf/22000.pdf#page=6>. Zugegriffen am 15.01.2019.
- Felber, C. (2010). *Gemeinwohl-Ökonomie. Das Wirtschaftsmodell der Zukunft*. Wien: Deuticke.
- Gemeinwohl-Ökonomie Bayern. (2018). Eine Einführung (Stand: 04/2018). <http://www.bayern.ecogood.org>. Zugegriffen am 14.01.2019.
- Gibbs, D., & Deutz, P. (2007). Reflections on implementing industrial ecology through eco-industrial park development. *Journal of Cleaner Production*, 15(17), 1683–1695.
- Gottschlich, D., Hackfort, S., & Segebart, D. (2015). Hoffnungsträger Green Economy? *Ökologisches Wirtschaften*, 30(2), 30–35.
- <https://www.ecogood.org/de/gemeinwohl-bilanz/gemeinwohl-matrix>. Zugegriffen am 14.01.2019.
- <https://www.ecogood.org/de/vision/theoretische-basis/>. Zugegriffen am 14.01.2019.
- Institut für Menschenrechte. (2018). <https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/themen/wirtschaftliche-soziale-und-kulturelle-rechte/>. Zugegriffen am 14.01.2019.
- Kommunale Wirtschaftsförderung NRW. (2017). Positionen der Kommunalen Wirtschaftsförderung NRW zu wirtschaftspolitischen Themen (2017–2022). <https://www.lkt-nrw.de/media/3831/kommunale-wirtschaftsfoerderung-2017-2022-positionspapier.pdf>. Zugegriffen am 15.10.2018.
- Kopfmüller, J., Nierling, L., Reichel, A., & Albiez, M. (2016). Postwachstumsökonomie und nachhaltige Entwicklung – Zwei (un)vereinbare Ideen? *Technikfolgenabschätzung – Theorie und Praxis*, 25(2), 45–54.
- Maskell, P., & Malmberg, A. (1999). Localised learning and industrial competitiveness. *Cambridge Journal of Economics*, 23(2), 167–185.
- Mastronardi, P. (2007). *Verfassungslehre: Allgemeines Staatsrecht als Lehre vom guten und gerechten Staat*. Bern: Haupt.
- Rother, J. (2019). Die Gemeinwohlökonomie als Orientierungsrahmen für eine nachhaltige Kommunalentwicklung. *Hessische Städte- und Gemeindezeitung*, 69(1), 10–12.
- Spaargaren, G., & Mol, A. (1992). Sociology, environment, and modernity: Ecological modernization as a theory of social change. *Society & Natural Resources*, 5(4), 323–344.
- Stadt Stuttgart. (2018). <https://www.stuttgart.de/wirtschaftsfoerderung/nachhaltig-fit>. Zugegriffen am 12.01.2019.
- Strambach, S. (2004). Wissensökonomie, organisatorischer Wandel und wissensbasierte Regionalentwicklung. Herausforderungen für die Wirtschaftsgeografie. *Zeitschrift für Wirtschaftsgeografie*, 48(1), 1–18.
- Ulrich, P. (2004). Sich im ethisch-politisch-ökonomischen Denken orientieren. In D. Mieth, O. J. Schumann & P. Ulrich (Hrsg.), *Reflexionsfelder integrativer Wirtschaftsethik* (S. 11–28). Tübingen/Basel: Francke.
- Ulrich, P. (2005). *Zivilisierte Marktwirtschaft. Eine wirtschafts-ethische Orientierung*. Freiburg: Herder.
- Umweltbundesamt. (2018). Siedlungs- und Verkehrsfläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#textpart-1>. Zugegriffen am 18.01.2019.
- Unmüßig, B., Sachs, W., & Fatheuer, T. (2012). Kritik der grünen Ökonomie – Impulse für eine sozial und ökologisch gerechte Zukunft. In Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.), *Schriften zur Ökologie* (Bd. 22). Berlin: Heinrich-Böll-Stiftung.

Innovationspolitik und Netzwerke

Tom Brökel und Holger Graf

Inhalt

1	Einleitung	370
2	Kooperationen, Projektförderung und verschiedene Arten der Nähe	372
3	Implikationen der Nähearten für die Innovationspolitik	382
4	Analyse zweier Förderinstrumente aus der Proximity-Perspektive	385
5	Fazit	391
	Literatur	392

Zusammenfassung

Kooperationen werden allgemein als vorteilhaft für Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten und damit als positiv für den langfristigen Erfolg von Unternehmen angesehen. Entsprechend ist die Unterstützung von Kooperations- und Netzwerkaktivitäten zu einem populären Instrument der Innovationspolitik geworden.

Der vorliegende Beitrag diskutiert dieses Instrument aus Sicht des Proximity-Ansatzes. Es wird dabei kritisch hinterfragt, wann eine solche Förderung gerechtfertigt ist und in welchen Situationen sie wahrscheinlich den größten Nutzen stiftet. Hierauf aufbauend werden beispielhaft die traditionelle Clusterpolitik und die EU-Forschungsrahmenprogramme aus theoretischer Sicht bewertet und praktische Implikationen für die Innovationspolitik abgeleitet.

T. Brökel (✉)

Department of Human Geography and Spatial Planning, Utrecht University, Utrecht, Niederlande

Institut für Wirtschafts- und Kulturgeographie, Gottfried Wilhelm Leibniz Universität Hannover, Hannover, Deutschland

E-Mail: tombroekel@me.com

H. Graf

Lehrstuhl für Mikroökonomik, Friedrich-Schiller-Universität Jena, Jena, Deutschland

E-Mail: holger.graf@uni-jena.de

1 Einleitung

Die Politik unterstützt die Innovationsaktivitäten von Organisationen auf vielfältige Weise (für eine Diskussion siehe Broekel 2016). Ein wichtiger werdendes Instrument, um private Investitionen in F&E zu steigern, stellt die direkte Subvention von F&E-Projekten dar, die sogenannte Projektförderung. Unter anderem stellen sowohl der Bund (z. B. Bundesministerium für Forschung und Bildung (BMBF)), als auch die EU über ihre Forschungsrahmenprogramme (FRP) umfangreiche finanzielle Mittel auf diese Art und Weise zur Verfügung. Im Falle des BMBF sind es dabei mehr als 3 Mrd. Euro (BMBF 2014).

Durch die Projektförderung hofft die öffentliche Hand private F&E-Aktivitäten zu stimulieren und auf ein gesellschaftlich akzeptables Niveau zu heben, da die Subventionierung die F&E-Kosten senkt. Das soll Unternehmen anhalten, mehr zu forschen oder aber in riskantere und damit potenziell ertragsreichere Forschungsvorhaben zu investieren. Dieses wird als *Additionalitäts*-Hypothese bezeichnet (Luukkonen 2000). Allerdings kann es auch zu Mitnahmeeffekten kommen. Mitnahmeeffekte bedeuten, dass eine Organisation die Forschung auch ohne Subventionen im gleichen Umfang durchgeführt hätte, sie sich aber einen Teil der dafür nötigen Investitionen durch die Förderung erspart. Dies entspricht der *Substitutions*-Hypothese (David et al. 2000; Zúñiga-Vicente et al. 2012). Ob der Effekt der Förderung positiv ist und zu mehr Innovationen führt oder von Mitnahmeeffekten dominiert wird, ist in der Forschung noch umstritten. Die Mehrheit der Studien in diesem Bereich legt aber eher einen positiven Effekt nahe (Zúñiga-Vicente et al. 2012). Neben der Erhöhung von F&E-Ressourcen, kann die öffentliche Hand dieses Instrument aber auch dazu nutzen, die inhaltliche Ausrichtung von Forschungsaktivitäten zu beeinflussen, indem sie beispielsweise thematische Schwerpunkte in diesen Programmen setzt.

Seit einigen Jahren, werden im Rahmen solcher Unterstützungsprogramme vermehrt kooperative Projekte gefördert. Im Gegensatz zur traditionellen Einzelprojektförderung, bei der eine einzelne Organisation ein F&E-Projekt realisiert, erfolgt die Mittelvergabe zunehmend an Konsortien von Organisationen, die das Forschungsvorhaben gemeinsam und kooperativ umsetzen. Dieser Trend zeigt sich zum Beispiel bei der Subventionierung von F&E-Projekten in Deutschland: so stieg der Anteil der von der Bundesregierung geförderten Verbundprojekte von 1 % (1982) auf 30 % (2012) (Broekel und Graf 2012). Die Forschungsrahmenprogramme der EU fördern sogar seit Mitte der 1980er-Jahre ausschließlich kooperative Projekte. Für die verstärkte Förderung von kooperativen Projekten gibt es mehrere Gründe.

Erstens können Organisationen das individuelle Risiko, das mit einzelnen Forschungsvorhaben verbunden ist, senken, wenn sie weitere Organisationen daran beteiligen. Dadurch, dass sie eigene durch fremde Ressourcen substituieren, verlieren sie im Falle des Scheiterns weniger, als wenn sie alle nötigen Ressourcen für ein Forschungsvorhaben alleine hätten investieren müssen.

Zweitens sind Kooperationen ein wichtiger Weg, wie sich Organisationen Zugang zu fehlenden, aber komplementären Kompetenzen und Wissenssegmenten

verschaffen können (Hagedoorn 2002). Das schließt mit ein, dass durch die Zusammenarbeit und das Zusammenbringen des Wissens mehrerer Organisationen auch die Chancen und Risiken, die mit dem Forschungsvorhaben verbunden sind, besser abgeschätzt werden können (Cassiman und Veugelers 2002).

Drittens bieten Forschungsk Kooperationen die Möglichkeit von anderen Organisationen zu lernen, d. h. von einem Transfer von Wissen zwischen den beteiligten Organisationen zu profitieren. Obwohl davon ausgegangen werden kann, dass die Menge des erlernten Wissens nicht gleichmäßig zwischen den Partnern verteilt ist, werden so im Regelfall dennoch alle Forschungspartner etwas voneinander lernen (Ahuja 2000; Eisenhardt und Schoonhoven 1996).

Viertens sind Forschungsk Kooperationen auch mit *learning-by-doing* verbunden. Das bedeutet, dass Organisationen, die viel kooperieren, eher lernen wie zukünftige Kooperationen zu gestalten sind, damit sie möglichst erfolgreich und gewinnbringend sind.

Allerdings ist nicht jede Kooperation erfolgreich, viele scheitern sogar. Ein wichtiger Grund für das Scheitern ist das sogenannte „*free-riding-problem*“ bzw. das moralische-Risiko-Problem (Kesteloot und Veugelers 1995). Damit ist gemeint, dass es in bestimmten Situationen für einen Kooperationspartner ökonomisch sinnvoll sein kann, sich gegenüber dem Kooperationspartner opportunistisch zu verhalten. Das liegt unter anderem an der Schwierigkeit der gegenseitigen Überwachung, wodurch die tatsächlich geleisteten Beiträge der Partner vom jeweils anderen nur schwer abzuschätzen sind. Diese Informationsasymmetrie kann von Partnern zum einseitigen Vorteil ausgenutzt werden.

Nichtsdestotrotz wird im Regelfall davon ausgegangen, dass die Vorteile des Kooperierens die Nachteile aufwiegen, was auch durch zahlreiche Forschungsarbeiten bestätigt wird (Hagedoorn et al. 2000; von Hippel 1987). Wenn Kooperationen allerdings grundsätzlich positiv für die beteiligten Organisationen sind, dann stellt sich die Frage, warum die Politik hier fördernd eingreifen sollte. Anders ausgedrückt, wenn die kooperative Zusammenarbeit für beide Organisationen zumeist vorteilhaft ist, sollten diese Vorteile nicht genügen, damit Organisationen von sich aus eine Zusammenarbeit anstreben? Warum sollte in diesem Bereich ein so genanntes Marktversagen vorliegen, d. h. die inter-organisationale Kooperationsintensität unter einem sozialen Optimum liegen, was einen politischen Eingriff begründet und rechtfertigt? Der vorliegende Beitrag wendet sich dieser Frage aus Sicht des sogenannten Proximity-Ansatzes zu. Zuvor wird kurz in die Grundlagen von Forschungsk Kooperationen und Wissensnetzwerken eingeführt (Abschn. 2.1), sowie ein Einblick in die Projektförderung gegeben (Abschn. 2.2). Nachfolgend wird der Proximity-Ansatz erläutert, der wichtige Erkenntnisse für die Entwicklung und den Nutzen von Wissensnetzwerken liefert (Abschn. 2.3). Hierauf aufbauend wird die projektbasierte Förderung von F&E-Kooperationen und -Wissensnetzwerken aus Sicht dieses theoretischen Ansatzes diskutiert (Abschn. 3). In Abschn. 4 werden zwei existierende Projektförderprogramme vor dem Hintergrund dieser Erkenntnisse analysiert und bewertet. Der Beitrag schließt mit einem Fazit (Abschn. 5).

2 Kooperationen, Projektförderung und verschiedene Arten der Nähe

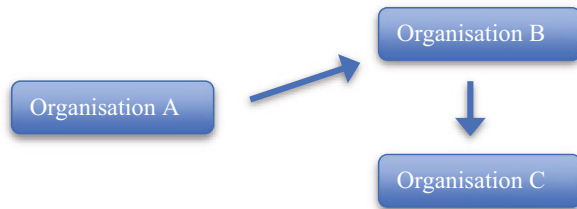
2.1 F&E-Kooperationen und Wissensnetzwerke

Die im vorangegangenen Abschnitt diskutierten Vorteile von Kooperationen¹ beziehen sich nur unmittelbar auf die an einer Kooperation beteiligten Organisationen. F&E-Kooperationen haben aber noch indirekte Effekte, die über diese Organisationen hinausgehen. Diese können als Externalitäten aufgefasst werden. Ein externer Effekt (bzw. Externalität) ist dabei die unkompensierte Auswirkung einer Entscheidung eines Wirtschaftssubjektes (Individuum, Organisation) auf die wirtschaftlichen Aktivitäten von mindestens eines anderen Wirtschaftssubjekts. Unkompensiert bedeutet, dass es dabei zu keinem Ausgleich oder zu einer Vergütung für diesen Effekt kommt.

Einer der wichtigsten Gründe für die Entstehung von Externalitäten im Zusammenhang mit F&E-Kooperationen ist, dass diese ein Teil von inter-organisationalen Wissensnetzwerken sind. Organisationen interagieren mit anderen Organisationen nicht nur im Rahmen von formalisierten F&E-Kooperationen. Sie sind stattdessen über verschiedene Wege in Wissensnetzwerke eingebunden (für eine Diskussion siehe Broekel 2016). Über diese geben sie das Wissen (in Teilen), das sie im Rahmen der F&E Kooperation mit einer anderen Organisation erhalten haben, gewollt und ungewollt an Dritte weiter. Da sich die Wissensnetzwerke, in die zwei miteinander kooperierende Organisationen eingebunden sind, unterscheiden, kann eine F&E-Kooperationen positive Effekte auf die generelle Diffusion von Wissen haben. Beispielsweise können die beiden Organisationen in unterschiedlichen Regionen beheimatet sein. Durch (häufig primär regionale) Arbeitnehmermobilität oder Spin-off Prozesse, kann Wissen aus einer Region, über eine F&E-Kooperationen einer ihrer Organisationen, an Organisationen in einer anderen Region diffundieren, ohne dass diese direkt miteinander interagiert haben. Anders ausgedrückt, unter der Annahme, dass das Wissen, welches im Rahmen einer F&E-Kooperation ausgetauscht oder generiert wird, nicht bei den beteiligten Organisationen verbleibt, sondern auf verschiedenen Wegen „weiterdiffundiert“, haben F&E-Kooperationen einen positiven Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Wissensdiffusion. Wenn eine Nutzung des Wissens erfolgen kann, ohne dass die an der ursprünglichen F&E-Kooperation beteiligten Organisationen davon einen Nachteil erfahren, entspricht dieses dem Argument, dass es sich bei Wissen um ein öffentliches Gut handelt (Foray 2004; Romer 1990). Allerdings ist diese Ansicht nicht unumstritten, da gerade mit technischem oder ökonomischem Wissen häufig höhere wirtschaftliche Renditen verbunden sind, wenn nur wenig andere Organisationen hierrüber verfügen (für eine ausführliche Diskussion siehe, Witt et al. 2012).

¹Wir konzentrieren uns im Folgenden auf Kooperationen als eine Art der Wissensaustauschbeziehungen. Die gleiche Argumentation kann aber auf andere Interaktionen, bei denen es zu kollektiven Lernprozessen kommt, übertragen werden.

Abb. 1 Indirekter Wissenstransfer. Eigene Darstellung



Entscheidend ist in diesem Zusammenhang, dass der Nutzen einer F&E-Kooperation über die direkt daran beteiligten Akteure hinausgeht, da Akteure simultan in vielfältige Wissensaustauschbeziehungen eingebunden sind. Dies motiviert die Idee des Wissensnetzwerkes. In Abb. 1 wird die Wissensdiffusion schematisch dargestellt. Entsprechend kann Organisation C Wissen von Organisation A erlernen, obwohl sie selber nicht miteinander interagiert haben. Dafür sind jedoch Wissensaustauschbeziehungen zwischen A und B sowie B und C erforderlich. Organisation B überbrückt in diesem Fall die „fehlende“ Beziehung zwischen A und C. Diese Brückenfunktion wird auch als „Broker“-Rolle bezeichnet, die für die verbindende Organisation viele Vorteile bietet. So übt sie eine kontrollierende Funktion über den Wissensfluss aus, was die beiden anderen Organisationen in eine gewisse Abhängigkeit von ihr bringt. Dies kann durch Organisation B zum eigenen Vorteil ausgenutzt werden (Burt 1992). Weiterhin bedeutet es, dass der indirekte Wissensaustausch zwischen C und A üblicherweise nicht vollständig sein wird. Es gibt aber dennoch Belege für den Nutzen dieser „indirekten“ Beziehungen für den Innovationserfolg von Unternehmen (Ahuja 2000).

Üblicherweise sind Wissensaustauschbeziehungen Teil von deutlich komplexeren Wissensnetzwerken. So bedarf es für einen Wissensaustausch zwischen C und E deutlich mehr Zwischenschritte (siehe Abb. 2), da der gekennzeichnete „Netzwerkpfad“ länger ist. Ähnlich wie beim Spiel „Stille Post“, bedeutet es jedoch, dass es nicht nur Zeit und den Willen sowie die Kapazität aller beteiligten Akteure bedarf, damit das Wissen erfolgreich übermittelt werden kann sondern auch, dass die Wahrscheinlichkeit von „Übertragungsfehlern“ mit der Anzahl der Zwischenschritte steigt.

Entsprechend generieren F&E-Kooperationen positive Effekte dadurch, dass das in ihnen entstandene und ausgetauscht Wissen, durch direkte und indirekte Beziehungen, auch anderen Akteuren im Wissensnetzwerk zugutekommt.

Das ist nicht nur von theoretischer Bedeutung, sondern spielt auch eine zentrale Rolle für die Diskussion von F&E-Kooperationen und Wissensnetzwerken aus innovationspolitischer Perspektive: Wenn F&E-Kooperationen positive Externalitäten hervorbringen, dann heißt es nichts anderes, als dass ihr gesellschaftlicher Nutzen über den rein privaten Nutzen der direkt beteiligten Akteure hinausgehen kann. Entsprechend besteht das Potenzial eines Marktversagens, da sich Akteure bei der Entscheidung zu kooperieren an ihrem privaten Nutzen ausrichten und der potenzielle (zusätzliche) soziale Nutzen unberücksichtigt bleibt. Dieser zusätzliche Nutzen kann als Rechtfertigung für die aktive Förderung von F&E-Kooperationen

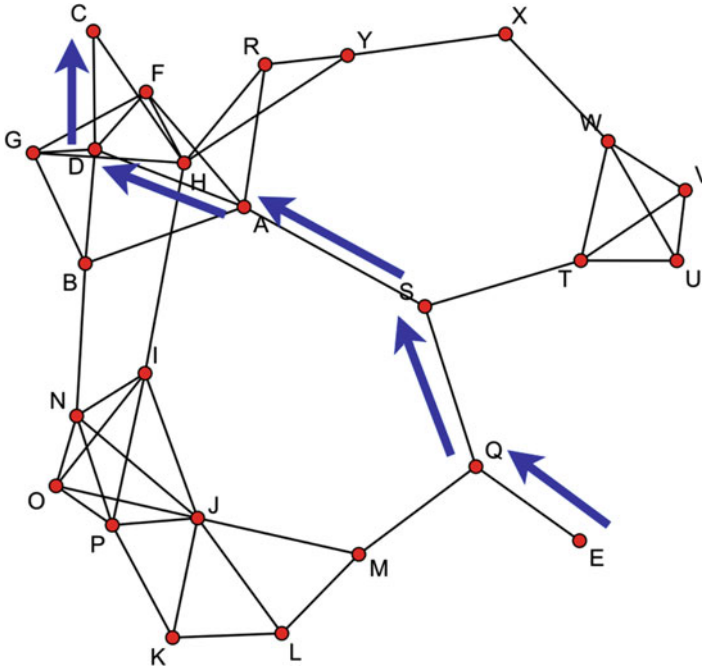


Abb. 2 Wissensnetzwerk schematisch. Eigene Darstellung

im Rahmen einer marktversagenskorrigierenden Innovationspolitik angeführt werden.

Entsprechend begründet sich die zunehmende Förderung von Verbundprojekten dadurch, dass Organisationen durch die Teilnahme an diesen in interaktive, kollektive Lernprozesse eingebunden werden, in denen nicht nur Wissen kreiert, sondern auch geteilt und über direkte und indirekte Beziehungen eine größere gesellschaftliche Verbreitung erfährt. Dieses hebt wiederum den Nutzen der Förderung über den rein privaten der direkt beteiligten Akteure (Buisseret et al. 1995). Die F&E-Förderung erhöht somit zum einen das Wissen, das in Wissensnetzwerken diffundiert. Zum anderen kreiert und erweitert sie aber auch Wissensnetzwerke, da geförderte F&E-Verbundprojekte Organisationen in interorganisationale und inter-regionale Wissensnetzwerke einbindet (Balland 2011; Scherngell und Barber 2009). Damit ergibt sich ein weiterer Nutzen der Förderung: sie stimuliert die gesellschaftliche Fähigkeit bzw. Kapazität zur inter-organisationalen und räumlichen Wissensdiffusion. Beide Aspekte (Erhöhung des diffundierenden Wissens und Ausbau der Wissensdiffusionskapazität) werden allerdings in der etablierten Evaluation der F&E-Projektförderung bisher häufig vernachlässigt (Broekel 2013).

Aus innovationspolitischer Sicht ist aber nicht nur die Existenz und Stärke der Effekte relevant, sondern auch wem die direkten und indirekten Effekte der Förderung zugutekommen bzw. wie diese durch die Gestaltung entsprechender Förderprogramme beeinflusst werden können. Zur Beantwortung dieser Fragen werden im

nachfolgenden Abschnitt kurz die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Fördermittelallokation und den Determinanten von (geförderten) F&E-Kooperationen dargestellt, bevor nachfolgend Erkenntnisse bezüglich der Entstehung und Entwicklung von Forschungsk Kooperationen sowie Wissensnetzwerken diskutiert werden.

2.2 Allokation der Projektförderung

Die Projektförderung erfolgt im Regelfall im Rahmen von Förder- bzw. Fachprogrammen. Dazu veröffentlichen die entsprechenden Ressorts eine Förderrichtlinie bzw. eine Programmausschreibung. Organisationen können sich dann um eine zeitlich befristete projektspezifische Förderung im Rahmen dieser Programme bewerben. Der Fokus dieser Programme und Förderrichtlinien wird dabei von aktuellen politischen Präferenzen beeinflusst. So wurden beispielsweise in den 1970er-Jahren verstärkt Projekte aus dem Bereich der Nuklearforschung gefördert, wohingegen heute die Förderung deutlich diversifizierter ausgerichtet ist (Broekel 2016; Czarnitzki et al. 2002).

In Bezug auf die Allokation zeigen Marín und Siotis (2008), dass die F&E-Projektförderung insbesondere für größere Unternehmen aus F&E-intensiven Industrien attraktiv sind. Barajas und Huergo (2010) führen aus, dass die Wahrscheinlichkeit, mit der ein Unternehmen einen Förderantrag stellt, von seiner Präsenz auf Auslandsmärkten, seiner absorptiven Kapazität und seinen bisherigen Erfahrungen mit den entsprechenden Förderprogrammen abhängt. Außerdem haben Organisationen in Clustern eine größere Wahrscheinlichkeit, durch die Programme gefördert zu werden als Organisationen außerhalb von Clustern, da sie eher exzellente Forschung durchführen (Broekel et al. 2015).

Ebenfalls unterscheiden sich Förderprogramme in ihrem Fokus auf und Attraktivität für bestimmte Organisationen. So ist zum Beispiel die Unterstützung von öffentlichen Forschungseinrichtungen (Universitäten und außeruniversitäre Forschung) in den EU-Forschungsrahmenprogrammen deutlich stärker ausgeprägt als bei der Projektförderung des BMBF (Broekel et al. 2015).

Die thematische und organisatorische Schwerpunktsetzung von Projektförderprogrammen, übersetzt sich in eine ungleiche räumliche Verteilung. Abb. 3 stellt beispielhaft die räumliche Verteilung der BMBF-Projektförderung für die Jahre 2012–2013 dar.

Deutlich zu erkennen ist die recht ungleiche Verteilung zugunsten von urbanisierten Regionen, die vor allem Unterschieden in regionalen Branchenstrukturen sowie der Präsenz von Universitäten und anderen Forschungseinrichtungen geschuldet ist. So sind viele Förderprogramme auf innovative Branchen ausgerichtet, die sich aufgrund von Agglomerationsvorteilen, Wissens-Spillovern und einer größeren kreativen Dynamik verstärkt in urbanen Räumen befinden (für einen Überblick siehe Feldman und Kogler 2010).

Zusammengefasst kann die Innovationspolitik mittels des Designs der Förderprogramme direkt auf die Verteilung der Fördermittel über Wirtschaftszweige, Organisationen und Regionen Einfluss nehmen. Diese Möglichkeiten sind allerdings beschränkt, wenn es sich um die Förderung von kooperativen Forschungsprojekten

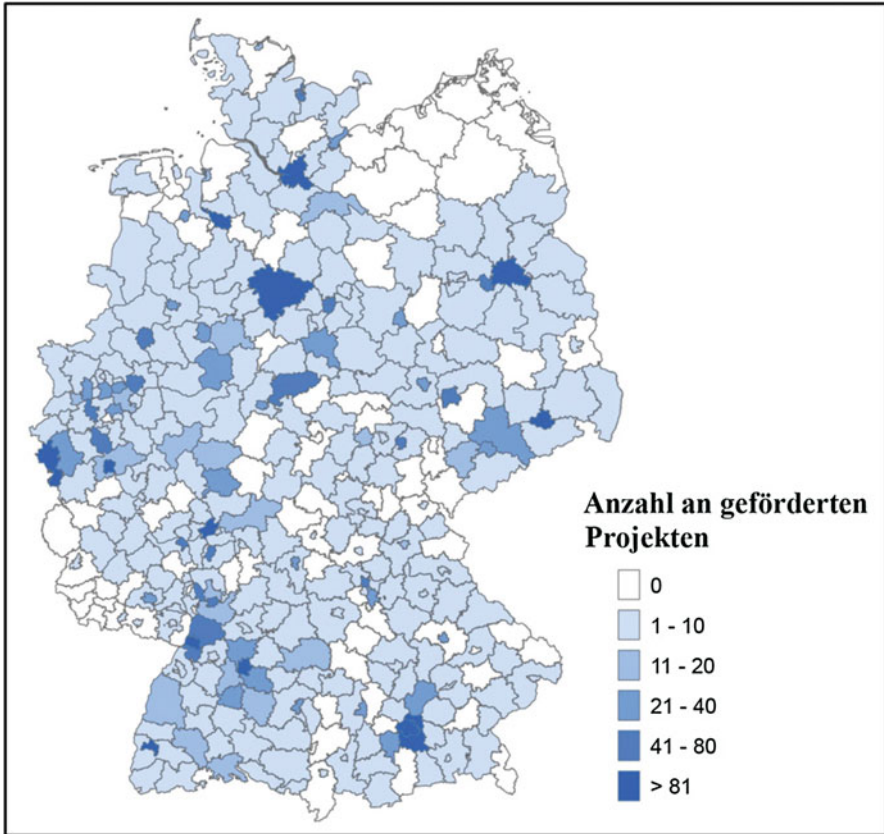


Abb. 3 Räumliche Verteilung der Projektförderung im Jahr 2015, eigene Darstellung basierend auf www.foerderkatalog.de

handelt, da sich hier erst einmal (freiwillig) Akteure zusammenfinden müssen, um gemeinsam einen Förderantrag zu entwickeln, kooperative Forschung zu betreiben und Erfolge zu realisieren. Basierend auf der ausführlicheren Diskussion in Broekel (2016), werden im nächsten Abschnitt daher die Faktoren betrachtet, welche das Zusammenfinden von Akteuren für F&E-Kooperationen beeinflussen. Gleichzeitig wird diskutiert, welche Eigenschaften dieser Akteure besonders förderlich für den Projekterfolg, für die Weitergabe von Wissen sowie für kollektive Lernprozesse sind, da dieses letztendlich entscheidend für die Wirkung der Förderung ist.

2.3 Arten der Nähe

Die Wahl von Kooperationspartnern und die Frage wer mit wem in F&E-Aktivitäten zusammenarbeitet, wurde in der Literatur häufig diskutiert und untersucht (Barajas

und Huergo 2010; Cantner und Meder 2007; Colombo 1995). Besondere Beachtung hat in den letzten Jahren das Konzept der sogenannten Proximities (verschiedenen Formen von Nähe) gefunden, das auf der Französischen Schule der „Proximity Dynamiken“ aufbaut (Torre und Rallet 2005) und durch die Arbeit von Boschma (2005) weite Verbreitung gefunden hat. In der wissenschaftlichen Literatur wurde lange davon ausgegangen, dass hauptsächlich die geografische Nähe zwischen Akteuren, die Wahrscheinlichkeit einer Interaktion zwischen ihnen bestimmt (Feldman und Florida 1994). Im Gegensatz dazu basiert der „Proximity-Ansatz“ auf der Erkenntnis, dass es mehrere Arten von Nähe gibt, die für die Aufnahme von Interaktionsbeziehungen zwischen Wirtschaftssubjekten relevant sind. Boschma (2005) argumentiert, dass es neben geografischer Nähe, d. h. der physischen Distanz zwischen Akteuren, mindestens vier weitere Arten der Nähe (bzw. Distanzen) gibt, die in diesem Zusammenhang von Relevanz sind.

Kognitive Nähe

Dazu gehört die kognitive Nähe (bzw. technologische Nähe), die den Grad der Überlappung des Wissens zweier Akteure beschreibt. Um von anderen lernen zu können, bedürfen beide Partner einer gemeinsamen Wissensbasis über Methoden, Fakten und Terminologie des jeweiligen Fachgebietes. Kognitive Nähe bedeutet, dass Akteure eine hinreichende absorptive Kapazität haben um das Wissen des anderen Akteurs aufnehmen und verwenden zu können (Cohen und Levinthal 1990; Nooteboom 2000b). Weiterhin verfügen sie über eine ähnliche Terminologie, sind mit der gleichen Symbolik vertraut und teilen das gleiche Grundverständnis, d. h., „sie sprechen die gleiche Sprache“. Anders ausgedrückt, Lernen ist besonders effizient und einfach, wenn zwei Akteure sich kognitiv nahe sind. Sind zwei Organisationen in kognitiver Nähe zueinander, dann agieren sie wahrscheinlich im gleichen thematischen Gebiet und sind einander auch häufig bekannt. So kennen Anbieter ähnlicher Produkte sich als Konkurrenten oder sind in den gleichen Verbänden organisiert, abonnieren die gleichen Newsletter etc. Neben dem starken Anreiz des effizienten Lernens erhöht sich entsprechend die Wahrscheinlichkeit weiter, dass die Akteure miteinander in Kontakt treten, um zu kooperieren.

Allerdings birgt zu große kognitive Nähe auch Gefahren, die gerade in Bezug auf F&E-Kooperationen mit dem Ziel der Innovationserzeugung relevant sind. Innovationen werden grundsätzlich als Kombinationen bereits vorhandener Wissenssegmente angesehen. Das heißt, viele Innovationen sind in ihren Einzelteilen nicht neu. Heidenreich (1997) beschreibt Innovieren wie folgt:

„Eine zentrale Voraussetzung für Innovationen ist die Neu- und Rekombination vorhandener technischer Wissensbestände. Hierbei sind unter technischem Wissen nicht nur die expliziten, systematisierten Kenntnisse wissenschaftlicher Disziplinen, sondern auch praktische, anwendungsbezogene und erfahrungsbasierte Fähigkeiten zu verstehen.“ (Heidenreich 1997, S. 177)

Innovationen bedeuten deshalb, dass im kombinatorischen Prozess, Grenzen einzelner Technologien, Wissensgebiete und Fachdisziplinen überwunden werden

(müssen). Weiterhin argumentiert zum Beispiel Nooteboom (2000a), dass es einen Zusammenhang zwischen der kognitiven Distanz zweier Organisationen zueinander gibt und dem Neuigkeitscharakter, den eine Kombination bzw. Zusammenführung ihres Wissens, ergeben kann. Dabei haben Organisationen mit sehr unterschiedlichem Wissen und entsprechend großer kognitiver Distanz, tendenziell eine höhere Wahrscheinlichkeit, dass aus ihrer Interaktion (z. B. im Rahmen einer F&E-Kooperation) eine Innovation mit einem hohen Neuigkeitscharakter resultiert, die wiederum tendenziell den größeren ökonomischen Nutzen verspricht (Mukherjee et al. 2017; Nooteboom 1999). Dadurch ergibt sich ein Spannungsverhältnis: auf der einen Seite verringern sich Wahrscheinlichkeit und Effizienz des Wissenstransfers innerhalb einer Kooperation durch zunehmende kognitive Distanz. Auf der anderen Seite erhöht sich der erreichbare Neuigkeitscharakter des potenziell kombinierten Wissens. Nooteboom (2000b) spricht daher von der Existenz einer optimalen kognitiven Distanz. Diese ist durch eine hinreichende Überschneidung des zu kombinierenden Wissens gekennzeichnet (ein gewisser Grad an kognitiver Nähe). Dies gewährleistet, dass die beteiligten Organisationen effizient miteinander kommunizieren und voneinander lernen können. Gleichzeitig bleibt in diesem Fall eine hinreichend große kognitive Distanz gewahrt, so dass es ein genügend großes Potenzial zur Neuheit und zum gegenseitigen Lernen gibt. Empirische Evidenz für die Relevanz der optimalen kognitiven Distanz findet sich u. a. in Broekel und Boschma (2012) und Nooteboom et al. (2007).

Organisationale Nähe

Interaktives Lernen zwischen Organisationen hängt auch von der Fähigkeit ab, den Austausch von komplementärem Wissen zu koordinieren. Es müssen Mechanismen entwickelt werden, die diesen Austausch trotz Unsicherheiten ermöglichen. Diese Nähe beschreibt das Arrangement zwischen zwei Organisationen in Bezug auf Macht und Kontrolle. Das Ausmaß der organisationalen Abhängigkeiten zwischen Organisationen kann deutlich variieren. Es reicht von geringer organisationaler Nähe, d. h. kaum oder gar keiner Beziehung (z. B. on-the-spot Geschäfte und reine marktliche Transaktionen), über lose Verbindungen (z. B. gemeinsame Kooperationen) bis hin zu extrem starken Verbindungen (z. B. beide sind Teil der gleichen hierarchisch strukturierten Organisation). Interaktionen zum Wissensaustausch und lernen, d. h. F&E-Kooperationen, sind mit Unsicherheit behaftet und bieten die Möglichkeit für opportunistisches Verhalten (*moral hazard*). Organisationale Strukturen können diesem entgegenwirken, indem sie Kontrollmechanismen bereitstellen, die z. B. helfen Eigentumsrechte zu sichern. Damit schafft organisationale Nähe Sicherheiten und Verbindlichkeiten zwischen Organisationen, die der freie Markt nicht oder nur zu sehr hohen Transaktionskosten bieten kann.

Ohne übergeordnete organisationale Strukturen müssen detaillierte Verträge ausgearbeitet und anschließend deren Einhaltung überwacht werden. Dabei stellt allerdings die Inflexibilität solcher fixer Verträge ein Problem dar, da gerade Innovationsprojekte schwer fassbaren Inhalts sind und in vielen Fällen kaum vorhersehbare Ergebnisse liefern. Darüber hinaus sorgen enge organisationale Beziehungen für einfache Möglichkeiten, Feedback zwischen den Partnern zu organisieren (Boschma 2005, S. 65).

Mit organisationaler Nähe können aber auch Nachteile einhergehen. So können sich organisationale Lock-ins entwickeln, wenn organisationale Strukturen eine Fixierung auf die gleichen Interaktionspartner bedingen. Bei stark asymmetrischen Machtbeziehungen kann es zu starren und hohen Abhängigkeiten kommen, welche dann zu hohen spezifischen und oftmals nicht gewinnbringenden Investitionen führen. So kann sich z. B. eine untergeordnete Geschäftseinheit nur darauf konzentrieren, das Headquarter zufrieden zu stellen, nicht aber darauf, was für die eigene Innovationsleistung relevant wäre. So sind gerade bürokratische Strukturen dafür bekannt, Neuerungen und Innovationen nicht zu fördern, da diese u. a. existierende Machtpositionen gefährden können. Um für erfolgreiches interaktives Lernen und Innovationen offen zu sein, muss daher eine gewisse organisatorische Struktur gegeben sein, die aber hinreichend flexibel und offen für Veränderungen ist.

Institutionelle Nähe

Weiterhin spielt auch die institutionelle Nähe auf der Makroebene zwischen Akteuren eine Rolle für ihre Interaktionswahrscheinlichkeit und Kommunikationseffizienz. Der Begriff der Institution beschreibt Gewohnheiten, Normen, Routinen, Regeln und Gesetze auf der Makro-Ebene, welche die Beziehungen zwischen Individuen in größeren Gruppen und im Gemeinwesen regeln. Die institutionalisierten Regeln eines Gemeinwesens können informell sein, wie kulturelle Gewohnheiten und Bräuche, oder formell wie Gesetze und Regeln. Dazu gehören auch die Beziehungen zwischen Individuen und Institutionen auf einer übergeordneten Ebene wie z. B. dem Staat.

Beide Formen institutioneller Nähe (formell und informell) können förderlich für Lern-, Wissensaustausch- und Innovationsprozesse sein. Bekannte und geteilte institutionelle Regeln sorgen für die effiziente Anbahnung und Durchführung von Wissenstransfers. Formalisierte Regeln (z. B. Gesetze) geben verbindliche Sicherheiten bei Kooperations- und Innovationsprozessen, was insbesondere in Anbetracht der *moral hazard* Problematik von Relevanz ist. Entsprechend können durch Institutionen stabile Bedingungen für interaktives Lernen, Wissensaustausch und Innovationen geschaffen werden (Boschma 2005, S. 68).

Mit zu viel institutioneller Nähe können aber auch negative Effekte einhergehen. Ein zu starres System an Institutionen verhindert mögliche Innovationen, da oftmals zu ihrer Durchsetzung eine Veränderung des Systems nötig ist. Einem starren Institutionengeflecht fehlen die Spielräume, um neue Institutionen zu schaffen, die zu den durch die Innovation veränderten Rahmenbedingungen passen. Das gilt insbesondere für formalisierte Institutionen.

Das heißt, ein gutes institutionelles System muss stabil sein, um Unsicherheiten und Opportunismus auszugleichen. Es muss aber auch offen genug sein, um Newcomern Platz zu bieten und hinreichend flexibel, um neue oder veränderte Institutionen zuzulassen (Boschma 2005, S. 68).

Soziale Nähe

Alle ökonomischen Aktivitäten sind in einen sozialen Kontext eingebettet, d. h. soziale Beziehungen beeinflussen ökonomische Aktivitäten. Soziale Nähe bezieht sich

auf die Stärke der sozialen Beziehung zwischen Organisationen, wobei hier die tatsächlichen sozialen Beziehungen auf der individuellen Ebene im Vordergrund stehen. Das bedeutet, soziale Nähe drückt aus, ob Individuen verwandt oder befreundet miteinander sind, ob sie nur lose mit einander bekannt sind, oder ob sie sich völlig fremd sind. Mit einer engen sozialen Beziehung geht tendenziell auch Vertrauen sowie eine Tendenz zur Reziprozität einher: Ein Entgegenkommen durch ein Individuum wird durch ein Entgegenkommen des anderen Individuums erwidert. Vertrauen ist essenziell, um miteinander offen zu kommunizieren und gemeinsam Projekte zu realisieren. Damit können enge soziale Beziehungen Transaktionskosten senken und den interorganisationalen Wissensaustausch effizienter und günstiger werden lassen, da teure marktliche Sanktionsmechanismen (z. B. Strafzahlungen) durch soziale Sanktionsmechanismen (z. B. Auflösen von Freundschaften) substituiert werden können. Ebenfalls unterstützt soziale Nähe die Offenheit und den Einsatzwillen der Individuen in gemeinsamen Projekten, da eine erfolgreiche Zusammenarbeit ihre soziale Reputation erhöhen kann.

Zu viel soziale Nähe kann eine hemmende Wirkung auf gegenseitiges Lernen und damit auf Innovationsprozesse haben, insbesondere dann, wenn es sich um sehr loyale und emotionale Beziehungen handelt, wie es etwa bei Freundschaften und Verwandtschaften gegeben ist. Soziale Nähe birgt die Gefahr eines Lock-ins auf sozial verfestigte Beziehungen, was bedeutet, dass Interaktionen primär immer wieder mit den gleichen (bekannten) Organisationen durchgeführt werden. Grabher (1993) beschreibt so einen Fall für das Ruhrgebiet, was zum industriellen Niedergang der Region in den 1970er- und 1980er-Jahren beigetragen hat.

Für neue Ideen sind in vielen Fällen Kontakte zu neuen Individuen nötig, was bei einer Fixierung auf bereits bestehende soziale Beziehungen unterbleibt. In der Soziologie wird darauf hingewiesen, dass es gerade nur wenig sozial unterfütterte Beziehungen sind, die sich für den Zugang zu besonders hilfreichen Informationen verantwortlich zeigen.

In Summe bedeutet dies, dass genügend soziale Nähe zwischen Organisationen vorhanden sein muss, um hinreichend Vertrauen und Verbindlichkeiten zu schaffen, damit die Auswirkungen der Unsicherheit in Lern- und Innovationsprozessen reduziert werden können. Andererseits sollten sich Interaktionen nicht nur auf sozial gefestigte Beziehungen beschränken, sondern auch hinreichend lose Kontakte beinhalten.

Geographische Nähe

Geographische Nähe ist definiert als die räumliche oder physische Distanz zwischen Organisationen. Diese kann relativ, in Zeit bzw. Kosten oder absolut als Entfernung gemessen werden. Geographische Nähe senkt die Transportkosten, die zum Interagieren und Kooperieren eine Rolle spielen können. Sie erhöht auch die Wahrscheinlichkeit für zufällige Treffen, ein Element, das gerade bei der ersten Kontaktaufnahme zwischen potenziellen Kooperationspartnern sehr wichtig sein kann.

Dazu gehört auch, dass Organisationen, die einander räumlich nahe sind, eher von dem profitieren können, was in der Literatur als „*local buzz*“ bezeichnet wird (Bathelt et al. 2004). Das sind Wissens-Spillover, die in Form von lokalen Zeitun-

gen, Gerüchten und dem „Buschfunk“ ausgetauscht werden. Inwieweit dies für technologisch-ökonomisch relevantes Wissen gilt, ist allerdings umstritten.

Neben diesen positiven Effekten kann die geografische Nähe aber auch zu einer Gefahr werden, wenn sich Organisationen fast ausschließlich auf regionale Wissensquellen konzentrieren. Dies wird als sogenannter regionaler *Lock-in* bezeichnet (Broekel 2012; Grabher 1993). Ein regionaler Lock-in bedeutet, dass Organisationen nur noch die Entwicklungen innerhalb der eigenen Region im Blick haben und insbesondere technologische Entwicklungen, die außerhalb stattfinden ignorieren oder übersehen.

Solch ein regionaler Lock-in kann verhindern, dass Regionen erfolgreich und rechtzeitig den Strukturwandel einleiten. Allerdings ist die geografische Nähe nie alleine für solche Entwicklungen verantwortlich. Es kommt vielmehr auf ein Zusammenspiel verschiedener Arten der Nähe an (Boschma 2005).

Arten der Nähe

Die verschiedenen Arten der Nähe sind häufig nicht unabhängig voneinander. Zum Beispiel tendieren sozial enge Beziehungen dazu, sich oftmals nur über geringe geografische Distanzen zu erstrecken. Akteure, die sich sozial nahe sind, haben in vielen Fällen auch einen ähnlichen kognitiven Hintergrund. Organisatorische Nähe geht häufig mit kognitiver Nähe einher, da beispielsweise Tochterunternehmen des gleichen Mutterkonzerns in ähnlichen Wirtschaftssektoren aktiv sind. Insbesondere geografische Nähe korreliert auch in vielen Fällen mit den anderen Arten der Nähe (Siehe für eine ausführlichere Diskussion, Boschma 2005; Balland et al. 2014; Broekel 2015). Nichtsdestotrotz findet sich für alle Arten der Nähe starke Evidenz, dass sie die Wahrscheinlichkeit von Wissensaustauschaktivitäten im Generellen, aber insbesondere die zur Aufnahme von F&E-Kooperationen, stark erhöhen.

Unter Verwendung von Patentdaten zeigen Cantner und Graf (2006) am Beispiel von Jena, dass die Beziehungen zwischen Organisationen im regionalen Innovationsnetzwerk durch Aktivitäten in überlappenden Technologien erklärt werden können. Die Dynamik des Netzwerks wird unter anderem dadurch getrieben, dass schlecht eingebundene Akteure das Netzwerk verlassen (exit), wohingegen neue Akteure (entry) eine vergleichsweise höhere Einbettung aufweisen. Über den betrachteten Zeitraum von insgesamt sechs Jahren ergibt sich somit eine stärkere regionale Vernetzung aufgrund dieser endogenen Prozesse. Das Zusammenspiel zwischen interner (local buzz) und externer (pipelines) Vernetzung wird insbesondere in der Literatur zu sogenannten Gatekeepern untersucht. Der Fokus liegt dabei entweder auf den Gatekeepern selbst, welche eine Mittlerrolle zwischen einem lokalen System und geografisch entfernten Akteuren einnehmen (Giuliani und Bell 2005; Graf und Krüger 2011; Morrison 2008) oder auf deren Auswirkungen auf das regionale Netzwerk (Breschi und Lenzi 2015; Fritsch und Graf 2011; Giuliani 2011; Graf 2011). Zusammenfassend zeigt diese Forschung, dass für regionale Entwicklungsprozesse eine gesunde Mischung aus interner und externer Vernetzung nötig ist, wobei deren relative Bedeutung unter anderem von der technologischen Spezialisierung, sowie von Spezifika in Bezug auf die Zusammensetzung des jeweiligen regionalen Netzwerks abhängt.

Am Beispiel der niederländischen Flugzeugbauindustrie untersuchen Broekel und Boschma (2012) den Einfluss der geografischen, kognitiven, sozialen und institutionellen Nähe auf die Wahrscheinlichkeit, dass Organisationen (Unternehmen, Universitäten und Forschungseinrichtungen) sich gegenseitig um Hilfe bitten und von einander lernen. Für alle untersuchten Nähearten konnte ein positiver Einfluss nachgewiesen werden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen viele weitere Studien (siehe z. B. Breschi und Lissoni 2009; Ejermo und Karlsson 2006; Jaffe et al. 1993; Ponds et al. 2007; Singh 2005; Ter Wal 2013). Ebenfalls findet sich umfangreiche Bestätigung dafür, dass die verschiedenen Nähen zu Kooperationspartnern mitentscheidend für den Erfolg von Kooperationen und für Innovationsaktivitäten sind (Broekel und Boschma 2012; Fornahl et al. 2011; Hinzmann et al. 2017; Uzzi 1996).

3 Implikationen der Nähearten für die Innovationspolitik

Aufbauend auf der vorangestellten Diskussion, ergeben sich einige klare Implikationen für die Ausgestaltung von kooperations- und forschungsorientierten Förderprogrammen, sowie für die Rechtfertigung des staatlichen Eingriffs in kooperative Innovationsprozesse.

Die umfangreiche theoretische und empirische Forschung zu den Nähearten zeigt, dass Forschungsk Kooperationen zwischen Akteuren wahrscheinlicher sind, wenn diese in mindestens einer Nahedimension einander „nahe“ sind. Das bedeutet, dass Organisationen eher miteinander zum Zweck von Forschungsk Kooperationen zusammenkommen, wenn sie sich entweder räumlich nahe sind (geografische Nähe); wenn sie sich durch eine signifikante technologische Überlappung auszeichnen (kognitive Nähe); wenn es existierende soziale Beziehungen zwischen ihren Mitarbeitern gibt, beispielsweise durch vorangegangene Kooperationen (soziale Nähe); wenn sie ähnlichen formalen oder informalen Regeln unterliegen (institutionelle Nähe); oder wenn sie nicht rein marktlich miteinander interagieren, sondern einem gemeinsamen organisationalen Rahmen unterliegen (organisationale Nähe). Das gilt natürlich auch für indirekte Beziehungen, die den gleichen Mechanismen folgen wie direkte Beziehungen. Entsprechend werden Wissensnetzwerke, die sich ohne staatlichen Eingriff entwickeln, durch alle Nähearten geprägt. Das bedeutet zum Beispiel, dass „natürliche“ Wissensnetzwerke eher geografisch nahe Organisationen verbinden als solche, die in unterschiedlichen Regionen ansässig sind.

Die **erste zentrale innovationspolitische Implikation**, die sich aus der Betrachtung der Nähearten ergibt, ist die spezifische Rolle der kognitiven Nähe. Ihre Sonderrolle besteht darin, dass eine gewisse kognitive Überlappung zwischen Akteuren eine notwendige Bedingung für Lernprozesse ist und damit dafür, dass sie überhaupt Wissen austauschen können (Boschma 2005; Nooteboom et al. 2007). Für die Ausgestaltung von forschungs- und kooperationsorientierten Förderprogrammen bedeutet es, dass ein Mindestmaß an kognitiver Nähe zwischen den anvisierten Akteuren gewährleistet werden muss. Teil der **ersten Implikation** ist aber auch, dass die kognitive Nähe nicht nur die Wahrscheinlichkeit der Interaktion

und die Effizienz der Lernprozesse beeinflusst, sondern eben auch maßgeblich für das Innovationspotenzial einer Forschungsk Kooperation ist. Wenn Förderprogramme das Entstehen von wirklich neuartigen Innovationen mittels der Unterstützung von F&E-Kooperationen fördern wollen, dann ist es empfehlenswert, dass die Politik das Zusammenfinden und -arbeiten von Akteuren fördert, die kognitiv weit (aber nicht zu weit) voneinander entfernt sind. In diesem Zusammenhang sei auf die *optimale kognitive Distanz* verwiesen, welche eine innovationsmaximierende Balance aus kognitiver Nähe und Distanz repräsentiert (Nooteboom et al. 2007). Entsprechend sollte die Innovationspolitik Kooperationen zwischen Akteuren unterstützen, die sich durch eine solche kognitive Distanz auszeichnen. Diese ist natürlich schwierig in der Praxis zu ermitteln. Allerdings bietet hier die Literatur zur *technologischen Verwandtschaft* interessante empirische Methoden an, mit der Branchen bzw. technologische Felder in der Praxis identifiziert werden können, die wahrscheinlich in einem Bereich „optimaler“ kognitiver Distanz zueinander liegen und entsprechend als geeignete Ziele für die Förderung von F&E-Kooperationen in Frage kommen. So wird in dieser Literatur argumentiert, dass Akteure, die in *technologisch verwandten* Wissensgebieten aktiv sind, sich tendenziell in einer optimalen kognitiven Distanz zueinander befinden (Frenken et al. 2007). Technologische Verwandtschaft bedeutet hier, dass zwei Wissensgebiete (Technologien / Industrien / wissenschaftliche Disziplinen etc.) sich aus einer gemeinsamen zugrunde liegenden Wissensbasis entwickelt haben und sich durch ein gewisses Maß an Unterschieden, aber auch Gemeinsamkeiten auszeichnen. In anderen Worten, Akteure (Individuen, Organisationen) in verwandten Wissensgebieten können effizient miteinander kommunizieren, voneinander lernen und sind unterschiedlich genug um ein hinreichendes Potenzial für Lernen und Innovation sicherzustellen, d. h. sie haben eine optimale kognitive Distanz zueinander. Eine umfassende wissenschaftliche Literatur bestätigt nicht nur die Vorteilhaftigkeit technologischer Verwandtschaft für Innovations- und Lernprozesse (Broekel und Boschma 2012; Fornahl et al. 2011), sondern stellt auch ein großes Repertoire zur empirischen Ermittlung des Grades technologischer Verwandtschaft zwischen Industrien, Technologien und Wissensgebieten vor (Boschma et al. 2010; Breschi et al. 2003; Fornahl et al. 2011; Kogler et al. 2013; Neffke und Henning 2013).

Eine **zweite innovationspolitische Implikation** ergibt sich aus der Überlegung, dass ein Marktversagenstatbestand entlang der Nahedimensionen unwahrscheinlicher ist als im Falle von Akteuren, die in allen Dimensionen der Nähe voneinander weiter weg sind. Anders ausgedrückt: es ist wahrscheinlicher, dass sich ohne staatliches Eingreifen ein zu geringes Niveau an überregionalen Kooperationen ergibt, als ein zu geringes Niveau an regionalen. Das gilt natürlich in gleichem Maß auch für die anderen Nähearten. Um eine mit potenziellem Marktversagen gerechtfertigte Politik zu betreiben, sollten daher eher Wissensaustauschbeziehungen gefördert werden, bei denen die verschiedenen Dimensionen der Nähe wenig ausgeprägt sind. Konkret bedeutet dieses zum Beispiel, eher überregionale oder interdisziplinäre Beziehungen zu unterstützen oder solche zwischen Partnern, die geringe gemeinsame sozialen Beziehungen oder einen unterschiedlichen institutionellen Hintergrund bzw. keine gemeinsame Mutterorganisation haben.

Die Argumentation ignoriert allerdings bisher, dass die verschiedenen Nähearten nicht unabhängig voneinander in ihren Wirkung sind (Boschma 2005). Das wird in der **dritten innovationspolitischen Implikation** für die Gestaltung von Förderprogrammen aufgenommen: Fördermittelgeber sollten potenzielle Substitutionsbeziehungen zwischen den Nähearten ausnutzen, um eine höhere Fördereffizienz zu erreichen. So ist es in der Forschung weitestgehend unumstritten, dass gerade geografische Nähe fehlende kognitive oder organisationale Nähe ausgleichen kann (Boschma 2005; Singh 2005). Auch wurde nachgewiesen, dass geografische Nähe hilfreich ist, um institutionelle Unterschiede zu überbrücken. Beispielsweise zeigen Ponds et al. (2007), dass Universitäten und Unternehmen eher regional als überregional kooperieren. Für Co-Erfinderbeziehungen weisen Cassi und Plunket (2013) nach, dass gerade soziale Nähe wichtig für die Überbrückung von geografischen und organisationalen Unterschieden ist.

Solche substitutiven Beziehungen zwischen den Nähearten können beim Design einer Fördermaßnahme ausgenutzt werden. Beispielsweise kann beim Ziel, überregionale Kooperationen zu stärken, versucht werden, diese zwischen Organisationen zu etablieren, die sich in einer anderen Dimension nahe sind, etwa Organisationen mit dem gleichen institutionellen Hintergrund (z. B. Hochschulen oder Unternehmen einer Branche). Die Wahrscheinlichkeit des Erfolgs der Kooperation erhöht sich entsprechend der Nähe der Akteure in dieser Dimension und mit der Stärke des Substitutionseffekts.

Solche Anforderungen an Kooperationspartner können direkt in Förderprogrammen als Bedingung für eine Förderung implementiert werden und somit den Fördererfolg wahrscheinlicher machen. Ein gutes Beispiel für das Ausnutzen von Substitutionseffekten zwischen Nähearten in einer Fördermaßnahme sind die Technologietransferstellen von Hochschulen. Diese haben häufig einen regionalen Fokus, d. h. sie versuchen insbesondere den Transfer von Wissen aus den Hochschulen in die regionale Wirtschaft zu unterstützen. Damit machen sie sich (ungeplant) die förderliche Wirkung von räumlicher Nähe zunutze, um die institutionelle Distanz zwischen Hochschulen und Privatwirtschaft zu überbrücken.

Allerdings werden die Möglichkeiten, Substitutionsbeziehungen zwischen den Nähearten auszunutzen, dadurch eingeschränkt, dass die Nähearten zwar analytisch orthogonal, aber empirisch häufig stark korreliert sind (Boschma 2005). Akteure, die sich in einer Dimension nahe sind, sind dieses häufig auch in einer anderen Dimension. So ist soziale Nähe nachweislich stark mit geografischer Nähe korreliert, da sich sozial enge Beziehungen wahrscheinlicher und stärker zwischen Individuen entwickeln, die sich räumliche nahe sind (Breschi und Lissoni 2009). Auch sind institutionelle und organisationale sowie kognitive Nähe tendenziell positiv korreliert (Broekel 2015). Daraus kann die **vierte zentrale innovationspolitische Implikation** abgeleitet werden: Die Wahrscheinlichkeit, dass sich die Effekte von Nähearten „ausgleichen“ und somit Marktversagen, die durch zu große Distanz in einer Dimension der Nähe induziert werden, „natürlicherweise“ behoben werden, ist gering. Das hat zweierlei Konsequenzen. Erstens, wenn eine bestimmte, zu geringe, Art der Nähe (z. B. institutionell) zwischen Partnern überbrückt werden soll, dann wird dieses tendenziell durch das gleichzeitige Fehlen anderer Arten der Nähe erschwert. So ist beispielsweise die

Initiierung von überregionalen Kooperationen schwierig, falls sich die beteiligten Akteure nicht (auch) persönlich kennen, d. h. es muss zusätzlich fehlende soziale Nähe überwunden werden. Das stärkt die Rechtfertigung für einen staatlichen Eingriff in diesen Fällen. Die zweite Konsequenz ist, dass die Möglichkeiten, substitutive Beziehungen zwischen Nähearten auszunutzen (dritte Implikation), limitiert sind. Es wird daher relativ wenige Fälle geben, in denen politische Eingriffe auf einer Näheart aufbauen können, um die Überbrückung der Distanz in einer anderen Dimension zu vereinfachen. In einigen Fällen ist dieses aber dennoch denkbar. Beispielsweise werden überregionale Kooperationen zwischen Hochschulen leichter und potenziell erfolgreicher sein, als solche zwischen Hochschulen und Firmen, da sie auf eine gewisse institutionelle Nähe aufbauen können. In Bezug darauf, welche Arten der Nähe stärker miteinander einhergehen und welche eher schwach korrelieren steht die Forschung allerdings noch relativ am Anfang, was das Ableiten weiterer Handlungsempfehlungen erschwert.

Relativ große Einigkeit besteht in der Literatur, dass geografische Nähe tendenziell am stärksten mit allen anderen Nähearten korreliert. Das heißt geografisch nahe Akteure sind mit höherer Wahrscheinlichkeit auch kognitiv, institutionell, organisatorisch und sozial näher als solche in größerer geografischer Entfernung zu einander. Das begründet sich vor allem damit, dass geografische Nähe die Entstehung der anderen Nähearten stark begünstigt (Balland et al. 2014). Wie der kognitiven Nähe (erste Implikation) kommt damit der geographischen Nähe (ebenfalls) eine Sonderstellung zu, was die Grundlage für eine **fünfte Implikation** legt: Die Förderung von Kooperationen zwischen geografisch nahen Akteuren ist schwieriger durch ein potenzielles Marktversagen zu rechtfertigen, da sich geografisch nahe Akteure wahrscheinlich (auch) durch andere Arten der Nähe auszeichnen. Entsprechend sollte davon ausgegangen werden, dass ihre „natürliche“ Kooperationsintensität über der von geografisch entfernten Akteure liegen. Anders ausgedrückt: ein potenzielles Marktversagen, d. h. zu geringes Niveau an regionalen Kooperationen, ist ungleich unwahrscheinlicher als eines in Bezug auf überregionale Kooperationen. Das heißt aber natürlich nicht, dass Kooperationen zwischen geografisch nahen Akteuren nie gefördert werden sollten. Gerade diese Näheart bietet sich an, um Substitutionsbeziehungen zwischen Nähearten auszunutzen (**dritte Implikation**).

Im nachfolgenden Kapitel, evaluieren wir beispielhaft, inwieweit die fünf innovationspolitischen Implikationen in zwei Förderprogrammen bereits Berücksichtigung finden.

4 Analyse zweier Förderinstrumente aus der Proximity-Perspektive

4.1 Clusterpolitik

Wie eingangs schon erwähnt, setzt die bundesdeutsche F&E Politik in den letzten Jahrzehnten verstärkt auf Verbundforschung und die Förderung von Kooperationen (Fier und Harhoff 2002). Seit Mitte der 1990er kamen auch zunehmend Instrumente

der Netzwerkförderung zum Einsatz, insbesondere sind hier Wettbewerbsverfahren der Clusterförderung, wie BioRegio, InnoRegio und der Spitzencluster Wettbewerb zu nennen (Dohse 2000; Rothgang et al. 2017a, b). Im Prinzip werden in diesen Programmen regional begrenzte Meta-Verbünde gefördert, die einer gemeinsamen Strategie folgen. Einen Überblick der wichtigsten vom Bund geförderten Programme der letzten Jahre liefert Abb. 4 aus dem Bericht der Expertenkommission für Innovation (Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) 2017).

Vorteile der Agglomeration, d. h. der geographischen Nähe zwischen Wirtschaftsakteuren eines Industriezweigs, wie Wissenstransfer, Lernen, Nähe zu Kunden und Lieferanten oder ein besseres Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, werden häufig als Begründung für Clusterpolitik herangezogen (Martin et al. 2011; Porter 1998, 2000). Neben den oben genannten Beispielen aus Deutschland werden diese Instrumente der Innovationsförderung auch in vielen anderen Ländern eingesetzt. Die französischen Pôles de Compétitivité (Fontagné et al. 2013), das japanische Cluster Projekt (Nishimura und Okamuro 2011) und die norwegischen Centres of Expertise (Njøs und Jakobsen 2016) seien hier beispielhaft genannt. Mit der Diffusion dieser Politikinnovation geht auch eine verstärkte akademische Diskussion über die theoretische Begründung, Formen der Implementierung und dem Timing solcher Maßnahmen einher (Brakman und Van Marrewijk 2013; Brenner und Schlump 2011; Duranton 2011; Martin und Sunley 2003). Nur weil Cluster bzw. die Ansiedlung im Cluster Vorteile für Regionen bzw. Unternehmen haben, bedeutet das nicht zwangsläufig, dass eine Politik der Förderung von Clustern und Netzwerken sinnvoll ist. Aus theoretischer Sicht werden häufig systemische Fehler, d. h. nicht ausgenutzte Potenziale für positive Externalitäten und Spillover, als Begründung für eine Förderung der Vernetzung angeführt (Crespo et al. 2016; Moodysson und Zukauskaitė 2014; Woolthuis et al. 2005). Kritiker weisen hingegen darauf hin, dass derartige Systemfehler nicht nachweisbar sind und, dass das Clusterkonzept zu schwammig ist, um es adäquat evaluieren zu können. In diesem Zusammenhang kommt es allerdings häufig zur Bevorzugung bestimmter Interessengruppen. So zeigt die Literatur, dass Clusterpolitik in einigen Fällen dazu genutzt wird die Abwanderung von Produktionsfaktoren zu produktiveren Standorten zu verhindern (Brakman und Van Marrewijk 2013).

In ihren Wirkungen auf einzelne Akteure unterscheidet sich die Clusterpolitik nicht grundsätzlich von anderen Formen kooperativer F&E-Förderung (Engel et al. 2017; Nishimura und Okamuro 2011). Auf die Frage, wie Cluster- und Netzwerkpolitik die Struktur der Wissensnetzwerke in den jeweils geförderten Regionen beeinflusst, gibt es bisher nur sehr wenige belastbare Ergebnisse (Edler et al. 2016; Uyarra und Ramlogan 2016). Allerdings konnte bei der Evaluation des Spitzencluster-Wettbewerbs eine stärkere interne Vernetzung aufgrund der Förderung identifiziert werden und lieferte Hinweise auf eine höhere Zentralisierung, d. h. eine stärkere Konzentration der Verbindungen auf einzelne Akteure (Töpfer et al. 2017).

Vor dem Hintergrund der oben abgeleiteten Implikationen aus der Diskussion über die Dimensionen der Nähe, ist die Clusterförderung eher kritisch zu bewerten. Es werden hier im Regelfall Kooperationen zwischen geografisch (innerhalb einer Region) und kognitiv nahen Partnern gefördert (ein Sektor, eine Branche). Hinzu

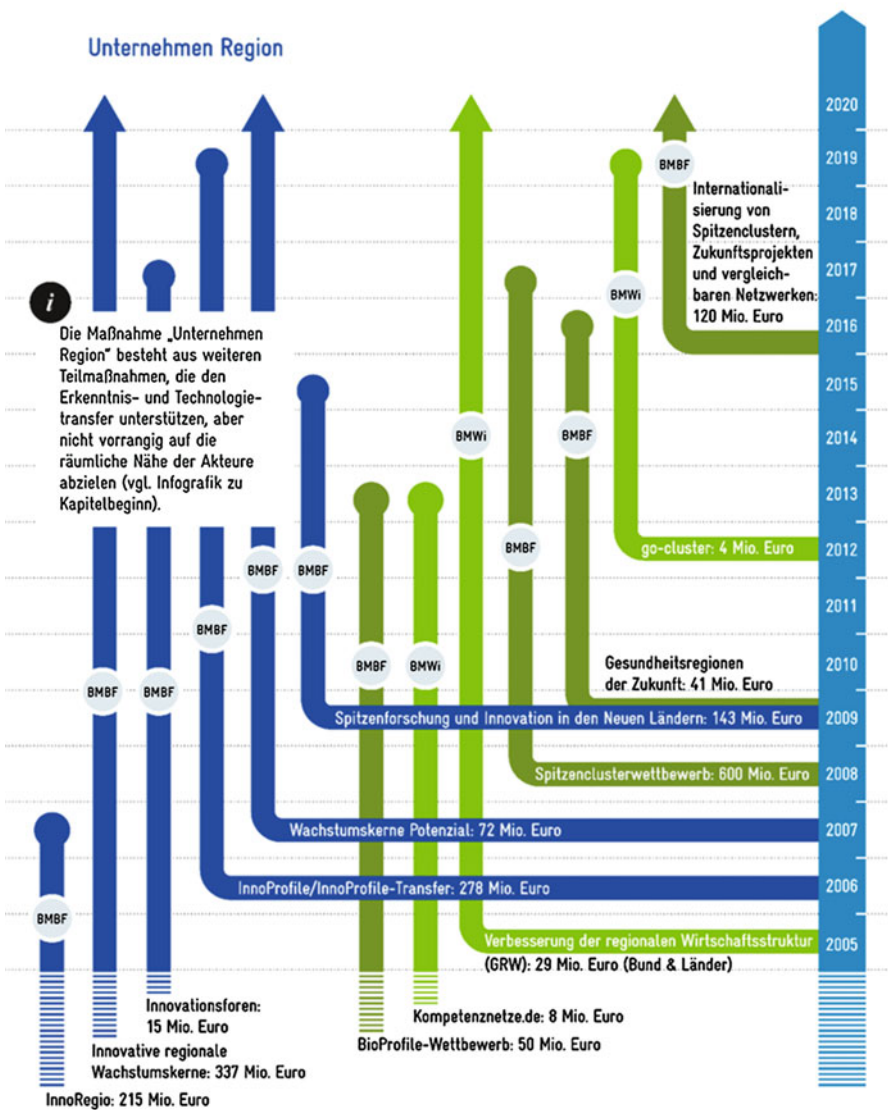


Abb. 4 Clusterpolitische Maßnahmen des Bundes. BMBF – Bundesministerium für Bildung und Forschung. BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (Quelle: Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) 2017)

kommt, dass sich die Partner häufig bereits kennen, z. B. aus vorangegangenen Projekten. Das bedeutet, dass auch soziale Nähe gegeben ist. Auch ist die Existenz von Kunden- und Zulieferbeziehungen in Clustern nicht selten, was einen gewissen Grad an organisationaler Nähe impliziert. Gerade bei erfolgreichen Kooperationen

oder fest etablierten wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den Beteiligten in der Vergangenheit stellt sich die Frage, warum ihre Kooperationsaktivitäten durch eine Clusterinitiative weiter gefördert werden sollten (**erste Implikation:** Sonderrolle der kognitiven Distanz und **zweite Implikation:** geringe Wahrscheinlichkeit für das Vorliegen von Marktversagen entlang der Nähearten).

Demgegenüber steht, dass die traditionelle Clusterpolitik die gleichzeitige Beteiligung von Wirtschaft und Wissenschaft einfordert, was zumindest für die Existenz einer gewissen institutionellen Distanz spricht, deren Überbrückung durch eine Kooperationsförderung unter Ausnutzung anderer Arten der Nähe (**dritte Implikation:** Ausnutzung des Substitutionseffekts) angeregt werden soll.

In aktuellen Clusterförderprogrammen scheint sich die Politik auch stärker des Problems der geografischen Nähe bewusst zu sein (**fünfte Implikation:** Sonderrolle der geografischen Nähe). Ein Beispiel hierfür ist die aktuelle Spitzenclusterförderung des BMBF. Um einem potenziellen regionalen lock-in entgegenzuwirken, wurde 2015 das Folgeprogramm Cluster-Netzwerke-International aufgelegt. Diese Initiative unterstützt Spitzencluster und vergleichbare Netzwerke bei der Entwicklung einer Internationalisierungsstrategie und der Suche nach internationalen Partnern. Dieses scheint ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings kontrastiert der Fokus auf bestimmte Branchen oder Wertschöpfungsketten dieser Politikmaßnahme den Implikationen aus dem Proximity-Ansatz.

4.2 Forschungsrahmenprogramme der EU

Wie auch bei den BMBF-Verbundprojekten können aus den kooperativen EU-Forschungsrahmenprogrammen (EU-FRP) Wissensnetzwerke entstehen, die für Innovationsprozesse und die räumliche Wissensdiffusion bedeutsam sind. Abb. 5 zeigt so ein Netzwerk, das sich aus den Beteiligungen von Organisationen (hier auf die Ebene von Regionen aggregiert) am 5. EU-FRP ergeben hat. Diese Strukturen wurden umfangreich wissenschaftlich analysiert. Breschi und Cusmano (2004) sowie Autant-Bernard et al. (2007) zeigen, dass die geförderten Netzwerke aus einem relativ kleinen „*oligarchischem Kern*“ bestehen (Breschi und Cusmano 2004, S. 747). Das bedeutet, dass eine relativ geringe Zahl an Organisationen durch die EU-FRP sehr gut miteinander vernetzt werden und sich diese gleichzeitig im Zentrum des Gesamtnetzwerkes befinden. Diese Studien verdeutlichen, dass die Wissensdiffusion in Europa innerhalb der durch die Forschungsrahmenprogramme geförderten Wissensnetzwerke an einer vergleichsweise kleinen Zahl an Organisationen hängt, die sehr zentrale Positionen in diesem Netzwerk einnehmen. Interessanterweise verstärken sich im Lauf der Zeit die Verbindungen zwischen den Mitgliedern dieses Kerns, d. h. mit jeder weiteren Förderrunde verfestigt sich diese Struktur.

Broekel et al. (2015) weisen weiterhin nach, dass Organisationen, die im Netzwerk zentrale Positionen einnehmen, tendenziell in Clustern lokalisiert sind. Das kann auf der einen Seite daran liegen, dass sie durch die im Cluster wirkenden Wissensexternalitäten bessere Forschung betreiben und somit eher für eine Förderung aus den exzellenzorientierten EU-FRP in Frage kommen. Oder, dass sie durch



Abb. 5 Interregionales Wissensnetzwerk basierend auf dem 5. EU-FRP

die geografische Nähe zu anderen Organisationen der gleichen Branche besseren Zugang zu Informationen über geeignete Kooperationspartner und interessante Themen haben.

Es gibt bisher nur wenige empirische Studien, welche die Auswirkungen der Wissensnetzwerke, die aus der EU-FRP-Förderung hervorgehen auf den Innovationserfolg von Organisationen oder Regionen untersuchen. Die Studie von Maggioni et al. (2007) ist eine der wenigen. Die Autoren schauen sich die Beziehung zwischen der 5. EU-FPR Förderung und der Innovationsleistung von europäischen Regionen an. Dabei modellieren sie auch die aus diesen Programmen entstandenen Wissensnetzwerke und vergleichen deren Wirkung mit der Wirkung von Wissens-Spillovern, die aufgrund der „reinen“ räumlichen Distanz zwischen den Regionen existieren. Für Letztere finden sie ein klar positives Ergebnis:

„[P]atenting activity in a given region benefits from the positive performance of its geographically defined neighbours.“ (Maggioni et al. 2007)

Die Effekte, die von der Beteiligung von Organisationen an Projekten ausgehen, die durch die EU-FRP gefördert werden, sind dagegen eher indirekter Natur.

„These EU funded research networks may have not fully supported European competitiveness and innovative performance. [...] But the most relevant function of Framework Programmes lies in the creation of dynamic networks, bringing together researchers from laboratories scattered throughout European firms, universities and other research institutions, providing access to complementary skills and reducing the degree of excessive competition among researchers and the duplication of research efforts.“ (Maggioni et al. 2007)

Fisher et al. (2009) zeigen weiterhin, dass aus Projekten, die im Rahmen der EU-FRP gefördert werden, eher Prozessinnovationen entstehen, wenn sich darin Organisationen mit wenigen gemeinsamen Kooperationsaktivitäten in der Vergangenheit zusammenfinden.

Doch wie sind die EU-FRP aus Sicht des Proximity-Ansatzes und der fünf zentralen Implikationen zu bewerten?

Die empirische Forschung zu den EU-FRP deutet eine gewisse Konstanz von Verbindungen zwischen Förderempfängern an (Paier und Scherngell 2010). Das heißt, dass tendenziell die gleichen Partner miteinander kooperieren und entsprechend soziale Nähe zunimmt. Ebenso lässt sich die positive Wirkung von geografischer Nähe auf die Wahrscheinlichkeit zur Kooperation innerhalb des 5. EU-FRP nachweisen (Scherngell und Barber 2009, 2011). Balland (2011) ermittelt, dass institutionelle, organisationale und geografische Nähe die Kooperationsintensität innerhalb des 6. EU-FRP von Organisationen, die Satelliten-Navigations-System entwickeln, in Teilen erklären können. Aber Sprachbarrieren sind weiterhin von signifikanter Bedeutung (Scherngell und Barber 2009, 2011), was impliziert, dass institutionelle und kognitive Distanzen trotz der Förderung nicht leicht überbrückt werden.

Trotz des nachgewiesenen positiven Einflusses von geografischer Nähe zeichnen sich EU-FRP Kooperationen naturgemäß durch größere geografische Distanzen zwischen den Partnern aus. Mit der Förderung von interregionalen und internationalen Kooperationen berücksichtigen die Programme die **fünfte Implikation** (Sonderrolle der geografischen Nähe). Auch zielen sie darauf ab, Partner aus verschiedenen Ländern zusammenzubringen, was ganz klar auf die Behebung eines potenziellen Marktversagens (zu geringe internationale Kooperationen) hindeutet. Das zeigt sich auch darin, dass zumindest in der Vergangenheit die Vorgabe existierte, immer mindestens einen Partner aus den neuen Mitgliedsländern der EU in einem Forschungsprojekt zu haben. Damit sind die Programme auch aus der Sicht der **zweiten Implikation** (Marktversagen entgegengesetzt einer oder mehrerer Nähedimensionen zu adressieren) positiv zu bewerten.

Wurden bei den EU-FRP in der Vergangenheit verstärkt Kooperationen zwischen Hochschulen und Forschungseinrichtungen gefördert, so wird seit dem 8. FRP (Horizon 2020) eine stärkere Einbindung von Unternehmen in Forschungsverbünde angestrebt. Damit wird die Wahrscheinlichkeit, Kooperationen zu fördern, die institutionelle Grenzen überwinden, weiter erhöht, was aus Sicht der zweiten Implikation positiv zu bewerten ist. Allerdings schwinden so die Möglichkeiten Substitutionsbeziehungen (**dritte Implikation**) zwischen den Nähearten auszunutzen, da Partner nunmehr „nur“ noch die kognitive, soziale und organisationale Nähe haben, um ihre institutionellen und geographischen Unterschiede auszugleichen. Das wird weiter dadurch erschwert, dass institutionelle und kognitive Nähe häufig positiv miteinander korrelieren (Broekel 2015), d. h. Kooperationspartner mit unterschiedlichen institutionellen Hintergründen sind sich wahrscheinlich auch kognitiv nicht nahe. Obwohl dieses einer Berücksichtigung der **ersten Implikation** (Sonderrolle der kognitiven Nähe) entspricht und ein hinreichendes Innovationspotenzial gewährleistet kann, verbleiben Kooperationspartnern nur noch zwei Nähearten als Substitutionsmöglichkeit (organisationale und soziale Nähe).

Aus innovationspolitischer Sicht kann das Ausnutzen des Substitutionseffekts bezüglich der organisationalen Nähe jedoch problematisch werden, da eine hohe Ausprägung die Zugehörigkeit der Kooperationspartner zur gleichen Mutterorganisation bedeutet. In diesen Fällen würden EU-FRP-Zuwendungen „intra-Konzern“-Kooperationen subventionieren und die Zuwendungen entsprechend verstärkt an Großunternehmen gehen. Dass diese schon jetzt überproportional von EU-FRP Zuwendungen profitieren, zeigen die Studien von Marín und Siotis (2008) und Barajas und Huergo (2010). Ob dieses allerdings darin liegt, dass organisationale Nähe genutzt wird um andere (fehlenden) Nähen auszugleichen, kann aufgrund fehlender Forschung zum Thema hier nicht abschließend geklärt werden.

Dass soziale Nähe eine wichtige Rolle für die Anbahnung und Durchführung von EU-FRP-Projekten spielt wird in empirischen Studien (Balland 2011; Breschi und Cusmano 2004) und zahlreicher anekdotischer Evidenz unterstrichen. Obwohl dieses in Bezug auf die **dritte Implikation** geboten erscheint, um die anderen, fehlenden Nähearten auszugleichen, wächst hierbei die Gefahr sich wiederholender Kooperationspartnerkonstellationen und damit von Lock-ins und Rich-Club Effekten, welche das langfristige Kooperationspotenzial beeinträchtigen können.

Insgesamt und vor allem im Vergleich zur Clusterförderung sind die EU-FRP aus Proximity-Perspektive positiv zu bewerten, da sie wahrscheinliche Marktversagensstatbestände adressieren. Damit besteht bei ihnen auch weniger die Gefahr, dass Partner einander zu wenig Neues bieten und die geförderten Kooperationen ein geringes Innovationspotenzial haben. Auch scheinen Substitutionsbeziehungen zwischen den Nähearten ausgenutzt zu werden, wobei dieses hinsichtlich der sozialen Nähe nicht ideal ist.

5 Fazit

In diesem Aufsatz wurde die Unterstützung von F&E-Kooperationen und Wissensnetzwerken als Instrument der Innovationspolitik diskutiert. Zunächst wurden hierfür die Grundlagen von der Entstehung und Entwicklung von Kooperationen und Wissensnetzwerken vorgestellt, wobei insbesondere auf den Proximity-Ansatz abgestellt wurde. Dieser Ansatz unterscheidet zwischen verschiedenen Arten von Nähe. Für fünf ausgewählte Nähearten wurde aufgezeigt wie sie das Entstehen, aber auch das Funktionieren von F&E-kooperationen beeinflussen.

Auf dieser Basis und mit einer Argumentation, die Marktversagen als Politikbegründung voraussetzt wurden fünf Implikationen für die Förderung von F&E-Kooperationen abgeleitet, die folgendermaßen kurz zusammengefasst werden können:

1. Ein Mindestmaß an kognitiver Nähe ist Voraussetzung für jede erfolgreiche Kooperation, zu große kognitive Nähe gefährdet aber die Erfolgswahrscheinlichkeit von kollektiven Lernprozessen im Rahmen der Kooperation.
2. Marktversagen (zu geringe Kooperationsintensität) sind bei größerer Nähe zwischen Partnern (in einer oder mehreren Dimensionen) unwahrscheinlicher als bei

wenig Nähe, da die Partner hier eine höhere Wahrscheinlichkeit besitzen, auch ohne Förderung zu kooperieren.

3. Verschiedene Arten der Nähe sind substituierbar. Will die Politik Kooperationen zwischen Organisationen fördern, die in einer Dimension nicht nahe sind, dann sollte sie versuchen Organisationen zusammenzubringen, die sich zumindest in einer anderen Dimension nahe sind.
4. Die Korrelation verschiedener Nähearten erschwert allerdings die Möglichkeiten, Förderinstrumente auf Basis der Substituierbarkeit zu gestalten.
5. Die Förderung von Kooperationen zwischen geografisch nahen Akteuren ist schwieriger durch ein potenzielles Marktversagen zu rechtfertigen, da sich geografisch nahe Akteure wahrscheinlich (auch) durch anderen Arten der Nähe auszeichnen.

Mit Hilfe dieser fünf Implikationen wurden zwei ausgewählte Förderinstrumente, die Clusterpolitik und die EU-Forschungsrahmenprogramme, vorgestellt und bewertet. Bei beiden Förderpolitiken steht die Förderung von kooperativen Forschungsaktivitäten im Fokus, wobei sich Clusterförderung durch große geografische und kognitive Nähe der Kooperationspartner auszeichnet, wohingegen die EU-FRP interregionale, europäische Kooperationen unterstützen.

Es wurde aufgezeigt, dass besonders die EU-FRP aus Sicht des Proximity-Ansatzes vorteilhaft gestaltet sind und einige der oben aufgeführten Implikationen berücksichtigen. Im Gegensatz dazu muss die Clusterpolitik deutlich kritischer bewertet werden. Weder sind hier die tatsächlich zu behebenden Marktversagens-tatbestände eindeutig zu identifizieren, noch erscheinen die geförderten Kooperationen als besonders wahrscheinlich wirkliche Innovationen und Neuerungen hervorzubringen. Allerdings ist hier in den letzten Jahren ein gewisser Wandel in der Ausgestaltung dieser Politik festzustellen, der diese Kritik etwas abschwächt.

Grundsätzlich steht die Forschung hinsichtlich der Relevanz und Wirkung der verschiedenen Arten der Nähe noch relativ am Anfang. Zwar ist ihre Wichtigkeit für die Entwicklung von Wissensnetzwerken zunehmend gut nachgewiesen (Balland 2011; Breschi und Lissoni 2009; Broekel und Boschma 2012; Cantner und Graf 2006), hinsichtlich ihrer Effekte auf die Wirkung und den Erfolg von F&E-Kooperationen bestehen allerdings noch große Forschungslücken. Nichtsdestotrotz hat die vorliegende Studie gezeigt, dass die Förderung von F&E-Kooperationen und Wissensnetzwerken ein spannendes und hilfreiches Instrument der Innovationspolitik ist, das große Gestaltungsmöglichkeiten in seiner Anwendung mit sich bringt. Die in diesem Beitrag aus dem Proximity-Ansatz abgeleiteten Implikationen sollen dabei als hilfreiche Denkansätze und nicht als strenge Richtlinien aufgefasst werden.

Literatur

- Ahuja, G. (2000). Collaboration networks, structural holes, and innovation: A longitudinal study. *Administrative Science Quarterly*, 45(3), 425–455.
- Autant-Bernard, C., Billand, P., Frachisse, D., & Massard, N. (2007). Social distance versus spatial distance in R&D cooperation: Empirical evidence from European collaboration choices in micro

- and nanotechnologies. *Papers in Regional Science*, 86(3), 495–519. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2007.00132.x>.
- Balland, P.-A. (2011). Proximity and the evolution of collaborative networks: Evidence from R&D projects within the GNSS industry. *Regional Studies*, 46(6), 741–756.
- Balland, P.-A., Boschma, R., & Frenken, K. (2014). Proximity and innovation: From statics to dynamics. *Regional Studies*, 1–14. <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.883598>.
- Barajas, A., & Huelgo, E. (2010). International R&D cooperation within the EU framework programme: Empirical evidence for Spanish firms. *Economics of Innovation and New Technology*, 19(1), 87–111.
- Bathelt, H., Malmberg, A., & Maskell, P. (2004). Clusters and knowledge: Local buzz, global pipelines and the process of knowledge creation. *Progress in Human Geography*, 28(1), 31–56. <https://doi.org/10.1191/0309132504ph4690a>.
- BMBF. (2014). *Bundesbericht Forschung und Innovation 2014*. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF).
- Boschma, R. A. (2005). Proximity and innovation: A critical assessment. *Regional Studies*, 39(1), 61–74.
- Boschma, R., Neffke, F., & Henning, M. (2010). How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions, 0095. https://www.researchgate.net/profile/Ron_Boschma/publication/46454619_How_do_regions_diversify_over_time_Industry_relatedness_and_the_development_of_new_growth_paths_in_regions/links/00b7d522efd6244bd9000000/How-do-regions-diversify-over-time-Industry-rel.
- Brakman, S., & Van Marrewijk, C. (2013). Reflections on cluster policies. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 6(2), 217–231. <https://doi.org/10.1093/cjres/rst001>.
- Brenner, T., & Schlump, C. (2011). Policy measures and their effects in the different phases of the cluster life-cycle. *Regional Studies*, 45(10), 1363–1386. <https://doi.org/10.1080/02652030601135936>.
- Breschi, S., & Cusmano, L. (2004). Unveiling the texture of a European research area: Emergence of oligarchic networks under EU framework programmes. *International Journal of Technology Management*, 27(8), 747–772.
- Breschi, S., & Lenzi, C. (2015). The role of external linkages and gatekeepers for the renewal and expansion of US cities' knowledge base, 1990–2004. *Regional Studies*, 49(5), 782–797. <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.954534>.
- Breschi, S., & Lissoni, F. (2009). Mobility of skilled workers and co-invention networks: An anatomy of localized knowledge flows. *Journal of Economic Geography*, 9(4), 439–468.
- Breschi, S., Lissoni, F., & Malerba, F. (2003). Knowledge-relatedness in firm technological diversification. *Research Policy*, 32(January 2001), 69–87.
- Broekel, T. (2012). Collaboration intensity and regional innovation efficiency in Germany – A conditional efficiency approach. *Industry and Innovation*, 19(2), 155–179. <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13662716.2012.650884>.
- Broekel, T. (2013). Do cooperative Research and Development (R&D) subsidies stimulate regional innovation efficiency? Evidence from Germany. *Regional Studies*, (September), 1–24. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.812781>.
- Broekel, T. (2015). The co-evolution of proximities – A network level study. *Regional Studies*, 49(6), 921–935. <https://doi.org/10.1080/00343404.2014.1001732>.
- Broekel, T. (2016). *Wissens- und Innovationsgeographie in der Wirtschaftsförderung – Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Broekel, T., & Boschma, R. (2012). Knowledge networks in the Dutch aviation industry: The proximity paradox. *Journal of Economic Geography*, 12(2), 409–433. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbr010>.
- Broekel, T., & Graf, H. (2012). Public research intensity and the structure of German R&D networks : A comparison of 10 technologies. *Economics of Innovation and New Technology*, 21(4), 345–372.
- Broekel, T., Fornahl, D., & Morrison, A. (2015). Another cluster premium: Innovation subsidies and R&D collaboration networks. *Research Policy*, 44(8), 1431–1444. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2015.05.002>.

- Buisseret, T. J., Cameron, H. M., & Georghiou, L. (1995). What difference does it make? Additiorality in the public support of R&D in large firms. *International Journal of Technology Management*, 10, 587–600.
- Burt, R. S. (1992). *Structural holes: The social structure of competition*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Cantner, U., & Graf, H. (2006). The network of innovators in Jena: An application of social network analysis. *Research Policy*, 35(4), 463–480.
- Cantner, U., & Meder, A. (2007). Technological proximity and the choice of cooperation partners. *Journal of Economic Interaction and Coordination*, 2(1), 45–65. <https://doi.org/10.1007/s11403-007-0018-y>.
- Cassi, L., & Plunket, A. (2013). Research collaboration in co-inventor networks: Combining closure, bridging and proximities. *Regional Studies*, (October 2014), 1–19. <https://doi.org/10.1080/00343404.2013.816412>.
- Cassiman, B., & Veugelers, R. (2002). {R&D} cooperation and spillovers: Some evidence from Belgium. *The American Economic Review*, 92(4), 1169–1184.
- Cohen, W. M., & Levinthal, D. A. (1990). Absorptive capacity: A new perspective on learning and innovation. *Administrative Science Quarterly*, 35(1), 128–152.
- Colombo, M. G. (1995). Firm size and cooperation: The determinants of cooperative agreements in information technology industries. *International Journal of the Economics of Business*, 2(1), 3–30. <https://doi.org/10.1080/758521094>.
- Crespo, J., Suire, R., & Vicente, J. (2016). Network structural properties for cluster long-run dynamics: Evidence from collaborative R&D networks in the European mobile phone industry. *Industrial and Corporate Change*, 25(2), 261–282. <https://doi.org/10.1093/icc/dtv032>.
- Czarnitzki, D., Doherr, T., Fier, A., Licht, G., Rammer, C., & Niggemann, H. (2002). Öffentliche Förderung der Forschungs- und Innovationsaktivitäten von Unternehmen in Deutschland. (November).
- David, P. A., Hall, B. H., & Toole, A. A. (2000). Is public R&D a complement or a substitute for private R&D? A review of econometric evidence. *Research Policy*, 29(4–5), 497–529.
- Dohse, D. (2000). Technology policy and the regions – The case of the BioRegio contest. *Research Policy*, 29(9), 1111–1133. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00077-3](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00077-3).
- Duranton, G. (2011). California dreamin’: The feeble case for cluster policies. *Review of Economic Analysis*, 3, 3–45.
- Edler, J., Cunningham, P., Gök, A., & Shapira, P. (2016). *Handbook of innovation policy impact (Eu-SPRI forum on science, technology and innovation policy series)*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Eisenhardt, K. M., & Schoonhoven, C. B. (1996). Resource-based view of strategic alliance formation: Strategic and social effects in entrepreneurial firms. *Organization Science*, 7(2), 136–150.
- Ejermo, O., & Karlsson, C. (2006). Interregional inventor networks as studied by patent coinventorships. *Research Policy*, 35, 412–430.
- Engel, D., Eckl, V., & Rothgang, M. (2017). R&D funding and private R&D: Empirical evidence on the impact of the leading-edge cluster competition. *Journal of Technology Transfer*, 1–24. <https://doi.org/10.1007/s10961-017-9609-5>.
- Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI). (2017). Gutachten 2017 zu Forschung, Innovation und technologischer Leistungsfähigkeit Deutschlands. Efi.
- Feldman, M. P., & Florida, R. (1994). The geographic sources of innovation: Technological infrastructure and product innovation in the United States. *Annals of the Association of American Geographers*, 84(2), 210–229.
- Feldman, M. P., & Kogler, D. F. (2010). *Stylized facts in the geography of innovation. Handbook of the economics of innovation* (Bd. 1). Amsterdam/Boston/Heidelberg: Elsevier B.V. [https://doi.org/10.1016/S0169-7218\(10\)01008-7](https://doi.org/10.1016/S0169-7218(10)01008-7).
- Fier, A., & Harhoff, D. (2002). Die Evolution der bundesdeutschen Forschungs- und Technologiepolitik: Rückblick und Bestandsaufnahme. *Perspektiven Der Wirtschaftspolitik*, 3(3). <https://doi.org/10.1111/1468-2516.00092>.

- Fisher, R., Polt, W., & Vonortas, N. (2009). *The impact of publicly funded research on innovation. CE*. <https://doi.org/10.2769/14877>.
- Fontagné, L., Koenig, P., Mayneris, F., & Poncet, S. (2013). Cluster policies and firm selection: Evidence from France. *Journal of Regional Science*, 53(5), 897–922. <https://doi.org/10.1111/jors.12050>.
- Foray, D. (2004). *The economics of knowledge*. Cambridge/Massachusetts/London: MIT Press.
- Fornahl, D., Broekel, T., & Boschma, R. (2011). What drives patent performance of German biotech firms? The impact of R&D subsidies, knowledge networks and their location. *Papers in Regional Science*, 90(2), 395–418. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2011.00361.x>.
- Frenken, K., van Oort, F. G., & Verburg, T. (2007). Related variety, unrelated variety and regional economic growth. *Regional Studies*, 41(5), 685–697.
- Fritsch, M., & Graf, H. (2011). How sub-national conditions affect regional innovation systems: The case of the two Germanys. *Papers in Regional Science*, 90(2). <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2011.00364.x>.
- Giuliani, E. (2011). Role of technological gatekeepers in the growth of industrial clusters : Evidence from Chile role of technological gatekeepers in the growth of industrial clusters: Evidence from Chile, (March 2012), 37–41.
- Giuliani, E., & Bell, M. (2005). The micro-determinants of meso-level learning and innovation: Evidence from a Chilean wine cluster. *Research Policy*, 34(1), 47–68. <http://ideas.repec.org/a/eee/respol/v34y2005i1p47-68.html>.
- Grabher, G. (Hrsg.). (1993). The weakness of strong ties: The lock-in of regional development in the Ruhr area. In *The embedded firm – On the socioeconomics of industrial networks* (S. 255–277). Routledge, London/New York, Reprinted in 1994.
- Graf, H. (2011). Gatekeepers in regional networks of innovators. *Cambridge Journal of Economics*, 35(1), 173–198. <https://doi.org/10.1093/cje/beq001>.
- Graf, H., & Krüger, J. J. (2011). The performance of gatekeepers in innovator networks. *Industry and Innovation*, 18(1). <https://doi.org/10.1080/13662716.2010.528932>.
- Hagedoorn, J. (2002). Inter-firm R&D partnerships: An overview of major trends and patterns since 1960. *Research Policy*, 31(4), 477–492.
- Hagedoorn, J., Link, A. N., & Vonortas, N. S. (2000). Research partnerships. *Research Policy*, 29(4–5), 567–586. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(99\)00090-6](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(99)00090-6).
- Heidenreich, M. (1997). Zwischen Innovation und Institutionalisierung. Die soziale Strukturierung technischen Wissens. In B. Blätzel-Mink & O. Renn (Hrsg.), *Zwischen Akteur und System. Die Organisation von Innovation* (S. 177–206). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hinzmann, S., Cantner, U., & Graf, H. (2017). The role of geographical proximity for project performance: Evidence from the German leading-edge cluster competition. *Journal of Technology Transfer*, 1–40. <https://doi.org/10.1007/s10961-017-9600-1>.
- Hippel, E. von. (1987). Cooperation between Rivals: Informal know-how trading. *Research Policy*, 16(6), 291–302.
- Jaffe, A. B., Trajtenberg, M., & Henderson, R. (1993). Geographic localization of knowledge spillovers as evidenced by patent citations. *Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 577–598.
- Kesteloot, K., & Veugelers, R. (1995). Stable R&D cooperation with spillover. *Journal of Economics and Management*, 4, 651–672.
- Kogler, D. F., Rigby, D. L., & Tucker, I. (2013). Mapping knowledge space and technological relatedness in US cities. *European Planning Studies*, 21(9), 1374–1391. <https://doi.org/10.1080/09654313.2012.755832>.
- Luukkonen, T. (2000). Additionality of EU framework programmes. *Research Policy*, 29(6), 711–724.
- Maggioni, M. A., Nosvelli, M., & Uberti, T. E. (2007). Space versus networks in the geography of innovation: A European analysis. *Papers in Regional Science*, 86(3), 471–493. <https://doi.org/10.1111/j.1435-5957.2007.00130.x>.
- Marin, P. L., & Siotis, G. (2008). Public policies towards research joint venture: Institutional design and participants' characteristics. *Research Policy*, 37(6–7), 1057–1065. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2008.03.007>.

- Martin, R., & Sunley, P. (2003). Deconstructing clusters: Chaotic concept or policy panacea. *Journal of Economic Geography*, 3(1), 5–35. <https://doi.org/10.1093/jeg/3.1.5>.
- Martin, P., Mayer, T., & Mayneris, F. (2011). Public support to clusters: A firm level study of French „Local Productive Systems“. *Regional Science and Urban Economics*, 41(2), 108–123. <https://doi.org/10.1016/j.regsciurbeco.2010.09.001>.
- Moodysson, J., & Zukauskaitė, E. (2014). Institutional conditions and innovation systems : On sectors institutional conditions and innovation systems: On the impact of regional policy on firms in different sectors, (February), 37–41. <https://doi.org/10.1080/00343404.2011.649004>.
- Morrison, A. (2008). Gatekeepers of knowledge within industrial districts : Who they are, How they interact, (789545737). <https://doi.org/10.1080/00343400701654178>.
- Mukherjee, S., Romero, D. M., Jones, B., & Uzzi, B. (2017). The nearly universal link between the age of past knowledge and tomorrow’s breakthroughs in science and technology: The hotspot. *Science Advances*, 3(4), 1–10. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1601315>.
- Neffke, F., & Henning, M. (2013). Skill relatedness and firm diversification. *Strategic Management Journal*, 34, 297–316.
- Nishimura, J., & Okamuro, H. (2011). Subsidy and networking: The effects of direct and indirect support programs of the cluster policy. *Research Policy*, 40(5), 714–727. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2011.01.011>.
- Njøs, R., & Jakobsen, S. E. (2016). Cluster policy and regional development: Scale, scope and renewal. *Regional Studies, Regional Science*. <https://doi.org/10.1080/21681376.2015.1138094>.
- Nooteboom, B. (1999). Innovation and inter-firm linkages: New implications for policy. *Research Policy*, 28, 793–805.
- Nooteboom, B. (2000a). *Learning and innovation in organizations and economics*. Oxford: Oxford University Press.
- Nooteboom, B. (2000b). Learning by interaction: Absorptive capacity, cognitive distance and governance. *Journal of Management and Governance*, 4, 69–92.
- Nooteboom, B., Van Haverbeke, W., Duysters, G., Gilsing, V., & van den Oord, A. (2007). Optimal cognitive distance and absorptive capacity. *Research Policy*, 36, 1016–1034.
- Paier, M., & Scherngell, T. (2010). Determinants of collaboration in European R & D networks : Empirical evidence from a discrete choice model determinants of collaboration in European R & D networks: Empirical evidence from a discrete choice model, (September 2011), 37–41. <https://doi.org/10.1080/13662716.2010.528935>.
- Ponds, R., van Oort, F., & Frenken, K. (2007). The geographical and institutional proximity of research collaboration. *Papers in Regional Science*, 86(3), 423–443.
- Porter, M. E. (1998). Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review*. <https://doi.org/10.1042/BJ20111451>.
- Porter, M. E. (2000). Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy. *Economic Development Quarterly*, 14(1), 15–34.
- Romer, P. M. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98, 71–102.
- Rothgang, M., Cantner, U., Dehio, J., Engel, D., Fertig, M., Graf, H., Töpfer, S., et al. (2017a). Cluster policy : Insights from the German leading edge cluster competition, 1–20. <https://doi.org/10.1186/s40852-017-0064-1>.
- Rothgang, M., Dehio, J., & Lageman, B. (2017b). Analysing the effects of cluster policy: What can we learn from the German leading-edge cluster competition? *The Journal of Technology Transfer*. <https://doi.org/10.1007/s10961-017-9616-6>.
- Scherngell, T., & Barber, M. J. (2009). Spatial interaction modeling of cross-region R&D collaboration. Empirical evidence from the 5th EU framework programme. *Papers in Regional Science*, 88(3), 531–546.
- Scherngell, T., & Barber, M. J. (2011). Distinct spatial characteristics of industrial and public research collaborations: Evidence from the fifth EU framework programme. *Annals of Regional Science*, 46(2), 247–266. <https://doi.org/10.1007/s00168-009-0334-3>.
- Singh, J. (2005). Collaborative networks as determinants of knowledge diffusion patterns. *Management Science*, 51(5), 756–770. <https://doi.org/10.1287/mnsc.1040.0349>.

- Ter Wal, A. L. J. (2013). The dynamics of the inventor network in German biotechnology: Geographic proximity versus triadic closure. *Journal of Economic Geography*, 14(3), 589–620. <https://doi.org/10.1093/jeg/lbs063>.
- Töpfer, S., Cantner, U., & Graf, H. (2017). Structural dynamics of innovation networks in German Leading-Edge Clusters. *Journal of Technology Transfer*. <https://doi.org/10.1007/s10961-017-9642-4>.
- Torre, A., & Rallet, A. (2005). Proximity and localization. *Regional Studies*, 39(1), 47–59.
- Uyarra, E., & Ramlogan, R. (2016). The impact of cluster policy on innovation. In J. Edler, P. Cunningham, A. Gök & P. Shapira (Hrsg.), *Handbook of innovation policy impact* (S. 196–225). Cheltenham: Edward Elgar.
- Uzzi, B. (1996). The sources and consequences of embeddedness for the economic performance of organizations: The network effect. *American Sociological Review*, 61(4), 674–698.
- Witt, U., Broekel, T., & Brenner, T. (2012). *Knowledge and its economic characteristics: A conceptual clarification*. *Handbook of knowledge and economics*. Cheltenham/Northampton. <https://doi.org/10.4337/9781781001028.00024>.
- Woolthuis, R. K., Hillebrand, B., Nooteboom, B., & Klein, R. (2005). Organization studies trust, contract and relationship development. <https://doi.org/10.1177/0170840605054594>.
- Zúñiga-Vicente, J. A., Alonso Borrego, C., Forcadell, F. J., & Galán, J. I. (2012). Assessing the effect of public subsidies on firm R&D investment: A survey. *Journal of Economic Surveys*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6419.2012.00738.x>.

Innovationen und Innovationsmanagement für Unternehmen

Astrid Nelke

Inhalt

1 Was versteht man unter Innovationen?	399
2 Was heißt Innovationsmanagement und wie läuft dieser Prozess im Unternehmen ab?	403
3 Welche Faktoren beeinflussen den Erfolg des Innovationmanagements?	413
4 Kommunikation und Innovation	417
Literatur	424

Zusammenfassung

Innovationsfähigkeit heißt für Unternehmen, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Um dabei erfolgreich zu sein und sich so vom Wettbewerb absetzen zu können, managen Unternehmen den Innovationsprozess strategisch. Kommunikation spielt hierbei sowohl als Querschnittsfunktion im Innovationsprozess als auch als Instrument eine Rolle, mit dem Innovationsergebnisse nach innen und außen transportiert werden können. Denn nur, wer als innovativ gilt, ist attraktiv – sowohl für Kundinnen und andere externe Stakeholder als auch für Beschäftigte und zukünftige Talente.

1 Was versteht man unter Innovationen?

1.1 Innovation als Begriff

Der Begriff Innovation wird seit längerem sowohl in der Wissenschaft als auch in den Medien häufig verwendet – für die Wirtschaft geht es dabei um Wettbewerbsfähigkeit und um Lösungen für diverse Herausforderungen in der Praxis. Auch in

A. Nelke (✉)

FOM Hochschule für Oekonomie & Management/Institut für Public Management (ifpm), Berlin, Deutschland

E-Mail: nelke@knowbodies.de

Politik und Gesellschaft wird der Begriff Innovation mit verschiedenen Bedeutungen benutzt. Aus diesem Grund ist es zu Beginn dieses Beitrages wichtig, die relevanten Begriffe zu definieren.

Nach Völker und Friesenhahn (2018, S. 17) geht der Begriff ‚Innovation‘ etymologisch auf die lateinische Sprache zurück. Er leitet sich aus ‚novus‘ für ‚neu‘ und ‚innovatio‘ für ‚Erneuerung‘ ab. In der Literatur wird der Begriff ‚Innovation‘ verschieden definiert, allerdings wird immer ‚etwas Neues‘ damit gemeint. Bei Hauschildt und Salomo (2011, S. 4) werden Innovationen als qualitativ neuartige Produkte oder Verfahren verstanden, die sich gegenüber einem Vergleichszustand „merklich“ unterscheiden. Hierbei kann die Ausgestaltung der „merklichen Veränderung“ gegenüber einem Vergleichszustand in der Praxis schwierig werden.

Für Müller-Pröthmann und Dörr (2014, S. 7) sind Innovationen an das Zusammenkommen einer Idee, deren Umsetzung in ein neues Produkt bzw. eine neue Dienstleistung oder ein neues Verfahren (= Invention) sowie deren Marktdurchdringung (Diffusion) gebunden. Hierbei wird also bereits ein gewisser wirtschaftlicher Erfolg vorausgesetzt. Dieses Verständnis geht damit über das reine „Neu-Sein“ eines Produktes oder Verfahrens aus der Definition von Hauschildt und Salomo hinaus.

Vahs und Brem (2015, S. 21) definieren Innovationen noch deutlicher ökonomisch. Sie verstehen unter einer Innovation grundsätzlich die erstmalige wirtschaftliche Umsetzung einer neuen Idee (Exploitation). Es geht ihnen dabei um die ökonomische Optimierung der Wissensverwertung und damit um deren wirtschaftlicher Erfolg. Diese Autoren unterscheiden die (Markt-)Einführung (Innovation im engeren Sinn) und die (Markt-)Bewährung (Diffusion = Innovation im weiteren Sinn) der Invention in Form eines neuen Produktes oder Verfahrens.

1.2 Arten von Innovationen

In der Literatur werden unterschiedliche Arten von Innovationen unterschieden:

Vahs und Brem (2015, S. 52) konstatieren, dass am häufigsten in Produkt- und Prozessinnovationen unterschieden wird, weitere Differenzierungskriterien sind soziale und organisatorische Innovationen sowie Marketing- und Geschäftsmodellinnovationen.

Für die Autoren gibt es hierzu mehrere Differenzierungskriterien sowie die jeweils dazugehörige Kernfrage (siehe Tab. 1).

Für Vahs und Brem (2015, S. 53 f.) wiederum bestehen Produkte aus einem Produktkern, dem vom Kunden wahrgenommenen Produktäußeren sowie unterschiedlichen Zusatzleistungen. Die charakteristischen Eigenschaften und Grundfunktionen des Produktes sind hierbei im Produktkern enthalten und sollten nicht verändert werden. Beim Produktäußeren und bei den Zusatzleistungen gibt es für die herstellenden Unternehmen vielfältige Variationsmöglichkeiten, z. B. zusätzliche

Tab. 1 Differenzierungskriterien für Innovationen

Differenzierungskriterium	Kernfrage
Gegenstandsbereich	Worauf bezieht sich die Innovation?
Auslöser	Wodurch wird die Innovation veranlasst?
Neuheitsgrad	Wie neu ist die Innovation?
Veränderungsumfang	Welche Veränderungen werden durch die Innovation im Unternehmen erforderlich?

Quelle: Vahs und Brem (2015, S. 52)

Leistungsmerkmale und Dienstleistungen. Die unverwechselbare „Produktpersönlichkeit“ setzt sich demnach aus verschiedenen Leistungs- und Nutzungsmerkmalen zusammen – damit sind produktbegleitende Dienstleistungen ein wichtiger Bestandteil von Produktinnovationen.

Das wichtigste Ziel einer Produktinnovation ist es deshalb, die Wettbewerbsposition durch die Markteinführung von neuen Produkten zu verteidigen oder sogar auszubauen und damit die Konkurrenzfähigkeit des Unternehmens zu stärken. Produktdifferenzierungen, bei denen einzelne oder mehrere Produktmerkmale eines bereits auf dem Markt etablierten Produktes verändert werden, sind für die Autoren nicht so risikoreich wie komplette Produktinnovationen und dienen dazu, das Produkt gegenüber der Konkurrenz zu repositionieren und den Produktlebenszyklus zu verlängern.

Spielkamp und Rammer (2006, S. 10) teilen neue Produkte in folgende vier Bereiche ein:

1. Weltneuheit: ein völlig neues Produkt kommt auf den Markt
2. Neue Produktlinien: neue Produkte, die für das Unternehmen der Zugang zu einem bereits existierenden Markt eröffnen
3. Repositionierte Produkte: Vorhandene Produkte, die entweder auf neuen Märkten oder in neuen Marktsegmenten angeboten werden
4. Kostengünstigere Produkte: Neue Produkte, die bei niedrigen Kosten ähnliche Leistungen versprechen

Für Hauschildt und Salomo (2011, S. 5) ist bei Produktinnovationen nicht nur der Kombinationsprozess wichtig, sondern immer auch der Verwertungsprozess am Markt. Dabei soll eine Leistung offeriert werden, die Benutzenden erlaubt, neue Zwecke oder aber vorhandene Zwecke in einer völlig neuartigen Art und Weise zu erfüllen. Ziel einer Produktinnovation ist damit also das Bewirken von Effektivität - außerdem kann der Benutzer auch Effizienzgewinne realisieren.

Weiterhin werden in der Literatur Prozessinnovationen von Produktinnovationen unterschieden. Vahs und Brem (2015, S. 56) definieren Prozesse als inhaltlich abgeschlossene Vorgänge, die von einem bestimmten Ereignis, z. B. einem Kundenauftrag, angestoßen werden und einen definierbaren Input und Output haben. Danach erfolgt innerhalb eines festgelegten Prozesses durch die spezi-

fische Kombination von Einsatzgütern der Wertzuwachs (Wertschöpfung), der als Prozessergebnis an einen internen oder externen Kunden weitergegeben wird. Prozessinnovationen werden weiterhin auch als Verfahrensinnovationen bezeichnet und beziehen sich auf alle für die Leistungserstellung notwendigen materiellen sowie informationellen Prozesse. Prozessinnovationen zielen auf die Verbesserung oder auch Umgestaltung von Unternehmensprozessen ab, sie haben immer das Ziel der verbesserten Wertschöpfung.

Unter Prozessinnovationen verstehen Hauschildt und Salomo (2011, S. 5) neuartige Faktorenkombinationen, durch die die Produktion eines Gutes kostengünstiger, qualitativ hochwertiger, sicherer oder auch schneller erfolgen kann. Ziel der Prozessinnovation ist danach die Steigerung der Effizienz. Für die Autoren (ebd., S. 8) fallen Produkt- und Prozessinnovationen bei Dienstleistungen zusammen, auch bei Industriebetrieben fordern Produktinnovationen zunehmend auch Prozessinnovationen.

Sozialinnovationen betreffen Menschen und ihr Verhalten im Unternehmen. Hierbei stehen die Erfüllung sozialer Ziele im Mittelpunkt wie die Erhöhung der Arbeitszufriedenheit, die Verbesserung des Unfallschutzes und die Arbeitsplatzsicherheit. Diese Ziele sind eng mit der Unternehmenskultur verbunden (Vahs und Brem 2015, S. 59).

Sozialinnovationen zählen auch auf das Employer Branding des Unternehmens ein und können damit die Arbeitgebermarke stärken. Damit dies geschieht, sollten sie in die Kommunikationsstrategie des Unternehmens aufgenommen und kontinuierlich nach innen und außen kommuniziert werden.

Strukturinnovationen werden auch als organisatorische Innovationen bezeichnet. Sie sollen zur Verbesserung der Aufbau- und Ablauforganisation führen und stehen meistens in enger Verbindung zu Prozess-, Produkt- und Sozialinnovationen. Sie beziehen sich sowohl auf Unternehmensprozesse als auch auf die Aufgabenträger im Unternehmen und die Objekte der Leistungserstellung.

Ein weiterer wichtiger Typ von Innovationen ist die Marketinginnovation. Sie kann die Bereiche Produktdesign, Werbung, Markenpolitik oder Preispolitik betreffen. Marketinginnovationen begleiten oft die Umsetzung von neuartigen Produkten am Markt.

Zuletzt soll der Innovationstyp der Geschäftsmodellinnovation vorgestellt werden. Franken und Franken (2011, S. 62) verstehen darunter grundlegende Veränderungen eines bestehenden oder die Schaffung eines neuartigen Geschäftsmodells, das die Kundenbedürfnisse auf eine verbesserte Art und Weise befriedigt. Hierdurch kann das Unternehmen Wettbewerbsvorteile gegenüber seiner Konkurrenz erlangen.

Vahs und Brem (2015, S. 62 f.) unterscheiden in diesem Zusammenhang die Unternehmensmodellinnovation, die der Spezialisierung und Umstrukturierung eines Unternehmens dienen, die Umsatzmodellinnovation, die zu einer Veränderung der Art und Weise der Umsatzgenerierung durch neue Wertbeiträge und neue Preismodelle führt sowie die Branchenmodellinnovation, die für eine Neudefinie-

Tab. 2 Einteilung von Innovationen nach Gegenstandsbereichen

Gegenstandsbereich	Beispiele
Produkt- und Dienstleistungsinnovationen	Kugelschreiber
	Telefon
	Stilberatung
Prozessinnovationen	Fließbandarbeit
	Just-in-time-Produktion
	Elektronische Theaterkarten
Sozialinnovation	Jobrotation
	Beschäftigungsprogramme für Arbeitssuchende
	Arbeitslosengeld
Managementinnovation	Virtuelle Organisationsformen
	Einsatz von neuen Führungsinstrumenten (EFQM-Modell) (European Foundation for Quality Management), MbO (Management by Objectives)

Quelle: Hartschen et al. 2015, S. 9

rung einer bestehenden Branche, den Einstieg in eine neue Branche oder die Schaffung einer ganz neuartigen Branche steht.

Gut zusammengefasst und mit Beispielen illustriert haben Hartschen et al. (2015, S. 9) die einzelnen Innovationsarten (siehe Tab. 2).

Die Autoren merken hierbei an, dass die von ihnen gemachte Einteilung eher theoretisch ist, da die Trennlinie nicht immer ganz genau gezogen werden kann.

Damit wird deutlich, dass auch der Neuigkeitsgrad für die Einteilung von Innovationen gut geeignet ist. Bei Routine- und Verbesserungsinnovationen wird ein bestehendes Produkt oder eine bestehende Dienstleistung angepasst oder verbessert – von der Art her sind das Produkt oder die Dienstleistung dann nicht wirklich neu. Bei radikalen Innovationen ist dies nach Hartschen et al. (2015) anders, hier entsteht im Grundsatz etwas komplett Neuartiges (vgl. Tab. 3).

2 Was heißt Innovationsmanagement und wie läuft dieser Prozess im Unternehmen ab?

2.1 Innovationsmanagement als Begriff

Damit Innovationen im Unternehmen generiert werden können und dieser Vorgang auch in einem für das Unternehmen realisierbaren zeitlichen und finanziellen Rahmen bleibt, ist es notwendig, einen dazugehörigen Prozess zu managen und zu implementieren, d. h. ihn von der Generierung einer neuen Idee über deren Umsetzung bis hin zur Marktdurchdringung systematisch zu begleiten. Für Müller-Pröthmann und Dörr (2014, S. 11) sind hierbei die nachhaltige Sicherung bzw. sogar die Verbesserung der Unternehmensposition zentral.

Tab. 3 Einteilung von Innovationen nach Neuigkeitsgrad

Neuigkeitsgrad	Beispiele
Radikalinnovationen sind vollkommen neue und hoch wirtschaftliche Anwenderlösungen. Sie stellen einen Paradigmenwechsel für den Kunden und eine dauerhafte Differenzierung gegenüber der Konkurrenz dar. Sie beinhalten ein attraktives Potenzial zur Realisierung neuer Produkte oder Prozesse. Sie stellen einen Quantensprung dar und dienen wiederum als Quelle für eine Vielzahl weiterer Innovationen.	Selbstreinigende Bratpfannen mit Nanotechnologie E-Mail Digitalfotografie
Verbesserungsinnovationen stellen eine wesentliche Verbesserung gegenüber einer bestehenden Anwenderlösung, einer bestehenden Produktlinie oder einem Prozess dar. Manche Eigenschaften werden um 30 % oder mehr verbessert. Sie unterstützen und verstärken die führende Position der Produktlinie und bieten einen mittelfristigen Wettbewerbsvorteil.	GPS auf Mobiltelefon Zahnbürste mit ergonomischem Handgriff SMS über Festnetzanschluss Elektronische Fahrkarte mit MMS
Routineinnovationen bieten einen Mehrwert für bestehende Anwenderlösungen durch zusätzliche Merkmale, Optimierung bestehender Eigenschaften oder durch Reduktion der Produktionskosten. Sie dienen der Anpassung von Preis, Qualität und Service in Unternehmen und haben nur eine kurze Wettbewerbswirkung. Unter dem Begriff KVP (Kontinuierlicher Verbesserungsprozess) werden in erster Linie Routineinnovationen verstanden.	Beleuchtung von Funktionstasten Verstärkung von Scharnieren, welche stets ausbrechen Ein-Aus-Schalter am Netzgerät, um Strom zu sparen

Quelle: Hartschen et al. 2015, S. 10

Für Völker und Friesenjahn (2018, S. 14) wird Innovationsmanagement als die Planung, Steuerung, Organisation und die Führung des Prozesses des Neugeschäfts verstanden. Damit betonen die Autoren die funktionsübergreifende Funktion von Innovationsmanagement. Es sind die Abteilungen Forschung und Entwicklung, Marketing, Vertrieb, Produktion, Einkauf etc. am Innovationsmanagementprozess beteiligt.

Vahs und Brem (2015, S. 28) fassen im Innovationsmanagement alle Planungs-, Entscheidungs-, Organisations- und Kontrollaufgaben im Hinblick auf Generierung und Umsetzung neuer Ideen in marktfähige Leistungen zusammen. Hierbei unterscheiden die Autoren das strategische Innovationsmanagement und das operative Innovationsmanagement. Das strategische Innovationsmanagement hat die Aufgabe, die grundsätzliche sowie langfristige Sicherung der Erfolgspotenziale eines Unternehmens sicher zu stellen. Damit setzt es sich angelehnt an den Managementkreislauf aus den Phasen-Analyse der Unternehmensumwelt, Definition der Unternehmensziele, Festlegung der Innovationsstrategie sowie des strategischen F+E-Projektprogramms und der Technologie- und Technikbereitstellung zusammen.

Das operative Innovationsmanagement beinhaltet für Vahs und Brem die mittel- und kurzfristige Gestaltung und Steuerung der geplanten und laufenden Innovationsaktivitäten.

Der Prozess des Innovationsmanagements umfasst nach Müller-Pröthmann und Dörr (2014, S. 31) alle Phasen von der Ideenentwicklung bis zur Produktumsetzung bezogen auf eine Innovation. Auch bei der Entwicklung von Verfahren oder Dienstleistungen gilt dies ebenso von der Ideenentwicklung bis zur Erstellung eines einsetzfähigen Verfahrens bzw. einer Dienstleistung.

2.2 Innovationsmanagement als Prozess

Die Autoren unterscheiden folgende Phasen des Innovationsprozesses anhand eines Innovationsprozesses für eine Produktentwicklung:

- Ideengenerierung, -entwicklung und -bewertung
- Ideenauswahl und Kick-off zu Umsetzung eines (Vor-/Technologie-) Entwicklungsproduktes
- Vor-/Technologieentwicklung, Machbarkeitsnachweis (Prototyp) und Kick-off für die Produktentwicklung
- Produktentwicklungsprozess
- Produktion und Markteinführung

Der in Abb. 1 dargestellte Innovationstrichter zeigt die Reduzierung einer Vielzahl an Ideen auf wenige, von denen ein geringerer Teil zur Weiterentwicklung ausgewählt wird. Anschließend wird ein noch kleinerer Teil in der Produktentwicklung umgesetzt – nur noch ganz wenige Ideen schaffen es, als neue Produkte auf den Markt zu gelangen. Ein solches Aussieben von Ideen nach pragmatischen Aspekten funktioniert genauso im Innovationsprozess für Verfahren und Dienstleistungen.

Ein klassisches Standardschema für Innovationsprozesse ist das Stage-Gate-Modell von Cooper (1996). Der Autor startet den gesamten Prozess mit der Idee

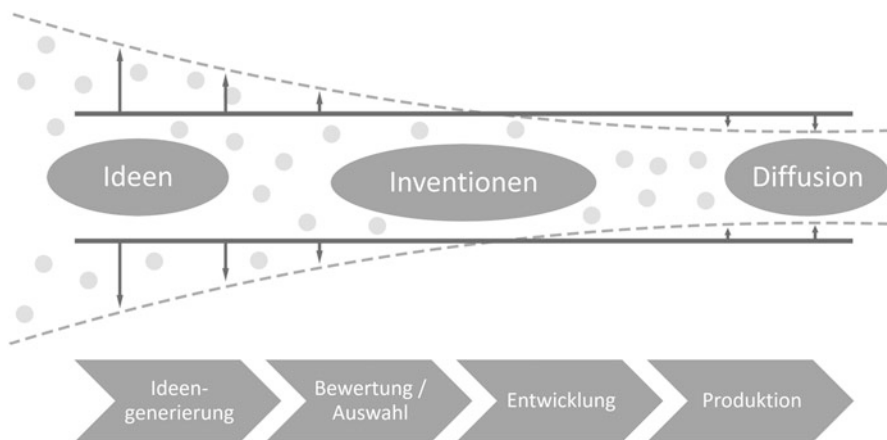


Abb. 1 Innovationstrichter. (Quelle: Müller-Pröthmann und Dörr 2014, S. 31)

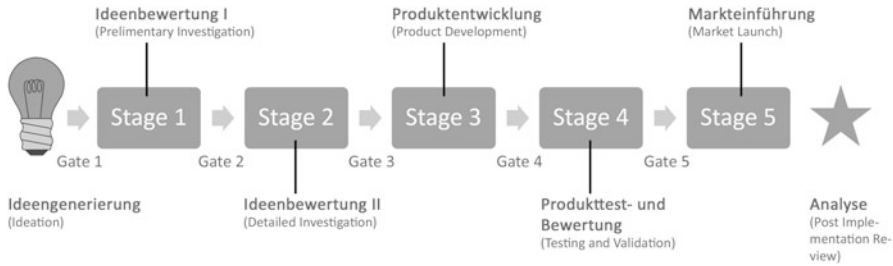


Abb. 2 Stage-Gate-Modell nach Cooper. (Quelle: Kleinschmitt et al. 1996, S. 52–53)

und führt ihn in fünf Prozessschritten bis hin zur Review, also zur Analysephase nach einem Prozessdurchlauf (vgl. Abb. 2).

Die Stufe der Voranalysen wird von Cooper als ersten Prozessschritt bezeichnet, in der zweiten Stufe folgen in diesem Modell die Detailanalysen im Hinblick auf die Umsetzbarkeit der Idee. In der dritten Stufe folgt dann die Entwicklung, in Stufe vier werden Tests gemacht sowie die Produktion angefahren. In der fünften Stufe subsummiert der Autor den Produktionsanlauf sowie die Markteinführung des neuen Produkts. Zwischen den jeweiligen Stufen wird an dem dazwischengeschalteten Gate der Projektfortschritt überprüft und über den Fortgang des Innovationsprozesses entschieden. An jedem Gate kann der Prozess abgebrochen werden, wenn die Entscheidenten feststellen, dass ein Weiterführen nicht ratsam ist.

Cooper hat sein Modell weiterentwickelt und später je nach Art der Innovation drei Sub-Systeme unterschieden. Durch die Einteilung in den Full Stage-Gate, den Stage-Gate Xpress sowie den Stage-Gate Lite bietet sein Modell nach Vahs und Brem (2015, S. 242–243) nun eine höhere Ressourceneffizienz, da nicht mehr für jede Innovation derselbe, sehr aufwendige Prozess durchlaufen werden muss.

Müller-Pröthmann und Dörr (2014, S. 11) unterscheiden das ganzheitliche Innovationsmanagement nach Gassmann (2008) in drei Ebenen unterteilen:

1. Normative Ebene: Diese besteht aus Vision, Mission, Werte und Leitbildern
2. Strategische Ebene: Hierzu zählen die Autoren Ressourcen, Technologien, Wissen und Kompetenzen der Beschäftigten, Märkte, Kunden, Lieferanten, Kooperationspartner sowie Wettbewerber
3. Operative Ebene: Hier werden die Gestaltung und Führung des Innovationsprozesses, Leistung, Qualität, Kosten und Zeit verortet

Somit kommt Innovationsmanagement eine Querschnittsfunktion im Unternehmen zu. Zu seinen Zielen und Aufgaben zählen die Autoren:

- Erfassung sowie Bewertung innovativer Entwicklungen innerhalb und außerhalb des Unternehmens
- Aufbau sowie Pflege des unternehmensinternen Innovationspotenzials
- Beschaffung von unternehmensexternen Innovationen sowie deren Umsetzung im Unternehmen (wichtig: Wissenstransfer)

- Definition der Bedeutung von Innovationen für die Unternehmensentwicklung und Auswahl der Innovationsfelder (Innovationsstrategie) zusammen mit der Geschäftsleitung
- Mitwirken an der Festlegung der Ressourcenverteilung für die ausgewählten Innovationsfelder
- Planung, Steuerung, Durchführung sowie Kontrolle von Innovationsaktivitäten des Unternehmens
- Festlegung der zeitlichen Strategie für den Markteintritt von Innovationen oder deren Einsatz im Unternehmen
- Planung und Realisierung von Schutzmöglichkeiten für innovative Entwicklungen vor dem Zugriff Dritter sowie die Vergabe von Nutzungsrechten durch Dritte (Patente, Lizenzierung) (Müller-Pröthmann und Dörr 2014, S. 11–12, vgl. Corsen et al. 2006)

Das Ziel dabei sollte immer sein, durch die professionelle Gestaltung Risiken zu minimieren und den Erfolg des Innovationsmanagements zu gewährleisten, also eine Produkt-, eine Verfahrens- oder eine Dienstleistungsinnovation zu entwickeln, die zukünftig dem Wertschöpfungsprozess des Unternehmens zugutekommt.

Nach dieser Auffassung kann Innovationsmanagement nur gelingen, wenn eine von der Unternehmensstrategie abgeleitete Innovationsstrategie erarbeitet und umgesetzt wird. Diese sollte alle strategischen Aussagen für die Generierung von Innovationen enthalten. Aus der Perspektive der Treiber von Innovationen unterscheiden Müller-Pröthmann und Dörr (2014, S. 14) dabei zwei Innovationsstrategien:

1. (Science/Technology) Push-Strategie: Hier kommt der Antrieb zur Innovation aus der Entwicklung von neuem Wissen bzw. von neuen Technologien – also primär aus dem F+E-Bereich. Der Treiber ist hierbei der Anbieter, der für die geschaffenen Innovationen zunächst einen Anwendungsbereich oder einen neuen Markt finden bzw. schaffen muss.
2. (Market) Pull-Strategie: An dieser Stelle kommt der Antrieb aus dem Markt heraus. Die Kundenbedürfnisse initiieren die Innovation, damit ihre Bedürfnisse durch ein neues Produkt befriedigt werden können. Dabei ist der Markt vorhanden, das neue Produkt muss anhand der Kundenbedürfnisse entwickelt werden.

In der Literatur werden Innovationsstrategien nach unterschiedlichen Markteintrittszeitpunkten unterschieden. Hierbei sind die in Tab. 4 aufgeführten Chancen und Risiken der einzelnen Strategien zu unterscheiden.

Dabei ist die Wahl der Innovationsstrategie immer von der bereits vorhandenen Unternehmensstrategie abhängig. Die Wettbewerbssituation, in der sich das Unternehmen befindet, spielt ebenfalls eine wichtige Rolle. Auch die Kernkompetenzen des Unternehmens sowie seine Technologie und Ressourcen wirken sich stark auf die Wahl der Innovationsstrategie aus. Weiterhin sollten die Durchlaufzeit von Innovationsprojekten, vorhandene Kundenbeziehungen sowie F+E-Partnerschaften ebenso in die Entscheidung einbezogen werden (Müller-Pröthmann und Dörr 2014 S. 17).

Tab. 4 Chancen und Risiken unterschiedlicher Markteintrittszeitpunkte

	Pionier	Frühe Folger	Späte Folger
Chancen	Erfahrungskurveneffekte Frühzeitige Erlangung von Markt-Know-how Imagevorteile Etablierung eines Standards Spielraum für den Einsatz von Marketinginstrumenten Aufbau von Markentreue Erhöhung weiterer Markteintrittsbarrieren	Abgeschwächte „Pioniervorteile“ Nutzung von Markterschließungsmaßnahmen des Pioniers Geringere Unsicherheit hinsichtlich Markt- und Technologieentwicklung Ausnutzen fehlerhafter Pionierpositionierung	Hohe Transparenz (Markt- und Technologiesituation) Ausrichtung des Wettbewerbsverhaltens an der Konkurrenz und Ausnutzung von Schwachstellen Partizipation an Investitionen von Pionier und frühen Folgern (z. B. Markterschließung, F +E)
Risiken	Hohe Unsicherheit (ökonomische, technische Entwicklungen) Geringe Erfahrung mit der Technologie Hohe Markterschließungskosten Markterschließung kommt auch Folgern zugute Unausgereiftes Produkt (Imagenachteile) Risiko der richtigen Bedarfsschätzung	Keine Nutzung von Monopolisierungs-vorteilen Pionier hat eventuell bereits Industriestandard etabliert Pionier hat Markteintrittsbarrieren aufgebaut Produktbezogene Imagenachteile	Nur geringes Marktpotenzial durch späten Markteintritt Hohe Markteintrittsbarrieren Präferenzen der Abnehmer für Pionier oder frühen Folger Marketinginstrumentarium kann nur reaktiv eingesetzt werden Verkürzter Marktpräsenzzeitraum

Quelle: Müller-Pröthmann und Dörr 2014, S. 16 (nach Corsten et al. 2006)

2.3 Wie läuft ein Innovationsprozess ab?

Sobald im Unternehmen eine Innovationsstrategie ausgewählt wurde, wird der Innovationsprozess in Gang gesetzt. Nach Vahs und Brem (2015, S. 229) hat dieser Prozess die konkrete Aufgabe, eine Idee mit den momentan verfügbaren Ressourcen zeitgerecht in ein marktfähiges Produkt bzw. eine marktfähige Dienstleistung umzusetzen. Hierbei muss der Innovationsprozess alle notwendigen Schritte von der Ideengenerierung bis hin zur Markteinführung einbeziehen, die notwendigen Prozessaufgaben strukturiert abwickeln, sowie Prozessverantwortung und Prozesskompetenzen regeln (Abb. 3).

Bei diesem idealisiert dargestellten Innovationsprozess beginnen Vahs und Brem mit einer Situationsanalyse, in der das Unternehmen sein Umfeld und die möglichen Entwicklungstendenzen sowohl auf Seiten der Kundinnen und Kunden als auch auf Seiten des Wettbewerbs und weiterer Stakeholder permanent analysiert. Damit sollte sich das Unternehmen an Markt und Umfeld orientieren und kann Chancen und Risiken durch Veränderungen in diesen Bereichen erkennen. Mit den Ergebnissen dieser Analysen wird es möglich, eventuelle Probleme durch Veränderungen der Kundenbedürfnisse oder der Marktsituation zu identifizieren und prospektiv daraus passende Lösungen zu erarbeiten. Sollte in der Situationsanalyse ein deutlicher

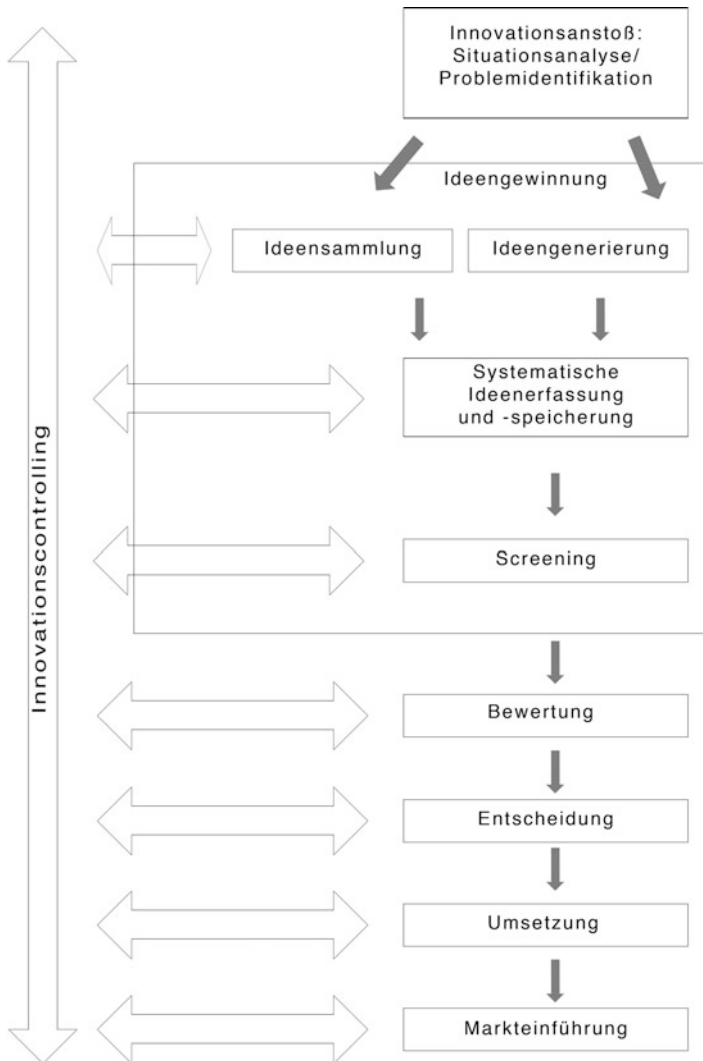


Abb. 3 Grundschema eines idealisierten Innovationsprozesses. (Quelle: Vahs und Brem 2015, S. 230)

Unterschied zwischen dem ermittelten Ist-Zustand und einem vorher in der Unternehmensstrategie festgelegten Soll-Zustand erkennbar werden, folgt die Suche nach einer Produkt-, Verfahrens- oder Dienstleistungsinnovation – der Innovationsanstoß. Darauf folgt eine Ideensammlung bzw. Ideengenerierung, um den auf S. xx beschriebenen Innovationstrichter zu befüllen. Hartschen et al. (2015, S. 50 f.) schlagen eine Bewertung der gesammelten Ideen in fünf Schritten vor:

- *Schritt 1:* Gleiches zu Gleichem: Doppelnennungen gruppieren oder aussortieren
- *Schritt 2:* Neuartig oder bekannt? Die Autoren empfehlen, Ideen mit hohem Neuigkeitswert (Radikalideen) separat darzustellen, da gerade sie ein hohes Potenzial enthalten.
- *Schritt 3:* Dot-mocracy: Die Auswahl der besten Ideen geschieht mittels einer klassischen Punktbewertung – jeder Teilnehmer im Gremium kann eine vorher festgelegte Anzahl von Klebepunkten auf die zu bewertenden Ideen verteilen.
- *Schritt 4:* Aufteilung in drei Gruppen: Die in Schritt 3 mit Punkten bewerteten Ideen werden in drei Gruppen eingeteilt:
 - *TOP:* Ideen mit drei und mehr Punkten → diese Ideen werden verfeinert und dokumentiert (ca. 5–15 % aller gefundenen Ideen)
 - *OK:* Ideen mit ein oder zwei Punkten → diese Ideenansätze können je nach Bedarf mit anderen Ideen kombiniert oder für spätere Zwecke aufbewahrt werden (ca. 30–40 % aller Ideen)
 - *OUT:* Ideen ohne Punkte → werden meistens nicht weiter betrachtet (über 50–60 % aller Ideen)
- *Schritt 5:* Ideen ausformulieren: Die TOP-Ideen werden ausformuliert. An dieser Stelle wird meistens deutlich, ob sich eine Idee tatsächlich umsetzen lässt.

Häufig werden auch Communities von Nutzenden im Onlinebereich mit in die zu treffenden Entscheidung einbezogen, durch Onlinebefragungen kommen Unternehmen hier schnell und kostengünstig zu Ergebnissen (Vahs und Brem 2015, S. 233).

Anschließend erfolgt die Entscheidung darüber, welche Idee(n) weiterverfolgt werden. Für die Autoren sollte diese Entscheidung von anderen Personen als die Ideenbewertung getroffen werden. In der Praxis entscheidet in vielen Fällen das Top-Management, da dieses auch die Verantwortung für den wirtschaftlichen Erfolg bzw. Misserfolg dieser Entscheidung trägt. Damit wird deutlich, dass die systematische Innovationspolitik in einem Unternehmen eine zentrale Führungsaufgabe ist.

Dann beginnt der Prozess der Umsetzung. Für Vahs und Brem gilt es hierbei, zwischen einer Alternative, die in der Realisierung mit einem relativ großen Ressourcenaufwand verbunden ist und bei der ein hoher Neuigkeitsgrad vorliegt und einer Idee, deren Umsetzung sich in Routine integrieren lässt, zu entscheiden. Im ersten Fall ist die Verwirklichung im Rahmen eines Projektes angebracht, im zweiten Beispiel kommt die Umsetzung ohne eine eigenständige Innovationsstruktur aus.

Nach der Umsetzung erfolgt nach dem Grundschemata des idealisierten Innovationsprozesses von Vahs und Brem die Markteinführung, d. h. das Produkt wird dem Kunden verfügbar gemacht. Nun beginnt der Marktzyklus und die Invention wird zur Innovation. Bereits vor der Markteinführung müssen die Instrumente des Marketing-Mix (besonders Preis- und Konditionenpolitik, Kommunikationspolitik, Distributionspolitik) aufeinander und auf die Unternehmensstrategie abgestimmt werden. Mit dem Markteintritt kommen diese Instrumente dann zum Einsatz.

Alle Phasen des Innovationsprozesses sollten von einem funktionierenden Controlling-System begleitet werden. Nur so kann nach Vahs und Brem (2015, S. 234) eine zentrale Planung, Steuerung, Koordination und Kontrolle der Aktivitä-

ten des Innovationsprozesses im Hinblick auf ihre systematische und zielorientierte Durchführung gewährleistet werden.

Für Müller-Pröthmann und Dörr (2014, S. 28 ff.) wird unter Controlling die Planung, Kontrolle und Informationsversorgung im Sinne einer koordinierten Steuerung von Geschäftsprozessen verstanden. Durchführung (kritischer Nachvollzug) wird dabei mit der Planung (gedanklicher Vorvollzug) abgeglichen, um die Effektivität, also den Grad der Zielerreichung mit der Effizienz, also dem Mittelaufwand zur Zielerreichung, zu untersuchen.

Im Sinne einer systematischen, durchgehenden Planung und Kontrolle des gesamten Innovationsprozesses ist Innovationscontrolling in der Literatur noch nicht durchgehend abgebildet. Müller-Pröthmann und Dörr (2014) konstatieren, dass sich bisherige Ansätze als Bewertungen in den frühen Phasen des Innovationsprozesses – beispielhaft dargestellt bei der Innovations- und Ideenbewertung oder als Kontrolle einzelner Prozessschritte im Stage-Gate-Modell verstehen. Die Autoren schlagen deshalb ein pragmatisches und praxistaugliches Innovationscontrolling mit einem Instrumentenmix vor, der bewährte Controllinginstrumente und Innovationsmanagementmethoden verbindet. Damit baut sich der konzeptionelle Rahmen für das Innovationscontrolling wie folgt auf:

- Regelmäßige Durchführung von Innovationsanalysen für die Beurteilung und Verbesserung der Innovationsfähigkeit auf der Ebene des Unternehmens oder von einzelnen Einheiten
- Systematische Innovationsprozesse mit Quality Gates und permanenter Kontrolle durch entsprechende Bewertungen an den jeweiligen Gates sowie über mehrere Prozessschritte und den Gesamtprozess hinweg
- Bewährtes Projektcontrolling für die Umsetzung der Innovationsprojekte

Mit entsprechenden Instrumenten und Methoden kann dieser Rahmen an die jeweiligen Bereiche angepasst und in die unternehmerische Praxis implementiert werden. Besonders wichtig dabei ist es, dass alle Phasen des Innovationsprozesses in das Controlling einbezogen werden.

Nach Völker und Friesenhahn (2018, S. 31) standen beim Thema Innovationsmanagement lange Zeit unternehmensinterne Prozesse im Mittelpunkt und wurden dementsprechend optimiert. Seit den 2000er-Jahren findet in diesem Kontext eine verstärkte Auseinandersetzung mit der Unternehmensumwelt statt. Interne Quellen für Ideen galten als bekannt und genutzt, nun sollte ein systematischer Einbezug der Umwelt in das Innovationsmanagement (die Autoren nennen es Innovationsmanagement 3.0) das Potenzial für zukünftige Innovationen steigern. In diesem Zusammenhang nennen die Autoren die Zusammenarbeit mit Kunden, Lieferanten und Hochschulen als mögliche Ansätze und Techniken nach Gassmann und Enkel (2006). ‚Open Innovation‘ nach Chesbrough (2006) meint die Öffnung der Innovationsaktivitäten der Unternehmen nach außen.

Aufgrund der aktuellen Herausforderungen und Veränderungen stellen die beschriebenen Entwicklungsstufen nach Völker und Friesenhahn (ebd.) keine zufriedenstellenden und zukunftssicheren Lösungen mehr da. Aus diesem Grund ist es für die Autoren notwendig, den Bezugsrahmen des Innovationsmanagements im Sinne

eines Innovationsmanagements 4.0 zu erweitern. Hiermit meinen Sie nicht das Thema Digitalisierung im Innovationsmanagement oder die einseitige Fokussierung auf digitale Produkte. Innovationsmanagement 4.0 wird für eine Entwicklungsstufe des Innovationsmanagements benutzt, die durch die Digitalisierung eingeleitet wurde. Für die Autoren sind hierbei wesentliche neue Aspekte des Bezugsrahmens, dass Elemente des Innovationsmanagements neu priorisiert wurde und weitere Elemente hinzukamen.

2.4 Das House of Innovation

Um dies zu veranschaulichen, wählen Völker und Friesenhahn (2018, S. 32 f.) ein House of Innovation. Dieses Modell basiert auf einer offenen, kreativitätsfördernden und fehlertoleranten Innovationskultur, die sich vom unterstützenden Element zum wichtigsten Baustein im Bezugsrahmen entwickelt hat. Eine echte Innovationskultur sowie deren Berücksichtigung in Form eines aktiven Managements sind die obligatorischen Bausteine für erfolgreiche Innovationen im Unternehmen. Innovationskultur, Prozesse und Organisation sind nach den Autoren die unterstützenden Elemente im Innovationsmanagement. Dies beinhaltet die Ablauf- (wie ein stabiler Stage-Gate-Prozess siehe Abschn. 1.2) und Aufbauorganisation (z. B. Innovation Center), die die Innovationen im Unternehmen beeinflusst.

Bei dem beschriebenen House of Innovation ist es der Kernbereich mit den Bausteinen Vision & Mission, Strategie; Portfolio und Projekt, in dem Innovationen entstehen und vorangetrieben werden. Dieses Modell beinhaltet aber nicht nur die Innensicht eines Unternehmens, sondern bindet ebenfalls die Akteure und Akteurinnen der Unternehmensumwelt mit ein, die oft einen bedeutenden Einfluss auf das Generieren von Ideen und die Umsetzung von Innovationen haben. Die Autoren subsumieren hier neben den klassischen Partnern in Forschung und Entwicklung wie Kunden, Lieferanten und Hochschulen auch weitere, immer wichtiger werdende Partner wie Start-ups, mit denen immer häufiger zusammen gearbeitet wird. Außerdem gehören nach Völker und Friesenhahn Unternehmen dazu, an denen Beteiligungen erworben wurden und Wettbewerber, mit denen eine (partielle) Zusammenarbeit stattfindet.

Damit bildet dieser Bezugsrahmen eines Houses of Innovation nach den Autoren eine neue Basis für das Verständnis von Innovationsmanagement, bei der Geschäftsmodelle für Produkte und Dienstleistungen im Mittelpunkt stehen. Hiermit wird deutlich, dass geänderte Rahmenbedingungen das Verständnis von Innovationsmanagement tief gehend verändert haben und zukünftig nicht nur ausgereifte unternehmensinterne Bausteine notwendig sind, um langfristig erfolgreich innovativ tätig zu sein. Besonders die strategische Integration der Unternehmensumwelt in das Innovationsmanagement wird zukünftig noch deutlich an Bedeutung gewinnen. Nach Völker und Friesenhahn entsteht durch das Zusammenspiel von betriebsinternen Abläufen und der Unternehmensumwelt mit ihren Akteurinnen ein Innovations-Ökosystem eines Betriebes, das im Modell des ‚House of Innovation‘ dargestellt werden kann.

3 Welche Faktoren beeinflussen den Erfolg des Innovationsmanagements?

3.1 Welche Erfolgsfaktoren beeinflussen das Innovationsmanagement im Unternehmen?

Für Hauschildt und Salomo (2011, S. 31) sollen Innovationen langfristig den Gewinn des jeweiligen Unternehmens steigern. Deshalb sollen sie möglichst erfolgreich ablaufen. Die betriebswirtschaftliche Sichtweise analysiert deshalb die Ursachen des Innovationserfolgs für das Unternehmen. Aber auch andere Sichtweisen sind in der Literatur zu finden:

- die naturwissenschaftlich-technische Sichtweise stellt die technische Funktion der Innovation in den Vordergrund
- die sozialwissenschaftliche Sichtweise fragt nach den gesellschaftlichen Umständen, unter denen sich die Innovation entwickelt
- die politikwissenschaftliche Sichtweise stellt die Ziele und Gestaltungsmöglichkeiten eines politischen Einflusses der Innovation in den Vordergrund
- die volkswirtschaftliche Sichtweise untersucht die gesamtwirtschaftlichen Voraussetzungen und Wirkungen der Innovationsaktivität

Hauschildt und Salomo (ebd.) stellen fest, dass die bisherige Forschung zu Erfolgsfaktoren von Innovationsprozessen unter großen theoretischen und methodischen Defiziten leidet.

Für Vahs und Brem (2015, S. 69 ff.) kann der Gesamtnutzen einer Innovation drei Dimensionen einnehmen:

1. Technische Dimension: Hierbei steht technischer Nutzen der Innovation im Vordergrund der Betrachtung und wird mit passenden Messmethoden ermittelt (z. B. weniger Materialverbrauch, kürzere Durchlaufzeiten, Erfüllung vorher festgelegter Leistungsparameter). Auch der indirekte Nutzen einer Innovation wie der Lernerfolg, ein Know-how-Transfer oder die bessere Zusammenarbeit innerhalb der Arbeitsgruppe wird subsummiert. Besonders Innovationen mit hohem Neuigkeitsgrad haben oft einen höheren indirekten Nutzen als direkte Effekte.
2. Ökonomische Dimension: Hier wird nur der unmittelbare wirtschaftliche Erfolg der Innovation gemessen, der mit der Innovation verbunden ist. Kennzahlen sind beispielsweise Umsatz, Kosten, Deckungsbeitrag, Gewinn sowie Wirtschaftlichkeit. Auch indirekte wirtschaftliche Erfolge können mit einbezogen werden, z. B. die größere Konkurrenzfähigkeit durch Patente und andere gewerbliche Schutzrechte als positive Auswirkung auf die Wettbewerbssituation. Diese indirekten Effekte lassen sich allerdings selten genau darstellen.
3. Individuelle/soziale Dimension: Auch auf der individuellen Ebene haben Innovationen positive Auswirkungen. Hierzu zählen die wissenschaftliche Anerkennung der Innovatoren oder eine Auszeichnung der F+E-Abteilung des Unternehmens.

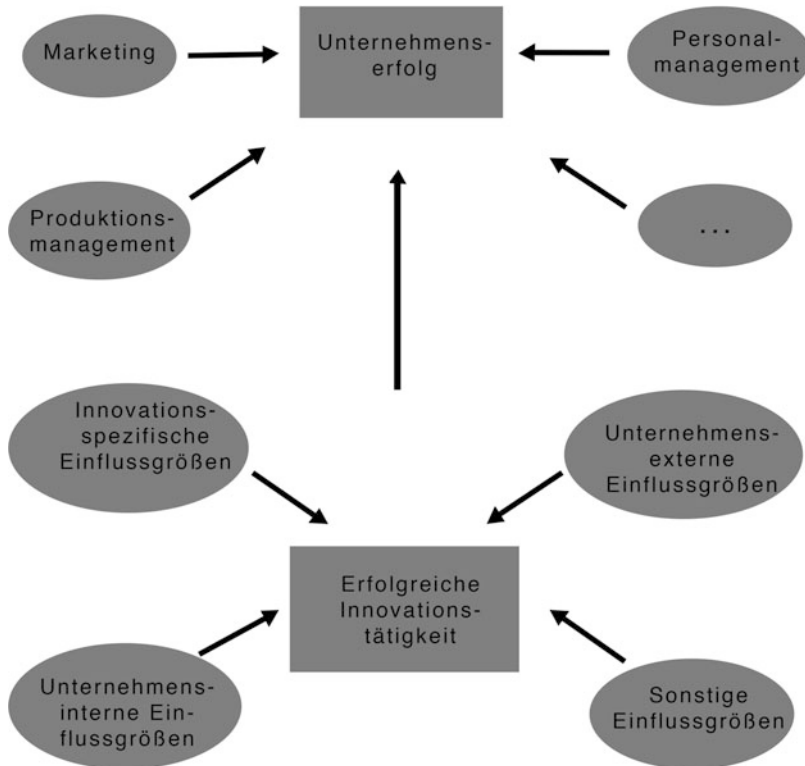


Abb. 4 Einflussfaktoren des Innovations- und Unternehmenserfolgs. (Quelle: Vahs und Brem 2015, S. 73)

Die Autoren unterscheiden vier Gruppen von Einflussgrößen auf den Innovationserfolg sowie deren Beziehung zueinander: innovationsspezifische, unternehmensinterne, unternehmensexterne und sonstige Erfolgsfaktoren (Abb. 4).

In die erste Gruppe von Erfolgsfaktoren, den innovationsspezifischen Faktoren, siedeln Vahs und Brem (2015, S. 73 ff.) folgende Faktoren an:

- **Relative Vorteilhaftigkeit der Innovation:** Das neue Produkt muss sich gegenüber seinem Vorgängermodell bzw. einem Konkurrenzprodukt durch ein besseres Leistungsprofil unterscheiden. Die dafür notwendigen komparativen Vorteile sollen objektiv nachvollziehbar sein, damit sie von potenziellen Nutzern akzeptiert werden.
- **Kompatibilität der Innovation:** Vahs und Brem verstehen hierunter die Übereinstimmung oder die Vereinbarung der Produktinnovation mit vorhandenen Verwendungsmöglichkeiten der potenziellen Nutzer.
- **Komplexität der Innovation:** Hiermit wird der Grad der Vielfältigkeit und damit auch den Schwierigkeitsgrad der Innovation bezeichnet, mit denen ihre Nutzung für die Nutzer verbunden ist. Die Autoren gehen davon aus, dass eine hohe

Komplexität möglicherweise eher Zurückhaltung der Nutzer hervorruft und damit die Marktdurchdringung der Innovation negativ beeinflussen kann.

- Beobachtbarkeit bzw. Erprobbarkeit der Innovation: Potentielle Nutzer sollen möglichst frühzeitig die Innovation beobachten bzw. erleben können. So sollen sie die Vorteile der Innovation erkennen und im besten Fall selbst nachprüfen. Allerdings muss die Gefahr des Ideenklus durch einen Konkurrenten bedacht und in die Zeitplanung einkalkuliert werden.
- Reifegrad der Innovation: Nur ein ausgereiftes, qualitativ hochwertiges Produkt garantiert eine erfolgreiche Einführung. Im Idealfall sollte dieses auch fehlerfrei sein.

Zu den unternehmensinternen Erfolgsfaktoren zählen Vahs und Brem (2015, S. 77 ff.):

- Alter des Unternehmens: Hierbei geht es nicht nur um die Zahl der Jahre, die das Unternehmen besteht, sondern auch um das Alter der jeweiligen Branche.
- Innovationshistorie: Hier werden die Erfahrungen subsummiert, die das Unternehmen während seines Bestehens mit Innovationen gemacht hat. Die Innovationshistorie ist eng an das Alter des Unternehmens geknüpft. Die Autoren konstatieren, dass die Nutzung von Erfahrungswissen durchgehend als positiv anzusehen ist.
- Strategie, Kultur und Organisation: Unternehmensstrategie, Innovationskultur und Unternehmensorganisation haben immer einen beträchtlichen Einfluss auf den Erfolg von Innovationen. Eine klar definierte und konsequent umgesetzte Unternehmens- und Innovationsstrategie wirkt sich immer positiv auf die Innovationskultur im Unternehmen und auf den Erfolg von Innovationsprozessen aus. Effiziente und effektive Strukturen und Prozesse mit klarer Wertschöpfungsorientierung sind für erfolgreiche Innovationen entscheidend.
- Finanzielle Ressourcen: Die Autoren betonen, dass ausreichende finanzielle Mittel, die für den Innovationsprozess zielgerichtet eingesetzt werden, Erfolgspotenzial erhöhen. Eine ausreichende Eigenkapitalausstattung wiederum erhöht die Chancen, ein Innovationsvorhaben auch bei unvorhergesehenen finanziellen Aufwendungen positiv zu Ende zu führen.
- Unternehmensgröße: Die Autoren stellen die Bedeutung der positiven Korrelation von Betriebsgröße mit Innovationserfolg heraus (2015, S. 83). Sie schlussfolgern, dass möglicherweise in Großunternehmen schon deshalb die Erfolgswahrscheinlichkeit steigt, weil sie sich in breiteren Aktionsfeldern betätigen und deshalb mehr Chancen haben, dass wenige der vielen Produktideen auch tatsächlich zur Marktreife gelangt. Die Unternehmensgröße kann sich aber auch negativ auf den Innovationserfolg auswirken, da es mit zunehmender Betriebsgröße ebenfalls mehr Kommunikations-, Koordinations- und Steuerungsprobleme geben kann.

Als unternehmensexterne Faktoren nennen die Autoren Marktgröße, Marktdynamik und Kooperationsmöglichkeiten. Die Marktgröße kann sich dabei als Erfolgsfaktor sowohl positiv als auch negativ auswirken: Ein abgegrenzter und überschaubarer Markt bietet die Möglichkeit der vollständigen Durchdringung eher, dabei ist

dies mit kleinerem Aufwand möglich als bei einem großen Markt. Besonders in Bezug auf den Ressourceneinsatz im Marketing scheint dieser Aspekt wichtig. Auf der anderen Seite muss der Markt eine gewisse Größe aufweisen, damit die Relation zwischen Mitteleinsatz sowie dem Ertrag der Innovation positiv wird.

Ein Markt mit großer Dynamik führt gerade bei Unternehmen mit großer Innovationsrate zu geringer Planungssicherheit, einer möglicherweise instabilen Absatzlage und unklaren Produktperspektiven. Trotzdem sollten Unternehmen in dynamischen Märkten innovativ sein, da sie sonst ihre Marktpräsenz verlieren können und somit Wettbewerbsnachteile haben.

Die Möglichkeit, mit Partnern im Bereich F+E, aber auch in den Bereichen Beschaffung und Absatz, zusammen zu arbeiten, ist für den Erfolg von Innovationen sehr wichtig. Vahs und Brem (2015, S. 85) stellen heraus, dass durch Kooperationen eine umfassendere Wissensbasis erarbeitet werden kann. Auch die Verbesserung der Marktposition, die Verbreiterung der Eigenkapitalbasis oder die Integration der Wertschöpfungskette sind weitere positive Aspekte einer Kooperation.

Zu den sonstigen Erfolgsfaktoren zählen Vahs und Brem die Gestaltung der betrieblichen Anreizsysteme. Hier nennen sie besonders die Vergütungssysteme, Karrieremöglichkeiten innerhalb der Fachlaufbahn und verschiedene Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung der Beschäftigten. Im Umfeld des Unternehmens sind das Verhalten der Konkurrenz, die Einflussnahme durch staatliche Institutionen auf die betrieblichen Innovationen, die Verfügbarkeit von externen Forschungsergebnissen für interne Prozesse und der mögliche Export von Innovationsergebnissen Einflussgrößen für den Erfolg der Innovationsprozesse.

Gassmann und Granig (2013, S. 33) konstatieren, dass die Innovationskultur sehr stark vom Führungsstil im Unternehmen beeinflusst wird. Die Kultur wird nach diesem Verständnis von unten gelebt, aber von oben vorgegeben. Daher sollte die Geschäftsführung immer hinter dem Innovationsprozess stehen und eine starke Innovationskultur sowie Kreativität vorleben. Dabei reicht es nach den Autoren nicht aus, das Thema Innovation im Geschäftsbericht oder auf der Weihnachtsfeier zu erwähnen. Gassmann und Granig betonen, dass wirksame Führung Menschen zu Höchstleistungen bewegen kann, indem sie Teams energetisiert und das kreative Potenzial des Individuums ausschöpft. Dafür stellen die Autoren die transformationale Führung mit den Stellhebeln idealisierender Einfluss, inspirierende Motivation, intellektuelle Stimulierung sowie individuelle Berücksichtigung vor. Bei diesem Modell spielen persönliche Interaktion sowie Kommunikation eine große Rolle.

3.2 Wie kann ein Innovationsprozess scheitern?

Für Vahs und Brem (2015, S. 87 ff.) sind mögliche Gründe für den Misserfolg von Innovationen die folgenden:

- Organisatorische Schwachstellen: Hierzu zählen ein zu hoher Spezialisierungsgrad, zu viele Hierarchieebenen, mangelnde Koordination und Kooperation zwi-



Abb. 5 Typische „Umsetzungsfallen“ im Innovationsprozess. (Quelle: Vahs und Brem 2015, S. 89)

schen den beteiligten Abteilungen, unzureichende Prozessstabilität sowie nicht ausreichende Handlungsflexibilität

- Personelle Schwachstellen: Hiermit sind ein fehlendes Innovationsbewusstsein bzw. beschränkte innovative Fähigkeiten, fehlende Innovationsbereitschaft, lückenhafte Informationen sowie Kommunikationsprobleme zwischen den beteiligten Personen sowie fehlende personelle Ressourcen gemeint
- Planerische Schwachstellen: Hierunter fallen eine unvollständige Problemanalyse, unklare Innovationsstrategie, fehlende Systematik in der Vorgehensweise, falscher Markteintrittszeitpunkt, unzureichendes Innovationscontrolling
- Umfeldbezogene Schwachstellen: dazu zählen die Autoren eine nicht ausreichende Analyse der Gegebenheiten von Markt und Wettbewerb sowie der technologischen, rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen

Die Autoren fassen die typischen Umsetzungsfallen im Innovationsprozess in Abb. 5 zusammen.

4 Kommunikation und Innovation

4.1 Innovationen als Thema der Unternehmenskommunikation

Das Zusammenspiel von Kommunikation und Innovation im Unternehmenskontext lässt sich in zwei große Aufgabenblöcke einteilen. Auf der einen Seite sind erfolgreiche Innovationsprojekte bedeutende Themen für die Unternehmenskommunikation und damit wichtig zur Positionierung des Unternehmens als vertrauenswürdigen Produzenten oder Dienstleister sowie als attraktiven Arbeitgeber. Andererseits spielt Kommunikation für das Gelingen des Innovationsprozesses eine entscheidende Rolle und kann als wichtiger Erfolgsfaktor für die Innovationskraft des Unternehmens angesehen werden.

Für Mast (2013, S. 13) umfasst das Kommunikationsmanagement sowohl das Management durch Kommunikation als auch das Management der Kommunikation. Deshalb sollen der Autorin zufolge Handlungsstrukturen und -abläufe im Unternehmen etabliert werden, die die jeweiligen Kommunikationsprozesse prägen und mitgestalten. Damit wird deutlich, dass Strategien für die erfolgreiche Kommunikation eines Unternehmens notwendig sind und dass die strategische Kommunikation geplant werden muss, um die Ziele zu erreichen, die sie sich gesetzt hat.

Piwinger und Zerfaß (2007, S. 23) definieren die Unternehmenskommunikation als Klammer über alle Kommunikationsprozesse, mit denen ein Beitrag zur Aufgabendefinition und -erfüllung in gewinnorientierten Wirtschaftseinheiten geleistet wird. Damit machen die Autoren deutlich, dass die Unternehmenskommunikation zur internen und externen Handlungskoordination sowie Interessenklärung zwischen Unternehmen und ihren Bezugsgruppen (Stakeholdern) beiträgt und diese Prozesse von einer gut funktionierenden Unternehmenskommunikation abhängig sind. Diese Definition umfasst alle Handlungsprozesse, die durch Kommunikation unterstützt oder auch erst ermöglicht werden. Außerdem unterscheiden die Autoren interne und externe Bereiche, die die Unternehmenskommunikation bedienen sollte. Damit verorten sie die unterschiedlichen Rezipienten der Unternehmenskommunikation, arbeiteten die strategische Perspektive aber nicht so detailliert aus wie die Definition von Mast.

Innovationen als Thema der internen und externen Unternehmenskommunikation spielen in Richtung Kunden, Lieferanten, Kooperationspartner, künftige Arbeitnehmerinnen und Politik eine bedeutende Rolle. Innovative Unternehmen können ihre Innovationskraft nutzen, um Kunden von ihren Produkten oder Dienstleistungen zu überzeugen und sich so einen Vertrauensvorschuss zu erarbeiten. Auch Lieferanten und Kooperationspartner sind daran interessiert, mit einem auch in Zukunft weiterhin erfolgreichen Unternehmen zusammen zu arbeiten – hierfür kann Innovationskraft des Unternehmens ein Nachweis sein. Auch die Politik interessiert sich dafür, in wie weit Unternehmen regionale oder überregionale Arbeitsplätze auch durch Innovationen sichern.

In dem in Abschn. 1.2 beschriebenen House of Innovation wird die Beteiligung der einzelnen Zielgruppen am Innovationsprozess deutlich. Ergebnisse werden selbstverständlich ebenfalls an die Stakeholder kommuniziert, um das Unternehmen auch zukünftig als erfolgsversprechender Partner für die Zusammenarbeit auszuweisen. Damit werden die Ergebnisse des Innovationsmanagement 4.0 gekonnt eingesetzt, um das Unternehmen bei seinen Stakeholdern als attraktiven Partner zu positionieren.

4.2 Fallbeispiel Employer Branding und Innovation

Wie in Abschn. 1.2 angesprochen, sind Sozialinnovationen ein interessantes Thema für das Employer Branding eines Unternehmens, also für die Bildung einer starken Arbeitgebermarke. Zunächst wird definiert, was unter Employer Branding zu ver-

stehen ist, um dann auf den Wert der Innovationsgenerierung als Argument bei der Entscheidung für einen Arbeitgeber einzugehen.

Die demografische Entwicklung der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland wird geprägt von einer verstärkten Alterung der Bevölkerung und einem damit verbundenen Rückgang der erwerbsfähigen Bevölkerung (Statistisches Bundesamt 2015). Für Unternehmen bedeutet dies, dass sie Belegschaft altert und ein Rückgang der Auszubildenden sowie der qualifizierten Fach- und Führungskräfte (Immerschitt und Stumpf 2014, S. 3) immer wahrscheinlicher wird. Typische Branchen und Berufsgruppen, wie die Hotellerie/Gastronomie, die Pflegeberufe und die MINT-Berufe, spüren diese Entwicklung bereits seit vielen Jahren, andere Branchen merken die Folgen erst seit kurzem.

Viele Unternehmen wollen dieser Entwicklung entgegenwirken und gute Beschäftigte halten sowie neue Talente gewinnen. Sie wollen sich als attraktiver Arbeitgeber auf dem Arbeitsmarkt positionieren, d. h. sie schaffen eine starke Arbeitgebermarke (Immerschitt und Stumpf 2014, S. 35). Unter Employer Branding verstehen Stotz und Wedel-Klein (2013, S. 8) den Teil des strategischen Human Capital Managements, der das Besondere des Unternehmens als Arbeitgeber erarbeitet, operativ umsetzt und sowohl nach innen als auch nach außen kommuniziert. Die Autoren unterscheiden dabei

- das interne Employer Branding, das auf der Instrumentenebene HR-Produkte und -Prozesse, Mitarbeiterführung sowie die Gestaltung der Arbeitswelt umfasst und
- das externe Employer Branding, das aus Networking sowie einem professionellen Bewerbermanagement besteht.

Employer Branding kann in diesem Sinne als Scharnierfunktion zwischen Personalmanagement und Unternehmenskommunikation verstanden werden. Nur, wenn beide Bereiche gut zusammenarbeiten, entsteht eine starke Arbeitgebermarke und kann erfolgreich sichtbar gemacht werden. Aus dem Bereich der Unternehmenskommunikation übernimmt Employer Branding die strategische Ausrichtung sowie die einzelnen Kommunikationsinstrumente, die individuell an die Bedürfnisse des jeweiligen Unternehmens angepasst werden. Aus dem Bereich Personalmanagement kommen die Inhalte für die Kommunikation. Wichtige Instrumente für die Personalentwicklung sind Weiterbildung und Einbeziehung der Beschäftigten sowie der Gestaltung der Arbeitsplätze und Arbeitszeiten möglichst nach den Wünschen der Beschäftigten. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass eine attraktive Arbeitgebermarke nur durch das Zusammenspiel der internen und externen Kommunikation in Verbindung mit den Instrumenten des Personalmanagements entstehen kann.

Die erfolgreiche Entwicklung von Innovationen kann in diesem Zusammenhang gut für die Positionierung der Arbeitgebermarke genutzt werden. Wie bereits angesprochen, kann der Humanbereich Gegenstand von Innovationen sein, denn Sozialinnovationen betreffen die Beschäftigten und ihr Verhalten im Unternehmen. Dabei stehen die Erfüllung sozialer Ziele wie die Erhöhung der Arbeitszufriedenheit, die Verbesserung des Unfallschutzes und die Arbeitsplatzsicherheit im Mittelpunkt der Arbeit (Vahs und Brem 2015, S. 59). Wenn Innovationen, die diese Bereiche betreffen, intern sowie

extern an die Stakeholder kommuniziert werden, können sie sich positiv auf die Arbeitgebermarke des Unternehmens auswirken. Viele Menschen wollen gerne bei einem Arbeitgeber arbeiten, dem die Beschäftigtenzufriedenheit und die professionelle Ausgestaltung des Arbeitsplatzes wichtig sind.

Bei der Generierung von Sozialinnovationen kommt es auf die Zielgruppenpassung an – d. h. die Beschäftigten sollten ihre Ideen in den Prozess einfließen lassen können. Dies kann durch Instrumente der internen Kommunikation geschehen. Eine Beschäftigtenbefragung und/oder ein Ideenmanagementsystem im Unternehmen können hier relevanten Input liefern.

Auch um potenzielle Beschäftigte für das Unternehmen als künftigen Arbeitgeber zu interessieren, können die erläuterten Sozialinnovationen ein interessantes Thema sein. Hierzu kann die externe Kommunikation mit Instrumenten wie Pressemitteilungen, die Unternehmenswebseite oder die Recruitingseite auf einem Social Media Network wie Facebook genutzt werden. Ein weiteres, wirksames Instrument ist die Wirkung der bereits Beschäftigten als Multiplikatorinnen und Multiplikatoren hinein in ihre Bezugsgruppen. So können die eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter interessante Talente über relevante Sozialinnovationen informieren.

Aber auch die anderen vorgestellten Arten von Innovationen zählen positiv auf die Arbeitgebermarke ein. Unternehmen, die eine ausgeprägte Innovationskultur haben und denen Merkmale einer Innovationskultur wie Systemoffenheit, Freiraum, offener Informations- und Kommunikationsstil, Konfliktbewusstsein und Risikobereitschaft sowie Beschäftigtenförderung wichtig sind, können und sollten diese als Argumente im Employer Branding einsetzen. Viele Menschen wollen in einem innovativen Unternehmen mit einer entsprechenden Kultur arbeiten und suchen ganz gezielt nach Unternehmen, die ihnen einen solchen Arbeitsplatz bieten.

Ohne eine deutliche Positionierung als innovatives Unternehmen werden gerade potenzielle Talente von der Innovationsstärke des Unternehmens keine Kenntnis bekommen. Nur wer die Stärken des potenziellen Arbeitgebers im Bereich Innovation kennt, wird darüber nachdenken, sich bei diesem Unternehmen aufgrund seiner Innovationsstärke zu bewerben. Um sichtbar zu werden, müssen diese Aspekte mit Hilfe von Instrumenten der Unternehmenskommunikation kontinuierlich kommuniziert werden und somit den Aufbau einer starken Arbeitgebermarke unterstützen.

4.3 Kommunikation im Innovationsprozess

Für Andersen et al. (2013, S. 82 f.) gewinnt die interne Kommunikation, besonders die Führungskräftekommunikation, innerhalb von Innovationsprozessen stark an Bedeutung. Die Autoren betonen, dass Führungskräfte einen hohen Einfluss auf den Unternehmenserfolg haben und das Wesen eines Unternehmens vor allem durch interpersonale Kommunikation prägen. Deshalb ist eine Führungskraft der Schlüssel, um Innovationen voranzutreiben und langfristig im Unternehmen und vor allem in den Köpfen der Beschäftigten zu implementieren.

Zerfaß (2009, S. 23) postuliert, dass das Handeln der einzelnen Akteure im Innovationsprozess genauso wie das Zusammenspiel mit internen sowie externen

Stakeholdern vor dem Hintergrund kognitiver Schemata, Regeln und Ressourcenverteilungen stattfindet. Diese legen fest, was neue Produkte und Dienstleistungen, Prozesse und Technologien bedeuten, wem sie nutzen und wie sie bewertet werden. Der Autor macht deutlich, dass diese Strukturen in Kommunikationsprozessen immer wieder geschaffen, reproduziert und modifiziert werden.

Damit wird Kommunikation zu einem konstitutiven Element der Innovation und Kommunikationsverantwortliche müssen in die konkreten Handlungskontexte des Innovationsmanagements einbezogen werden, damit der gesamte Prozess erfolgreich verlaufen kann.

Die Kommunikationsverantwortlichen nehmen nach Zerfaß verschiedene Rollen ein:

- Expert Publisher und Idea Generator: Diese navigieren innerhalb der etablierten Spielregeln
- Communication Enabler und Devil's Advocate: Diese wirken am Aufbau aber auch an der Zerstörung von Denkmustern und Interpretationsschemata mit

Zerfaß (2009, S. 24) kritisiert, dass in Unternehmen in vielen Fällen nicht über das Thema Innovation gesprochen wird und dass Kommunikationsprozesse nur selten systematisch mit dem Innovationsmanagement verbunden sind. Diese Verzahnung fehlt nach Ansicht des Autors sowohl in der Praxis als auch in der Forschungsliteratur – eine ganzheitliche Auseinandersetzung mit der Kommunikation als Baustein des Innovationsmanagements findet seiner Ansicht nach nicht statt.

Allerdings finden kommunikative Fragestellungen in Teilbereichen des Innovationsmanagements doch statt – ohne aber in den betrachteten Einsatzfeldern integriert diskutiert zu werden:

1. Im Informations- und Wissensmanagement bei der Generierung von Ideen. Wenn es um die Voraussetzung für neuartige Faktorkombinationen geht, wird in der Literatur immer Kommunikation mit genannt.
2. Bei der Diffusion und Durchsetzung von Innovationen, auch bei deren Vermarktung, spielt Kommunikation in der Literatur eine wichtige Rolle.

Der Autor (2009, S. 26) fasst zusammen, dass Kommunikation trotz ihrer zentralen Bedeutung für den Innovationserfolg in der Literatur bislang nicht systematisch im Zusammenhang mit Innovationsmanagement untersucht wurde. Bei ersten Ansätzen in diese Richtung wird deutlich, dass Information, Wissen und Kommunikation immer als Instrumente des Innovationsmanagements verstanden werden. Diese Tools werden demnach zweckgerichtet eingesetzt, sind aber nicht alternativlos und können deshalb in manchen Situationen auch weggelassen.

Nach einer kritischen Reflexion des Kommunikations- und Innovationsverständnisses in der Betriebswirtschaftslehre beschreibt Zerfaß mehrere grundlegende Erklärungsmuster für Kommunikation und Innovation (Tab. 5).

Der Autor erklärt, dass weite Teile der Innovationsforschung Kommunikation als Transmission und Innovation als Artefakte verstehen. Die seltene sozialwissen-

Tab. 5 Alternative Konzeptionalisierungen der Kernbegriffe

Kommunikation als ...	Innovation als ...
Transmission Unternehmen übermitteln objektive Informationen mittels Medien zielgerichtet an relevante Stakeholder; dieser Stimulus führt zur Übertragung von Bedeutung und soll erwünschte Reaktionen (Wissen, Einstellungsänderungen, Verhalten) hervorrufen. Kommunikation ist eine spezifische Form von Verhalten, die weitgehend durch systematische Zusammenhänge und psychologische Motive geprägt wird.	Artefakte Innovationen sind qualitativ neuartige Produkte oder Prozesse, die von einem Unternehmen (bzw. dessen Führungskräften) als neu gekennzeichnet werden und sich auf dem Markt oder in der Organisation durchsetzen. Das innovative Angebot trifft auf dem Markt auf die Nachfrage verschiedener Akteure und wird von diesen in unterschiedlicher Weise eingesetzt.
Wirklichkeitskonstruktion Unternehmen und Stakeholder konstituieren durch aufeinander bezogene Mitteilungs- und Verstehenshandlungen soziale Interaktionen, die sich auf geteilte symbolische Strukturen (kommunikative Schemata und Kompetenzen) beziehen und eine Verständigung als Voraussetzung der gegenseitigen Einflussnahme bezwecken. Kommunikation ist Ausdruck interessen geleiteten Handelns, bei dem Wahrnehmung und Orientierung subjektiv geprägt sind, Bedeutung und Wirklichkeit jedoch sozial konstruiert werden.	Soziale Konstrukte Innovationen sind technische, ökonomische oder soziale Neuerungen, die eine Änderung sozialer Praktiken beinhalten und denen von den beteiligten Akteuren kollektiv eine über kontinuierliche Anpassungsprozesse hinausgehende Neuheit zugesprochen wird. Geteilte Bedeutungsmuster sind demnach eine Voraussetzung für Neuerungen; zugleich wird die Bedeutung von Technologien, Innovationen und Märkten bzw. Wertschöpfung erst in sozialen Interaktionen konstruiert.

Quelle: Zerfaß 2009, S. 36

schaftliche Forschung zur Innovationskommunikation arbeitet in den meisten Fällen mit dem tradierten, gegenständlichen Begriff der Innovation.

Nach Giddens interpretiert Zerfaß (2009, S. 40) anschließend den sozialen Wandel aus strukturationstheoretischer Perspektive als Verschiebung von Regeln und Veränderungen der Ressourcen im Zeitverlauf. Er macht deutlich, welche grundlegende Rolle die Kommunikation in diesem Prozess einnimmt. Bedeutung und Wirklichkeit wird demnach in kommunikativen Interaktionen zwischen Unternehmen und seinen internen wie externen Stakeholdern konstruiert – dieser Prozess ist Voraussetzung für Neuerungen. Daneben entsteht die Bedeutung von Technologien, Innovationen und Märkten bzw. Wertschöpfungen ebenso erst in sozialen Interaktionen zwischen allen handelnden Akteuren. Somit wird Kommunikation ein konstitutives Element im Innovationsmanagement und erhält in allen Phasen des Innovationsprozesses neue, erweiterte Aufgaben. Ohne strategische Kommunikation kann ein Innovationsprozess demnach nicht erfolgreich ablaufen – Kommunikation wirkt also innovationskonstruierend.

Zerfaß (2009, S. 45 ff.) erarbeitet daraus neue Anforderungen und Rollen für Kommunikationsmanager in der Innovationskommunikation. Hierbei sind verschiedene Kompetenzen gefragt, sie sich nicht in ein einziges Profil zusammenfügen



Abb. 6 Grundlegende Rollen und beispielhafte Strategien/Instrumente von Kommunikationsexperten im Innovationsmanagement. (Quelle: Zerfaß 2009, S. 46)

lassen. Aus diesem Grund sollten Kommunikationsmanagerinnen je nach Situation mehrere Rollen übernehmen. Relevant hierfür sind zunächst die Adressaten. In der Innovationskommunikation soll entweder die Wahrnehmung von Stakeholdern beeinflusst (outbound) oder das Unternehmen selbst und seine Entscheidungsprozesse verändert werden (inbound). Für die zu übernehmende Rolle ebenfalls entscheidend sind die vorhandenen Strukturen. Entweder orientiert sich die Innovationskommunikation an etablierten Regeln und Ressourcen und innerhalb der sozial verankerten Bedeutungsrahmen und Stakeholder-Kompetenzen (implementing). Oder die Innovationskommunikation zerstört oder verändert die bisherigen Bezugssysteme und betritt neue Wege, um die Wirklichkeit zu rahmen und damit möglichst günstigere Voraussetzungen für das Folgehandeln zu schaffen (structuring) (Abb. 6).

In den Rollen des Expert Publisher und des Idea Generator bewegen sich Kommunikationsexpertinnen nach Zerfaß in sozial etablierten Strukturen. Beim Expert Publisher orientieren sie sich an strukturellen Bedingungen der Meinungsbildung und versuchen, bei internen und externen Stakeholdern erfolgversprechende Bedeutungsmuster zu aktualisieren (implementing/outbound). Der Idea Generator wiederum erfasst das Können und Wissen interner und externer Stakeholder kommunikativ und versucht dadurch dem Unternehmen selbst kognitive Impulse für Neuheiten zu verschaffen (implementing/inbound).

Kommunikationsmanager in der Rolle des Communication Enabler bzw. des Devil's Advocate gehen tatsächlich neue Wege. Als Communication Enabler verändern sie gezielt die Strukturen der Kommunikation über (potenzielle) Neuheiten, um die Interaktionen des Unternehmens mit internen und externen Stakeholdern zu befördern (structuring/outbound). Als Devil's Advocate ist ihre Aufgabe das kon-

struktive Aufbrechen alter Denkmuster, Handlungsweisen und Ressourcenverteilungen, um bei Entscheidungsprozessen des Unternehmens mit neuem Denken Althergebrachtes zu verändern (structuring/inbound).

Die hier von Zerfaß skizzierte Rollenvielfalt ist für die Kommunikationsverantwortlichen im Unternehmen Chance und Herausforderung gleichzeitig. Der Autor macht deutlich, wie wichtig es ist, Innovations- und Kommunikationsprozesse sowie deren Manager im Unternehmen zu verknüpfen. Beide Manager sollten sich dafür von tradierten Verständnissen lösen und bereit sein, neue Fähigkeiten zu entwickeln.

Literatur

- Andersen, L., Engelhardt, C., & Hüls, V. (2013). ING-DIBA: Führungskräftekommunikation als Erfolgsfaktor interner Innovationskommunikation. In S. Huck-Sandhu & K. Hassenstein (Hrsg.), *Innovation – Kommunikation – Management. Wie aus neuen Ideen innovative Ansätze entstehen*. Pforzheim: Hochschule Pforzheim.
- Chesbrough, H. W. (2006). *Open innovation: The new imperative for creating and profiting from technology*. Boston.
- Cooper, R. G. (1996). Overhauling the new product process. *Industrial Marketing Management*, 25(6), 465–482.
- Franken, R., & Franken, S. (2011). *Integriertes Wissens- und Innovationsmanagement*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Gassmann, O., & Enkel, E. (2006). Open Innovation. Die Öffnung des Innovationsprozesses erhöht das Innovationspotential. *Zeitschrift Führung + Organisation*. 75(3), 132–138.
- Gassmann, O. (2008). Business Excellence durch Innovation. In C. Marx & F. Hacklin (Hrsg.), *Business Excellence in technologieorientierten Unternehmen*. Berlin/Heidelberg: Springer.
- Gassmann, O., & Granig, P. (2013). *Innovationsmanagement. 12 Erfolgsstrategien für KMU*. München: Carl Hanser.
- Hartschen, M., Scherer, J., & Brügger, C. (2015). *Innovationsmanagement. Die 6 Phasen von der Idee zur Umsetzung*. Offenbach: Gabal.
- Hauschildt, J., & Salomo, S. (2011). *Innovationsmanagement* (5. Aufl.). München: Vahlen.
- Immerschitt, W., & Stumpf, M. (2014). *Employer Branding für KMU. Der Mittelstand als attraktiver Arbeitgeber*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Kleinschmitt, E., Geschka, H., & Cooper, R. (1996). *Erfolgsfaktor Markt – Kundenorientierte Produktinnovation*. Berlin Heidelberg: Springer.
- Mast, C. (2013). *Unternehmenskommunikation* (5. Aufl.). Konstanz/München: UVK Verlagsgesellschaft.
- Müller-Pröthmann, T., & Dörr, N. (2014). *Innovationsmanagement* (3. Aufl.). München: Carl Hanser.
- Piwinger, M., & Zerfaß, A. (2007). *Handbuch Unternehmenskommunikation*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Spielkamp, A., & Rammer, C. (2006). Balanceakt Innovation – Erfolgsfaktoren im Innovationsmanagement kleinerer und mittlerer Unternehmen. ZEW Dokumentation Nr. 06–04, Mannheim.
- Statistisches Bundesamt. (2015). Bevölkerung Deutschlands bis 2060. 13. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/VorausberechnungBevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse5124204159004.pdf?__blob=publicationFile. Zugriffen am 21.08.2018.

- Stotz, W., & Wedel-Klein, A. (2013). *Employer Branding: Mit Strategie zum bevorzugten Arbeitgeber*. München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.
- Vahs, D., & Brem, A. (2015). *Innovationsmanagement. Von der Idee zur erfolgreichen Vermarktung* (5. Aufl.). Stuttgart: Schäffer Poeschel.
- Völker, R., & Friesenhahn, A. (Hrsg.). (2018). *Innovationsmanagement 4.0. Grundlagen, Einsatzfelder, Entwicklungstrends*. Stuttgart: W. Kohlhammer.
- Zerfaß, A. (2009). Kommunikation als konstitutives Element im Innovationsmanagement. Soziologische und kommunikationswissenschaftliche Grundlagen der Open Innovation. In A. Zerfaß & K. M. Möslin (Hrsg.), *Kommunikation als Erfolgsfaktor im Innovationsmanagement. Strategien im Zeitalter der Open Innovation*. Wiesbaden: Gabler.



Die Aus- und Weiterbildungssituation in der Wirtschaftsförderung in Deutschland: Ein Überblick

Jürgen Stember und Katharina Engelmann

Inhalt

1	Einführung – Das Personal in der Wirtschaftsförderung	428
2	Institutionen der Aus- und Weiterbildung	430
3	Finanzierung und Förderung	432
4	Angebote	436
5	Inhaltliche Konzeption am Beispiel des Master-Studiengangs Wirtschaftsförderung an der HS Harz	437
6	Fazit	440
	Literatur	440

Zusammenfassung

Das Arbeitsfeld innerhalb der kommunalen Wirtschaftsförderung ist äußerst vielseitig und nicht nur vor dem Hintergrund tief greifender Wandlungsprozesse in der Wirtschaft auch sehr anspruchsvoll. Bis heute gibt es nur relativ wenige Aus- und Fortbildungsansätze, die direkt auf einen Abschluss „Wirtschaftsförderung“ setzen. Im Gegenteil, die überwiegende fachliche Provenienz der Wirtschaftsförderer besteht zu einem überwiegenden Teil in wirtschaftswissenschaftlichen, raumwissenschaftlichen oder verwaltungswissenschaftlichen Abschlüssen. In kaum einem anderen Teil der Kommunalverwaltung finden sich derart viele und unterschiedliche fachliche Disziplinen wieder, ein Spiegel für die ebenfalls enorme Aufgabenvielfalt und -struktur.

J. Stember (✉)

Fb Verwaltungswissenschaften, Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

E-Mail: jstember@hs-harz.de

K. Engelmann

Hochschule Harz, Halberstadt, Deutschland

E-Mail: kathi.engelmann@outlook.de

Ziel des Beitrags ist es, nicht nur die die aktuelle Personalsituation und Personalentwicklung in diesem heterogenen Aufgabenfeld zu skizzieren, sondern auch die bisherigen und bestehenden Aus- und Weiterbildungsinstitutionen und Ansätze sowie die Integrationen in den Hochschulbereich zu beleuchten. Am Ende soll auch ein aktueller Aus- und Fortbildungsansatz der Hochschule Harz genauer beschrieben und in den Fokus gestellt werden.

1 Einführung – Das Personal in der Wirtschaftsförderung

Die Wirtschaftsförderung gehört mit zu den vielfältigsten Aufgabengebieten auf der kommunalen Ebene und umfasst von der kommunalen Strukturpolitik über die Beratung von Unternehmen bis hin zur Ansiedlung von Unternehmen zahlreiche operative und strategische Aktivitäten. Definitionen und Ansätze findet man viele, allerdings fehlt häufig ein gemeinsames Verständnis aufgrund der sehr heterogenen Ansätze und den teils sehr unterschiedlichen Standortvoraussetzungen und Standortanforderungen vor Ort. In jedem Fall geht die Wirtschaftsförderung in der Praxis weit über die Begrifflichkeit „Förderung“ hinaus. „Ein einheitliches Verständnis des hochkomplexen Feldes der Wirtschaftsförderung besteht nicht (...) Insgesamt handelt es sich bei der Dienstleistung Wirtschaftsförderung um alle Maßnahmen auf kommunaler bzw. regionaler Ebene mit dem zentralen Ziel der Verbesserung der Wirtschaft im Hoheitsgebiet“ (Gärtner 2004, S. 22).

Sehr häufig werden die Aufgaben der Wirtschaftsförderung hinsichtlich ihrer Zielgruppen bzw. Zielausrichtungen unterteilt und umfassen die folgenden vier zentralen Säulen:

- Bestandspflege,
- Existenzgründungsförderung,
- Standortmarketing und
- Standortmanagement im weitesten Sinne.

Und diese Differenzierungen vermögen die inhaltlichen und formalen Kompetenzen, die ein Wirtschaftsförderer braucht, nochmals deutlich zu unterstreichen. Die Wirtschaftsförderung ist ein boomendes, wenn auch freiwilliges Aufgabengebiet. Entsprechend viele Wirtschaftsförderungen sollen und wollen in den nächsten Jahren mehr Personal erhalten, so eine Studie der Dortmunder Firma ExperConsult aus dem Jahre 2015 (vgl. Lennard 2015, S. 19). Trotz des demografischen Wandels erscheinen die Wirtschaftsförderung hinsichtlich dieses artikulierten Personalbedarfs sehr selbstbewusst: Nur ein Viertel denkt, dass die Wirtschaftsförderung vom Personalmangel betroffen sein wird (vgl. Lennard 2015, S. 15), im krassen Gegensatz zu vielen anderen kommunalen Ämtern und Abteilungen.

Darüber hinaus sind Hochschulabschlüsse am meisten gefragt, darunter Bachelor- und Master-Abschlüsse zu 27 bzw. 23 Prozent, gefolgt von einer abgeschlossenen

Ausbildung mit 22 Prozent (vgl. Lennard 2015, S. 21), was wiederum den hohen inhaltlichen Kompetenzerwartungen und Anforderungen des Themengebietes entspricht.

Auffällig und in scheinbarem Widerspruch dazu stellen sich die am meisten nachgefragten Skills bzw. Fähigkeiten in der Wirtschaftsförderung dar (vgl. Lennard 2015, S. 23):

- Persönlichkeit mit 25 %,
- Berufserfahrung mit 18 %,
- Softskills mit 16 %,
- persönliche Referenzen mit 10 % und
- Praxiserfahrungen, z. B. durch Praktika, mit 10 %.

Erstaunlicherweise erscheinen Auslandserfahrungen mit unter einem Prozent als eher bedeutungslos, trotz des internationalen Charakters des Aufgabengebietes, zumindest im Standortmarketing. Die hohe Stellung der Kriterien „Persönlichkeit“, „Berufserfahrung“ und „Softskills“ weist auf eine hohe Affinität der „Jobs“ in der Wirtschaftsförderung zu dem Typus des „Machers“ und des „Enablers“ hin, dem die Wirtschaftsförderer im Gegensatz zu ihren Kollegen in den anderen Amtsstuben nacheifern. Auch in diesem Sinne ist das Thema des Forums der Wirtschaftsförderer im Jahr 2018 als „It’s a peoples business!“ zu interpretieren.

Aber nicht alle Wirtschaftsförderer haben die gleichen Probleme oder Anforderungen. So besteht die Problematik gerade der kleinen Gemeinden darin, dass sie eher wenig Personal haben, wie eine Studie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes aus dem Jahr 2008 herausgestellt hat (vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2008, S. 19): Die Wirtschaftsförderung ist personell eher schwach aufgestellt. Die personelle Decke wird oftmals als zu kurz empfunden – in den größeren Städten ebenso wie in den kleineren Gemeinden. Verbesserungspotenzial sehen die Wirtschaftsförderer vor allem darin, die Anzahl der Mitarbeiter zu erhöhen und deren Qualifikation zu verbessern, was wiederum mit den Ergebnissen der ExperConsult-Studie korreliert.

Aber auch die Anforderungen des Deutschen Städtetages an die Ausstattung mit Personal in der Wirtschaftsförderung macht die inhaltliche und formale Problematik diesmal aus Sicht der großen Städte in Deutschland sehr deutlich: „Wirtschaftsförderung ist weit mehr als eine Marketing- und Vertriebsaufgabe und umfasst eine breite Aufgabenpalette – wie eingangs dargelegt. Entsprechend sollte sich die personelle Ausstattung in Menge und Qualifikation den Wirtschaftsförderungsthemen jedes Standortes anpassen. Hierbei muss sich die Anzahl der Mitarbeiter an den bisher geleisteten Aufgaben sowie an den neuen Herausforderungen und zusätzlichen Aufgaben orientieren. Gleiches gilt für die Qualifikation der Mitarbeiter/innen. Hier sind englische Sprachkenntnisse und in Grenzregionen Sprachkenntnisse des Nachbarlandes – hohes Expertenwissen in dem breiten Spektrum der Wirtschaftsförderung, Umgang mit neuen Kommunikationstechnologien, Marketingkenntnisse, Projektmanagementenerfahrung und damit Teamfähigkeit, Service- und Kundenorientierung, Moderations- und Präsentations- sowie möglichst Wirtschaftserfahrung gepaart mit Verwaltungskenntnissen als relevante Qualifikationskriterien anzu-

führen. Insbesondere die Aufgaben und Funktionen im Rahmen der Clusterförderung und der Fachkräftethematik – und seien sie nur koordinierender Natur – verdeutlichen die gestiegenen Anforderungen an fachlicher und methodischer Expertise sowie Managementkompetenzen innerhalb der kommunalen Wirtschaftsförderung. Insgesamt muss damit auf eine qualifizierte Ausbildung der Wirtschaftsförderer ein besonderes Augenmerk gerichtet werden“ (Deutscher Städtetag 2012, S. 11).

Rein fachlich weisen die Wirtschaftsförderungen keinen prädestinierten Studiengang oder eine bestimmte Ausbildungsrichtung auf, ganz im Gegenteil. Hier tummeln sich je nach Wirtschaftsförderung zahlreiche Wissenschaften und Ausbildungsgänge, die man jedoch allgemein in vier große Gruppen bzw. fachliche Ausrichtungen unterteilen kann:

- Wirtschaftswissenschaften, u. a. Volkswirte, Betriebswirte, Kaufleute,
- Raumwissenschaften, u. a. Geografen, Raumplaner, Ingenieure,
- Verwaltungswissenschaften
- Sonstige, u. a. Politikwissenschaftler, Ingenieure, Juristen, Architekten, etc.

Die Ergebnisse der Studie von ExperConsult aus dem Jahr 2015 haben auch hier versucht, quantitative Einschätzungen herzustellen. So werden von den befragten Wirtschaftsförderungen Wirtschaftswissenschaftler am meisten gesucht (insgesamt 42 % davon 33 % BWLer und 9 % VWLer), gefolgt von Raumwissenschaftlern (21 %) und Verwaltungsfachwirten (10 %) (vgl. Lennard 2015, S. 22).

Der Befund der personellen Ausstattungen und Anforderungen ist folglich sehr heterogen und vielfältig, was sich natürlich nicht zuletzt in den vorhandenen spezifischen Institutionen und Programmen widerspiegelt – und das vor dem Hintergrund, dass die allermeisten Praktiker in den Wirtschaftsförderungen niemals „Wirtschaftsförderung“ als eigenes Fach studiert haben oder dies noch studieren werden.

2 Institutionen der Aus- und Weiterbildung

Immer mehr Einrichtungen mit unterschiedlichen Interessenlagen und Rechtsformen haben sich in den vergangenen Jahren der Aufgabe angenommen, den zuvor skizzierten und wachsenden Bedarf an Fach- und Führungskräften in der Wirtschaftsförderung durch Angebote qualifizierter Aus- und Weiterbildungen zu sichern. Neben den Fachhochschulen und Universitäten, ist auch juristischen Personen wie Vereinen und haftungsbeschränkten Gesellschaften sowie der Bundesagentur für Arbeit, als Körperschaft des öffentlichen Rechts daran gelegen, die Anbieterseite mitzugestalten. Die Zugangsvoraussetzungen für Lehrgangsteilnehmer/innen und Studierende sind entsprechend dem Charakter des Bildungsinstituts verschieden. Im Rahmen der Studiengänge können in den unterschiedlichen Fachbereichen verschiedene Bachelor- und Master-Grade erreicht werden.¹

¹Einzelheiten zu den Anforderungen und Strukturen der Aus- und Fortbildungsangebote finden sich in den Tab. 4, 5 und 6.

Tab. 1 Bildungsinstitute für Zertifikatsabschlüsse

Studieninstitut	Ort	Rechtsform	Bezeichnung des Zertifikatsabschlusses
NRW.INVEST GmbH ^a	Düsseldorf	juristische Person des Privatrechts	Wirtschaftsförderung
Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie für den Regierungsbezirk Freiburg e. V.	Freiburg im Breisgau	juristische Person	Wirtschaftsförderer/in (VWA)
Hochschule München	München	Fachhochschule	Strategische Wirtschaftsförderung und regionale Entwicklung
IPM Institut für Public Management	Hamburg	Einrichtung der FH für angewandtes Management (HAM)	Wirtschaftsförderer/in (FH)
Bundesagentur für Arbeit		bundesunmittelbare Körperschaft des öffentlichen Rechts	Wirtschaftsförderer/in
Hochschule Harz	Halberstadt	Fachhochschule	1. „Verwaltungswissen für Wirtschaftsförderer“ 2. „Raumplanung und -entwicklung für Wirtschaftsförderer“ 3. „Wirtschaftswissen für Wirtschaftsförderer“

Quelle: Eigene Erhebungen 2018

^aAngebot ausschließlich für Wirtschaftsförderungen in Nordrhein-Westfalen

Tab. 1 führt die Institutionen auf, die Ansprechpartner für Zertifikatslehrgänge sind, jene Fortbildungen werden ausschließlich berufsbegleitend oder Teilzeit in Blockform angeboten.

Für Interessent/-innen, die eine akademische Laufbahn anstreben, gibt es sowohl auf Bachelor-, als auch auf Masterebene immer mehr Studieneinrichtungen, die das bundesweite Portfolio füllen. Grundständige Studiengänge zum Erreichen der akademischen Grade Bachelor of Arts (BA) und Bachelor of Science (B.Sc.) können an den in Tab. 2 aufgeführten Fachhochschulen in Vollzeit absolviert werden.

Postgraduale Studiengänge, in Voll- und Teilzeit, werden von vier Fachhochschulen und einer Universität angeboten (s. Tab. 3). Hier können verschiedene akademische Grade auf Master-Niveau im Zielfeld der Wirtschaftsförderung erreicht werden.

Ergänzend zu den Bildungseinrichtungen in Tab. 3 bietet das Fernlehrinstitut Wismar International Graduation Services GmbH (Wings-Fernstudium) als ein Unternehmen der Fachhochschule Wismar einen berufsbegleitenden Master of Science (FH) an. Die Teilnahme an den Präsenzveranstaltungen ist an bundesweit neun Standorten möglich.

Tab. 2 Bildungsinstitute für Bachelor-Studiengänge

Studieninstitut	Ort	Rechtsform	Akademischer Grad
Duale Hochschule Baden-Württemberg	Mannheim	Fachhochschule	Bachelor of Arts (FH)
Ostfalia	Salzgitter	Fachhochschule	Bachelor of Arts (FH)
Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde	Eberswalde	Fachhochschule	Bachelor of Arts (FH)
Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg	Rottenburg am Neckar	Fachhochschule	Bachelor of Science (FH)

Quelle: Eigene Erhebungen 2018

Tab. 3 Bildungsinstitute für Master-Studiengänge

Studieninstitut	Ort	Rechtsform	Akademischer Grad
Hochschule Hildesheim/Holzminde/Göttingen	Hildesheim	Fachhochschule	Master of Arts (FH)
Hochschule Weihenstephan Triesdorf	Triesdorf	Fachhochschule	Master of Business Administration (FH)
Hochschule Weihenstephan Triesdorf	Weihenstephan und Zollikofen bei Bern (Schweiz)	Fachhochschule	Master of Science (FH)
Universität Leipzig	Leipzig	Universität	Master of Business Administration
Hochschule Harz	Halberstadt	Fachhochschule	Master of Arts (FH)

Quelle: Eigene Erhebungen 2018

3 Finanzierung und Förderung

Ist die Entscheidung für eine konkrete Bildungsmaßnahme gefallen, stellt sich vor allem für die Interessenten die Frage nach der Finanzierung, die oftmals auch zu einem wesentlichen Stolperstein werden kann. Denn je nach Qualifikation liegen die Kosten einer Aus- und Weiterbildung im Bereich der Wirtschaftsförderung bei bis zu 10.000 Euro (siehe Tab. 4, 5 und 6).

Im Rahmen eines bundesweiten finanziellen Förderprogramms haben lediglich wenige Zielgruppen eine Perspektive auf öffentliche Unterstützung einer beruflichen Weiterbildung. Eine einheitliche Finanzierungsförderung gilt nur für (vgl. Dohmen 2017, S. 3):

- Aufstiegsfortbildungen,
- Maßnahmen deren Kosten € 1000 nicht überschreiten, sofern die Person ein jährliches Einkommen von bis zu € 20.000 nicht überschreitet,
- beruflich Begabte,
- ältere Beschäftigte mit geringen Qualifikationen oder in kleinen und mittleren Unternehmen sowie
- Arbeitslose bzw. von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen.

Tab. 4 Weiterbildungsangebote für Wirtschaftsförderer

Studieninstitut	Zertifikat für/als	Teilzeit/ Vollzeit	Dauer	Gesamtkosten	Zulassungsvoraussetzungen
NRW.INVEST GmbH ^a	Wirtschaftsförderung	berufsbegleitend	3 Jahre	keine Gebühren	aktive Tätigkeit in einer Wirtschaftsförderung, abgeschlossenen Berufsausbildung in der in kfm. oder anderen Berufen oder einer (Fach-) Hochschulausbildung
Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie für den Regierungsbezirk Freiburg e. V.	Wirtschaftsförderer/in (V/WA)	berufsbegleitend	2 Jahre	3750 Euro	abgeschlossene Berufsausbildung und eine anschließende min. einjährige berufliche Tätigkeit
Hochschule München	Strategische Wirtschaftsförderung und regionale Entwicklung	berufsbegleitend	6 Monate	2750 Euro	Nachweis einer Hochschulzugangsberechtigung, einschlägige, min. einjährige praktische Berufstätigkeit und/oder Nachweis einer min.vierjährigen einschlägigen Berufstätigkeit mit Leitungsaufgaben
IPM Institut für Public ManagementHochschule für angewandtes Management (HAM)	Wirtschaftsförderer/in (FH)	<i>Keine Information verfügbar</i>	6 Monate	2970 Euro	<i>Keine Informationen verfügbar</i>
Bundesagentur für Arbeit	Wirtschaftsförderer/in	Teilzeit in Blockform	2 Jahre	<i>Keine Information verfügbar</i>	in der Regel Berufspraxis in der öffentlichen Wirtschaftsförderung
Hochschule Harz	Verwaltungswissen für Wirtschaftsförderer	berufsbegleitend	6 Monate	1800 Euro	Grundständiger akademischer Abschluss
Hochschule Harz	Raumplanung und -entwicklung für Wirtschaftsförderer	berufsbegleitend	6 Monate	1800 Euro	Grundständiger akademischer Abschluss
Hochschule Harz	Wirtschaftswissen für Wirtschaftsförderer	berufsbegleitend	6 Monate	1800 Euro	Grundständiger akademischer Abschluss

Quelle: Eigene Erhebungen 2018

^aAngebot ausschließlich für Wirtschaftsförderungen in Nordrhein-Westfalen

Tab. 5 Bachelor-Studiengänge für Wirtschaftsförderer

Studieninstitut	Abschluss	Teilzeit/ Vollzeit	Regel- studienzeit	Studien- gebühren	Zulassungsvoraussetzungen
Duale Hochschule Baden- Württemberg	Betriebswirtschaftslehre – Wirtschaftsförderung (B. A.)	Vollzeit	6 Semester	keine	Hochschulzugangsberechtigung, Zulassung des Ausbildungsbetriebes, Ausbildungsvertrag (mtl. Vergütung)
Ostfalia	Stadt- und Regionalmanagement (B. A.)	Vollzeit	6 Semester	keine	Hochschulzugangsberechtigung, zulassungsbeschränkt (hochschuleigenes Auswahlverfahren)
Hochschule für nachhaltige Entwicklung Eberswalde	Regionalmanagement (B. A.) ^a	Vollzeit	6 Semester	keine	Hochschulzugangsberechtigung, § 9 Abs. 2 und 3 des BbgHG
Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg	Nachhaltiges Regionalmanagement (B. Sc.)	Vollzeit	7 Semester	keine	Hochschulzugangsberechtigung, § 9 Abs. 2 und 3 des BbgHG

Quelle: Eigene Erhebungen 2018

^aVorlesungen teilweise englischsprachig

Tab. 6 Masterstudiengänge für Wirtschaftsförderer

Studieninstitut	Abschluss	Teilzeit/ Vollzeit	Regelstudienzeit	Studiengebühren	Zulassungsvoraussetzungen
Hochschule Hildesheim/ Holzminiden/ Göttingen	Regionalmanagement und Wirtschaftsförderung (M. A.)	Vollzeit	4 Semester	keine	Bachelor, Diplom (FH), Diplom aus dem Bereich der Natur-, Ingenieur-, Wirtschafts- oder Sozialwissenschaften
Hochschule Hildesheim/ Holzminiden/ Göttingen	Regionalmanagement und Wirtschaftsförderung (M. A.)	Teilzeit* 50 % des VZ Studiums	8 Semester	keine	Bachelor, Diplom (FH), Diplom aus dem Bereich der Natur-, Ingenieur-, Wirtschafts- oder Sozialwissenschaften
Hochschule Weihenstephan Triesdorf	Regionalmanagement (MBA)	Vollzeit	3 Semester	keine	Bachelor, Diplom (FH), Diplom, mindestens mit der Note „gut“.
Hochschule Weihenstephan Triesdorf	Regionalmanagement in Gebirgsräumen (M. Sc.)	Vollzeit	3 Semester	keine	Bachelor, Diplom (FH), Diplom (bis 2,5)
Universität Leipzig	Small Enterprise Promotion and Training (MBA)	Vollzeit	4 Semester	6.000,00 Euro	Bachelor, Diplom (FH), Diplom aus den Fachrichtungen Wirtschafts-, Sozial-, Natur- oder Ingenieurwissenschaften; eine sich daran anschließende Phase der Berufspraxis von i. d. R. zwei Jahren; Kenntnisse des Englischen (Stufe B2)
Hochschule Harz	Wirtschaftsförderung (M. A.)	berufsbegleitend	4 Semester	7.200,00 Euro	Bachelor, Diplom (FH), Diplom sowie min. 1 Jahr berufspraktische Erfahrung in einer öffentlichen Verwaltung oder einer Einrichtung des öffentlichen Sektors oder einer Institution der Wirtschaftsförderung
Wings-Fernstudium	Integrative Stadt Land-Entwicklung (M. Sc.)	berufsbegleitend	5 Semester	10.000,00 Euro	Bachelor, Diplom (FH), Diplom, Berufspraxis nach dem ersten akademischen Abschluss von min. einem Jahr

Quelle: Eigene Erhebungen 2018

Weitere Regelungen auf Landesebene sind weitgehend in Abhängigkeit des Wohnorts des Bildungsinteressenten zu betrachten und individuell zu klären.

Weiterbildungsinteressierte können die Finanzierung von Aus- und Fortbildungen in der Erwachsenenbildung nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz (Bafög) beanspruchen. Die staatliche Unterstützung in Form von Zuschüssen und zinslosen Darlehen sowie verzinslichen Bankdarlehen (vgl. Bundesministerium für Bildung und Forschung 2018) können eine Alternative zu privatwirtschaftlichen Krediten sein.

Bei berufsbegleitenden Maßnahmen kann eine Unterstützung durch den Arbeitgeber in Form von Bildungsurlaub in Anspruch genommen werden. Ein Bundesgesetz wurde trotz Empfehlung der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, vgl. Internationale Arbeitsorganisation 2018) von 1974 betreffend einen bezahlten Bildungsurlaub nie erlassen (vgl. Internationale Arbeitsorganisation 1974). Dennoch haben alle Bundesländer, ausgenommen Bayern und Sachsen, ihr eigenes Bildungsurlaubsgesetz. Demzufolge existieren 14 verschiedene Gesetze, deren individuelle Regelungen allein vom Arbeitsort und nicht vom Wohnort des Bildungsinteressenten abhängen. Jene Arbeitnehmer/innen, die sich für eine Weiterbildung entscheiden, erhalten für die Zeiten, an denen die Bildungsveranstaltungen stattfinden eine Freistellung von ihrer Arbeit bei Lohnfortzahlung. Der Anspruch auf Bildungsurlaub liegt zwischen fünf und zehn Tagen pro Kalenderjahr, mit Ausnahme des Saarlandes.² Grundsätzlich ist in allen Bundesländern zur Inanspruchnahme von Bildungsurlaub eine sechsmonatige Betriebszugehörigkeit vorzuweisen. Abweichende Regelungen für Beamte sind zu beachten. Ist einem Arbeitgeber ebenso viel daran gelegen, sein Personal beruflich weiterbilden zu lassen, sind neben einer Lohnfortzahlung bei Inanspruchnahme von Bildungsurlaub auch direkte finanzielle Unterstützungen in Form von Kostenübernahmen für die Aus- oder Weiterbildung oder auch anfallende Fahrt- und Übernachtungskosten denkbar.

4 Angebote

Ob direkt nach der schulischen Laufbahn, nach Abschluss der Berufsausbildung oder einem langjährigen Berufsleben – die Aus und Weiterbildungslandschaft in Deutschland bietet vielerlei verschiedene Möglichkeiten sich für die Berufspraxis (weiter-) zu qualifizieren und den Grundstein für eine theoretisch fundierte Arbeit zu legen. Im Feld der Wirtschaftsförderung können sowohl Weiterbildungskurse verschiedener Art und Dauer, als auch Studiengänge auf Bachelor- und Masterebene absolviert werden. Besteht die Bereitschaft und erfüllt der Bewerber bzw. die

²Der Arbeitnehmer erhält max. drei Tage im Jahr bezahlten Bildungsurlaub, wobei er drei weitere Tage ohne Lohnfortzahlung an einer Weiterbildung teilnehmen kann.

Bewerberin die von den jeweiligen Bildungsinstituten festgesetzten Zulassungsvoraussetzungen, stehen viele Türen offen.

Tab. 4 listet die aktuellen Weiterbildungsangebote für Wirtschaftsförderer in Deutschland auf, die mit einem Zertifikat abschließen. Als Zulassungsvoraussetzungen werden zumeist nicht zwingend Studienabschlüsse gefordert. Eine praktische Berufstätigkeit in der öffentlichen Verwaltung oder u. U. auch in der Wirtschaftsförderung ist nachzuweisen.

Zur Erreichung eines akademischen Abschlusses auf Bachelor-Niveau sind die Angebote in Tab. 5 interessant. Die Regelstudienzeit liegt bei den Vollzeit-Studiengängen zwischen sechs und sieben Semestern. Für die Bachelor-Studiengänge fallen keine Studiengebühren an.

Master-Studiengänge, die derzeit deutschlandweit angeboten werden, können in Voll- und Teilzeit absolviert werden. Tab. 6 führt die entsprechenden Master-Studiengänge auf und gibt Auskunft über die Art der Abschlüsse, die Zulassungsvoraussetzungen und Studiengebühren.

Das in Tab. 6 aufgeführte Wings-Fernstudium mit der Studienrichtung Integrative Stadt Land-Entwicklung (M.Sc.) wird über das Fernlehrinstitut Wismar International Graduation Services GmbH (Wings Fernstudium) als ein Unternehmen der Fachhochschule Wismar angeboten.

5 Inhaltliche Konzeption am Beispiel des Master-Studiengangs Wirtschaftsförderung an der HS Harz

Die Hochschule Harz bietet seit 2017 einen berufsbegleitenden Masterstudiengang Wirtschaftsförderung am Fachbereich Verwaltungswissenschaften in Halberstadt an (vgl. Tab. 6).

Der berufsbegleitende Masterstudiengang wurde nach den Erfordernissen der kommunalen Wirtschaftsförderung und in enger Kooperation mit Partnern aus der Praxis entwickelt. Er umfasst eine Regelstudienzeit von vier Semestern, die sich aus drei Theoriesemestern sowie einer Masterphase von einem Semester zusammensetzt. Konzeptionell entspricht der Studiengang den Anforderungen des Qualifikationsrahmens für deutsche Hochschulabschlüsse vom 21. April 2005 in der jeweils gültigen Fassung sowie den Ländergemeinsam Strukturvorgaben für die Akkreditierung von Bachelor- und Masterstudiengänge vom 10. Oktober 2003 in der jeweils gültigen Fassung. Die zentrale Evaluations- und Akkreditierungsagentur Hannover (ZEVA) hat den weiterbildenden Masterstudiengang Wirtschaftsförderung mit dem Hochschulgrad Master auf Arts (M. A.) als Abschluss akkreditiert.

In einem modularen Aufbau werden Grundlagen-, Methoden- und Schlüsselkompetenzen vermittelt. Jedes Modul besteht aus verschiedenen Lehrveranstaltungen, wie einem Seminar, einer Übung und einer Vorlesung. Alle Module sind als Pflichtmodule. Je nach Interesse der Studierenden können weitere Module aus anderen Studienangeboten besucht werden, was allerdings im Rahmen des Masterstudiengangs Wirtschaftsförderung regulär nicht vorgesehen ist. Lernprozess und Lernerfolge werden im Wechsel von Selbstlern- und Präsenzphasen ständig reflektiert und kontrolliert.

Zu erwerbende Kompetenzen für die Studierenden sowie die Lernziele sind in einem Modulhandbuch genau definiert. Der Erwerb von Studienleistungen erfolgt im Rahmen des European Credit Transfer System (ECTS), wodurch alle Studienleistungen in Punkte umgerechnet werden. Der Studierende beendet jedes Modul mit einer Prüfung, für die nach erfolgreichem Bestehen der Prüfung die „Credit-Points“ erworben werden. Die Formen der Prüfungen werden durch die Lehrbeauftragten eines jeden Moduls festgesetzt, wobei sie i. d. R. aus zwei Prüfungsformen, die das Modulhandbuch vorgibt, wählen können.

Vor dem Hintergrund, ein Lernkonzept nach Maß zu schaffen, öffnet die Hochschule Harz die Strukturen des Studiengangs auch für Personen, die ausschließlich an Teilen des Studiengangs interessiert sind und bietet einzelne Semester als Hochschulzertifikatskurse an (vgl. Tab. 4). Jeder der insgesamt drei Zertifikatskurse, die einem der Theoriesemester des Studiengangs entsprechen, umfasst inhaltlich abgeschlossene und abgegrenzte Themen. Ein Hochschulzertifikatskurs bzw. ein Semester des Masterstudiengangs besteht aus vier Modulen. Die Teilnehmerinnen erwerben beim erfolgreichen Absolvieren eines Kurses sowie der abschließenden Prüfung ein Hochschulzertifikat der entsprechenden Fachrichtung. Eine Belegung einzelner Module ist außerdem möglich. Die erworbenen Kompetenzen jeder Modulprüfung können mit den entsprechenden 5 ETCS auf das Studium angerechnet werden.

Tab. 7 stellt das Modular-Konzept des berufsbegleitenden Master-Studiengangs Wirtschaftsförderung (im Ganzen) sowie den Aufbau und die Inhalte eines jeden Hochschulzertifikat Kurses (in den Zeilen) dar.³

Inhaltlich wurde der Master-Studiengang Wirtschaftsförderung so konzipiert, dass für die Praxis relevanten Kerninhalte in den Themenfeldern „Verwaltungswissen“, „Raumplanung und -entwicklung“ und „Wirtschaftswissen“ semesterweise intensiv behandelt werden. Den Studierenden eröffnen sich durch das breite Spektrum der Lehrinhalte und den Erwerb bzw. die Weiterentwicklung von Schlüsselqualifikationen vielfältige Entwicklungschancen in ihrem Tätigkeitsbereich. Die studentische Arbeitsbelastung pro Modul liegt bei insgesamt 150 Zeitstunden, wovon 20 Stunden für das Kontaktstudium in Halberstadt und 130 Stunden für das Selbststudium festgesetzt sind. Den Studierenden sind alle für den Master-Studiengang relevanten Informationen, wie der Studienordnung, der Prüfungsordnung, der Zulassungsordnung sowie den Modultabellen und dem Modulhandbuch des Masterstudiengangs Wirtschaftsförderung digital am Fachbereich Verwaltungswissenschaften zugänglich.

Die Lehrbeauftragten eines Moduls betreuen die Studierenden neben der Präsenzlehre auch während der Selbstlernphase. Für die inhaltliche Durchführung ist die Modulbeschreibung bindend. Als Teil der Lehre bieten die Dozenten ein virtuellen

³Voraussetzung für das in Tab. 7 dargestellte Konzept ist, dass die Studierenden mindestens 210 CP aus dem grundständigen Studium mitbringen. Für Studierende mit 180 CP aus vorhergehenden Qualifikationen werden Zusatzmodule aus dem berufsbegleitenden Master „Public Management“ der Hochschule Harz geöffnet.

Tab. 7 Modular-Konzept Master of Arts „Wirtschaftsförderung“

Semester 1	[Modul 1] Grundlagen der Wirtschaftsförderung (5 CP) - Theorien und Entwicklungen, - Praxis, Trends und Organisation	[Modul 2] Steuerung, Methoden und Netzwerke (5 CP) - Steuerung in der Wirtschaftsförderung, - Netzwerke und Cluster, - Kooperations-management	[Modul 3] Serviceorientierte Verwaltung (5 CP) - Verwaltung als Standortfaktor; - Kundenorientiertes Verwaltungs- management	[Modul 4] Neue Technologien in der Wirtschaftsförderung (5 CP) - IT in der Wirtschaftsförderung, - CRM-Systeme, - IT-gestütztes Controlling, - Adressaten- und Datenbanknutzung	Zertifikat 1 „Verwaltungswissen für Wirtschaftsförderer“ (20 CP)
Semester 2	[Modul 5] Entwicklung und Regionalkonomie (5 CP) - Gründung – Bestand – Ansiedlung, - Zukunftsbranchen und Branchen- Cluster, - Regionalanalyse und Raum- Monitoring	[Modul 6] Wissen- und Innovationsgeographie (5 CP) - Wissen und Innovation, - Wissensspillover und Externalitäten, - Politische Unterstützung, - Evolutorische Wirtschafts-und Innovationsgeographie	[Modul 7] Standortmanagement (5 CP) - Standortfaktoren für Unternehmen, - Infrastrukturmanagement, - Flächen-und Immobilien management	[Modul 8] Standortmarketing (5 CP) - Grundlagen des Standortmarketings, - Stadt- und Regionalmarketing, - Positionierung von Wirtschaftsstandorten, - Akquisition	Zertifikat 2 „Raumplanung und -entwicklung für Wirtschaftsförderer“ (20 CP)
Semester 3	[Modul 9] Existenzgründung und Existenzförderung (5 CP) - Existenz- und Unter- nehmensgründungen, - Existenzförderungen und Programme, - Förderungspraxis	[Modul 10] Unternehmensfinanzierung und - förderung (5 CP) - Investition und Wachstum, - Finanzierung von Unternehmen, - Entwicklungs-und Finan- zierungsprogramme	[Modul 11] Innovationsmanagement in Unternehmen (5 CP) - Innovationsmanagement, - Kommunikation, - Nachhaltigkeit	[Modul 12] Unternehmensführung und Wandel (5 CP) - Demographie und Fachkräfte, - Unternehmen und Arbeitsmark- t, - Changemanagement - Marktbeobachtung/ Analysen	Zertifikat 3 „Wirtschaftswissen für Wirtschaftsförderer“ (20 CP)
Semester 4	[Modul 13] Wissenschaftliche Forschungskompetenz, Master- Seminar (10 CP)	Master-Arbeit (20 CP)	Master-Seminar und Master-Arbeit (30 CP)		

selbst Lerntest (Online-Klausur) an. Neben den vorgeschriebenen Prüfungsanforderungen können die Lehrbeauftragten nach eigenem Ermessen weitere Tests fordern.

Am Ende eines jeden Semesters findet eine zentralgesteuerte, onlinebasierte Lehrveranstaltung Evaluation gemäß der entsprechenden Ordnung statt. Weiter erfolgen zentrale Befragungen der Studierenden im Zwei-Jahres-Rhythmus zur Qualität der Lehre, des Studiums und der zentralen Einrichtungen. Den Dozentinnen und Dozenten bietet die Hochschule Harz in Kooperation mit dem hochschuldidaktischen Zentrum an der TU Braunschweig kontinuierlich die Möglichkeit, an Weiterbildungsangeboten im Rahmen der Hochschuldidaktik teilzunehmen.

6 Fazit

Die Ausführungen zur Situation der Aus- und Weiterbildung in der Wirtschaftsförderung zeigen ein fachlich, institutionell wie auch räumlich sehr heterogenes Bild. Für die Wirtschaftsförderer gibt es also zahlreiche formale und inhaltliche Möglichkeiten, sich aus- oder fortbilden zu lassen – räumliche und zeitliche Flexibilität vorausgesetzt. Der Markt für die Aus- und Weiterbildung ist zwar umfassend, da die Wirtschaftsförderung ja fast in allen Kommunen in irgendeiner Form zuhause ist, jedoch aufgrund der relativ geringen Mitarbeiterzahl aber auch nicht so groß, dass Angebote unproblematisch und nachhaltig wirtschaftlich aufrechterhalten werden können und konnten. So sind einige Angebote in der Vergangenheit auch nicht weiterverfolgt und geschlossen worden.

Und auch der zuletzt beispielhaft beschriebene Ansatz, der Kombination aus Weiterbildungsangebot und Master-Studium der Hochschule Harz, steht derzeit aufgrund zu geringer Nachfrage für einen wirtschaftlichen Betrieb auf der Kippe. Der durchaus vorhandene und weiterhin sicherlich nicht sinkende Bedarf an Aus- und Fortbildung wird sich in der Zukunft sicherlich dann auch andere Wege suchen (müssen).

Literatur

- Bundesministerium für Bildung und Forschung. (2018). Bafög – Welche Förderarten gibt es? <https://www.bafög.de/de/welche-foerderungsarten-gibt-es--374.php>. Zugriffen am 06.06.2018.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund. (Hrsg.). (2008). Aufgaben, Organisation und Schwerpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung – Umfrage zur Wirtschaftsförderung in kreisangehörigen Städten und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern. Berlin. <https://www.dstgb.de/dstgb/Homepage/Publikationen/Dokumentationen/>. Zugriffen am 26.12.2018.
- Deutscher Städtetag. (Hrsg.). (2012). Diskussionspapier Kommunale Wirtschaftsförderung – Unabdingbar für die Stärkung des Standortes. Köln. http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/dst/diskussionspapier_kommunale_wirtschaftsfoerderung_2012.pdf. Zugriffen am 26.12.2018.
- Dohmen, D. (2017). Finanzierung beruflicher und betrieblicher Weiterbildung. Stand der Förderung, der Diskussion und Ansätze für die Weiterentwicklung (No. 59). Berlin: FiBS-Forum; Forschungsinstitut für Bildungs- und Sozialökonomie.

- Gärtner, S. (2004). Integrierte Wirtschaftsförderung. Regionalökonomische Ansätze und Konzepte. In B. Widmaier, D. Beer, S. Gärtner, I. Hamburg & T. Judith (Hrsg.), *Wege zu einer integrierten Wirtschaftsförderung* (S. 13–74). Baden-Baden: Nomos.
- Internationale Arbeitsorganisation. (1974) Empfehlung 148 – Empfehlung betreffend den bezahlten Bildungsurlaub. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/%2D%2D-ed_norm/%2D%2D-normes/documents/normativeinstrument/wcms_r148_de.htm. Zugegriffen am 06.06.2018.
- Internationale Arbeitsorganisation. (2018). <http://www.ilo.org/berlin/wir-uber-uns/lang%2D%2Dde/index.htm>. Zugegriffen am 06.06.2018.
- Lennard, J. (2015). Personalbedarf und Personalsuche in der Wirtschaftsförderung in Deutschland. Dortmund. <https://www.experconsult.de/de/fuer-kommunen/umfragen-und-studien.htm>. Zugegriffen am 06.12.2018.

Teil V

Die Wirtschaftsförderung und der Standort

Regionalökonomie und Standortfaktoren in der Wirtschaftsförderung

Jörg Lahner

Inhalt

1	Einleitung	446
2	Standortfaktoren aus regionalökonomischer Sicht	446
3	Standortfaktoren und Standortwahl – ein überschätzter Zusammenhang?	450
4	Arten von Standortfaktoren	453
5	Standortfaktoren im Wandel: zum Bedeutungsgewinn weicher Faktoren	461
6	Standortfaktoren als Determinanten strategischer Wirtschaftsförderung	463
	Literatur	464

Zusammenfassung

Die Qualität der Standortfaktoren in einer Stadt oder Region konstituiert die Standortattraktivität und ist deshalb ein klassischer regionalökonomischer Erklärungsansatz für die Verteilung wirtschaftlicher Aktivität im Raum. Allerdings ist der wirtschaftliche Erfolg einer Region auch immer historisch zu erklären, sind Pfadabhängigkeiten zu analysieren, exogene Anstöße der Förderpolitik zu berücksichtigen. Auch andere staatliche Interventionen (etwa im Infrastrukturbereich) oder partikuläre Unternehmensentscheidungen bis hin zu zufälligen Ereignissen können die Entwicklung eines Standortes wesentlich beeinflussen. Standortfaktoren unterliegen stetigen Veränderungen, ähnliches gilt aber auch für die Bedarfe und Anforderungen der Unternehmen. Gleichwohl sind die Standortfaktoren bei aller Unschärfe und methodischer Schwäche ein konkreter Ansatzpunkt für die Gestaltung in der Praxis durch Akteure wie die kommunale Wirtschaftsförderung. Wichtig ist jedoch, das statische Konzept der klassischen Standorttheorie zu hinterfragen, neue empirische Erkenntnisse zu berücksichtigen

J. Lahner (✉)
HAWK Hochschule Hildesheim, Göttingen, Deutschland
E-Mail: joerg.lahner@hawk-hhg.de

und so die richtigen Schlüsse für die regionalökonomische Entwicklung des Standortes zu ziehen.

1 Einleitung

Die Regionalökonomie öffnet den Blick der Mainstreamwirtschaftswissenschaften für den Raum. Walter Isard sprach seinerzeit mit Blick auf die Volkswirtschaftslehre spöttisch von einem „wonderland of no spatial dimensions“ (Isard 1956, S. 25) und sah es als sein Ziel an, die „Raumbblindheit“ der ökonomischen Standardmodelle zu überwinden. Denn ohne Raumbezug kann die Volkswirtschaftslehre keinerlei Erklärungen für die ungleiche Verteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten liefern. In der Konsequenz bleibt Wissenschaft dann Politikern, Wirtschaftsförderern und Bürgern Antworten auf Standortfragen schuldig, die in der Praxis größte Bedeutung besitzen: warum entwickeln sich Regionen, auch solche mit vergleichbaren Start- und nahezu identischen Rahmenbedingungen, oft sehr unterschiedlich? Welches sind die Erfolgsfaktoren? Wo liegen die wesentlichen Herausforderungen und wie kann die wirtschaftliche Aktivität vor Ort möglichst effektiv angeregt werden?

Das Konzept der Standortfaktoren liefert in diesem Kontext einen klassischen Erklärungsansatz. Schließlich handelt es sich bei Standortfaktoren um „[...] Eigenschaften, die über die Attraktivität eines Ortes bzw. einer Region für ansässige und ansiedlungswillige Unternehmen entscheiden“ (Meyer-Stamer 1999, S. 7). Standortfaktoren stehen folglich nicht zu Unrecht im Zentrum vieler Diskussionen, die etwa um geeignete Maßnahmen zur konkreten Verbesserung der Standortqualität geführt werden.

Aus Sicht der Wirtschaftsförderung ist es naturgemäß von höchster Relevanz, welche Faktoren zur Ansiedlung neuer Unternehmen führen, also unmittelbar die Standortentscheidung eines Unternehmens bestimmen. Weiterhin – und das wird in vielen Fällen der noch wichtigere Aspekt sein – beeinflussen die Standortfaktoren die Bestandsunternehmen in ihrer Entwicklung. Und nicht zuletzt werden gut ausgeprägte Standortfaktoren genutzt, um im Marketing die Vorzüge eines Standortes nach außen zu tragen.

In diesem Kapitel werden die vielgestaltigen Standortentscheidungsprozesse in den Unternehmen selbst nur am Rande beleuchtet. Im Zentrum steht die Bedeutung der Standortfaktoren für die regionale Entwicklung. Die verschiedenen Ansätze, Standortfaktoren zu systematisieren, dienen dazu, ein tieferes Verständnis für deren Diversität zu entwickeln. Standortfaktor ist nicht gleich Standortfaktor, und dies in gleich vielerlei Hinsicht.

2 Standortfaktoren aus regionalökonomischer Sicht

Nach Eckey beschäftigt sich die Regionalökonomik „mit der Verteilung menschlicher (ökonomischer) Aktivitäten im Raum“ (Eckey 2008, S. 12). Aus wissenschaftlicher Sicht ist dabei die Unterscheidung von Theorie und Politik vorzunehmen.

So versucht aus theoretischer Sicht die Raumwirtschaftstheorie die Strukturen und Prozesse dieser – in der Regel ungleichen – Verteilung durch spezielle Standorttheorien wissenschaftlich zu beschreiben. In einem nächsten Schritt können dann Status quo und Veränderungen erklärt werden (Regionale Wachstumstheorien).

Dagegen formuliert die Politik der Regionalökonomie bzw. die regionale Wirtschaftspolitik Ziele, die sich im Ideal an entsprechenden Leitbildern orientieren. Dahinter steht der Anspruch, die Gegebenheiten in Richtung eines gewünschten Zustandes zu verändern. Dann können geeignete Maßnahmen aufgesetzt werden, etwa auf Ebene der kommunalen oder regionalen Wirtschaftsförderung, um die anvisierten Ziele zu erreichen.

Die Verteilung ökonomischer Aktivitäten im Raum ist somit Ausgangspunkt für zentrale Themen der Regionalentwicklung und letztlich auch für die Suche nach geeigneten Maßnahmen, um diese Verteilung zugunsten des eigenen Standortes zu verändern. In der mikroökonomischen Betrachtung der Regionalökonomie und insbesondere in der Wirtschaftsförderpraxis hat das Konzept der Standortfaktoren in diesem Zusammenhang durchaus große Popularität erreicht. Kommunale Standortpolitik kann folglich als Ansatz verstanden werden, die Standortfaktoren und damit -attraktivität durch geeignete Maßnahmen derart positiv zu verändern, dass Wachstum und weitere Standortentwicklungsziele erreicht werden (vgl. Kap. ► „Entwicklung der Wirtschaftsförderung“).

Eine erste Übersicht wie in Tab. 1 suggeriert möglicherweise, dass die Wirtschaftsförderung und ihre Partner wie mit einer Checkliste agieren müssten und Punkt für Punkt Maßnahmen zu bestimmen hätten, um die Standortqualität zu erhöhen. So einfach stellt sich die Praxis tatsächlich nicht dar, vielmehr lohnt es sich, die Standortfaktoren näher zu betrachten, um ein strategisches Vorgehen mit geeigneten und effektiven Maßnahmen entwickeln zu können.

Standortfaktoren sind einerseits wesentliche Determinanten der Regionalentwicklung. Sie beschreiben jedoch andererseits auch die unterschiedlichen Eigen-

Tab. 1 Standortfaktoren als Kriterien der unternehmerischen Standortentscheidung, eigene Darstellung und Zusammenstellung nach Berlemann und Tilgner (2006, S. 17)

soziale & rechtliche Rahmenbedingungen	Marktaspekte	Produktionsbedingungen
• Politische Stabilität • Rechtssicherheit • Wirtschafts- und Eigentumsverfassung • Bürokratie • Regulierungen • Korruption • Fördermittel • Kapitalmärkte • Steuerbelastung • Abgabenbelastung • Image • Kulturelle Aspekte • u. v. m.	• Größe des Absatzmarktes • Transportkosten • Wettbewerb vor Ort • Vermeidung von Währungsrisiken • Überwindung von tarifären oder nicht-tarifären Handelshemmnissen	• Verkehrsanbindung • Produktionsfaktoren • „Lebensqualität“ • technische Infrastruktur (Breitband!) • Flächenverfügbarkeit • Nähe zu Zulieferern • u. v. m.

schaften, die ein Ort oder eine Region für Unternehmen attraktiv machen. Ihre heutige Ausprägung ist dabei zu einem bedeutenden Teil Ergebnis historischer Entwicklung. Selbstverständlich gibt es natürliche Gunstfaktoren, aber selbst diese sind im Regelfall durch den Menschen mehr oder weniger gelungen in Wert gesetzt und damit verändert worden. Viele Standortfaktoren sind allerdings das konkrete Ergebnis früherer Investitionen, die wiederum weitere (Investitions-) Entscheidungen nach sich gezogen haben.

Das Konzept der Pfadabhängigkeit, welches in der evolutorischen Ökonomik Anwendung findet, nimmt an, dass „die heutige ökonomische Landschaft ein Resultat der wirtschaftlichen Entwicklungen in der Vergangenheit ist, wobei eine gewisse zufällige Komponente (z. B. Kriege, politische Entscheidungen, Naturkatastrophen, etc.) in diesem Zusammenhang ebenfalls eine Rolle spielt. Pfadabhängigkeiten bedeutet nicht, dass die Entwicklung deterministisch ist (...)“ (Brökel 2016, S. 102). Entwicklung entlang eines Pfades geschieht also nie alternativlos, es bieten sich stets „Abzweigungen“ oder auch die Option, stärker zu diversifizieren. Aber selbstverständlich hat die Entscheidung beispielsweise zur Gründung einer technischen Hochschule Einfluss auf die Verfügbarkeit von entsprechenden Fachkräften vor Ort und erhöht u. a. die Wahrscheinlichkeit entsprechender Ausgründungen, Ansiedlungen usw. Eine solche Entscheidung zeichnet bis zu einem gewissen Grad einen möglichen Pfad vor, den ein Standort zukünftig gehen kann und wahrscheinlich gehen wird. Dies kann zur Spezialisierung und Ausprägung einer bestimmten Standortstärke führen sowie die Region generell, aber vor allem speziell für eine Branche oder einen Wirtschaftsbereich attraktiver machen. Einen solchen Pfad zu beschreiten, verspricht über Spezialisierungs- und Agglomerationsvorteile eine attraktive Perspektive, allerdings sind damit auch Risiken verbunden.

Grabher hat diese Risiken eindrucklich am Beispiel des Ruhrgebietes aufgezeigt, wo es im Verlauf zu Einkapselungen (so genannten *lock-ins*) in großen Umfang kam, d. h. alternative Entwicklungspfade nicht mehr in Erwägung gezogen wurden (vgl. Grabher 1993, S. 255–262). Hier war der stark monostrukturelle Branchenbesatz, nicht zuletzt aufgrund sehr ausgeprägter Standortfaktoren wie Bodenschatzvorkommen, spezifischen Wissens im Montanbereich usw., ganz wesentliche Ursache, zunächst für den Aufstieg, aber später auch den Niedergang der Region.

Wenn sich, wie im Beispiel des Ruhrgebiets, ein industriell verfestigtes Wertschöpfungssystem auf das Ende seines Lebenszyklus' zubewegt, kann die Entwicklung sogar in einem regionalen lock-in münden, aus dem sich nicht nur die einzelne Branche, sondern die gesamte Region allein nicht mehr befreien kann, weil der Aufwand, vor allem die sozialen Kosten, zu hoch geworden sind (vgl. Martin und Sunley 2006).

Aus einer regionalökonomischen Perspektive, die Pfadabhängigkeiten berücksichtigt, sind es immer wieder die Akteure, darunter sicher auch die Wirtschaftsförderung, die entscheidend darauf einwirken können, ob Anpassungen oder gar rechtzeitige Pfadwechsel vorgenommen werden. Es lässt sich durchaus zeigen, dass regionale Entwicklungen letztlich vom erfolgreichen Zusammenspiel vor Ort abhängen, also von regionalen Akteuren, die im Verbund agieren und entschlossen Gestaltungsspielräume erkennen, dazu externe Impulse aufnehmen sowie sich bietende

windows of opportunity zur rechten Zeit nutzen (vgl. Brandt und Lahner 2019, S. 239–258). Offenkundig sind die Entwicklungspfade einer Region oder Stadt genauso spezifisch und einzigartig wie die entsprechende Ausprägung der Standortfaktoren vor Ort. Wie sollten dann – gemäß klassischer Standortlehre – allgemeine Aussagen zu Standortfaktoren getroffen werden, Vergleiche angestellt, ja sogar Rankings gebildet werden?

Aus Sicht der Wissenschaft muss der Versuch, Räumen für den Vergleich gedachte Eigenschaften zuzuschreiben, angesichts der Spezifität der Pfadabhängigkeit und der einzigartigen „sozio-institutionellen Zusammenhänge“, in die die ökonomischen Prozesse an jedem einzelnen Standort in besonderer Weise eingebettet sind, auf massive Kritik stoßen (vgl. Bathelt und Glückler 2012, S. 174–175). Für den theoriebildenden Diskurs der Wissenschaft hilft die traditionelle Standortlehre deshalb sicher nicht weiter. Vor allem die – nach heutiger Erkenntnis – erfolgte Überbetonung der Kostenseite bei den ursprünglichen (harten, weil quantitativ messbaren) Standortfaktoren ist zu relativieren, weil der Bedeutungsgewinn von Hightech-Industrien und weiteren wissensintensiven Branchen andere Standortqualitäten nach vorne rückt (Kiese 2013, S. 23). Richard Florida geht sogar so weit, allein die „kreative Klasse“ als maßgeblich für regionales Wachstum anzusehen und stellt mit seiner These „jobs follow people“ die Standortlehre faktisch auf den Kopf (vgl. Florida 2002 sowie Abschn. 5.4). Zwar wurde durch die Ergänzung weicher Standortfaktoren und somit die umfassende Einbeziehung auch schwer messbarer und personenbezogener Aspekte die Standortlehre vermeintlich an die neuen Realitäten angepasst (siehe Abschn. 5.5). Es bleibt jedoch aus wissenschaftlicher Sicht tatsächlich ein „Dilemma“, wenn versucht wird, die Methodik der traditionellen Standortlehre dadurch zu „retten“, dass mit den weichen Faktoren „rein empirische Konstrukte“ hinzugefügt werden (vgl. Bathelt und Glückler 2012, S. 174–175).

Da an dieser Stelle keine wissenschaftliche Theoriebildung betrieben werden soll und die Betrachtung harter und weicher Standortfaktoren in der Praxis der Wirtschaftsförderung einen so überragenden Stellenwert besitzt, wird dennoch im Weiteren das Konzept der Standortlehre in Grund- und erweiterter Form kritisch aufgegriffen. Es ist die Überzeugung des Autors, dass anhand einer differenzierten Betrachtung der Standortfaktoren bis zu einem gewissen Grad sowohl neuere regionalökonomische Erkenntnisse aufgezeigt, als auch strategische Ableitungen für die Praxis generiert werden können, die hilfreich und operational sind.

Standortfaktoren beschreiben in ihrer statischen Perspektive die Attraktivität einer Stadt oder Region. Es gibt dabei – wie angedeutet – wesentliche Unterschiede in Hinblick auf Relevanz und Messbarkeit, ebenso auf unmittelbare Beeinflussbarkeit sowie die sektor- bzw. branchenbezogene Bedeutung. Wesentlich aus heutiger Sicht ist zudem, nicht nur reine Kostenfaktoren zu betrachten. Angefangen bei Webers Standorttheorie war Attraktivität eines Standorts mehr oder weniger gleichbedeutend mit der Frage, welche Kostenwirkungen sich am selbigen entfalten. Dies ist heute bei einer Vielzahl der so genannten harten Standortfaktoren weiter der Fall: wie hoch liegen beispielsweise der Gewerbesteuerhebesatz und die Gewerbeflächenpreise sowie die Lohnkosten? Welche Fördermittel gibt es? Welche Vorleistungen etwa im Bereich der Erschließung werden von der Kommune erbracht?

Dies bleiben wichtige Fragen für viele ansiedlungswillige Unternehmen. Im Einzelfall können diese sogar die einzig Wesentlichen sein. Für immer mehr Unternehmen, gleich ob diejenigen, die sich vor Ort positiv entwickeln wollen, oder jene, die sich eventuell ansiedeln würden, spielen jedoch andere Fragen eine viel größere Rolle: sind (potenzielle) Wertschöpfungspartner, Zulieferer, Abnehmer, Wettbewerber und Unternehmen mit Kooperationspotenzial am Standort zu finden? Wie sieht es mit speziellen Dienstleistern, Forschungseinrichtungen oder Bildungsstätten aus? Gibt es ein „innovatives Milieu“? Welches Wirtschaftsklima herrscht vor Ort? Wie stark bemühen sich Wirtschaftsförderung und Politik? Und vor allem: ist der Standort attraktiv für die speziellen Fachkräfte, die benötigt werden? Finden Unternehmen diese Fachkräfte vor Ort vor, oder können sie andernorts gewonnen werden, weil die Stadt oder Region Strahlkraft besitzt und gut vermarktet wird?

Bevor diese wichtigen Fragen ausführlich diskutiert werden, soll mit Blick auf die Praxisrelevanz zunächst der Zusammenhang zwischen Standortfaktoren und unternehmerischer Standortwahl diskutiert werden.

3 Standortfaktoren und Standortwahl – ein überschätzter Zusammenhang

Es ist kein Zufall, dass Standortfaktoren und Standortwahl häufig in einem Atemzug genannt werden. Neben der regionalökonomischen Interpretation der Standortpolitik steht schließlich auch die einzel- bzw. betriebswirtschaftliche Definition. Hier geht es um Standort- und/oder Investitionsentscheidungen, die von Unternehmen getroffen werden. Beide Ansätze stehen in Wechselwirkung, denn attraktive Standortfaktoren beeinflussen selbstverständlich die Standortwahl ansiedlungsinteressierter oder bereits ansässiger Unternehmen. Jede Standortentscheidung wiederum wirkt sich auf die allgemeine Standortattraktivität aus. Man denke nur an die vielfältigen Wirkungen größerer Betriebsschließung, angefangen von den direkten Arbeitsplatzverlusten über die negativen indirekten Folgen durch sinkende Kaufkraft und rückläufige Steuereinnahmen, bis hin zu psychologischen Effekten in der Region selbst sowie der Außenwirkung, nicht zuletzt mit Blick auf die Fachkräfteattraktivität.

Der lange Zeit dominante (neo)klassische Ansatz sieht die Standortentscheidung im Grunde als Herausforderung der Profitmaximierung bzw. Kostenminimierung. Er setzt vollkommene Information und die Abwesenheit von Unsicherheit voraus, was bei vielen komplexen Standortentscheidungen, aber auch bei Gründungen wenig realitätsnah erscheint. Für die Praxis hat ein solch restriktiver Ansatz der unternehmerischen Standortwahl daher nur eingeschränkte Bedeutung. Etwa für den Fall des neuen Logistikstandortes, der neuen Filiale im Einzelhandel, einer Fast-Food-Kette oder Ähnlichem mag ein solches Vorgehen tatsächlich Anwendung finden. Hier sind die Kriterien häufig in ihrer Anzahl und Komplexität überschaubar. Es dominieren harte Standortfaktoren, die gut messbar und vergleichbar sind.

Schon weil der Abwägungsprozess jedoch in anderen Fällen viel komplexer ist und unter erheblichen Unsicherheiten geschieht, sind solch „schablonenhaften“ Standortentscheidungen nicht zu verallgemeinern. So gelten gerade für die

Gründung eines neuen Unternehmens, für die Übernahme ohnehin, häufig ganz andere Logiken. Zunächst sind Standortentscheidungen, nicht nur von KMU, in Teilen durch „Bauchentscheide“ geprägt, d. h. sie basieren auf emotionalen Einflussfaktoren, statt auf rationalen (vgl. Scherer und Derungs 2008, S. 13–14). Dazu gehören persönliche, außerökonomische Motive, Herdenverhalten, subjektive Wahrnehmungen, Vorurteile usw. Dem gegenüber ist die Entscheidung der klassischen Klein Gründung gerade im Handwerk und in vielen Dienstleistungsbereichen, die am Wohnort bzw. im bekannten Umfeld vollzogen wird, als höchst rational zu betrachten. Zwar ist die Gründerperson in vielen Fällen zusätzlich auch emotional am Heimatort verwurzelt, weist also eine „affektive regionale Bindung“ (Vilaclara Fatjo 2016, S. 279) auf. Vorhandene Netzwerke aus Privat- und Berufsleben, die Kenntnis der relevanten, nämlich der lokalen und regionalen, Absatzmärkte sowie der gesellschaftlichen Verhältnisse, auch der Mentalität, sind allerdings sehr rationale Beweggründe, sich für den Heimatort zu entscheiden. Denn durch sie wird Unsicherheit reduziert. Gewissermaßen sind hier bereits zu früheren Zeitpunkten wertvolle soziale und oft auch ökonomische Investitionen getätigt worden, die sich für den Gründungserfolg auszahlen und deswegen für den heimatlichen Standort sprechen. Im Grunde kann hier auch von einer lokalen Einbettung gesprochen werden („*Embeddedness*“), bei der wirtschaftliche und soziale Beziehungen untrennbar verbunden sind und über Vernetzung zu größeren Marktchancen führen (Bathelt und Glückler 2012, S. 230–233).

Somit sind schon zu Zeiten der Gründung lokale Bindungskräfte häufig ausschlaggebend, die sich – gute Bedingungen vorausgesetzt – im Laufe der Zeit sogar noch verstärken können. Die weit verbreitete Vorstellung einer *footlose industry*, die völlig ungebunden heute hier, morgen dort ihre Produktionsstätte einnimmt, je nachdem wie sich Arbeitskosten oder Subventionen verändern, mag auf bestimmte Branchen und Unternehmenstypen durchaus zutreffen, aber sicher nicht auf den klassischen deutschen Mittelstand. Denn auch wenn es manch einfaches Modell der Standortwahl nahelegt: eine einmal getroffene Wahl ist in vielen Fällen nur mit hohem Aufwand und erheblichen Risiken revidierbar (Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 26). Es entstehen in vielen Fällen versunkene Kosten, d. h., einmal getätigte Ausgaben sind vollständig oder nur teilweise reversibel. Dies hat bei einem Standortwechsel zur Folge, dass z. B. immobile Vermögensgegenstände wie bestimmte Gebäudeausbauten weder über die Distanz transferierbar sein werden, noch einen adäquaten Preis beim Verkauf erzielen können. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei den immateriellen Bereichen: die lokalen Netzwerke, die aufgebaut wurden, der gute Kontakt zur Wirtschaftsförderung oder das Verständnis für spezifische politische Prozesse, gingen bei einem Standortwechsel verloren. „*Footlose*“ können also nur solche Geschäftsmodelle sein, die keine spezifischen Inputs oder Rahmenbedingungen benötigen und deshalb nicht an die lokale Verfügbarkeit derselben gebunden sind.

In Zeiten des Fachkräftemangels sorgt schon die Notwendigkeit, geeignetes Personal zu finden, in vielen Fällen dafür, dass sich Unternehmen Standortverlagerung sehr genau überlegen (müssen). Damit entsteht eine Bindung zumindest an die Region, denn nur eine Verlagerung in die pendelbare Umgebung des alten Standor-

tes würde sicherstellen, dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter weiter zur Verfügung stehen (Abb. 1).

Nicht jede Veränderung der relativen Standortqualität führt also zur unmittelbaren Standortentscheidung eines Unternehmens. Darüber hinaus verändern sich umgekehrt die Standortanforderungen eines Unternehmens im Zeitverlauf. Ein junges Unternehmen im Wachstum hat andere Bedarfe als ein etabliertes. Unternehmen müssen außerdem stets auf die Wettbewerbsbedingungen und ihre Kunden reagieren, auf makroökonomische Schocks oder aber neu entstehenden globalen Chancen. Wenn deutsche Unternehmen als Motiv für Produktionsverlagerung ins Auslands an erster Stelle Personalkosten nennen, ist damit ein wichtiger Standortfaktor genannt (Kinkel und Jäger 2017, S. 11). Allerdings ist allein über Personalkosten ohnehin kein deutscher Standort global konkurrenzfähig. Zudem sind die weiteren Motive für Internationalisierung wie Kundennähe, Markterschließung oder die Notwendigkeit, einem Abnehmer ins Ausland zu folgen strategischer Natur und haben nur wenig mit der relativen Attraktivität des Altstandortes zu tun. Hier gibt es schlicht keine Handhabe für die kommunale Wirtschaftsförderung, die sich darauf konzentrieren muss, beispielsweise Headquarterfunktionen am Standort zu erhalten, wenn etwa große Teile der Produktion verlagert werden.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die *Totalentscheidung*, also eine Betriebsverlagerung, Zweigstelleneröffnung oder Neugründung eben nur eine Option der Standortwahl darstellt. Unternehmen, die über mehrere Standorte verfügen oder diese aufbauen, fällen viel häufiger Kapazitätsentscheidungen. Dies bedeutet, sie entscheiden, welche Wertschöpfungsbestandteile an welchem Standort erbracht werden – Produktionsunternehmen verlagern Teile der Produktion an Töchter im Ausland, Dienstleistungsunternehmen gründen anderenorts Filialen: beide Entscheidungen haben in der Summe oft erhebliche regionalökonomische Folgen, auch wenn sie weit weniger sichtbar sind als die Totalentscheidung, die mit einem Wegzug endet.

Ein Ruhekissen für die kommunale Wirtschaftsförderung bedeuten die Ausführungen zur Standortbindung und -loyalität also keineswegs. Denn die Standortqualität ist in jedem Fall für die Bestandssicherung maßgeblich. Stetige Versäumnisse oder auch unverschuldete Negativentwicklungen werden auf kurz oder lang zu

Abb. 1 Standortloyalität.
(Eigene Darstellung)



Wertschöpfungsverlusten führen, durch ausbleibende Ansiedlungen und Neugründungen, aber auch durch geschmälerete Aktivitäten im Bestand, bis hin – in der Endkonsequenz – durch Abwanderung.

Festzuhalten bleibt: Standortfaktoren verfügen über eine wesentliche Bedeutung für die Standortwahl von Unternehmen. Allerdings ist die fortlaufende Bindung der Unternehmen durch gute Rahmenbedingungen und nützliche Aktivitäten der Wirtschaftsförderung von zentraler Bedeutung. Und dazu scheint eine dynamische und differenzierte Betrachtung der Standortfaktoren unausweichlich.

4 Arten von Standortfaktoren

Für die praktische Standortpolitik ist es hilfreich, die verschiedenen Standortfaktoren zu systematisieren, um dann auch die spezifische Bedeutung für einzelne Branchen, eventuell bis hin zum einzelnen Unternehmen nachvollziehen zu können. Dies hilft den Trägern der Wirtschaftsförderung vor Ort bei der Analyse des eigenen Standortes genauso wie bei der strategischen Ausrichtung und Auswahl geeigneter Maßnahmen.

4.1 Standortfaktoren bei Alfred Weber

Eine erste Systematisierung der Standortfaktoren, schon damals mit dem Ziel, eine Theorie der optimalen Standortwahl zu begründen, wurde vor mehr als 100 Jahren von Alfred Weber vorgeschlagen (vgl. Weber 1909, S. 18–21); er unterschied Standortfaktoren

1. nach dem Umfang ihrer Geltung (generelle und spezielle Standortfaktoren)
 - a. Generelle Standortfaktoren (Lohnkosten) gelten für alle Unternehmen
 - b. Spezielle Standortfaktoren (z. B. geografische Faktoren) nur für bestimmte Unternehmen
2. nach ihrer räumlichen Wirkung
 - a. Regionalfaktoren sind dafür verantwortlich, dass bestimmte Wirtschaftssubjekte angezogen werden (z. B. Häfen, Verkehrsknoten etc.)
 - b. Agglomerationsfaktoren führen zur Bildung von Ballungen (z. B. von Unternehmen einer Branche), Deagglomerationsfaktoren wirken dem entgegen und führen zu einer dezentralen Struktur
3. nach der Art ihrer Beschaffenheit
 - a. anatürlich-technische Faktoren (Klima, Küstenlage)
 - b. gesellschaftlich-kulturelle Faktoren

Auch wenn der dreistufige Prozess der unternehmerischen Standortwahl, den Weber daraus ableitete und ebenfalls den neoklassischen Ansatz begründete, aus heutiger Sicht kaum mehr hilfreich ist, trägt seine Systematisierung zu einem grundlegenden Verständnis bei und enthält erste Hinweise für eine rationale Stand-

ortpolitik. Bereits Weber relativierte zudem die Allgemeingültigkeit von Standortattraktivität. Wenn heute in so mancher Marketingbroschüre die Vorzüge einer Stadt oder Region für Investoren gepriesen werden, so fällt mit Blick auf Webers Ausführungen auf, dass selbst die so benannten „generellen“ Standortfaktoren wie das allgemeine Lohnniveau nicht für alle Unternehmen gleichermaßen relevant sind.¹ Arbeitsintensive Branchen werden hier in anderer Weise betroffen sein als solche, die mit relativ wenig Personal auskommen.

Spezielle Standortfaktoren spielen jedoch per se nur für einen bestimmten Teil der Wirtschaft überhaupt eine Rolle, etwa klimatische Bedingungen, unmittelbare Verfügbarkeit spezifischer Ressourcen etc. Allein diese erste Systematisierung macht deutlich, dass die Vielfalt der Standortfaktoren zu beachten ist, dass aber vor allem *die eine* Attraktivität eines Standortes nicht existiert. Die liegt tatsächlich im Auge des Betrachters, also des Unternehmens!

Interessant und durchaus sehr modern ist auch die Unterscheidung Webers nach der räumlichen Wirkung. Denn hier nimmt Weber die Diskussion über Agglomerations- und Deagglomerationskräfte vorweg, die nicht zuletzt im Rahmen der Clusterpolitik vor einigen Jahren wieder stark auflebte. So differenziert Weber zwischen Standortfaktoren, die „>regional< verteilen und solche, die (...) innerhalb der regionalen Verteilung >agglomerieren< oder >deglomerieren<“ (Weber 1909, S. 19). Erstere ziehen wirtschaftliche Aktivitäten in die Region, sorgen dafür, dass sich Unternehmen an einem Standort ansiedeln. Die zweite Kategorie der Standortfaktoren bestimmt, inwiefern sich wirtschaftliche Aktivitäten innerhalb einer Region stärker ballen (Agglomeration) oder verteilen (Deagglomeration).

Eine dritte Unterscheidung trifft Weber zwischen natürlich-technischen und gesellschaftlich-kulturellen Faktoren. Erstere sind von den „besonderen Gesellschafts- und Naturverhältnissen, die herrschen“, unabhängig (Weber 1909, S. 20), z. B. Lage und Klima. Dagegen sind die gesellschaftlich-kulturellen Faktoren selbst durch die Menschen vor Ort geprägt.

4.2 Harte versus weiche Standortfaktoren?

In der Praxis große Bedeutung hat die einleitend dargestellte Unterscheidung in sogenannte weiche und harte Standortfaktoren. Dabei sind die harten Standortfaktoren überwiegend jene, die schon Weber im Blick hatte. Als harte Standortfaktoren werden in der Regel quantifizierbare Merkmale wie bspw. der kommunale Hebesatz der Gewerbesteuer oder die Flächenverfügbarkeit bezeichnet. Sie sind unmittelbar relevant für das Unternehmen und mehr oder weniger direkt kostenwirksam. Wichtige harte Standortfaktoren werden häufig überblicksartig zusammengefasst (vgl. etwa Meyer-Stamer 1999, S. 10–13):

¹Weber spricht im Originaltext davon, dass die generellen Standortfaktoren die „Industrie“ „mehr oder weniger“, „so oder so“, beeinflussen (Weber 1909, S. 18).

- Arbeitsmarkt:
Mehr denn je ist damit in der Regel die Fachkräfteverfügbarkeit gemeint, kann aber je nach Unternehmen oder Branche auch quantitative Aspekte oder das Lohnniveau umfassen
- Lage/Nähe zu Bezugs- und Absatzmärkten:
Die Nähe zu (zahlreichen oder kaufkräftigen) Kunden, Zulieferern
- Verkehrsanbindung:
Straße, Schiene, Wasser, Luft
- Flächenangebot:
Größe, Lage und Zuschnitt des Grundstücks, Grundstückspreise, Altlasten, etc.
- Energie- und Umweltkosten;
- lokale Steuern und Abgaben;
- Förderangebote (Subventionen, Investitionszulagen, Förderdarlehen).

Bereits die genauere Betrachtung dieser Liste harter Standortfaktoren lässt Zweifel an der Eindeutigkeit und praktischen Nützlichkeit dieses Konzeptes erkennen. Tatsächlich lässt sich eine trennscharfe Unterscheidung von Standortfaktoren gar nicht durchhalten.

Ein erstes Problem taucht dabei in der Weise auf, dass sich die aufgeführten Standortfaktoren wiederum in Unterfaktoren aufschlüsseln lassen. Bei den lokalen Steuern und Abgaben mag dies weniger der Fall sein. Hier kann der Gewerbesteuerhebesatz klar benannt werden, die Abfallgebühren ebenso. Beim zentralen Thema Arbeitsmarkt sieht dies aber ganz anders aus. Er kann zwar ohne Zweifel als wichtiger harter Standortfaktor eingeschätzt werden, weil die unmittelbare Relevanz für die Unternehmen augenscheinlich ist und beispielsweise die Arbeitslosenrate gut messbar. Allerdings wäre heute kaum einem Wirtschaftsförderer anzuraten, beim Thema Arbeitsmarkt (allein) mit der Arbeitslosenstatistik hausieren zu gehen. Aus Sicht der Unternehmen gibt es nicht *den* Arbeitsmarkt, sondern in der Regel spezielle Fachkräftebedarfe, die im Einzelnen sehr unterschiedlich sein werden. Hier wird deutlich, dass sich vielleicht erste grobe Aussagen zur Standortqualität ableiten lassen, eine Listung harter und weicher Standortfaktoren darüber hinaus aber kaum weiterhilft.

Ein wichtiger Schritt zu einem besseren Verständnis gelang in der Untersuchung von Busso Grabow, Dietrich Henckel, Beate Hollbach-Grömig aus dem Jahre 1995 (vgl. Grabow et al. 1995). Diese Studie muss bis heute als Referenz in der deutschen Standortdiskussion gelten, denn sie bricht mit der strengen Dichotomie in harte und weiche Standortfaktoren, wie sie bis heute in manchen Köpfen noch präsent ist. Zwar arbeitete auch das Forscherteam mit der schon zuvor etablierten Orientierung an zwei Kriterien: erstens der Messbarkeit und zweitens der unmittelbaren oder eher mittelbaren Relevanz für die Unternehmen. Harte Standortfaktoren waren auch schon vorher dergestalt definiert worden, dass sie objektiv messbar und damit vergleichbar sind (z. B. Hebesatz der Gemeinde oder Zahl der verfügbaren Flächen) sowie unmittelbare Relevanz für den Betrieb aufweisen. Weiche Standortfaktoren sind dagegen oft schwer oder gar nicht messbar. Sie entziehen sich folglich einer klaren Quantifizierbarkeit. Zudem haben sie eher mittelbare Relevanz für die Betriebs- und Unternehmenstätigkeit.

Es ist bereits angeklungen: die auf den ersten Blick so objektive und trennscharfe Unterscheidung in harte und weiche Standortfaktoren ist nicht durchzuhalten. Genau aus diesem Grund ist die Untersuchung von Grabow et al. so hervorzuheben, stellt sie doch auf ein Kontinuum ab und lässt folglich gewisse Unschärfen sowie fließende Übergänge zu (vgl. Grabow et al. 1995). Demnach gibt es zwar „Extremfälle“ (in Abb. 2 links unten und rechts oben), die meisten Standortfaktoren, einige davon beispielhaft in Abb. 2 platziert, befinden sich jedoch mehr oder weniger im Graubereich zwischen harten und weichen Standortfaktoren. Wo genau, kann im Übrigen bei jedem einzelnen Faktor diskutiert werden und hängt letztlich von der Perspektive, den spezifischen Ansprüchen und Bedarfen des jeweils betroffenen Unternehmens ab.

Bei den weichen Standortfaktoren hat sich die Unterscheidung in zwei weitere Unterkategorien etabliert. Demnach kann in unternehmensbezogene weiche Standortfaktoren und personenbezogene unterschieden werden. Letztere wirken (zum Teil nur sehr) mittelbar auf die Unternehmenstätigkeit. Keineswegs jedoch sollten sie deswegen in ihrer Bedeutung für den Standort unterschätzt werden. Die personenbezogenen weichen Standortfaktoren wirken indirekt über die Beschäftigten, sind in Zeiten des Fachkräftemangels also bedeutender denn je. Neben dem Freizeitwert geht es vor allem um Wohnen und das Wohnumfeld, die Umweltqualität, Schulen, Ausbildungseinrichtungen und immer mehr die Kinderbetreuung und weitere soziale Fürsorgedienstleistungen wie Pflegeangebote. Aber auch Aspekte wie Kommunikation, Transparenz und Konsens zwischen den verschiedenen Akteuren vor

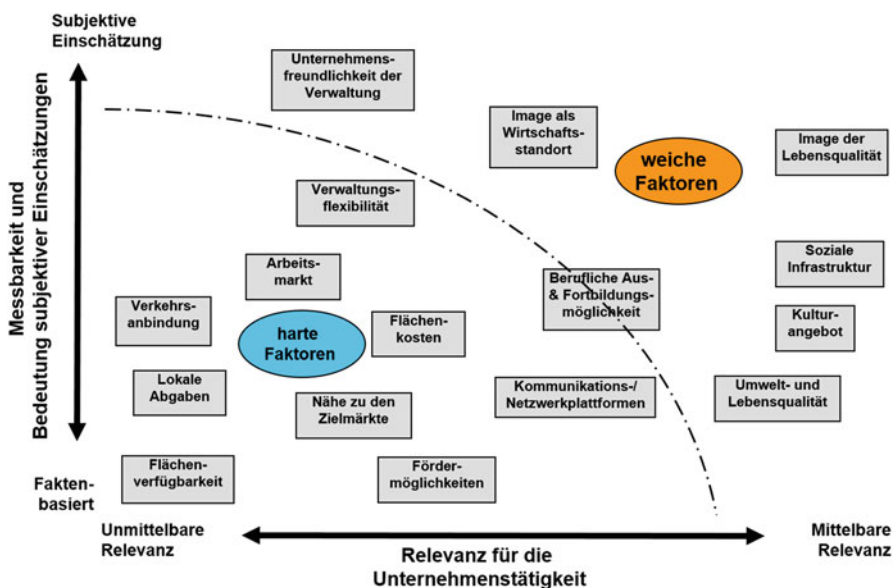


Abb. 2 Kontinuum weicher und harter Standortfaktoren. (Eigene Darstellung nach Grabow et al. 1995)

Ort und die Offenheit gegenüber Neubürgern gehört hier dazu. Ebenso können ein starkes Vereinsleben, gemeinsame Identitäten und Werte wichtige weiche Standortfaktoren darstellen.

Für die Wirtschaftsförderung sind diese weichen Standortfaktoren aufgrund ihrer Subjektivität nur schwer zu fassen. Letztlich geht es hier um Fragen der Lebensqualität, die nur sehr individuell bewertet werden können. Die Freizeitqualität beispielsweise besteht für die eine Fachkraft vor allem in der Nähe zur Natur, für die andere Person ist möglicherweise das kulturelle Angebot oder die Kneipenszene vor Ort entscheidend. Kurz: an dieser Stelle wird es im Grunde unmöglich von *der* universellen Standortqualität zu sprechen. Wenn Wirtschaftsförderung dies erkennt, wird sie Ansiedlungspolitik an den besonderen Stärken und Potenzialen orientieren. Mit scharfem Blick auf die Bestandsentwicklung und die Unternehmensstruktur vor Ort wird die Wirtschaftsförderung darüber nachdenken, an welchen Standortfaktoren vordringlich zu arbeiten ist. Ergänzend muss es dem Fachkräftemarketing gelingen, der Zielgruppe innerhalb und außerhalb der Region die Qualitäten entsprechend zu kommunizieren.

Auch wenn die Messbarkeit schwierig ist: bei den weichen unternehmensbezogenen Faktoren sind besonders viele Standortfaktoren zu finden, die von der Wirtschaftsförderung durchaus direkt beeinflussbar sind. Eher unspezifische Beschreibungen wie das „Image als Wirtschaftsstandort“ gehören dabei durchaus in den Bereich der „dicken Bretter, die gebohrt werden müssen“. Die ersten Assoziationen, die Menschen – gerade Unternehmerinnen und Unternehmer oder Führungskräfte von auswärts – mit einem Standort verbinden, sind zweifellos nur langfristig veränderbar. Aber es lassen sich dennoch viele konkretere Ansatzpunkte finden, um hier einzuwirken. Die Frage danach, was einen Wirtschaftsstandort neben guten harten Standortfaktoren direkt für Unternehmen attraktiv macht, führt schnell zum Wirtschaftsklima in einer Stadt oder Region. Sehr konkret spüren Unternehmen dies bei der Wirtschaftsfreundlichkeit der Verwaltung. Dabei spielen die verschiedenen Unterstützungsangebote der Wirtschaftsförderung eine Rolle, aber mindestens genauso die Schnelligkeit und Qualität der Bearbeitung von Anfragen, Anträgen usw. in (anderen) Bereichen der Verwaltung. Oft zu ihrem Leidwesen hat hier die Wirtschaftsförderung mehr oder weniger beschränkte Einflussmöglichkeiten.

Als Lotse und Anwalt der unternehmerischen Belange kann sie zumindest zur Wirtschaftsfreundlichkeit der Verwaltung beitragen. Wie sehr dies gelingen kann, hängt allerdings zuvorderst davon ab, ob Politik und Verwaltungsspitze entsprechende Prioritäten setzen und der Wirtschaftsförderung auch intern den Rücken stärken. Gerade das wirtschaftsförderliche Engagement und die Wirtschaftskompetenz der kommunalen Spitze wird in der Unternehmerschaft wahrgenommen und erleichtert zugleich der Wirtschaftsförderung die Unterstützung von Unternehmen beim Umgang mit der Verwaltung und anderen Behörden.

In diesen Kontext gehört übergeordnet die Frage, welche Bedeutung der wirtschaftlichen Entwicklung auf der Entscheidungsebene generell beigemessen wird. Ziehen die Akteure vor Ort in Sachen Wirtschafts- und Regionalentwicklung an einem Strang? Gibt es funktionierende Netzwerke zwischen den Akteuren aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft? Gibt es einen übergeordneten, vom Tagesge-

schafft unabhängigen Standortkonsens, vielleicht ein Leitbild, wohin sich die Stadt oder Region entwickeln soll?

Stichwort Vernetzung: Aktivitäten, um Austausch und Kooperation zu fördern, gehören wie das Standortmarketing inzwischen in vielen Wirtschaftsförderungen zu den Kernaufgaben der täglichen Arbeit. Solche Netzwerke entstehen allerdings nicht von allein. Wirtschaftsförderungen können an dieser Stelle Brücken bauen, Menschen zusammenführen und damit den Standort stärken. Wichtig ist dabei die Kenntnis der echten Bedarfe (Veranstaltungsformate ohne Mehrwert für die Unternehmen werden nicht lange überleben) und die Fähigkeit zur Intermediation. Für forschungsstarke Unternehmen etwa ist die Nähe zu Hochschulen und anderen Forschungseinrichtungen mit passendem Profil doppelt wertvoll. Sowohl mit Blick auf den Wissens- und Technologietransfer, als auch zur Fachkräftesicherung kann eine enge Vernetzung größten Wert haben. Hier kann sich Wirtschaftsförderung als Mittler einbringen, Arenen der Begegnung schaffen und damit auch aktiv zur positiven Regionalentwicklung beitragen.

In der Breite noch wichtiger ist die Frage nach Wertschöpfungspartnern. Porter spricht hier von Unternehmen gleicher, verwandter oder unterstützender Branchen (vgl. Porter 1990, S. 100–107). Clusterinitiativen, Branchennetzwerke oder andere Plattformen bieten hier Mehrwerte für Unternehmen aber auch die Stadt oder Region, die von höheren Wertschöpfungsanteilen und optimierten Wertketten profitieren kann. Und nicht zuletzt ist aus Unternehmersicht auch die Außen- und Innendarstellung über das Standortmarketing wichtig. Stärken müssen auch in geeigneter Weise an die richtigen Adressaten kommuniziert werden, damit potenziell Ansiedlungsinteressierte von dieser Attraktivität auch Kenntnis bekommen und Bestandsunternehmen in ihrem Bemühen um Fachkräfte flankiert und unterstützt werden.

Zusammengefasst ergeben sich aus der Diskussion um die harten und weichen Standortfaktoren zwei wichtige Erkenntnisse: es gibt keine trennscharfe Unterscheidung zwischen harten und weichen Standortfaktoren. Und auch bei der Relevanz und Bewertung der einzelnen Faktoren ist keineswegs klar, aus wessen Sicht welche Qualitäten wie goutiert werden. Für die kommunalen Akteure bedeutet dies einerseits, dass eine sehr wichtige Herausforderung darin liegt, die eigenen Standortschwächen, aber vor allem Stärken und Potenziale zu erkennen. Um Wirtschaftsförderung effektiv betreiben zu können, ist dies unbedingt notwendig, jedoch nicht hinreichend. Denn auch wenn andererseits der Standort mit bestimmten Faktoren zu glänzen vermag, jedes Unternehmen wird dies anders bewerten und priorisieren, je nach Branche, Alter, Größe und auch Informationsstand. Und die Unternehmen vieler Branchen blicken, wie später noch ausgeführt werden wird, immer stärker auf die personenbezogenen Standortfaktoren, die den Vorstellungen ihrer Fachkräfte entsprechen.

4.3 Faktorbedingungen nach Porter

Michael Porter, der Begründer der Clustertheorie, welche zu Beginn des Jahrhunderts große Bedeutung in der regionalen und nationalen Wirtschaftspolitik gewann,

hat auch zur Diskussion der Standortfaktoren einen wichtigen Beitrag geleistet (vgl. Porter 1990). In seinem sogenannten Diamantenmodell identifiziert und beschreibt er wesentliche Determinanten, die für die Wettbewerbsfähigkeit einer Nation (oder Region) maßgeblich sind. Eine dieser vier Determinanten im Grundmodell sind die Faktorbedingungen. Damit knüpft er zunächst an die klassische Außenhandelstheorie an, die stets die Ausstattung mit Produktionsfaktoren als wesentlich für Wettbewerbsfähigkeit erklärt hat. Allerdings sieht Porter in den vorhandenen Produktionsfaktoren lediglich ein Potenzial, welches auch effizient und effektiv eingesetzt werden muss. Im Falle von mobilen Faktoren (z. B. Kapital und Fachkräfte) droht dabei die Abwanderung von Produktionsfaktoren in die Regionen, wo effektiverer Einsatz bzw. bessere Entlohnung locken (vgl. Porter 1990, S. 76). Hier ergeben sich bereits erste Ansätze für die Wirtschaftspolitik inklusive der Wirtschaftsförderung.

Deutlich ausführlicher widmet sich Porter der Differenzierung der Faktoren. So unterscheidet er zunächst *basic factors* und *advanced factors* (vgl. Porter 1990, S. 76–80). Erstere sind natürliche Ressourcen, Land und die schiere Menge an Arbeitskraft. Wer versucht, auf Grundlage dieser Basisfaktoren Wettbewerbsvorteile aufzubauen, benötigt zwar keine großen Investitionen, denn diese Voraussetzungen sind quasi naturgegeben. Allerdings ist die Möglichkeit, sich im Wettbewerb zu differenzieren minimal. Viel wahrscheinlicher sind ein (internationaler) Preiswettbewerb, Preisschwankungen und erhebliche Abhängigkeiten.

Die fortgeschrittenen Faktoren wie eine moderne Infrastruktur, Forschung und Facharbeiterpotenzial sind dagegen das Resultat vergangener Investitionen. Sie bauen durchaus auf den Basisfaktoren auf, kreieren aber durch die Weiterentwicklung Voraussetzungen für eine beständige Wettbewerbsfähigkeit. Porter nennt hier als Beispiel den Übergang von einem simplen Rohstoffexport zur Rohstoffweiterverarbeitung. Dies verspricht ganz neue Wertschöpfungs- und Differenzierungspotenziale, setzt aber erfolgreiche Investitionen in physische Infrastruktur und Bildung voraus. Und es braucht Unternehmen, die entsprechende technische und strategische Kompetenzen aufbauen und weiterentwickeln können.

Im Weiteren unterscheidet Porter allgemeine Faktoren, die potenziell allen Unternehmen nutzen (z. B. Verkehrsnetz, generelles Fachkräftepotenzial), und spezialisierte Faktoren in Form spezifischer Einrichtungen oder Fertigkeiten (Porter nennt als Beispiele ein optisches Forschungsinstitut und ausgebildete Automobildesigner), die auf die besonderen Bedarfe bestimmter Unternehmen vor Ort zugeschnitten sind. Kumulierte Erfahrungen und die innerhalb von Clustern immer stärker ausgebauten Innovationskapazitäten verbessern dann die Standortfaktoren weiter. So entstehen strukturelle, systemisch bedingte Wettbewerbsvorteile, die im besten Falle zur Alleinstellung führen und aufgrund ihrer Spezifität kaum nachzubilden sind.

In der Zusammenschau kann nach Porter konstatiert werden, dass dann eine hohe Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden kann, wenn die Region über Standortfaktoren verfügt, die fortgeschritten und spezialisiert sind. Porter betont dabei, dass sowohl von privater als auch staatlicher Seite kontinuierliche Investitionsbereitschaft erforderlich ist, um diese Faktoren immer weiter aufzuwerten. Hier wird die dynamische Perspektive deutlich: über fortgeschrittene und spezialisierte Faktoren kann sich eine Region im Standortwettbewerb profilieren und differenzieren. Sie darf jedoch nicht

auf einem einmal erreichten Niveau verharren, sondern muss die Faktoren weiterentwickeln, denn stets droht die Entwertung des Spezialisierungsvorteils und damit ein Verlust der Wettbewerbsfähigkeit (vgl. Porter 1990, S. 80).

Dabei sieht Porter die Unternehmen gefordert. Diese sind vor allem im Cluster in der Lage, einerseits gefördert durch Kooperation, andererseits angetrieben durch Konkurrenz, die dazu notwendige Innovationskraft zu entfalten. Dem Clusteransatz zugrunde liegt darüber hinaus die Interaktion mit der Wissenschaftslandschaft, anderen Bildungseinrichtungen und weiteren staatlichen Institutionen. Es bedarf also nach Porter eines gelungenen Zusammenspiels privater und staatlicher Akteure sowie einer geeigneten Standortstrategie, um die vorhandenen Potenziale auch wirklich auszuschöpfen, sie zu Wettbewerbsvorteilen zu entwickeln und diese dann fortwährend auszubauen bzw. zu verteidigen.

4.4 Gestaltbare und unveränderliche Standortfaktoren

Unmittelbar anknüpfend an Weber, aber im Grunde ebenso direkt anschlussfähig zu Porter, ist die Unterscheidung in gestaltbare und unveränderliche Standortfaktoren. Diese Perspektive ist gerade für die Praxis der Wirtschaftsförderung von größter Bedeutung, da sie doch konkrete Ansatzpunkte liefert, an welcher Stelle sich die Standortattraktivität durch Maßnahmen vor Ort verbessern lassen.

Unveränderliche Standortfaktoren sind viele von Webers natürlich-technischen Faktoren, beispielsweise eine günstige Küstenlage, das raue Klima oder eine bestimmte Bodenbeschaffenheit. Bei Porter haben die sogenannten Basisfaktoren eine solchen, zu großen Teilen unveränderlichen Charakter. Rohstoffvorkommen oder die Zahl der Menschen im erwerbsfähigen Alter sind zunächst mal vorgegeben.

Aus Sicht der kommunalen Wirtschaftsförderung gibt es konkret zahlreiche weitere Faktoren, die zwar generell gestaltbar sind, aber eben nicht auf kommunaler Ebene. Man denke nur an die (rechtlichen) Vorgaben höherer Ebenen. Durch diese gesetzten Rahmenbedingungen wird der Handlungsspielraum zum einen erheblich eingeschränkt. Zum anderen gelten solche Rahmenbedingungen dann oft universell für alle Standorte der jeweiligen Ebene, also innerhalb eines Bundeslandes, Deutschlands oder der EU. Entsprechend entfallen Möglichkeiten der Differenzierung im Standortwettbewerb innerhalb der jeweiligen Gebietskulisse. Das deutsche Unternehmenssteuerrecht muss beispielsweise als ein wichtiger Standortfaktor im internationalen Wettbewerb angesehen werden, für die Konkurrenz innerhalb Deutschlands aber ist Bundesrecht naturgemäß irrelevant. Die kommunale Ebene muss demnach wohl oder übel viele, im Grunde wettbewerbsrelevante Rahmenbedingungen als unveränderliche Standortfaktoren hinnehmen.

Allerdings verbleiben auch auf kommunaler Ebene noch genügend politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Faktoren, die vor Ort gestaltet werden können. Diese muss die Wirtschaftsförderung im ersten Schritt identifizieren. Anschließend muss sie bewerten, ob und wenn ja, in welcher Form agiert werden soll oder kann. Überdies lässt sich durch Kooperation bzw. das Bilden von Koalitionen möglicherweise der eine oder andere Standortfaktor doch noch verändern. Weil durch inter-

kommunale Zusammenarbeit plötzlich neue Qualitäten für den Gesamtstandort hinzugewonnen werden, weil durch Kooperation von Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung neue Potenziale des Technologietransfers oder der Ausgründung erschlossen wurden oder weil überregionale Koalitionen geschmiedet werden, um bestimmte Entscheidungen höherer Ebenen, etwa in der Förderpolitik, im eigenen Sinne zu beeinflussen. Auch hier wird deutlich: statische Vorstellungen von Standortfaktoren sind für eine gestaltende, strategisch denkende kommunale Wirtschaftsförderung keine geeignete Ausgangsbasis.

5 Standortfaktoren im Wandel: zum Bedeutungsgewinn weicher Faktoren

Die Bedeutung von Standortfaktoren befindet sich generell im Wandel. Spätestens seit Grabow et al. wird die zunehmende Bedeutung von weichen Standortfaktoren diskutiert, ohne dass die Rolle der harten negiert würde. So gibt es ohne Zweifel Unternehmen, die einen Standort primär danach auswählen, ob das Lohnniveau gering und die Arbeitskräftereserve üppig ausfällt, der Hebesatz der Gewerbesteuer niedrig ist und Gewerbeflächen in ausreichender Größe und in unmittelbarer Nähe zur nächsten Autobahnauffahrt verfügbar sind. Findige Wirtschaftsfördereinrichtungen werden solche Standortvorteile gewiss nutzen und die Zielgruppe – etwa aus der Logistikbranche – direkt ansprechen. Sie werden analysieren, ob weitere Potenziale gehoben werden können, um ein noch besseres Gesamtpaket anbieten zu können. Vielleicht kann durch Erschließungsarbeiten, bessere Beschilderung oder die Ansiedlung spezialisierter Dienstleistungen noch mehr für die Attraktivität des Standortes getan werden. Mit Sicherheit würden in diesem Falle alle Beteiligten zurecht betonen, wie herausragend die Bedeutung der erwähnten harten Standortfaktoren für die Ansiedlungs- oder Erweiterungsinvestitionen gewesen sei.

Aber was in diesem Fall zur Untermauerung so mancher traditionellen Sicht dienen mag, muss für Deutschland immer mehr als Spezialfall angesehen werden. Der übergeordnete Trend ist klar: weiche Standortfaktoren gewinnen an Bedeutung.

5.1 Zur Bedeutung harter Standortfaktoren: das Evidenz- und Logikproblem aus regionalökonomischer Sicht

Wie eingangs dieses Kapitels dargestellt, befasst sich die Regionalökonomie mit der Verteilung wirtschaftlicher Aktivitäten im Raum. Und da ist der Befund eindeutig: Agglomerationen, gerade die Ballung von wachstumsstarken innovativen Unternehmen, sind eben nicht dort am stärksten ausgeprägt, wo die niedrigsten Gewerbesteuerhebesätze gelten, wo viel Fläche verfügbar ist oder die Lebenshaltungskosten sich auf moderatem Niveau bewegen. Mit niedrigen Abgaben und großen Flächenreserven zu locken, wird zwar die richtige (Nischen-) Strategie für einen Standort sein, der aufgrund von Alternativen allein auf derartige Kostenvorteile setzen muss. Aber

ein Indikator für Standortattraktivität sind eher die hohen Kosten und Knappheit von Fläche, Arbeitskräfte usw. (vgl. Döring und Aigner 2010, S. 21).

Bei statischer Betrachtung mag man einwenden, dass die Agglomeration ja genau für diese Knappheit von Fläche und hohen Kosten für Unternehmen und Fachkräfte sowie weitere negative Effekte sorgt. Allerdings zeigt sich, dass trotz dieser Gegenkräfte vielfach die Agglomeration attraktiv genug bleibt, um noch mehr Aktivität anzuziehen (vgl. Farhauer und Kröll 2013, S. 431). Im Ergebnis liegen die ökonomischen Zentren bzw. Agglomerationen in Deutschland und international nicht nur im Niveau der Wertschöpfung und der Innovationskraft vorn, sondern weisen zudem eine höhere Dynamik, sprich Wachstum auf und verstärken zumindest derzeit die ungleiche Verteilung ökonomischer Aktivität im Raum.

5.2 Zur Bedeutung harter Standortfaktoren: mangelndes Potenzial zur Differenzierung

Ein weiterer Grund für die Bedeutungsverschiebung von harten zu weichen Standortfaktoren liegt darin, dass bestimmte harte Standortfaktoren zwar hoch relevant sind, aber doch kein Potenzial zur Differenzierung liefern. Im internationalen, zumeist auch schon im überregionalen Wettbewerb wird es heute nicht mehr gelingen, mit funktionierender Basisinfrastruktur, einer ordentlichen Breitbandversorgung und der Verfügbarkeit von Gewerbeflächen auch nur im Ansatz ein echtes Alleinstellungsmerkmal zu erreichen. Ein ansprechendes Standortprofil benötigt mehr als ein Set harter Standortfaktoren, das in ähnlicher oder besserer Qualität in den entwickelten Ländern zum Standard gehört.

Viele harte Standortfaktoren haben für die meisten Unternehmen somit analog zu Herzbergs Motivation-Hygiene-Theorie den Charakter von Hygienefaktoren (vgl. Herzberg et al. 1959). Eine gute Ausstattung mit solchen harten Standortfaktoren ist demgemäß durchaus relevant, aber motiviert kein Unternehmen die Entscheidung für einen Standort zutreffen. Vielmehr wird eine solche Ausstattung als Voraussetzung dafür gesehen, überhaupt als attraktiver Standort in Erwägung gezogen zu werden. Fehlen die Voraussetzungen, ist dies ein Grund sich *gegen* den Standort zu entscheiden. Die Differenzierung im Wettbewerb erfolgt letztlich vor allem über weiche Standortfaktoren.

5.3 Wissensökonomie und weiche Standortfaktoren

Die sich global vollziehende Entwicklung industrieller Volkswirtschaften zur Wissensökonomie ist ein weiterer wichtiger Aspekt, um die insgesamt rückläufige Bedeutung der harten Standortfaktoren zu erklären. Die Wachstumstheorie ist dabei eindeutig: nicht die Ausstattung mit Arbeit und Kapital ist Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität, sondern der Produktionsfaktor Wissen (vgl. Romer 1987). Porter hat, wie bereits ausgeführt, nicht die Basisfaktoren als entscheidend für Wettbewerbsfähigkeit angesehen, sondern die fortgeschrittenen und spezialisiert-

ten Faktoren, die besondere Cluster und damit Innovationskapazitäten hervorbringen (vgl. Porter 1990, S. 77–79). Spätestens seit den Ansätzen zu innovativen Milieus und den Arbeiten Porters und Floridas ist auch über die die Grenzen der Wissenschaft hinaus klar, dass im internationalen Standortwettbewerb die Innovationskraft einer Region für deren Entwicklung maßgeblich ist (vgl. Lahner 2017). Dabei geht es weniger um Kostenfaktoren, sondern viel mehr um Wettbewerb und Kooperation, den gezielten oder unbeabsichtigten Austausch von Wissen (Wissen-Spillover), um wechselseitiges Lernen, den Austausch mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen, den Zugang zu hoch spezialisierten und zum Teil stark lokalisierten Fachkräften. Räumliche Nähe ist dabei – theoretisch begründet und empirisch belegt – ein bedeutsamer Faktor im interaktiven Innovationsprozess (Kiese 2013, S. 19).

5.4 „Jobs follow people“ als Plädoyer für weiche Standortfaktoren

Im engen Zusammenhang mit der Entwicklung zur Wissensgesellschaft steht die stark gewachsene Bedeutung der Fachkräftesicherung. Die Träger von Wissen und Kreativität, Richard Florida spricht hier von der „*Creative Class*“, können als Schlüssel zu Innovation und damit Wachstum verstanden werden, stellen aber zugleich hohe Anforderungen an den Standort (vgl. Florida 2002, S. 235–266). In der Folge kehrt sich die Sichtweise der traditionellen Standortlehre um: nicht Unternehmen wählen den Standort und die Mitarbeiter folgen ihnen, sondern Unternehmen richten ihre Standortwahl entsprechend der persönlichen Präferenzen der „*Creative Class*“ aus (vgl. Bathelt und Glückler 2012, S. 174).

Die optimalen Bedingungen für Kreative im Sinne Floridas sind dann gegeben, wenn „an ihrem Standort ein Milieu der Vielfalt unterschiedlicher Ethnien, Kulturen sowie Lebens- und Arbeitsformen existiert. Wechselseitige Anerkennung, Respekt und Toleranz sind vonnöten, um einem kreativen Menschen das bestmögliche Arbeitsumfeld zu bieten“ (Farhauer und Kröll 2013, S. 231). Das teilweise in der Praxis mantrahaft vorgetragene „*Jobs follow people*“ mag letztlich etwas überspitzt sein und sicher bei weitem nicht für alle, selbst kreative Berufe gelten. Der relative Bedeutungsgewinn weicher personenbezogener Standortfaktoren wird durch Floridas und nachfolgende Arbeiten jedoch eindrucksvoll gestützt.

6 Standortfaktoren als Determinanten strategischer Wirtschaftsförderung

Zu Beginn dieses Kapitels wurden die Standortfaktoren als nur sehr eingeschränkt geeignet bezeichnet um regionalökonomische Entwicklungen beschreiben oder gar erklären zu können. Allerdings zeigte sich im Weiteren, dass eine nähere und kritische Auseinandersetzung mit den Standortfaktoren sehr wohl Erkenntnisse für die praktische Tätigkeit der kommunalen Wirtschaftsförderung liefern kann.

Zunächst ergeben sich unmittelbar Anknüpfungspunkte an eine rationale Standortpolitik mit Leitbildentwicklung und klarer Vorstellung über Prioritäten. Voraussetzung dafür ist, dass die kommunale Wirtschaftsförderung die Strukturen und Bedarfe der Bestandsunternehmen genau kennt, also eine eingehende Analyse des Status Quo vornimmt. Ein hilfreiches Instrument kann dabei u. a. eine Unternehmensbefragung sein, in der die Betriebe nach ihren Anforderungen, Wünschen und Bewertungen der Standortattraktivität gefragt werden (siehe das nachfolgende Kapitel). Wie gezeigt, ergibt sich daraus aber mit Sicherheit nicht die *eine* Standortattraktivität für alle Unternehmen. Vielmehr gilt es, zu erkennen, für welche Unternehmen welche Standortfaktoren welche Relevanz zu welchem Zeitpunkt haben. Denn die Standortanforderungen unterscheiden sich nach Branchen, Unternehmensgröße, Alter des Unternehmens, gelegentlich spezifisch für jeden einzelnen Betrieb.

Die Verbesserung der Standortbedingungen, wenn sie planvoll und strategisch geschieht, wird immer einer definierten Vorstellung folgen, die im Zusammenspiel der wesentlichen Stakeholder am Standort entwickelt wird. Diese wird sich an den Stärken und Schwächen des Standortes orientieren, auch an den Chancen und Risiken, die durch übergeordnete Einflüsse bestimmt werden. Standortfaktoren bieten hier Orientierung und die Möglichkeit der Konkretisierung, vor allem, wenn Aspekte wie die lokale Einbettung und das Zusammenspiel, die gegenseitige Verstärkung verschiedener Standortqualitäten beachtet wird. Denn letztlich sind es nicht allein isolierte Faktoren, sondern spezifische Bündel von Standortfaktoren, die für das einzelne Unternehmen entscheidend sind und Bindung erzeugen (Kiese 2013, S. 18).

Für die Umsetzung ergeben sich folglich Fragen der Priorisierung und der Gestaltbarkeit. Bei letzterer wiederum muss entschieden werden, ob, und wenn ja, in welcher Aufstellung und mit welchen Partnern in der Kommune und darüber hinaus Veränderungen erreicht werden können. Schließlich zeigt sich, dass eine Betrachtung der Standortfaktoren in der hier dargestellten Form zwangsläufig zu Themen wie Profilierung, (intelligenter) Spezialisierung und differenzierter Vermarktung führt. Regionalökonomisch wird sich eine solch intensive und strategische Auseinandersetzung mit der Attraktivität des eigenen Standortes gewiss auszahlen.

Literatur

- Bathelt, H., & Glückler, J. (2012). *Wirtschaftsgeographie. Ökonomische Beziehungen in räumlicher Perspektive*. Stuttgart: Ulmer.
- Berlemann, M., & Tilgner, J. (2006). Determinanten der Standortwahl von Unternehmen – Ein Literaturüberblick. *ifo Dresden berichtet*, 6, 14–24.
- Brandt, A., & Lahner, J. (2019). Ungleiche Regionalentwicklung Pfade und Perspektiven der Wirtschaftsentwicklung in Niedersachsen am Beispiel der Ems-Achse und Südniedersachsens. In N. Fischer & H. Küster (Hrsg.), *Niedersachsen: Bausteine einer Landeskunde* (S. 239–260). Kiel/Hamburg: Wachholtz.
- Brökel, T. (2016). *Wissens- und Innovationsgeographie in der Wirtschaftsförderung – Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer.
- Döring, T., & Aigner, B. (2010). Standortwettbewerb, unternehmerische Standortentscheidungen und lokale Wirtschaftsförderung. In G. Van der Beek, T. Korn & E. Fischer (Hrsg.), *Aktuelle*

- Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung* (S. 13–49). Lohmar: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Eckey, H.-F. (2008). *Regionalökonomie*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Farhauer, O., & Kröll, A. (2013). *Standorttheorien – Regional- und Stadtökonomik in Theorie und Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class*. New York.
- Grabher, G. (Hrsg.). (1993). The weakness of strong ties: the lock-in of regional development in the Ruhr area. In *The embedded firm – On the socioeconomics of industrial networks* (S. 255–277). New York /London: Routledge.
- Grabow, B., Henckel, D., & Hollbach-Gröming, B. (1995). *Weiche Standortfaktoren, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik* (Bd. 89). Stuttgart: Berlin/Köln
- Herzberg, F., Mausner, M., & Bloch Snyderman, B. (1959). *The motivation to work*. New York: Wiley.
- Isard, W. (1956). *Location and Space-economy; a General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, Trade, and Urban Structure*. Cambridge: MIT Press.
- Kiese, M. (2013). Standortfaktoren in der Wissensökonomie: Theorie, empirische Befunde und Gestaltungsmöglichkeiten für Städte und Regionen. In D. Zwicker-Schwarm (Hrsg.), *Wirtschaftsflächen der Zukunft. Serie: Difu-Impulse* (S. 13–26). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Kinkel, S., & Jäger, A. (2017). Digitalisierungs- und Verlagerungsverhalten in der deutschen Industrie. Trends und Zusammenhänge, Karlsruhe. https://ilin.eu/wp-content/uploads/2017/11/VDI-Digitalisierung-und-Verlagerung-final-30-04-2017_formatiert_erg_v4.pdf. Zugegriffen am 12.02.2019.
- Lahner, J. (2017). *Entwicklung und Regionalökonomie in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.
- Martin, R., & Sunley, P. (2006). Path dependence and regional economic evolution. *Journal of Economic Geography*, 6(4), 395–437.
- Meyer-Stamer, J. (1999). Lokale und regionale Standortpolitik – Konzepte und Instrumente jenseits von Industriepolitik und traditioneller Wirtschaftsförderung, Duisburg, *INEF-Report 39*.
- Pongratz, P., & Vogelgesang, M. (2016). *Standortmanagement in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Porter, M. E. (1990). „*The competitive advantage of nations*“. New York: The Free Press.
- Romer, P. M. (1987). Growth based on increasing returns due to specialization. *American Economic Review*, 77, 56–62.
- Scherer, R., & Derungs, C. (2008). Standortwahl von Unternehmen: Ein Entscheidungsprozess zwischen Rationalität und Emotionalität. working paper, St. Gallen.
- Vilaclara Fatjo, S. (2016). *Regionale Bindung von Familienunternehmen*. Bamberg: University of Bamberg Press.
- Weber, A. (1909). *Über den Standort der Industrien, 1. Teil: Reine Theorie des Standorts*. Tübingen: Mohr.

Zukunftsinitiativen für Wirtschaftsstandorte

Alexander Fink und Andreas Siebe

Inhalt

1	Einleitung	468
2	Vom Umgang mit der Zukunft	468
3	Zukunftsinitiativen für Standorte	471
4	Trendbasierte partizipative Zukunftsinitiativen	471
5	Nutzung von Szenarien im Rahmen partizipativer Zukunftsinitiativen	475
6	Szenariogestützte partizipative Zukunftsinitiativen	479
7	Fazit	489
	Literatur	489

Zusammenfassung

Standorte stehen in einem Wettbewerb, in dem sie immer wieder prüfen müssen, ob ihre Visionen, Leitbilder und Strategien noch zukunftsfähig sind. Dieser Blick in die Zukunft erfolgt im Rahmen von Zukunftsinitiativen – von Standort- oder Visionskonferenzen bis hin zu kontinuierlichen Vorausschau-Prozessen. In dem Beitrag wird zunächst dargestellt, wie sich die verschiedenen Werkzeuge in ein Modell des Zukunftsmanagement einsortieren lassen. Anschließend werden konkrete Ansätze für trendbasierte partizipative Zukunftsinitiativen vorgestellt. Da die isolierte Betrachtung einzelner Trends der Komplexität und Ungewissheit im Umfeld eines Standortes häufig nicht mehr gerecht wird, können die Verantwortlichen Planer oder Entscheider mehrere, denkbare Zukunftsbilder in ihre Überlegungen einbeziehen. Solche szenariogestützten partizipativen Zukunftsinitiativen können auf verschiedene Art aufgebaut werden. Auch hier werden in dem Beitrag verschiedene Praxisbeispiele vorgestellt.

A. Fink (✉) · A. Siebe

Scenario Management International AG, Paderborn, Deutschland

E-Mail: fink@scmi.de; siebe@scmi.de

1 Einleitung

Der Standort im geografischen Sinn ist die eigene Position innerhalb eines geeigneten Bezugssystems. Folglich wird er hier für eine (die eigene) geografische beziehungsweise politisch-gesellschaftliche Einheit – also eine Stadt, eine Kommune oder ein Quartier, eine Region, ein Land oder auch eine Gruppe von Ländern verwendet. Innerhalb solcher Einheiten besteht an verschiedenen Stellen immer wieder der Wunsch, zukünftige Entwicklungen frühzeitig vorauszudenken und entsprechend zu handeln. In diesem Beitrag wird gezeigt, wie Zukunftsinitiativen und Vorausschau-Prozesse im öffentlichen Bereich aussehen können – und welche Erfolgsfaktoren zu berücksichtigen sind.

2 Vom Umgang mit der Zukunft

Seit Jahrtausenden besteht bei den Menschen der Wunsch, die Zukunft vorauszusagen oder wenn möglich sogar zu bestimmen. Dies gilt auch für Standorte – vom antiken Athen bis zur heutigen Smart City. Daher lohnt es, zunächst einen Blick darauf zu werfen, wie mit Zukunft umgegangen wird. Maßgeblich beeinflusst wird die Zukunft von Standorten davon, wie sich sein Umfeld in der Zukunft entwickelt. Bei einer Stadt könnten dies beispielsweise die sie umgebenden Kommunen, übergeordnete Politik und Regulierung sowie technologische oder weltwirtschaftliche Veränderungen sein. Bei der Betrachtung solcher Umfeldler strebt man traditionell nach einer vermeintlich sicheren Prognose, mit der beschrieben wird, wie die Zukunft des betrachteten Umfeldes (voraussichtlich) aussehen wird. Dies geschieht in den meisten Fällen auf Basis umfangreicher Untersuchungen und vorliegender Vergangenheitsdaten. In der Praxis kommt es allerdings häufig zu Fehlprognosen (vgl. Brater 2011; Gardner 2011; Radkau 2017).

Solche Fehlprognosen sowie zunehmende Veränderungen in unseren Umfeldern führen dazu, dass neben vergangenheitsbezogenen Informationen auch Trends ermittelt und in das eigene Handeln einbezogen werden. Vielleicht wird die Versuchung solcher vermeintlich sicherer Prognosen angesichts von „Predictive Analytics“ sogar größer, denn leistungsstarke Algorithmen sind durchaus in der Lage, aus den immer gigantischeren Datenbeständen neue Erkenntnisse zu generieren (vgl. Bostrom 2017; Drösser 2016; Meffert und Meffert 2017). Sie verraten uns viel über die Gegenwart und die näherliegende Zukunft. Darüber hinaus können aber auch sie kaum blicken.

Daher gewinnt ein drittes Werkzeug zunehmend an Bedeutung – sogenannte Szenarien. Sie unterscheiden sich von Prognosen – egal ob extrapoliert oder trendbasiert – anhand von zwei unterschiedlichen Denkweisen (vgl. Fink und Siebe 2016, S. 12 ff.):

- *Zukunftsoffenes Denken*: Aufgrund der Ungewissheit in politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und technischen Umfeldern sowie in konkreten Branchen und Handlungsfeldern wird nicht mehr versucht, die Zukunft exakt vorher-

zusagen. Stattdessen müssen auch strukturelle und disruptive Veränderungen mitgedacht werden (vgl. Taleb 2008, S. 171 ff.; Von Mutius 2017). Dies kann aber nur gelingen, wenn nicht mehr eine einzelne Zukunft betrachtet, sondern mehrere, vorstellbare Zukunftsbilder entwickelt und beschrieben werden.

- *Vernetztes Denken*: Die Vielfalt der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Tätigkeiten zur Gestaltung eines Standortes hat sich durch geopolitische Umfeldveränderungen, neue Technologien sowie die veränderten Wünsche verschiedener Anspruchsgruppen stetig erhöht. Hinzu kommt, dass die Dynamik der Änderungsprozesse im Umfeld ständig zunimmt. Daher haben wir es in der Regel mit komplexen Systemen zu tun, die adäquat nur durch vernetztes oder systematisches Denken gehandhabt werden können (vgl. Weinberg 2015).

Die Kombination von zukunfts offenem und vernetztem Denken führt zur Definition eines Szenarios. Darunter wird eines von mehreren Zukunftsbildern verstanden, das auf einer schlüssigen Kombinationen denkbarer Entwicklungsannahmen beruht. Beim Begriff der VUCA-Welten (=Volatility, Uncertainty, Complexity und Ambiguity) werden Unbeständigkeit (Volatility) und Mehrdeutigkeit (Ambiguity) in den Katalog der grundlegenden Umfeldveränderungen einbezogen (vgl. Johansen 1997). Im Zukunftsmanagement lassen sich folglich drei Ebenen voneinander unterscheiden (vgl. Fink und Siebe 2011, S. 10 ff., 2016, S. 35 ff.):

- Auf der operativen Ebene ist es notwendig, kurzfristig ein möglichst klares Bild von der Zukunft zu erhalten. Daher kommen hier schwerpunktmäßig quantitative und auf Extrapolationen beruhende *Prognosen* zum Einsatz.
- Auf der taktischen Ebene reicht diese Beschreibung der Zukunft nicht mehr aus oder sie ist schlichtweg nicht mehr leistbar. Hier müssen mittelfristig anstehende oder bereits erkennbare Veränderungen in Form von *Trends* identifiziert und bei der Entscheidung berücksichtigt werden.
- Auf der strategischen Ebene reicht auch eine einfache Trendbetrachtung nicht mehr aus. Hier müssen viele Faktoren und alternative Entwicklungsverläufe berücksichtigt werden. Dies macht *Szenarien* zum zentralen Vorausschau-Instrument auf dieser Ebene.

Während Prognosen, Trends und Szenarien idealtypisch das Umfeld des eigenen Entscheidungsraums (also hier eines Standortes) beschreiben, so geht es originär natürlich um die Gestaltung der Zukunft des Standortes selbst. Auch hierfür lassen sich drei Ebenen unterscheiden:

- Auf der strategischen Ebene wird über die *Vision* für den Standort entschieden. Darunter verstehen wir die grundsätzlichen und häufig normativen Ziele wie sie beispielsweise in Leitbildern formuliert werden, sowie die wesentlichen strategischen Zielpositionen wie die strategische Positionierung im relevanten Umfeld und die eigenen Kernkompetenzen.
- Auf der taktischen Ebene erfolgt die Umsetzung der Vision in ein „Geschäftsmodell“ und konkrete *Roadmaps*. Hinzu kommen strategische Programme und

Initiativen, die innerhalb eines signifikanten Teilbereichs des Standortes wiederum als visionäres Zielbild verstanden werden können.

- Auf der operativen Ebene wird diese Leitlinie in Form von konkreten *Planungen* umgesetzt. Hier werden Pläne erstellt, Investitionsentscheidungen getroffen, Risiken identifiziert und bewertet sowie Krisen verhindert oder bewältigt.

Der in der Praxis unterschiedlich verwendete Strategiebegriff lässt sich jetzt auf mehrere Arten interpretieren: Zum einen kann die Vision auch als „Strategie“ verstanden werden. Dann sind Roadmaps und Planungen als Elemente der Strategieumsetzung anzusehen. Zum zweiten kann eine Strategie auch als Verknüpfung von Vision und Roadmap interpretiert werden, die in konkreten Planungen umgesetzt wird. Dieser Ansatz wird in Abb. 1 dargestellt. In der am weitesten gehenden Interpretation – wenn eine Strategie als „der Weg zu einem Ziel“ verstanden wird – lassen sich auch alle drei Elemente als Bestandteile einer Strategie begreifen.

Zwei Erkenntnisse sind für die Nutzung des Drei-Ebenen-Modells für Zukunftsmanagement für Standortentscheidungen wichtig:

1. *Eigene Handlungsräume erkennen, aber nicht überschätzen:* Während sich Umfeld- und Entscheidungsbereiche bei Unternehmen relativ leicht auseinanderhalten lassen, ist dies bei öffentlichen Akteuren häufig schwieriger – und die Übergänge sind nicht selten fließend. Dennoch ist es wichtig, dass nicht oder wenig beeinflussbare Umfeldveränderungen als solche erkannt und behandelt werden. Selbstverständlich ist Zukunft gestaltbar – aber eben nicht jede Einflussgröße!

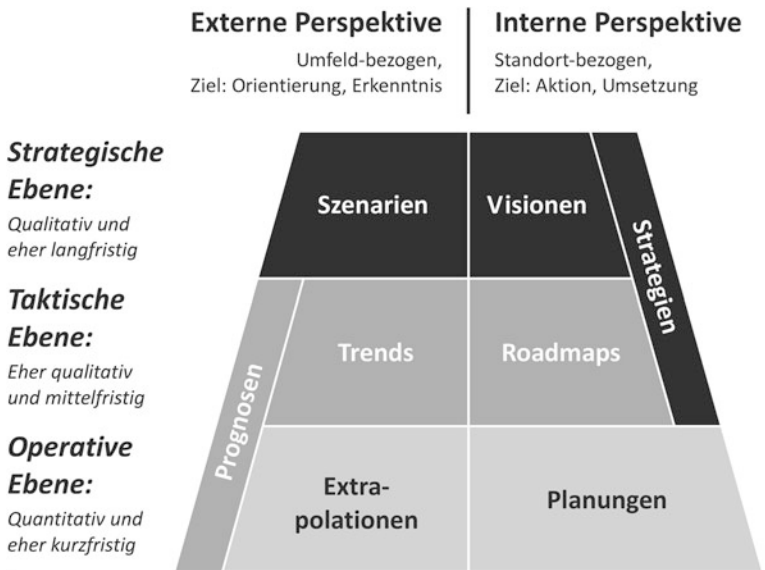


Abb. 1 Ebenen des Zukunftsmanagements (Fink und Siebe 2016, S. 35)

2. *Zukunft aus der richtigen Ebene gestalten*: Nicht selten wird mit der Entwicklung von Szenarien die Hoffnung verbunden, daraus direkt eine robuste Planung ableiten zu können. Dies greift aber zu kurz, denn auf Umfeldszenarien wird zunächst auf der gleichen Ebene reagiert – also mit einer Überprüfung und Weiterentwicklung der eigenen Vision. Strategische Zukünfte direkt auf der operativen Ebene anzuwenden führt zur Aufgabe von Handlungsspielraum.

3 Zukunftsinitiativen für Standorte

Die Werkzeuge des Zukunftsmanagements werden an vielen verschiedenen Stellen zur Weiterentwicklung von Standorten eingesetzt – von der extrapolativen Planung von Schülerzahlen in einer Kommune bis zur Entwicklung von Szenarien für die europäischen Außengrenzen durch eine multistaatliche Organisation (vgl. Frontex 2016). Insofern soll hier der Begriff „Zukunftsinitiative“ dahingehend eingegrenzt werden, dass es

- einerseits um die systematische Erfassung von Veränderungen gehen soll – also um *für einen Standort relevante Zukunftsentwicklungen* auf den oberen beiden Ebenen des Zukunftsmanagements; und
- andererseits um die Einbeziehung wichtiger Akteure eines Standortes, also im weitergehenden Sinne um *partizipative Ansätze der Standortentwicklung*.

Diese Eingrenzung erscheint auch sinnvoll, wenn man die Erkenntnisse des Vorausschau-Prozesses „Deutschland 2030“ einbezieht, wonach es gerade auf eine nachhaltige Zukunftsorientierung in der Gesellschaft ankommt (vgl. Burmeister et al. 2018, S. 128 ff.). So beinhaltet ein Verzicht auf Partizipation bei der Zukunftsorientierung die Gefahr des Elitentums, während ein Verzicht auf Zukunftsorientierung bei partizipativen Prozessen die den Populismus fördern kann (siehe Abb. 2).

Im Folgenden sollen solche Zukunftsinitiativen näher beschrieben werden. Zunächst geht es um trendbasierte partizipative Initiativen, die häufig in Großgruppen-Formaten umgesetzt werden. Dazu werden bestehende Verfahren näher betrachtet und kategorisiert. Anschließend geht es um die Nutzung von Szenarien im Rahmen partizipativer Zukunftsinitiativen. Dazu werden zunächst die klassischen Umfeldszenarien vorgestellt – und schließlich auch das Format sogenannten Standort- oder Strategieszenarien.

4 Trendbasierte partizipative Zukunftsinitiativen

Erste Formen partizipativer Zukunftsinitiativen finden sich Anfang der 1960er-Jahre in der von Trist und Emery entwickelten „Search Conference“. Parallel prägte Lippitt den Begriff der „geplanten Veränderung“, nach dem Veränderungen in jedem menschlichen System proaktiv geplant werden können, und zwar anhand der drei Phasen Auftauen, Verändern und Einfrieren. Darauf basierten dann Ansätze wie das

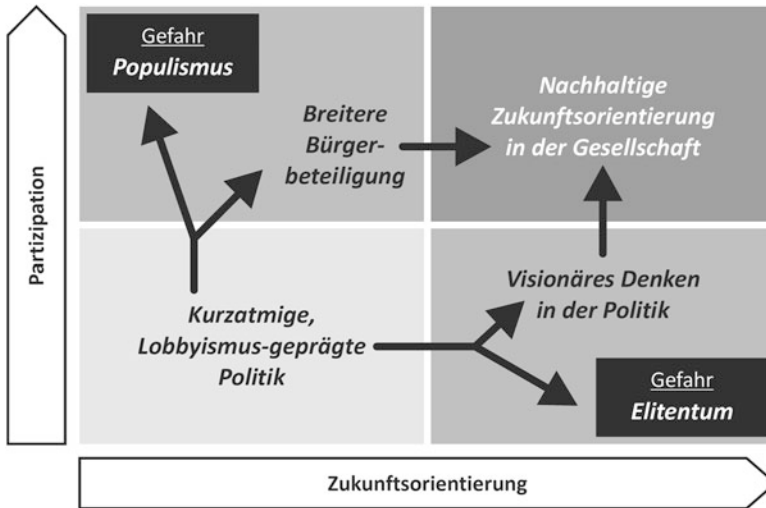


Abb. 2 Verbindung von Zukunftsorientierung und Partizipation (Burmeister et al. 2018, S. 129)

vor Lippitt gemeinsam mit Lindaman entwickelte „Preferred Futuring“ oder die Zukunftskonferenz („Future Search“), die seit den 1970er-Jahren vor allem durch Weisbord geprägt wurde (vgl. Holman und Devane 2002). Im deutschsprachigen Raum ist vor allem die in den 1960er-Jahren entwickelte „Zukunftswerkstatt“ verbreitet. Partizipative Zukunftsinitiativen lassen sich anhand verschiedener Kriterien voneinander unterscheiden (vgl. Nanz und Fritsche 2012, S. 23 ff.):

- *Zeitlicher Umfang:* Hier reicht das Spektrum von einer einzigen blockartigen Veranstaltung bis zu einem umfangreichen, über mehrere Monate oder Jahre laufenden Zukunftsprozess.
- *Form der Partizipation:* Hier reicht das Spektrum von der Einbindung von Experten bis hin zu weitergehenden Verfahren der Bürgerbeteiligung.
- *Anzahl der Teilnehmer:* Während sich eine Zukunftswerkstatt eher an kleinere Gruppen wendet, nehmen an einer Zukunftskonferenz im Idealfall etwa 64 Personen teil und eine RTSC-Konferenz wird mit 80 bis 2000 Personen oder mehr durchgeführt.
- *Funktion der Zukunftsinitiative:* Während sich Planungsmethoden auf die Richtungsfestlegung für Standorte und Organisationen konzentrieren, beinhalten Anpassungsmethoden auch die Arbeitsbeziehungen unter den Teilnehmern des Prozesses beziehungsweise den Akteuren am Standort und innerhalb einer Organisation (vgl. Holman und Devane 2002).
- *Standort- oder Themenfokussierung:* Außerdem können Initiativen danach unterschieden werden, ob sie den gesamten Standort inklusive aller politischer und gesellschaftlicher Fragen betrachten, oder ob sie sich auf einzelne Themenfelder (beispielsweise eine Smart City-Vision) oder Akteure (beispielsweise eine Wirtschaftsförderung) fokussieren.

Der Erfolg eines partizipativen Zukunftsprozesses hängt von mehreren Bedingungen ab, die sich in ähnlicher Form in den verschiedenen Verfahren wiederfinden (Bertelsmann-Stiftung 2014; Weisbord und Janoff 2001):

- *Gemeinschaft entwickeln:* Es wird eine Atmosphäre geschaffen, in der Menschen zusammenkommen und gemeinsam erkennen, lernen und das schaffen, woran sie glauben.
- *Das „ganze System“ in einen Raum holen:* Um zu einer neuen Sicht des Ganzen zu kommen, müssen möglichst viele unterschiedliche Blickwinkel einbezogen werden. So vergrößert sich das Potenzial für Innovation und die Umsetzung gemeinsamer Vorstellungen.
- *Lokales Handeln mit Blick auf das gesamte System:* Bei vielen Großgruppenformaten wird eine Verengung auf den eigenen Gestaltungsbereich verhindert. Hier kommt es stattdessen zur aktiven Einbindung des eigenen Entscheidungsraums oder der Organisation in das Umfeldsystem.
- *Gesunde äußere Bedingungen:* Die Rahmenbedingungen für eine partizipative Veranstaltungen sollten so gestaltet sein, dass die Teilnehmer sich auf die inhaltlichen Fragen konzentrieren und sich öffnen können. Dazu zählen auch ein angenehmer Konferenzraum außerhalb der üblichen Tätigkeitsbereiche oder geeignete Mahlzeiten.

Im Prinzip folgen alle Formate der partizipativen Visionsfindung einem ähnlichen Ablaufmodell, dessen sieben mögliche Phasen in Abb. 3 dargestellt sind. Dabei wird mit den ersten drei Phasen eine Basis eine Grundlage für die Diskussion der Vision geschaffen. Die Phasen vier bis sechs bilden eine erweiterte

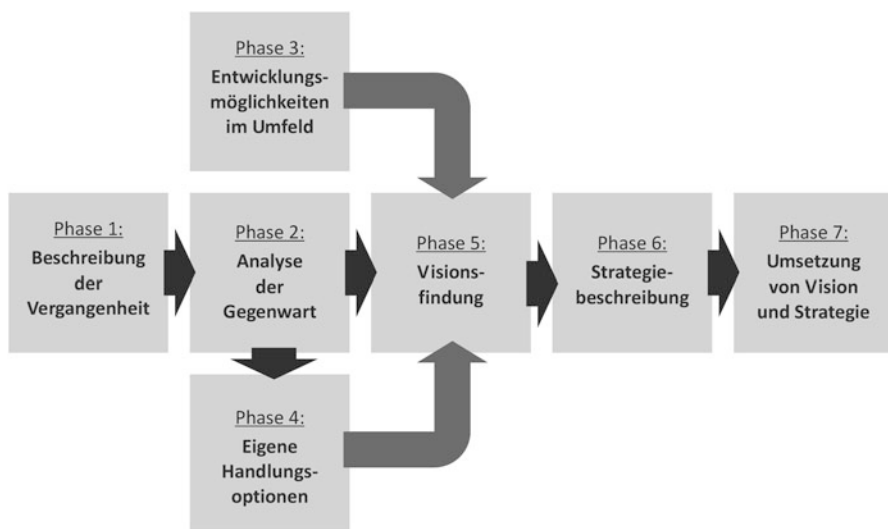


Abb. 3 Mögliche Phasen partizipativer Visionsfindung (Fink und Siebe 2006, S. 114)

Strategiefindung, wobei die Visionsfindung hier als Kern des Vorgehens angesehen werden kann. In Phase 7 geht es schließlich um die Umsetzung der gefundenen Strategie.

Vergegenwärtigung der Vergangenheit (Phase 1): Mehrere Formate wie die Zukunftskonferenz oder das Preferred Futuring beginnen mit einem breiten Blick auf die bisherige Entwicklung. Dabei notieren die Teilnehmer die Meilensteine oder Höhepunkte in den Umfeldbereichen, in der Entwicklung ihres Standortes oder ihrer Organisation sowie bezüglich ihrer persönlichen Entwicklung. Diese einzelnen Erfahrungen können auf einem Zeitstrahl aufgetragen werden, so dass für alle Beteiligten die gemeinsame Entwicklung sichtbar wird. Insgesamt geht es in dieser Phase um das Verdeutlichen von Gemeinsamkeiten durch die Erfahrung gemeinsamer beziehungsweise ähnlicher Erlebnisse und Werte.

Analyse der Gegenwart (Phase 2): Die Analyse der Gegenwart ist fast immer ein Bestandteil partizipativer Zukunftsformate. In der „Kritikphase“ der Zukunftswerkstatt konzentriert man sich auf die Schwächen und Probleme, wobei sie aufgrund der massiven Kritiken einen deprimierenden Tiefpunkt darstellt, der gleichzeitig wie eine „Abschussrampe“ für die folgende, zukunftsorientierte Phase fungiert. Die anderen Ansätze betrachten neben den Schwächen auch die eigenen Stärken. Hier stehen also die Fragen „Worauf sind wir stolz?“ und „Was bedauern wir?“ gleichberechtigt nebeneinander.

Entwicklungsmöglichkeiten im Umfeld (Phase 3): In dieser dritten Phase geht es darum, Entwicklungstendenzen und -möglichkeiten im Unternehmensumfeld darzustellen, um sich auf solche Veränderungen bestmöglich vorzubereiten. So sollen die Teilnehmer einen gleichen Informationsstand erhalten und gleichzeitig von der Dringlichkeit zukünftiger Aktionen überzeugt werden. Dazu werden in einer RTSC-Konferenz beispielsweise interaktive als auch weniger interaktive Schritte wie beispielsweise (zeitlich limitierte) Vorträge eingesetzt. Die Vermittlung der Informationen kann auf sehr unterschiedliche Art erfolgen: durch eine „Was-mich-nachts-nicht-schlafen-lässt-Rede“, durch die Verdeutlichung anstehender Trends, durch die Einbindung Externer, oder auch die Antizipation von Nichtstun.

Aufzeigen der eigenen Handlungsmöglichkeiten (Phase 4): Eine wichtige, allerdings in vielen Formaten unterschätzte, Phase ist das Aufzeigen der eigenen Handlungsmöglichkeiten. In einer RTSC-Konferenz benötigt man dafür etwa fünf Stunden. Das zentrale Ziel liegt darin, die Potenziale der Organisation sichtbar zu machen. Dazu können verschiedene Bausteine eingesetzt werden wie Best-Practice-Beispiele oder eine Sammlung positiver Einzelbeispiele („Juwelensammlung“). Systematischer wird bei der Entwicklung von Strategieszenarien vorgegangen.

Visionsfindung (Phase 5): Diese Phase ist in der Regel das Kernstück partizipativer Zukunftsprozesse. Hier verändert sich der Charakter der Veranstaltungen von der Analyse hin zur Zukunftsgestaltung. Die dabei verwendeten Ansätze sind vielfältig, dafür aber häufig auch wenig konkret. Ein präziserer Ansatz ist die partizipative Leitbildentwicklung, bei der es hier um die Identifikation von Leitbild-Themen und deren Verknüpfung zu Leitbild-Inhalten geht (vgl. Klaußner 2016). Denkbar ist neben den „Bottom Up“-Ansätzen auch eine geführte Diskussion, bei der zunächst

eine Vision beschrieben und anschließend von den Prozessteilnehmern aufgegriffen, kritisiert und weiterentwickelt wird.

Konkretisierung der Strategie (Phase 6): Der Übergang von der Visionsfindung zur Konkretisierung der Strategie vollzieht sich häufig unbewusst. Insofern findet eine solche Strategiebeschreibung häufig auch dann statt, wenn sie gar nicht Bestandteil des eigentlichen Ablaufplanes ist. Dann werden – wie bei der Zukunftskonferenz – bereits bei der Visionsfindung erste Ideen für die Umsetzung der Ziele gesammelt. Von vorneherein strategisch orientierte Ansätze wie die Partizipative Strategieplanung oder das Preferred Futuring sehen für die konkrete Strategiebeschreibung einen gesonderten Schritt vor, in dem strategische Richtungen und grundlegende Aktionen geplant werden.

Umsetzung von Vision und Strategie (Phase 7): Abschließend wird überlegt, durch welche konkreten Schritte in Richtung der gemeinsam getragenen Vision ein Veränderungsprozess vorangebracht werden kann. Für die Ausarbeitung konkreter Projekte und Maßnahmen wird zunächst zwischen übergreifenden Programmen und spezifischen Maßnahmen unterschieden. Häufig werden in dieser Phase auch Elemente der Open Space-Methode eingesetzt, bei der die Teilnehmer eine eigene und offene Projektorganisation bilden. Je nach gewünschtem Detaillierungsgrad der Umsetzungsschritte können auch Verfahren des Projektmanagement genutzt werden. Liegt ein zentraler Zweck des Prozesses darin, dass die Teilnehmer anschließend ihr alltägliches Verhalten ändern, so können auch konkrete Verhaltensregeln entwickelt werden. Dies kann zunächst in den einzelnen Gruppen erfolgen. Anschließend gehen die Teilnehmer durch den Raum, sichten die Ergebnisse der anderen Gruppen, und modifizieren ihre Gebote.

Abb. 4 ordnet die Schritte der einzelnen Methoden in dieses Phasenmodell ein. Dabei wird deutlich, dass breite Ansätze mit einer intensiven Grundlagenbildung (beispielsweise die Zukunftskonferenz) von sehr fokussierten Ansätzen (beispielsweise der partizipativen Strategieplanung) unterschieden werden können (vgl. Nanz und Fritsche 2012; Roehl et al. 2012; Paulus et al. 2017; Zur Bonsen 2003).

5 Nutzung von Szenarien im Rahmen partizipativer Zukunftsinitiativen

Sich bei seiner strategischen Initiative allein auf eine Zukunftssicht zu konzentrieren beinhaltet die Gefahr, schnell von der realen Entwicklung überholt zu werden. Gesprochen wird dann entschuldigend von „plötzlichen“ und „unvorhersehbaren“ Ereignissen. Im Rückblick wird allerdings schnell deutlich, dass den meisten dieser Ereignisse sehr wohl schwache Signale vorausgingen. Selbst eindeutige Strukturbrüche wie die deutsche Wiedervereinigung, der Terrorangriff des 11. September oder die globale Finanzkrise 2007/08 wurden in Szenarien vorausgedacht (vgl. Bazerman und Watkins 2004; Fink und Siebe 2016, S. 39 ff.). Die unterschiedlichen Ansätze zur Szenarioentwicklung hängen vom Grad der Ungewissheit und Komplexität im Umfeld ab (vgl. Fink und Siebe 2011, S. 25 ff.):

	Zukunfts-konferenz (Future Search)	Zukunfts-Werkstatt	Zukunfts-gipfel (AI-Summit)	Partizipative Strategie-planung	Preferred Futuring	Real Time Strategic Change	Systemi-sches Kon-sensieren
Phase 1: Beschreibung Vergangenheit	Schritt 1: Vergegenwärti-gung der Vergangenheit				Schritt 1: Geschichten aus der Vergangenheit	Schritt 1: Gelungener Start	
Phase 2: Analyse der Gegenwart	Schritt 3: Bewertung der Gegenwart	Schritt 1: Kritikphase	Schritt 1: Discovery (Erkennen und Verstehen)		Schritt 2: Gegenwärtiger Zustand Schritt 3: Werte und Überzeugungen	Schritt 2: Aufrütteln	Schritt 1: Bestimmen der Frage- stellung
Phase 3: Umfeld- entwicklungen	Schritt 2: Prüfung des Umfeldes				Schritt 4: Ereignisse, Trends, Entwicklungen		
Phase 4: Eigene Hand-lungsmöglich.						Schritt 3: Die eigenen Potenziale be-wusst machen	Schritt 2: Sammeln von Lösungs-vorschlägen
Phase 5: Visions- findung	Schritt 4: Erfinden der Zukunft Schritt 5: Entdeckung des gemeinsamen Grundes	Schritt 2: Visions- oder Fantasiephase	Schritt 2: Dream (Entwerfen eines attraktiven Zukunftsbildes)	Schritt 1: Praxisnahe Vision Schritt 2: Zugrunde liegende Widersprüche	Schritt 5: Visionen der gemeinsamen Zukunft	Schritt 4: Hoffnung auf eine positive Zukunft machen	Schritt 4: Hoffnung auf eine positive Zukunft machen
Phase 6: Strategie-beschreibung			Schritt 3: Design (Ausarbeiten des Zukunftsbildes)	Schritt 3: Strategische Richtungen	Schritt 6: Ziele, Hinder-nisse und strat-eg. Aktionen		Schritt 3: Bewertung der Widerstands-punkte
Phase 7: Strategie-umsetzung	Schritt 6: Umsetzung der Zukunft im Hier-und-Jetzt	Schritt 3: Umsetzungs-phase	Schritt 4: Delivery (Konkretisierung der Umsetzung)	Schritt 4: Umsetzung	Schritt 7: Aktionspläne Schritt 8: Unterstützung der Fortführung	Schritt 5: Massnahmen planen Schritt 6: Der gelungene Schluss	Schritt 4: Auswertung - Ermittlung der Lösung mit den geringsten Widerständen

Abb. 4 Übersicht der partizipativen Visionsfindung

Vier Stufen der Ungewissheit: Der Umgang mit Ungewissheit erzeugt bei den meisten Menschen Unbehagen – so auch bei Entscheidern und Planern. Zunächst wird versucht, die Zukunft durch eindeutige Prognosen vorherzusagen. Diese angenommene Planbarkeit kann als erste Stufe der Ungewissheit verstanden werden. Wird allerdings deutlich, dass Marktumfelder mit solchen Instrumenten nicht mehr planbar sind, so verzichten viele weitgehend auf eine systematische Auseinandersetzung mit der Zukunft. In einem Umfeld völliger Unschärfe (Stufe 4) versuchen sie dann – gestützt auf eine hohe Flexibilität – möglichst schnell auf jede erkennbare Veränderung zu reagieren. Später stellen sie allerdings fest, dass sie von „plötzlichen“ Ereignissen getroffen werden und sich ihr Spielraum zu diesem Zeitpunkt erheblich verengt hat. Viele strategische Entscheidungssituationen sind allerdings dadurch gekennzeichnet, dass sich die Zukunft weder exakt vorhersagen lässt, noch vollständig ignoriert werden darf. Solche Situationen können durch eindeutige Alternativen (Stufe 2) oder durch einen weitgespannten Zukunftsraum (Stufe 3) vorab durchdacht werden (vgl. Courtney 2001).

Vier Stufen der Komplexität: Neben der Ungewissheit spielt beim Zukunftsmanagement die Vernetzung eine große Rolle: Traditionell agieren wir in relativ einfachen Umfeldsystemen (Stufe 1), welche sich durch wenige, in Regel sogar

quantifizierbare Faktoren beschreiben lassen. Die meisten Managementinstrumente basieren auf dieser Sichtweise. Auf einer zweiten Stufe der Komplexität müssen wir unseren Fokus in zwei Richtungen erweitern – hin zu mehr und zunehmend qualitativen Einflussfaktoren. Solche vernetzten Systeme können im Dialog gehandhabt werden. In der dritten Stufe bedarf es spezifischer Instrumente, um mit der Vernetzung vieler Faktoren und ihren qualitativen Entwicklungsmöglichkeiten umzugehen. Wir sprechen daher auch von qualitativer Vielfalt. Auf der vierten Stufe finden wir schließlich Systeme, deren vielfältige Interaktion sich quantifizieren und in Modellen ausdrücken lässt – beispielsweise in Klimamodellen oder bei einer Wettervorhersage. Daher kann hier von quantitativer Vielfalt gesprochen werden. In strategischen Entscheidungssituationen liegt vornehmlich ein Vernetzungsgrad der Stufen 2 und 3 vor: Es sind viele Faktoren zu berücksichtigen, ohne dass sich deren Entwicklungsmöglichkeiten exakt quantifizieren lassen.

Aus der Zusammenführung der vier Stufen von Ungewissheit und Komplexität entsteht die in Abb. 5 dargestellte Übersicht. Darin wird deutlich, dass Szenarien aufgrund ihrer Abbildung der Ungewissheitsstufen 2 und 3 in strategischen Entscheidungssituationen eine hohe Bedeutung zukommt. Bezieht man die Stufen der Komplexität in die Betrachtung ein, so lassen sich die vier Form der Szenarioentwicklung – ergänzt um einfache Szenarien im Best Case/Worst Case-Betrachtungen – einordnen:

- *Einfache Szenarien* liegen dort vor, wo nur wenige Faktoren zur Konstruktion oder Beschreibung der Zukunftsbilder verwendet werden. Dies ist bei klassischen Best Case/Worst Case-Betrachtungen ebenso der Fall wie dort, wo Szenarien nach einem festen Schema („Das Positive“, „Das Negative“, „Das Wahrscheinliche“, etc.) entwickelt werden. Solche Szenarien weisen häufig enge Beziehungen zu Megatrends auf.
- *Morphologische Szenarien* beziehen mehr Faktoren und qualitative Entwicklungsalternativen ein, wobei ihre Konstruktion in der Regel auf einem im Dialog entwickelten Szenario-Rahmen beruht. Diese Ansätze finden sich vor allem in dem im anglo-amerikanischen Sprachraum geläufigen Scenario Planning (vgl. Ralston und Wilson 2006; Ramirez und Wilkinson 2016). Ihre Stärke liegt in der intuitiven Szenario-Bildung – ihre Schwäche ist vielfach die Ausblendung von Vernetzung und damit die zu starke Fokussierung auf Bestehendes.
- *Komplexe Szenarien* gehen noch einen Schritt weiter und beziehen so viele Faktoren und Wirkbeziehungen ein, dass eine einfache Vorab-Festlegung von Szenario-Themen nicht mehr möglich ist. Daher werden im kontinentaleuropäischen Ansatz der Szenariotechnik (vgl. Gausemeier et al. 1996; Fink und Siebe 2016) Instrumente wie Vernetzungs- und Konsistenzanalysen eingesetzt, um eine „Landkarte der Zukunft“ zu erzeugen.
- *Cross-Impact-Szenarien* gehen beim Instrumenteneinsatz nochmals weiter und berechnen für die Szenarien konkrete Eintrittswahrscheinlichkeiten. Dies gelingt allerdings nur bei einem enger definierten Betrachtungsbereich – ähnlich wie bei Simulationen.

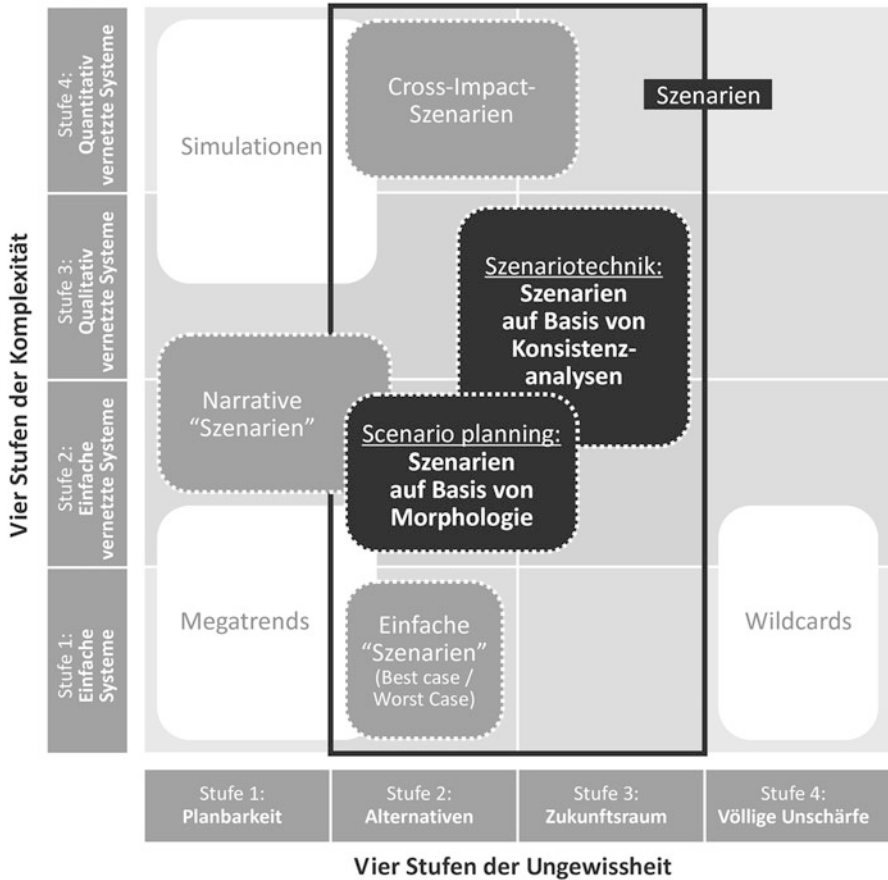


Abb. 5 Szenarioansätze nach Ungewissheit und Komplexität (Fink und Siebe 2016, S. 50)

- Hinzu kommen noch *narrative Szenarien*, die allerdings nicht immer mehrere Alternativen darstellen und insofern auch als „unechte Szenarien“ bezeichnet werden. Ihre Stärke liegt vor allem darin, vernetzte Zukunftssituationen plausibel darzustellen, so dass daraus Konsequenzen abgeleitet werden können.

Das Szenario-Management konzentriert sich vor allem auf komplexe und morphologische Szenarien. Entsprechend ihrer Lenkbarkeit können jeweils drei Arten von Szenarien entwickelt werden:

- *Umfeldszenarien* basieren auf äußeren Einflussgrößen und beschreiben mögliche Randbedingungen des eigenen Handelns. Der eigene Standort – von der Kommune bis zu einer überstaatlichen Einheit wie der EU – kommt in solchen Szenarien jeweils nicht vor. Umfeldszenarien sind „wie ein Wetterbericht“, aus dem heraus sich Konsequenzen für das eigene Handeln ergeben.

- *Strategie- oder Standortszenarien* basieren demgegenüber allein auf internen, von den Akteuren am Standort gestaltbaren Einflussgrößen. Insofern stellen sie vielfach mögliche Zielbilder dar, zwischen denen sich die Entscheidungsträger entscheiden müssen.
- *Systemszenarien* beinhalten sowohl externe als auch interne Einflussgrößen. Damit sind sie das natürliche Ergebnis eines unstrukturierten Prozesses. Gleichzeitig sind Systemszenarien aber nur sehr schwer handhabbar, da sie die Komplexität der Beziehung zwischen Standort und Umfeld häufig zu stark vereinfachen.

6 Szenariogestützte partizipative Zukunftsinitiativen

In der Praxis konzentrieren sich Zukunftsinitiativen auf die Entwicklung von Umfeldszenarien und/oder lenkbaren Strategie- bzw. Standortszenarien. Das Vorgehen bei der Entwicklung und Interpretation solcher Zukunftsbilder wird im Folgenden beschrieben.

6.1 Entwicklung und Interpretation von Umfeldszenarien

Die Entwicklung von Umfeldszenarien umfasst drei Phasen, die in Abb. 6 dargestellt sind und nachfolgend beschrieben werden.

Analyse des Umfelds und Identifikation von Schlüsselfaktoren (Phase 1): Am Anfang der Szenarioentwicklung steht die Definition des Szenariofeldes. Dies beschreibt den Bereich, dessen Zukunft in Form von Szenarien beschrieben werden soll. Die Definition eines Szenariofeldes ist wichtig, damit alle Beteiligten das gleiche Thema betrachten. Außerdem werden hier die zeitliche Perspektive der Szenarioentwicklung – der sogenannte Zukunftshorizont – sowie die regionale Gültigkeit der Szenarien festgelegt.

Für eine direkte Vorausschau sind die meisten Szenariofelder zu komplex. Daher ist es notwendig, aus dem Szenariofeld heraus einzelne Schlüsselfaktoren zu identifizieren, für die sich später mögliche Entwicklungen beschreiben lassen. Die Identifikation dieser Schlüsselfaktoren ist nicht trivial. Daher ist zunächst darauf zu achten, dass Faktoren aus allen relevanten Bereichen des Szenariofeldes ermittelt werden. Um die Gefahr „schleichender Schwerpunktbildung“ zu umgehen, hat es sich als sinnvoll erwiesen, das Szenariofeld zunächst durch Systemebenen und Einflussbereiche zu beschreiben und dies in einem Systembild zu visualisieren. Die Entwicklung sowie die visuelle Darstellung von Systemebenen und Einflussbereichen ist ein kreativer Prozess, der sich kaum standardisieren lässt. Nicht zuletzt deshalb wird er gerne übersprungen – was ein großer Fehler ist. Gerade die visuelle Darstellung des Szenariofeldes in Form eines Systembildes präzisiert bei allen Beteiligten die Vorstellung vom Szenariofeld und ermöglicht die Diskussion unterschiedlicher Schwerpunkte.

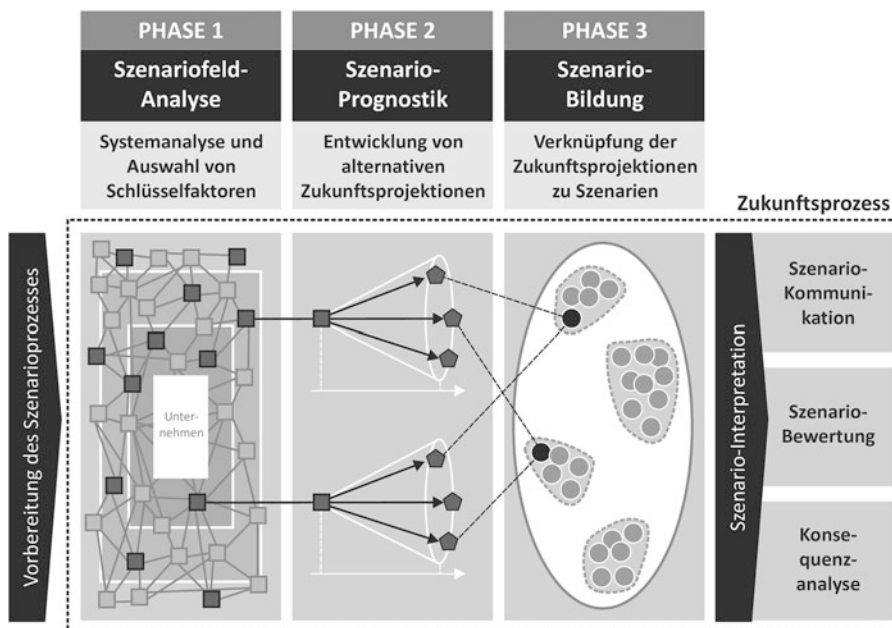


Abb. 6 Aufbau eines Szenarioprozesses

Um die Entwicklungsmöglichkeiten des Szenariofeldes darzustellen, werden die einzelnen Einflussbereiche durch mehrere geeignete Einflussfaktoren beschrieben und in einem Einflussfaktoren-Katalog zusammengestellt. Diese Einflussfaktoren erhalten anschließend eine prägnante und leicht verständliche Kurzbezeichnung. Der Einflussfaktoren-Katalog enthält in der Regel eine hohe Anzahl von 50 bis 80 Faktoren. Da nicht alle Faktoren gleichermaßen relevant sind und sich eine zu hohe Anzahl in den folgenden Phasen nur schwer handhaben lässt, müssen jetzt die wesentlichen Einflussfaktoren identifiziert werden. Dabei hat sich ein Richtwert von um die 20 sogenannten Schlüsselfaktoren als sinnvoll erwiesen. Die Auswahl dieser Faktoren kann durch eine Vernetzungsanalyse unterstützt werden.

Entwicklung von alternativen Zukunftsprojektionen (Phase 2): Nachdem eine handhabbare Zahl von Schlüsselfaktoren ausgewählt ist, beginnt der „Blick in die Zukunft“. Für jeden Schlüsselfaktor werden jetzt systematisch mögliche, zukünftige Zustände ermittelt und beschrieben. Diese Phase der Szenarioentwicklung ist besonders wichtig, weil davon der Inhalt der Szenarien – und damit letztlich auch die Qualität der Entscheidungsunterstützung – abhängt. Insofern verlangt die Entwicklung von Zukunftsprojektionen mehr, als das Zusammentragen einiger Trends. Daher wird jetzt die Frage gestellt, anhand welcher Dimensionen und Kernfragen sich die Entwicklung des Schlüsselfaktors am besten beschreiben lässt? Was sind die zentralen Unsicherheiten? In vielen Fällen werden zwei solche Dimensionen identifiziert und in einem Portfolio kombiniert, so dass sich insgesamt vier alternative Projektionen für den Schlüsselfaktor ergeben.

Ein entscheidender Vorteil von Szenarien im Gegensatz zu den meisten anderen Prognoseinstrumenten ist die Möglichkeit der Einbeziehung qualitativer Projektionen. Nicht jeder Schlüsselfaktor muss durch skalierbare Projektionen beschrieben werden. Was für ein Preisniveau noch relativ einfach ist, kann bei Faktoren wie „Mobilitätsbedürfnis“ oder „Werteentwicklung in der Gesellschaft“ schnell zu einem kaum lösbaren Problem werden.

Zukunftsprojektionen zu Szenarien verknüpfen (Phase 3): Jetzt liegen für die ausgewählten Schlüsselfaktoren mehrere alternative Zukunftsprojektionen vor. Daraus werden Szenarien gebildet. Dies erfolgt in den nachfolgend dargestellten vier Unterschritten.

- Projektionen auf ihre Widerspruchsfreiheit überprüfen: Szenarien sind Geschichten aus der Zukunft. Ihre Glaubwürdigkeit beruht darauf, dass die einzelnen Elemente – hier sind es die zuvor entwickelten Zukunftsprojektionen – zueinander passen. Diese Widerspruchsfreiheit wird als Konsistenz bezeichnet. Die besondere Schwierigkeit liegt darin, dass für die Konsistenz mehrerer Projektionen keine objektiven Maßstäbe vorliegen – schließlich liegen alle Projektionen in der Zukunft. Daher werden im Rahmen einer Konsistenzanalyse die einzelnen Projektionen paarweise miteinander verknüpft. Die Zusammenführung der einzelnen paarweisen Konsistenzbewertungen erfolgt dann in einer Konsistenzmatrix. Deren Entwicklung kann die Subjektivität des Verfahrens relativieren. So erlaubt der Vergleich mehrerer Konsistenzbewertungen Rückschlüsse auf Verständnisprobleme oder unterschiedliche Einschätzungen zukünftiger Entwicklungen.
- Alle Kombinationsmöglichkeiten durchspielen: Nach der Konsistenzbewertung der einzelnen Projektionspaare werden alle möglichen Gesamtkombinationen hinsichtlich ihrer Widerspruchsfreiheit überprüft: Wie gut passen die einzelnen Projektionen zusammen? Gibt es totale Inkonsistenzen, die diese Kombination ab absurdum führen? Als sinnvolle Kombination gilt dabei, wenn eine Kombination zu jedem Schlüsselfaktor genau eine Zukunftsprojektion enthält. Eine solche Kombination wird auch als Projektionsbündel bezeichnet. Bei der Analyse der Projektionsbündel handelt es sich um ein kombinatorisches Problem, das für eine große Anzahl von Schlüsselfaktoren mit erheblichem Aufwand verbunden ist. Daher ist hier der Einsatz einer Rechnerunterstützung unumgänglich, die zu eine Liste der widerspruchsfreien Projektionsbündel führt, mit denen sich der Zukunftsraum am weitest gehenden beschreiben lässt. Diese Liste wird als Projektionsbündelkatalog bezeichnet.
- Eine sinnvolle Anzahl von Rohszenarien entwerfen: Projektionsbündel sind noch keine Szenarien. Diese ergeben sich erst aus Gruppen von ähnlichen Projektionsbündeln, die wir als Rohszenarien bezeichnen. Diese Zusammenfassung der einzelnen Projektionsbündel erfolgt im Rahmen einer Clusteranalyse. Dabei wird angestrebt, dass die einzelnen „Bündel-Gruppen“ in sich möglichst homogen und untereinander möglichst heterogen sind. Konkret bedeutet dies, dass die Projektionsbündel innerhalb eines Rohszenarien möglichst ähnlich und die Rohszenarien selbst bzw. die Projektionsbündel unterschiedlicher Rohszenarien möglichst

verschieden sein sollen. Die Anzahl von Szenarien ist nicht von vorneherein festgelegt, sondern ergibt sich aus der Clusteranalyse. Dabei ist sie das Ergebnis des folgenden Kompromisses: Einerseits ermöglicht eine höhere Anzahl von Szenarien einen detaillierteren Einblick in den Zukunftsraum – andererseits sind die Planer (und vor allem die späteren Entscheider) an einer möglichst geringen Anzahl von Szenarien interessiert. Dies reduziert den Aufwand der anschließenden Weiterverarbeitung der Szenarien und erleichtert deren Kommunikation. Erst durch die Festlegung der Szenarien-Anzahl werden auch die Umrisse der einzelnen Rohszenarien erkennbar: Wie viele Projektionsbündel enthält ein Rohszenario? Wie häufig kommen die einzelnen Zukunftsprojektionen in den Projektionsbündeln eines Rohszenarien vor? Gibt es Projektionen, die in allen Rohszenarien dominieren? Gibt es Projektionen, die lediglich Randerscheinungen darstellen? Die Antworten auf diese Fragen finden sich im Rohszenario-Katalog, der den Zwischenstand der Szenario-Bildung dokumentiert.

- Ein Verständnis von den einzelnen Rohszenarien entwickeln: Ein aus der Clusteranalyse gewonnenes Rohszenario trägt den Kern des späteren Szenarien bereits in sich – es ist allerdings noch nicht für die spätere Anwendung aufbereitet. Jetzt ist es notwendig, dass die Szenarioentwickler ein Verständnis von der durch die einzelnen Rohszenarien charakterisierten Zukünfte gewinnen. Dazu identifizieren sie für jedes Szenario die darin relevanten Projektionen. Diese Projektionen bezeichnet man auch als Ausprägungen des Szenarien. Sind die Ausprägungen der einzelnen Szenarien identifiziert, betrachten die Szenarioentwickler noch einmal nacheinander alle Projektionen. Liegen Projektionen nur in einem einzigen Szenario vor, so sprechen wir von charakteristischen Ausprägungen dieses Szenarios. Die Diskussion und Verknüpfung der zentralen Elemente eines Szenarios – also vor allem der charakteristischen Ausprägungen – vermittelt einen Eindruck von dessen Inhalt und seiner Abgrenzung zu anderen Zukunftsbildern.

Für eine erfolgreiche Nutzung von Szenarien ist es wichtig, dass alle Beteiligten ein gleiches Verständnis von der Funktion und Wirkweise von Umfeldszenarien haben. Dazu zählen mehrere grundsätzliche Annahmen:

- Ein Szenario stellt nicht die „einzig wahre“ Zukunft dar, sondern eine mögliche Zukunft. Einzelne Elemente in einem Szenario sind nicht „die einzige Möglichkeit“, sondern in der Regel „die mit der höchsten Stimmigkeit zu den anderen Elementen im Szenario“.
- Ein Szenario ist keine Strategie, sondern ein (Denk-)Werkzeug zur Entwicklung besserer Strategien.
- Ein Szenario ist nicht objektiv, sondern „gruppen-subjektiv“ – das heißt, es repräsentiert die Sichtweise des Szenarioteams.
- Ein Szenario beinhaltet keine Entscheidungen, sondern stellt ein Umfeld dar, innerhalb dessen wir Entscheidungen zu treffen haben.
- Ein Szenario ist nicht dann „gut entwickelt“, wenn es exakt eintritt, sondern wenn es Orientierungsprozesse in Unternehmen gezielt unter-stützt und so zu besseren Entscheidungen beiträgt.

Szenario-Interpretation (Phase 4): Um solche Szenarien in Planungs- und Entscheidungsprozessen nutzen zu können – also beispielsweise bei einer Leitbild- oder Strategieentwicklung – müssen sie interpretiert werden. Diese Szenario-Interpretation umfasst drei Teilschritte (siehe Abb. 6, rechts):

- Szenario-Aufbereitung und Szenario-Kommunikation: Die inhaltlich korrekt skizzierten Szenarien werden hier in einer für die späteren Zielgruppen geeigneten Form kommunizierbar gemacht, wobei bei Bedarf eine inhaltliche Aufbereitung vorgeschaltet wird – beispielsweise durch Kombination mehrerer Szenarien, deren Abgleich mit Wildcards oder die Erweiterung und Quantifizierung der Szenarien.
- Szenario-Bewertung: Bis hierhin wurden alle Szenarien als gleichwertig erachtet. Nun erfolgt eine Interpretation der Szenarien hinsichtlich ihrer Nähe zur Gegenwart sowie zur erwarteten und gewünschten Zukunft. Dazu gehört auch eine Visualisierung möglicher zeitlicher Abfolgen der ermittelten Szenarien in Form von Entwicklungspfaden.
- Konsequenzanalyse: Bis hier wurde der eigene Standort oder die eigene Organisation explizit nicht betrachtet. Nun erfolgt der Transfer vom Szenariofeld (=Umfeld) zurück zum Gestaltungsfeld. Die Konsequenzanalyse beinhaltet vor allem die Ableitung von Chancen, Gefahren und Handlungsoptionen.

6.2 Entwicklung von Strategie- bzw. Standortsszenarien

Wer von Szenarien spricht, der meinte bis in die 1990er hinein ausschließlich Umfeldsszenarien, oder zumindest solche Zukunftsbilder, die einen großen Anteil externer Einflussgrößen beinhalten. Mit der systematischen Entwicklung eigener Handlungsoptionen in Form sogenannter „Strategieszenarien“ hat sich dies geändert (vgl. Fink et al. 2001, S. 143 ff.). Dabei war der Begriff lange Zeit umstritten. Noch vor einigen Jahren lehnten es bekannte Szenarioplaner ab, den Begriff „strategy scenario“ zu verwenden. Heute haben auch die Vertreter des traditionellen Scenario planning-Ansatzes erkannt, dass es häufig nicht mehr ausreicht, nur das zukünftige Umfeld vor auszudenken und anschließend daraus Konsequenzen abzuleiten. Es gibt einfach zu viele und zu stark voneinander abhängende Optionen. So wird deutlich, dass zukunftsoffenes Denken nicht auf das Umfeld begrenzt werden darf, sondern dass es auch für das eigene Handlungsfeld – in unserem Fall also den Standort selbst oder auch einen lenkbaren Teilbereich davon wie eine Wirtschaftsförderung – mehrere denkbare Zukünfte gibt.

Auch bei der Entwicklung von Strategieszenarien ist es wichtig, den Betrachtungsbereich – man spricht auch vom Gestaltungsfeld – zu definieren. Dabei ist zu überlegen, *für wen* die zu entwickelnden Szenarien als Handlungsoptionen anzusehen sind. Dies ist sowohl in Unternehmen als auch im öffentlichen/politischen Bereich ein nicht trivialer Schritt. So haben wir beispielsweise in einem Projekt im Auftrag des Chefs des Generalstabes des österreichischen Bundesheeres systematisch unterschiedliche verteidigungspolitische Handlungsoptionen aufgezeigt (vgl.

Fink 2013). Dabei stellte sich bereits am Anfang die Frage, ob die österreichische Sicherheitspolitik als Bestandteil der Umfeldszenarien anzusehen ist (weil die Militärs mit unterschiedlichen Politikansätzen umgehen müssen) – oder ob es ein Teil der Strategieszenarien ist (weil es für den übergeordneten, politischen Bereich zu den Handlungsoptionen gehört).

Solche Fragen sollten möglichst weitgehend geklärt sein, bevor der eigentliche Prozess der Entwicklung von Strategieszenarien beginnt, der entsprechend Abb. 7 in ähnlichen Schritten wie die Entwicklung der Umfeldszenarien erfolgt (vgl. Fink und Siebe 2016, S. 176–193):

- *Auswahl von Schlüsselementen der Strategie (Phase 1):* Betrachtet werden hier die Stellschrauben, die der definierte Entscheidungskreis – also beispielsweise eine Kommune, ein Land (oder auch ein Unternehmen) im Rahmen der eigenen strategischen Ausrichtung gestalten kann. Diese Strategieelemente lassen sich auch als „offene Fragen im Rahmen eines Visions- oder Strategieprozesses“ verstehen.
- *Entwicklung von alternativen Zukunftsoptionen (Phase 2):* Anschließend werden für die einzelnen Strategieelemente denkbare Entwicklungsmöglichkeiten in Form von Zukunftsoptionen beschrieben. Entwickelt werden diese Zukunftsoptionen häufig mit Hilfe von Portfolios, in denen jeweils die zwei zentralen Entscheidungsdimensionen gegeneinander aufgetragen werden. Wichtig ist in diesem Schritt, dass nicht allein die optimalen Wunschoptionen einbezogen

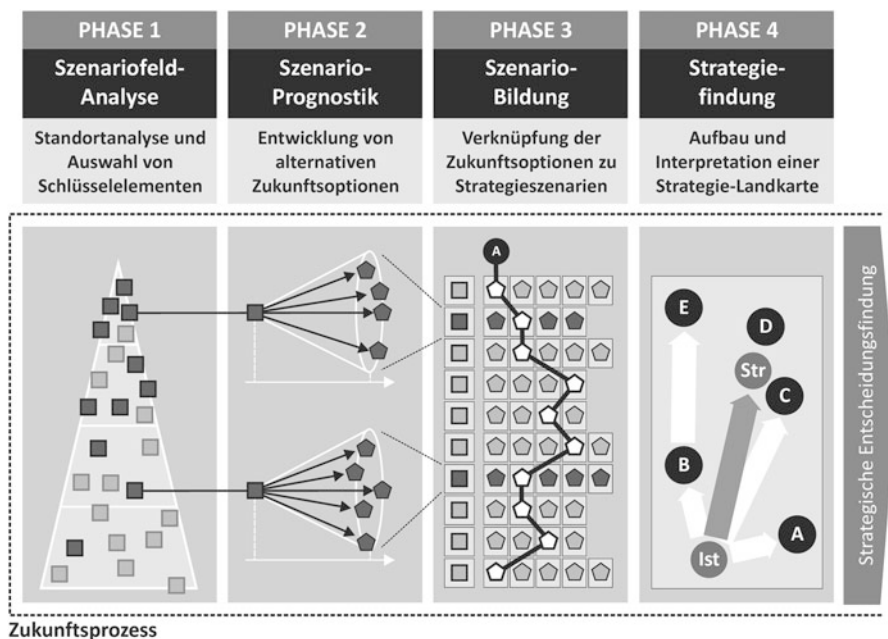


Abb. 7 Phasen der Entwicklung und Interpretation von Strategieszenarien

werden, sondern auch solche Alternativen, die unter verschiedenen Rahmenbedingungen ebenfalls zielführend sein könnten.

- *Verknüpfung der Zukunftsoptionen zu Strategieszenarien (Phase 3):* Das Ziel des dritten Schrittes ist die Identifikation von grundsätzlichen Handlungsalternativen in Form von konsistenten Strategieszenarien. Diese grundsätzlichen strategischen Optionen können auch als mögliche Zielbilder oder Grobstrategien verstanden werden. Jedes Strategieszenario folgt einem bestimmten „Strategiekern“, der sich aus den Strategieelementen zusammensetzt, die besonders betont werden sollen.
- *Aufbau und Interpretation einer Strategie-Landkarte (Phase 4):* Zusätzlich zu den einzeln entwickelten Strategieszenarien wird mit Hilfe einer Multidimensionalen Skalierung (MDS) eine Strategie-Landkarte aufgebaut. Darin sind die einzelnen Strategieszenarien so angeordnet, dass einander ähnliche Optionen dicht beieinander angeordnet sind, während sich stark unterscheidende Szenarien sich an jeweils entgegengesetzten Seiten der Landkarte befinden.

Abb. 8 zeigt eine solche Strategie-Landkarte für die Gesundheitspolitik in Niedersachsen (vgl. Innovationszentrum Niedersachsen/ScMI AG 2008, S. 50). Um die entwickelten sieben Strategiealternativen (A bis G) einordnen zu können, wurde anschließend die Ausgangssituation (Ist) sowie die gegenwärtig verfolgte Strategie (Str) erarbeitet und in der Strategie-Landkarte lokalisiert. Der Pfeil zwischen diesen beiden Bildern kennzeichnet den in der seinerzeitigen Gesundheitspolitik angestrebten Veränderungsbedarf.

Deutlich wurde dabei, dass mit den Strategieszenarien A und B zwei Zukunftsbilder auf dem derzeitigen Strategiepfad liegen. Sie bilden quasi Leitplanken, an denen sich die Gesundheitspolitik orientieren kann. Daher wurden diese beiden Strategieszenarien näher untersucht. Dabei ergaben sich eine Reihe robuster

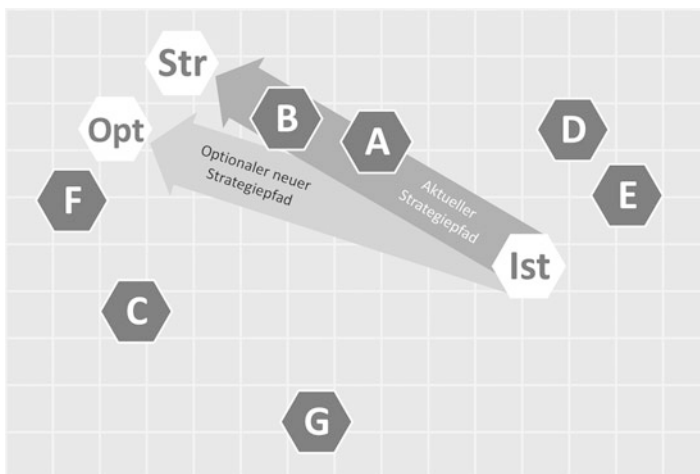


Abb. 8 Beispiel einer Strategie-Landkarte (Innovationszentrum Niedersachsen/ScMI AG 2008, S. 50)

Zukunftsoptionen, die in beiden Strategieszenarien verfolgt werden. Ein zusätzlicher Abgleich mit der gegenwärtigen sowie einer zusätzlich erstellten optionalen Zukunftsstrategie machte deutlich, dass ein großer Teil dieser robusten Zukunftsoptionen zugleich der heutigen Strategie entspricht.

6.3 Mit Szenarien zu Visionen, Leitbildern und zukunftsrobusten Strategien

Szenarien stellen mögliche Zukünfte dar. Damit sind sie nicht das primäre Ergebnis einer Zukunftsinitiative, sondern vielmehr ein Werkzeug, um zu besseren Visionen, Leitbildern oder Strategien zu gelangen. In der Praxis ergeben sich die in Abb. 9 dargestellten drei grundsätzlichen Möglichkeiten für die Szenario-Nutzung (vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2015, S. 27–28):

- *Vision/Strategie wird aus Umfeldszenarien abgeleitet:* Hier werden die relevanten Veränderungen in Umfeldszenarien identifiziert, strukturiert und verständlich gemacht. Anschließend werden mittels einer Bewertung strategierelevante Umfeldszenarien festgelegt, für die dann eine Vision oder eine optimierte Strategie erarbeitet wird.



Abb. 9 Drei Einsatzmöglichkeiten von Szenarien

- *Strategischer Dialog auf Basis einer Zukunftsmatrix:* Gerade im öffentlichen Bereich reicht es häufig nicht aus, die eigenen Optionen allein aus Umfeldszenarien abzuleiten, da es zu viele und zu stark voneinander abhängige Optionen gibt. In diesem Fall können zusätzlich Strategiealternativen entworfen und mit den Umfeldszenarien in einer Zukunftsmatrix verbunden werden.
- *Vision/Strategie wird direkt aus Standortsszenarien ausgewählt:* In einer Reihe von öffentlichen Zukunftsinitiativen liegt der Fokus nicht auf dem Umfeld, sondern auf den eigenen Möglichkeiten – häufig verbunden mit der Frage: Wie könnte/sollte unser Standort in der Zukunft aussehen. Wichtig ist dabei, nicht allein optimale Wunschzustände zu entwickeln, sondern auch Szenarien, die unter bestimmten Rahmenbedingungen oder für bestimmte Anspruchsgruppen Zielbilder oder Strategieansätze darstellen könnten.

In Abb. 10 sind nunmehr verschiedene Beispiele standortbezogener Zukunftsinitiativen aufgeführt – kategorisiert nach der Geografie des Standorte (von lokal bis supranational), dem übergreifenden Standort- vs. spezifischen Themenfokus sowie den zuvor beschriebenen drei Einsatzmöglichkeiten von Szenarien.

- Lokale oder kommunale Zukunftsinitiativen können sich wie bei der Standortkonferenz Büren (A) auf den gesamten Standort beziehen (vgl. Fink 2002, S. 23–30), oder sie fokussieren auf einzelne Themenfelder am Standort wie beispielsweise einem Projekt zur Entwicklung einer strategischen Stoßrichtung für Sportstätten und Bewegungsgelegenheiten auf Basis von Umfeld- und Kommunalsszenarien in der Stadt Minden (B) (vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2015, S. 29–32) oder die Mobilitätsstrategie 2030 in Leipzig (C) (vgl. Stadt Leipzig 2017). Auch Initiativen auf Kreisebene wie eine Szenario-Konferenz für den Landkreis Hameln-Pyrmont (D) können dazu gezählt werden (vgl. Deutscher Städte- und Gemeindebund 2015, S. 32–33).
- Auf regionaler bzw. Landesebene haben Zukunftsinitiativen häufig bereits einen thematischen Hintergrund. Beispiele hierfür sind spezifische Szenarioentwicklung zu Zukunft der Ernährungswirtschaft (E) oder zum Gesundheitswesen (F), die jeweils mit dem Ziel entwickelt wurden, daraus regionale Handlungsoptionen ableiten zu können (vgl. Fink und Michl 2017; Innovationszentrum Niedersachsen/ScMI AG 2008). Im Fall der niedersächsischen Gesundheitswirtschaft wurden zusätzlich zu den Umfeld- auch noch Standortsszenarien entwickelt. Ein weiteres Beispiel ist ein Szenarioprozess zur Zukunft des gesamten Kantons Wallis (G), bei denen der Staatsrat (Ministerrat) abschließend eines dieser Szenarien zur Vision 2020 erkoren hat.
- Auf nationaler Ebene lassen sich ebenfalls zahlreiche Beispiele für szenariobasierte Zukunfts- und Standortinitiativen identifizieren. So hat das Umweltbundesamt zur Unterstützung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie einen Szenarioprozess durchgeführt (H), bei dem sowohl übergreifende Umfeldszenarien als auch spezifische Lenkungsszenarien für einzelne Themenfelder erarbeitet wurden (vgl. Fink und Rammig 2014). Ein ähnliches Verfahren zur Verknüpfung externer und interner Szenarien wurde vom österreichischen Bundesministerium für Lan-

Standortfokus	Umfeld des Standortes				Standort	Themenfokus				Thema am Standort	Thematisches Umfeld			
Standort	A Standortkonferenz Büren				Standort	D Landkreis Hameln-Pyrmont				Thema am Standort	Thematisches Umfeld			
						G Zukunft Wallis 2020								
						J Deutschland 2030								
Thema am Standort					Thema am Standort	C Mobilitäts- szenarien Leipzig				Thema am Standort	Thematisches Umfeld			
						F Gesundheits- wesen Nie- dersachsen								
						I Österreich- Sicherheits- politik								
Thema am Standort					Thema am Standort	B Sportsstätten Minden				Thema am Standort	Thematisches Umfeld			
						E Bayerische Ernährungs- wirtschaft								
						K Frontex Europäische Außengrenze								
					Lokal		Regional		National		Supranational			

Abb. 10 Beispiele szenariobasierter Zukunftsinitiativen

desverteidigung (I) eingesetzt, um die österreichische Sicherheitspolitik zukunftsrobust auszurichten (vgl. Fink 2013). Auf ein gesamtes Land bezogene Szenarioprozesse sind entsprechend komplexer. Ein Beispiel hierfür ist die Initiative „Deutschland 2030 – Eine Landkarte für die Zukunft“ (J), deren Ergebnisse in einem Open-Source-Prozesse über 18 Monate entwickelt wurden (vgl. Burmeister et al. 2018).

- Ähnliches gilt für supranationale Prozesse, bei denen es nahezu immer auch über die Zusammenführung unterschiedlicher kultureller Hintergründe geht. Diese haben in der Regel ebenfalls thematische Hintergründe. Ein Beispiel hierfür sind die Szenarioprozesse der Grenzschutzagentur Frontex (K), die sowohl Strategieszenarien für die eigenen Organisation als auch Szenarien zur Zukunft der europäischen Außengrenzen entwickelt haben (vgl. Frontex 2016, S. 53–59). Themenübergreifend sind beispielsweise die Szenarien zur Zukunft der Europäischen Union (L) (vgl. Europäische Kommission 2017).

Die gezeigten Beispiele sind – ebenso wie die allermeisten Praxisprozesse – projektbezogen. Dies bedeutet, dass sie zunächst eine spezifische Entscheidungssituation unterstützen. Langfristig lässt sich die Wettbewerbsfähigkeit von Standorten allerdings am besten unterstützen, wenn Zukunftsinitiativen in einen kontinuierlichen Vorausschau-Prozess eingebunden sind. Häufig wird an dieser Stelle auch von strategischer Früherkennung gesprochen (vgl. Fink und Siebe 2016, S. 298 ff.).

7 Fazit

Planer und Entscheider an einem Standort – von einer supranationalen Einheit bis hin zu einer Stadt oder Kommune – müssen sich systematisch mit Zukunftsfragen auseinandersetzen. Für ein solches Zukunftsmanagement gibt es eine Vielzahl möglicher trend- oder szenariobasierte Verfahren. Insgesamt spricht die erkennbare Zunahme von Komplexität und Ungewissheit dafür, dass sich zukünftig szenariobasierte Ansätze immer stärker durchsetzen werden.

Der Übergang von punktuellen und projektbezogenen Zukunftsinitiativen hin zu kontinuierlichen Vorausschau-Prozessen stellt eine besondere Herausforderung dar. Hier konzentriert sich der öffentliche Bereich heute vor allem auf Krisenprävention (Major et al. 2011), wobei die adäquate Handhabung von Chancen eine mindestens ebenso wichtige Komponente der Vorausschau darstellt. Ein hilfreiche Basis für eine solche Vorausschau könnte zudem ein Zukunftsindex sein, mit dem unterschiedliche Dimensionen der zukünftigen Entwicklung in einem übersichtlichen Indikatorensystem ausgedrückt würden (vgl. Burmeister et al. 2018, S. 145).

Literatur

Bazerman, M. H., & Watkins, M. D. (2004). *Predictable Surprises. The disasters you should have seen coming and how to prevent them*. Boston: Harvard Business School Publishing.

- Bertelsmann-Stiftung & Staatsministerium Baden-Württemberg. (2014). *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Bostrom, N. (2017). *Superintelligenz. Szenarien einer kommenden Revolution* (2. Aufl.). Berlin: Suhrkamp.
- Brater, J. (2011). *Keine Ahnung, aber davon viel. Die peinlichsten Prognosen der Welt*. Berlin: Ullstein.
- Burmeister, K., Fink, A., Schulz-Montag, B., & Steinmüller, K. (2018). *Deutschland neu denken. Acht Szenarien für unsere Zukunft*. München: Oekom.
- Courtney, H. (2001). *20/20 Foresight. Crafting Strategy in an Uncertain World*. Boston: Harvard Business School Press.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund. (Hrsg.). (2015). *Szenario-Management für Städte und Gemeinden. Leitfaden und Anwendungsbeispiele*. DStGB Dokumentation No. 134. Verlagsbeilage „Stadt und Gemeinde INTERAKTIV“ 11/12_2015.
- Drösser, C. (2016). *Total berechenbar? Wenn Algorithmen für uns entscheiden*. München: Hanser.
- Europäische Kommission. (2017). *Weissbuch zur Zukunft Europas. Die EU der im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien*. <https://doi.org/10.2775/947247>.
- Fink, A. (2002). Mission and consequences in Bueren. In G. Ringland (Hrsg.), *Scenarios in Public Policy* (S. 23–30). Chichester: Wiley.
- Fink, A. (2013). Der strategische Managementprozess im BMLVS. Mit Profilvarianten und Umfeldszenarien zu robusten Strategien. In J. Frank & W. Matyas (Hrsg.), *Strategie und Sicherheit 2013. Chancen und Grenzen europäischer militärischer Integration*. Wien/Köln/Weimar: Böhlau.
- Fink, A., & Michl, C. (2017). *Die Zukunft der Ernährungswirtschaft. Wie essen wir 2030?* Kulmbach: Cluster Ernährung am Kompetenzzentrum für Ernährung.
- Fink, A., & Rammig, H. (2014). *Integrierte Szenarien im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Mögliche Umfeldentwicklungen bis 2040 sowie nachhaltige Gestaltungsoptionen für Freizeit, Wohnen und Ernährung*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Fink, A., & Siebe, A. (2006). *Handbuch Zukunftsmanagement. Werkzeuge der strategischen Planung und Früherkennung*. Frankfurt/New York: Campus.
- Fink, A., & Siebe, A. (2011). *Handbuch Zukunftsmanagement. Werkzeuge der strategischen Planung und Früherkennung*. (2., ak. u. erw. Aufl.). Frankfurt/New York: Campus.
- Fink, A., & Siebe, A. (2016). *Szenario-Management. Von strategischem Denken zu zukunftsrobusten Entscheidungen*. Frankfurt/New York: Campus.
- Fink, A., Schlake, O., & Siebe, A. (2001). *Erfolg durch Szenario-Management. Prinzip und Werkzeuge der strategischen Vorausschau*. Campus: Frankfurt/New York.
- Frontex European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. (2016). *Risk analysis for 2016*. <https://doi.org/10.2819/416783>.
- Gardner, D. (2011). *Future babble. Why expert predictions are next to worthless, and you can do better*. New York: Dutton.
- Gausemeier, J., Fink, A., & Schlake, O. (1996). *Szenario-Management. Planen und Führen mit Szenarien*. (2., bearb. Aufl.). München: Hanser.
- Holman, P., & Devane, T. (2002). *Change Handbook. Zukunftsorientierte Großgruppen-Methoden*. Heidelberg: Carl Auer.
- Innovationszentrum Niedersachsen/ScMI AG. (2008). *Die Zukunft des Gesundheitswesens in Deutschland 2020. Szenarien und Perspektiven*. Hannover/Paderborn.
- Johansen, B. (1997). *Get there early. Sensing the future to compete in the present*. San Francisco: Berrett-Koehler.
- Klaußner, S. (2016). *Partizipative Leitbildentwicklung. Grundlagen, Prozesse und Methoden*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

- Major, C., Pietz, T., Schöndorf, E., & Hummel, W. (2011). *Toolbox Krisenmanagement. Von der zivilen Krisenprävention bis zum Peacebuilding: Prinzipien, Akteure, Instrumente*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik/Zentrum für Internationale Friedenseinsätze.
- Meffert, J., & Meffert, H. (2017). *Eins oder Null. Wie Sie ihr Unternehmen mit Digital@Scale in die digitale Zukunft führen*. Berlin: Econ Ullstein.
- Nanz, P., & Fritsche, M. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung.
- Paulus, G., Schrotta, S., & Visotschnig, E. (2017). *Systemisches KONSENSIEREN: Der Schlüssel zum gemeinsamen Erfolg*. (4., überarb. Aufl.). Holzkirchen: DANKE.
- Radkau, J. (2017). *Geschichte der Zukunft. Prognosen, Visionen, Irrungen in Deutschland von 1945 bis heute*. München: Hanser.
- Ramirez, R., & Wilkinson, A. (2016). *Strategic reframing. The oxford scenario planning approach*. Oxford: Oxford University Press.
- Roehl, H., Winkler, B., & Fröhlich, C. (2012). *Werkzeuge des Wandels: Die 30 wirksamsten Tools des Change Managements*. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Stadt Leipzig. (2017). *Mobilitätsstrategie 2030 für Leipzig. Anlage 1: Ein lebenswertes Leipzig in Bewegung*. https://www.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/02.6_Deiz6_Stadtentwicklung_Bau/66_Verkehrs_und_Tiefbauamt/Mobilit%C3%A4tsstrategie/Mobilit%C3%A4tsstrategie-2030-Anlage-1-Ein-lebenswertes-Leipzig-in-Bewegung.pdf. Zugegriffen am 17.01.2019.
- Taleb, N. N. (2008). *Der Schwarze Schwan. Die Macht höchst unwahrscheinlicher Ereignisse*. München: Hanser.
- Von Mutius, B. (2017). *Disruptive Thinking. Das Denken, das der Zukunft gewachsen ist*. Offenbach: Gabal.
- Weinberg, U. (2015). *Network Thinking. Was kommt nach dem Brockhaus-Denken?* Hamburg: Murmann.
- Weisbord, M., & Janoff, S. (2001). *Future Search – Die Zukunftskonferenz. Wie Organisationen zu Zielsetzungen und gemeinsamen Handeln finden*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Wilson, I., & Ralston, W.K. (2006). *The scenario planning handbook. Developing strategies in uncertain times*. Andover: Cengage Learning.
- Zur Bonsen, M. (2003). *Real Time Strategic Change. Schneller Wandel mit großen Gruppen*. Stuttgart: Klett-Cotta.

Standortmanagement und Bestandspflege

Matthias Vogelgesang

Inhalt

1	Einleitung	494
2	Standortmanagement	494
3	Bestandspflege	505
4	Ausblick	508
	Literatur	508

Zusammenfassung

Beim Standortmanagement handelt es sich um eine Art von „Königdisziplin der Wirtschaftsförderung“. In einer Kombination von kreativem Nachdenken, lösungs- und konsensorientierter Kommunikation, systematischer Gestaltung von Entwicklungsprozessen und der Umsetzung und Evaluation konkreter Maßnahmen werden, im Idealfall, die Potenziale eines Wirtschaftsraums systematisch entfaltet und zudem Verbindungen zu bestehenden (über)regionalen Entwicklungen und Prozessen hergestellt bzw. ausgebaut. Obwohl es sich beim Standortmanagement nicht um die alleinige Aufgabe einer einzelnen Person oder Organisation handelt, kommt dabei den Akteuren aus dem Bereich der Wirtschaftsförderung eine Schlüsselstellung zu. Neben dem gezielten kreativen Entwickeln von Wirtschaftsräumen und der aktiven Ansiedlung externer Investoren fristete die Bestandspflege in der (fach-) öffentlichen Aufmerksamkeit eher ein Schattendasein. Dabei handelt es sich gerade bei der Bestandspflege um eine absolut notwendige Basisaufgabe von Wirtschaftsförderung.

M. Vogelgesang (✉)

WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH,
Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: ma-vogelgesang@gmx.de

1 Einleitung

Standortmanagement und Bestandspflege gehören zu den Kernaufgaben von Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Während es sich bei dem Standortmanagement um eine, zu einem beträchtlichen Teil, analytisch-kreative und prozessorientierte Aufgabe handelt, dominiert bei der Bestandspflege der operative, auf Routinetätigkeiten ausgerichtete Charakter. Zur Entfaltung und Nutzung der endogenen Potenziale eines Wirtschaftsraums sind jedoch die Entwicklung und Umsetzung von Ideen und Visionen ebenso notwendig wie die regelmäßige, institutionalisierte Kommunikation und Interaktion zwischen Wirtschaftsförderungseinrichtungen, anderen intermediären Organisationen (u. a. Kammern, Innungen, Unternehmensverbände und Gewerkschaften) im gesellschaftlichen Funktionssystem Wirtschaft und den Unternehmen vor Ort. Neben dem ökonomischen Erfolg bzw. Misserfolg aller am jeweiligen Standort ansässigen Unternehmen entscheidet auch die Fähigkeit zur lösungsorientierten Kooperation, Kommunikation, Organisation und insbesondere zur Entwicklung und gemeinsamen Umsetzung von standortrelevanten Ideen und Projekten darüber, in welche Richtung sich ein Wirtschaftsraum entwickelt. Im Idealfall vermag ein innovatives und nachhaltiges Standortmanagement diejenigen Impulse zu setzen, die notwendig sind, den jeweiligen Wirtschaftsraum in eine positive Spirale zu führen oder dort zu halten.

Standortmanagement ist eine Art „Königsdisziplin der Wirtschaftsförderung“, mittels derer zentrale Eigenschaften eines Wirtschaftsraums, also auch die Serviceangebote der jeweiligen Beratungsorganisationen und Beratungsakteure, zu einem möglichst transparenten, sinnvollen Mosaik zusammengefügt und als Ausgangspunkt für zukünftige Entwicklungen genutzt werden. Über eben diese Möglichkeiten gilt es im Folgenden zu informieren. Dabei möchte der vorliegende Beitrag insbesondere Antworten auf die folgenden Fragen geben:

- Was sind die Bestandteile des Standortmanagements?
- Welche Instrumente eignen sich zur Analyse eines Standortes?
- Was gilt es bei der Erstellung von Standortvisionen zu beachten?
- Welche Möglichkeiten einer Strategie- und Standortentwicklung gibt es?
- Wie lassen sich Standortmaßnahmen und Leistungsangebote umsetzen und zeitversetzt auch analysieren und einem Controlling unterziehen?
- Wer sind die Schlüsselakteure des Standortmanagements?
- Was versteht man unter Bestandspflege?
- Welche Instrumente stehen für eine erfolgreiche Bestandspflege zur Verfügung?

2 Standortmanagement

2.1 Standort

Basierend auf einer ökonomischen Perspektive lässt sich ein Standort wie folgt definieren: „[...] geografischer Ort, Raum (z. B. Stadt, Region, Land), wo oder von wo aus eine bestimmte wirtschaftliche Aktivität stattfindet“ (Duden 2019).

Dabei bedarf es insbesondere einer Konkretisierung des Bezugsrahmens und der damit einhergehenden Bezugsgröße. Schnurrenberger unterscheidet dabei zwischen den folgenden Agglomerationsebenen:

1. „Interkommunale Standorte (...)
2. Kommunen und Städte (...)
3. Subregionen (...)
1. Regionen (...)
2. Staaten (...)
3. Zusammenschlüsse verschiedener Staaten“ (Schnurrenberger 2000, S. 14 f.).

Insbesondere die erste Ebene, also die der interkommunalen Standorte, kann ihrerseits in verschiedene Untereinheiten wie beispielsweise Stadtteil, Ortsteil, Quartier, Straße bzw. Weg und Immobilie unterteilt werden (vgl. Schnurrenberger 2000, S. 14).

2.2 Management

Der Begriff Management hat seit vielen Jahren Einzug in die verschiedensten Bereiche gefunden. Im Januar 2019 fanden sich in der Suchmaschine Google unter diesem Schlagwort 4.340.000.000 Einträge.

„Der ursprünglich angloamerikanische Begriff *Management* bezeichnet heute im betriebswirtschaftlichen Sprachgebrauch einerseits – in funktionaler Perspektive – die Tätigkeit der Unternehmensführung. Andererseits wird auch – in institutioneller Perspektive – das geschäftsführende Organ, also die Gruppe der leitenden Personen eines Unternehmens als Management bezeichnet. Als solches bezeichnet der Begriff sowohl eine Institution als auch eine Funktion in gemeinnützigen, öffentlichen oder privatwirtschaftlichen Organisationen. Im Sinne einer zielgerichteten Tätigkeit (Funktion des Managements) sind die Aufgaben des Managements (1) die Festlegung von Zielen der Organisation, (2) die Entwicklung einer Strategie zur Zielerreichung, (3) die Organisation und Koordination der Produktionsfaktoren und die Führung der Mitarbeiter und/oder Freiwilligen zum Zweck der Produktion von privaten oder öffentlichen Gütern. Als solches ist Management eine Grundtätigkeit und Kernfunktion moderner Gesellschaften (P. Drucker)“ (Gabler Wirtschaftslexikon 2018).

2.3 Begriff

Rückt man die Begriffe Standort und Management zueinander, wird deutlich „[...] dass die vorgestellten Definitionen primär Unternehmen zum Gegenstand des „Managens“ machen. Die vielen raumbezogenen Managementbezeichnungen, wie beispielsweise Standortmanagement, Regionalmanagement, Citymanagement oder Schutzgebietsmanagement kennen jedoch nicht das jeweilige Unternehmen als Handlungs- und Bezugsrahmen“ (Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 10 f.).

„Um den Begriff des Standortmanagements mit Leben erfüllen zu können, erscheint als unabdingbar die Unternehmensfixierung hinter sich zu lassen und einen hinsichtlich Größe, Lage, Dichte und Infrastruktur flexiblen Standortbegriff und dessen Management zu wählen. Zum besseren Verständnis wollen wir uns zunächst jedoch den Voraussetzungen des Managements und Steuerns von Standorten zuwenden.

Grundsätzlich lässt sich Standortmanagement auch aus der Perspektive eines einzelnen Unternehmens betrachten. Eine solche Fokussierung nimmt beispielsweise Bienert mit seinem Werk „Standortmanagement: Methoden und Konzepte für Handels- und Dienstleistungsunternehmen ein“ (Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 10 f.).

Während die in den Prozess der Unternehmensführung integrierten Ziele eines Unternehmens sich „lediglich“ im gesellschaftlichen Funktionssystem Wirtschaft mit dessen deutlicher Fokussierung auf Geld und Gewinn (-maximierung) vollziehen, hat der Blick auf einen spezifischen Standort und dessen Management potenziell alle gesellschaftlichen Funktionssysteme wie Wirtschaft, Wissenschaft, Qualifizierung, Medien, Kultur und Religion im Blick. Damit geht eine enorme Steigerung der Komplexität mit spezifischen Risiken und Chancen einher. Gelingt es, die verschiedenen Funktionssysteme und deren Akteure in eine Standortvision miteinzubeziehen, können sich hieraus neue Standortqualitäten ergeben.

Zunächst gilt es jedoch, den Begriff des Standortmanagements zu definieren. Für Thierstein umschließt dieser „(. . .) die Raum- und Regionalentwicklung im umfassenden Sinne“ (Thierstein 1999, S. 7). Thierstein unterscheidet dazu zwischen den folgenden drei Ebenen:

„Standortmanagement muss sich auf der normativen Ebene um eine Vision für die Region kümmern.

Auf der strategischen Ebene geht es um die Strategieentwicklung: die relevanten langfristigen Zielpfade oder Prozesse müssen „modelliert“ werden; mit anderen Worten soll die zentrale Stoßrichtung der regionalen Entwicklung erarbeitet werden.

Die operative Ebene des Standortmarketings steht für Systementwicklung: Hier stellt sich die Frage nach den konkreten Maßnahmen, die zu treffen und nach den Leistungsangeboten, die zu erbringen sind“ (Thierstein 1999, S. 6 f.).

„Dabei können die Leistungen auch das Gemeinschaftswerk von öffentlicher Hand und Privatwirtschaft sein. Auch schließt das Standortmanagement für Thierstein [...] eine Reflexion zu adäquaten Organisationsformen, eine dienstleistungsorientierte Fokussierung und entsprechender Bewertungs- und Kommunikationsinstrumente mit ein“ (Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 11).

2.4 Schlüsselakteure

Ein Blick auf das Organigramm eines Unternehmens oder einer Behörde zeigt u. a. die jeweiligen „Schlüsselakteure“ der Organisation auf. Obgleich es sich hier nur um einen „normativen Blick“ handelt, und sich die „empirische Wirklichkeit“ ganz anders darstellen kann, werden durch das jeweilige Organigramm doch bereits grundlegende Informationen vermittelt.

Leider gibt es ein solches Organigramm für sämtliche gesellschaftliche Funktionssysteme der bundesdeutschen Städte, Regionen und Bundesländer nicht. Ein Ansatz zum Auffinden der jeweiligen Schlüsselakteure bietet aber beispielsweise der IMO-Ansatz, wie beispielsweise von Weber & Vogelgesang beschrieben (vgl. Weber und Vogelgesang 2019).

Während beispielsweise in einer Kommune das Funktionssystem Politik durch die Schlüsselakteure Oberbürgermeister, Bürgermeister, Beigeordneter und die Fraktionsvorsitzenden A, B, C und D verkörpert werden, könnten die Schlüsselakteure des Regionalsystems Wissenschaft durch den jeweilige Präsidenten der Hochschule, verschiedener Dekane sowie verschiedene innerhalb ihres Systems besonders einflussreiche Professoren repräsentiert werden. Bei dem regionalen Mediensystem würde man die Schlüsselakteure bei den Eigentümern, Herausgeber und Chefredakteuren der ansässigen Printmedien oder, falls vorhanden, dem Leitungspersonal der öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten vermuten. Die Schlüsselakteure des lokalen bzw. regionalen Wirtschaftssystems dürften bei den Eigentümern und Geschäftsführern der größten, am besten über institutionelle Kontakte vernetzten, traditionsreichsten und/oder finanzstärksten Unternehmen zu suchen sein. Dabei kann die Positionierung eines Individuums in einem Funktionssystem auch mit einer entsprechenden Positionierung in einem anderen System einhergehen, wenn beispielsweise der Inhaber eines bedeutenden Unternehmens auch ein herausgehobenes Mandat in einer Partei oder beispielsweise die ehrenamtliche Präsidentschaft eines Arbeitgeberverbandes bzw. einer Industrie- und Handelskammer inne hat und/oder sich auch innerhalb der Systeme Kirche, Kultur, Sport auf ein breites Netzwerk verlassen kann. Ähnliches gilt für einen Betriebsratsvorsitzenden, der auch über ein bedeutendes Partei- und Gewerkschaftsmandat verfügt und ehrenamtlich als Richter im Rechtssystem tätig ist. Ein systematischer Überblick bezüglich der lokalen bzw. regionalen Schlüsselakteure lässt sich recht unproblematisch anlegen, ohne diese vielfältigen Positionierungen und Beziehungsgeflechte im Detail zu kennen.

2.5 Bestandteile

Im Folgenden gilt es, die Bestandteile des Standortmanagements (siehe Abb. 1) vorzustellen und zu analysieren.

2.5.1 Standortanalyse & Maßnahmencontrolling

Das Fundament eines jeden Standortmanagements bilden die jeweils relevanten Kenntnisse über den betreffenden Standort. Das Sammeln standortbezogener Daten hat dabei eine lange Tradition. Beispielsweise wurde im Auftrag des ab 1066 in Großbritannien regierenden Wilhelm der Eroberer (William the Conqueror) bereits 1085 eine Erhebung u. a. zu der wirtschaftlichen Situation der damaligen Bewohner durchgeführt. Die mittels der Erhebung gewonnenen Daten wurden in den beiden Bänden „Great Domesday“ und „Little Domesday“ zusammengefasst.

Für eine eigene, zeitgemäße Standortanalyse bietet sich zunächst die folgende Vorgehensweise an:



Abb. 1 Bestandteile des Standortmanagements

- Zielfestlegung inklusive methodischer Vorüberlegungen und Planung der Analyse. Festlegung von Meilensteinen.
- Sichtung, Zusammenführung, Zusammenfassung und evtl. zusätzlich Visualisierung der relevanten Informationen.
- Analyse der Daten.
- Falls notwendig, Erhebung weiterer Informationen, beispielsweise auf Basis eigener oder durch externe Dienstleister durchzuführender Befragungen.

Ein erster Einstieg in die Materie kann beispielsweise mittels der folgenden Bezugsquellen erfolgen (vgl. Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 12 f.):

- Eurostat
<http://ec.europa.eu/eurostat/de>
- Statistisches Bundesamt BRD
<https://www.destatis.de/DE/Startseite.html>
- Bundesamt für Statistik, Schweiz
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/tools/kontakt.html>
- STATISTIK AUSTRIA
Bundesanstalt Statistik Österreich http://www.statistik.at/web_de/statistiken/index.html

- National Bureau of Statistics (USA) <http://www.uaestatistics.gov.ac/English/Home/tabid/96/Default.aspx>
- Statistische Landesämter (BRD), z. B. Sachsen-Anhalt <http://www.stala.sachsen-anhalt.de/>
- Bundesagentur für Arbeit <http://statistik.arbeitsagentur.de/>
- IHKs, z. B. Köln http://www.ihk-koeln.de/Statis_Strukturdaten.AxCMS?ActiveID=1708-
- Städte, z. B. Düsseldorf <http://www.duesseldorf.de/>

Im Weiteren kann auf die Angebote kommerzieller Dienstleister wie die GfK SE aus Nürnberg oder das INSTITUT FÜR DEMOSKOPIE ALLENSBACH bzw. der forsa Gesellschaft für Sozialforschung oder aber auf diverse Fachverlage zurückgegriffen werden (vgl. Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 13). Selbstverständlich verfügen auch zahlreiche Lehrstühle über eine Vielzahl von relevanten Standortinformationen.

Lahner erachtet in Anlehnung an Dallman/Richter eine Reihe von Themenfeldern als besonders relevant für eine wirtschaftsförderungsrelevante Standortanalyse. „Es sind vielfach genau jene Faktoren, die eine Region oder Kommune aus Wirtschaftsfördersicht charakterisieren. Dazu gehören die Wirtschaftsstruktur vor Ort, die Infrastruktur, die Unternehmensstruktur, der Arbeitsmarkt, die öffentlichen Finanzen, die Demografie (Bevölkerung) sowie der Arbeitsmarkt [...]. Nicht immer ist diese Einteilung trennscharf, in jedem Fall sind die erheblichen Interdependenzen zu beachten. Das vielleicht grundlegendste Merkmal eines Standortes ist die Wirtschaftsstruktur“ (Lahner 2017, S. 18).

Die Komposition der regionalen Ökonomie lässt sich insbesondere mittels der folgenden Kategorien beschreiben und analysieren:

- Verteilung und Entwicklung von Sektoren und Branchen in Bezug auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze.
- Regionale Dominanz einzelner Unternehmen oder stark diversifizierte kleine und mittlere Unternehmen
- Zahl und Größe der ansässigen Unternehmen.
- Stellung der dominanten Unternehmen am jeweiligen Markt.
- Vorhandensein von Mono- oder Diversitystrukturen
- Relative Bedeutung von inhabergeführten Unternehmen und Konzernfilialen
- Menge und Qualität der von den regionalen Unternehmen angebotenen Arbeitsplätzen. u. a. Verteilung von Vollzeit und Teilzeit, Zeitarbeit, Werkverträge, Tarifbindung, befristete versus unbefristete Arbeitsverträge, Höhe der Entgelte, Art und Umfang der betrieblichen Weiterbildung
- Interdependenzen zwischen den Unternehmen am Standort.
- Anteil von Forschung und Entwicklung an der gesamten Wertschöpfung
- Bedeutung und Entwicklung unternehmensrelevanter Netzwerke und Cluster
- Verhältnis von Privatwirtschaft und öffentlichem Sektor

- Räumliche Entfernung von Lieferanten und Kunden zum Unternehmen
- Business-to-Business oder Business-to-Consumer

Aus der Vielzahl von Daten gilt es einige für die Entwicklung des Standortes besonders wichtige Kennzahlen zu generieren. Exemplarisch für die dazu notwendige Vorgehensweise soll der IMO-Ansatz stehen. „Zunächst wären bei dem IMO-Ansatz die wichtigsten Branchen einer Region zu erheben. Mögliche Ansatzpunkte liefern folgende Kennzahlen:

- Zahl der Beschäftigten innerhalb der Branche (Hier sollten die diejenigen Branchen einer Region aufgelistet werden, welche die höchste Beschäftigung aufweisen. Beispielsweise könnten die zehn stärksten Branchen in eine Liste aufgenommen werden).
- Branchen mit dem höchsten Zuwachs (Dynamik) an Arbeitskräften (z. B. vergangene 5 Jahre).
- Branchen mit dem höchsten Wirtschaftswachstum innerhalb der letzten Jahre (z. B. 5 Jahre).
- Branchen mit der höchsten Arbeitsproduktivität innerhalb der letzten Jahre (z. B. 5 Jahre).
- Branchen mit der höchsten Ausbildungsquote (z. B. die meisten Auszubildenden je 100 Mitarbeiter).
- Branchen, die hinsichtlich der Qualität ihrer Arbeitsplätze (zum Beispiel hoher F & E Anteil) von besonderer Bedeutung sind.
- Branchen, denen eine besondere Wichtigkeit für die zukünftige Regionalökonomie unterstellt werden kann“ (Weber und Vogelgesang 2019, in diesem Band).

Dem IMO-Ansatz liegt u. a. die Notwendigkeit zur Festlegung von Schwerpunkten in der Förderung von Regionen und Unternehmen zugrunde. Es geht eben gerade nicht darum, mit der „berühmten Gießkanne“ alle Unternehmen mit homöopathischen Dosierungen zu fördern, sondern Anhaltspunkte für eine besonders zielführende und effiziente Wirtschaftsförderung zu erhalten.

Zu den weiteren für die Beschreibung von Standorten besonders geeigneten Ansätzen gehören:

- Sozialstrukturanalyse (insbesondere Verteilung von Bildung, Beruf und Einkommen)
- Wirtschaftsstrukturanalyse
- Arbeitsmarktanalyse
- Infrastrukturanalyse
- Analyse des ehrenamtlichen Unterstützungspotenzials
- SWOT-Analyse (Stärken, Schwächen, Chancen und Risiken)
- STEP-Analyse (soziokulturelle, technologische, ökonomische und politische Faktoren)
- STEEP-Analyse (Analyse von soziokulturellen, technologischen, ökonomischen, ökologischen und politischen Faktoren)

- Regionalsystemanalyse
- Shift-Share-Analyse (vgl. Weber und Vogelgesang 2019. In diesem Band).

Bei der Shift-Share-Analyse handelt es sich um ein „[...] Beschreibungsmodell der Regionalforschung zur Analyse der Unterschiede in der Entwicklung zweier oder mehrerer (Teil-) Räume in einer bestimmten Zeitspanne, gemessen als Abweichung vom Wachstum des Gesamttraumes, sowie der quantitativen Bestimmung der für die relativen Entwicklungsgewinne bzw. -verluste maßgeblichen Ursachen.“ (Gabler Wirtschaftslexikon 2018).

2.5.2 Standortvision und Leitbild

„Um zu einem zukünftigen anstrebenswerten Sollzustand des Standortes zu gelangen, gilt es über den Tellerrand des bisherigen, also des Status quo hinauszudenken und eine Vision für den Standort zu entwickeln. Dabei bewegen sich die in die Findung involvierten Akteure regelmäßig im Spannungsfeld von Fantasielosigkeit und dem unrealistischen „Griff nach den Sternen am Himmel des Standortes“. Tragen sie die „Schere in ihren Köpfen“, werden sie nur schwer die Potenziale des Standortes erkennen und für die Zukunft erschließen. Ist ihre Vision erkennbar unerreichbar, wird sie schnell als reine „Standortpropaganda“ ohne empirische Fundierung abgetan und für den weiteren Entwicklungsverlauf gar nachteilig sein“ (Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 16 f.).

Einen guten Anknüpfungspunkt zur Erstellung einer Standortvision bildet die Anschlussfähigkeit an für die Zukunft relevante Themen wie beispielsweise Digitalisierung, Automatisierung und Wissensmanagement, zukunftsfähige Branchen wie Software, künstliche Intelligenz, Medizintechnik, Beratungsdienstleistungen, autonomes Fahren, die Verbindung zum Thema Ehrenamt bzw. bürgerschaftliches Engagement oder aber die Förderung und Entwicklung des regionalen Arbeitskräftepotenzials. Leider verstehen es nur wenige Regionen, eine für sie passende Zukunftsvision zu entwickeln, welche ihre endogenen Potenziale entwickelt und auch eine gute Chance zur Realisierung aufweist.

Selbstverständlich lässt sich Kreativität nicht verorten. Vielmehr gilt es einen günstigen zeitlichen, sozialen und räumlichen Rahmen bereitzustellen, der Chancen zur Entfaltung von Kreativität bietet. In diesen Rahmen lassen sich auch verschiedene Kreativitätstechniken implementieren. Dazu gehören beispielsweise das Brainwriting, Mindmapping, Cluster-Verfahren, Brainstorming, Kartenabfrage, Ursache-Wirkungs-Diagramm, Kraftfeldanalyse, Denkhüte von De Bono, Walt-Disney-Methode, Zukunftswerkstatt, World-Café und Open Space.

Aus Sicht einzelner Protagonisten des Wandels empfiehlt es sich jedoch zunächst zu klären, wie der zu den angestrebten Missionen führende Prozess im Idealfall angestoßen werden und ablaufen sollte. Beispielsweise sollten frühzeitig Antworten für die folgenden Fragen gefunden werden:

- Wie könnte im „Idealfall“ der dem Standortmanagement immanente Modernisierungsprozess ablaufen?
- Wo werden, in der relevanten Region, die fördernden, neutralen und hemmenden Modernisierungskräfte gesehen?

- Welche Schlüsselakteure müssen im Vorfeld für das Projekt „Standortvision“ gewonnen werden?
- Wie erfolgt die Erstkommunikation mit diesen Schlüsselakteuren?
- Welche systemischen Interessen könnten aus Sicht der Schlüsselakteure gegen und für das Projekt „Standortvision“ sprechen?
- Welche persönlichen und/oder systemischen Interessen könnten aus Sicht der Schlüsselakteure gegen und für das Projekt „Standortmanagement“ sprechen?
- Wie könnte eine regelmäßige Kommunikation mit den Schlüsselakteuren erfolgen? (Einzelgespräche, Gespräche in Teilgruppen, Gespräche mit der gesamten Gruppe).
- Über welche materiellen und immateriellen Ressourcen kann für das jeweilige Projekt zurückgegriffen werden?
- Wie erfolgt die weitere Vorgehensweise, beispielsweise stufenweise Einbeziehung weiterer Akteure?
- Gibt es Möglichkeiten zur Verstetigung des geplanten Projekts?

Selbstverständlich sind die aufgeworfenen Fragen keinesfalls als abschließend anzusehen.

2.5.3 Strategie- und Standortentwicklung

Die Ebene der Strategie- und Standortentwicklung dient der Modellierung der „(. . .) relevanten langfristigen Zielpfade und Prozesse (. . .); mit anderen Worten soll die zentrale Stoßrichtung der regionalen Entwicklung erarbeitet werden“ (Thierstein 1999, S. 6).

„Während bei der normativen Ebene der Standortvision eher die Kreativität und Fantasie im Vordergrund standen, geht es auf der strategischen Ebene der Standortstrategie und Regionalentwicklung um den Aufbau von Plänen, Projekten und Prozessen, die den Istzustand des Standortes an seinen gewünschten Zustand, also den Sollzustand heranführen“ (Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 18).

Die häufig bereits sehr komplexe Strategie- und Standortentwicklung eines Unternehmens findet hinsichtlich von Komplexität und Wirkungszusammenhängen eine Potenzierung im Bereich der kommunalen- bzw. regionalen Strategie und Standortentwicklung. Multiple Kontingenzen zahlreicher Schlüsselorganisationen und Schlüsselakteure können wahrgenommen, aber nicht zentral gesteuert werden. Für die Initiatorinnen und Initiatoren von Strategie- und Standortentwicklungsprozessen ist es jedoch sehr wichtig, möglichst viele zentrale Organisationen und Akteure „mit ins Boot zu nehmen“ und ihnen proaktiv ein Mitspracherecht einzuräumen. Hier scheint es von besonderer Wichtigkeit, den Versuch zu unternehmen, eine für konsensuale Entscheidungen förderliche Atmosphäre zu schaffen. So sollte das Gemeinsame betont, und das Trennende in den Hintergrund gestellt werden. Ebenso sollten die Initiatorinnen und Initiatoren stets mit gutem Beispiel vorangehen und deutlich sichtbar aufzeigen, dass anstehende Aufgaben gerade von ihnen selbst mit abgearbeitet werden. Der Versuch, Arbeiten zu delegieren, oder noch schlimmer „abzudrücken“, dürfte eine potenziell

vorhandene Kooperationsbereitschaft anderer Schlüsselakteure schnell wieder zunichtemachen.

Im Idealfall sollten sich viele an den Modernisierungsprozessen beteiligte Akteure mit den sich daraus ergebenden Chancen identifizieren und den anzustoßen Wandel als von ihnen selbst mit initiiert wahrnehmen. Insofern sollte die mit dem Standortmanagement einhergehende Binnen- und Außenkommunikation jeweils das „Wir“ und nicht das „Ich“ in den Mittelpunkt stellen.

2.5.4 Standortmaßnahmen & Leistungsangebote

„Die operative Ebene der Standortmaßnahmen bietet nunmehr Raum für das breite Bündel in der Vorphase aufeinander abgestimmter Maßnahmen und Projekte. Ebenso bietet sie Raum für kooperative Initiativen und/oder Unternehmen. Nun kommen die gebündelten und koordinierten Kräfte zur Anwendung, gelangt das endogene Potenzial zu Entfaltung. Was zuvor für den oder die einzelnen Akteure als utopisch und nicht umsetzbar erschien, hat nunmehr dank Planung und Kooperation die Chance zu Entfaltung“ (Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 19).

Bei der Umsetzung der verschiedenen Standortmaßnahmen und Leistungsangebote sollte auch die Dimensionen Zeit breite Beachtung finden. Ideal wäre es, zunächst schnell umsetzbare und leicht zu kommunizierende Maßnahmen anzugehen. Wenn der vorherige Status quo als besonders negativ wahrgenommen wurde, dürfte die erfolgreich umgesetzte neue Maßnahme als besonders positiv gesehen werden. Aus den Anfangserfolgen heraus stellt sich im Idealfall eine Dynamik ein, die ihrerseits weitere Maßnahmen ermöglicht bzw. diesen den entsprechenden „Rückenwind“ geben kann. Sind sich die an den Modernisierungsprozessen beteiligten Schlüsselakteure erst einmal der positiven Gestaltbarkeit ihrer kommunalen oder regionalen Umwelt bewusst geworden und haben sie die „Kraft der Kooperation“ für sich erkannt, ist der Weg frei für weitere Standortmaßnahmen und Leistungsangebote. Anders gesagt, die Region hat sich dann auf den Weg in eine Positivspirale, unter Ausnutzung der ihr immanenten endogenen Potenziale, gemacht.

2.5.5 Die Rolle der Wirtschaftsförderung im Bereich des Standortmanagements (Tab. 1)

Das gesellschaftliche Funktionssystem Wirtschaft beinhaltet neben zahlreichen Unternehmen auch eine Vielzahl von intermediären Organisationen. Dazu gehören neben den kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen auch beispielsweise die Kammern (u. a. IHK und HWK), Innungen, Technologie- und Gründungszentren. Zahlreiche dieser Organisationen bieten unter anderem für ihre Mitglieder verschiedene Beratungsdienstleistungen an. Anders als die Wirtschaftsförderungseinrichtungen, die grundsätzlich allen Unternehmen und am Wirtschaftsleben interessierten bzw. beteiligten Personen und Organisationen offenstehen, sind die meisten anderen genannten Organisationen regelmäßig (primär) ihren Mitgliedern verpflichtet. Vor diesem Hintergrund sind kommunale und regionale Wirtschaftsförderungsgesellschaften geradezu prädestiniert, über einzelne Partikularinteressen hinausgehende Veränderungsprozesse anzustoßen und sich aktiv in deren Umsetzung mit einzubringen.

Tab. 1 Visualisierung des Standortmanagements. (Quelle: Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 20. Anmerkung: Das Zitat von Pongratz und Vogelgesang wurde um die Spalte „Bestandteile“ erweitert)

Bestandteile	„Ebene	Ziel	Akteure	Medium	Rolle der WiFo
Standortanalyse & Controlling der bisherigen Maßnahmen	analytisch	Systematische Erstellung von Standortinformationen	Wissenschaft, interne oder externe Dienstleister	Standortanalysen, z. B. zur Sozial- und Wirtschaftsstruktur. Stärken und Schwächen etc.	Initiator, Dienstleister, Prozess-steuerung
Standortvision	normativ	Vision für Standort	Politik, Kammern, Verbände, Gewerkschaften, WiFo, Freiwilligenagenturen, Unternehmen, Medien, Bürger, externer Moderator	Standort-konferenz, Kreativ-workshops, Best-Practice-Veranstaltungen	Initiator, aktive Mitarbeit oder Begleitung, Dokumentation
Strategie-und Standort-entwicklung	strategisch	Modellierung langfristiger Zielfade und Prozesse	Akteure wie normativ	Kreativworkshops, Best-Practice-Veranstaltungen, Planungszelle	Erarbeitung von Entwürfen für Strategiekonzepte, Controlling, Vorschlag für Meilensteine
Standort-maßnahmen & Leistungs-angebote	operativ	Konkrete Maßnahmen und Leistungsangebote	Akteure wie normativ	Initiativen, Vereine, PPP-Gesellschaften, externe Träger von Evaluation	Beteiligung an PPP-Gesellschaften bzw. -Initiativen, Träger der Angebote (z. B. Beratung, Unterstützung, Dokumentation)“

Auf der analytischen Ebene „Standortanalyse & Controlling“ der bisherigen Maßnahmen könnte die Aufgabe einer kommunalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderung darin liegen, derartige Analyseprozesse anzustoßen. Durch solche Impulse könnte so der möglicherweise bereits lange andauernde, als negativ empfundene Status Quo infrage gestellt und eine Diskussion bezüglich möglicher Alternativen entfacht werden. Weiterhin könnte die jeweilige Wirtschaftsförderung als Dienstleister und Steuerungsorganisation von Veränderungsprozessen in Erscheinung treten.

Auf der normativen Ebene „Standortvision“ liegt die Aufgabe der Wirtschaftsförderung vor allem in der Initiierung, Mitarbeit, Begleitung und Dokumentation entsprechender Prozesse. Ebenso steht sie aufgrund ihrer außerhalb von ökonomischen Partikularinteressen stehenden Neutralität für eine hohe Akzeptanz bei den anderen beteiligten Akteuren.

Innerhalb der strategischen Ebene „Strategie- und Standortentwicklung“ sollte die kommunale bzw. regionale Wirtschaftsförderung die Erarbeitung von Entwürfen für Strategiekonzepte, inklusive Controlling und Meilensteine, übernehmen oder zumindest unterstützen.

Die Aufgabe der kommunalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderung in der operativen Ebene „Standortmaßnahmen & Leistungsangebote“ liegt in einer Beteiligung an PPP-Gesellschaften bzw. -Initiativen und/oder einer Trägerschaft der jeweiligen Angebote (z. B. Beratung, Unterstützung und Dokumentation).

3 Bestandspflege

Die Zuordnung der Zuständigkeiten geht für kommunale Wirtschaftsförderung mit dem räumlichen Zuschnitt der die Wirtschaftsförderungseinrichtung tragenden Gebietskörperschaft einher. Insofern weist die Frage der „Zuständigkeit“ einen binären Charakter auf, der lediglich ein „ja“ oder „nein“ zulässt.

Doch ist es für viele Wirtschaftsförderungseinrichtungen kaum oder gar nicht möglich, alle innerhalb ihrer Zuständigkeit liegenden Unternehmen zu kennen bzw. in einen persönlichen Kontakt mit diesen zu treten. Schnell werden daher Wirtschaftsfördererrinnen und Wirtschaftsförderer darüber sinnieren, mit welchen Unternehmen sie in naher oder ferner Zukunft proaktiv in Kontakt treten sollten.

Auf Basis möglicher Selektionsvariablen wie Unternehmensgröße, Branchenzugehörigkeit, Sektorenzugehörigkeit, Unternehmenslage, Mitarbeiterzahl, Umsatz, Eingebundensein in die regionale Ökonomie, etc. dürfte dann nach den für die Region „besonders wertvollen“ Unternehmen gefahndet werden. Ein Ansatz könnte darin liegen, sich den besonders starken Unternehmen in einem ganz besonderen Maße zu widmen, um sie umso mehr an den jeweiligen Standort zu binden. Ein anderer Ansatz könnte sich gerade den besonders schwachen Unternehmen zuwenden, um beispielsweise einen anstehenden Arbeitsplatzabbau wenn nicht abzuwenden, doch zumindest sozial verträglich zu flankieren, und eine möglichst direkte Einmündung der von Kündigungen betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einen neuen Betrieb innerhalb der Region zu ermöglichen.

Unabhängig von der Ausrichtung der jeweiligen Wirtschaftsförderungseinrichtung bleibt jedoch festzuhalten, dass die Pflege der bereits am Standort angesiedelten Unternehmen zu den Kernaufgaben einer kommunalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderung gehört. Ebenso wie die örtliche Verwaltung, ist auch die jeweilige Wirtschaftsförderungseinrichtung als ein eigener harter Standortfaktor anzusehen, der mit darüber entscheiden kann, ob die Unternehmen am Standort bleiben bzw. sich dort neu ansiedeln (vgl. Göbel 2013).

Will man bei den vorhandenen Unternehmen mit einer serviceorientierten Wirtschaftsförderung „punkten“, bedarf es zum einen eines attraktiven Leistungsangebotes und zum anderen der Kenntnis der Unternehmen bezüglich eben dieses Angebotes.

Gerade in Phasen anstehender Veränderungen ist eine intensive Kommunikation zwischen Wirtschaftsförderung und Unternehmen besonders wichtig. Steht beispielsweise die Expansion eines Unternehmens an, sollten insbesondere Antworten auf die folgenden Fragen gefunden werden:

- Kann die Expansion durch öffentliche Fördermittel unterstützt bzw. vergrößert werden?
- Benötigt das Unternehmen für die Expansion zusätzliche Flächen?
- Ist die bisherige Infrastruktur auch nach der Ausweitung der Unternehmensaktivitäten noch ausreichend?
- Benötigt das Unternehmen für seine Expansion weitere qualifizierte Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter?
- Kann die Expansion durch einen Zufluss an externem Wissen bzw. eine Einbindung in (regionale) Netzwerke zusätzlich unterstützt werden?

Grundsätzlich könnten die Leitungen der expansionswilligen Unternehmen auch versuchen die aufgeworfenen Fragen selbstständig zu beantworten. Doch befinden sich die meisten der benötigten Lösungen außerhalb des Tagesgeschäfts der Unternehmen, d. h. die notwendigen Recherchen wären für die Unternehmensleitung in der Regel zeitintensiv und fehleranfällig. Im Zuge einer arbeitsteiligen Gesellschaft erscheint es hier also mehr als angebracht, dass die Vertreterinnen und Vertreter der Wirtschaftsförderungseinrichtungen den ihnen anvertrauten Unternehmen mit Rat und Tat zur Seite stehen und so auch die Wichtigkeit des jeweiligen Unternehmens für die Region unterstreichen.

Als Basis für eine erfolgreiche Bestandspflege empfiehlt sich der Einsatz von für den Bereich der Wirtschaftsförderung ausgerichteten CRM- Systemen, wie es beispielsweise von dem Unternehmen GEFAK mit dem Programm kwis angeboten wird. Einen unabhängigen Überblick über das Angebot der vorhandenen auf Wirtschaftsförderung ausgerichteten CRM-Programme vermittelt das an der Hochschule Harz in Halberstadt angesiedelte Wifö-LAB. Vgl. <http://wifoe-lab.hs-harz.de/>. Zugriffen am 02.01.2019.

Sind erst einmal die zentralen Unternehmen erfasst, und die notwendigen Kennzahlen und Selektionsvariablen angelegt, steht einer direkten Kommunikation mit den Unternehmen nichts im Wege.

Es empfiehlt sich, eine bestimmte Zahl von Unternehmen, beispielsweise die 50 größten oder beschäftigungsstärksten, innerhalb bestimmter Zeitabstände, beispielsweise innerhalb eines Jahres, proaktiv aufzusuchen und das Gespräch mit den jeweiligen Unternehmensleitungen zu suchen.

Darüber hinaus sollte eine möglichst große Zahl von Unternehmen in regelmäßigen Abständen angeschrieben und über die innerhalb einer Regionalökonomie besonders wichtigen Themen informiert werden. Zahlreiche kommunale und regionale Wirtschaftsförderungseinrichtungen haben zu diesem Zweck einen eigenen Newsletter bzw. eine Zeitschrift entwickelt. Somit werden auch diejenigen Unternehmen, welche nicht in regelmäßigen Abständen von den jeweiligen Wirtschaftsförderungseinheiten besucht werden, in die Lage versetzt, insbesondere in Umbruchsituationen eigeninitiativ auf die Vertreterinnen und Vertreter der jeweiligen Wirtschaftsförderungseinrichtung zuzugehen.

Im Gegensatz zu der Unternehmensansiedlung, die meist auch innerhalb der regionalen Politik und Medien eine hohe Aufmerksamkeit erfährt, verläuft die Bestandspflege in der Regel außerhalb der öffentlichen Aufmerksamkeit und des öffentlichen Interesses. Sie bietet eben keine medial aufbereiteten Spatenstiche, zerschnittene Bänder und Grußworte.

Ihren Wert entfaltet die Bestandspflege vielmehr in einer, häufig über Jahrzehnte reichenden, konstruktiven und vertrauensvollen Zusammenarbeit zwischen Unternehmensvertretern und Wirtschaftsförderern. Gerade in stressigen Umbruchsituationen zeigt sich, ob und wie die Unternehmen vor Ort gestützt und damit die Zukunft einer Region gesichert werden kann.

Eng mit dem Begriff der Bestandspflege sind auch die Bestandssicherung und die Bestandsentwicklung verbunden.

„Durch die sog. Bestandssicherung wird versucht, drohende Abwanderungen verlagerungs- oder expansionswilliger Betriebe zu verhindern und betriebliche Standortsicherung zu betreiben“ (Dallmann und Richter 2012, S. 38).

Insbesondere die Dynamik der Märkte und unternehmerischen Umwelten bringt es mit sich, dass eine in bestimmten Zeiten „passende“ Unternehmensstruktur und Unternehmenssituation sich relativ schnell als weniger oder gar unpassend herausstellt. Insofern geht es bei der Bestandssicherung gerade nicht darum, den „Status quo einzufrieren“ sondern mit dazu beizutragen, dass die Geschäftsmodelle des jeweiligen Unternehmens auch zukünftig noch erfolgreich sein werden (vgl. Dallmann und Richter 2012, S. 39).

„Neben den verschiedenen Maßnahmen zur Sicherung des Bestandes [...] wird insbesondere der sog. Bestandsentwicklung im Allgemeinen im Rahmen der Bestandspflege eine Schlüsselfunktion zugewiesen.“

Darunter wird vor allem die Förderung der sog. endogenen Entwicklungspotenziale verstanden, d. h. eine Mobilisierung der am Ort und in der Region vorhandenen, bislang aber nicht oder nicht ausreichend genutzten wirtschaftlichen Potenziale“ (Dallmann und Richter 2012, S. 39).

Insofern sind die im Rahmen des Standortmanagements beschriebenen Maßnahmen und Leistungen bestens dazu geeignet, eine intelligente und zukunftsfähige Bestandsentwicklung voranzutreiben. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass die aus der Region kommenden, über das einzelbetriebliche Engagement hinausgehenden Aktionen, nicht die Geschäftsmodelle der beteiligten Unternehmen ersetzen können. Das Geld muss noch immer von den Unternehmen am Markt verdient werden. Auch öffentliche Fördermittel sollten diese Marktmechanismen niemals ersetzen, sondern hier lediglich zusätzliche Impulse geben.

4 Ausblick

Der vorliegende Beitrag analysierte die Möglichkeiten eines erfolgreichen Standortmanagements. Dabei wurde der zentrale Stellenwert regionaler und kommunaler Wirtschaftsförderungseinrichtungen für überbetriebliche Modernisierungsprozesse deutlich. Die im Rahmen des Standortmanagements notwendigen Aufgaben und Funktionen können zu einem beträchtlichen Teil von Wirtschaftsförderern wahrgenommen werden. Allerdings sollten die diesbezüglichen Aktivitäten, auch gerade in der Außendarstellung, niemals als Einzelengagement vermittelt werden. Vielmehr sollte mit vergleichsweise einfachen, wahrscheinlich erfolgreichen, schnell umsetzbaren und einfach kommunizierbaren Maßnahmen begonnen werden. Für die erfolgreiche Arbeit von Wirtschaftsförderungseinrichtungen ist neben der Entwicklung von Wirtschaftsräumen auch eine kontinuierliche, vertrauensvolle und dem öffentlichen Blick weitestgehend entzogene Zusammenarbeit mit den regionalen Unternehmen erforderlich. Gerade in Zeiten des Umbruchs, der Veränderung und des Wandels, können die örtlichen Wirtschaftsförderungen so „ihren“ Unternehmen wertvolle Impulse geben und damit zur Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit „ihrer“ Region aktiv beitragen.

Literatur

- Dallmann, B., & Richter, M. (2012). *Handbuch der Wirtschaftsförderung. Praxisleitfaden zur kommunalen und regionalen Standortentwicklung*. Freiburg: Haufe-Lexware GmbH & Co. KG.
- Duden. (2019). *Standort*. <http://www.duden.de/node/689912/revisions/1341254/view>. Zugegriffen am 02.01.2019.
- Gabler Wirtschaftslexikon. (2018). <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/shift-analyse-44689/version-267994>. Revision von Shift-Analyse vom 19.02.2018 – 16:05.2018. Zugegriffen am 02.01.2019.

- Göbel, A. (2013). Kommunalverwaltung und Wirtschaftsförderung als Standortfaktor für Unternehmen. In Fachbereich Verwaltungswissenschaften der Hochschule Harz (Hrsg.), *Forschungsbeiträge zum Public Management* (Bd. 7). Berlin: Lit.
- Lahner, J. (2017). *Entwicklung und Regionalökonomie in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Pongratz, P., & Vogelgesang, M. (2016). *Standortmanagement in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Schnurrenberger, B. (2000). *Standortwahl und Standortmarketing. Beeinflussung der Standortwahl internationaler Unternehmen durch professionelles Standortmarketing der Regionen*. Berlin: Weißensee Verlag.
- Thierstein, A. (1999). *Standortmanagement – Alter Wein in neuen Schläuchen oder wie macht man aus einem Gürtel einen Hosenträger?* St. Gallen: IDT.
- Weber, H., & Vogelgesang, M. (2019). *Wirtschaftsförderung und Soziologie: Navigationsassistentin in gesellschaftlichen Untiefen*. (In diesem Band). Wiesbaden: Springer Gabler.
- Wifö-Lab. <http://wifoe-lab.hs-harz.de/>. Zugegriffen am 02.01.2019.

Standortmarketing und Akquisition: Praktisches Standortmarketing

Stefan Lennardt

Inhalt

1	Einführung – Nationaler und internationaler Standortwettbewerb	511
2	Disziplinen des Standortmarketings	515
3	Strategische Grundlagen erfolgreichen Standortmarketings	518
4	Akquisition von Unternehmen: Der richtige Maßnahmen-Mix	522
5	Best-Practice-Beispiele	525
6	Fazit	527
	Literatur	528

Zusammenfassung

Fachkräfte und Gewerbeflächen sind wegen ihrer Knappheit wertvoller denn je. Sie sind ein Grund dafür, dass die Bedeutung des Standortmarketings auf allen Ebenen zunimmt – von der Kommune bis zum Land. Dieser Beitrag zeigt auf, was „gutes“ Standortmarketing ausmacht, welche Aufgaben sich für die Wirtschaftsförderung ergeben, warum eine Standortstrategie unverzichtbar ist und welche Kommunikationsmaßnahmen beispielhaft für die Unternehmensakquise sinnvoll sind. Zudem zeigen Best-Practice-Beispiele, wie es gelingen kann, sich mit einer Standortmarketingkampagne von Wettbewerbern abzugrenzen.

1 Einführung – Nationaler und internationaler Standortwettbewerb

Im nationalen und internationalen Standortwettbewerb nimmt die Bedeutung des Standortmarketings zu. Es ist so zu einer der Kerndisziplinen der Wirtschaftsförderung geworden. Warum?

S. Lennardt (✉)

University of Applied Sciences Europe, Dortmund, Deutschland

E-Mail: stefan.lennardt@modulldrei.de

Standorte, als Akteure meist repräsentiert durch lokale oder regionale Politik und Verwaltung, konkurrieren um wertvolle Ressourcen. Diese können sehr unterschiedlicher Art sein: Meist dringend gewünscht werden Investitionen in selbst genutzte Immobilien und Produktionsstätten, weil sie Wertschöpfung, Steuereinnahmen und Arbeitsplätze versprechen. Wer noch Flächen zu vermarkten hat (in Deutschland herrscht an den als attraktiv wahrgenommenen Standorten meist akuter Flächenmangel), wird hier seinen Schwerpunkt setzen. In Zeiten des Fachkräftemangels konkurrieren Standorte innerhalb von Deutschland außerdem um qualifizierte Arbeitskräfte, um die Arbeitsfähigkeit der Bestandsunternehmen sicherzustellen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018, S. 47–49). Darüber hinaus ist die Attraktivität für (zahlungskräftige) Tourist(inn)en ein Kernthema der Standortvermarktung.

Wer erfolgreich kommuniziert, spricht auch unterschiedliche Zielgruppen mit einer einheitlichen, wiedererkennbaren Tonalität an. Im Ergebnis definieren sich Standorte im digitalen Zeitalter als Marken, die entwickelt, aufgebaut und gepflegt werden möchten (Zenker 2018, S. 69–75).

1.1 Merkmale für „gutes“ Standortmarketing

Standortmarketing findet heute auf allen Ebenen statt. Kommunen, Landkreise, Regionen, Bundesländer und Staaten bewerben ihren Standort mit unterschiedlich vielen Ressourcen. Dabei liegt es nahe, dass die personellen und finanziellen Ressourcen beispielsweise einer Kommune deutlich kleiner sind als die eines Bundeslandes. Dementsprechend ist es auch schwierig zu beurteilen, wann eine Standortmarketingkampagne „gut“ ist. Diese normative Festlegung wird immer eine Reihe von Faktoren und Bedingungen einbeziehen müssen – neben dem Budget vor allem die Zielgruppen und strategischen Ziele einer Kampagne. Eine intersubjektivierbare Bewertung ist mithilfe der folgenden acht Kriterien möglich (Lennardt und Stake-meier 2017, S. 7):

1. Die Kampagne basiert auf einer Gesamtstrategie für alle Bereiche eines Standortes, zum Beispiel Tourismus und Wirtschaft.
2. Sie ist mit einem Konzept klar durchdacht: Wer ist die Zielgruppe, was ist das Ziel der Kampagne und wie ist sie positioniert?
3. Die Kommunikation ist auf allen Kommunikationskanälen einheitlich und somit wiederkennbar.
4. Die Botschaften der Kampagne können mit Fakten belegt werden.
5. Die Kampagne ist kreativ und modern umgesetzt.
6. Die Kommunikation ist emotional und visuell ansprechend unterstützt.
7. Die eigenen Bürger(innen) können sich mit der Kampagne identifizieren und tragen sie mit.
8. Finanzielle und personelle Ressourcen sind realistisch eingeplant.

1.2 Trends im Standortmarketing

Wir stellen im Standortmarketing (seit den vergangenen zehn Jahren) eine Reihe von Trends fest, die sich als stabil erwiesen haben:

- a) Erfolgreiches Standortmarketing braucht einen langen Atem: Nur wer bereit ist, kontinuierlich und im Wortsinn unermüdlich an seiner Standortmarke zu arbeiten, erreicht auch tatsächlich einen „Footprint“ in den Köpfen der Zielgruppen. Beispiele hierfür wären die Länder Baden-Württemberg oder Tirol, aber auch das kleine niederrheinische Straelen oder (für den Tourismus) Oberstaufen.
- b) Bilder werden im Standortmarketing übermächtig: Mehr und mehr vermittelt erfolgreiches Standortmarketing den Zielgruppen eher ein Gefühl, als klar definierte Botschaften. Diese emotionalen Trigger werden über Bilder und (wegen höherer Bandbreiten und veränderter Nutzungsgewohnheiten) immer stärker über Videos gesetzt.
- c) Einheitlichkeit ist Gesetz: Ein einheitliches Erscheinungsbild über alle Kommunikationskanäle hinweg ist unverzichtbar geworden. In der heutigen Flut der Bilder und Informationen kann nur so die Wiedererkennbarkeit der Standortmarke sichergestellt werden.
- d) Je zeitgemäßer, desto stärker: Standorte, die die aktuellen, vor allem digitalen Marketingtechniken beherrschen und einsetzen, erreichen ihre Zielgruppen naturgemäß effektiver. Man könnte auch sagen: Je digitaler, desto erfolgreicher kommunizieren Standorte. Content Marketing, Storytelling und gut durchdachte PR ersetzen mehr und mehr die klassische Werbung. Das gilt insbesondere auch für den Tourismus, wo deutlich höhere Werbebudgets mobilisiert werden können, als in der reinen Wirtschaftsstandortwerbung.

1.3 Internationaler Standortwettbewerb

„Standortkonkurrenz ist die Konkurrenz um Wohlstand in der (teils nahen, teils fernen) Zukunft. Es geht ums ‚Image‘, aber nicht aus emotionalen, sondern aus handfesten Gründen: Nur attraktive Standorte ziehen Menschen an und wachsen, nur die Möglichkeit, Fachkräfte einzustellen lässt Unternehmen in eine Region investieren und nur attraktive Standorte ziehen auch Touristen an“ (Lennardt und Stakemeier 2017, S. 3).

Auch wenn kommunale Wirtschaftsförderungen im Alltag häufig das Gefühl haben, sich in einer eher regionalen Konkurrenz zu befinden: Jede Kleinstadt steht heute in einem Wettbewerb, der global ist. Und das gilt auch für die ansässigen Unternehmen – selbst der Bäcker „um die Ecke“ konkurriert mit Teiglingen aus Polen, selbst Raumreiniger(innen) stehen heute im internationalen Kostenwettbewerb. Hier müssen Standortentwicklung und -marketing ansetzen.

Denn: „Vollbeschäftigung, volle Staatskassen und erfolgreiche Unternehmen dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass Deutschland Gefahr läuft, den Anschluss

an die Länder zu verlieren, die die Zukunftsthemen entschlossen anpacken“ (Afhippe 2018).

Die grundlegenden Daten sind der Größenordnung nach bekannt: Die Investment Bank Goldman Sachs schätzt, dass China bis zum Jahr 2050 ein mehr als doppelt so hohes Bruttoinlandsprodukt erwirtschaften wird wie Westeuropa. Die USA werden Westeuropa bis dahin bei der Bevölkerungszahl überholen (Goldman Sachs 2003, zitiert in Konrad-Adenauer-Stiftung 2012, S. 7). Nur zwei Beispiele, die aufzeigen, wohin die globale Konkurrenz sich entwickelt.

Auch technologisch kann sich Deutschland auf seinen derzeitigen Vorsprung in einigen Leitmärkten keinesfalls verlassen. Was die Digitale Transformation an Umwälzungen bringt, können wir nur zum kleinen Teil absehen. Ob Blockchain, Virtual Reality, 3D-Druck oder Cyber Security – Deutschland muss erhebliche Anstrengungen unternehmen, um hier weiter eine Rolle spielen zu dürfen. Dazu muss vor allem die Ausbildung verbessert und die Talentabwanderung in diesen Zukunftsfeldern gestoppt werden (Kollmann und Schmidt 2016, S. 158–168).

Das Standortmarketing selbst kann in dieser Situation nur den Beitrag leisten, die tatsächlichen Kompetenzen des Standortes (in Deutschland respektive Europa) angemessen herauszustellen und die wahrgenommene Attraktivität für die besten Köpfe zu fördern. Diese Aufgabe stellt sich auch den Städten, Landkreisen, Regionen und Bundesländern vor Ort.

1.4 Standortmarketing in Deutschland

Bei der Betrachtung des Standortmarketings in Deutschland ist es also wichtig, die verschiedenen Ebenen zu unterscheiden. Auch kommt es darauf an, ob der Wirtschaftsstandort, der Lebensort oder die touristische Destination vermarktet werden sollte. Im Idealfall geschieht das alles wie dargestellt Hand in Hand, weil die Kommunikationsstränge sich dann in ihrer Wirkung gegenseitig verstärken können. Vor allem größere Kommunen (von Braunschweig über Köln bis Berlin) betreiben Standortmarketing mit teils hoher Intensität. Einen Sonderfall stellt der Regionalverband Ruhr dar, der sich (mit 15 formalen Mitgliedern, aber insgesamt 53 Kommunen) zusammenhängend als „Stadt der Städte“ vermarktet (siehe Abschn. 5), während die großen Kommunen in dieser Region kommunikativ meist ein Schattendasein führen (einzige kontinuierlich erfolgreiche Ausnahme ist derzeit Bochum).

Kommunen müssen sich selbst und häufig (und in intensiver regionaler Konkurrenz) um die Vermarktung ihrer Flächen bemühen. Häufig wird auch eine Wirtschaftsförderung des Kreises oder einer Region in diese Vermarktung einbezogen. Dabei kommt es schnell zu gegenseitigem Argwohn und Eifersucht – wem dient der regionale Vermarktungspartner am meisten?

Die Landkreise haben es im Standortmarketing schwerer: Die Bürger(innen) identifizieren sich nur wenig mit dieser übergeordneten Ebene; Ressourcen und Bekanntheit sind meist gering. Dennoch gibt es Landkreise (oder Zusammenschlüsse von Kommunen), die eine Region durchaus erfolgreich vermarkten. Dies fällt

umso leichter, wenn Landkreis und Region (auch vom Namen her) eine hohe Übereinstimmung haben, wenn der Landkreis also die *Marke* schon im Namen trägt.

Die deutschen Bundesländer betreiben Standortmarketing mit sehr unterschiedlicher Intensität. Die meisten scheinen bemüht, aus ihrem Bundesland eine Marke zu machen. Stilbildend ist hier die Kampagne „Wir können alles außer Hochdeutsch“, mit der Baden-Württemberg seit 1999 kontinuierlich, aber immer wieder angepasst und aktualisiert, kommuniziert. Während Bayern sich stark auf seine weiß-blaue „DNA“ verlässt und das größte Bundesland Nordrhein-Westfalen betont unauffällig (vor allem im Ausland) kommuniziert, betreiben ostdeutsche Bundesländer wie Thüringen oder Sachsen einen teils erheblichen Aufwand. Die meisten Bundesländer geben siebenstellige Budgets im Jahr für Standortmarketing aus.

Aus dem tatsächlichen Standortmarketing in Deutschland lassen sich mehrere Schlüsse ableiten:

- a) Standortmarketing findet auf sehr verschiedenen Ebenen statt. Nicht immer werden der Wirtschafts-, der Lebensstandort und die touristische Destination mit einem Gesamtkonzept vermarktet. Es gibt erhebliche Überschneidungen, Effizienzverluste und Uneinheitlichkeit.
- b) Wirtschaftsförderungen vermarkten einzelne Flächen des Standortes. Diese Standortmarketingdisziplin wird in Zeiten des Flächenmangels immer wichtiger und sollte auf einem strategischen Konzept aufbauen (siehe Abschn. 2).
- c) Die Intensität und die Qualität der (deutschen) Standortmarketingkampagnen variieren stark, was den Vergleich erschwert. Deshalb bedarf es dazu qualitativer Kriterien, um eine Kampagne bewerten zu können (siehe Abschn. 1.1).

2 Disziplinen des Standortmarketings

Der Begriff *Standortmarketing* meint in der Praxis unterschiedliche Aufgaben. Die Disziplinen finden sich in verschiedenen Themenfeldern wieder, hier am Beispiel einer Kommune: „Zum einen beschreibt er [der Begriff Standortmarketing] einen Teilbereich der Wirtschaftsfördertätigkeiten, nämlich das Vermarkten von Gewerbe-, Industrie- und Büroflächen (Wirtschaftsflächen). Zum anderen wird Standortmarketing als Oberbegriff bzw. Summe aller Aktivitäten der Wirtschaftsförderung, des Citymarketings, des Tourismusmarketings und des Stadtmarketings verwendet. Schließlich wird der Begriff auch eingesetzt, um damit die Profilierung eines Standortes v. a. durch Kommunikationsmaßnahmen zu beschreiben“ (Markert 2018, S. 217).

Hinzu kommt: Fachkräfte wollen heute dort arbeiten, wo sie auch attraktive Lebensbedingungen vorfinden. Wenige ziehen ohne Weiteres „zum Daimler“ – die Auswahl an interessanten Jobs ist für Qualifizierte fast überall sehr groß. Daher wird es immer wichtiger, das Standortmarketing mit dem Fachkräftemarketing zusammenzuführen. Die Wirtschaftsförderung dient hierbei als „wichtigste Schnittstelle/Multiplikator zwischen Kommunen, Unternehmen, Kammern, Arbeitsverwaltung, Hochschulen/ Ausbildungsträgern, Erwerbspersonen und Nachwuchs (Transferfunktion)“ (PROGNOS AG 2010, S. 21).

Im Folgenden werden drei Standortmarketing-Disziplinen vorgestellt, die auch zu den Aufgaben einer Wirtschaftsförderung gehören: die Vermarktung des Wirtschaftsstandortes, die Flächenvermarktung und das Fachkräftemarketing. Nicht berücksichtigt werden hier das Tourismus- und Stadtmarketing, weil sie in der Regel nicht in der Wirtschaftsförderung verortet sind. Dennoch kann nicht oft genug betont werden, dass alle Standortmarketingmaßnahmen am Ende wie „aus einem Guss“ sein sollten.

2.1 Förderung und Vermarktung des Wirtschaftsstandortes

„Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene ist formal eine Freiwilligkeitsaufgabe faktisch aber ein Muss“ (Markert 2018, S. 222). Und genau deshalb gibt es keine allgemeingültigen und feststehenden Aufgaben und Ziele für Wirtschaftsförderungen. Auf einer abstrakten Ebene finden sich in der Praxis folgende Ziele wieder:

- „Sicherung bestehender und Schaffung neuer Arbeitsplätze, letztlich v. a. der Rahmenbedingungen für Arbeitsplätze,
- Sicherung und Verbesserung der Wirtschafts- und Finanzkraft, damit der Wettbewerbsfähigkeit des Standortes,
- Schaffung einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur“ (Markert 2018, S. 208).

Bringen wir diese Ziele auf eine noch abstraktere Ebene, besteht die Aufgabe der Wirtschaftsförderung darin, die gesamte Wirtschaft des Standortes zu fördern und zu vermarkten, um so die drei genannten Ziele zu erreichen. Doch welche konkreten Aufgaben damit verbunden sind, ist immer unterschiedlich. Beispielhaft seien hier Handlungsfelder von Wirtschaftsförderungen aufgeführt, die im Rahmen einer Befragung von Wirtschaftsförderungen im Jahr 2018 durch den Autor ermittelt wurden (s. Abb. 1).

Den gesamten Wirtschaftsstandort zu fördern und zu vermarkten geht also mit vielfältigen Aufgaben einher, die aufeinander abgestimmt sein müssen. Die Zielgruppenauswahl ist breit: neue und ansässige Unternehmer(innen), Investor(inn)en, Fachkräfte, Einzelhändler(innen), aber auch Bürger(innen) am eigenen und an anderen Standorten werden angesprochen. Grundsätzlich ist es wichtig und richtig, alle Zielgruppen anzusprechen, aber es braucht ein klares Konzept, um die vorhandenen personellen und finanziellen Ressourcen effizient einsetzen zu können (siehe Abschn. 3). „Ein bisschen Marketing-Aktionismus kann den Mangel an Strategie eine Weile überdecken. Aber nicht auf Dauer“ (Lennardt und Stakemeier 2017, S. 10).

Da alle Standorte die genannten Aufgaben erfüllen müssen, kann es schnell zu einem Konflikt mit anderen Standorten kommen. Um nochmals auf das Thema Strategie zu kommen: Manche Standorte verfolgen das „Hauptziel 3 [Schaffung einer ausgewogenen Wirtschaftsstruktur] ganz bewusst nicht, sondern versuchen aus Überlegungen zur Positionierung im Standortwettbewerb gerade eine Spezialisierung auch der Wirtschaftsstruktur in Form einer ‚Fokussierung‘ auf einzelne Branchen (Stichwort Clusterpolitik)“ (Markert 2018, S. 208–209).

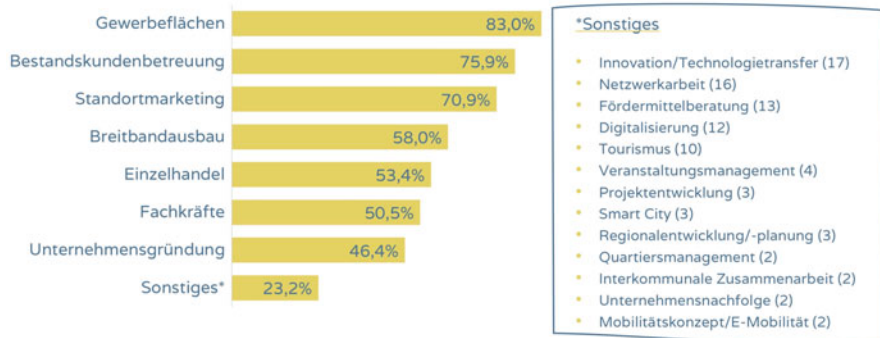


Abb. 1 Handlungsfelder der Wirtschaftsförderung – „Welche Handlungsfelder bearbeiten Sie schwerpunktmäßig in der Wirtschaftsförderung?“ (Mehrfachnennung möglich, n = 440) (Moduldrei 2018, S. 22)

Wie die Abb. 1 zeigt, sind die Handlungsfelder Gewerbeflächen und Fachkräfte Teil der umfassenden Vermarktung des Wirtschaftsstandortes. Das Thema Gewerbeflächen ist zurecht ein großer Schwerpunkt in der Wirtschaftsförderung. Doch mit 50,5 Prozent (siehe Abb. 1) bearbeiten noch zu wenige Wirtschaftsförderungen das Thema Fachkräfte, wenn man den akuten Fachkräftemangel in Deutschland bedenkt. Diese beiden Handlungsfelder verdienen daher besondere Beachtung im Standortmarketing.

2.2 Flächenvermarktung

Flächen werden immer knapper und daher immer wertvoller für Standorte. Teil einer Gesamtstrategie für den Wirtschaftsstandort muss fast immer auch ein Gewerbeflächenkonzept sein. Doch obwohl das Thema von besonderer Bedeutung für einen Standort ist, verfolgen mehr als die Hälfte der Wirtschaftsförderungen (noch) kein Gewerbeflächenkonzept (Moduldrei 2018, S. 14). Mit einer zu wenig durchdachten Vergabe von Flächen vertun Wirtschaftsförderungen aber die Chance, ihre vorhandenen Ressourcen bestmöglich zu nutzen. Folgende Schritte sollten Wirtschaftsförderungen im Rahmen eines Gewerbeflächenkonzepts daher befolgen:

- Umfassende Analysen: Wie sind das Gewerbeflächenangebot, der -bedarf und der -umsatz? Welche Leitbranchen und Cluster gibt es in der Region? Welche Stärken und Schwächen ergeben sich aus dem Vergleich mit ausgewählten Standorten?
- Definition von Zielbranchen und Positionierung der Fläche: Welche Zielgruppen passen zur Branchenstruktur der Region und sind laut Förderrichtlinien zulässig? Welche Branchen wachsen und haben das größte Zukunftspotenzial? Mit welchen Zielgruppen wird eine einseitige Ansiedlung vermieden (abhängig von der Positionierung der Fläche)?
- Definition von Vergabekriterien: Welche Kriterien sollten Unternehmen für eine Ansiedlung erfüllen (z. B. Anzahl der Arbeits- und Ausbildungsplätze, Umwelt-

schutz, Wirtschaftskraft, Bauweise und Ausnutzung des Grundstückes)? Hierbei lohnt sich ein Punktesystem, in dem die Kriterien individuell gewichtet sind.

- Zielgruppengerechte Ansprache basierend auf einem Vermarktungskonzept: Wenn die Zielgruppen feststehen, muss der gesamte Marketing-Mix auf sie ausgerichtet werden. Welche Basismaßnahmen und welche Maßnahmen zur direkten Ansprache von Unternehmer(inne)n sinnvoll sind, werden näher in Abschn. 4 beschrieben.

2.3 Fachkräftemarketing

Der Fachkräftemangel in Deutschland zwingt in erster Linie Unternehmen dazu, sich mehr Gedanken über die Fachkräfteakquise zu machen. Doch das Employer Branding der Unternehmen mag noch so gut sein, wenn der Standort mit keinem (attraktiven) Image in den Köpfen der Zielgruppe verankert ist, wird das Problem immer bestehen bleiben. Gerade im ländlichen Raum leiden Standorte und Unternehmen unter dem Fachkräftemangel, vor allem in „Teilen der Gesundheitswirtschaft, in verschiedenen Bereichen der Natur- und Ingenieurwissenschaften sowie bei Auszubildenden im gewerblich-technischen Bereich“ (Kräußlich und Schwanz 2017, S. 196). Da Unternehmen allein den Standort nicht (immer) attraktiver machen können, kommen Wirtschaftsförderungen ins Spiel. Die Fachkräftesicherung muss im Zusammenhang mit dem gesamten Standortmarketing erfolgen, am besten mit einem Konzept inklusive folgender Aspekte:

- Standortanalyse und -vergleich – was macht den Standort lebenswert? Was hebt ihn von anderen Standorten ab?
- Welches Ziel soll das Fachkräftemarketing erfüllen? Konkrete Zahlen machen Ziele greifbarer und messbar. Ein Ziel könnte zum Beispiel sein: Steigerung der Anzahl der Einpendler um X Prozent.
- Wer ist die Zielgruppe genau? *Fachkräfte* sind deutlich zu unspezifisch. Studierende und Auszubildende bestimmter Fachrichtungen, Pendler aus Nachbarstandorten oder junge Fachkräfte bestimmter Branchen? Wen konkret suchen die Unternehmen?
- Mit welchen kreativen Maßnahmen und Ansprachen können die Zielgruppen erreicht werden? Der Landkreis Sigmaringen setzt beispielsweise „Wirtschaftszweige mit einem vermeintlich schlechten Image auf Ausbildungsbörsen, Bildungsmessen und zielgruppenspezifischen Betriebsbesichtigungen besonders interessant in Szene“ (Kräußlich und Schwanz 2017, S. 200) und achtet bei den Maßnahmen sehr stark auf die Erlebnisorientierung.

3 Strategische Grundlagen erfolgreichen Standortmarketings

Standortmarketing kann auf Dauer nur erfolgreich sein, wenn es auf Basis einer klaren strategischen Grundlage durchgeführt wird. Damit ist nicht nur die Marketingstrategie selbst gemeint, auch wenn diese sehr wichtig ist: Sie muss eine klare

Positionierung mit sehr kreativen Maßnahmen und einem langfristigen Zeithorizont verknüpfen.

Aber das beste Standortmarketing ist sinnlos, wenn der Standort als Absender nicht auch über eine eigene Standortstrategie verfügt. Leider kommt es recht häufig vor, dass Marketingaktivitäten dazu eingesetzt werden, den Mangel an Orientierung und Strategie zu überdecken. Das funktioniert in der Regel nur für eine kurze Zeit, denn langfristig braucht das Standortmarketing ein Konzept – wenn es erfolgreich sein soll.

3.1 Entwicklung einer Standortstrategie

Eine Standortstrategie formuliert ein klares Entwicklungsziel für den Standort und hinterlegt ihn in einem Aktionsplan mit konkreten Maßnahmen. Maßnahmen ohne Strategie stellen dem gegenüber reinen Aktionismus dar. Die kommunalen Legislaturperioden stehen der Strategieentwicklung tendenziell im Weg, denn ob eine Standortstrategie wirklich funktioniert, wird sich meist erst nach zehn Jahren intensiver Arbeit feststellen lassen.

Die Standortstrategie muss vor allem folgende Fragen beantworten:

- „Welches Wettbewerbsumfeld ist relevant?
- Wo genau stehen wir in diesem Wettbewerb?
- Was sind unsere konkreten Ziele (in fünf, zehn, fünfzehn Jahren)?
- Mit welchen konkreten Projekten erreichen wir die Ziele?
- Welche Ressourcen erfordert das?
- Wie machen wir die Ergebnisse anschließend messbar?“ (Lennardt und Stake-meier 2017, S. 13)

Die Strategieentwicklung vollzieht sich in fünf Schritten:

1. der gründlichen Analyse von Daten,
2. einer qualitativen Erhebung (meist in Form von Expertengesprächen),
3. der Zusammenfassung in einem Stärken-Schwächen-Profil,
4. der Identifizierung von Handlungsfeldern und
5. der Ausarbeitung hierzu passender Projekte.

Zur Strategieentwicklung hat es sich bewährt, zunächst harte statistische Fakten und Prognosen auszuwerten, am besten im Vergleich zu anderen relevanten Standorten. So können die eigene Position und die Entwicklungsmöglichkeiten richtig eingeschätzt werden. Dazu gehören etwa alle relevanten Arbeitsmarktdaten, aber auch eine Analyse der lokalen Branchenstruktur. Ziel ist, ein zutreffendes Bild der Standortbedingungen und der Potenziale zu erhalten. Dieses Bild ist jeweils stets sehr individuell. Expertengespräche (vor allem mit Unternehmen, aber auch Fachleuten, Hochschulvertretungen und Politik) sind hilfreich, um die hinter den Daten liegenden Zusam-

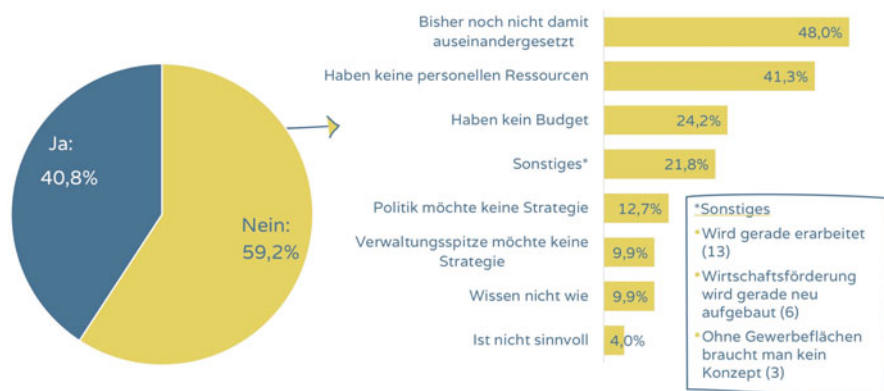


Abb. 2 Gesamtstrategie für den Wirtschaftsstandort – „Haben Sie eine schriftliche Gesamtstrategie für Ihren Wirtschaftsstandort festgelegt?“ (n = 434) und „Aus welchen Gründen haben Sie keine Gesamtstrategie für Ihren Wirtschaftsstandort festgelegt?“ (Mehrfachnennung möglich, n = 252) (Moduldreie 2018, S. 24)

menhänge zu verstehen und erarbeiten zu können. So entsteht ein zutreffendes und aussagekräftiges Stärken-Schwächen-Profil.

Die Strategie selbst (häufig auch als Roadmap, Masterplan o. ä. bezeichnet) definiert Handlungsfelder, die auf einem mehrere (am besten: zehn) Jahre umfassenden Zeithorizont bearbeitet werden. Je nach Standort werden sich diese Handlungsfelder unterscheiden. Fast immer wird auch das Standortmarketing als eines dieser Handlungsfelder benannt.

Der Prozess der Strategiefindung kann nicht im „stillen Kämmerlein“ stattfinden. Die lokalen oder regionalen Stakeholder müssen die Strategie verstehen und aktiv unterstützen. Auch ist wichtig, dass die Politik eine Standortstrategie nicht nur beschließt, sondern auch versteht. Dies führt meist zu Diskussionsprozessen, in denen über Workshops und ähnliche Veranstaltungen die relevanten Gruppen einbezogen werden – etwa Unternehmer(innen), Politik, Kreative, manchmal auch Bürger(innen).

Die Mehrzahl der Standorte verfügt übrigens über keine solche Strategie. Knapp 60 Prozent der Wirtschaftsförderungen haben keine Gesamtstrategie für den Wirtschaftsstandort definiert. Der meistgenannte Grund: Sie haben sich noch nicht mit dem Thema beschäftigt. Zudem geben rund 41 Prozent fehlende personelle Ressourcen und rund 24 Prozent den Budgetmangel als Begründung für eine fehlende Gesamtstrategie an (siehe Abb. 2). Liegt eine Standortstrategie aber vor, kann auf dieser Grundlage auch der Standort als Marke aufgebaut werden.

3.2 Definition von Zielen und Zielgruppen

Ein Standort mit eigener Standortstrategie kann daraus seine Ziele sauber ableiten. Typische Ziele für das Standortmarketing sind etwa:

- a) Imageaufbau: Der Standort möchte bei klar definierten Zielgruppen bestimmte Imageparameter verändern. Das erfordert die Messung im Zeitablauf, etwa durch Marktforschung oder eigene (Online-) Umfragen (zum Beispiel Regionalverband Ruhr 2018a).
- b) Ansiedlungen: Man verfügt noch über freie Flächen und möchte diese bestmöglich (also mit hoher Arbeitsplatzintensität und hohem Steueraufkommen) mit Unternehmen besetzen.
- c) Bestandssicherung: Statistisch gesehen bieten die Bestandsunternehmen vor Ort die größte Gewähr für Investitionen und Arbeitsplätze, mithin also für Stabilität und Wachstum der Wirtschaft am Standort. Deshalb ist die effektive Kommunikation mit dieser Zielgruppe ein relevantes Feld des Standortmarketings.
- d) Fachkräfteakquise: Der Mangel an Fachkräften wird sich wie oben dargestellt (allein) durch Marketing nicht beheben lassen. Standorte versuchen aber, den Trend zur Urbanisierung entweder zu nutzen oder ihm (bei ländlichen Regionen) etwas entgegenzusetzen (Kräußlich & Schwanz, S. 198). Fachkräfte anzuziehen ist natürlich deutschlandweit ein logisches Nullsummenspiel – es wird aber allerorten mit großem Kraftaufwand betrieben.
- e) Tourismuswerbung: Der Tourismus ist für die meisten Standorte ein relevanter Wirtschafts- und auch Imagefaktor. Hier liegen fast immer auch die größten Budgets.
- f) Einzelhandelsförderung: Viele Kommunen ergreifen Maßnahmen, um ihre Attraktivität als Einkaufsstadt zu fördern und Leerständen im Einzelhandel entgegenzuwirken.

Diese Ziele sind üblich, aber unterschiedlich konkret und sie liegen nicht alle auf derselben Zielebene. Es liegt auf der Hand, dass ein Standort sich individuelle Schwerpunkte setzen muss, um seine knappen Ressourcen effektiv und effizient einzusetzen.

Aus den letztlich festgelegten Zielen können wir die Zielgruppen ableiten, an die das Standortmarketing sich wendet. Diese können sehr breit gefächert sein. Wir erläutern dies bewusst an den üblichen Stereotypen, mit denen Zielgruppen benannt werden, und werben hier für eine individuelle Differenzierung.

Denn in der heutigen Welt der Digitalen Transformation gilt das Gesetz „Zielgruppe Eins“ (Meyer 2016, S. 42–48): Einzelpersonen entziehen sich der Kategorisierung durch Individualisierung ihrer Nutzungsgewohnheiten immer stärker, sodass wir jede(n) Einzelne(n) so individuell wie möglich ansprechen müssen. Diese (im Detail häufig digitale) Ansprache ist Gegenstand eines guten Standortmarketingkonzepts. Typische Zielgruppenkategorien im Standortmarketing sind:

- a) Investor(inn)en: Ein Begriff, der üblich, aber deutlich zu unkonkret ist. Sinnvoll ist, aus der Analyse der Branchenstruktur und den identifizierten Wertschöpfungsketten heraus konkrete Unternehmer(innen) zu identifizieren und anzusprechen. Also beispielsweise: Alle Geschäftsführer(innen) von Unternehmen des Agrobusiness mit mehr als 50 Mitarbeiter(inne)n im Umkreis von 200 Kilometern.

- b) Fachkräfte: Hier ist es sinnvoll, zweigleisig vorzugehen. Der Standort muss einerseits dafür sorgen, dass er „passiv“ für positive Imagekomponenten in den „unendlichen Weiten“ des Internets sorgt. Hier geht es um alle, die im Netz nach dem Standort selbst oder seinen Merkmalen suchen. Er muss andererseits den Unternehmen vor Ort Hilfestellungen und (meist digitales) Material zur Verfügung stellen, um konkrete Bewerber(innen) zum Umzug bewegen zu können. Eine Besonderheit dieser Zielgruppe ist die Untergruppe der Jugendlichen und jungen Erwachsenen vor Ort. Hier muss der Standort Maßnahmen zur Bindung entwickeln und Rückkehrer(innen) ermuntern. Dazu können beispielsweise auch Events an Schulen gehören.
- c) Unternehmer(innen): Für die Bestandsunternehmen ist im Rahmen des Standortmarketings eine eigene Kommunikationslinie notwendig. Diese wird stark auf Netzwerkarbeit und Veranstaltungen setzen.
- d) Tourist(inn)en: Der Standort muss seine Potenziale und die passenden Zielgruppen sauber analysieren. Es ist wichtig, mit allen Zielgruppen in einer einheitlichen Tonalität zu kommunizieren. Dennoch sind touristische Zielgruppen (je nach Angebot) sehr spezifisch und benötigen ganz eigene Kommunikationskanäle.
- e) Politik: Es gehört zu den großen Herausforderungen der Wirtschaftsförderung, dass die (eigentlich interne) Zielgruppe der Politik besondere Aufmerksamkeit fordert. Das ist unumgänglich. Verzerrungen bei Budget und Maßnahmen (die Zielgruppe liest beispielsweise kaum Zeitung, für die Politik muss man aber trotzdem „etwas machen“) muss so gut wie möglich entgegengewirkt werden.

Vielleicht erstaunt es, Medienvertreter(innen) nicht als eigenständige Zielgruppe zu definieren. In der heutigen, digitalen Welt ist die Bedeutung von klassischen Medienkanälen zurückgegangen, während die Kommunikation innerhalb der Zielgruppen selbst (etwa in sozialen Medien) höhere Bedeutung bekommen hat. In der Hauptsache sind klassische und digitale Medien Vermittler, eine unverzichtbare Dialoggruppe – Zielgruppe selbst sind aber immer die Nutzer(innen) dieser Medien.

Erfolgreich ist ein Standortmarketingkonzept dann, wenn es die Zielgruppen so bündelt, dass alle Maßnahmen eine eindeutige Wiedererkennbarkeit des Standortes als Absender ermöglichen. Nur dann können die einzelnen Kommunikationsstränge sich verstärken – und einen großen Beitrag dazu leisten, dass das Standortmarketing seine Ziele erreicht.

4 Akquisition von Unternehmen: Der richtige Maßnahmen-Mix

So wie Unternehmen ihre Produkte vermarkten, so müssen auch Wirtschaftsförderungen ihren Standort bewerben, um die Aufmerksamkeit und das Interesse ihrer Zielgruppen zu gewinnen. Der Standort und einzelne Gewerbeflächen verschmelzen hierbei zu einer Marke, die eine einheitliche Kommunikation erfordert. Die Kommunikation kann unterteilt werden in Basismaßnahmen und Maßnahmen zur direk-

ten Ansprache – in diesem Kapitel werden diese beispielhaft für die Zielgruppe der Unternehmer(innen) skizziert. Für den gesamten Maßnahmen-Mix gilt eine zentrale Regel: Die Ansprache muss kreativ sein. Klassisches „Behördendeutsch“ sollte also nicht für verschiedene kommunikative Maßnahmen eingesetzt werden. Die folgenden Hinweise in den Abschn. 4.1 und 4.2 beruhen im Wesentlichen auf Lennardt und Stakemeier (2017, S. 51–63).

4.1 Basismaßnahmen für Wirtschaftsförderungen

a) Bilder: Diese Maßnahme wird bewusst an erster Stelle genannt, denn Bilder bilden die Basis erfolgreicher Kommunikation in Broschüren, auf Websites, in sozialen Medien oder in der Pressearbeit. Der Blick aller Leser(innen) wandert immer erst zum Bild, nicht zum Text. Dennoch werden Bilder in der Standortkommunikation weiterhin unterschätzt. Dabei braucht die Wirtschaftsförderung unbedingt zwei Arten von Bildern: Gute Bildideen für Pressetermine, passend zum jeweiligen Anlass, und einen Vorrat an mindestens 50 Bildern, die eine einheitliche Bildsprache sprechen und unabhängig von Situationen einsetzbar sind.

b) Videos: Mindestens genauso wichtig wie Fotos, eventuell bereits wichtiger, sind bewegte Bilder. Mehr als zwei Drittel der Wirtschaftsförderungen finden Videos wichtig, aber nur die Hälfte nutzt sie. Die Gründe sind fehlende personelle und finanzielle Ressourcen (siehe Abb. 3).

Dabei müssen Videos nicht „perfekt“ und demnach auch nicht so teuer sein. Damit ist nicht nur der Imagefilm gemeint, der für etwa fünf Jahre ausgesorgt hat. Wirtschaftsförderungen brauchen auch kürzere, maximal drei Minuten (besser aber 90 Sekunden) lange Videos bzw. Videoserien. Um Unternehmen zu akqui-

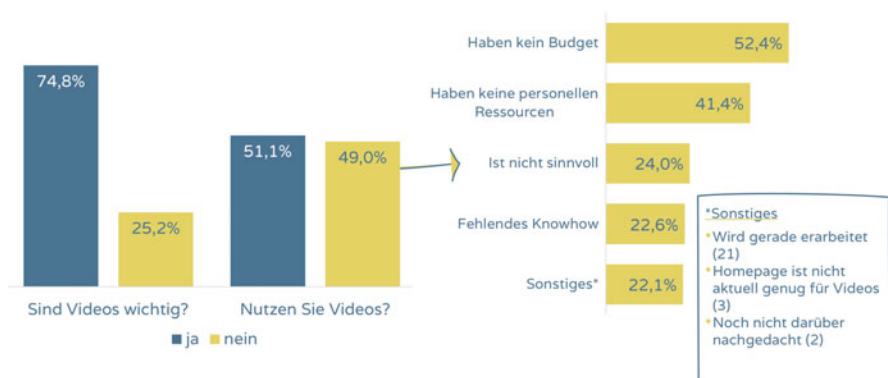


Abb. 3 Videos im Standortmarketing „Sind Sie der Meinung, dass Videos wichtig für das Standortmarketing sind?“ (n = 424), „Nutzen Sie Videos für Ihr Standortmarketing?“ (n = 427) und „Warum nutzen Sie keine Videos für Ihr Standortmarketing?“ (Mehrfachnennung möglich, n = 208) (Moduldreier 2018, S. 30)

rieren, eignen sich zum Beispiel Erfolgsgeschichten ansässiger Unternehmen (siehe dazu auch das Best-Practice-Beispiel Tampa Bay in Abschn. 5).

- c) Website: Wenn Wirtschaftsförderungen Unternehmen akquirieren wollen, kann sich eine eigenständige Website oder passend zu einer Kampagne ein sogenannter One-Pager eignen. Egal ob Wirtschaftsförderungen sich letztlich für eine eigene Website entscheiden oder Teil der städtischen Internetseite bleiben, der Anspruch ist immer gleich: Die Website ist mehr als nur eine Visitenkarte und muss serviceorientiert sein. Leistungen müssen online verfügbar sein, zum Beispiel in Form einer Fotodatenbank, eines Gewerbeflächenportals und einer gut sortierten Presseseite mit Download-Möglichkeiten. Außerdem gilt es, die Internetseite für alle (mobilen) Geräte, Browser und Suchmaschinen zu optimieren und dafür zu sorgen, dass die Website technisch einwandfrei und benutzerfreundlich gestaltet ist.
- d) Print-Material: Unabhängig davon, wie sehr die Digitalisierung voranschreitet, brauchen Wirtschaftsförderungen gutes Print-Material für persönliche Gespräche, Veranstaltungen oder gedruckte Mailings. Wichtig hierfür ist eine kreative Idee und unbedingt ein Call-to-Action: Was sollen die Leser(innen) des Print-Materials machen, nachdem sie zum Beispiel eine Broschüre oder ein Mailing gelesen haben? Die Wirtschaftsförderung anrufen, eine Veranstaltung oder Internetseite besuchen? Der Zweck muss klar hervorgehen. Dazu kommen folgende Kriterien für gutes Printmaterial: Es muss ansprechend und zeitgemäß gestaltet sein, einheitliche Elemente zu anderen Materialien aufweisen und verständlich sein.
- e) Gute Pressearbeit: Journalisten sind eine unverzichtbare Dialoggruppe und Vermittler von Botschaften (siehe Abschn. 3.2). Auch wenn die Akquise der Unternehmen im Vordergrund steht, ist die Pressearbeit dennoch entscheidend, weil sie mitbestimmt, was Unternehmen über den Standort im Internet finden. Deshalb dürfen Wirtschaftsförderungen niemals ihre Pressearbeit vernachlässigen. Wichtig hierbei sind zwei Dinge: die perfekten Pressemitteilungen und eine offen zugängliche (also nicht passwortgeschützte) Presseseite inklusive Download-Möglichkeiten und Pressekontakt. Die Pressemeldung muss eine kreative, relevante und anlassbezogene Botschaft, Zitate von mindestens zwei Akteuren sowie ein kreatives und hochauflösendes Foto enthalten. Wenn es keinen Anlass für eine Meldung gibt, sollten Wirtschaftsförderungen Anlässe schaffen, zum Beispiel in Form von Veranstaltungen.

4.2 Maßnahmen zur direkten Ansprache von Unternehmen

- a) Beziehungsmarketing: Bevor Wirtschaftsförderungen Unternehmen direkt ansprechen, sollten sie über ein Customer-Relationship-Management-System verfügen, mit welchem sie jede Form des Kontakts (Face-to-Face, Telefongespräch, Post, E-Mail etc.) dokumentieren können. Und zwar so, dass auch andere Mitarbeiter(innen) der Wirtschaftsförderung wissen, auf welcher Grundlage sie den erneuten Kontakt zu einem Unternehmen herstellen können.

- b) Soziale Medien: Von 2015 bis 2018 sind mehr als die Hälfte der Plattformen aus dem Ranking des Social Media Prismas weggefallen und wurden durch neue auf insgesamt 250 ergänzt (Franke 2017). Mit anderen Worten: Die digitalen Community-Angebote sind ständig im Wandel. Aber Wirtschaftsförderungen müssen nicht jeden Trend mitmachen. Wichtig sind die Netzwerke, über die sie ihre Zielgruppen erreichen können. Von zahlreichen Netzwerken können drei für Wirtschaftsförderungen zur Akquise von Unternehmen sinnvoll sein: Xing im deutschen und LinkedIn im angelsächsischen Raum zur direkten Ansprache sowie YouTube als Plattform für Bewegtbild (-Serien). Für eine erfolgreiche Nutzung sozialer Medien müssen Wirtschaftsförderungen nicht nur die richtige Plattform wählen, sondern auch mit einem Konzept inklusive Social Media-Guidelines kommunizieren.
- c) Veranstaltungen: Events aller Art sind wichtig für Wirtschaftsförderungen, um Anlässe zu schaffen, unter anderem um gute Pressearbeit zu machen. Aber vor allem, um mit den Zielgruppen, also in dem Fall mit Unternehmer(inne)n und Investor(inn)en, ins Gespräch zu kommen. Wirtschaftsförderungen sollten dazu zwei Dinge tun:
- Etablierte Veranstaltungen besuchen: Ob Wirtschaftsforum, Unternehmerfrühstück oder Messen, es gibt verschiedene Möglichkeiten, die Zielgruppen anzutreffen. Empfehlenswert ist es hierfür, im Voraus Termine mit Besucher(inne)n zu vereinbaren (zum Beispiel über die Ausstellerliste für eine Messe). Diese Fleißarbeit zahlt sich deutlich stärker aus, als eine Veranstaltung unvorbereitet zu besuchen.
 - Eigene Veranstaltungen organisieren: Eigene Events kosten in der Regel mehr personelle und finanzielle Ressourcen. Gerade wegen der hohen Aufwendungen lohnt es sich meistens nicht, nur eine einmalige Veranstaltung zu organisieren. Ein regelmäßig stattfindendes Event sorgt langfristig für mehr Interesse bei Gästen und auch bei Redner(inne)n.

5 Best-Practice-Beispiele

Zur Modellierung einer eigenen Standortmarketingkampagne ist es (unabhängig von Absender, Zielgruppen und Budget) stets hilfreich, sich von erfolgreichen Aktivitäten anderer Standorte inspirieren zu lassen. Aus umfangreicher Beobachtung muss gesagt werden, dass „gut gemachtes“ Standortmarketing auf der Ebene von Kommunen in Deutschland relativ selten ist. Die besten Beispiele finden sich hier eher im Tourismus und auf der Ebene der Bundesländer und Regionen. Doch auch von diesen lässt sich sehr viel lernen.

„Gut“ scheint uns eine Standortmarketingkampagne immer dann, wenn sie die oben diskutierten acht Kriterien erfüllt (siehe Abschn. 1.1). Dies ist jedoch nur die Grundvoraussetzung für Erfolg. Es erfordert Mut, Kreativität und letztlich auch hinreichende Ressourcen, erfolgreiches Standortmarketing zu betreiben. Zudem ist es wie dargestellt notwendig, den Standort stets „aus einer Hand“ zu vermarkten – also beispielsweise Investor(inn)en, Fachkräfte und Tourist(inn)en trotz aller Unter-

schiede dennoch mit einer einheitlichen Gesamtstrategie, Tonalität und Bildsprache anzusprechen.

Als anerkannte Beispiele für eine (jedenfalls weitgehend) einheitliche Umsetzung gelten die beiden benachbarten Regionen Tirol und Südtirol. Besonders interessant macht diese beiden Absender, dass sie ihre Strategie, die zugrunde liegende Forschung und die Planung transparent öffentlich darstellen. Vor allem Südtirol (in jedem deutschen Supermarkt auf Äpfeln mit seinem Logo präsent) ist hier als Best-Practice-Beispiel in der Dokumentation sehr empfehlenswert (IDM Südtirol Alto Adige 2018). Hier wie in Tirol dominiert der Tourismus als Wirtschaftsfaktor und Kernbereich der Kommunikationsstrategie (Land Tirol 2016). Das führt zwar zu auskömmlichen Budgets, ist ansonsten aber unerheblich, solange die Ansprache auch anderer Zielgruppen von einer einheitlichen Plattform aus geschieht und so eine echte Standortmarke entsteht.

In Deutschland gilt die seit 1999 immer wieder abgewandelte Kampagne „Wir können alles außer Hochdeutsch“ aus Baden-Württemberg als stilprägend. Aber auch andere Bundesländer wie zum Beispiel Thüringen (Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft 2018) oder Sachsen (Freistaat Sachsen 2018) haben in den letzten Jahren aufgeholt (Lennardt und Stakemeier 2017, S. 81–105). Brandenburg hat mit der Kampagne „Es kann so einfach sein“ 2018 immerhin für Gesprächsstoff gesorgt. Die Positionierung mag vielleicht nicht spitz genug sein, doch das Bundesland hat ein klares Ziel und zwei handfeste Zielgruppen definiert: Es will die Identifikation der eigenen Bürger(innen) mit dem Bundesland fördern. Und die von der Hektik frustrierten Nachbar(inne)n aus Berlin sollen Brandenburg als Option für einen neuen Lebensort betrachten. Die Bereitschaft, von Berlin nach Brandenburg zu ziehen, sei bei jedem (jeder) zweiten Berliner(in) da. Wie erfolgreich diese Kampagne ist, muss sich langfristig erweisen. Den Claim kennt bereits immerhin jede(r) Zehnte in Deutschland (Blankennagel 2018).

Einen Sonderfall stellt die vom Regionalverband Ruhr 2017 gestartete Kampagne „Stadt der Städte“¹ für die „Metropole Ruhr“ dar (Regionalverband Ruhr 2018b). Hier arbeitet eine Region daran, das noch von überkommenen Klischees der Montanindustrie geprägte Image zu korrigieren. Langfristig sollen damit Investitionen ausgelöst und Fachkräfte zum Zuzug motiviert werden. Dafür wurden in den ersten drei Jahren (2017 bis 2019) immerhin zehn Millionen Euro investiert; hinzu kamen Sponsoring-Gelder aus der Industrie. Die Kampagne zielt auf „Entscheider(innen)“ als Zielgruppe und versucht gezielt, bei diesen bestimmte Imageparameter wie *jugendlich*, *attraktiv*, *dynamisch* oder *innovativ* zu stärken. Auch dieses Beispiel ist dadurch interessant, dass die zugrunde liegende Imageforschung öffentlich zugänglich ist (Regionalverband Ruhr 2016).

Die Metropole Ruhr setzt auf ein umfassendes Instrumentarium aus Print-Anzeigen, Landingpage, Soziale Medien, PR und – vor allem – Videos. Allein in 2018 wurden (zusätzlich zum neuen Standortvideo) mehr als 100 Videos ins Netz

¹In diesem Projekt war der Autor beratend tätig.

gestellt.² Im Ausland wird die Kampagne begleitend zu Aktivitäten der RVR-eigenen Wirtschaftsförderung Business Metropole Ruhr eingesetzt.

Besonders schwach ist häufig das Standortmarketing von Landkreisen. Eine radikale Ausnahme macht seit 2018 der Landkreis Cham, der sich mit der Kampagne „Hier kannst du echt sein“ als attraktiver Lebensort positioniert. Die Selbst-Klassifizierung als „geilster Arsch der Welt“ hat dem Kreis eine Sexismus-Debatte eingetragen (Schiedermeier 2018). Es hätte dieser Art Anspielung aber vermutlich nicht bedurft, um sich nachhaltig ins Gespräch zu bringen. Ein gutes Beispiel ist die Kampagne vor allem deshalb, weil hier mutig und unterscheidbar kommuniziert wird. Das Video zur Kampagne macht dies sehr gut deutlich (Landkreis Cham 2018).

International finden sich die Benchmarks für gutes Standortmarketing überwiegend in Asien und den USA. Zum Beispiel an der Meeresbucht Tampa Bay in Florida: Hier haben sich die Wirtschaftsförderung und das Tourismusmarketing zusammengeschlossen, um Fachkräfte und Unternehmen von der Attraktivität des Standortes zu überzeugen. Im Rahmen der Kampagne „Make It Tampa Bay“ werden auf der Internetseite der Kampagne Erfolgsgeschichten angesiedelter Unternehmer(innen) vorgestellt, die in Tampa Bay arbeiten und leben. Außerdem finden Nutzer(innen) auf der Seite Jobangebote, Tipps zu Veranstaltungen und Aktivitäten in Tampa Bay. Die Website wird ergänzt durch eine Plakat- und Social Media-Kampagne auf Facebook, Twitter, Instagram und LinkedIn – ein tolles Beispiel dafür, wie Tourismus und Wirtschaft Hand in Hand und crossmedial erfolgreich sein können (McMorris 2017).

Einen internationalen Achtungserfolg erzielte im Jahr 2018 die neue Standortmarketingkampagne der litauischen Hauptstadt Wilna (Vilnius 2018). Dies vor allem deshalb, weil die Kampagne sofort und nicht nur in Litauen „viral“ ging (Deighton 2018). Mit einer von Studierenden entwickelten Kreatividee, aber professioneller Umsetzung profilierte sich Wilna als „G-Punkt Europas“. Argument: Man weiß nicht, wo er ist – aber einmal entdeckt, ist er sehr interessant. Der Erfolg der Kampagne beruht vermutlich auch darauf, dass es mit einem sexualisierten Grundtenor gelang, dennoch nicht sexistisch zu werben – eine allerdings schwierige Gratwanderung. Auch ohne sexuelle Anspielungen ist erfolgreiches Standortmarketing möglich. Das erfordert Gründlichkeit in der Strategieentwicklung, aber – wie in Wilna – eben auch Kreativität und Mut.

6 Fazit

Die Bedeutung des Standortmarketings für die Wirtschaftsförderung wird in den kommenden Jahren und Jahrzehnten weiter zunehmen. Je knapper die begehrten Ressourcen, desto wichtiger wird die Positionierung der eigenen Standortmarke werden, um die eigenen strategischen Ziele zu erreichen.

²Die Hälfte davon waren Facebook-Porträts der 53 Kommunen im RVR-Gebiet.

Beunruhigend ist vor diesem Hintergrund vor allem, wie viele Standorte mitten im digitalen Zeitalter noch ohne Strategie agieren, also weder für die Entwicklung des eigenen Wirtschaftsstandortes noch für das Standortmarketing ausgearbeitete Konzepte vorweisen können. Es braucht wenig Fantasie, um sich vorzustellen, dass diese Standorte schon in wenigen Jahren erhebliche Nachteile im Standortwettbewerb erleiden werden.

Erfolgreiches Standortmarketing basiert auf einer gründlichen Analyse und folgt den Gesetzen des digitalen Zeitalters: Zielgruppen müssen immer genauer und individueller adressiert werden, die Ansprüche an die Qualität der Maßnahmen steigen.

Das erfordert nicht zwingend große Budgets. Es erfordert aber in jedem Fall die Entschlossenheit, sich wirklich zu differenzieren, den Mut zu ungewöhnlicher Kommunikation und die dazu nötige Kreativität. Klar ist auch: Ohne Personal und Budget kann das Standortmarketing nicht viel erreichen.

Die 2020er-Jahre werden im Standortmarketing sehr spannend werden. Sie werden die Frage beantworten, ob Standorte ihre Position im Standortwettbewerb mithilfe von gutem Standortmarketing nachhaltig verbessern können. Die Antwort dürfte positiv ausfallen.

Literatur

- Afhüppe, S. (2018). Nicht die erhoffte Blaupause. *Handelsblatt Morning Briefing* (8 Februar 2018). <https://www.handelsblatt.com/meinung/morningbriefing/morning-briefing-8-februar-nicht-die-erhoffte-blaupause/20939864.html>. Zugriffen am 27.11.2018.
- Blankennagel, J. (2018). Anti-Berlin-Film. Jetzt startet Brandenburgs provokative Image-Kampagne. *Berliner Zeitung* (30 Mai 2018). <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/brandenburg/anti-berlin-film-jetzt-startet-brandenburgs-provokative-image-kampagne-30538584>. Zugriffen am 01.12.2018.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2018). Wirtschaftlich gestärkt in die Zukunft. Jahreswirtschaftsbericht 2018. https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/jahreswirtschaftsbericht-2018.pdf?__blob=publicationFile&v=12. Zugriffen am 27.11.2018.
- Deighton, K. (2018). Behind Vilnius', G-spot' campaign: The student project that lay dormant for two years. *The Drum* (22 August 2018). <https://www.thedrum.com/news/2018/08/22/behind-vilnius-g-spot-campaign-the-student-project-lay-dormant-two-years>. Zugriffen am 01.12.2018.
- Franke, S. (2017). Das neue Social Media Prisma 2017/2018 – Wandel durch disruptive Innovation. Blog-Beitrag. Ethority (16 October 2017). <https://ethority.de/2017/10/16/das-neue-social-media-prisma-20172018-wandel-durch-disruptive-innovation/>. Zugriffen am 29.11.2018.
- Freistaat Sachsen. (2018). So geht Sächsisch. <https://www.so-geht-saechsisch.de>. Zugriffen am 29.11.2018.
- IDM Südtirol Alto Adige. (2018). Die Südtirol-Märkte im Tourismusmarketing. Factsheet. <https://www.idm-suedtirol.com/media/b967f53c-0d07-4408-a9bd-a67fa09af981/factsheet-maerkte-zielgruppen.pdf>. Zugriffen am 29.11.2018.
- Kollmann, T., & Schmidt, H. (2016). *Deutschland 4.0. Wie die Digitale Transformation gelingt*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Konrad-Adenauer-Stiftung. (2012). Wirtschaftspolitische Megatrends bis 2020. Was ist in den kommenden Jahren zu erwarten? Analysen & Argumente, 106, August 2012. https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=6fd8592f-fe2f-31c9-f251-d989e5cf8c12&groupId=252038. Zugriffen am 27.11.2018.

- Kräußlich, B., & Schwanz, S. (2017). Fachkräftesicherung im ländlichen Raum. Wirtschaft erleben – Menschen binden. *Standort*, 3/2017 (28 Juli 2017). <https://doi.org/10.1007/s00548-017-0489-6>.
- Land Tirol. (2016). Der Tiroler Weg 2021. Kernbotschaft einer Strategie für den Tiroler Tourismus. <https://www.tirolwerbung.at/wp-content/uploads/2016/06/strategie-tiroler-weg-2021.pdf>. Zugriffen am 29.11.2018.
- Landkreis Cham. (2018). Hier kannst du echt sein. <http://hier-kannst-du-echt-sein.de>. Zugriffen am 29.12.2018.
- Lennardt, S., & Stakemeier, D. (2017). *Standortmarketing in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Markert, P. (2018). Wirtschaftsförderung und Standortmarketing. In H. Meffert et al. (Hrsg.), *Praxishandbuch City- und Stadtmarketing* (S. 205–223). Wiesbaden: Springer Gabler.
- McMorris, F. (2017). Tampa's tourism and economic leaders launch unified campaign to attract business relocations. *Tampa Bay Business Journal* (16 October 2017). <https://www.bizjournals.com/tampabay/news/2017/10/16/tampas-tourism-and-economic-leaders-launch-unified.html>. Zugriffen am 01.12.2018.
- Meyer, J.-U. (2016). *Digitale Disruption. Die nächste Stufe der Innovation*. Göttingen: Business-Village GmbH.
- Modul drei. (2018). Wie Zukunft ist Ihr Wirtschaftsstandort? Studie. http://modul-drei.de/wp-content/uploads/2018/05/Moduldrei_Studie_WieZukunftistIhrWirtschaftsstandort.pdf. Zugriffen am 27.11.2018.
- PROGNOS AG. (2010). Wirtschaftsförderung 2020. Wie sieht die Wirtschaftsförderung der Zukunft aus? Jahrestagung 2010 der Arbeitsgemeinschaft Kommunale Wirtschaftsförderung in Nordrhein-Westfalen (AGKW NRW) (08 Juli 2010). https://www.prognos.com/fileadmin/pdf/beratungsfelder/Strukturpolitik/100807_SHE_Wirtschaftsfoerderung_2020.pdf. Zugriffen am 30.11.2018.
- Regionalverband Ruhr. (2016). Imageanalyse Metropole Ruhr. Ergebnisse einer Führungskräftebefragung im Auftrag des Regionalverbandes Ruhr (RVR) (07 June 2016). https://www.metropoleruhr.de/fileadmin/user_upload/metropoleruhr.de/01_PDFs/Aktuelles_Presse/PDF_2016/160607_RVR_Ergebnisse_Imageanalyse.pdf. Zugriffen am 29.11.2018.
- Regionalverband Ruhr. (2018a). Projektliste: Umfragen und Analysen. Freizeit, Bäder, Sport, Gesundheit, Kultur und Tourismus: Projekte der letzten 10 Jahre. <https://www.metropoleruhr.de/tr/regionalverband-ruhr/freizeitentwicklung/freizeitmarketing/umfragen-und-analysen.html>. Zugriffen am 27.11.2018.
- Regionalverband Ruhr. (2018b). Metropole Ruhr. Stadt der Städte. <https://www.metropole.ruhr>. Zugriffen am 29.11.2018.
- Schiedermeier, J. (2018). Wirbel um den „schönsten Arsch der Welt“. *Mittelbayerische.de* (23 Juli 2018). <https://www.mittelbayerische.de/region/cham-nachrichten/wirbel-um-den-schoensten-arsch-der-welt-20909-art1673277.html>. Zugriffen am 29.11.2018.
- Thüringer Ministerium für Wirtschaft, Wissenschaft und Digitale Gesellschaft. (2018). Das ist Thüringen. <https://www.das-ist-thueringen.de>. Zugriffen am 29.11.2018.
- Vilnius. (2018). Vilnius. The G-spot of Europe. <https://vilniusgspot.com>. Zugriffen am 29.11.2018.
- Zenker, S. (2018). Die Stadt als Marke. In H. Meffert et al. (Hrsg.), *Praxishandbuch City- und Stadtmarketing* (S. 69–75). Wiesbaden: Springer Gabler.

Standortwettbewerb, Standortentwicklung und Wirtschaftsförderung

Horst-Henning Jank

Inhalt

1	Einleitung	532
2	Standort, Standortwahl und Standortfaktoren	533
3	Standort Deutschland	536
4	Regionale und kommunale Wirtschaftsförderung	539
5	Fazit und Ausblick	544
	Literatur	545

Zusammenfassung

Einleitend werden divergierende Ansichten zu Wirkungen des Standortwettbewerbs dargestellt. Wie immer man dazu steht: Der Standortwettbewerb hat sich mit den politischen und technologischen Umbrüchen der letzten Jahrzehnte verschärft. Anschließend werden Standortfaktoren kurz systematisiert und Charakteristika und Bedeutung von Standortfaktoren dargestellt. Es wird erwartet, dass insbesondere das Gewicht von Wissen und Humankapital im Produktionsprozess zunimmt. Das damit einhergehende Auftreten externer, aber auch interner Skaleneffekte begünstigt per se eine weiter zunehmende räumliche Konzentration. Für den Standort Deutschland als Ganzes haben sich pessimistische Vorhersagen einer schleichenden Deindustrialisierung und eines dadurch bedingten Beschäftigungsabbaus bisher nicht bewahrheitet. Zumindest auf einer hohen Aggregatensebene scheint Deutschland sich gut an die veränderte weltwirtschaftliche Arbeitsteilung angepasst und seine Standortgunst bisher bewahrt zu haben. Angesichts eines solchen Befunds, einer zunehmenden räumlichen Diversifikation betrieblicher Funktionen und einer fortschreitenden Angleichung nationaler Regulierungssysteme wächst indes die Bedeutung regionaler und kommunaler

H.-H. Jank (✉)

VWA Saarbrücken und Kaiserslautern, Friedrichsthal, Deutschland

E-Mail: henning.jank@icloud.com

Standortfaktoren. Im letzten Abschnitt werden diese Standortfaktoren dargestellt und mögliche Schlussfolgerungen für die Standortentwicklung skizziert.

1 Einleitung

Wettbewerb ist ein Entdeckungsverfahren (vgl. von Hayek 1969, S. 249). Im Wettbewerb werden Lösungsmöglichkeiten für das ökonomische Grundproblem der Knappheit gesucht, erprobt, weiterentwickelt – oder auch verworfen. Das gilt im engeren ökonomischen wie im politischen Sinn, und es gilt auch für den Standortwettbewerb in historischer Perspektive. Der Aufstieg Westeuropas, so die Sicht der Neuen Institutionenökonomik, verdanke sich dem permanenten Wettbewerb benachbarter Herrschaftsgebilde, von denen keines ein dauerhaftes Machtmonopol in der gesamten Region erlangen konnte. Sie konkurrierten nicht zuletzt um mobile Faktoren, die einen Beitrag zum Wohlergehen des Staats – und des Herrschers – leisten sollten. Den Beherrschten blieb umgekehrt als letzte Möglichkeit zum Schutz vor autokratischer Willkür die Abwanderung in andere Herrschaftsbereiche. Im Verlauf eines Prozesses von Versuch und Irrtum bildeten sich neue Glaubenssysteme mit den auf ihnen beruhenden Institutionen der Freiheitsrechte und Eigentumsrechte heraus: „The remarkable development of Western Europe from relative backwardness in the tenth century to world economic hegemony by the eighteenth century is a story of a gradually evolving belief system in the context of competition among fragmented political/economic units producing economic institutions and political structure that produced modern economic growth“ (North 1993).

Die meisten Beobachter stimmen darin überein, dass sich seit den 1990er-Jahren im Zeichen der Globalisierung die Bedingungen auch des Standortwettbewerbs verschärft haben. Dazu trugen sinkende Kosten der Raumüberwindung und neue Technologien bei. Sie eröffneten bis dahin ungeahnte Möglichkeiten der räumlichen Diversifikation von betrieblichen Funktionen und damit der einzelwirtschaftlichen Effizienzsteigerung. Aus der oben dargestellten Sicht bestünde also aller Anlass zum Optimismus.

Dieser Auffassung steht die Befürchtung eines Wettbewerbsversagens gegenüber: Es wurde gemutmaßt, dass sich in einer Welt, die nicht von idealen Marktbedingungen, sondern von vielfältigen Externalitäten und Informationsasymmetrien gekennzeichnet sei, ein „Race to the Bottom“ entwickeln könne: Es käme zur Deindustrialisierung, zur Erosion des Sozialstaats, zu sinkenden Steuereinnahmen und zum Abbau eigentlich sinnvoller Regulierungen. Es gelte daher, „den Wirkungsbereich (des Wettbewerbs) drastisch zu beschränken“ (Sinn 2002, S. 404).

Solche Befürchtungen eines ruinösen Wettbewerbs betreffen die Ebene der Nationalstaaten wie der Gebietskörperschaften – bis hinunter zu den Kommunen: So konnte die zwischen Düsseldorf und Köln günstig gelegene Stadt Monheim spektakuläre Ansiedlungserfolge durch Senkung des Hebesatzes der Gewerbesteuer von 465 auf schließlich 265 Punkte einfahren und ihre Steuereinnahmen – trotz hoher Gewerbesteuerumlage – beträchtlich steigern (vgl. Timmler 2017). Dem

daraufhin erhobenen Vorwurf des Steuerkannibalismus hielt der Bürgermeister entgegen, die Stadt attrahiere mit ihrer Politik nicht in erster Linie Unternehmen aus den Nachbarkommunen, sondern solche mit überregionalen und internationalen Standortalternativen (vgl. Schlüter 2013).¹

Trotz solch spektakulärer Einzelfälle kann indes von einem Steuersenkungswettlauf bundesweit nicht die Rede sein. Im Gegenteil: Der meist von schierer Finanznot getriebene langfristige Trend zur Erhöhung der Hebesätze scheint ungebrochen (vgl. Wagschal et al. 2016, S. 13–14).² Für die allermeisten Kommunen scheint der Weg der Einnahmenerhöhung durch Steuersenkung nicht gangbar.³ Sie setzen – wie auch Europäische Union, Bund und Länder – nach wie vor auf klassische Instrumente der Wirtschaftsförderung, nicht zuletzt Subventionen.⁴

Einfache Antworten zu den aufgeworfenen Fragen finden sich so wohl nicht. Im Folgenden soll daher vertieft der Frage nach Bedingungen der Standortwahl und den Anforderungen an die Wirtschaftsförderung in einem veränderten Umfeld nachgegangen werden. Nach einem kurzen Blick auf die Dimensionen der Standortqualität wird auf die Position Deutschlands eingegangen: Auch wenn diese Faktoren aus Sicht der regionalen und kommunalen Wirtschaftsförderung weitgehend unbeeinflussbar scheinen, sind sie doch umgekehrt für deren Handlungsmöglichkeiten bestimmend. Anschließend sollen eben diese Handlungsmöglichkeiten – oder auch Handlungszwänge – beleuchtet werden.

2 Standort, Standortwahl und Standortfaktoren

Als Standort bezeichnen wir einen bestimmten Raumpunkt für ökonomische Aktivitäten – sei es die Produktion von Gütern und Dienstleistungen, sei es der Vertrieb oder der Verkauf. Standortwahl ist „der Entscheid zwischen mehreren Raumpunkten, die um eine bestimmte Nutzung im Wettbewerb miteinander stehen. Standortfaktoren sind jene ökonomischen Größen, die die Standortwahl beeinflussen“ (Eckey 2008, S. 15). Es gilt die eiserne Regel: Standortnachteile tragen auf Dauer nur immobile Produktionsfaktoren. Im Standortwettbewerb konkurrieren also die immobilen um die mobilen Produktionsfaktoren. Dabei hat die räumliche Mobilität letzterer seit den 1980er- und 1990er-Jahren erheblich zugenommen. Dazu trugen Entwicklungen der Produktionstechnologie (Lean Production, Downsizing) ebenso bei wie sinkende Transportkosten und verbesserte Kommunikationsmöglichkeiten:

¹Das wird mit Blick auf Briefkastenfirmen und Ansiedlung von Unternehmen aus der weiteren Nachbarschaft bestritten (Timmler 2017).

²Der Autor kann als Mitglied im Rat einer überschuldeten Stadt ein Lied davon singen.

³Dass fiskalischer Wettbewerb nicht zum Kollaps des Wohlfahrtsstaats führen muss, zeigt etwa Feld (2004). Er untersucht auch den Einfluss der Besteuerung auf die Standortwahl.

⁴Der Wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium (2015, S. 7) warnt vor den Folgen eines „regionalpolitisch motivierten Subventionswettlaufs“. Subventionen würden selektiv gewährt und führten gesamtwirtschaftlich betrachtet zu Nullsummenspielen, während Steuerwettbewerb auch Dritten zugute käme und so zu einer verbesserten Allokation beitragen könne.

„Im digitalen Zeitalter verliert Raum viel von seiner einstmals trennenden Wirkung“ (Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 36). Betriebliche Funktionen lassen sich leichter je nach Standortgunst diversifizieren.⁵ Während in der Vergangenheit davon ausgegangen werden konnte, dass eine einmal gefällte Standortentscheidung – schon wegen der Höhe der damit verbundenen versunkenen Kosten – dauerhaft war, lässt sie sich heute offenbar für immer mehr Firmen leichterhand revidieren: Die Rede ist dann von „Footloose Industries“ oder „Rucksackbetrieben“.

In solch einem Wettbewerb differieren die relevanten Standortfaktoren ja nach der räumlichen Dimension der Standortwahl (vgl. Bathelt und Glückler 2012, S. 176). Auch je nach Branche, Funktion des betreffenden Unternehmensbereichs, Betriebsgröße und rechtlichem Status gelten unterschiedliche Kriterien (vgl. Eckey 2008, S. 16–17). Eine Gießerei versteht etwas anderes unter Standortqualität als ein Tattoo-Studio.

Aus der streng rationalistischen Sicht des homo oeconomicus stellt sich die Standortwahl eines Unternehmens oder eines Unternehmenszweigs als reines betriebswirtschaftliches Optimierungsproblem dar (vgl. Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 25). Es ist in einem mehrstufigen Prozess zunächst zu klären, ob ein Unternehmen neu gegründet, am bestehenden Standort erweitert oder eine Betriebsstätte neu errichtet werden soll (vgl. Maier und Tödting 1992, S. 33). Unter allen Standortalternativen wäre schließlich diejenige zu wählen, bei der die diskontierte Differenz zwischen den künftig erzielbaren Erlösen und den Kosten der Produktionsfaktoren am größten ist – bei der also der Kapitalwert maximiert ist.

Damit stellen sich hohe Anforderungen an Quantifizierbarkeit und Zukunftswissen: Standortqualität hat nichts Statisches. Auch künftige Szenarien zur Entwicklung und Ausprägung der Standortfaktoren wären durchzuspielen und zu bewerten.

In der traditionellen Standortlehre spielen insbesondere Transportkosten eine zentrale Rolle.⁶ Deren Bedeutung hat aber in den letzten Jahrzehnten drastisch abgenommen (vgl. Bathelt und Glückler 2012, S. 163–165). Als wesentlichere Kriterien erweisen sich in jüngeren empirischen Untersuchungen „Grundstückspreise und Flächenverfügbarkeit, regionale Steuern und Abgaben, Energiekosten, Arbeitsmarktsituation und Lohnniveau, Verkehrsanbindung und Nähe zum Absatzmarkt“ (vgl. Melde 2015, S. 4).

Gegen solche Vorstellungen der Rechenhaftigkeit wird vorgebracht, dass Standortentscheidungen nicht nur von quantifizierbaren, „harten“ Faktoren beeinflusst würden, sondern auch von „weichen“ – und eben nicht quantifizierbaren Faktoren: subjektiven Einschätzungen und Werthaltungen (Abb. 1). In dieser Gruppe der weichen Faktoren ist nochmals zu unterscheiden zwischen unternehmensbezogenen – wie Wirtschaftsklima und Branchenkontakte – und personenbezogenen – wie Wohnqualität, Qualität von Schulen oder Freizeitwert (vgl. Deutsches Institut für

⁵So zeichnet etwa eine im Gewerbepark im saarländischen St. Ingbert ansässige Firma für Steuerungsprozesse in den Werken der Daimler AG weltweit verantwortlich.

⁶Siehe die Modelle H. von Thünens, W. Launhardts oder A. Webers, dargestellt etwa bei Eckey (2008), S. 35–72. Siehe auch Maier und Tödting 1992, S. 47–72.



Abb. 1 Harte und weiche Standortfaktoren. (Quelle: In Anlehnung an Chilla et al. 2016, S. 141)

Urbanistik 2017, S. 7–8). Die Bedeutung gerade letzterer, so heißt es, habe in den letzten Jahren zugenommen: Mit wachsender Spezialisierung auf wissens- und humankapitalintensive Produktionsprozesse würden Standortfaktoren wichtiger, die für die Träger dieses Wissens und Humankapitals – die kreative Klasse – von Belang seien. „Talente, Technologie und Toleranz“ bestimmen laut den Thesen des US-amerikanischen Wirtschaftsgeografen Richard Florida das ökonomische Potenzial einer Region. Wohnorte, die die kreative Klasse bevorzuge, bildeten künftig die Zentren von Innovation und Entwicklung.⁷ Zumindest in Teilbereichen – was die Haltung der Bevölkerung zu Wissenschaft und Technologie betrifft – lassen sich solche Thesen auch empirisch bestätigen. So befindet etwa Adrienne Melde (2015, S. 21): „Ein totales Desinteresse an Innovationen und neuen Technologien, sowie eine Verweigerung gegenüber naturwissenschaftlich-technischen Sachverhalten mindern (...) tendenziell die innovative Leistungsfähigkeit einer Region.“

Womöglich hartkerniger, aber nicht im Widerspruch dazu sind Befunde der Betriebswirtschaftslehre, der Neuen Ökonomischen Geografie und der Wachstumstheorie, die auf die große und zunehmende Bedeutung von Agglomerationseffekten hinweisen. So konstatiert Michael E. Porter (1999, S. 2): „Unsere heutige ökonomische Landschaft wird von Clustern bestimmt: eine Konzentration einzelner Bran-

⁷Zur Anwendung auf Deutschland siehe Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007).

chen mit hohem wirtschaftlichen Erfolg an einem Ort.“ Die räumliche Nähe von Zulieferern, Konkurrenten und Kunden ermögliche den Rückgriff auf gemeinsam genutzte Ressourcen, mit entsprechend sinkenden Transaktionskosten und erweiterter Möglichkeit der Poolung von Risiken. Noch wichtiger: Tägliche Interaktion schaffe eine „spezifische Informations- und Kommunikationsökologie“ und ein Milieu, das für technischen Fortschritt und Innovation günstig sei (vgl. Bathelt und Glückler 2012 S. 270).⁸

Paul Krugman (1991) beschreibt modelltheoretisch, wie kostengetriebene und nachfragegetriebene selbstverstärkende Prozesse ablaufen, die zu räumlicher Konzentration an einem Standort führen und die Ausnutzung von Größenvorteilen in der Produktion – internen Skaleneffekten – ermöglichen (vgl. Blume 2012, S. 17). Er leitet damit formal Ergebnisse her, die in den älteren Polarisierungstheorien bereits vermutet wurden.

Externe Effekte des Wissens, der Forschung und Entwicklung stehen im Fokus von Paul Romers Wachstumstheorie (vgl. Romer 1990): Bei der humankapitalintensiven Entwicklung neuartiger Produkte entsteht neues technisches Wissen, das weitgehend den Charakter eines öffentlichen Guts, eines positiven externen Effekts aufweist, und das daher für andere Träger von Humankapital nutzbar ist. Auch deren Produktivität steigt, was seinerseits zur Erzeugung neuen Wissens führt. Solche „externen“ Skaleneffekte lassen sich am ehesten bei räumlicher Konzentration der Unternehmen nutzen. Die Vermutung liegt nahe, dass mit der zunehmenden Bedeutung der Faktoren Wissen und Humankapital für die Wettbewerbsfähigkeit das Gewicht der externen Skalenerträge gegenüber den internen zunehmen wird – und damit auch deren Bedeutung als Standortfaktor (vgl. Blume 2012, S. 17–21).

3 Standort Deutschland

Mit dem Begriff Globalisierung umschreibt man den Wegfall von Grenzen, sinkende Kosten der Raumüberwindung und eine steigende Mobilität und Wettbewerbsintensität auf Gütermärkten und Faktormärkten. Für Europa im Ganzen und Deutschland im Besonderen hatten insbesondere der Fall des Eisernen Vorhangs, der anschließende mehr oder minder umfassende und effektive Prozess marktwirtschaftlicher Reformen im ehemaligen Ostblock und die Osterweiterung und Öffnung der Europäischen Union einschneidende Konsequenzen. Damit boten bisher unzugängliche, aber „zentrumnahe“ Regionen die institutionellen Mindestvoraussetzungen als Standort für Unternehmen. Gleichmaßen eröffneten sich heimischen Firmen dort neue Absatzmöglichkeiten.

Damit verbanden sich für den Standort Deutschland Hoffnungen, aber auch Befürchtungen. So befand etwa der deutsche Sachverständigenrat in seinem Gutachten „Im Standortwettbewerb“ (1995, S. 11): „Die Tendenz, daß deutsche Unter-

⁸Porter knüpft damit an das Konzept des „Industrial District“ an, das Alfred Marshall bereits in seinen *Principles of Economics* 1890 dargestellt hatte.

nehmen sich bei Investitionen in Deutschland vor allem vom Ziel arbeitssparender Rationalisierung leiten lassen, Teile ihrer Produktion an ausländische Standorte verlegen und Vorprodukte zunehmend von ausländischen Lieferanten beziehen, setzt sich auch in der konjunkturellen Erholung ungebrochen fort.“

Hans-Werner Sinn spitzte bald diesen Befund zu seiner These von der „Basar-Ökonomie“ Deutschland zu: „Für viele deutsche Unternehmen stellt sich angesichts der Intensität des internationalen Wettbewerbs nur die Wahl, entweder ganz zu schließen oder sukzessive immer größere Teile der Wertschöpfungskette in Niedriglohnländer zu verlagern“ (Sinn 2004, S. 71). Das geschehe wie dargestellt entweder auf dem Weg des Rückgriffs auf Vorprodukte von ausländischen Zulieferern (Outsourcing) oder der Verlagerung unternehmenseigener Produktion an ausländische Standorte (Offshoring) (vgl. Sinn 2004, S. 72–73). Letztlich wurde damit eine schleichende Deindustrialisierung Deutschlands diagnostiziert.

Solchen Pessimismus teilte der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung schon damals nicht: Zwar sei der inländische Wertschöpfungsanteil an den Exporten gesunken. Negative Beschäftigungseffekte seien aber nicht aufgetreten, weil das Volumen der Exporte insgesamt gestiegen sei. Durch Einsatz ausländischer Vorprodukte habe sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exporte verbessert (vgl. Sachverständigenrat 2004, S. 482). Insgesamt sind die genannten Befunde daher eher Ausdruck einer effizienten Anpassung an die internationale Arbeitsteilung. Das entspräche auch der ökonomischen Theorie: Wissens- und humankapitalintensive Produktionsprozesse, so die Prognose, würden ins Zentrum verlagert, wo sich deren externe Effekte nutzen ließen, und auf einfacher Arbeit beruhende Produktionsprozesse in die Peripherie ausgelagert.

Eine Auswertung von Unternehmensbefragungen durch Manfred Perlitz ergab seinerzeit – bei aller Komplexität der Standortentscheidung –, dass auch die Motive Markterschließung, Marktsicherung und die Größe und Dynamik des Markts wichtige Gründe sowohl für Direktinvestitionen im Ausland allgemein als auch speziell in Osteuropa waren (vgl. Perlitz 1997, S. 96–97).

In einer Meta-Studie und Unternehmensbefragung befasste sich das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) mit der Ausprägung der industriellen Standortqualität Deutschlands. Bereits 2012 lautete das Fazit: „Deutschland ist überdurchschnittlich gut in den Standortfaktoren Staat, Infrastruktur, Humankapital, Ressourcen sowie Markt und Kunden aufgestellt. Dem steht ein starker Standortnachteil im Bereich der Kosten gegenüber“ (Institut der deutschen Wirtschaft 2012, S. 236). Dieser Tenor bestätigt sich auch in 2018 veröffentlichten Fortschreibungen der Ergebnisse (Tab. 1).

In den einzelnen Teilbereichen wurden dabei folgende Kriterien verwendet:

- Staat: Regulierung, Bürokratie und Ordnungsrahmen,
- Infrastruktur: Internetzugang, Logistik- und Gesundheitsversorgung,
- Wissen: Bildungsausgaben, Forschungsausgaben und Forschungsoutput,
- Ressourcen: Verfügbarkeit von natürlichen Ressourcen und von Kapital,
- Kosten: Arbeitskosten, Rohstoffkosten, Zinskosten und Steuern,

Tab. 1 IW-Standortindex nach TeilbereichenNiveaubetrachtung für 2015, Indexwerte¹⁾

	Gesamt	Staat	Infra- struktur	Wissen	Ressourcen	Kosten	Markt
Industrieländer	118,3	130,4	133,0	119,0	106,2	87,0	112,1
Europa	116,2	126,4	132,1	119,6	101,0	81,7	112,2
Andere	124,0	141,1	135,3	117,3	120,1	101,1	112,0
Schwellenländer	82,5	68,8	66,4	80,1	93,4	113,5	87,1
Europa	86,5	80,5	76,3	87,9	93,7	108,2	80,8
Asien	84,8	64,4	63,6	82,5	90,5	133,0	101,8
Andere	76,4	61,0	58,9	70,3	95,8	101,6	80,5
Ausgewählte Länder							
Deutschland	130,5	138,3	152,7	135,0	113,6	78,7	129,4
USA	132,4	142,2	144,9	121,2	139,0	92,1	124,8
Japan	128,2	138,9	142,8	145,1	96,5	107,4	123,5
Südkorea	106,2	115,3	131,4	99,7	90,2	112,2	100,0
China	94,0	59,0	106,6	88,1	113,4	114,7	98,1

1) Wertebereich 0 bis 200(= Höchstwert).

Quelle: Bähr und Millack (IW) 2018, S. 10

- Markt und Umfeld: Marktgröße, Kundenbeziehungen der Unternehmen, Organisation der Wertschöpfungskette und Internationalisierung (Institut der deutschen Wirtschaft 2012, S. 137–155).

Nun ist der Befund (zu?) hoher Kosten in Deutschland nichts Neues – er mag sich teils aus der Neigung von befragten Unternehmen erklären, strategische Antworten zu geben. Aus der neoklassischen Theorie ist aber hinlänglich bekannt, dass ein Produktionsfaktor – und damit ein Standort – um so viel teurer sein darf, wie er produktiver ist. Und gerade die Entwicklung der Arbeitskosten verlief in Deutschland in den letzten Jahren ausgesprochen moderat. Ob und inwieweit das auf die arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Reformen, steigenden Konkurrenzdruck durch Zuwanderung von – insbesondere einfacher – Arbeit oder abnehmende Tarifbindung zurückzuführen ist, muss hier dahingestellt bleiben. Die Position Deutschlands hat sich (kostenmäßig) zumindest nicht verschlechtert.

Auch aus anderen Gründen stellen hohe Kosten per se kein K.O.-Kriterium dar: Welche Strategien für ein Unternehmen erfolgversprechend sind, hängt zunächst davon ab, ob und in welchem Bereich es über Wettbewerbsvorteile verfügt (Tab. 2).

Idealerweise beziehen an einem Hochkostenstandort wie Deutschland Unternehmen Wettbewerbsvorteile aus Produktinnovationen. Sie starten neue Produktlebenszyklen und profitieren davon, dass die Nachfrage für solche innovativen Produkte im Allgemeinen zunächst relativ preisunelastisch ist – das heißt sie können hohe Pioniergewinne einfahren. Ähnliches kann aber für Prozessinnovationen gelten: Hier lassen sich durchaus auf technologischem Weg – auch an „teuren“ Standorten – Kostenvorteile realisieren. In beiden Fällen können (oder müssen) die Unterneh-

Tab. 2 Wettbewerbsstrategien

Wettbewerbsvorteil – besser	besser	Qualitätsimagestrategie	Preis-/Leistungsstrategie auf Leistungsbasis	Weltmeisterstrategie
	gleich gut	Problemstrategie: Prinzip Hoffnung	Pattstrategie	Preis-/Leistungsstrategie auf Preisbasis
	schlechter	Verliererstrategie	Problemstrategie: Prinzip Hoffnung	Billiger Jakob-Strategie
		teurer	gleicher Preis	billiger
		Wettbewerbsvorteil – billiger		

Quelle: Wiedergegeben nach Perlitz 1997, S. 75

men hoffen, dass die „Imitationslücke“ bis zur Produktionsaufnahme an Standorten mit geringeren Faktorkosten hinreichend lang ist (vgl. Perlitz 1997, S. 77–79).

Je nach geltenden Produktionsgesetzmäßigkeiten – und resultierenden Kostenverläufen – können solche Vorteile aber womöglich auch mehr als nur kurzfristig verteidigt werden. Verantwortlich dafür sind zum einen die erwähnten internen Skalenerträge, die sinkende Durchschnittskosten bedingen. Darüber hinaus stellen für Pionierunternehmen die Aufwendungen für einmal getätigte Investitionen „versunkene Kosten“ dar, die irrelevant für künftige Entscheidungen und damit auch für die Preisgestaltung sind. Beides kann dazu führen, dass das Pionierunternehmen – zumindest vorübergehend – eine geschützte Wettbewerbsposition inne hat; dass sich die Produktionsaufnahme für Konkurrenten an anderen Standorten gar nicht erst lohnt.⁹

Auch bei Vorliegen wissensbedingter externer Skaleneffekte und in Folge dessen zunehmender Produktivität des Humankapitals lassen sich an einem Standort dauerhaft Pioniergewinne erzielen: Einmal realisierte Innovationen erleichtern es, neue Innovationen hervorzubringen: In diesem Hase-und-Igel-Spiel haben kreative Standorte gute Karten.

Entscheidend für das Ergebnis sind somit die Bedingungen für Entstehung und Übertragung neuen Wissens an einem Standort. Wir sind damit bei einem Thema, das für auch für die regionale und kommunale Wirtschaftsförderung von Belang ist.

4 Regionale und kommunale Wirtschaftsförderung

4.1 Wettbewerbsstrategien und ihre Basis

Unter den beschriebenen Bedingungen eines verschärften Standortwettbewerbs werden regionale und lokale Faktoren wichtiger. „Regionale Wirtschaftspolitik wird aus einzelwirtschaftlicher Sicht umso erfolgreicher sein, je mehr es ihr gelingt, aufbauend auf ihren endogenen Potenzialen (und hier v. a. auf den wissens- und humankapitalorientierten Standortfaktoren) eine erfolgreiche Wettbewerbsstrategie

⁹Das Phänomen wird in der Neuen Außenhandelstheorie als „Pfadabhängigkeit“ bezeichnet.

Tab. 3 SWOT-Analyse

	Chance	Risiko
Stärke	Offensive Expansion	Absichernde Expansion
Schwäche	Offensive Konsolidierung	Defensive Konsolidierung

Quelle: In Anlehnung an Ottmann und Lifka 2010, S. 78–80

einzuschlagen, die auf die Attrahierung mobiler Produktionsfaktoren und eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der bestehenden Unternehmen zielt“ (Blume 2012, S. 22). Eben diese realistische Einschätzung endogener Potenziale erweist sich als Basis für jede Wettbewerbsstrategie – sei es eine unternehmerische, regionale oder kommunale.

Wie oben erörtert, stellt eine umfassende Standortbewertung im rationalistischen Sinn erhebliche Anforderung an die Quantifizierbarkeit, Verfügbarkeit und formal-algorithmische Verarbeitung von Daten. Qualitativ-heuristische Bewertungsregeln sind weit daher verbreitet als „in der Praxis etablierte und bewährte Hilfsmittel“ (Ottmann und Lifka 2010, S. 73). Wie ein Unternehmen kann auch eine Region oder Kommune mit Hilfe des SWOT-Schemas zur Standortbewertung – und Selbsteinschätzung – gelangen. Dabei werden als interne Faktoren Stärken (Strengths) und Schwächen (Weaknesses), als externe Faktoren Chancen (Opportunities) und Risiken (Threats) berücksichtigt (vgl. Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 14–16) (Tab. 3).

Eine solch nüchterne Bestandsaufnahme kann vor Illusionen über die Wirkungsmöglichkeiten der Wirtschaftsförderung bewahren: Nicht jede Region und jede Kommune kann sich mit Aussicht auf Erfolg auf die Ausprägung wissens- und humankapitalrelevanter Standortfaktoren kaprizieren und versuchen, die Bohème als kreative Klasse zu attrahieren. „Immerhin gibt es Hinweise darauf, dass auch die traditionellen Standortfaktoren unverändert relevant sein können und dass regionale Spezifika dazu beitragen können, einen Wirtschaftsraum auch ohne die Ausrichtung auf die veränderten Bedingungen des Standortwettbewerbs attraktiv zu halten“ – so eine der Schlussfolgerungen von Martin T.W. Rosenfeld aus einer breit angelegten Sammlung von Fallstudien zur Regionalentwicklung und Wirtschaftsförderung (vgl. Rosenfeld 2012, S. 302).

4.2 Regionale und kommunale Standortfaktoren

Welches sind nun potenziell wichtige kommunale Standortfaktoren, und wie wird deren Ausprägung von den Betroffenen beurteilt? Eine „Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren“, die jüngst das Deutsche Institut für Urbanistik (2017) in vier Städten mit meist kleineren und mittleren Unternehmen durchgeführt hat, gibt aktuelle Anhaltspunkte. Trotz der (noch) eher dünnen Datenbasis sei hier auf einige der Ergebnisse eingegangen.

Insgesamt gaben etwa 80 % der Unternehmen hohe Zufriedenheitswerte mit ihrem Wirtschaftsstandort an; etwa 20 % jedoch waren „eher“ oder „sehr unzufrie-

den“ (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2017, S. 10). Die Ergebnisse zur Einschätzung (harter wie weicher) wirtschaftsnaher Standorte sind in Tab. 4 und Abb. 2 wiedergegeben. Bemerkenswert ist, dass die „Verfügbarkeit von Fachkräften“ zugleich als am wichtigsten eingeschätzt – und am schlechtesten bewertet ist. Noch in einer 2006 durchgeführten ähnlichen deutschlandweiten Erhebung des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung wurde die „Qualität des Fachkräfteangebots“ zwar ebenfalls als wichtig, aber auch als durchschnittlich gut eingeschätzt – und zwar im Osten eher als im Westen (vgl. Institut für Arbeitsmarkt und Berufsforschung 2007, S. 26–28). Das stellt eine merkliche Verschlechterung im Zeitablauf dar und deutet auf die Auswirkungen des demografischen Wandels hin.

„Lohn- und Gehaltskosten“ werden als wichtig und zugleich befriedigend eingeschätzt, ebenso wie „Steuern, Abgaben, Gebühren“ oder „Attraktivität/Image von Stadt und Region als Wirtschaftsfaktor“. Als unwichtig und unbefriedigend wurden die Faktoren „Verfügbarkeit von Fördermitteln“ und „Verfügbarkeit von Expansionsflächen“ bewertet. Die „Nähe zu Hochschulen, F&E-Einrichtungen“ und „Nähe zu anderen Unternehmen in der Wertschöpfungskette“ wurden als nicht sehr wichtig, aber eher gut eingeschätzt.¹⁰

Darüber hinaus wurde die Einschätzung speziell der Verkehrs- und Kommunikationsinfrastruktur erfragt. Eine gute verkehrliche Anbindung erwies sich als wichtig und wurde als gut bis durchschnittlich bewertet; noch wichtiger, aber als nur durchschnittlich eingeschätzt war die Informations- und Kommunikationsinfrastruktur (vgl. Institut für Urbanistik 2017, S. 10).

Herausgehoben wird auch hier die Bedeutung personenbezogener weicher Standortfaktoren – auch für die Unternehmen: Als wichtig erachtet werden etwa „Sicherheit in der Kommune“, „Gesundheitsversorgung“, „Luft- und Umweltqualität“, aber auch „Toleranz und Weltoffenheit der Kommune“ (vgl. Institut für Urbanistik 2017, S. 25).¹¹

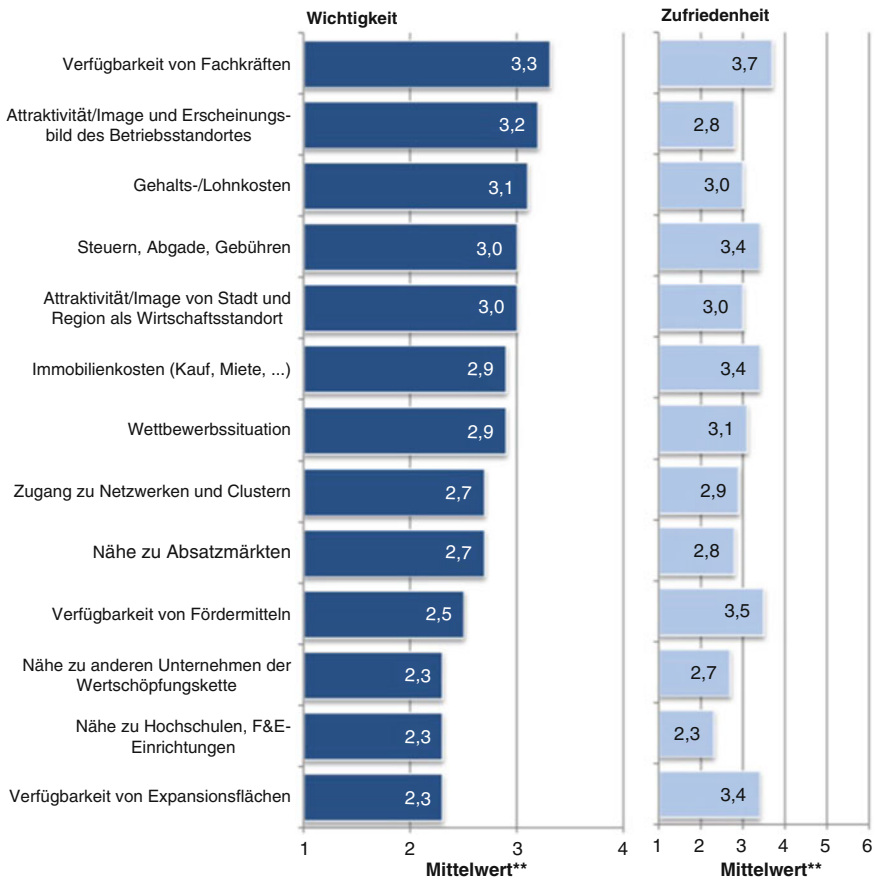
An dieser Stelle seien auch die Ergebnisse einer Studie des Berlin-Instituts für Bevölkerung und Entwicklung (2007) zur Ausprägung der für die „kreative Klasse“ relevanten Standortfaktoren dargestellt (Tab. 5).¹²

Dabei bleibt allerdings oft unklar, wie sich mit Mitteln der Standortpolitik der Faktor Kreativität stimulieren lässt und wie das auf die Produktivität wirkt: „In manchen Fällen steht hinter einer solchen Strategie nicht mehr als der Wunsch, das reichhaltige – und vielfach überdimensionierte – kommunale Kulturangebot zu bewahren (Rosenfeld 2012, S. 302).

¹⁰Dieser Befund überrascht nach den theoretischen Vorüberlegungen doch etwas (deckt sich aber mit den Ergebnissen früherer Erhebungen, etwa des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung von 2006). Darüber, ob dafür eine Betriebsauswahl auch in eher peripheren Regionen verantwortlich ist, kann hier nur gemutmaßt werden. Hier wären weitere – nach Branche und Regionstyp differenzierte – Untersuchungen wünschenswert.

¹¹Eine aktuelle Rangliste deutscher Regionen nach der Lebensqualität, die die Prognos AG im Auftrag des Zweiten Deutschen Fernsehens erstellt hat, findet sich unter: <https://deutschland-studie.zdf.de/district/09162/default>.

¹²Im Ranking der Bundesländer lagen die Stadtstaaten Berlin und Hamburg vorn.

Tab. 4 Bedeutung und Bewertung wirtschaftsnaher Standortfaktoren

Quelle: Institut für Urbanistik (2017), S. 12

Das Institut für Urbanistik empfiehlt folgende Leitlinien für die Stadtentwicklungspolitik:

- „Breitgefächertes und sicheres Angebot an Wirtschaftsflächen bereitstellen.
- Verkehrliche und technische Anbindung umweltgerecht und nutzerorientiert ausbauen.
- Verfügbarkeit von bedarfsgerechtem und bezahlbarem Wohnraum sichern.
- Versorgungs- und soziale Infrastruktur fördern.
- Kulturelle Vielfalt und Weltoffenheit stärken (vgl. Deutsches Institut für Urbanistik 2017, S. 26–28)“.

Wenn einem diese Leitlinien doch etwas beliebig und wenig wirtschaftsorientiert vorkommen mögen, zeigen sie doch den Querschnittcharakter der Standortpolitik.

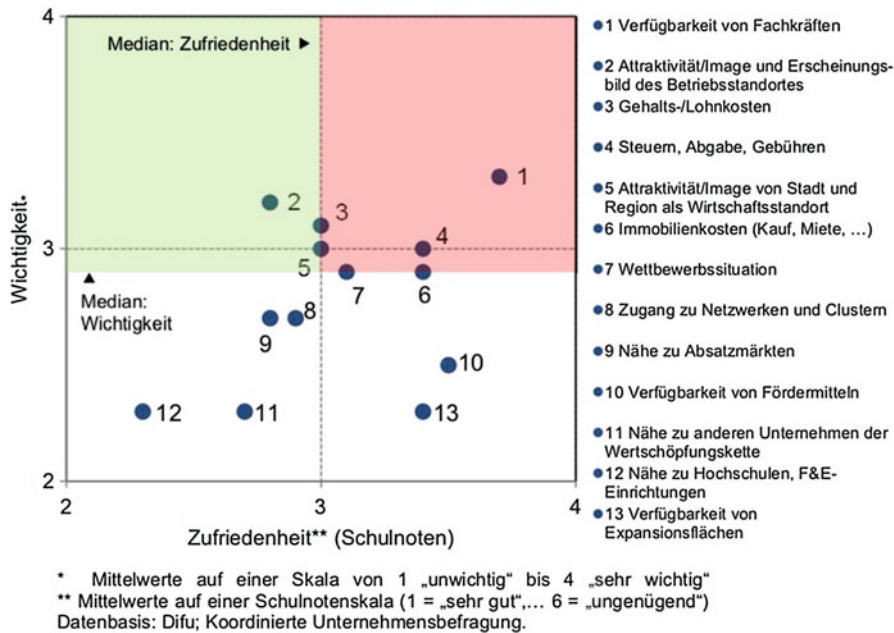


Abb. 2 Bedeutung wirtschaftsnaher Standortfaktoren. (Quelle: Institut für Urbanistik (2017), S. 12)

Tab. 5 TTT-Index nach Wirtschaftsregionen 2005

Rang		Anteil Hochqualifizierter an der Bevölkerung	Hochkreative	Kreative Klasse	Talent-Index	Anteil F+E am BIP (2004)	Patente je 100.000 Einwohner	Hochtechnologiepate je 100.000 Einwohner	Technologie-Index	Ausländeranteil	Bohemiens	rechtsextreme Wähler	Toleranz-Index	TTT-Indexregionen
1	Baden-Württemberg	14.9	12.6	17.6	105	3.9	112.0	32.8	188	11.9	1.3	2.2	107	133
2	Bayern	14.2	11.4	17.8	100	2.9	88.3	31.3	157	9.5	1.7	2.3	103	120
3	Hessen	17.6	12.2	21.0	116	2.6	53.8	16.0	100	11.4	1.6	2.0	113	110
4	Wirtschaftsregion Berlin-Brandenburg	19.6	9.2	17.0	104	2.9	25.7	8.8	73	9.0	3.5	1.7	149	109
5	Wirtschaftsregion Schleswig-Holstein	14.8	9.9	24.3	110	2.1	31.4	9.4	67	7.5	2.6	1.0	136	104
6	Wirtschaftsregion Niedersachsen	13.5	11.1	19.2	100	2.0	39.1	14.5	80	7.8	1.6	1.2	111	97
7	Nordrhein-Westfalen	13.4	11.0	18.9	99	1.8	41.7	9.4	69	10.7	1.4	1.1	120	96
8	Rheinland-Pfalz	13.0	10.8	17.7	95	1.8	45.5	9.8	72	7.7	1.3	2.4	87	85
9	Sachsen	14.5	11.1	14.2	93	2.2	28.7	9.4	66	2.8	1.1	1.8	74	78
10	Saarland	10.5	10.4	15.7	85	1.1	25.2	3.9	38	8.3	0.9	2.8	91	71
11	Sachsen-Anhalt	10.6	9.1	13.5	77	1.1	12.2	3.6	30	1.9	0.8	5.3	64	57
12	Thüringen	12.8	9.8	13.3	84	1.8	28.3	6.2	54	2.1	0.8	4.4	25	54
13	Mecklenburg-Vorpommern	11.7	8.1	13.2	76	1.4	11.5	3.7	33	2.3	1.0	3.5	44	51

Quelle: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (2007), S. 24

Auch Lorenz Blume empfiehlt als „(m)ögliche Erfolgsstrategien“, Regionen oder Kommunen sollten im Standortwettbewerb

- sämtliche einschlägigen Fachpolitiken vernetzen, denn: „Die Wirtschaftsfreundlichkeit aller Fachpolitiken wird zu einem Parameter im interregionalen Wettbewerb“,
- eine am vorhandenen Unternehmensbestand oder bestehenden Clustern orientierte – also: zielgruppenorientierte – Ansiedlungspolitik betreiben,
- experimentierfreudig sein, um Wettbewerbsvorteile zu erzielen: etwa neue Modelle zur Kooperationen zwischen Kommunen, Wirtschaft und Forschung sowie Weiterbildungsangebote fördern,
- als wissens- und humankapitalorientierte Maßnahmen zur Bestandspflege Gründerzentren, Wissenstransfer und Netzwerke stärken und so Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitsplätzen und Qualifizierung der Arbeitskräfte fördern,
- eine permanente Aufgabenkritik durchführen und alternative, etwa privatrechtliche Organisationsformen, etwa Public-Private Partnerships prüfen,
- mit neuen Steuerungsmodellen die Zieladäquanz und Wirtschaftlichkeit der Mittelverwendung sicherstellen und „sich mehr als Dienstleister denn als Träger hoheitlicher Aufgaben verstehen“,
- einen „umfassenden Marketingansatz“ verfolgen: „Nur wenn auch nach innen an der Verbesserung der endogenen Potenziale der Region gearbeitet wird, lässt sich ebenso nach außen glaubhaft mit Werbebroschüren, Anzeigenkampagnen oder Messepräsentationen Standortwerbung betreiben“ (vgl. Blume 2012, S. 24–27).

5 Fazit und Ausblick

Hier wurde versucht, Optionen der Wirtschaftsförderung im verschärften Standortwettbewerb und angesichts der technologie- und wissensgetriebenen Tendenz zur Agglomeration zu umreißen. Eher als die hergebrachten Instrumente regionaler Wirtschaftsförderung, die auf zentrale Zuweisung von Mitteln für Subventionen setzen und per Saldo weithin Null- oder sogar Negativsummenspiele auslösen, vermögen solche neuen Wettbewerbsstrategien auch gesamtwirtschaftlich positive Effekte zu schaffen. Das bedeutet indes nicht, dass nur noch solche neomodischen Faktoren zählen: Auch klassische, „naturräumliche“ Standortfaktoren können nach wie vor eine Rolle spielen. Das zeigen Erfahrungen etwa aus der Eifel.¹³ Auch jenseits der Agglomerationen und Cluster haben Regionen eine Chance im Wettbewerb (vgl. Rosenfeld 2012, S. 297) – womöglich wegen der dort höheren Lebensqualität und wegen der Tendenz von findigen Unternehmern, Wachstumspotenziale auch außerhalb der zunehmend teuren und an allen Arten von Verstopfung leidenden Agglomerationen zu suchen. Nicht zuletzt dieser Effekt war es, der in den wach-

¹³Vergleiche die Fallstudien in dem 2012 von A. Kaufmann und M.T.W. Rosenfeld herausgegebenen Sammelband: Städte und Regionen im Standortwettbewerb, Hannover.

tumsstarken 50er- und 60er-Jahren den Bedarf an regionalpolitisch motivierten Subventionen klein hielt. Welche Qualität der Infrastruktur und welches Niveau der Daseinsvorsorge auch außerhalb der Agglomerationen zu garantieren ist, muss in den nächsten Jahren diskutiert werden.

Am Schluss einer regionalwirtschaftlichen Studie von Anfang der 1990er-Jahre heißt es: „Wir befinden uns in einer Periode lang anhaltender und kräftiger wirtschaftlicher Dynamik. Anders als in den siebziger und frühen achtziger Jahren, als allenthalben von Eurosklerose die Rede war, als sehr viele Unternehmer ratlos waren, wo denn die Wachstumsfelder der Zukunft lägen, brauchen sich heute tüchtige Unternehmer in ihrer Rolle als Kundschafter des Marktsystems – wo liegen die Aufgaben, die zu erfüllen sich lohnt? – nicht mehr überfordert zu fühlen“ (Sievert et al. 1991, S. 128). Das gilt noch heute. Und was für Unternehmer gilt, gilt auch für Wirtschaftsförderer.

Literatur

- Bähr, C., & Millack, A. (2018). IW-Standortindex: Deutschland auf Rang 3, *IW-Trends* 1.
- Bathelt, H., & Glückler, J. (2012). *Wirtschaftsgeografie*. Stuttgart: UTB/Ullmer.
- Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung. (2007). *Talente, Technologie und Toleranz – wo Deutschland Zukunft hat*. Berlin. https://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Studien/TTT_Webversion.pdf. Zugriffen am 15.08.2008.
- Blume, L. (2012). Ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs, In A. Kaufmann & M. T. W. Rosenfeld (Hrsg.), *Städte und Regionen im Standortwettbewerb* (S. 13–28). Hannover. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/fus/fus_238.pdf. Zugriffen am 15.12.2018.
- Chilla, T., Kühne, O., & Neufeld, M. (2016). *Regionalentwicklung*. Stuttgart: UTB/Eugen Ulmer.
- Deutsches Institut für Urbanistik. (2017). *Kurzstudie zu kommunalen Standortfaktoren*. Berlin. https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/KfW_Kurzstudie_Standortfaktoren_final.pdf. Zugriffen am 17.01.2019.
- Eckey, H.-F. (2008). *Regionalökonomie*, Wiesbaden: Gabler.
- Feld, L. P. (2004). Der Wettbewerbsföderalismus als Rahmenbedingung und Impuls wirtschaftlichen Handelns, *Marburger volkswirtschaftliche Beiträge*, No. 2004,28. <https://www.econstor.eu/handle/10419/29866>. Zugriffen am 16.01.2019.
- Hayek, F. A. von. (Hrsg.). (1969). „Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren“. In *Freiburger Studien: gesammelte Aufsätze* (S. 249–465). Tübingen: Mohr.
- Institut der deutschen Wirtschaft (2012). Die Messung der industriellen Standortqualität in Deutschland, <https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/institut-der-deutschen-wirtschaft-koeln-in-zusammenarbeit-mit-der-iw-consult-die-messung-der-industriellen-standortqualitaet-in-deutschland-94835.html>. Zugriffen am 17.01.2019.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. (2007). *Standortbedingungen und Beschäftigung in den Regionen West- und Ostdeutschlands*, Ergebnisse des IAB-Betriebspanels, IAB Forschungsbericht Nr. 5/2007.
- Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography. *Journal of Political Economy*, 99(31), 483–499. https://pr.princeton.edu/pictures/g-k/krugman/krugman-increasing_returns_1991.pdf. Zugriffen am 18.10.2018.
- Maier, G., & Tödtling, F. (1992). *Regional- und Stadtökonomik. Standorttheorie und Raumstruktur*. Wien/New York: Springer.
- Melde, A. (2015). *Identifikation und Bewertung von Investorenquellenmärkten und Branchen* (Fraunhofer-Zentrum für Mittel- und Osteuropa). Leipzig. https://www.imw.fraunhofer.de/content/dam/moez/de/documents/Working_Paper/Investorenquellenmärkte.pdf. Zugriffen am 15.12.2018.

- North, D. C. (1993). *Economic Performance through Time* (Nobel Prize Lecture). <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/1993/north/lecture/>. Zugegriffen am 13.01.2019.
- Ottmann, M., & Lifka, S. (2010). *Methoden der Standortanalyse*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft (WBG).
- Perlitz, M. (1997). Standortentscheidungen von Unternehmen aus betriebswirtschaftlicher Sicht. In H.-J. Vosgerau (Hrsg.), *Zentrum und Peripherie – Zur Entwicklung der Arbeitsteilung in Europa* (Schriften des Vereins für Socialpolitik Neue Folge Band 250). Berlin: Dunker & Humblot.
- Pongratz, P., & Vogelgesang, M. (2016). *Standortmanagement in der Wirtschaftsförderung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Porter, M. E. (1999). Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren. *Harvard Business Manager*, 3 S. 2–14. <http://www.harvardbusinessmanager.de/heft/d-21501749.html>. Zugegriffen am 24.10.2018.
- Romer, P. (1990). Endogenous Technological Change. *Journal of Political Economy*, 98, 71–102.
- Rosenfeld, M. T. W. (2012) Raumentwicklung im Zeichen veränderter Strukturen des Standortwettbewerbs – Gesamtschau der Einzelbeiträge und Ableitung von Schlussfolgerungen. In A. Kaufmann & M. T. W. Rosenfeld (Hrsg.), *Städte und Regionen im Standortwettbewerb* (S. 294–319). Hannover. https://shop.arl-net.de/media/direct/pdf/fus/fus_238.pdf. Zugegriffen am 15.12.2018.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (1995). *Im Standortwettbewerb*, Jahresgutachten 1995/96. Stuttgart: Metzler/Poeschel.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (2004). *Erfolge im Ausland, Herausforderungen im Inland*, Jahresgutachten 2004/2005. Stuttgart: Metzler-Poeschel.
- Schlüter, K. (2013). „Läge Monheim in Bayern oder Brandenburg, würde sich niemand aufregen“, *Der Neue Kämmerer* 30.08. <https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/haushalt/laege-monheim-in-bayern-oder-brandenburg-wuerde-sich-niemand-aufregen-21761/>. Zugegriffen am 13.01.2019.
- Sievert, O., Häring, N., Jank, H.-H., Molitor, C., & Naust, H. (1991). *Zur Standortqualität des Saarlandes*. St. Ingbert: Werner J. Röhrig.
- Sinn, H.-W. (2002). Der neue Systemwettbewerb. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 3(4), 391–407.
- Sinn, H.-W. (2004). *Ist Deutschland noch zu retten?* Berlin: Econ.
- Timmmer, V. (2017) Monheim zieht plötzlich Geld an. *Süddeutsche Zeitung* vom 11.05.2017, <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/nrw-vor-der-wahl-monheim-zieht-ploetzlich-geld-an-1.3481456>. Zugegriffen am 13.01.2019
- Wagschal, U., v Wolfersdorff J., & Andrae K. (2016). Update Gewerbesteuer und Grundsteuer: Steuerentwicklung, Steuerwettbewerb und Reformblockaden, *ifst-Schrift* 508.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. (2015). *Regionale Wirtschaftsförderung*, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-regionale-wirtschaftsfoerderung.html>. Zugegriffen am 15.08.2018.

Wirtschaftsförderung und Immobilienwirtschaft

Christoph Markert

Inhalt

1	Einleitung	547
2	Zusammenarbeit kommunaler Wirtschaftsförderung mit der Immobilienwirtschaft	551
3	Fazit	562
	Literatur	562

Zusammenfassung

Globalisierung und insbesondere die Digitalisierung der Wirtschaft führen zu einem tief greifenden ökonomischen und technologischen Wandel. Aus diesem resultieren veränderte Standort-, Raum- und Flächenanforderungen von Unternehmen, für die Wirtschaftsförderungen und insbesondere die Immobilienwirtschaft kontinuierlich neue bedarfsgerechte Lösungen anbieten müssen.

Nach inhaltlicher Definition und Abgrenzung von kommunaler Wirtschaftsförderung und Immobilienwirtschaft erfolgt – orientiert an den Lebensphasen von Unternehmen sowie dem Lebenszyklus von Immobilien – eine Darstellung der Anknüpfungspunkte für deren Zusammenarbeit.

1 Einleitung

Der tief greifende ökonomische und technologische Wandel, den die Globalisierung und die Digitalisierung der Lebens- und Arbeitswelten mit sich bringen, führt zu veränderten Standort-, Raum- und Flächenanforderungen von Unternehmen, für die Wirtschaftsförderungen und die Immobilienwirtschaft kontinuierlich

C. Markert (✉)

Wirtschaftsförderung Münster GmbH, Münster, Deutschland

E-Mail: markert@wfm-muenster.de

neue bedarfsgerechte Lösungen anbieten müssen. Will eine kommunale Wirtschaftsförderung Unternehmen am Standort halten bzw. bei ihrer Expansion fördern sowie sich gründende oder verlagerungswillige Unternehmen neu ansiedeln, so geht dies nicht ohne die zahlreichen Netzwerkpartner aus der Immobilienwirtschaft. Diese liefern entlang des kompletten Lebenszyklus einer Immobilie (vgl. Abschn. 2.2) mit ihren jeweiligen Produkten und Dienstleistungen die Basis für das Wirtschaften von Unternehmen. Aber auch die klassischen Unternehmen der Immobilienwirtschaft unterliegen dabei einem Digitalisierungsdruck, der von sogenannten PropTech-Unternehmen (zusammengesetzt aus Property und Technology) ausgeht, die durch Digitalisierung immobilienwirtschaftliche Geschäftsprozesse oder Geschäftsmodelle effizienter machen oder gar neu einführen. Durch den Einsatz digitaler Technologien wie z. B. Building Information Modeling (BIM), künstliche Intelligenz, Blockchain, Smart Contracts und Augmented Reality ermöglichen und forcieren PropTech-Unternehmen auch Effizienzsteigerungen in den Kernprozessen klassischer immobilienwirtschaftlicher Unternehmen. Das sich verändernde Immobiliennutzer- und Investorenverhalten mit dem Wunsch nach smarten technisierten Gebäuden sind weitere treibende Kräfte für den Wandel der Branche (ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. 2016a).

Die Digitalisierung ermöglicht jedoch auch in der Stadt- und Standortentwicklung ganz neue Perspektiven für Wirtschaftsflächen:

Digitalisierung und Flexibilisierung der Produktion reduzieren nicht nur deren Flächenbedarf, sondern ermöglichen in Kombination mit technologischem Fortschritt auch eine emissionsärmere „stadtverträglichere“ Produktion. Wohnortnahe oder quartiersintegrierte Standortlösungen werden dadurch in Mittel- und Großstädten wieder denkbar. Gleichzeitig nimmt mit der digitalisierten Produktion auch die Bedeutung produktionsnaher Dienstleistungen und kontextgebundenen Wissens zu. Wissensintensive Dienstleister aus den Bereichen ITK, Beratung, Forschung und Entwicklung und weitere aus den Kreativbranchen bevorzugen Standorte, welche Kommunikationsvorteile durch räumliche Nähe und face-to-face-Netzwerke ermöglichen. Ideale Standorte für derartige Kommunikationsverflechtungen stellen lebendige nutzungsgemischte Stadtquartiere dar. Weiche Standortfaktoren sind für die Entfaltung dieser „kreativen Milieus“ dabei unabdingbar (Hahne 2018, S. 4–5).

Für Wirtschaftsförderung und Immobilienwirtschaft heißt dies, die wachsende Nachfrage nach urbanen, kreativen und attraktiven Standorten – zusehends auch in nutzungsgemischten Quartieren – mit entsprechenden Angeboten zu bedienen. Gleichzeitig eröffnen sich durch die Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt für sie auch neue Chancen für die Revitalisierung innerstädtischer Brachflächen bzw. Konversionsflächen und Immobilienleerstände.

Für eine Analyse gemeinsamer Handlungs- und Tätigkeitsfelder kommunaler Wirtschaftsförderung sowie der Immobilienwirtschaft zur Stärkung von Standorten erfolgt zunächst einmal eine Betrachtung, wie beide Akteure definiert und abgegrenzt werden.

1.1 Definition und Abgrenzung kommunale Wirtschaftsförderung

Reschl und Rogg formulieren, „dass es Aufgabe der Wirtschaftsförderung ist, die kommunalen und regionalen Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Handeln so zu beeinflussen, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen für die Menschen in einer Kommune oder Region positiv beeinflusst werden“ (Reschl und Rogg 2003, S. 10).

Aggregiert man die Vielzahl der Aufgaben von kommunaler Wirtschaftsförderung inhaltlich nach ihren Zielrichtungen, so lassen sich folgende **vier Hauptzielfelder** unterscheiden, die sich in konkreten Projekten überschneiden:

1. Die **investitions- und infrastrukturorientierte Zielrichtung** konzentriert sich auf die Entwicklung, Bereitstellung und den Ausbau von Gewerbeimmobilien, -flächen und damit verbundener Infrastruktur. Dies erfolgt beispielsweise in Form der Entwicklung neuer Industrie- und Gewerbegebiete, Technologiezentren und entsprechend ausgestatteter Spezialimmobilien zur Förderung bestimmter Branchen (z. B. Biotechnologie, Nanotechnologie, Bioanalytik oder Batterieforschung). Im Rahmen der Digitalisierung stellt zudem ein hochleistungsfähiges und flächendeckendes gigabitfähiges Breitbandnetz und perspektivisch ein 5-G-Mobilfunknetz ein von Wirtschaftsförderungen für die Unternehmen angestrebtes Infrastrukturziel dar, ist es doch eine unabdingbare Voraussetzung, um Digitalisierungsprozesse in den Unternehmen zu ermöglichen.
2. Die **imageorientierte Zielrichtung** setzt einerseits auf Stadt-, Standort- und Regionalmarketingmaßnahmen u. a. durch die Initiierung und Förderung von Events oder die Organisation von Messeständen sowie andererseits auf die Herausarbeitung, Förderung und den Ausbau weicher Standortfaktoren. Dies geschieht beispielsweise durch Initiativen zur Verbesserung der Arbeits- und Lebensqualität, des Freizeitwertes, des Standortimages sowie zu nachhaltigem Wirtschaften, Leben und Bauen (nachhaltige Entwicklung).
3. Die **arbeitsmarktorientierte Zielrichtung** versucht im Bereich der Ausbildung und Qualifikation in Kooperation mit Unternehmen und Partnern wie der Bundesagentur für Arbeit und Bildungsträgern für den Arbeitsmarkt geeignete Impulse zu setzen und somit unter anderem dem Fachkräftemangel entgegenzuwirken. Die Vernetzung von Bildung und Wirtschaft ist hierbei ein weiteres wichtiges Instrument.
4. Die **vernetzungsorientierte Zielrichtung** zielt auf die Nutzung und den Ausbau des endogenen Potenzials der Wirtschaft vor Ort und damit auf eine Profilierung des Wirtschaftsstandortes im Wettbewerb der Standorte und Regionen ab. Beispiele hierfür sind die Förderung von Innovationen und zwischenbetrieblicher Kooperationen durch die Einrichtung von Kompetenzzentren, die Kompetenzfeldentwicklung sowie ein Clustermanagement. Zur Förderung der Digitalisierung insbesondere auch in kleinen und mittleren Unternehmen werden zudem

Veranstaltungsformate und Experimentierräume wie digital Hubs mit entsprechender Infrastruktur angeboten, die Co-Kreationsprozesse für gemeinsame Problemlösungen oder Produktentwicklungen und damit ein innovatives Wirtschaftsklima ermöglichen.

Welche Aufgaben in welcher Tiefe und damit auch welche Schwerpunkte in der Zielrichtung eine kommunale Wirtschaftsförderung bearbeitet bzw. bearbeiten kann, hängt maßgeblich von ihrer jeweiligen Organisationsform, der Personalausstattung sowie insbesondere dem ihr zur Verfügung stehenden Budget ab. Aufgrund der zunehmenden Komplexität der Aufgaben kommunaler Wirtschaftsförderungen benötigen diese neben ausreichenden Ressourcen auch innovative Ideen und integrative Ansätze, um den Aufbau regionaler Wertschöpfungsnetzwerke und kooperativer Wirtschaftsformen fördern zu können.

Verwiesen sei an dieser Stelle auf regelmäßige Untersuchungen des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) sowie des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) zu Aufgaben, Organisation/Strukturen, Handlungsfeldern/Schwerpunkten sowie Perspektiven der kommunalen Wirtschaftsförderung (Zwicker-Schwarm 2013 sowie DStGB 2013).

Wenngleich im Rahmen von Globalisierung, Digitalisierung und Fachkräftemangel sich die Zielsetzungen und Aufgabenfelder der Wirtschaftsförderungen kontinuierlich verschieben, so stellen bislang die Aufgaben rund um das Thema „Fläche“ und damit die investitions- und infrastrukturorientierte Zielrichtung immer noch das Herzstück der kommunalen Wirtschaftsförderung dar (Zwicker-Schwarm 2013, S. 9–11; DStGB 2013, S. 8–16). Neben der klassischen Entwicklung und Vermittlung von Gewerbe- und Industrieflächen (Grundstücksgeschäft) ist bei vielen Wirtschaftsförderungen auch die Vermittlung von Gewerbeimmobilien wie Büroflächen, Ladenlokalen und Gewerbehallen hinzugekommen. Die aktive Vermittlung von Gewerbeimmobilien beispielsweise über Immobilienbörsen oder – portale erfolgt dabei einerseits aus der Motivation heraus, negative Auswirkungen von strukturellen Immobilienleerständen auf Standorte zu verhindern. Andererseits ist die Kenntnis und Verfügbarkeit eines für alle Branchen ausreichenden örtlichen Gewerbeimmobilienangebotes elementar für Wirtschaftsförderungen, um ansässige Unternehmen am Standort durch passende Angebote halten sowie ansiedlungswillige Unternehmen am Standort neu ansiedeln zu können.

Versteht man kommunale Wirtschaftsförderung als operative Stadtentwicklung (Markert und Zacharias 2006, S. 118–122), so ergibt sich als Bindeglied zwischen Stadtentwicklungsplanung und Immobilienwirtschaft für sie die Aufgabe, geeignete Kapazitäten für die Entfaltung neuer wirtschaftlicher Ideen und kollaborativer Initiativen bereitzustellen. Dabei geht es einerseits um Flächen für Produktion, Handwerk, Handel, Tausch (Sharing Economy) und das Re- und Upcycling von Produkten. Andererseits bedarf es auch einer aktiven Kommunikationspolitik, um mit Wirtschaftsakteuren, Flächeneigentümern, Immobilienbesitzern und neuen Initiativen über neue Nutzungsformen und Nutzungsmischungen, über Zwischennutzung und Teilnutzung zu sprechen und Wege zur Realisierung neuer Formen der Wirtschaft in der Stadt zu bereiten (Hahne 2018, S. 1).

1.2 Definition und Abgrenzung der Immobilienwirtschaft

„Der Wirtschaftszweig ‚Immobilienwirtschaft‘ bezeichnet den Teil der Volkswirtschaft, der den physischen Gebäudebestand erstellt und zusammen mit der zugehörigen Infrastruktur für die generelle Bereitstellung von Wohn-, Arbeits-, Sozial- und Freizeitflächen sorgt. Er umfasst die Entwicklung, Bewertung, Finanzierung, Veräußerung, Verwaltung und letztlich auch die Revitalisierung sowie den Abriss von Bauten.“ (ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. 2016b, S. 1).

Statistisch betrachtet gibt es eine enge und eine weite Definition der Immobilienwirtschaft.

Nach der **engen Definition** basierend auf der Abgrenzung des Statistischen Bundesamtes „gehören zur Immobilienwirtschaft (oder auch Grundstücks- und Wohnungswirtschaft) alle Unternehmen, die an der Bewirtschaftung, Vermittlung und Verwaltung von Immobilien unmittelbar beteiligt sind sowie Selbstnutzer und private Kleinvermieter.“ (Just et al. 2017, S. 9).

In Zahlen gefasst zählte die Immobilienwirtschaft in Deutschland in der engen Definition 2016 252.300 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in 302.264 Unternehmen (Just et al. 2017, S. 13).

„Eine **weite Definition** schließt zusätzlich alle Unternehmen ein, die zur Wertschöpfung im Rahmen des Lebenszyklus einer Immobilie beitragen. Damit zählen etwa Architekten, Bauunternehmen und Immobilienfinanzierer ebenfalls zur Immobilienwirtschaft.“ (Just et al. 2017, S. 9).

Bei dieser weiten Definition waren es 2016 in Deutschland 3.048.551 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in 817.106 Unternehmen, was einem Anteil an allen Unternehmen in Deutschland von 25,1 % entspricht. Dies verdeutlicht, dass es sich bei der Unternehmensgröße um eine äußerst kleinteilige Branche handelt. Hinzu kommen 3,9 Millionen private Vermieter. Die Immobilienwirtschaft im weiteren Sinne trug im Jahr 2016 500 Milliarden Euro bzw. 18,2 % zur gesamten Bruttowertschöpfung in Deutschland bei und ist damit eine der größten Branchen mit deutlichem Abstand vor Maschinenbau (93,8 Milliarden Euro), Fahrzeugbau (129,6 Milliarden Euro) und Handel (256,3 Milliarden Euro) (Just et al. 2017, S. 9–12).

2 Zusammenarbeit kommunaler Wirtschaftsförderung mit der Immobilienwirtschaft

Nachdem einleitend die kommunale Wirtschaftsförderung und die Immobilienwirtschaft inhaltlich definiert und abgegrenzt wurden, sollen nachfolgend – orientiert an den Lebensphasen von Unternehmen (Abschn. 2.1) und den Lebenszyklusphasen von Immobilien (Abschn. 2.2) sowie beispielhaft aus der Arbeit der Wirtschaftsförderung Münster GmbH (WFM) – die Anknüpfungspunkte für die Zusammenarbeit kommunaler Wirtschaftsförderungen mit der Immobilienwirtschaft aufgezeigt werden.

2.1 Beratungs- und Dienstleistungsbedarfe je Lebensphase eines Unternehmens

Betrachtet wird zunächst, in welcher jeweiligen Lebensphase eines Unternehmens die kommunale Wirtschaftsförderung dieses mit welchen Dienstleistungs- und Immobilienangeboten fördern kann. Zudem wird dargestellt, welche Anknüpfungspunkte es jeweils für die Immobilienwirtschaft gibt.

Bezogen auf die jeweilige Lebensphase der standortsuchenden Unternehmen lassen sich die standortrelevanten Entscheidungen grob in *Neuerrichtung*, *Verlagerung*, *Standortausdehnung*, *Standortschrumpfung*, *Standortschließung* sowie *Bleibeentscheidung* aufteilen (Meier 2011, S. 15).

Neuerrichtung eines Unternehmens In der Phase der Neuerrichtung eines Unternehmens infolge einer Existenzgründung, der Eröffnung eines weiteren Standortes oder des Spin-Offs eines Unternehmens sind seitens der WFM neben ersten orientierenden Standortinformationen meist kleinflächige Immobilienangebote gefragt. Je nach Unternehmen werden Business-Center-, Coworking-, Gründer-/Technologiezentrums- oder auch Bürogemeinschaftslösungen gesucht.

Über die Bereitstellung entsprechender Portale oder Kooperationsbörsen, in die kleinflächige Angebote und Gesuche eingestellt werden können, kann für eine gewisse Markttransparenz auch in diesem Marktsegment seitens der Wirtschaftsförderungen gesorgt werden (Markert und Zacharias 2011, S. 79).

Die WFM verlinkt hierzu auf ihrer Homepage unter der Rubrik „Immobilien | Grundstücke -Immobilienervice“ in der Unterrubrik „Kleinteilige Büroflächen“ auf Coworking-Angebote, Business-Center, den Technologiehof (das Technologie- und Gründerzentrum ihrer Tochtergesellschaft Technologieförderung Münster GmbH) sowie ihre Büroflächenbörse für Bürogemeinschafts- und Untermietangebote in Münster (<https://www.wfm-muenster.de/immobilien-grundstuecke/immobilienservice/kleinteilige-bueroflaechen/>).

Anknüpfungspunkte für die Immobilienwirtschaft gibt es hier vor allem bezüglich der Schaffung und Bereitstellung eines entsprechenden kleinteiligen, flexibel anmietbaren Immobilienangebotes (sogenannte „flexible workspaces“) sowie dessen Vermittlung.

Das Initiieren nachfragegerechter kleinflächiger Immobilienangebote stellte hierbei rückblickend eine große Herausforderung für die WFM dar, da Vermieter leer stehender Objekte oder Mieteinheiten meist erst davon überzeugt werden mussten, an mehrere kleine Mieter mit einem höheren Verwaltungsaufwand anstatt an einen großen Nutzer zu vermieten. Gerade bei der Erstvermietung von Neubauten werden nach wie vor meist möglichst wenige große Nutzer bei möglichst langen Mietvertragslaufzeiten von den Vermietern gewünscht.

Für klassische Immobilienmakler erwies sich in der Abwägung von Aufwand zu Ertrag die Vermittlung kleinflächiger Büroangebote bis hin zu Einzelbüroräumen bisher wirtschaftlich als eher uninteressant. Doch mit dem Boom des Marktsegmentes der flexible workspaces der letzten Jahre einerseits und der Digitalisierung und Automatisierung von Prozessen in der Immobilienvermittlung andererseits, gibt es inzwischen auch konkret auf dieses Segment spezialisierte bundesweit tätige Ver-

mittler. So ist unter anderem die shareDnC (= share Desk and Coffee) GmbH ein junges PropTech-Unternehmen, das unter <https://www.sharednc.com/> eine eigene Plattform für die Vermietung des kompletten Spektrums flexibler Bürolösungen von der Untervermietung freier Arbeitsplätze und Büros über Coworking Spaces bis hin zu Business Centern in Deutschland betreibt.

Die Gründungsidee des Unternehmens resultierte dabei aus der eigenen Erfahrung der Gründer bei der schwierigen Suche nach einer flexiblen und kostengünstigen Bürolösung:

„Es müsste eine Plattform geben, die zwei Probleme auf einmal löst: Auf der einen Seite Unternehmen, die aktuell zu viel Platz haben, eine einfache und flexible Möglichkeit zur Monetarisierung dieser ungenutzten Flächen an die Hand zu geben, so dass die Kosten für Miete deutlich gesenkt werden können, bis sie die Kapazitäten selbst benötigen. Und auf der anderen Seite Freelancern, Start-Ups, wachsenden Unternehmen und allen anderen, die flexible und kostengünstige oder auch temporäre Arbeitsplätze und Büros benötigen, eine Plattform zur Verfügung zu stellen, wo sie dieses Angebot finden.“ (Quelle: <https://www.sharednc.com/de/about>. Zugriffen am 22.11.2018).

Ein weiteres Beispiel ist das international tätige Immobiliendienstleistungsunternehmen Savills. Dieses hat 2017 seine Plattform „workthere“ zur Vermittlung von Coworking Spaces gestartet und baut diese derzeit für Europa, Asien und die USA aus. Offensichtlich entdecken inzwischen auch die großen Gewerbeimmobilienvermittler dieses boomende Marktsegment für sich. Dies geschieht, nachdem sie zunächst über ihre Research- und Immobilienconsultingseinheiten über diesbezügliche Unternehmensbefragungen für Investoren, Projektentwickler und Betreiber entsprechender Immobilien wichtige Marktinformationen und -einschätzungen zur Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit von Coworking-Centern geliefert haben und auch weiterhin liefern (Immobilienmanager 2018b).

Verlagerung von Unternehmen Bei der Verlagerung eines Unternehmens z. B. aufgrund von Firmenübernahmen mit anschließenden Umstrukturierungen und Verlagerungen von Einheiten innerhalb des Unternehmens begleitet die WFM das Unternehmen mit ihrem Immobilienservice bei der Suche nach einem neuen Standort. Zudem versucht die Wirtschaftsförderung häufig auch im Auftrag der Grundstücks- und Objekteigentümer, die freigezogenen Standorte einer Folgenutzung zuzuführen bzw. zu revitalisieren (Markert und Zacharias 2011, S. 85–91).

Seitens der Immobilienwirtschaft sind potenzielle Partner der WFM u. a. die betroffenen Grundstücks- und Objekteigentümer (private oder institutionelle Anleger), Architekten mit einer Expertise im Bauen im Bestand, die entsprechenden Fachingenieure, Projektentwickler sowie für die Vermarktung Immobilienmakler wie auch Werbeagenturen mit Erfahrung in der Immobilienvermarktung.

Standortausdehnung von Unternehmen Plant ein Unternehmen eine Standortausdehnung, so begleitet die WFM das Unternehmen im Rahmen des Genehmigungsmanagements bei der Realisierung seiner Erweiterungsbauten am aktuellen Standort. Sofern eine Erweiterung auf dem eigenen Grundstück aufgrund maximaler Ausnutzung der Bebauungsmöglichkeiten nicht mehr möglich ist, kann die WFM auch die Arrondierungsmöglichkeiten durch den Kauf angrenzender Grundstücke

oder den Kauf bzw. die Anmietung von Gewerbeimmobilien in räumlicher Nähe für das Unternehmen abklären. Gibt es jedoch keine Möglichkeiten mehr für das Unternehmen, auf dem eigenen Firmengrundstück oder durch Arrondierung in der Nachbarschaft zu erweitern, bietet die WFM aus ihrem Gewerbegrundstücksportfolio ein geeignetes Grundstück für einen bedarfsgerechten Neubau an. Sofern das Unternehmen nicht selber investieren kann oder will, sucht die WFM einen geeigneten Investor. Für das freigezogene Firmenareal werden über den Immobilienservice der WFM geeignete Folgenutzer gesucht.

Aus der Immobilienwirtschaft sind Partner im Falle der Realisierung von Erweiterungs- oder Neubauten Architekten, Fachingenieure, Bauunternehmen und Finanzierungspartner; im Falle der Suche von ergänzenden Bestandsimmobilien sind es auch Immobilienmakler. Projektentwickler werden mitunter für die Realisierung einer Revitalisierung benötigt.

Investoren reagieren inzwischen häufig bereits bei der Konzeptionierung ihrer Gebäude auf die zunehmende Nachfrage und Wünsche auch von Großunternehmen nach mehr Flexibilität bei Büroflächen. So belegen sie beispielsweise einen gewissen Prozentsatz ihrer Neubauten in der Erstvermietung mit Coworking-Anbietern. Aus dem im Gebäude integrierten Coworking Space können einerseits schnell expandierende Start-Ups, die gerade in der Startphase ein Höchstmaß an Flexibilität in der Expansionsmöglichkeit und Skalierbarkeit ihres Wachstums benötigen, herauswachsen und als etabliertes Unternehmen in eigenständige Büroeinheiten im Gebäude wechseln. Andererseits können Großunternehmen flexibel temporären zusätzlichen Flächenbedarf im Coworking Space im Gebäude hinzu mieten. Auch die eigenständigen Mieteinheiten und somit das Gesamtgebäude sollten so geplant werden, dass in der Innenaufteilung eine flexible Flächennutzung möglich ist für sich verändernde Anforderungen der Mieter (Schüppler 2018).

Standortschrumpfung von Unternehmen Aus unterschiedlichsten Gründen können Unternehmen auch von einer Standortschrumpfung betroffen sein. Die WFM kann über ein Netzwerk zur Unternehmenssicherung den Schrumpfungsprozess begleiten und dadurch idealerweise die Standortschließung abwenden. Die Vermittlung von Untermietern für freigezogene Teilflächen kann hierbei ein wichtiger Konsolidierungsbeitrag für schrumpfende Unternehmen sein. Die Wirtschaftsförderung ist hierbei über ihren Immobilienservice bei der Untermietersuche behilflich sowie über die Fördermittelberatung bei der Vermittlung von Unternehmenssicherungsberatungen. Aus der Immobilienwirtschaft können auch Immobilienmakler bei der Untermieter- oder Nachmietersuche hinzugezogen werden.

Standortschließung von Unternehmen Sofern sich eine Standortschließung nicht verhindern lässt, werden über Netzwerkpartner wie z. B. die Agentur für Arbeit oder Personalvermittler neue Arbeitgeber für die Mitarbeiter des schließenden Unternehmens gesucht. Die WFM sucht dann über ihren Immobilienservice eine möglichst zeitnahe Folgenutzung des geschlossenen Standorts, um negative Begleiterscheinungen durch größere oder langfristige Immobilienleerstände zu vermeiden.

Aus der Immobilienwirtschaft gibt es bei einzelnen freigezogenen Gebäuden Anknüpfungspunkte für Immobilienmakler für Vermietung oder Verkauf. Sofern es sich um ein größeres Firmengelände handelt oder größere sanierungsbedürftige

Gebäude, reicht das Spektrum der in Frage kommenden Netzwerkpartner aus der Immobilienwirtschaft von Investoren, Projektentwicklern über Architekten und Fachingenieure bis hin zu Sachverständigen zu Themen wie Wertermittlung, Brandschutz und Umweltfragen.

Bleibeentscheidung von Unternehmen Der sogenannten Bleibeentscheidung, d. h. der bewussten Neuentscheidung eines Unternehmens für den aktuellen Standort, nachdem alternative Standorte geprüft wurden, geht meist eine umfangreiche Standortberatung durch einen kommunalen Wirtschaftsförderer oder auch durch einen vom Unternehmen beauftragten Immobilienberater voraus. So stellt die WFM, sofern sie vom Unternehmen auf alternative Standorte angesprochen wird, diesem aufbereitet die relevanten Informationen zu geeigneten Alternativen im Stadtgebiet vor. Der so gewonnene Marktüberblick dient dem Unternehmer als wichtige Basis für die Mietvertragsverhandlung und -verlängerung mit dem aktuellen Vermieter oder im Falle eines Eigennutzers gegebenenfalls für weitere Investitionen in den aktuellen Standort.

2.2 Beratungs- und Dienstleistungsbedarfe je Lebenszyklusphase einer Immobilie

Da die jeweiligen Dienstleistungs- und Beratungsangebote in der Immobilienwirtschaft sich aus dem Lebenszyklus von Immobilien ergeben (siehe Abb. 1), erfolgt nachfolgend eine Betrachtung, wo die kommunale Wirtschaftsförderung den Unternehmen der Immobilienwirtschaft in der jeweiligen Phase ein hilfreicher Partner sein kann.

Der **Lebenszyklus einer Immobilie** umfasst folgende **vier Hauptphasen**: *die Planungs-, Realisierungs-, Nutzungs- und die Verwertungsphase.*

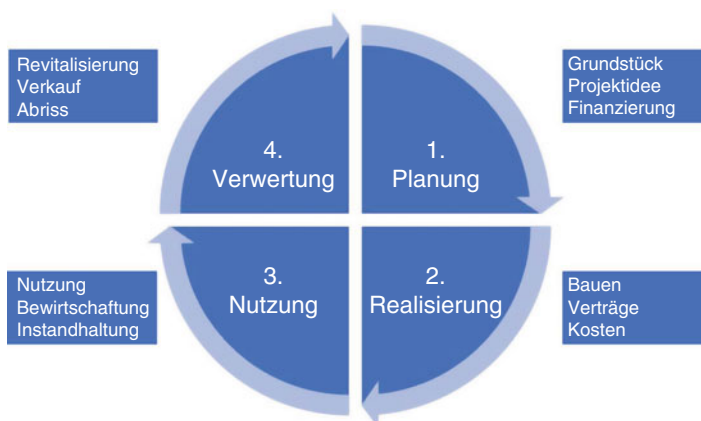


Abb. 1 Lebenszyklus von Immobilien; eigene Darstellung

Planungsphase Am Anfang des Lebenszyklus einer Immobilie steht die Planungsphase. Die Projektidee für ein unbebautes Grundstück wird hinsichtlich der bauordnungs- und baurechtlichen Voraussetzungen, der technischen Realisierbarkeit sowie der Wirtschaftlichkeit geprüft. Immobilienberater (Research und Consulting) übernehmen die Erstellung der Standort- und Marktanalysen inklusive der Wettbewerbs- und Risikoeinschätzungen und beraten auch hinsichtlich potenzieller Nutzergruppen. Gegenstand der Wirtschaftlichkeitsprüfung ist insbesondere die Mikro- und Makrostandortanalyse, die Nachfragepotenzialanalyse sowie die Prüfung der Finanzierbarkeit des Bauvorhabens. An Bedeutung für die Immobilienwirtschaft gewinnt das BIM. Als BIM versteht man die durchgängige Digitalisierung und Erfassung aller relevanten Bauwerksinformationen als virtuelles 3D-Modell, wodurch eine synchronisierte Datenbasis geschaffen wird, auf die alle am Bau Beteiligten zugreifen. Es ist ein intelligenter softwaregestützter Prozess, der vom Architekten über das Bauunternehmen bis zum Eigentümer und späteren Dienstleistern Informationen und Werkzeuge bereitstellt, die sie für eine effiziente Planung, Entwurf, Konstruktion und Verwaltung des Gebäudes benötigen. Die Digitalisierung von Planungs- und Bauprozessen bietet dabei eine transparente Steuerung der Bauprojekte und kann dadurch Kosten und Risiken erheblich reduzieren. BIM ermöglicht es, Gebäude zunächst digital zu planen, virtuell als 3-D-Modell zu bauen und erst dann auch real. Dies ermöglicht den Planern und Bauherren, durch Kollisionsprüfungen noch vor dem eigentlichen Baustart Fehler eines Bauvorhabens frühzeitig zu erkennen und bei der Umsetzung zu vermeiden (Immobilienmanager 2018a).

In der Planungsphase wie auch in der anschließenden Realisierungsphase spielen häufig auch Projektentwickler und Projektsteuerer eine wichtige Rolle.

Die kommunale Wirtschaftsförderung kann besonders in der Planungsphase ein hilfreicher Partner der Immobilienwirtschaft sein, ist doch die Gewerbeflächenentwicklung eines ihrer traditionellen Handlungsfelder. Die Verfügbarkeit attraktiver Industrie- und Gewerbeflächen in ausreichender Quantität und bedarfs- sowie nachfragegerechter Qualität ist die Voraussetzung einer erfolgreichen Stadt- und Wirtschaftsentwicklung. Daher verwundert es nicht, dass die Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen – auch in der Wahrnehmung der Wirtschaftsförderungen selbst – zu den wichtigsten Aufgaben gehört. Nicht zuletzt aufgrund der kommunalen Planungshoheit haben Städte bei der Ausweisung von Gewerbebauland einen großen Handlungsspielraum (Zwicker-Schwarm 2013, S. 18).

Zudem begleitet die Wirtschaftsförderung Unternehmen im Rahmen des Genehmigungsmanagements bei der Abstimmung von Bauvorhaben idealerweise bereits vor Stellung eines Bauantrages. Hierbei übernimmt sie die Lotsenfunktion bzw. Vermittlerrolle zwischen Unternehmen und der Stadtverwaltung. Sofern Bauvorhaben auf Basis von BIM geplant werden, was bislang noch eher bei Großprojekten der Fall ist, sollten auch die für die Baugenehmigung zuständigen Fachämter der Stadtverwaltung und die beteiligten Träger öffentlicher Belange die für sie für die Genehmigung relevanten Informationen aus dem BIM in digitaler Form verarbeiten und prüfen können.

Eine Wirtschaftsförderung, die einen guten Überblick über den lokalen Immobilienmarkt hat und gut aufbereitete sowie verlässliche Daten den Marktteilnehmern zur Verfügung stellen kann, wird zu einem wichtigen Partner der Immobilienwirtschaft in allen Phasen des Lebenszyklus einer Immobilie. Insbesondere abseits der Metropolen Berlin, München, Hamburg, Frankfurt am Main, Stuttgart, Köln und Düsseldorf, in denen die großen Immobilienberatungsunternehmen eigene Marktbeobachtungen durchführen und regelmäßig Marktberichte veröffentlichen, ist die Schaffung von Markttransparenz eine sehr wichtige Leistung der örtlichen Wirtschaftsförderung. Nachfolgend werden in einem kurzen Exkurs die Immobilienmarktberichte der WFM zu den drei Gewerbeimmobilienmärkten Büro, Handelsimmobilien und Gewerbehallen in Münster exemplarisch vorgestellt.

Exkurs Büromarktstudie, Handelsimmobilienreport und Gewerbehallenreport der WFM

Büromarktstudie Münster Das Ziel verfolgend, überörtliche Immobilienmarktakteure für den Standort Münster zu gewinnen, beauftragte die Wirtschaftsförderung das internationale Immobilienberatungsunternehmen BNP Paribas Real Estate Consult GmbH (BNPP REC) zunächst, eine detaillierte Grundlagenstudie zum lokalen Büromarkt zu erarbeiten. Der Auftrag war, den Büroflächenbestand, die Angebots- und Nachfragesituation sowie die städtischen Entwicklungspotenziale zu ermitteln und zu bewerten.

Seit 1999 wird jährlich im Auftrag der Wirtschaftsförderung die Büroflächenentwicklung für die Stadt Münster analysiert. BNPP REC ermittelt hierzu Leerstands- bzw. Angebotssituation, Vermietungsleistung und Nachfragestruktur, Mietpreise, Büroimmobilienprojekte und gibt abschließend eine Einschätzung zu allgemeinen Marktperspektiven.

Mit der Büromarktstudie sollten die Bereitstellung grundlegender Marktinformationen für alle Marktteilnehmer, die Schaffung eines Marketinginstruments zur bundesweiten Darstellung des Büromarktes Münsters sowie insbesondere die Erlangung einer weitreichenden Presse- und Medienresonanz erreicht werden. Im Rahmen einer jährlichen Pressekonferenz werden die Ergebnisse der jeweiligen Büromarktstudie der regionalen Presse präsentiert und der überregionalen Presse zur Verfügung gestellt. Zeitgleich erfolgt der Versand der Studie in gedruckter Form an einen umfangreichen Verteiler örtlicher und überörtlicher Marktteilnehmer (Objekteigentümer, Asset Manager, Investoren, Kreditinstitute, Sachverständige, Makler etc.) sowie die Bereitstellung in digitaler Form auf der Homepage der WFM zum Download (https://www.wfm-muenster.de/wp-content/uploads/WFM_Buromarktstudie_2018_Web.pdf).

Betrachtet man den Münsteraner Büromarkt rückblickend, so hat er sich von anfänglich überwiegend durch Eigennutzer geprägten Marktstrukturen hin zu einem vollkommeneren Büromarkt mit kontinuierlich gewachsenem Anteil an Fremdvermietungsobjekten und bedarfsgerechten Neubauten entwickelt. Er ist transparenter und wahrnehmbarer geworden. Der konsequente und langfristige Einsatz der Büromarktstudie als Instrument zur Schaffung von Markttransparenz hat hierzu einen bedeutenden Beitrag geleistet und leistet ihn weiterhin. Die angestrebten Ziele

wurden und werden mit dem Instrument Büromarktstudie erreicht. (Markert und Zacharias 2011, S. 81–83; Wirtschaftsförderung Münster GmbH 2017a).

Handelsimmobilienreport Münster Der Blick der großen überregionalen Maklerhäuser richtete sich bei den Handelsimmobilien in der Vergangenheit nahezu ausschließlich auf die 1A-Lagen Münsters. So wunderte es nicht, dass von ihren Researchabteilungen auch nur Informationen zu Besatz, Frequenz und Mietpreisniveau dieser wenigen Top-Lagen kommuniziert wurden. Für alle anderen Lagen kursierten vage Vorstellungen von angemessenen Preisen und Wertigkeiten der Lagen, die aber nirgendwo systematisch abgeleitet und dargestellt wurden. Die WFM erstellt den Handelsimmobilienreport folglich, um einen Überblick über den Einzelhandelsstandort Münster und die wichtigsten Lagen in der Innenstadt, den Stadtteilzentren und den Standorten des großflächigen Einzelhandels geben zu können. Seit 2009 wird der Report, der sich an Handelsunternehmen, Vermieter und weitere Akteure der Immobilienwirtschaft gleichermaßen richtet, gemeinsam mit der Münsteraner Firma SQM Property Management GmbH (SQM) erarbeitet. Neben der fachlichen Expertise von SQM fließen Erfahrungswerte der WFM ein, die auf einer Vielzahl von Projektbegleitungen und Gesprächen mit Händlern und Akteuren der Immobilienwirtschaft beruhen.

Regionale und lokale Händler sowie Existenzgründer interessieren sich oft für B-Lagen und Stadtteilzentren. Für Standortentscheidungen soll der Handelsimmobilienreport dabei ebenso eine Unterstützung sein wie für Immobilieneigentümer, die sich über marktgerechte Mieten und Potenziale ihres Standortes informieren wollen. Neben den Kennziffern zu Kaufkraft, Umsatz und Zentralität werden Informationen zur Zusammensetzung der Bevölkerung, zur Wirtschaftsstruktur und zum Tourismus gegeben. Zu allen relevanten Lagen gibt es aufbereitete Orientierungswerte zum Mietzins im Innenstadtbereich und dem größten Stadtteil Hiltrup. Auch zu den Ausfallstraßen und den Standorten des großflächigen Einzelhandels sind Aussagen enthalten. Neben einer Kurzcharakterisierung der jeweiligen Lage und einer Beschreibung des Besatzes werden hier z. B. auch PKW-Frequenzdaten veröffentlicht.

Eine Besonderheit des Handelsimmobilienreports ist eine Karte der Innenstadt, der sogenannte „Retailer Plan“, der hausnummernscharf alle vorhandenen Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gastronomiebetriebe aufführt. Die Straßen sind je nach ihrer Lagequalität unterschiedlich eingefärbt, so dass auf einen Blick ersichtlich wird, ob sich ein Ladenlokal in einer Toplage, einer abgeschwächten 1A-Lage, einer B-Lage oder Nebenlage befindet. In einer weiteren Übersicht werden die Ergebnisse der Passantenfrequenzzählungen dargestellt, welche die WFM seit dem Jahr 2008 durch das Institut für Geografie der Universität Münster durchführen lässt. Örtliche Einzelhändler und Immobilieneigentümer, die seltener mit Standortentscheidungen konfrontiert werden als die Expansionsabteilungen der Handelsketten, schätzen es sehr, dass sie alle relevanten Daten komprimiert erhalten. Eine Ersteinschätzung des Standortes ist so einfacher möglich. Aber auch überregionale Investoren oder Handelsunternehmen schätzen den schnellen Überblick sehr. Neben einer Printversion kann eine digitale Version des jeweils aktuellen Handelsimmobilienreports auf den

Internetseiten der WFM heruntergeladen werden (https://www.wfm-muenster.de/wp-content/uploads/Handelsimmobilienreport_2017-18.pdf; Markert und Zacharias 2011, S. 83–85; Wirtschaftsförderung Münster GmbH 2017b).

Gewerbehallenbericht Münster Zur Komplettierung der Immobilienmarktberichte lässt die WFM seit 2012 von BNPP REC zusätzlich alle zwei Jahre für den Gewerbehallenbericht Münster Flächenumsätze sowie die zugehörigen Mietpreise im Segment der Lager-, Produktions- und Werkstattflächen ermitteln. Seine Aussagen zur Angebots- und Nachfragesituation richten sich insbesondere an Unternehmen und Entscheider, die Gewerbehallen mieten oder vermieten möchten. Darüber hinaus bildet die Publikation eine Grundlage für Immobilienexperten, die Markttransparenz und verlässliche Marktdaten benötigen. Die gewonnenen Daten und teils qualitativen Einschätzungen werden durch Informationen der WFM zum Marktgeschehen ergänzt und aufbereitet. Abgerundet wird der Bericht durch zusätzliche Informationen zu den 43 Gewerbegebieten in Münster inklusive einer Übersichtskarte (<https://www.wfm-muenster.de/wp-content/uploads/Gewerbehallenbericht-mit-Einleger-2018.pdf>; Wirtschaftsförderung Münster GmbH 2017c, S. 2.).

Realisierungsphase Die zweite Phase im Lebenszyklus einer Immobilie ist die Realisierungsphase. Diese beginnt nach Erteilung der Baugenehmigung. Die Hauptaufgabe des Projektentwicklers besteht darin, Grundstück, Projektidee und Kapital zusammenzubringen und das Projekt zur Realisierung zu bringen. Er ist damit ein wichtiger Partner der Wirtschaftsförderung, wenn es darum geht, für den Wirtschaftsstandort bedarfsgerechte Neubauten für Unternehmen auf den Markt zu bringen. Häufig übernehmen Projektentwickler aber auch die spätere Revitalisierung und Modernisierung von Bestandsgebäuden. Projektsteuerer hingegen vergeben Aufträge und steuern bzw. überwachen Bauleistungen im Sinne der Planvorgaben; dies geschieht zunehmend auch durch den Einsatz von BIM. Die einzelnen Bauvorhaben werden hinsichtlich architektonischer, technischer, wirtschaftlicher und juristischer Belange vorbereitet, durchgeführt und betreut (Gondring 2009, S. 36). Bei ähnlichem Tätigkeitsspektrum zu einem Projektentwickler erwirbt ein Bauträger ein Grundstück, entwickelt und bebaut es und veräußert es anschließend auch jeweils.

Die eigentliche Ausführung der Planung übernimmt die Gruppe der Bauunternehmen, die sich in das Bauhaupt- und Baunebengewerbe sowie Stahlbauunternehmen und Bauhandwerker unterteilen lässt. Häufig werden zur Erleichterung der Organisation und Risikobegrenzung Generalübernehmer oder Generalunternehmer beauftragt, wobei Generalübernehmer im Gegensatz zu Generalunternehmern keine eigenen Bauleistungen übernehmen (Gondring 2009, S. 36–37).

Immobilien sind die bedeutendste reale Anlageklasse in Deutschland. Vom gesamten Bruttoanlagevermögen (zu Wiederbeschaffungspreisen) in Höhe von 17,3 Billionen Euro zum Jahresende 2016 entfielen 80,3 Prozent oder 13,9 Billionen Euro auf Bauten aller Art (Just et al. 2017, S. 19). Insofern kommt den beiden von der Anzahl der Unternehmen her kleinsten Gruppen der Immobilienwirtschaft, den Immobilienfinanzierern und Kapitalgesellschaften sowie den Beteiligungsgesellschaften, die bedeutendste Funktion zu, die Finanzierung von Immobilien. Als Investoren treten sowohl private als auch institutionelle Anleger auf, wobei zu letzteren z. B. Fondsgesellschaften, Versicherungen, Pensionskassen, Immobilien-

aktiengesellschaften und Leasinggesellschaften zählen. Die eigentliche Immobilienfinanzierung erfolgt durch Kreditinstitute und weitere Geldgeber (Gondring 2009, S. 36–37). Hierbei gewinnt zunehmend das Property Crowdfunding an Bedeutung, wofür unter Beteiligung von PropTech-Unternehmen eigene Plattformen zur Vermittlung zwischen Geldgebern und Projekten entwickelt und eingesetzt werden.

Weitere Beteiligte aus der Immobilienwirtschaft in der Realisierungsphase sind Werbeagenturen- und Marketingunternehmen für die Vermarktung der Gewerbeimmobilien sowie Immobiliensachverständige zur Erstellung von Wert- und weiteren Gutachten für Gebäude und Grundstücke. Immobilienmakler wie auch Wirtschaftsförderungen (in unterschiedlicher Intensität) vermitteln zwischen der Anbieterseite (Vermieter oder Verkäufer) und der Nachfragerseite (Mieter oder Käufer).

Notare übernehmen im Falle eines Kaufvertrages die Beurkundung sowie damit verbundene Rechtsgeschäfte (z. B. die Auflassung im Grundbuch). Gerade Wirtschaftsförderungen, die aktiv Gewerbegebiete entwickeln und vermarkten, haben sehr häufig mit der Beurkundung von Grundstückskaufverträgen bei Notaren zu tun.

Nutzungsphase Die Nutzungsphase ist der Kern des gesamten Lebenszyklus einer Immobilie, da sie den eigentlichen Bestimmungszweck darstellt. Im Mittelpunkt dieser Phase stehen die jeweiligen Nutzer einer Immobilie. Als Nutzer von Gewerbeimmobilien treten Unternehmen aller Wirtschaftszweige sowie die öffentliche Hand auf. Facility Manager sind extrem wichtige Akteure aus der Immobilienwirtschaft in dieser Phase, da sie die Immobilien nach kaufmännischen, technischen und infrastrukturellen Aspekten bewirtschaften mit dem Ziel, die Betriebs- und Bewirtschaftungskosten von Gebäuden und Anlagen dauerhaft zu senken. Im Idealfall können sie dabei auf die Daten aus dem BIM zurückgreifen.

Immobilienverwalter kümmern sich um verwaltungsbezogene, technische, wirtschaftliche und juristische Themen mit dem Ziel, die jeweilige Immobilie so zu pflegen und zu erhalten, dass sie einen dauerhaften, wenn möglich sogar steigenden Ertrag erwirtschaftet. Handwerksunternehmen werden in dieser Phase benötigt, um die erforderlichen Instandhaltungs- und Modernisierungs- sowie Umbaumaßnahmen durchführen (Gondring 2009, S. 37–38).

Immobilienmakler und Wirtschaftsförderer springen ein, wenn es darum geht, längere oder größere Leerstände von Immobilien mit ihren negativen Auswirkungen auf das Standortumfeld durch eine möglichst zügige Neuvermietung und Weiternutzung abzuwenden.

Verwertungsphase Die Verwertungsphase beginnt nach Ende der Nutzungsphase bzw. mit dem Leerstand eines Gebäudes. Als Gründe für den teilweisen oder sogar kompletten Leerstand eines Gebäudes kommen beispielsweise eine schlechtere Nutzbarkeit aufgrund veränderter Nutzeranforderungen, Instandhaltungstaus, schlechtes Mietermanagement mit Störungen innerhalb der Immobilie oder auch eine Verschlechterung des gesamten Umfeldes der Immobilie in Betracht. Steht eine Immobilie leer und will der Eigentümer nicht mehr in das Objekt investieren, um es wieder in einen zeitgemäßen und nachfragegerechten Zustand zu bringen, bleibt ihm die Möglichkeit des Verkaufs. Mit dem Verkauf verlagert er jedoch lediglich die erforderliche Entscheidung über die beiden dauerhaften Alternativen a) dem Abriss mit anschließender Neubebauung oder b) der Revitalisierung bzw. der Umnutzung

auf den Käufer. Im Falle einer Revitalisierung reicht das Spektrum der Möglichkeiten von der Teilmodernisierung bis hin zur Kernsanierung.

Lange Leerstände großer Objekte sind weder für Eigentümer noch für das Umfeld der Objekte positiv. Daher nimmt die WFM kurzfristig Kontakt mit dem Eigentümer auf, sobald sie vom anstehenden Auszug eines Großmieters aus einer nicht mehr marktgerechten Immobilie erfährt. Sofern gewünscht, begleitet sie ihn in allen Phasen der Revitalisierung. Gerade bei größeren leer stehenden Gebäuden oder gar ganzen brachgefallenen Firmengeländen ist es sinnvoll, den Eigentümer, seinen Architekten sowie die relevanten Vertreter aus der Stadtverwaltung (Stadtplanungsamt, Bauordnungsamt, Umweltamt, Feuerwehr, Verkehrsplaner etc.) an einen „runden Tisch“ einzuladen. Unter Moderation der Wirtschaftsförderung werden dann die Folgenutzungs- und Nutzungsänderungsvorstellungen des Eigentümers sowie die planungs- und genehmigungsrechtlichen Möglichkeiten ausgelotet. Teure, nicht genehmigungsfähige Fehlplanungen und Zeitverlust können dadurch verhindert werden. Sofern notwendig, zieht die Wirtschaftsförderung weitere Experten aus ihrem Immobilienwirtschaft-Netzwerk hinzu (Markert und Zacharias 2011, S. 91).

2.3 Gemeinsame Veranstaltungen von WFM und Immobilienwirtschaft

Ein ideales Beispiel für eine vernetzungs- und imageorientierte Zielrichtung der Wirtschaftsförderung ist die jährliche Organisation eines professionellen Gemeinschaftsmessestandes durch die federführende WFM für die Region Münster|Land (Stadt Münster und die vier umliegenden Kreise) auf der **EXPO REAL**, Europas größter Fachmesse für Immobilien und Investitionen in München. Neben den beiden Hauptausstellern Stadt Münster und WFM sowie den vier umliegenden Kreisen Borken, Coesfeld, Steinfurt, Warendorf und der Stadt Bocholt mit ihren jeweiligen Wirtschaftsförderungen präsentieren sich und die Region weitere 20 Partner aus der Immobilienwirtschaft des Münsterlandes. Die EXPO REAL mit ihren drei Messestagen gewährleistet dabei eine erfolgreiche Selbst- und Standortvermarktung mittels guter Kontakte und fundierter Informationen für Entscheider aus der Immobilienwirtschaft und Politik. Die Beteiligung von Städten, Regionen und Unternehmen steigert zudem die Wahrnehmung und das Image.

Eine weitere gut angenommene Möglichkeit der Vernetzung und des Erfahrungsaustauschs der Immobilienwirtschaft in Münster ist das **Veranstaltungsformat FOKUS Immobilien**, zu dem die WFM einmal jährlich einen großen Verteiler örtlicher und überörtlicher Immobilienmarktteilnehmer einlädt. Nach jeweils zwei bis drei Vorträgen zu einem Immobilienschwerpunktthema gibt es im Anschluss ausreichend Zeit zur Diskussion und Vernetzung. Schwerpunktthemen waren 2018 *Baukultur im Gewerbebau – Mehrwert oder Mehrkosten?*, 2017 *Building Information Modeling – mit ganzheitlichem Ansatz zum Erfolg* und 2016 *Neue Anforderungen an Handelsimmobilien* mit namhaften Referenten aus der Branche.

Beide Formate ermöglichen es der WFM einerseits, sich auf kurzem Wege mit den Partnern aus der Immobilienwirtschaft auszutauschen und Kontakte face-to-face

zu pflegen. Andererseits kann die WFM aktiv Teilnehmer zusammenbringen und zudem über die Referenten und Themen Impulse liefern sowie den Erfahrungsaustausch anregen.

3 Fazit

Die kommunale Wirtschaftsförderung steht vor der Herausforderung, die gegenwärtigen Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft, die mit den Megatrends der Globalisierung, Digitalisierung, dem Wertewandel in der Gesellschaft (erkennbar z. B. durch Urbanisierung, Individualisierung und Nachhaltigkeitsbewegung) sowie die Entwicklung zur Informations- und Wissensgesellschaft einhergehen, aufzugreifen und Lösungsansätze zur Gestaltung digitaler Themen an der Schnittstelle von Stadt und Wirtschaft aufzuzeigen. Mit Blick auf eine zukunftsorientierte und nachhaltige Standortentwicklung ist dabei die Stärkung regionaler Wertschöpfung und kooperativer Wirtschaftsformen ein wichtiger Faktor.

Zudem kommt der kommunalen Wirtschaftsförderung gerade in wachsenden Städten mit hohem Nutzungsdruck im Sinne einer operativen Stadtentwicklung eine noch größere Bedeutung in der Bestandssicherung von Unternehmen, in der Aktivierung von Bestandsflächen/-objekten sowie in der Erhöhung der Flächeneffizienz z. B. durch vertikale „Produktion“ zu.

Die sich ebenfalls in einem Digitalisierungsprozess befindlichen Unternehmen der Immobilienwirtschaft sind dabei ein zentraler und elementarer Kooperationspartner der kommunalen Wirtschaftsförderung, da Wirtschaften auch perspektivisch weiterhin in Immobilien stattfinden wird, für deren kompletten Lebenszyklus diese bedarfsgerechte Produkte und Dienstleistungen anbieten.

Reurbanisierung, Rückkehr der digitalisierten Produktion in die Stadt, die zunehmende Aufhebung der bisherigen Trennung von Wohnen und Arbeiten sowie die daraus resultierende wachsende Flächennachfrage nach integrierten, urbanen Nutzungsgemischten Lagen in smart cities erfordern einerseits von Wirtschaftsförderungen und der Immobilienwirtschaft gleichermaßen eine kontinuierliche Anpassung ihrer Produkte und Dienstleistungen an die sich ändernden Anforderungen und Wünsche ihrer Zielkundschaft, eröffnen andererseits jedoch auch ganz neue Möglichkeiten zum gemeinschaftlichen Ausbau zukunftsfähiger, flächeneffizienterer multifunktionaler urbaner Standorte in enger Kooperation.

Literatur

- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB). (2013). Wirtschaftsförderung. Aufgaben, Organisation und Schwerpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung. *Städte und Gemeinde INTERAKTIV*, 7(8), 5–27.
- Gondring, H. P. (2009). *Immobilienwirtschaft, Handbuch für Studium und Praxis* (2. Aufl.). München: Franz Vahlen.
- Hahne, U. (2018). Rückkehr der Wirtschaft in die Stadt und transformative Stadtentwicklung. Paper im Rahmen des Forschungsprojektes „Wirtschaftsförderung 4.0 – Entwicklung und Umsetzung

- von Konzepten zur Stärkung kollaborativer Resilienzinitiativen in Kommunen“ des Wuppertal-Instituts für Klima, Umwelt, Energie gGmbH. Kassel/Wuppertal 2018.
- Immobilienmanager. (2018a). Building Information Modeling: So verändert BIM die Prozesse. <https://www.immobilienmanager.de/building-information-modeling-so-veraendert-bim-die-prozesse/150/49665/>. Zugegriffen am 02.12.2018.
- Immobilienmanager. (2018b). Studie: Mehr als 500 Coworking-Spaces in Deutschland. <https://www.immobilienmanager.de/studie-mehr-als-500-coworking-spaces-in-deutschland/150/59433/>. Zugegriffen am 02.12.2018.
- Just, T., Voigtländer, M., Eisfeld, R., Henger, R., Hesse, M., & Toscjka, A. (2017). *Wirtschaftsfaktor Immobilien 2017*. Berlin: Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V.
- Markert, C., & Zacharias, T. (2006). Wirtschaftsförderung und Immobilienwirtschaft. *Partner in der operativen Stadtentwicklung. Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie*, 30(3), 118–122.
- Markert, C., & Zacharias, T. (2011). Wirtschaftsförderung – Scharnier zwischen operativer Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft. *Die Immobilienwirtschaft als Berufsfeld für Geographinnen und Geographen. Arbeitsberichte der Arbeitsgemeinschaft Angewandte Geographie Münster*, 41, 77–96.
- Meier, J. (2011). *Standortfaktoren im Wandel? Erkenntnisse aus der Forschung zu Standortfaktoren und Standortwahl von Unternehmen* (Bd. 1). Berlin: Difu-Impulse.
- Reschl, R., & Rogg, W. (2003). *Kommunale Wirtschaftsförderung – Standortdialog und Standortentwicklung in Kommunen und Regionen*. Sternenfels: Wissenschaft & Praxis.
- Schüppler, U. (2018). Coworking ist nicht nur für Start-ups ein Thema. <https://www.immobilienzeitung.de/148928/coworking-ist-nicht-nur-fuer-start-ups-thema>. Zugegriffen am 28.11.2018.
- Wirtschaftsförderung Münster GmbH. (2017a). *Büromarktstudie 2018*. Münster: Wirtschaftsförderung Münster GmbH.
- Wirtschaftsförderung Münster GmbH. (2017b). *Handelsimmobilienreport 2017/2018*. Münster: Wirtschaftsförderung Münster GmbH.
- Wirtschaftsförderung Münster GmbH. (2017c). *Gewerbehaltenbericht 2018*. Münster: Wirtschaftsförderung Münster GmbH.
- ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (2016a). Factsheet – Bedeutung des Immobiliensektors in der EU (deutsch). https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/Redaktion/Meta_Service/PDF/Herbstdiskurs_2016.pdf. Zugegriffen am 06.11.2018.
- ZIA Zentraler Immobilien Ausschuss e.V. (2016b). Einsatz digitaler Technologien in der Immobilienwirtschaft. https://www.zia-deutschland.de/fileadmin/. . ./Studie_Digitalisierung_27.09.16.pdf. Zugegriffen am 02.12.2018.
- Zwicker-Schwarm, D. (2013). *Kommunale Wirtschaftsförderung 2012: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven. Difu-Papers*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Wirtschaftsflächenkonzepte

Sandra Wagner-Endres

Inhalt

1	Einleitung	566
2	Flächen für die Wirtschaft – Trends und Verständniswandel	566
3	Wirtschaftsflächenkonzepte – zwischen Steuerung und Trendscouting	574
4	Bedeutung und Wirkung von Wirtschaftsflächenkonzepten für die Wirtschaftsförderung	577
5	Fazit	583
	Literatur	585

Zusammenfassung

Die Sicherung und Entwicklung von Industrie- und Gewerbeflächen ist ein Schlüsselfaktor für die erfolgreiche Arbeit der kommunalen Wirtschaftsförderung. Vor dem Hintergrund der sich wandelnden Wirtschaft und der wachsenden Attraktivität städtischer Agglomerationsräume gewinnen jedoch zunehmend urbane Standortqualitäten und die Gestaltung neuer Nutzungsmischungen aus Wohnen und Arbeiten für die Gewerbeflächenentwicklung an Bedeutung. Die hier unter dem Begriff Wirtschaftsflächenkonzepte benannten kommunalen Fachkonzepte für Industrie und Gewerbe müssen deshalb neue konzeptionelle und strategische Lösungen für die räumlichen Auswirkungen aktueller Trends und sich ändernde Standortanforderungen finden.

S. Wagner-Endres (✉)

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin, Deutschland

E-Mail: Wagner-Endres@difu.de

1 Einleitung

Flächen für Industrie und Gewerbe zu sichern und zu entwickeln stellt Kommunen zunehmend vor vielfältige Herausforderungen. Zwei zentrale Aufgaben, vor denen insbesondere wachsende Großstädte stehen und für die es gilt Lösungen zu finden, sind der Umgang mit steigenden Nutzungskonkurrenzen sowie vorhandene Flächen nachhaltig und effizient (wieder) zu nutzen. Damit verbunden wird der Appell an einen Paradigmenwechsel in der Planung, der eine Abkehr von der Entwicklungsstrategie auf der „grünen Wiese“ hin zu einer verstärkten Innenentwicklung fordert. Nicht zuletzt spielen damit Aspekte der Beteiligung eine immer wichtigere Rolle für die Akzeptanz der Gewerbeflächenplanung und bei der Ansiedlung von Unternehmen. Kommunale Fachkonzepte für Industrie- und Gewerbeflächen sind deshalb neben den grundsätzlichen planungsrechtlichen Flächenfestlegungen ein zentrales Instrument zur Sicherung und Entwicklung von Flächen für die Wirtschaft.

Vor diesem Hintergrund sollen mit diesem Beitrag folgende Fragestellungen betrachtet werden:

- Was sind aktuelle Trends und Entwicklungen, die bei der Planung, Gestaltung und Umsetzung von Wirtschaftsflächenkonzepten zu berücksichtigen sind und wie wirken sich diese räumlich aus?
- Welche Anforderungen ergeben sich aus diesen Trends für die Gestaltung von Wirtschaftsflächenkonzepten? Wie sind aktuelle kommunale Fachkonzepte für Industrie und Gewerbe aufgestellt?
- Welche Bedeutung haben Wirtschaftsflächenkonzepte für die Wirtschaftsförderung und wie können sie wirksam und nützlich für die Arbeit der Wirtschaftsförderung sein?

Diesen Fragen folgend ist der Beitrag in drei Teile gegliedert: Teil eins befasst sich mit den für Wirtschaftsflächen relevanten aktuellen Trends und Entwicklungen sowie ihren räumlichen Auswirkungen. Im zweiten Teil werden die sich daraus ergebenden neuen Anforderungen an Wirtschaftsflächenkonzepte erläutert und ein Überblick über die Gestaltung aktueller kommunaler Fachkonzepte für Industrie und Gewerbe gegeben. Der dritte Teil erörtert abschließend zentrale Umsetzungsaspekte von Wirtschaftsflächenkonzepten als Instrument zur Unterstützung der Wirtschaftsförderung.

2 Flächen für die Wirtschaft – Trends und Verständniswandel

Die Wirtschaft befindet sich in stetigen Veränderungsprozessen, die auf ökonomischen, technologischen, ökologischen und gesellschaftlichen Entwicklungen basieren. Diese Trends haben Einfluss darauf, welche gewerblichen Flächen benötigt und nachgefragt werden und wie sich das Verständnis von attraktiven „Standorten der Arbeit“ wandelt. Im Folgenden werden die wirtschaftsrelevanten Trends sowie deren

wichtigsten Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung überblicksartig dargestellt. Thematisiert werden anschließend die unterschiedlichen Herausforderungen wachsender und schrumpfender Städte und Regionen bei der Wirtschaftsflächenentwicklung. Daraus abgeleitet begründen sich neue Betrachtungsperspektiven auf Wirtschaftsflächen.

2.1 Aktuelle wirtschaftsrelevante Trends

Wirtschaft und Gesellschaft sind geprägt von verschiedenen Megatrends und Entwicklungen, die sich seit Jahren und Jahrzehnten fortschreiben und evolutionär wirken.

Digitalisierung, Hybridisierung und individualisierte Produktion

Als stärkster Veränderungstreiber wird die Digitalisierung betrachtet, die in alle Lebensbereiche wirkt. Das führt einerseits dazu, dass Prozesse und Produktionsverfahren sich immer umfassender in Form von Cyber- Physischen-Systemen manifestieren. Andererseits entstehen durch smarte Vernetzungsmöglichkeiten auch neue Wertschöpfungsnetze, die z. B. neben der automatisierten Massenfertigung eine individualisierte Produktion beim Kunden zulassen. Dies begünstigt eine zunehmende Hybridisierung, also die Verzahnung von Dienstleistung und Produktion. Dieser ökonomische und technologische Strukturwandel betrifft alle Wirtschaftszweige und Branchen und verändert auch die Arbeitswelten grundlegend. Die am stärksten betroffenen Branchen mit den höchsten Substituierbarkeitspotenzialen – also Tätigkeitsanteilen, die von Computern übernommen werden könnten – sind das Verarbeitende Gewerbe, das Gesundheits- und Sozialwesen und der Handel (vgl. Dengler et al. 2018, S. 3). Auch wenn ein Großteil der Unternehmen in Deutschland, insbesondere kleine und mittlere Unternehmen „sich mit der Digitalisierung noch schwer“ tun, wird der Digitalisierungsgrad der Gesamtwirtschaft bei 54 von 100 möglichen Punkten beziffert und im Vergleich die stärksten Zuwächse der Industrie 4.0 zugeschrieben. (vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2018, S. 6)

Bedeutungszunahme von Kreativwirtschaft, Wissensökonomie und unternehmensnahen Dienstleistungen

In einer digitalen und vernetzten Wirtschaft werden Wissen, Information und Kreativität zu Ressourcen mit wachsender ökonomischer Relevanz und verstärken die Transformation zu einer Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft. Mit zunehmender Vernetzung von Produktion und Dienstleistung steigt die Bedeutung der Wissensökonomie, der IT- und Kreativwirtschaft. Dies führt zu branchen- und sektorenübergreifenden Vernetzungen durch die Digitalisierung. Untersuchungen zeigen auch, dass die Nähe zu Forschungseinrichtungen und zur Kundschaft ein zunehmend wichtiger Standortwahlfaktor für die Industrie ist (vgl. Gornig und Werwatz 2018, S. 1005). So scheinen trotz neuer Konzepte wie open region (vgl. Müller et al. 2015, S. 3) und globaler Vernetzung die räumliche Nähe insbesondere für den Transfer

impliziten, personengebundenen Wissens von großer Bedeutung zu sein (vgl. Wagner-Endres et al. 2018, S. 15). Die Leistung der „kreativen Klasse“ wird dabei als Stimulator für ökonomisches Wachstum verstanden und diskutiert, einerseits im Rahmen des strukturellen Wandels zu einer postindustriellen Stadt der Dienstleistungs- und Wissensökonomie. Andererseits wird ein Begründungszusammenhang zur Nachfrage nach „kreativen“ individualisierten Konsumgütern hergestellt. (vgl. Merkel 2018, S. 194–195).

Globalisierung und Urbanisierung

Die zunehmenden globalen wirtschaftlichen Verflechtungen verstärken die Bedeutung der Exportwirtschaft in Deutschland. Deren anhaltende Zuwächse werden nicht nur von Großbetrieben sondern auch von kleinen und mittelständischen Unternehmen erwirtschaftet (vgl. Statistisches Bundesamt 2018). Im internationalen Wettbewerb sind dabei insbesondere forschungsintensive Industrien und technologieorientierte Produktion und Dienstleistungen ein wichtiger Wachstumsmotor (vgl. Gerybadze et al. 2013). Damit verstärkt sich zum einen die Bedeutung Deutschlands als Forschungs- und Technologiestandort, zum anderen ist damit zugleich eine steigende Exportabhängigkeit der Wirtschaft verbunden.

Mit dem anhaltenden Megatrend der Urbanisierung und des ausgeprägten Wachstums von Schwarmstädten, wie Berlin, München, Hamburg oder Leipzig wird in den attraktiven Agglomerationen die Industrie zu einem wirtschaftlichen Wachstumstreiber. Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass die industrielle Gründungsintensität (neue Unternehmen pro Beschäftigte) in großen Städten um fast 40 Prozent höher als in anderen Regionen Deutschlands liegt (vgl. Gornig et al. 2018, S. 1003). Erstaunlicherweise trifft das auch auf Städte zu, die wie beispielsweise Leipzig nicht zu den industriestarken Standorten gehören.

Klimawandel und Nachhaltigkeit

Viele Städte haben Nachhaltigkeit als politisches Leitziel verankert. Die Auswirkungen des Klimawandels erfordern darüber hinaus kurz- und langfristige Lösungen im Bereich der Effizienz, Resilienz und Suffizienz. Kommunen und Unternehmen sind somit zunehmend gefordert den gewerblichen Flächenverbrauch zu reduzieren und sowohl Bestandsflächen als auch Neuentwicklungen im Fokus einer effizienten, intelligenten und nachhaltigen Nutzung von Industrie- und Gewerbeflächen zu betrachten (vgl. Deutscher Städtetag 2017, S. 9–10).

Good Governance und neue Beteiligungskultur

Die Bedeutung von Beteiligungsverfahren für die Akzeptanz und Umsetzung von Großvorhaben haben zahlreiche Beispiele, wie Stuttgart 21 oder das Tempelhofer Feld in Berlin, gezeigt. Auch innerhalb von Politik und Verwaltung ist ein Paradigmenwandel in der Partizipation hin zu kooperativen Arbeitsverfahren erkennbar. So gilt es auch bei der Wirtschaftsflächenentwicklung Stakeholder von der Politik bis zur Anwohnerschaft nicht nur stärker in Planungs- und Entscheidungsprozesse einzubeziehen sondern auch gemeinsame Realisierungsstrategien, wie beispielsweise Ko-Produktionsverfahren zu entwickeln. Der Einbezug neuer

Medien, der vielfältige Kommunikationswege eröffnet, findet dabei immer häufiger Anwendung.

Demografie, Wanderung und Migration

Das wirtschaftliche Arbeitskräftepotenzial in Deutschland ist geprägt von starken demografischen Veränderungen, Wanderungs- und Migrationsbewegungen. Daraus resultieren wachsende Fachkräftebedarfe, Mismatching zwischen benötigten und vorhanden Fachkräftepotenzialen, zunehmende Pendlerzahlen sowie Änderungen in der ethnischen und kulturellen Vielfalt. Die Wirtschaftspolitik ist deshalb gefordert entsprechende Rahmenbedingungen zu schaffen, um verfügbare Arbeitskräftepotenziale zum Beispiel durch Konzepte für flexible, an Lebensphasen angepasste Arbeitswelten zu mobilisieren und zu stärken und eine entsprechende Weiterbildungskultur sowie die Integration von ausländischen Fachkräften zu fördern (vgl. Deutscher Bundestag 2014, S. 20).

2.2 Raumwirkungen aktueller Trends für die Wirtschaftsflächenentwicklung

Der ökonomische, technologische, ökologische und gesellschaftliche Wandel hat Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung und die Anforderungen an Flächen für Industrie und Gewerbe. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass mit der wachsenden Vernetzung durch Digitalisierungsprozesse, den Urbanisierungsvorteilen und der Bedeutungszunahme weicher personenbezogener Standortfaktoren die Standortanforderungen von Unternehmen vielfältiger werden und sich die Flächennachfrage weiter ausdifferenziert. Die konkreten räumlichen Auswirkungen können jedoch je nach Branche oder Standort unterschiedlich sein bzw. ein unterschiedliches Gewicht haben. So benötigen Standorte für wissensbasierte Unternehmen ein kreatives Umfeld mit Vernetzungsmöglichkeiten und attraktiven Angeboten zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie sowie Freizeiteinrichtungen (vgl. Kiese 2013, S. 16). So wird die zunehmende Bedeutung der Wissensökonomie als Treiber der veränderten Flächennachfrage von klassischen Industrie- und Gewerbeflächen hin zu kleinteiligen „hochwertigen Büro- und Laborflächen sowie zu Flächen für Logistik, Handel und Freizeiteinrichtungen verstanden (vgl. Kiese 2013, S. 23).“ Gleichzeitig werden durch Produktion und Logistik weiterhin großflächige, stadtnahe und gut angebundene Flächen benötigt und nachgefragt. Die nachfolgende Tabelle verdeutlicht anhand einer Zusammenstellung der Raumwirkungen vorherrschender Produktionstechnologien aus den 1980er-Jahren (vgl. Henckel et al. 1986) und den in der Wissenschaft aktuell erörterten Trends und Raumwirkungen die fortschreitenden Veränderungen (vgl. Tab. 1).

Anhand der Übersicht können drei zentrale räumliche Veränderungen mit Auswirkungen auf die Nachfrage von Wirtschaftsflächen identifiziert werden: Nutzungsmischung, kleinteilige und effizient genutzte Flächen sowie komplexe Verkehrsströme. Deren Charakteristik wird im Folgenden konkreter beleuchtet.

Tab. 1 Raumwirkungen vorherrschender Produktionstechnologien

	Produktionstechnologien und Flächennachfrage der 1980er	Produktionstechnologien und Flächennachfrage 2030
Technologie	Mikroelektronik, IT, Telekommunikation, C-Systeme, CAD/CAM oder CIM Automatisierung	Digitalisierung, Internet der Dinge, Cyber-physische Systeme Automatisierung
Ökonomie	Tertiärisierung, Wissensbasierung, Massenfertigung, verlängerte Werkbänke, komplexe Wertschöpfungsketten	Tertiärisierung, Wissensbasierung, <i>Individualisierte Massenfertigung,</i> <i>Produktion beim Kunden,</i> <i>komplexe Wertschöpfungsnetze,</i> <i>Hybridisierung</i>
Arbeit	zunehmendes Qualifikationsniveau, zunehmend Dienstleistungen, menschliche Arbeit ist ersetzbar, Flexibilisierung (befristete Arbeit) Fachkräftemangel	zunehmendes Qualifikationsniveau, zunehmend Dienstleistungen, menschliche Arbeit ist ersetzbar, Flexibilisierung (<i>atypische</i> <i>Beschäftigung</i>), Fachkräftemangel, <i>Mobiles Arbeiten</i>
Flächen	Flächennachfrage im Umland, große, zusammenhängende Flächen	Flächennachfrage im Umland, große, zusammenhängende Flächen, <i>kleinteilige Flächen in integrierten,</i> <i>urbanen Lagen</i>
Gebäude	multifunktionale und flexible Nutzung, Fertigung nur auf einer Ebene, Stockwerkbau wird zurückgedrängt	multifunktionale und flexible Nutzung, <i>vertikales Bauen</i>
Standortfaktoren	Bedeutung weicher Standortfaktoren (Image, Lebensqualität), Verkehrsanbindung, informationstechnische Vernetzung, Fachkräfte	Bedeutung weicher Standortfaktoren (Image, Lebensqualität), Verkehrsanbindung, <i>Breitbandinternet,</i> Fachkräfte
Verkehr	Zunahme des Güterverkehrs, komplexe Verkehrsströme (GVZ)	Zunahme des Güterverkehrs, <i>komplexe, kleinteilige</i> <i>Verkehrsströme</i>
Stadtentwicklung	Urbanisierung, Suburbanisierung, Konkurrenz der Städte/ Stadtregionen, räumliche Trennung der Funktionen	Urbanisierung, <i>Kernstadtentwicklung,</i> Konkurrenz der Städte/ Stadtregionen, <i>Nutzungsmischung (Produktion,</i> <i>Büronutzungen, Wohnen u. a.)</i>

Quelle: Darstellung des Deutschen Instituts für Urbanistik auf Grundlage von Henckel et al. (1986), *kursiv*=neue Entwicklungen

Nutzungsmischung und -konkurrenzen, urbane Produktion und Kreativräume

Die diversifizierte Nachfrage nach kleinteiligen, urbanen Standorten mit kurzen Wegen zwischen Arbeiten, Wohnen und Freizeit eröffnet Möglichkeiten der Ent-

wicklung neuer integrierter Standorte für Gewerbe und Wohnen. Andererseits wächst aber in den Schwarmstädten mit zunehmender Flächennachfrage die Konkurrenz um das knapper werdende Gut Fläche. Dabei geht es nicht nur um Flächenansprüche Wohnen versus Wirtschaft, sondern zunehmend auch um Verdrängungsprozesse zwischen gewerblichen Nutzungen. So können sich klein- und mittelständisch geprägte Betriebe etwa des Handwerks immer weniger gegenüber renditestärkeren Büro- und Dienstleistungsunternehmen durchsetzen und werden in periphere Standorte verdrängt. Die Folge sind der Verlust und Defizite von Kleingewerbe mit wichtigen Funktionen für Stadtteile (vgl. Deutscher Städtetag 2017, S. 10).

Gleichzeitig wächst der Diskurs um die Rückkehr der Produktion in die Stadt, die durch emissionsarme und digitale Fertigungstechnologien ein Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten ermöglichen soll. Subsummiert unter dem Begriff „Urbane Produktion“ werden damit verschiedene Formen gewerblicher Nutzungen adressiert: Urbane Manufaktur und Reparatur, Urbane Industrie, Urbane Landwirtschaft (vgl. IAT 2017, S. 6). Charakteristisch für diese „neuen Räume der Wirtschaft“ sind urbane Standortqualitäten, die sich insbesondere durch Innenstadt Nähe auszeichnen oder als dezentrale attraktive Stadtteile sehr gut angebunden sind und sich in Kundennähe befinden (vgl. Wagner-Endres et al. 2018, S. 52). Mit der (Re-)Integration von Produktion in die Stadt werden nicht nur Erwartungen an positive Effekte für die lokale und regionale Wertschöpfung verbunden sondern auch Impulse für die Quartiersentwicklung etwa durch die Stärkung der lokalen Ökonomie. So wird der bislang wissenschaftlich nicht eindeutig definierte Begriff „Urbane Produktion“ im Allgemeinen verstanden als „die Herstellung von verschiedenen Gütern und Dienstleistungen, die in lokal eingebetteten Wertschöpfungsketten entstehen“ (vgl. Gärtner und Stegmann 2015, S. 4).

Standorte in integrierten, nutzungsgemischten oder urbanen Lagen werden in wachsenden Städten auch verstärkt von der Kreativ- und Kulturwirtschaft nachgefragt. Sie benötigt Experimentierräume, die häufig unter dem Begriff „open creative labs“ zusammengefasst werden (vgl. Schmidt et al. 2016, S. 7). Diese sind geprägt durch diverse Formen temporärer und flexibler Nutzung sowie unterschiedlicher Ausstattung (vgl. Schmidt et al. 2016, S. 7). Je nach Zielrichtung variieren ihre Ausprägungen zwischen Werkstattcharakter, Coworking-Räume oder Laboren (Inkubatoren & Acceleratoren), die von Unternehmen oder Forschungseinrichtungen bereitgestellt werden.

Hohes Potenzial für eine nachhaltige Entwicklung nutzungsgemischter Standorte kann von Raumpionieren oder Raumunternehmen ausgehen. Als nutzergetragene Projekte wirken sie positiv auf ihr Umfeld, nutzen und beleben aufgelassene Standorte und bilden neue Formen von Gemeinschaften und Kooperationen, wie die Beispiele ExRotaprint und das AufbauHaus in Berlin zeigen. Bei fehlender langfristiger Sicherung sind sie als Standortpioniere bei fortschreitender Gebietsaufwertung jedoch von Verdrängung bedroht.

Flächeneffizienz, Multifunktionsgebäude und vertikale Produktion

Neue Nutzungsmischungen, Flächenknappheit durch eine steigende Nachfrage sowie die Anforderungen an eine flexible (Wieder-)Nutzung von Flächen und Ge-

bäuden haben die Diskussion um nachhaltige und effiziente Flächennutzungen neu angestoßen. Unter den Bedingungen hoher Bodenpreise und spezifischer unternehmensrelevanter Standortqualitäten werden Formen stapelbaren Gewerbes und vertikaler Produktion realisiert, wie beispielsweise in Wien von der Firma Manner oder im Handwerkerhof im Hamburg Ottense.

Eine bessere Flächenausnutzung wird insbesondere in den wachsenden Städten eine zukünftig wichtigere Aufgabe der Stadtentwicklung sein, in der neben der Frage der richtigen Nutzungsmischung auch das Thema verträgliche Dichte der Bebauung von hoher Relevanz ist.

Verschiedene Beispiele aus der Praxis belegen, dass ein sparsamer Umgang mit gewerblichen Flächen möglich ist, sei es nun durch intelligente Flächenausnutzung bislang untergenutzter Flächen oder Stockwerksbau oder durch nachhaltige Wiedernutzung oder Umnutzung von Gewerbeflächen (vgl. Stadt Karlsruhe 2014, S. 14–44). Auch neue Optionen von Nutzungsmischungen innerhalb von Gebäuden in Form von „Mixed-Used-Immobilien“ sollten zukünftig als Lösung für gemischte Quartiere stärker in den Blick genommen werden.

Kleinteilige dezentrale Logistikstandorte und komplexe Verkehrsströme

Nicht nur die Auswirkungen des Online-Handels sondern auch die individualisierte, digitalisierte Produktion in der Stadt führt zu neuen Anforderungen an Verkehrs- und Logistikkonzepte. Mehr denn je ist die Zukunft der Mobilität untrennbar mit der Planung und Gestaltung der Stadt und Stadtteile von morgen verbunden (vgl. Huber und Ulrich 2018, S. 18). Eine Schlüsselrolle nehmen zukünftig kleinteilige innerstädtische Flächen für die Versorgung der sogenannten „letzten Meile“ ein. Die Folge sind zunehmende Flächennachfragen durch Logistiknutzungen insbesondere durch Firmen- und Kontraktlogistik, aber auch ansässiger Produktionsbetriebe und für Umverteilungshubs. Parallel werden Bedarfe nach großflächigen Logistikstandorten (Güterverkehrszentren) in den Agglomerationsräumen weiter wachsen.

2.3 Regionale Disparitäten – quantitative versus qualitative Flächendefizite

Die oben beschriebenen sich weiter ausdifferenzierenden Standortanforderungen sind mit unterschiedlichen Herausforderungen für wachsende Städte oder Kommunen mit Bevölkerungsrückgang verbunden.

Trotz des positiven wirtschaftlichen Wachstums und steigender kommunaler Finanzhaushalte sind weiterhin ausgeprägte regionale Disparitäten vorhanden, die sich durch die hohe Anziehungskraft attraktiver Agglomerationsräume noch verstärken (vgl. Blume 2012, S. 22; Stiller 2012, S. 175). Diese Entwicklung spiegelt sich auch im gewerblichen Flächenangebot wider. Während in wachsenden Städten den kommunalen Wirtschaftsfördereinrichtungen in vielen Fällen nur noch geringe Flächenressourcen zur Verfügung stehen, liegt das Angebot an gewerblichen Flächen in schrumpfenden Regionen deutlich über der Nachfrage (vgl. Deutscher

Städtetag 2017, S. 7). Hinzu kommt, dass in vielen Städten jahrelang keine ausreichende Flächenvorsorge betrieben sondern im Gegenteil aus finanziellen Gründen der kommunale Flächenbestand weitestgehend ausverkauft wurde (vgl. Deutscher Städtetag 2017, S. 10). So stehen wachsende Städte zum Teil vor einem doppelten Dilemma: einerseits eine steigende Nachfragen sowie Nutzungskonkurrenzen verbunden mit spekulativen Bodenpreisentwicklungen. Und andererseits ein Mangel an kurz- bis mittelfristig verfügbaren, marktfähigen Gewerbeflächen. Sofern in schrumpfenden Regionen kommunale Flächenreserven vorhanden sind, fehlen hier oftmals die finanziellen Ressourcen zur Qualifizierung vorhandener Flächen, um diese bedarfsorientiert entwickeln und vermarkten zu können.

2.4 Erweiterter Fokus: Von Industrie- und Gewerbeflächen zu Wirtschaftsflächen

Die diversifizierte Flächennachfrage und -nutzung sowie die wirtschafts- und stadtstrukturellen Veränderungen legen eine differenziertere Betrachtung von Flächen für die Wirtschaft nahe. Die folgenden vier Aspekte begründen diesen Bedeutungs- und Verständniswandel von Flächen für Industrie und Gewerbe:

1. Die zunehmende Hybridisierung und die Entwicklung neuer Wertschöpfungsnetze führen zu einer neuen stärkeren Branchenvielfalt an Industrie- und Gewerbestandorten (insbesondere die Verbindung von industrieller Produktion mit Logistik, IT und Kreativwirtschaft). Unter dem Ansatz „Cross-Innovation“ wird der branchenübergreifenden Zusammenarbeit Katalysatorfunktion für kreative und innovative Entwicklungsprozesse zugeschrieben, die sich auch auf räumlich-strukturelle Entwicklung von Gewerbestandorten auswirken kann.
2. Durch die Veränderungstreiber Digitalisierung und Wissensökonomie findet unternehmerische Tätigkeit zunehmend unabhängiger von klassischen Industrie- und Gewerbegebieten und damit in wachsendem Maße auch außerhalb dieser statt. (vgl. Zwicker-Schwarm 2013b, S. 9). Die Nachfrage nach (Büro-)Flächen, u. a. für wissensintensive Unternehmen und Kreativwirtschaft steigt vor allem in Großstädten kontinuierlich.
3. Die Bedeutungszunahme weicher personenbezogener Standortfaktoren spricht für einen Perspektivenwechsel bei der Betrachtung von Unternehmensstandorten. Die Nutzerperspektive der Beschäftigten, die auf ein attraktives Umfeld mit Sozial-, Freizeit- und Nahversorgungseinrichtungen Wert legen, ist somit ein wichtiges neues qualitatives Merkmal von Standorten für Industrie- und Gewerbe (vgl. Landua et al. 2017, S. 14 f.).
4. Die Attraktivität urbaner Quartiere für neue Formen gewerblicher Nutzungen verstärkt den Bedarf an qualitativer Innenentwicklung und neuen Nutzungsmischungen aus Wohnen und Arbeiten. Mit der neuen Baurechtskategorie „Urbanes Gebiet (MU)“ rücken Möglichkeiten einer stärkeren Nutzungsvielfalt in den Focus der Stadtentwicklung.

Vor diesem Hintergrund wird in der Wissenschaft sowie der Praxis der Stadtentwicklung immer häufiger der Begriff Wirtschaftsflächen verwendet und diese damit ganzheitlich als „Orte der Arbeit“ verstanden und betrachtet (vgl. Deutscher Städte-tag 2017, S. 9; Wagner-Endres et al. 2018, S. 24–25).

In welcher Form die dargelegten neuen Aspekte und Trends in Wirtschaftsflächenkonzepten erfasst und berücksichtigt werden können und wie aktuelle kommunale Fachkonzepte für Gewerbeflächen in der Praxis ausgestaltet sind, erläutert das folgende Kapitel.

3 Wirtschaftsflächenkonzepte – zwischen Steuerung und Trendscouting

In den meisten großen Städten sind Fachkonzepte für Industrie- und Gewerbeflächen ein fest verankertes Planungsinstrument. In der letzten Umfrage des Deutschen Instituts für Urbanistik zur Situation der kommunalen Wirtschaftsförderung in Deutschland gaben 85 % der befragten Städte (über 50.000 Einwohner) an ein solches Konzept vorliegen oder in Planung zu haben. (vgl. Zwicker-Schwarm 2013a, S. 21). Inzwischen gibt es bereits in vielen Kommunen Fortschreibungen, so etwa in Berlin, Bremen, Potsdam und München. Im Folgenden sollen zunächst hergeleitet aus Abschn. 3 neue Anforderungen an Wirtschaftsflächenkonzepte erläutert und anschließend deren Funktionen und aktuellen Ausgestaltungen zusammenfassend dargestellt werden.

3.1 Neue Anforderungen an Wirtschaftsflächenkonzepte

Um Lösungen für die unter Punkt 3 erläuterten räumlichen Auswirkungen der ökonomischen und strukturellen Veränderungen zu finden, stehen Kommunen vor der Aufgabe ihre Wirtschaftsflächenkonzepte entsprechend auszurichten bzw. anzupassen. Für die inhaltlich-konzeptionelle (Neu-)Gestaltung kann anhand der folgenden fünf Leitkriterien geprüft werden, welche Aspekte berücksichtigt werden sollten:

1) Erweiterte Betrachtung der vielfältigen Industrie-, Gewerbe- und Büronutzungen prüfen

Um die Vielfalt der unternehmerischen Tätigkeiten im Rahmen von Wirtschaftsflächenkonzepten erfassen und abbilden zu können, muss geprüft werden, inwieweit eine Erweiterung der Flächenkulisse beispielsweise um Büroflächen und gemischt-genutzte Gebiete in integrierten Lagen für die jeweilige Kommune sinnvoll und erforderlich ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich darüber – im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung – die Potenziale zur Stärkung lokaler und regionaler Wertschöpfung abbilden lassen.

2) *Neue (hybride) Formen von Standorttypologien (Produktiv-Kreativ-Digital) entwickeln*

Vor dem Hintergrund der Ausdifferenzierung der Flächennachfrage gilt es zukünftig zu prüfen, ob die klassischen Standorttypen von Industrie und Gewerbegebieten transformiert werden müssen, um Räume für hybride, flexible Nutzungsformen vorzuhalten. Industrie, Kreativwirtschaft und Forschung profitieren von räumlicher Nähe. So entstehen aktuell in vielen Großstädten unter dem Begriff Industrie 4.0 industriennahe teilweise unternehmensgetriebene Innovationscampi, mit neuen Möglichkeiten für start ups und spin-offs. Qualitative Standortveränderungen gehen auch von der Ansiedlung von Unternehmen der Kunstproduktion in Industrie- und Gewerbegebieten aus. Darüber hinaus gilt es auf Basis integrierter und nachhaltiger kommunaler Verkehrs- und Mobilitätskonzepte für die sich ändernden Flächenbedarfe der Logistikbranche zu berücksichtigen.

3) *Passende Körnigkeit: Urbane Nutzungsmischung auf Stadtteil-/Quartiersebene einbeziehen*

Standortspezifische Lösungsansätze für eine passenden Nutzungsmischung und die Aushandlung unterschiedlicher Nutzungsansprüche müssen auf der Stadtteil- oder Quartiersebene betrachtet werden. So bedarf es integrierter Entwicklungsansätze, um Festlegungen über die passende Abschichtung der unterschiedlichen Nutzungsformen für Produktion, Gewerbe, Dienstleistungen und Wohnen treffen zu können und die Potenziale der neuen „urbanen Gebiete“ auch für die wirtschaftliche Entwicklung von Quartieren zu nutzen. Unter dem Druck steigender Flächenpreise und damit verbundener Verdrängungsrisiken bedarf es einer Sicherung von Standorten für Stadtteilgewerbe wie Handwerk und gewerbeähnlicher Nutzungen der Daseinsvorsorge (Ver- und Entsorgungsbetriebe).

4) *Vorrang von Innenentwicklung und intelligente Flächennutzung verankern*

Flächenknappheit und das Bewusstsein um die Endlichkeit der Ressource Boden erfordern in der Flächenpolitik stärkere Umsetzungsbemühungen bei der Entwicklung neuer Gewerbeflächen in Richtung nachhaltige Innenentwicklung (vgl. Kiese 2013, S. 24). Dies bedarf der Verankerung eines langfristigen und strategischen Flächenmanagements, um Flächenpotenziale im Blick zu behalten und Aktivierungsoptionen strategischer nutzen zu können.

5) *Regionalen Kontext berücksichtigen*

Unternehmen orientieren sich in der Regel bei der Standortsuche nicht an Verwaltungsgrenzen. Da Flächenanfragen in wachsenden Städten mit nur noch geringen verfügbaren Flächen häufig nicht mehr bedient werden können, ist es zukünftig umso wichtiger, regionale Flächenpotenziale in die kommunale Planung mit einzubeziehen.

3.2 Funktion und Inhalte aktueller Wirtschaftsflächenkonzepte

Wirtschaftsflächenkonzepte sind ein Instrumente der städtischen Entwicklungsplanung zur strategischen Flächensicherung und -entwicklung von Wirtschaftsflächen. In den aktuellen kommunalen Fachkonzepten werden in der Regel Leitlinien der kommunalen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsflächenplanung formuliert und unter Einbeziehung der gesamtstädtischen räumlichen Planungen (Flächennutzungs-, Bebauungspläne) sowie vorhandener und zukünftiger Flächenbedarfe strategische Ziele und Handlungsfelder der Wirtschaftsflächenentwicklung für einzelne Standorte abgeleitet. In der Regel beinhalten aktuelle Wirtschaftsflächenkonzepte drei wichtige Bausteine:

- 1) Analyse: Gegenüberstellung von Flächenpotenzialen und zukünftiger Flächennachfrage unter Einbeziehung quantitativer und qualitativer Merkmale
- 2) Konzeption: Erarbeitung einer Strategie (Ziele und Leitlinien) der Wirtschaftsflächenentwicklung hinsichtlich Flächenbedarfe und -qualitäten sowie deren Verortung im Stadtraum
- 3) Umsetzung: Formulierung konkreter Handlungsansätze in räumlicher und instrumenteller Hinsicht (vgl. Wagner-Endres et al. 2018, S. 25)

Wirtschaftsflächenkonzepte zeigen konzeptionelle und stadtspezifische Besonderheiten auf und können sich im Detail hinsichtlich ihrer funktionalen und methodischen Gestaltung stark unterscheiden. So lassen sich insbesondere Unterschiede in der betrachteten Flächenkulisse (GE/GI-Flächen, gemischte und Sonderstandorte), der Differenzierung von Flächen- und Standorttypologien, der Verwendung von Prognosemodellen sowie der Umsetzungstiefe (Handlungs-/Maßnahmenprogramm) feststellen (Wagner-Endres et al. 2018, S. 44). Ebenso zeigen sich unterschiedliche Wege im Erstellungsprozess: so können Wirtschaftsflächenkonzepte verwaltungsintern durch Stadtplanungs- und Wirtschaftsverwaltung oder mit Unterstützung von externen Fachbüros entwickelt werden. In beiden Fällen sind unabhängig davon unterschiedlich breite Partizipationsansätze bei der Fachöffentlichkeit feststellbar. Auch die Bezeichnung der hier unter dem Begriff Wirtschaftsflächenkonzepte benannten Fachkonzepte unterscheidet sich in der kommunalen Praxis. Gleichwohl eine gewisse Affinität zur Begriffs- und Perspektiverweiterung feststellbar ist (vgl. Deutscher Städtetag 2017, S. 5; Land Nordrhein-Westfalen 2017, S. 4), verwenden die wenigsten Städte bislang den Titel Wirtschaftsflächen, wie beispielsweise der Masterplan Wirtschaftsflächen Dortmund (2010), das Wirtschaftsflächenkonzept Heidelberg (2012), die Entwicklungskonzeption Wirtschaftsflächen für Stuttgart (2016) und der Stadtentwicklungsplan Wirtschaft in Berlin (2019). In den meisten Städten sind entsprechende Fachkonzepte unter der Bezeichnung Gewerbeflächenkonzepte, Gewerbeflächen-gutachten, Gewerbeflächenentwicklungsprogramme, Stadtentwicklungskonzepte Gewerbe etc. zu finden. Eine vertiefende vergleichende Auswertung der inhaltlich-strategischen Gestaltung von 14 kommunalen Wirtschaftsflächenkonzepten deutscher Großstädte hat Daniel Zwicker-Schwarm in der Difu-Publikation

„Neue Konzepte für Wirtschaftsflächen“ (Wagner-Endres et al. 2018, S. 23–45) vorgenommen.

3.3 Transformationsansätze aktueller Wirtschaftsflächenkonzepte

Betrachtet man die aktuellen Wirtschaftsflächenkonzepte unter dem Blickwinkel der oben beschriebenen Trends und raumstrukturellen Veränderungen, lassen sich Unterschiede in Bezug auf die stadt spezifische Ausgestaltung feststellen. So zeigt sich, dass insbesondere jüngere Konzepte eine differenziertere Flächenbetrachtung vorsehen. Häufig ist dies verbunden mit einer breiteren Flächenkulisse, die neben Misch- und Sondergebieten auch Standorte für z. B. urbane Produktion mit einschließen (EWS Stuttgart (2016); GEWI München (2018); StEP Wirtschaft Berlin (2019)). Das EWS Stuttgart beispielsweise fokussiert explizit neue Produktionsformen und ein breites Branchenprofil bis hin zu kreativen Entwicklungsräumen (vgl. Landeshauptstadt Stuttgart 2016, S. 62 f.) während das GEWI München Kleingewerbe in integrierten Lagen durch spezifische Entwicklungsstrategien für Gewerbehöfe sichert. Themen wie urbane Produktion, Flächeneffizienz oder regionale Kooperation finden sich in den genannten neueren Konzepten als Handlungsfelder wieder (EWS Stuttgart 2016; Fachkonzept Produktive Stadt Wien 2017) und werden in unterschiedlicher Tiefe mit Handlungsprogrammen und Maßnahmen untersetzt.

Im Gegensatz zu diesen eher „ganzheitlichen Wirtschaftsflächenkonzepten“ setzen einige Städte nach wie vor auf „industriorientierte Fachkonzepte“ mit einem starken Fokus auf Industrie und Gewerbe (beispielsweise Räumlich-funktionale Entwicklungskonzept Gewerbe Frankfurt a. M. (RfEk)). Diese sind vorrangig als Sicherungs- und Entwicklungskonzepte für Industriestandorte konzipiert und entstehen häufig im Kontext von entsprechenden Masterplanprozessen.

Die meisten der aktuellen Wirtschaftsflächenkonzepte verorten sich zwischen diesen beiden Standpunkten von Fachkonzepten. Häufig umfassen sie zwar eine Flächenkulisse mitutzungsgemischten und Sonderstandorten, der inhaltliche Schwerpunkt scheint jedoch weiterhin vorrangig auf der Sicherung und Entwicklung „klassischer“ Industrie- und Gewerbeflächen zu liegen. Ein gewisser Innovationsgehalt in diesen eher klassischen Konzepten lässt sich bei den Handlungsfeldern ausmachen: hier finden sich Themen wie Flächeneffizienz und regionale Kooperationen (vgl. Wagner-Endres et al. 2018, S. 45).

4 Bedeutung und Wirkung von Wirtschaftsflächenkonzepten für die Wirtschaftsförderung

Zu den Aufgabenfeldern der Wirtschaftsförderung gehört die Sicherung, Entwicklung und Profilierung von Wirtschaftsflächen (vgl. Deutscher Städtetag 2018, S. 17–18). Für die kommunalen Wirtschaftsfördereinrichtungen der Städte ab 50.000 Einwohner ist die Entwicklung und Vermittlung von Gewerbe- und Indus-

trieflächen sogar das wichtigste Thema (vgl. Zwicker-Schwarm 2013a, S. 79). Als kommunale Fachkonzepte sind Wirtschaftsflächenkonzepte ein wichtiges Planungs- und Steuerungsinstrument sowohl für die strategische Entwicklung von Wirtschaftsstandorten als auch für die Flächenbereitstellung. Somit kommt ihnen als rahmengebende Fachkonzepte eine wichtige Rolle für die Arbeit der Wirtschaftsförderung zu. Neben der unterschiedlichen inhaltlichen und methodischen Gestaltung (siehe Abschn. 4.2 und 4.3) ist auch die Verbindlichkeit der Wirtschaftsflächenkonzepte in den Kommunen ungleich geregelt. Sie entfalten damit unterschiedlich starke Wirkkraft. Eine direkte Rechtsverbindlichkeit haben sie in der Regel nicht, sondern werden häufig durch die Integration in formelle städtische Planungen oder einen politischen Beschluss rechtlich bzw. verwaltungsintern bindend. Aus diesem Grund scheinen vor allem folgende Punkte hinsichtlich der Wirksamkeit von Wirtschaftsflächenkonzepten für die Arbeit der Wirtschaftsförderung relevant:

- Sicherung und Bereitstellung von quantitativ und qualitativ ausreichenden Flächen,
- eine angemessene Umsetzungsvorbereitung,
- die Beteiligung und Mitwirkung der Wirtschaftsförderung im Erstellungsprozess sowie
- die Einbindung in ein strategisches Wirtschaftsflächenmanagement.

Im Folgenden wird anhand dieser vier Faktoren erläutert, wie mit dem Instrument Wirtschaftsflächenkonzepte die Wirtschaftsförderung wirksam unterstützt werden kann.

4.1 Standortfaktor Wirtschaftsflächen

Eine erfolgreiche kommunale Wirtschaftsförderung benötigt ein ausreichendes, sofort verfügbares, nachfragegerechtes Angebot an Wirtschaftsflächen. Sie sind die Grundlage für die kommunale Wirtschaftsentwicklung, die Sicherung von Arbeitsplätzen sowie die Entstehung neuer lokaler Arbeitsplatzangebote und damit ein wichtiger Faktor für den kommunalen Haushalt. Mit Blick auf die sich wandelnde Wirtschaft und Gesellschaft (siehe Abschn. 3) müssen sich zukünftige Wirtschaftsflächen von den herkömmlichen Industrie- und Gewerbestandorten unterscheiden. Kommunale Fachkonzepte für Wirtschaftsflächen müssen deshalb die damit verbundenen Trends und sich ändernden Standortanforderungen für den eigenen Wirtschaftsstandort analysieren, Einschätzungen über die branchen- und standortspezifischen räumlichen Wirkungen vornehmen und daraus Ableitungen über den erforderlichen diversifizierten Flächenvorrat treffen. Neben den klassischen Industrie- und Gewerbestandorten werden entsprechende Standortkonzepte für die Belange von KMU und Start-ups benötigt, die preisgünstige, eher kleinteilige Standorte präferieren.

Ein nachfrageorientierter Flächenvorrat ist insbesondere deshalb wichtig, weil Unternehmen keine Wartelisten akzeptieren. Flächenverfügbarkeit und Planungssicherheit sind zentrale Faktoren bei Standortentscheidungen von Unternehmen.

Neben der Flächensicherung sind Aspekte der Flächenaktivierung und Revitalisierung wichtige qualitative Merkmale, die im Rahmen von Wirtschaftsflächenkonzepten betrachtet werden sollten. Ein häufiges Problem kommunaler Wirtschaftsflächenentwicklung sind Aktivierungshemmnisse beispielsweise durch spezifische Interessen privater Eigentümer oder die erforderliche Beseitigung von Altlasten. Hierfür bedarf es geeigneter Instrumente z. B. im Rahmen von städtebaulicher Förderung und die Unterstützung durch Bund und Länder, um Flächen aufzubereiten und verfügbar zu machen (vgl. Deutscher Städtetag 2017, S. 6).

Der hohe Nachfragedruck auf Flächen in attraktiven zumeist innerstädtischen Lage wachsender Städte macht das Geschäft mit Grundstücken immer profitabler und kann zu Auswüchsen am Immobilienmarkt führen. Wirtschaftsflächenkonzepte können durch eine ausreichende Flächenbevorratung und -sicherung Spekulationen vorbeugen. Dafür sind rechtliche Flächenfestlegungen und entsprechende Nutzungsvorgaben bzw. -ausschlüsse zu verankern, die damit Begehrlichkeiten hinsichtlich Renditeerwartungen und Bodenwertsteigerungen im Rahmen halten und unterstützt von städtebaulichen Maßnahmen auch bodenpreisdämpfende Effekte erzeugen können.

4.2 Umsetzungsrelevante Faktoren von Wirtschaftsflächenkonzepten

Wirtschaftsflächenkonzepte sind nach BauGB § 1 Abs. 6 Nr. 11 wie andere Entwicklungskonzepte bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu berücksichtigen. Damit die darin formulierten Ziele und Maßnahmen jedoch auch in der Praxis wirksam werden können, ist es einerseits entscheidend die für die Umsetzung relevanten Stakeholder (Politik, Verwaltung, Flächeneigentümer, Unternehmen) frühzeitig bei der Erstellung zu beteiligen (mehr dazu unter 5.3). Andererseits kann durch ein möglichst konkretes Handlungsprogramm, das mit Maßnahmen, Prioritäten, Ressourcen und Verantwortlichkeiten unternetzt ist, einer Implementierung Vorschub geleistet werden.

Eine wichtige Rahmenbedingung für die Umsetzung und Akzeptanz der Konzepte ist die Frage der Einbindung in die gesamtstädtischen Strategien und Planungen. Abb. 1 verdeutlicht am Beispiel des Stadtentwicklungsplanes Wirtschaft wie das Berliner Wirtschaftsflächenkonzept als eines von sechs Fachkonzepten die wirtschaftliche Entwicklung der Stadt strategisch-konzeptionell im Rahmen der Gesamtstrategie unternetzt.

Ein weiterer rahmensetzender Faktor für die Umsetzungswirkung von Wirtschaftsflächenkonzepten ist die Festlegung strategischer Leitlinien oder eines wirtschaftspolitischen Leitbildes. Auch wenn diese häufig Absichtscharakter aufweisen, sind sie als politisches Bekenntnis ein Kompass der wirtschaftspolitischen Handlungserfordernisse. Sie sind immer dann hilfreich, wenn gesamtstädtische Flächenansprüche mit anderen Nutzungen ausgehandelt werden müssen (z. B. Wohnbauland



Abb. 1 Position des Stadtentwicklungskonzeptes Wirtschaft in der BerlinStrategie. (Quelle: Wagner-Endres et al. 2018, S. 48)

versus Gewerbeflächenentwicklung) oder Verdrängungsprozessen entgegengewirkt werden soll. So können sie grundlegende Aussagen treffen, um für die Gesamtstadt wichtige Nutzungen abzusichern oder um Festlegungen für den Umgang mit kommunalen Flächen zu treffen.

Letzteres ist vor allem deshalb von hoher Relevanz, weil planungsrechtliche Überlegungen und strategische Vorgaben nur dann wirksam werden können, wenn diese darauf ausgelegt sind auf der Handlungsebene alle Möglichkeiten des Planungsrechts oder einer aktiven Liegenschaftspolitik ausschöpfen zu können. So kann durch eine gezielte kommunale Flächenankaufspolitik und langfristige flächenbevorzugende Bodenpolitik beispielsweise durch die Vergabe von Flächen in Erbpacht statt Verkauf oder der konsequenten Nutzung des kommunalen Vorkaufsrechts Handlungshoheiten für die Kommune (zurück-)gewonnen bzw. nachhaltig gesichert werden. Vor diesem Hintergrund hat in verschiedenen wachsenden Städten (z. B. München, Hamburg, Berlin) in den letzten Jahren ein Politikwandel vom Abverkauf kommunaler Flächen hin zum strategischen Flächenankauf stattgefunden bzw. wird verstärkt angestrebt (vgl. Bunzel et al. 2018, S. 24). Wirtschaftsflächenkonzepte können für die Umsetzung dieser aktiven Liegenschaftspolitik die planerischen Grundlagen und Festsetzungen treffen, die den Weg für den Erwerb und die Vermarktung durch die Wirtschaftsförderung z. B. mittels eigener Entwicklungsgesellschaften ebnen.

Von zentraler Bedeutung für die Umsetzung von Wirtschaftsflächenkonzepten und damit für die Arbeit der Wirtschaftsförderung sind angemessene Handlungsprogramme, die mit Handlungsempfehlungen und konkreten gebietsbezogenen Maßnahmen untersetzt sind. Diese sollten nicht nur gesamtstädtische Handlungsfelder und Maßnahmen adressieren sondern auch flächenkonkrete Bezüge herstellen. Für bestimmte Standorte können beispielsweise Entwicklungs- und Steuerungsaufgaben in Form eines Gebietsmanagements verankert werden. Damit kann die Umsetzung verschiedener Aufgaben der Standortentwicklung koordiniert und aktiv unterstützt werden, beispielsweise Bestandsbetrieben eine intelligente Flächennutzung zu ermöglichen (Optimierung im Gebäude, Bebauung von Reserveflächen, Aufstockung und Ersatzneubauten) oder die Nachnutzung von Gewerbearealen und Gewerbebauten zu fördern und zwischenbetriebliche Kooperationen zu ermöglichen (Flächenpotenziale aktivieren, gemeinschaftliche Immobilienlösungen ermöglichen, Standortqualitäten verbessern). Auch Pilotvorhaben zur Förderung wirtschaftsstruktureller Standortentwicklungen wie z. B. Industrie 4.0, Innovations-/Kreativstandorte oder urbane Produktion und Sicherung von Stadtteilgewerbe sollten räumlich verortet werden. Über die Festlegung von Modellstandorten für nutzungsgemischte Quartiere können Lösungen für ein verträgliches Zusammenspiel aus Gewerbe- und Wohnnutzungen entwickelt und erprobt werden, z. B. durch intelligente Gebäude- und Flächenkonzepte mit horizontaler oder vertikaler „Schichtung“ unterschiedlicher Nutzungen (Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen). Neben der Festlegung konkreter Entwicklungsperspektiven für Modell- oder Pilotprojekte werden für die Förderung nutzerbasierter Entwicklungen in räumlicher Hinsicht offene Entwicklungsmöglichkeiten benötigt, die nicht durch Planung und Steuerung im Rahmen von Wirtschaftsflächenkonzepten abschließend festgelegt werden können. Es bedarf deshalb eines Potenzials an Möglichkeitsräumen für diese noch offenen Entwicklungen. Dafür sollten entsprechende Flächenvorhaltung und ggf. Vergaben an Initiativen sowie deren Förderung durch Beratung und Vernetzung mit Referenzprojekten vorgesehen werden.

4.3 Erstellungsprozess und Partizipation

Die Akzeptanz und Verbindlichkeit von Planungen erfordert zunehmend neue Formen der Governance, also Formen kooperativer Arbeitsteilung, bei der die Interessen der Anspruchsgruppen gemeinsam verhandelt werden. Insbesondere für Fachplanungen wie Wirtschaftsflächenkonzepte gilt es deshalb, der Frage der Gestaltung der Beteiligungsprozesse ein ebenso großes Gewicht wie der inhaltlichen Bearbeitung der Programme zu geben. Dabei zielt Partizipation nicht nur auf die Akzeptanz sondern ermöglicht vielmehr Wissen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Stadtgesellschaft nutzbar zu machen, neue Herausforderungen der Planung und Entwicklung von Wirtschaftsflächen besser bewältigen und Lösungsansätze für Nutzungskonkurrenzen frühzeitig entwickeln zu können (vgl. Zwicker-Schwarm 2013b, S. 133). Auch innerhalb der Verwaltung hat sich die ressortübergreifende Zusammenarbeit als nützlich erwiesen. So wurden beispielsweise bei der Erarbeitung des Wirt-

schaftsflächenkonzeptes der Stadt Heidelberg nicht nur die Expertisen aus der Stadtverwaltung, von Wirtschaftsfachleuten und Immobilienmarktakteuren einbezogen sondern auch ein Lenkungskreis aus Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung, dem Stadtplanungsamt, dem Landschafts- und Forstamt, dem Amt für Liegenschaften, dem Amt für Umweltschutz sowie der IHK Rhein-Neckar und der Kreishandwerkerschaft (vgl. Mantik und Zwicker-Schwarm 2013, S. 82).

Die Wirtschaftsförderung ist als erste Ansprechpartnerin der Wirtschaft mit den Belangen der ansässigen Unternehmen zumeist bestens vertraut. In einigen Kommunen untersetzt die Wirtschaftsförderung ihre Kenntnisse durch regelmäßige Unternehmensbefragungen und erhält darüber eine konkrete Einschätzung zur Situation der Wirtschaft am Standort sowie über potenzielle Veränderungen. Gleichzeitig ist die Wirtschaftsförderung in ihrer Intermediärenfunktion Schnittstelle und Vermittlerin zwischen städtischer Planung bzw. Verwaltung und der lokalen Wirtschaft. Sofern die Erstellung der Wirtschaftsflächenkonzepte nicht in der Verantwortung der Wirtschaftsverwaltung liegt, ist deshalb ein abgestimmtes und intensives kooperatives Verfahren auf allen Bearbeitungsstufen zwischen den zuständigen Fachämtern und der Wirtschaftsförderung empfehlenswert.

4.4 Wirtschaftsflächenmanagement und interkommunale Zusammenarbeit

Wirtschaftsflächenkonzepte beschreiben Flächenbestand, -nachfrage und -bedarf für einen bestimmten Zeitraum. Die Umsetzung und damit die Sicherstellung von quantitativ und qualitativ ausreichenden Flächen ist jedoch eine Daueraufgabe. Für die wirksame Realisierung von Wirtschaftsflächenkonzepten sollten diese in ein kontinuierliches Wirtschaftsflächenmanagement eingebunden sein (vgl. Abb. 2). Das bedeutet einerseits die regelmäßige Beobachtung, das Erfassen und Bewerten der Wirtschaftsflächen, beispielsweise durch ein Gewerbeflächenkataster. Das ermöglicht es der Wirtschaftsförderung auf Veränderungen reagieren und gemeinsam mit relevanten Stakeholdern Maßnahmen entwickeln zu können. Ein Standortmonitoring wirkt im Sinne einer vorausschauenden Wirtschaftsflächenpolitik und trägt entscheidend dazu bei auch mit Blick auf ökonomische und strukturelle Veränderungen Kommunen als Wirtschaftsstandorte zu stärken. (vgl. Deutscher Städtetag 2018, S. 7)

In einem sinnvollen Wirtschaftsflächenmanagement müssen andere flächenrelevante Nutzungen, wie Wohnen, Verkehr, Naturschutz, mit berücksichtigt werden. In vielen Kommunen erfolgt die Abstimmung in regionaler Arbeitsteilung (vgl. Zwicker-Schwarm 2013b, S. 132). Deshalb sollte ein Wirtschaftsflächenmanagement wie auch Wirtschaftsflächenkonzepte das Umland mit einschließen oder ggf. in Kooperation interkommunal entwickelt werden. Einige Städte, wie beispielsweise Bonn und Bremen, setzen dies konkret in Form von interkommunalen Gewerbeflächenkonzepten um. So können Potenziale erschlossen werden, um beispielsweise Brachflächen oder untergenutzte Flächen im regionalen Kontext besser vermarkten zu können. Interkommunale Zusammenarbeit, regionales Gewerbeflächenpooling oder überregionale Gewerbekataster werden als wichtige Instrumente zur Flächenmobili-



Abb. 2 Wirtschaftsflächenmanagement. (Quelle: Zwicker-Schwarm in Anlehnung an Hinzen und Preuß (2011) in Wagner-Endres et al. (2018, S. 26))

sierung eingeschätzt (vgl. Deutscher Städtetag 2018, S. 26) und eröffnen neue Chancen für eine kooperative Wirtschaftsflächenentwicklung, die darüber hinaus die regionale Wertschöpfung fördert. Die Ausgestaltung interkommunaler Kooperationen lässt Spielraum für verschiedene Konstellationen, die von Verträgen über einzelne interkommunale Gewerbegebiete bis zu einen „virtuellen Gewerbeflächenpool“ reichen. Letzteres wird im Kreis Kleve gemeinsam mit dem Land Nordrhein-Westfalen praktiziert und ermöglicht allen Städte und Gemeinden des Kreises ihre gewerblichen Baulandreserven in ein gemeinsames Flächenkonto einzutragen. Ein landesplanerischer Vertrag regelt die Nutzung der Flächen durch die beteiligten Kommunen bei nachgewiesenen Nutzungsinteressen (vgl. Haesemann und Ludes 2018, S. 55).

5 Fazit

Wirtschaft und Gesellschaft sind im Wandel und in der Folge ändern sich die Anforderungen an die Gestaltung von Räumen für Wirtschaft und Arbeit. Die traditionelle Sicherung, Planung und Entwicklung von Industrie- und Gewerbestandorten kann diese

mit den herkömmlichen Maßgaben und Instrumenten nicht mehr ausreichend bewältigen. So ist ein Paradigmenwechsel erforderlich, der Flächen für die Wirtschaft ganzheitlich im Sinne von „Orten der Arbeit“ begreift. Mit dem Begriff „Wirtschaftsflächen“ werden demzufolge alle Flächen bezeichnet an denen unternehmerische Tätigkeit – unabhängig von der Gebietsgröße und planungsrechtlichen Bestimmung der Standorte – stattfindet. Vor diesem Hintergrund sollten auch die Fachkonzepte für Industrie und Gewerbe zukünftig als Wirtschaftsflächenkonzepte verstanden und (weiter-)entwickelt werden. Als zentrale Merkmale der methodischen und inhaltlichen Weiterentwicklung sind fünf Parameter von Bedeutung:

- eine erweiterte Flächenkulisse, dieutzungsgemischte Standorte und Büroflächen mit einschließt
- die Überprüfung und Entwicklung neuer Standorttypologien, in denen neue und hybride Nutzungsformen (z. B. urbane Produktion, open creative labs, Raumpioniere) verräumlicht werden
- eine passende Körnigkeit, die Betrachtungen und Entwicklungszusammenhänge auf der Stadtteil- und Quartiersebene zulässt
- eine intelligente und effiziente Flächenentwicklung, die vorrangig auf Innenentwicklung zielt
- die Entwicklung von Wirtschaftsflächen im stadtreionalen Kontext und die interkommunale Zusammenarbeit

Damit Wirtschaftsflächenkonzepte ihre Wirksamkeit innerhalb von kommunalen Planungen entfalten können bedarf es einer Einbettung in gesamtstädtische Strategien und Politiken (z. B. Liegenschaftspolitik). Für die Umsetzung und Akzeptanz sind Beteiligungs- und Organisationsstrukturen hilfreich, die relevante Akteure aus Wirtschaft, Verwaltung und Stadtgesellschaft intensiv in den Entwicklungs- und Entscheidungsprozess einbinden, so auch und insbesondere die Wirtschaftsförderung – sofern die Federführung nicht ohnehin bei ihr liegt. Gerade weil Wirtschaftsflächenkonzepte entscheidende Aussagen und Strategien zur Entwicklung und Planung des zentralen Standortfaktors Wirtschaftsflächen treffen, sind sie für die Arbeit der Wirtschaftsförderung – von so hoher Relevanz. Die Entwicklung und Vermittlung von Wirtschaftsflächen ist eines der wichtigsten Aufgabenfelder der Wirtschaftsförderung. Um sich daran messen lassen zu können, müssen Wirtschaftsflächenkonzepte umsetzungsorientiert auf die quantitative und qualitative Entwicklung sowie bedarfsgerechte Bereitstellung von Flächen für die Wirtschaft aufgestellt sein. Zusammenfassend lassen sich neue Konzepte für Wirtschaftsflächen im Sinne ganzheitlicher Wirtschaftsflächenkonzepte durch die nachfolgend in Abb. 3 erfassten Merkmale beschreiben.

Auch wenn die Auswirkungen der aktuellen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen sowie ihre räumlichen Folgen nicht abschließend beurteilt werden können, so müssen Stadtplanung und Wirtschaftsförderung Wirtschaftsflächenkonzepte entwickeln, die einerseits die zukünftig vielfältigen Flächenbedarfe vorhalten und sichern und andererseits bedarf es Strategien, die als Prozess verstandenen Möglichkeitsräume für noch nicht absehbare Entwicklungen schaffen. Die

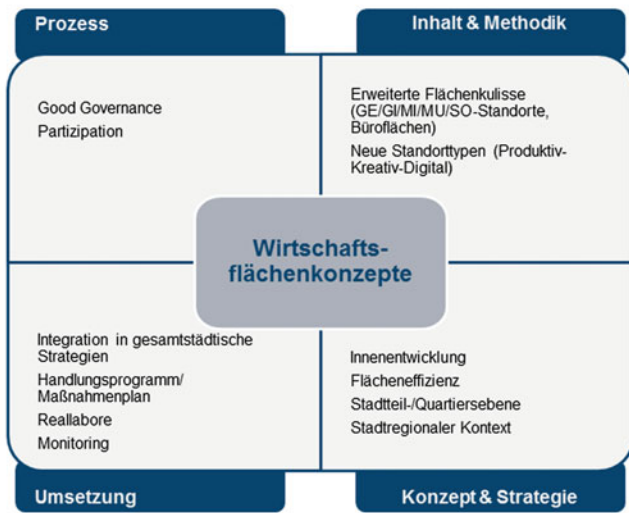


Abb. 3 Zentrale Aspekte ganzheitlicher Wirtschaftsflächenkonzepte. (Quelle: Eigene Darstellung)

Balance aus Steuerung und Flexibilität scheint ein Schlüsselfaktor für den Erhalt „produktiver Städte“ mithilfe der Wirtschaftsflächenplanung zu sein (vgl. Wagner-Endres et al. 2018, S. 74–75).

Vor dem Hintergrund der hier dargelegten Herausforderungen und neuen Anforderungen gilt aber auch, dass es für Wirtschaftsflächenkonzepte keine Blaupause geben kann, die für alle Kommunen zutreffend ist. Vielmehr ist jede Stadt gefragt, unter dem Blickwinkel der eigenen wirtschafts- und stadtstrukturellen Gegebenheiten die passenden Konzepte zu entwickeln.

Literatur

- Blume, L. (2012). Ökonomische Rahmenbedingungen und Herausforderungen des Standortwettbewerbs. In A. Kauffmann, M. T. W. Rosenfeld, Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften (Hrsg.), *Städte und Regionen im Standortwettbewerb : neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik*. (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 238, 067–9, S. 14–31). Hannover: ARL.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi). (Hrsg.). (2018). *Monitoring-Report. Wirtschaft DIGITAL 2018*. Berlin.
- Bunzel A., Pätzold R., & Wagner-Endres S. (2018). *Abschlussbericht Weiterentwicklung der Berliner Boden- und Liegenschaftspolitik – Sondierung von Anknüpfungspunkten und Handlungsansätzen*. Unveröffentlicht. Berlin.
- Dengler K., Matthes, B., & Wydra-Somaggio, G. (2018). *Regionale Branchen- und Berufsstrukturen prägen die Substituierbarkeitspotenziale* (IAB-Kurzbericht 22/2018). Berlin.

- Deutscher Bundestag. (2014). *Fachkräftesicherung und Zuwanderung. Statistiken, Studien, Standpunkte. Wissenschaftliche Dienste (WD 6 – 3000 – 054/14)*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Deutscher Städtetag. (2017). *Wirtschaftsflächenentwicklung in den Städten. Diskussionspapier des Deutschen Städtetages*. Deutscher Städtetag Berlin und Köln: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Deutscher Städtetag. (2018). *Diskussionspapier für eine erfolgreiche Wirtschaftsförderung*. Deutscher Städtetag Berlin und Köln: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Gärtner, S., & Stegmann T. (2015). *Neue Arbeit und Produktion im Quartier: Beobachtungen und Wishful Thinking* (Forschung Aktuell, Institut Arbeit und Technik (IAT), Nr. 7/2015, Gelsenkirchen).
- Gerybadze, A., Schnitzer, M., & Czernich, N. (2013). Internationale Forschungs- und Entwicklungsstandorte. *Wirtschaftsdienst*, 93(3), 182–188.
- Gornig, M., & Werwatz, A. (2018). Anzeichen für eine Reurbanisierung der Industrie. *DIW Wochenbericht*, 47, 1005–1011.
- Gornig, M., Belitz, H., Geppert, K., Löckener, R., Schiersch, A., & Werwatz, A. (2018). Industrie in der Stadt: Wachstumsmotor mit Zukunft. *DIW Wochenbericht*, 47, 1003–1004.
- Haesemann, M., & Ludes, M. (2018). Interkommunale Gewerbegebiete – eine gemeinsame Lösung für gemeinsame Aufgaben. *polis_urban development*, 04, 54–55.
- Henckel, D., Grabow, B., Knopf, C., Nopper, E., Rauch, N., & Regitz, W. (1986). *Produktionstechnologien und Raumentwicklung, Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik* (Bd. 76). Stuttgart: Kohlhammer-Deutscher Gemeindeverlag.
- Hinzen, A., & Preuß, T. (2011). Reduzierung der Flächeninanspruchnahme und nachhaltiges Flächenmanagement. In S. Bock, A. Hinzen & J. Libbe (Hrsg.), *Nachhaltiges Flächenmanagement – Ein Handbuch für die Praxis* (S. 40–50). Berlin.
- Huber, F., & Ulrich, A.-S. (2018). Das Quartier als Anker der Mobilität. *polis_urban development*, 04, 18–21.
- Institut Arbeit und Technik. (Hrsg.). (2017). *Urbane Produktion – ein Versuch einer Begriffsdefinition* (Forschung Aktuell 08/2017).
- Kiese, M. (2013). Standortfaktoren in der Wissensökonomie: Theorie, empirische Befunde und Gestaltungsmöglichkeiten für Städte und Regionen. In: D. Zwicker-Schwarm, *Wirtschaftsflächen der Zukunft (Difu-Impulse)*. Berlin.
- Landeshauptstadt Stuttgart. (2016). *Entwicklungskonzeption Wirtschaftsflächen Stuttgart (EWS)*. Stuttgart.
- Landeshauptstadt München. (2018). *Gewerbeflächenentwicklungsprogramm – GEWI*. München.
- Landesregierung Nordrhein-Westfalen. (2017). *Landesentwicklungsplan Nordrhein-Westfalen (LEP NRW)*. Düsseldorf.
- Landua, D., Wagner-Endres, S., & Wolf, U. (2017). *Standortfaktoren für Unternehmen – die kommunale Sicht. Difu-Papers*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Mantik, U., & Zwicker-Schwarm, D. (2013). Das Heidelberger Wirtschaftsflächenkonzept. In D. Zwicker-Schwarm (Hrsg.), *Wirtschaftsflächen der Zukunft* (Difu-Impulse, Bd. 5, S. 79–92). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Merkel, J. (2018). Kreative Stadt. In D. Rink & A. Haase (Hrsg.), *Handbuch Stadtkonzepte* (S. 193–211). Toronto: Opladen.
- Müller, F.C., Brinks, V., Ibert, O., & Schmidt, S. (2015). *Open Region. Leitbild für eine regionale Innovationspolitik der Schaffung und Nutzung von Gelegenheiten*. Erkner: Leibniz-Institut für Raumbezogene Sozialforschung (IRS).
- Schmidt, S., Ibert, O., Kuebart, A., & Kühn, J. (2016). *Open Creative Labs in Deutschland. Typologisierung, Verbreitung und Entwicklungsbedingungen*. Erkner.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Wohnen Berlin. (2019). *Stadtentwicklungsplan Wirtschaft 2030*. Berlin. (im Druck).
- Stadt Karlsruhe. (Hrsg.). (2014). *Unternehmensstandorte zukunftsfähig entwickeln*. Karlsruhe.
- Stadtentwicklung Wien. (Hrsg.). (2017). *Fachkonzept Produktive Stadt*. Wien.

- Statistisches Bundesamt. (2018). *Deutsche Exporte im Januar 2018: + 8,6 % zum Januar 2017*. Pressemitteilung Nr. 083 vom 09.03.2018.
- Stiller, S. (2012). Hamburg: wissensbasierter Strukturwandel beeinflusst die Standortpolitik. In A. Kauffmann, M. T. W. Rosenfeld, Akademie für Raumforschung und Landesplanung – Leibniz-Forum für Raumwissenschaften (Hrsg.). *Städte und Regionen im Standortwettbewerb : neue Tendenzen, Auswirkungen und Folgerungen für die Politik* (Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL 238). Hannover: ARL.
- Wagner-Endres, S., Wolf, U., & Zwicker-Schwarm, D. (2018). *Neue Konzepte für Wirtschaftsflächen. Herausforderungen und Trends am Beispiel des Stadtentwicklungsplanes Wirtschaft in Berlin* (Difu-Impulse, Bd. 4). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Zwicker-Schwarm, D. (2013a). *Kommunale Wirtschaftsförderung 2012: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven* (Difu-Paper). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Zwicker-Schwarm, D. (Hrsg.). (2013b). *Wirtschaftsflächen der Zukunft* (Difu-Impulse). Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.

Teil VI

Die Wirtschaftsförderung und ihre Nachbardisziplinen



Wirtschaftsförderung und Empirische Sozialforschung

Tanja Dannwolf und Angela Ulrich

Inhalt

1	Einleitung	592
2	Die wichtigen Entscheidungen: Auswahl von Forschungsdesign und Datenerhebungsmethode	592
3	Standardisierte Umfragen	593
4	Experimentelle Designs	599
5	Amtliche Statistik	601
6	Qualitative Interviews und Inhaltsanalyse	602
7	Delphi Methode	607
8	Software für die Datenauswertung	607
9	Fazit	609
	Literatur	610

Zusammenfassung

Der Beitrag stellt grundlegende Methoden der empirischen Sozialforschung vor dem Hintergrund der Anforderungen in der Praxis der Wirtschaftsförderung vor. Wir konzentrieren uns auf standardisierte Bevölkerungsumfragen, Experimente, qualitative Interviews und Inhaltsanalyse sowie amtliche Statistik. Der Beitrag stellt auch gängige Software für die statistische Analyse von Daten vor.

T. Dannwolf (✉)

Fachbereich Sozialwissenschaften, TU Kaiserslautern, Kaiserslautern, Deutschland

E-Mail: tanja.dannwolf@sowi.uni-kl.de

A. Ulrich

Hochschule der Bundesagentur für Arbeit, Mannheim, Deutschland

E-Mail: angela.ulrich@hdba.de

1 Einleitung

Empirische Sozialforschung befasst sich einerseits mit der empirischen Untersuchung von gesellschaftlichen Phänomenen, beschäftigt sich aber auch mit den Methoden der Datenerhebung und Datenauswertung selbst. Der Gegenstandsbereich der substanziellen Forschung umfasst alle Bereiche des gesellschaftlichen Lebens und die Ergebnisse sind relevant für die Wirtschaftsförderung. So beschäftigt sich die empirische Sozialforschung mit sozialstrukturellen Fragestellungen in der Familiensoziologie, Arbeitsmarktsociologie oder Bildungssoziologie aber auch mit Fragen zu Umweltverhalten, politischem Verhalten oder sozialer Beteiligung. Von unmittelbarer Relevanz für die kommunale Wirtschaftsförderung sind die Ergebnisse der Stadtsoziologie. Eine Kerninteresse der empirischen Sozialforschung ist die Untersuchung der Bedingungen von sozialer Ungleichheit, deren Ergebnisse wiederum von hoher Bedeutung für politische Entscheidungen sind. Für die Ergebnisse der einzelnen Forschungszeige sei an dieser Stelle verwiesen auf zusammenfassende Werke sowie insbesondere auf die aktuelle Forschung, die in einschlägigen Fachzeitschriften publiziert wird.

Im Folgenden konzentrieren wir uns darauf die gängigen Methoden der empirischen Sozialforschung vorzustellen. Wir stellen die verschiedenen Schritte dar, die durchlaufen werden müssen, um ein geeignetes Forschungsdesign auszuwählen. Da häufig eine eigene Datenerhebung notwendig ist, stellen wir wichtige Datenerhebungsverfahren vor, wobei wir uns auf die Verfahren beschränken, die wir für die Wirtschaftsförderung als am Nützlichsten erachten.

2 Die wichtigen Entscheidungen: Auswahl von Forschungsdesign und Datenerhebungsmethode

Von zentraler Bedeutung für das Gelingen einer Studie ist es, sich genau zu überlegen, welche Frage oder welche Fragen beantwortet werden soll und was das Ziel der Untersuchung ist. Daran schließen sich die folgenden Schritte an (Schnell et al. 2018, S. 3): Zunächst folgt auf Basis theoretischer Überlegungen das Ableiten von Hypothesen. Die verwendeten Konzepte müssen spezifiziert werden, um sie überhaupt einer Messung zugänglich zu machen. Darauf folgt der Schritt der Operationalisierung, also der Überführung in eine Messung. Ist die Frage und die Hypothese festgelegt, muss das Untersuchungsdesign bestimmt werden. Das kann beispielsweise eine Umfrage sein, eine Analyse existierender Daten oder ein Experiment. Auf die Auswahl der Untersuchungseinheiten und die Datenerhebung folgt die Datenerfassung, die Datenanalyse und die Publikation.

Der Schritt der genauen und präzisen Formulierung der Frage, die mit einer Untersuchung beantwortet werden soll, ist zentral für den Erfolg einer Studie. Einfache deskriptive Fragestellungen lassen sich häufig bereits mit existierenden Daten, bspw. der amtlichen Statistik beantworten. Beispielsweise sind Daten zur Bevölkerung einer Region, des Arbeitsmarkts oder der Wirtschaftsleistung erhältlich. Für andere Fragen wie die Bewertung der Standortfaktoren durch die ortsansässigen Unternehmen ist es

bereits notwendig eine eigene Befragung durchzuführen. Liegt das Erkenntnisinteresse darin, etwas über die öffentliche Wahrnehmung eines Standortes zu erfahren, kann es sinnvoll sein, eine Inhaltsanalyse regionaler und überregionaler Medien durchzuführen.

Im Fokus einer Studie kann auch die Entwicklung von Indikatoren über die Zeit sein. Bei der Planung einer Studie zu einer Fragestellung im Längsschnitt ist es wichtig sich zu überlegen, ob Änderungen auf intraindividuelle Ebene von Interesse sind oder Trendaussagen über Entwicklungen über die Zeit gemacht werden sollen. Bei ersterem müsste eine Paneluntersuchung aufgebaut werden, also dieselben Einheiten müssten zu mehreren Messzeitpunkten befragt und die Daten miteinander verbunden werden. Bei letzterem sind wiederholte Querschnittsbefragungen – auch unterschiedlicher Stichproben derselben Grundgesamtheit – notwendig.

Viele Fragen gehen aber über eine solche recht einfache Deskription hinaus. So kann das Ziel beispielsweise sein, eine bestehende Maßnahme zu evaluieren. Hierfür ist häufig eine Datenerhebung notwendig, wobei idealerweise ein Untersuchungsdesign für die Evaluation bereits vor Einführung einer Maßnahme festgelegt wurde. Im Vorfeld der Einführung einer Maßnahme ist von Interesse, inwiefern diese einen Mehrwert bringen könnte. Experimente könnten dabei helfen, die Wirkung solcher Maßnahmen mit relativ wenig Aufwand zu bewerten.

Häufig stellt sich die Frage, ob standardisierte Befragungen oder qualitative Verfahren sinnvoller sind. Standardisierte Befragungen haben den Vorteil, dass die Ergebnisse gut und übersichtlich dargestellt werden können und zudem mit statistischen Verfahren ausgewertet werden können. Daten können auch vergleichbar zu anderen Umfragen und über die Zeit erhoben werden. Voraussetzung für die Anwendung quantitativer Verfahren ist allerdings eine ausreichend hohe Fallzahl und eine Fragestellung, die sich mit standardisierten Instrumenten erheben lässt. Bei kleinem N und/oder explorativen Fragestellungen empfiehlt sich die Verwendung qualitativer Methoden. Des Weiteren ist auch eine Kombination von standardisierter Umfrage und qualitativen Methoden wie Interviews oder Fokusgruppen denkbar, die es ermöglichen die quantitativen Ergebnisse vertiefend zu diskutieren, so dass auch die individuellen Erfahrungen eingebracht werden können.

Im Folgenden stellen wir ausgewählte Methoden der empirischen Sozialwissenschaften vor, die wir aus diesen Gründen für besonders relevant für die Praxis der Wirtschaftsförderung halten. Am Anfang jedes Abschnittes weisen wir auf die Eignung der Methode und aus unserer Sicht notwendige Vorkenntnisse sowie benötigte Software hin.

3 Standardisierte Umfragen

- • Geeignet für: Erhebung von repräsentativen Daten zu Einstellungen, Verhalten oder Fakten.
- Benötigte Kenntnisse: Hohe Kenntnisse und vor allem Erfahrung in Datenerhebung. Hohe Zeiterfordernis.

Software für Erhebungen: Generell empfiehlt es sich für Telefonumfragen und persönliche Bevölkerungsbefragungen ein professionelles Umfrageinstitut zu beauftragen. Bei kleinen Fallzahlen (bspw. Unternehmensbefragung) kann auch für eine persönliche Befragung auf einen Papierfragebogen oder ein Onlinetool zurückgegriffen werden (sofern eine Internetverbindung am Ort der Befragung dauerhaft verfügbar ist). Für Onlinebefragungen stehen viele Onlinetools zur Verfügung. EFS Survey oder Surveymonkey sind zwei bekannte Anbieter. SoSci und Limesurvey sind Open Source Alternativen, die auch die Möglichkeit zur Implementation auf einem eigenen Webserver bieten, was je nach Anforderungen an den Datenschutz wünschenswert sein kann. Papierfragebögen können mit jeder Textverarbeitungssoftware erstellt werden. Zumindest bei größeren Fallzahlen ist es auch bei postalischen Befragungen sinnvoll, ein Unternehmen zu beauftragen, das Druck und Versand übernimmt sowie die Ergebnisse eingibt. Möglich ist auch die Verwendung von Software, die eingescannte Fragebögen automatisch ausliest, dies bringt allerdings Einschränkungen im Fragebogendesign mit sich. Ein Beispiel hierfür ist die Software *evasys*.

Für eine erfolgreiche Befragung ist es von grundlegender Bedeutung vorab zu klären, welche Fragen mit der Umfrage beantwortet werden sollen. Zudem ist es wichtig die Grundgesamtheit für die Befragung zu definieren. Es folgt die Entwicklung des Fragebogens und die Festlegung des Forschungs- und Erhebungsdesigns. Der Fragebogen sollte unbedingt vor Beginn der Erhebung einem Pretest unterzogen werden, also an einer kleineren Gruppe erprobt werden. Wenn eine Vollerhebung nicht machbar ist, wird auf Basis der definierten Grundgesamtheit eine Zufallsstichprobe gezogen.

Die große Herausforderung bei der Durchführung von Umfragen ist eine möglichst fehlerfreie Messung der Konzepte und eine möglichst gute Repräsentation der Grundgesamtheit sicherzustellen. Die verschiedenen Fehlerquellen wurden in der Umfrageforschung mit dem Konzept des Total Survey Errors systematisiert (zur Entwicklung des Ansatzes siehe Groves und Lyberg 2010). Unter Messfehler lassen sich all die Fehler zusammenfassen, die zur Abweichung der Messung vom (normalerweise unbekannten) wahren Wert führen. Dazu gehören auch Fehler, die durch die Datenverarbeitung entstehen, wie beispielsweise Kodierfehler. Die zweite Gruppe bezieht sich auf Fehler, die zu einer fehlerhaften Abbildung der angestrebten Grundgesamtheit durch die Daten führen. Groves et al. (2009) zählen dazu den Coverage-Fehler, den Stichprobenfehler und den Non-Response-Fehler. Für die nichtwissenschaftliche Praxis ergibt sich daraus vor allem die Anforderung den Gesamtfehler bereits im Planungsprozess einer Erhebung im Blick zu behalten und unter gegebenen Budget-Restriktionen zu minimieren. Eine wichtige Entscheidung betrifft das Erhebungsdesign. Hier lassen sich im Wesentlichen telefonische (Computer Assisted Telephone Interview – CATI) und persönliche Befragungen (Computer Assisted Personal Interview – CAPI), die von einem Interviewer durchgeführt werden, von online und postalischen Befragungen, die der Befragte selbst administriert, unterscheiden. Wir sprechen im Folgenden diese Fehlerquellen kurz an und weisen dabei auf potenzielle Probleme und Lösungen hin.

3.1 Reduzierung des Messfehlers bei der Fragebogenerstellung

Das Ziel eines guten Fragebogens ist eine möglichst valide und reliable Messung der Konzepte durchzuführen. Valide bedeutet dabei, dass das Messinstrument misst, was es messen soll. Die Anforderung der Reliabilität bezieht sich auf die Zuverlässigkeit des Messinstrumentes.

Viele Konzepte, die relevant für die empirische Sozialforschung sind, sind latente Konstrukte, die sich einer direkten Messung entziehen, da sie nicht direkt beobachtbar sind. Latente Merkmale werden häufig mit Likert Skalen gemessen, die multiple Indikatoren verwenden, um ein Konstrukt zu messen. Die Befragten werden gebeten eine Reihe von Aussagen auf einer meist fünf stufigen Rating-Skala zu bewerten. Die Antworten werden zu einem Wert zusammengefasst, bspw. mittels einer Durchschnittsbildung. Die Verwendung multipler Indikatoren ermöglicht dabei eine bessere Messung. Da die Entwicklung von Skalen sehr aufwändig ist, verweisen wir an der Stelle daher darauf, möglichst von der Entwicklung neuer Skalen abzusehen und bereits etablierte Skalen bzw. Fragen zu verwenden, bspw. aus etablierten Umfragen, der Forschungsliteratur oder Skalenhandbüchern (bspw. GESIS ZIS; Psyndex). Dies ermöglicht gegebenenfalls einen Vergleich. Fragebögen, die in wissenschaftlichen Projekten verwendet wurden, sind in der Regel frei zugänglich, bspw. über das Datenarchiv von GESIS.

Bei der Formulierung von Fragen ist höchste Sorgfalt geboten und die Umfrageforschung hat einige Regeln erarbeitet, die dabei unbedingt beachtet werden sollten. Die folgenden Regeln basieren auf der Zusammenstellung von Schnell (2012, S. 79):

Fragen sollten (1) einfache Worte enthalten, (2) kurz formuliert werden, (3) konkret sein, (4) keine bestimmte Beantwortung provozieren (Vermeidung von „Suggestivfragen“), (5) neutral formuliert sein, (6) nicht hypothetisch formuliert werden, (7) sich nur auf einen Sachverhalt beziehen, (8) keine doppelte Verneinung enthalten, (9) den Befragten nicht überfordern und (10) zumindest formal balanciert sein, d. h. bei bipolaren Fragen immer alle Antwortoptionen einschließen.

Regel (7) ist bereits verletzt sobald und/ oder Aufzählungen in der Frage enthalten sind. Aus Regel (9) folgt, dass die Informationen, die abgefragt werden, dem Ansprechpartner zur Verfügung stehen müssen. Sie sollten also nicht weitere Schritte der Aufbereitung wie Berechnungen erfordern. Bei der Formulierung von Fragen, die sich an Verwaltungen oder Unternehmen richten, ist es unbedingt notwendig, im Vorfeld zu überprüfen, ob die verlangten Informationen zur Verfügung stehen, in welcher Form und wie aufwändig diese zu beschaffen sind. Die Antwortoptionen sollen alle Antwortmöglichkeiten abdecken, zur Frage passen, und sich nicht überlappen.

Sensitive Fragen können zu sozial erwünschtem Antwortverhalten führen. Diese Fehler sind geringer in selbstadministrierten Erhebungen als in solchen, die durch Interviewer durchgeführt werden. Bei Unternehmensbefragungen kann es sinnvoll sein bei solchen Fragen noch einmal auf die Vertraulichkeit und anonyme Auswertung der Angaben hinzuweisen (Biemer 2010, S. 824).

Offene Fragen werden in der Umfrageforschung in der Regel vermieden, da die Antworten unter Umständen schlecht vergleichbar sind und die Auswertung sehr

aufwändig ist. Hier können beispielsweise auch vermehrt Kodier- und Eingabefehler entstehen. Beachtet werden sollte bei selbstadministrierten Erhebungen, dass die Größe und Art des Textfeldes entsprechend dem Umfang der erwarteten Information gestaltet werden sollte. Die Beantwortung offener Fragen stellt eine zeitliche und kognitive Belastung für die Befragten dar. Daher sollten die Fragen nur in einen Fragebogen aufgenommen werden, wenn Sie tatsächlich ausgewertet werden, bspw. mit inhaltsanalytischen Verfahren.

Viele Forschungsergebnisse weisen darauf hin, dass die Reihenfolge, in der Fragen gestellt werden, Effekte auf das Antwortverhalten und die Interpretation der Frage hat. Daraus ergibt sich die Empfehlung allgemeine Fragen vor spezifischeren zu stellen (vgl. Dillman et al. 2014).

Weiterhin gibt es modusspezifische Gründe für Messfehler. Bei Interviews, die durch Interviewer durchgeführt werden, also telefonischen und persönlichen Befragungen, kann es zu systematischen Messfehlern durch die Interviewer kommen. Um dies zu reduzieren sind eine sorgfältige Auswahl und Schulung der Interviewer unerlässlich. Häufig werden auch verschiedene Modi in einer Umfrage verwendet (Mixed Mode Umfragen). Hier können modusspezifische Messfehler auftreten, bspw. durch unterschiedliche Darstellungen in Online- und Papierfragebögen oder auf unterschiedlichen Geräten wie Handy oder Desktop PC. Diese müssen bei der Auswertung mit berücksichtigt werden.

3.2 Repräsentations-Fehler: Coverage Fehler, Sampling Fehler, Nonresponse Fehler

Ein wichtiger und notwendiger Schritt ist die Festlegung der zu untersuchenden Grundgesamtheit. Die in diesem Abschnitt vorgestellten Fehler beziehen sich darauf, inwiefern man mit den gewonnen Daten Rückschlüsse auf diese Grundgesamtheit schließen kann.

Der Coverage Fehler entsteht dadurch, dass die Daten, die für die Stichprobenziehung (oder auch eine Vollerhebung) genutzt werden, also der Sampling Frame, nicht die Zielpopulation abdeckt. Es kann auch um einen Effekt des Erhebungsmodus handeln, wenn beispielsweise eine Befragung der Allgemeinbevölkerung online durchgeführt wird, wobei nicht jeder das Internet nutzt. Der Coverage Fehler entsteht häufig durch die fehlende Verfügbarkeit einer Liste von Adressen, die die Grundgesamtheit umfasst. In Deutschland gibt es beispielsweise die Einwohnermelderegister der Kommunen, die als Sampling Frame genutzt werden können. Aber auch hier werden bestimmte Bevölkerungsgruppen wie beispielsweise Obdachlose ausgeschlossen. Bei einer Bevölkerungsbefragung per Festnetztelefon würden mittlerweile etwa 15 % der Haushalte ausgeschlossen werden, die kein Festnetztelefon haben (vgl. Statistisches Bundesamt 2018). Dual-Frame Ansätze in der Stichprobenziehung nehmen Mobilfunknummern in den Sampling Frame auf (vgl. Häder und Häder 2009). Die Vermeidung von Coverage Fehlern hat auch Konsequenzen für das Design einer Umfrage. Bei einer Befragung der Allgemeinbevölkerung müsste man beispielsweise die Teilnehmer an einer Onlinebefragung auf Basis einer Stichprobe rekrutieren, die die gesamte Grundgesamtheit

abdeckt, und noch einen weiteren Modus für diejenigen anbieten, die nicht online teilnehmen können oder möchten, wenn sichergestellt werden soll, dass auch Nichtinternetnutzer abgedeckt sind.

Der Sampling Fehler wiederum entsteht durch die Stichprobenziehung aus dem Sampling Frame. Bei einer korrekt gezogenen Zufallsstichprobe kann der Sampling Fehler bestimmt werden und sinkt mit der Größe der gezogenen Stichprobe. Bei einer Vollerhebung ist er null. Bei einer kleinen Grundgesamtheit wie beispielsweise Unternehmen, die in einer mittelgroßen Stadt ansässig sind bietet sich eine Vollerhebung an. Bei einer größeren Grundgesamtheit wie beispielsweise bei einer Bevölkerungsumfrage ist allerdings das Ziehen einer Stichprobe wesentlich kostengünstiger und eine Vollerhebung kaum realisierbar.

Der Stichprobenfehler wird reduziert durch das Einhalten der folgenden grundlegenden Bedingungen bei der Stichprobenziehung (vgl. Groves et al. 2009, S. 98): Es wird eine Liste benötigt mit den Elementen der Grundgesamtheit, aus der eine Stichprobe gezogen werden kann. Die Auswahl sollte durch ein Zufallsverfahren erfolgen und es sollte sichergestellt sein, dass wichtige Subgruppen der Zielpopulation angemessen vertreten sind. Eine Zufallsstichprobe zeichnet sich dadurch aus, dass alle Elemente des Sampling Frames eine bekannte Wahrscheinlichkeit haben, gezogen zu werden, die größer null ist. Bei Bevölkerungsumfragen in Deutschland ist dies beispielsweise am besten gewährleistet durch eine Stichprobe, die auf dem Einwohnermelderegister basiert. Problematisch sind Quotenstichproben, da diese nicht auf einem Zufallsverfahren basieren und nicht auf Basis einer Liste gezogen werden. Inferenzstatistische Methoden können streng genommen nur bei Zufallsstichproben angenommen werden. Die Anwendung der statistischen Theorie ermöglicht es auf Basis des Standardfehlers, ein Konfidenzintervall zu berechnen, innerhalb dessen der wahre Wert mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit liegt. Es sollte bedacht werden, dass der Standardfehler abhängig ist von der Stichprobengröße. Daher ist es lohnenswert sich bereits im Planungsstadium einer Studie über die Fallzahl und das akzeptable Maß an Stichprobenfehler Gedanken zu machen. Eine sorgfältig gezogene Stichprobe mit einer angemessenen Fallzahl kann die Güte der Aussagen erheblich verbessern.

Schließlich sind die Rückschlüsse noch durch Non-response Fehler gefährdet. Einerseits umfasst dies die Ausschöpfungsquote einer Umfrage. Wenn ein Fall aus der Stichprobe nicht befragt werden kann, spricht man von unit-non response. Andererseits kann ein Problem aber auch dadurch entstehen, dass einzelne Fragen nicht beantwortet werden (item non-response).

Unit Non-response kann durch verschiedene Maßnahmen reduziert werden, die allerdings die Kosten der Erhebung steigern. Aufbauend auf dem Verständnis einer Teilnahmeanfrage als Social Exchange haben Dillman et al. (2014) mit der Tailored Design Method eine umfangreiche Empfehlung erarbeitet worauf bei dem Design von Fragebögen und der Durchführung von Umfragen zu achten ist, um Non-response zu reduzieren. Dillman et al. (2014, S. 42) betonen drei Elemente, die in einer Teilnahmeanfrage beachtet werden sollten: Die Kosten des Befragten sollten reduziert, der Nutzen für die Befragten erhöht und Vertrauen gebildet werden. Um die Kosten für den Befragten zu reduzieren sollten Fragebögen beispielsweise nicht zu lange oder zu

komplex sein, ein einladendes Design haben und einfach auszufüllen sein. Der Nutzen steigt ganz direkt durch Incentivierung der Befragten, was in vielen Studien belegt wurde. Monetäre Incentives, die ohne Bedingung vor der Teilnahme ausgezahlt werden, zeigen dabei die beste Wirkung (vgl. Pforr et al. 2015) während die Wirkung von nichtmonetären Incentives und Auszahlung nach der Teilnahme eher kritisch zu sehen ist (vgl. Toepel 2012). Die Unterstützung eines Partners mit einer hohen Legitimität wie beispielsweise öffentliche Einrichtungen oder Universitäten erhöht ebenfalls die Teilnahmebereitschaft. Ein Einladungsschreiben zu einer Umfrage sollte mit Sorgfalt verfasst werden. Beispielsweise kann der Verweis darauf, dass andere an der Befragung teilnehmen oder auch einfach die Bitte um Unterstützung einen positiven Effekt haben. Die Einladung sollte eine Information darüber enthalten, wie die Ergebnisse genutzt werden, und wo sie einsehbar sind. Auch sollte immer ein Ansprechpartner genannt werden. In jedem Fall sollte der Datenschutz angesprochen werden und erläutert werden, wie eine anonyme Auswertung sichergestellt wird. Darüberhinaus ist es wichtig Erinnerungsschreiben zu versenden und die Befragten mit verschiedenen Modi zu kontaktieren (Dillman et al. 2014, S. 372).

Die Kosten von postalischen Befragungen könnten erheblich reduziert werden, wenn Befragte sich darauf einlassen würden, einen Onlinefragebogen auszufüllen. Eine generelle Empfehlung ist eine Kontaktierung mit unterschiedlichen Modi. Wenn allerdings keine Liste mit Email-Adressen für die Grundgesamtheit als Sampling Frame vorliegt, muss die Einladung postalisch erfolgen (vgl. de Leeuw 2005) (ggf. mit einem beiliegenden schriftlichen Fragebogen) und der Möglichkeit online an der Befragung teilzunehmen. Es ist allerdings nicht klar zu sagen, welches Design hier am Ende zu dem besten Ergebnis führt. Eine Metaanalyse verschiedener experimenteller Studien hat ergeben, dass das gleichzeitige Versenden von Fragebogen und Einladung zu einer Online-Umfrage zu einer niedrigeren Response Rate führt (vgl. Medway und Fulton 2012). Eine experimentelle Studie von Best (2015) in Deutschland zeigt, dass auch bei Unternehmensbefragungen die Response Rate von dem Design abhängt. In der Studie gab es sechs unterschiedliche experimentelle Gruppen. In den drei Bedingungen, in denen in der ersten Einladung der Fragebogen beigelegt war, war die Response-Rate höher (ca. 13 %) als in den drei Bedingungen, in denen bei der ersten Einladung lediglich zur Teilnahme an einer Online-Umfrage eingeladen wurde (ca. 9 %). Obwohl es noch zwei weitere Erinnerungsschreiben gab, bei denen Webeinladung/Papierfragebogen variiert wurden, spielte es keine Rolle für die gesamte Response Rate, wenn zu einem späteren Zeitpunkt noch ein Fragebogen beigelegt wurde. In diesem Beispiel wird der Trade-Off zwischen Non-Response Fehler und Kosten deutlich, denn eine wesentlich günstigere reine Onlinebefragung führte auch zu einer niedrigeren Ausschöpfungsquote.

Die sehr kurze Diskussion der unterschiedlichen Fehlerquellen bei Umfragen soll zeigen, wie wichtig eine sorgfältige Planung für den Erfolg einer Studie ist. Bei Entscheidungen unter Budget-Restriktionen ist es sinnvoll, die einzelnen Fehlerquellen zu bewerten und bei der Festlegung des Untersuchungsdesigns und des Ablaufplans der Studie die sich daraus ergebende Trade-Offs zu berücksichtigen. Es ist deutlich geworden, dass der Erhebungsmodus bereits eine wichtige Entscheidung ist. Für Bevölkerungsbefragungen gilt, dass persönliche Befragungen am

teuersten sind aber beispielsweise auch die längste Interviewzeit ermöglichen. Diese sind gefolgt von telefonischen Befragungen bezüglich der Kosten. Postalische Befragungen sind günstiger, allerdings sollte man entsprechend den Empfehlungen des Tailored Designs ausreichend Mittel für Follow-Up Maßnahmen einplanen. Schließlich eignen sich selbstrekrutierte Online-Umfragen bei Bevölkerungsumfragen nicht für die Schätzung von Populationsparametern (vgl. Baker et al. 2010). Eine reine Online-Befragung ist vor allem dann sinnvoll, wenn auch eine Liste mit E-Mail-Adressen der Grundgesamtheit vorliegt und die Mitglieder der Grundgesamtheit auch tatsächlich das Internet für die Befragung nutzen. Es muss immer beachtet werden, dass es zu einer Verzerrung kommen kann, wenn nicht noch ein anderer Modus angeboten wird (vgl. Pffor und Dannwolf 2017).

Weiterführende Literatur Erläuterungen zur Formulierung von Fragen finden sich bei Porst (2014). Dillman et al. (2014) geben Hinweise zur Fragebogengestaltung und der Umfrageorganisation, speziell auch von postalischen Befragungen. Alle methodischen Aspekte rund um Onlineumfragen beleuchten Callegaro et al. (2015). Eine Einführung in das Design von Onlinefragebögen gibt Couper (2008). Eine deutschsprachige Einführung in Surveymethoden findet sich bei Schnell (2012). Die GESIS Survey Guidelines bieten einen schnellen und kostenlosen Überblick in alle Aspekte der Durchführung einer Umfrage (vgl. Menold et al. (2016), <https://www.gesis.org/gesis-survey-guidelines/home/>).

4 Experimentelle Designs

- • Geeignet für bspw.:
 - die Evaluation des Nutzens einer Maßnahme, wenn die Zuweisung zufällig erfolgen kann.
 - die Identifizierung kausaler Mechanismen
- Benötigte Fach-Kenntnisse: Für die Entwicklung des Forschungsdesigns und der Datenerhebung mittel, für die Auswertung niedrig.

Das grundlegende Problem bei der Bestimmung, ob etwas kausal verantwortlich ist, besteht darin, dass es sich vom Prinzip her um einen Vergleich mit einer kontrafaktischen Situation handelt. Denn man möchte mit der identischen Situation bei bspw. derselben Person (zum selben Zeitpunkt) vergleichen, wenn die angenommene Ursache nicht passiert wäre. Das ist natürlich unmöglich. Statistisch versucht man sich dem anzunähern, in dem für alle möglichen Faktoren kontrolliert wird, die ebenfalls das Ergebnis beeinflussen könnten, aber der Vergleich mit dem Kontrafakt lässt sich nicht erreichen. Experimentelle Designs machen sich das Prinzip der Zufallszuweisung zunutze, um für alle anderen möglichen Einflussfaktoren auf das zu erklärende Phänomen zu kontrollieren und so sicherzustellen, dass ein Treatment verantwortlich für die Wirkung ist. Die Zufallszuweisung erlaubt es den Effekt des Treatments unverzerrt zu schätzen (vgl. Fisher 1935; Shadish et al. 2001, S. 247 ff.). Laborexperimente kontrollieren dabei die Umgebung, der der Proband ausgesetzt

ist, während Feldexperimente in der natürlichen Umgebung stattfinden. Durch diese Kontrolle haben Laborexperimente eine höhere interne Validität, da alle anderen Einflussfaktoren ausgeschlossen werden. Zudem ermöglichen Laborexperimente auch eine genauere Überprüfung theoretischer Modelle, bspw. können spieltheoretische Modelle in Laborexperimenten am Computer überprüft werden. Dafür ist die externe Validität, also die Übertragbarkeit der Ergebnisse auf andere Gruppen und reale Situationen, geringer. Feldexperimente haben zudem die Eigenschaft, dass die Teilnehmer nichts davon wissen und damit auch nicht von der experimentellen Situation als solches beeinflusst werden können. Für die Wirtschaftsförderung sind Feldexperimente sicherlich von größerer Relevanz.

Die bekannteste Anwendung von Experimenten sind wohl klinische Studien zur Wirkung von Medikamenten, in denen eine Gruppe das Medikament und eine andere Gruppe bspw. ein Placebo bekommt, ohne Kenntnis über die Gruppenzugehörigkeit des Arztes oder des Patienten (Randomized Controlled Trial). Wir veranschaulichen im Folgenden das Prinzip des experimentellen Designs an einem Beispiel (vgl. Diekmann 2017, S. 339 ff.). Angenommen das Ziel ist es, den Nutzen einer Maßnahme wie beispielsweise ein Schulungsangebot zum Thema Bewerben zu evaluieren bevor es flächendeckend eingeführt wird. Der Nutzen in dem Beispiel würde gemessen werden durch die Verbesserung des Bewerbungserfolgs vor und nach der Schulung, d. h. dem Anteil der Einladungen zu einem Vorstellungsgespräch an allen abgeschickten Bewerbungen. Wenn die Auswahl der Bewerber bewusst erfolgt also bspw. auf Basis einer persönlichen Ansprache in Beratungsgesprächen, kann das Ergebnis einer Verbesserung nicht eindeutig auf die Schulung zurückgeführt werden. Selbst wenn ein Vergleich mit denjenigen, die nicht an der Schulung teilgenommen haben, erfolgt, lässt sich der Unterschied nicht auf die Schulung zurückführen. Denn der Unterschied zwischen den beiden Gruppen kann auch an dem Auswahlprozess liegen, also ein Effekt der Selektion sein. In einem experimentellen Design würden nun aber in der Gruppe der infrage kommenden Arbeitslosen, die Teilnahme an der Maßnahme zufällig Ausgewählten angeboten. Dann könnte man die Unterschiede in der Erfolgsrate mit sehr viel größerer Sicherheit auf das Treatment, nämlich die Schulung zurückführen.

Feldexperimente werden genutzt, um den Erfolg von politischen Interventionen zu bestimmen und spielen derzeit in der Identifizierung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung in Entwicklungsländern eine große Rolle (vgl. Baldassarri und Abascal 2017). Beispiele in den USA für solche sozialen Experimente werden in Greenberg und Shroder (2004) vorgestellt. Im Folgenden beschreiben wir zwei Beispiele kleinerer Studien, um das experimentelle Design zu veranschaulichen. Feldexperimente werden häufig eingesetzt, um Erkenntnisse über Diskriminierung zu erlangen. Grohs et al. (2016) haben in einem Feldexperiment die Frage untersucht, ob es Diskriminierung nach Herkunft und Geschlecht in deutschen Verwaltungen gibt. Sie haben E-Mail-Anfragen an Verwaltungen geschickt, in denen die Namen zufällig zwischen typisch deutschen und typisch türkischen sowie jeweils männlichen und weiblichen Namen variierten. Zudem wurden zwei unterschiedliche Anfragen verschickt: Eine Touristenanfrage und eine Anfrage nach Kinderbetreuungsmöglichkeiten und Freizeitangeboten. Die Vollständigkeit der Antworten und die Serviceorientierung sowie

die Antwortgeschwindigkeit wurde kodiert. Die Autoren finden lediglich kleine Unterschiede in der Vollständigkeit der Antworten (Grohs et al. 2016, S. 160).

In einem Experiment in Kalifornien haben Nolan et al. (2008) die Wirkung von Nachrichten an der Tür, die an verschiedene Anreize und soziale Normen appellieren, auf Energiesparen überprüft. Die Studie wurde bei einer zufällig gezogenen Stichprobe von Haushalten durchgeführt. Die Nachrichten wurden zufällig variiert und enthielten alle denselben festen Informationstext. Das Treatment war ein zufällig variiertes Text, der verschiedene Anreize Energie zu sparen betonte, nämlich drei nichtnormative Anreize (a) die Umwelt zu schützen, (b) den Nutzen für die Gesellschaft, (c) Geld zu sparen und eine deskriptiv normative Nachricht, die besagte, (d) dass die Mehrheit der Nachbarn Energie sparen. Desweiteren gab es eine (e) Kontrollbedingung ohne eine Zusatznachricht. Schließlich wurde der tatsächliche Energieverbrauch der Teilnehmer vor und nachdem die Nachricht an der Tür hinterlassen wurde, gemessen. Nur die deskriptiv-normative Nachricht war verbunden mit einer Reduktion des Energieverbrauchs.

Ein kurze deutschsprachige Einführung in Experimente bietet Eifler (2014). Ergänzen analog zu anderen Abschnitten: Weiterführende Literatur: Grundlagenwerke sind Shadish et al. (2001) und Gerber und Green (2012) zu Feldexperimenten.

5 Amtliche Statistik

- ▶ • Geeignet für: Investitionsentscheidungen, Überblick über Arbeitskräfteangebot, Menge an Konsumenten, Höhe der Investitionskosten
- Benötigte Fach-Kenntnisse: Mittlere Kenntnisse im Bereich Statistik
- Benötigte Software: Je nach gewünschter Auswertungsmethode bietet Microsoft-Excel bereits ausreichend Möglichkeiten, z. B. für deskriptive Analysen oder Kreuztabellen. Für umfangreichere Auswertungen sind auch eine Bearbeitung mit speziellen Statistik-Tools (SPSS oder Stata) möglich.

Amtliche Statistik-Daten werden in der Regel von den statistischen Landesämtern oder direkt durch das statistische Amt des Bundeslandes erhoben. Sind die Ämter der jeweiligen Bundesländer die Erheber, dann melden diese die dezentral erhobenen Daten dem Statistischen Bundesamt weiter. Seine umfangreiche Datensammlung findet sich unter www.destatis.de. Es finden sich Wirtschafts- und Landwirtschaftsdaten, Bevölkerungsdaten, Bildungsdaten und viele weitere Daten. Die Art der erhobenen und ausgewerteten Daten ist im Bundesstatistik-Gesetz (BStatG) geregelt. Daher ist die Mitwirkung an Erhebungen der statistischen Ämter in Deutschland in der Regel nicht freiwillig, sondern gesetzlich geregelt und bestimmt. Dies gewährleistet eine vollständige Datenerhebung und eine gute Abbildung der Realität in den statistischen Daten. Über das Statistische Bundesamt sind auch Daten aus den europäischen Nachbarländern beziehbar, die in Eurostat verfügbar sind. Das Statistische Bundesamt bietet darüber hinaus auch an, dass spezielle Anfragen zu

Datenauswertungen online gestellt werden können. Spezialisten des Bundesamtes bearbeiten diese Anfragen und senden die benötigten Informationen zu. Die Website enthält auch Links zu weiteren Datenbanken. Die Regionaldatenbank stellt Daten in tiefer fachlicher Gliederung, bis zur Gemeindeebene, zur Verfügung. Direkte Informationen zu einer bestimmten Region finden sich auf den Seiten der statistischen Landesämter. Alle Adressen finden sich unter www.statistikportal.de. Auch die Landesämter bieten einen Informationsservice und eine Beratung zur Beschaffung bestimmter Daten und Auswertungen an (vgl. Statistisches Bundesamt 2018).

Ein weiterer Teil der amtlichen Statistik ist die Kommunalstatistik. Sie enthält Daten der Kommunen für kleine Raumeinheiten, die teilweise bis zum Stadtbezirk reichen. Sie umfassen Daten zu Geburten- und Sterbefällen, Migration, aber auch Informationen der Sozial- und Arbeitsverwaltung, KFZ-Zulassungsstellen und viele weitere mehr. Viele Großstädte haben ein eigenes Amt für Kommunalstatistik. Unter der Webadresse www.staedtestatistik.de/ findet sich ein umfangreiches Datenangebot dieser Kommunen.

Explizit wirtschaftsbezogene Statistiken sowie Indikatoren sind im Statistik-Angebot der Deutschen Bundesbank verfügbar. Ebenfalls sind Zeitreihen zu Themen wie Geld- und Kapitalmärkte, Unternehmen und private Haushalte und Gesamtwirtschaft verfügbar (www.bundesbank.de/statistiken).

Unter www.statistik.arbeitsagentur.de stellt die Bundesagentur für Arbeit aktuelle Daten rund um den Arbeitsmarkt zur Verfügung. Es werden Daten zu Beschäftigten und Arbeitslosen, Ausbildungsdaten, Bewerbern, Beschäftigten und Arbeitslosen in einzelnen Berufen, Arbeitsmarkt nach Wirtschaftszweigen etc. angeboten. Die räumliche Gliederung des Datenangebotes reicht bis auf Kreisebene herunter. Ebenfalls wird ein Datenaufbereitungsservice angeboten. Individuelle Auswertungswünsche können hier vorgebracht werden und werden in der Regel unentgeltlich bearbeitet.

Räumliche Darstellungen von Indikatoren der amtlichen Statistik bietet die Plattform INKAR (www.inkar.de) des Bundesinstituts für Stadt-, Land-, und Raumforschung. Karten mit einer Vielzahl von Indikatoren können erstellt und für die nichtkommerzielle Weiternutzung exportiert werden. Das Geoportal des Bundes und der Länder stellt ebenfalls Karten und Geo-Informationen zur Verfügung (www.geoportal.de). Wenn Karten und geokodierte Daten für das gewünschte Gebiet vorliegen, ist es auch möglich mit R die Daten selbst räumlich zu visualisieren.

6 Qualitative Interviews und Inhaltsanalyse

- • Geeignet für: Erhebung „weicher“ Informationen wie Einstellungen, Meinungen, Einschätzungen oder die Abfrage von Erfahrungen besonderer Zielgruppen.
- Benötigte Fach-Kenntnisse: Mittlere Kenntnisse im Bereich Interviewführung und Transkription.
- Benötigte Software: Wenn die Menge der Interviews nicht zu groß ist, bis ca. 20 Interviews, reicht ein Textverarbeitungsprogramm und ein

Tabellenkalkulationsprogramm aus. Wenn die Interviewmenge größer ist, können spezielle Softwarelösungen wie MaxQDA oder Atlas-ti herangezogen werden.

Abseits sozialwissenschaftlicher Forschungsansätze, die die Arbeit mit quantifizierbaren Zahlen in den Mittelpunkt stellen, den sogenannten quantitativen Ansätzen, existieren die qualitativen Verfahren. Auch wenn jeder Forschungsprozess Anteile beider Verfahren hat, so gibt es zwischen beiden Verfahren systematische Unterschiede. Ist das Anliegen quantitativer Verfahren vorrangig eine Prüfung und Erklärung einer Theorie und wird dementsprechend deduktiv und objektiv vorgegangen, so ist das Ziel der qualitativen Verfahren die Entwicklung einer Theorie und das Verstehen von Zusammenhängen. Das Vorgehen ist induktiv, subjektiv und interpretativ. Während bei der quantitativen Vorgehensweise reduktive Datenanalyse und ein hohes Messniveau kennzeichnend sind, so sind bei qualitativen Verfahren die explikative Datenanalyse und ein eher niedriges Messniveau kennzeichnend (vgl. Atteslander 2010). Qualitative Forschung begründet ihr Vorgehen mit dem Rekonstruieren des Sinns und des Verstehens (vgl. Helfferich 2004). Qualitative Formen bieten sich vor allem dann an, wenn es eine kleine Zahl Teilnehmer gibt, für die sich quantitative Methoden nicht eignen (<50 Teilnehmer). Außerdem bieten sich qualitative Methoden an, wenn ein Forschungsfeld noch unbekannt ist oder von den Teilnehmern Informationen erwartet werden, die über den Erfahrungsschatz der Studienleiter hinausgehen. Beliebte sind qualitative Methoden auch, um ein Forschungsfeld auszuloten. Ein Beispiel hierfür ist die quantitative Befragung gesellschaftlicher Sub- oder Randgruppen. Um überhaupt einschätzen zu können, welche Items sich für den quantitativen Fragebogen eignen, ist eine Vorerhebung mit qualitativen Interviews sinnvoll. Sie ermöglichen Einblicke in Lebens- und Erlebensweise wenig erforschter Bevölkerungsteile um überhaupt einschätzen zu können, welche Items in der quantitativen Befragung genutzt werden können. Bis weit in die 70er-Jahre des letzten Jahrhunderts hinein herrschte ein regelrechter „Kampf der Ideologien“ um DIE richtige Forschungsmethode (vgl. Atteslander 2010). Mittlerweile ist in die Auseinandersetzung überwiegend Ruhe eingekehrt. Beide Verfahren haben ihre Existenzberechtigung und in verschiedenen Situationen ihre Vor- und Nachteile. Teilweise werden sie auch explizit im Rahmen sogenannter Mixed Methods Ansätze gemeinsam eingesetzt.

Der Bandbreite qualitativer Methoden ist enorm. Sie reicht von videografischen Ansätzen über biografische Forschung bis hin zum Experteninterview mit allen denkbaren Verfahren dazwischen. Hier wird daher auf die Methoden eingegangen, die für die Wirtschaftsförderung dienlich scheinen.

Qualitatives Interview „Das“ qualitative Interview gibt es nicht. In dem ausdifferenzierten Bereich von Forschung gibt es eine Vielzahl von Interviewformen, die je eigene Akzente in Offenheit oder Strukturiertheit, Kommunikationsform etc. fordern (vgl. Helfferich 2004). Für die Anwendung in der Wirtschaftsförderung eignen sich Verfahren, die offene Erzählanreize setzen, nicht („... dann erzählen Sie mal, wie es früher bei Ihnen allgemein so war ...“). Damit scheiden Formen wie

biografische oder narrative Interviews aus. Geeignet sind hingegen Formen, die über standardisierte oder halb-standardisierte Befragungsformen verfügen. Sie bieten den Vorteil, von verschiedenen Personen die gleichen Informationen abzufordern und dann vergleichen zu können. Darüber hinaus sind sie zeitlich in der Regel begrenzt durchzuführen. In der Regel dauern sie nicht länger als eine Stunde.

Bewährt haben sich in der Wirtschaftsförderung vor allem qualitative Interviews, die auf Grundlage eines Interviewleitfadens, der voll- oder teilstandardisiert sein kann, geführt werden. Eine beliebte Form ist hier das Experteninterview, das in diesem Abschnitt vorgestellt wird. Das zugehörige Auswertungsverfahren wird als qualitative Inhaltsanalyse bezeichnet (vgl. Mayring 2015).

Das teilstandardisierte Interview: Festlegungen vor Beginn Bevor mit der Erstellung des Interviewleitfadens begonnen werden kann, sind, wie in jedem anderen Forschungsprozess auch, zuvor Festlegungen zu treffen. Diese betreffen a) Die Entscheidung für einen präzisen Forschungsgegenstand, b) die Entscheidung, wer als Experte zählt und wen man davon interviewen möchte und kann, d. h. wer kann davon überhaupt erreicht werden c) eine theoriegeleitete Entscheidung, wie viele Experten befragt werden sollen. d) Außerdem muss sichergestellt werden, dass Informationsschreiben zum Datenschutz erstellt werden und die Teilnehmer über ihre Rücktrittsrechte informiert werden, sgn informierte Einwilligung (vgl. Helfferich 2013).

Erstellen des Interviewleitfadens Um eine solche Analyse durchführen zu können, wird zunächst ein Leitfaden für das Interview erstellt. Es erleichtert die spätere Analysearbeit ungemein, wenn bereits der Leitfaden in diejenigen Kategorien unterteilt wird, die hinterher auswerten werden sollen. Die Vorgehensweise ist dabei: Vom Allgemeinen zum Besonderen, vom Großen zum Kleinen.

Der Interviewleitfaden benötigt zunächst einen Kopfteil (siehe Abb. 1). In ihm werden wichtige Daten erfasst. Neben Informationen über Datum des Interviews, ob das Interview persönlich, telefonisch, schriftlich etc. stattgefunden hat, ist der Kopfteil der einzige Platz im Interview, in dem der Klurname des Interviewten festgehalten wird. Um die Datenschutzvorgaben einzuhalten, darf dieser im Rest des Interviews, nicht im Transkript und erst recht nicht in einer Publikation zu sehen sein. Jedem Interviewten wird ein eigener Code zugewiesen, der aus einer Zahlenfolge besteht. Die Zuordnung Name-Code wird auf einer Liste notiert, die konsequent getrennt von den Interviews aufbewahrt werden muss.

Als nächstes wird der Fragenteil gestaltet. Der Fragebogen in Abb. 2 wurde aus mehreren Gründen ausgewählt. Die Strukturierung der Fragen in Kategorien lässt sich hier gut erkennen. Auf die Oberkategorie A folgen sämtliche Unterkategorien, A0, A1 A2 etc. In der linken Spalte ist jeweils die Leitfrage notiert. In diese Kategorien werden im weiteren Schritt auch die Antworten geteilt. Als Hilfe für den Interviewer sind in der rechten Spalte Hinweise für vertiefendes Nachfragen zu finden. Die rechte Spalte ist hilfreich, falls das Gespräch ins Stocken gerät. Außerdem wird so sichergestellt, dass alle für die Erhebung wichtigen Punkte angesprochen werden. Standardisierte Interviews sind zu einem Teil eine offene Erzählsituation, auf der anderen Seite muss aber sichergestellt sein, dass bestimmte

Datum des Interviews		
Art des Interviews	☐ persönlich	☐ telefonisch
Interviewpartner/in	Name*:	Geschlecht:
Derzeitige Funktion		
Organisation/Unternehmen	Name*:	Ort:
Kategorie/Branche:	z. B. Handwerksbetrieb / Lebensmittelhandwerk	

* wird nur an dieser Stelle erfasst. In der Dokumentation wird der Name durch eine Nummer ersetzt.

Abb. 1 Kopfteil für Interviewbogen

A) UMSETZUNG DER ASSISTIERTEN AUSBILDUNG	
Leitfragen <i>Die Interviewten werden angeregt, individuelle Antworten zu geben, ihre eigene Sicht darzulegen.</i>	Stichworte für ein vertiefendes Nachfragen <i>abhängig von den primär gegebenen Antworten des/der Interviewten als Bitte zur Konkretion</i>
Gesprächseinstieg: <i>Sie sind in der Funktion als mit dem Instrument AsA vertraut. Bitte geben Sie eine Einschätzung zum Instrument entlang der einzelnen Fragen ab:</i>	
A.0 Inwieweit sind Sie bzw. das Unternehmen mit dem Instrument „AsA“ betraut?	Erfahrungskontext zu Beginn klären: - Wie haben Sie von AsA erfahren? - Wie viele Azubis in welcher Phase I oder II sind im Unternehmen?
A.1 Bitte benennen Sie im Überblick die Vorteile/Stärken des Instruments „Assistierte Ausbildung“ aus Ihrer Sicht.	
A.2 Bitte schildern Sie mir/uns den <u>Prozess</u> , wie der oder die Jugendliche für die AsA zu Ihnen kam. Benennen Sie dabei die zentralen Stationen und auszuführenden Schritte.	Ziel: Ablauf beim Arbeitgeber erfragen Hinweis: einschließlich Anbahnung im Kontakt mit Träger oder AA/JC <i>Stationen im Leitfaden nachfolgend notieren und abrufbereit halten</i> Nachfrage: - Unterschiede nach Phase I oder II
Benannte Stationen aus Frage A.2 nachfolgend notieren	
1. Station:	
2. Station:	
3. Station:	
4. Station:	

Abb. 2 Beispielhafter Ausschnitt eines Interview-Leitfadens (Conrads et al. 2018)

Themen in jedem Interview angesprochen werden, damit die Interviews untereinander vergleichbar bleiben.

Die Interviewsituation

Die Interviewsituation als solche ist für die meisten Personen, die sie noch nicht oft bewältigt haben, nicht einfach. Es empfiehlt sich daher unbedingt, diese im Vorfeld mehrfach mit vertrauten Personen zu üben. Im Idealfall werden diese Übungen auf Video aufgezeichnet. So kann der Verlauf des Interviews im Nachhinein analysiert werden. Wissenschaftliche Interviews sind im Kern zwar Kommunikationssituationen, unterscheiden sich jedoch von der Alltagskommunikation. Während Alltagsgespräche eine natürliche Kommunikationssituation sind, handelt es sich bei der Interviewsituation um eine artifizielle Kommunikation mit gesteuerter Spontaneität. Im Alltagsgespräch können die Teilnehmenden an einem Gespräch überwiegend auf gemeinsame Vorerfahrung oder gemeinsame Kontextinformationen zurückgreifen (vgl. Helfferich 2013). Dies fehlt in der Interviewsituation. Noch schwieriger ist für viele Interviewer, dass Regeln der Alltagskommunikation notwendigerweise nicht gelten. So tragen nicht beide zum Gespräch bei, der Interviewer muss sich zurücknehmen. Leicht gerät die Rolle des Interviewers zu der eines Ausfragers, was in der Alltagskommunikation nicht gern gesehen wird (vgl. Hopf 1978).

Für die Dokumentation der Interviews eignen sich Notizen während des Gesprächs, Anfertigung von Gedächtnisprotokollen oder die elektronische Aufzeichnung (vgl. Schnell et al. 2018). Inzwischen dürfte sich die Form der elektronischen Aufzeichnung durchgesetzt haben. Die Aufzeichnungen werden nach dem Interview transkribiert. Hierzu gibt es spezielle Software, z. B. F4, mit der die Geschwindigkeit der Wiedergabe so reguliert werden kann, dass ein einfacheres Mitschreiben möglich ist. Es gibt aber auch in jeder Stadt Transkriptionsdienstleister, die man damit beauftragen kann.

Auswertung Nun folgt die Phase der Transkription, d. h. das Interviewmaterial wird vom Tonträger zu Papier gebracht. Von den nahezu ungezählten Transkriptionsmöglichkeiten bietet sich für das Experteninterview die wörtliche Transkription mit Übertragung in Schriftdeutsch an. Möglich ist auch, bereits bei der Erstellung des Transkripts zusammenfassend und sinngemäß vorzugehen, dann ist bereits bei diesem Schritt eine Materialreduktion möglich (vgl. Mayring 2002).

Nun wird ein sog. Kodierleitfaden erstellt. Hierzu werden Kategorien erstellt. Aus dem Interviewleitfaden in Abb. 2 bietet sich an, die dort bereits benannten Oberbegriffe als Kategorien zu bestimmen. Daraus ergibt sich u. a. die Kategorie „Stärken AsA“ und „Schwächen AsA“. Hierfür wird nun jeweils ein Ankerbeispiel im Textmaterial gesucht. Ankerbeispiele dienen der Veranschaulichung, welche Textbeispiele genau gesucht werden, also in diesem Fall für die Kategorien „Stärken“ alle Stellen, an denen über Stärken des Instruments explizit oder implizit geredet wird. Den Vorgang, Textmaterial dann diesen Kategorien zuzuweisen, nennt man Codierung.

7 Delphi Methode

Die Delphi-Methode hat zwei Vorteile, die sie bei der Wirtschaftsförderung sehr beliebt macht. Man kann mit größeren Gruppen ein spezifisches Thema aus Expertensicht in mehreren Stufen bewerten und Meinungen einholen. Und, je nach gewählter Verfahrensart, kann eine breite Öffentlichkeit über Absichten informiert werden. Sie ähnelt den in der quantitativen Forschung angesiedelten Panel-Studie, geht es doch darum, die immer gleichen Teilnehmer in 2-ca. 5 Wellen zu befragen. Sie wird gern zur Abschätzung der zukünftigen Entwicklung verwendet oder hat explorativen Charakter (vgl. Atteslander 2010). Es gibt Delphi-Studien zur Ideenaggregation, um Gruppendiskussionen zu steuern oder zur Konsensfindung (vgl. Häder 2002).

Varianten DIE Delphi-Studie ist nicht abschließend definiert, es existiert ein bunter Strauß von verschiedenen Verfahren. Prinzipiell gibt es schriftliche Befragungen oder mehrere öffentliche Diskussionsrunden oder einen Mix aus beiden Vorgehensweisen (vgl. Häder 2002).

Durchführung Auf Repräsentativität wird bei diesem Verfahren von vornherein verzichtet. Insofern kommt es darauf an, eine Gruppe von Experten zu finden und zu kontaktieren, die bereit sind an den Befragungswellen, die bei der Delphi-Methode vorgesehen sind, kontinuierlich teilzunehmen.

Den Teilnehmern werden beim schriftlichen Verfahren Interviewbögen vorgelegt. Diese können rein quantitativ sein, rein qualitativ offen, oder eine Mischung aus beiden Verfahren. Hier nehmen die Experten Aussagen und Einschätzungen zu dem Forschungsgegenstand vor. Die Studienleiter nehmen eine Auswertung vor, erstellen eine Zusammenfassung mit den Antworten der anderen Teilnehmer und leiten diese jedem Teilnehmer zu. Diese beantworten den Fragebogen dann erneut, unter Berücksichtigung der anderen Meinungen könnten Sie Ihre Einschätzungen u. U. variieren. (vgl. Häder 2002)

Soll es um eine Kompromissfindung gehen oder soll ein Kommunikationsprozess gesteuert und strukturiert werden, so können auch Podiums- oder Gruppendiskussionen durchgeführt werden. Hier wird der Verlauf der Diskussion elektronisch aufgezeichnet, transkribiert, zusammengefasst, allen Teilnehmern zugesendet und dann in einer erneuten Diskussion zum gleichen Thema reflektiert. (vgl. Häder 2002)

8 Software für die Datenauswertung

Für die statistische Auswertung gibt es mittlerweile eine Vielzahl von Softwarepaketen. Wir gehen dabei davon aus, dass in der Praxis der Wirtschaftsförderung die Einfachheit der Handhabung, die Zugänglichkeit der Dokumentation und die Möglichkeit Ergebnisse in Tabellen einfach darzustellen und grafisch zu visualisieren von zentraler Bedeutung sind. Die Aufbereitung und Analyse von Daten muss immer sehr genau dokumentiert werden und muss replizierbar sein, da ansonsten die Ergebnisse natürlich nicht nachvollziehbar sind. Wir empfehlen aus diesem Grund

mit der Syntax der Programme zu arbeiten. Alle gängigen Statistikpakete sind selbstverständlich gleichermaßen in der Lage grundlegende und fortgeschrittene Datenauswertungen durchzuführen, unterscheiden sich aber in der Verfügbarkeit von spezielleren Verfahren, worauf wir hier nicht im Detail eingehen werden.

	SPSS	Stata	R
Handhabung	+	++	-
Dokumentation	+	++	unterschiedlich
Darstellung Output	-	+	++
Visualisierung	-	+	++

Wir stellen hier die drei Statistikprogramme SPSS, Stata und R vor. Mit allen drei Programmen lassen sich deskriptive Statistiken erstellen sowie einfache und fortgeschrittene Regressionsverfahren durchführen.

SPSS und Stata sind kommerzielle Software und verfügen über ein zentrales Qualitätsmanagement, das regelmäßige Updates gewährleistet. SPSS ist ein weit verbreitetes Statistikprogramm, das über eine einfache und übersichtliche Menüsteuerung verfügt. Nahezu alle Einführungsbücher stellen die Bedienung mit der Menüsteuerung dar. Wenn man nun aber mit der Syntax arbeitet, ist die Dokumentation und auch der intuitive Zugang schon wesentlich schlechter. Ergebnistabellen sind in SPSS nur sehr schlecht individuell zu formatieren. Eine Einbindung mit Programmen wie LaTeX zur Erstellung von Berichten ist nicht standardmäßig vorgesehen. Ein großer Nachteil von SPSS sind die schlechten Grafiken, die nicht vergleichbar sind mit dem Angebot der anderen Programme.

Stata verfügt über eine sehr gute Dokumentation. Die Statistikbücher, die von Stata Press herausgegeben werden, gebenzudem qualitativ hochwertige Einführungen in statistische Verfahren, Datenmanagement und das Erstellen von Grafiken. Zudem ermöglicht Stata allen Nutzern ergänzende Programme, sogenannte *ado files*, selbst zu programmieren zu schreiben, online zur Verfügung zu stellen und direkt in das Programm einzulesen. Im *Stata Journal* können solche Programme vorgestellt und veröffentlicht werden und unterliegen dort einem Gutachterverfahren. Dies geht einher mit einer regen Gemeinschaft von Nutzern im Internet, die Hilfestellung über Foren etc. bieten. Die Möglichkeiten Ergebnisse grafisch und tabellarisch automatisiert ansprechend darzustellen sind gut. Stata verfügt über eine gut verständliche und dokumentierte Syntax, ist aber auch über ein Menü bedienbar, das allerdings nicht so übersichtlich ist wie das von SPSS.

R ist ein kostenloses Open Source Statistikpaket. Eigentlich handelt sich bei R um eine objektorientierte Programmiersprache. Das Basispaket wird mit Programmen (*packages*) ergänzt, die nach Bedarf heruntergeladen werden. Da jeder *packages* veröffentlichen kann, gibt es kein zentrales Qualitätsmanagement. Das Qualitätsmanagement und die bedarfsorientierte Weiterentwicklung erfolgt nicht von einer zentralen Stelle sondern dezentral durch die Nutzer. Zur Qualitätssicherung trägt bei, dass R *packages* in Zeitschriften veröffentlicht werden können, in denen die

Beiträge einem Gutachterverfahren unterliegen (bspw. *Journal of Statistical Software* und *The R Journal*). Aus dem unübersichtlichen Angebot an packages ergeben sich viele Wege ein Problem zu lösen. Dies betrifft auch schon einfache Aufgaben wie das Erstellen von Kreuztabellen und erschwert den Einstieg. Andererseits ist diese Flexibilität aber gerade ein Vorteil von R, da es eine hohe Aktualität und Bedarfsorientierung unterstützt.

Eine Bedienung über Menü ist nicht vorgesehen in R, es gibt aber auch hier Packages, die das für einfache Anwendungen ermöglichen und den Einstieg erleichtern sollen (bspw. R Commander). Da R in der Wissenschaft viel genutzt wird, gibt es eine sehr große Community von Fachleuten im Internet, die frei verfügbare Lernressourcen zur Verfügung stellt und bei Problemen hilft. Die Dokumentation der packages ist allerdings sehr unterschiedlich und teilweise schwer zugänglich. R verfügt über sehr große Flexibilität bei der Erstellung von Grafiken (vgl. Wickham 2016) und Berichten.

Weiterführende Literatur Als deutschsprachige Einführungsbücher empfehlen wir für SPSS Wittenberg et al. (2014), für Stata Kohler und Kreuter (2016) und für R Luhmann (2015). Die Bücher von Stata Press sind empfehlenswert und verbunden mit einer Einführung in verschiedene statistische Verfahren. Ebenfalls empfehlenswert sind die sehr zugänglich geschriebenen Einführungsbücher von Andrew Field, die für SPSS (Field 2017) und R (Field et al. 2012) vorliegen. Einen deutschsprachigen Überblick über Datenanalyseverfahren gibt das Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse von Wolf und Best (2010), das aktuell mit Beispielen in SPSS und Stata begleitet wird.

9 Fazit

Die Methoden der empirischen Sozialforschung bieten vielfältige Möglichkeiten für die Wirtschaftsförderung. Die Anwendung dieser Methoden kann es Entscheidungsträgern erleichtern, notwendige Maßnahmen zu identifizieren, Innovationen mit Chancen und Risiken abzuschätzen und einzuordnen und bietet Möglichkeiten, Prozesse objektivierbar zu begleiten und ihren Erfolg sicherzustellen. Die Anwendung und Nutzung empirischer Methoden erfordert indes in weiten Teilen spezialisiertes Expertenwissen. In diesem Handbuchbeitrag wurden daher schwerpunktmäßig diejenigen Methoden vorgestellt, die auch mit geringeren Kenntnissen sicher anwendbar sind. Ein zentrales Anliegen war es, darzustellen, dass es essenziell ist, sich zu Beginn des Forschungs- oder Erhebungsvorhabens zu vergewissern, welchen Zweck die Erhebung hat, welche Personen befragt werden können und sollen und wie die genaue Fragestellung lautet. Eine der größten Fehlerquellen in der Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden besteht in der Auswahl der falschen Methode und der Fehlinterpretation gewonnener Ergebnisse. Unreflektiertes Vorgehen kann dann zu teuren Fehlentscheidungen führen. Dem wurde in diesem Beitrag dadurch entgegengewirkt, dass jeweils zu Beginn der einzelnen Abschnitte dargestellt wurde, welche Grundvoraussetzungen für das jeweilige Verfahren gegeben sein müssen. Die hier vorgestellten quantitativen und

qualitativen Methoden tragen – sinnvoll angewendet – dazu bei, vorgesehene Mittel angemessen einzusetzen und Zukunftsentscheidungen nach einem objektivierten Verfahren zu treffen.

Literatur

- Atteslander, P. (2010). *Methoden der empirischen Sozialforschung* (13. Aufl.). Berlin: Erich Schmidt Verlag.
- Baker, R., Blumberg, S. J., Brick, J. M., Couper, M. P., Courtright, M., Garland, P., et al. (2010). Research synthesis: AAPOR report on online panels. *Public Opinion Quarterly*, 74(4), 711–781.
- Baldassarri, D., & Abascal, M. (2017). Field experiments across the social sciences. In K. S. Cook & D. S. Massey (Hrsg.), *Annual review of sociology* (Bd. 43, S. 41–73). Palo Alto: Annual Reviews.
- Best, H. (2015). Mixed-mode strategies in business surveys: Experimental results. Presented at the meeting of the European Survey Research Organisation. Reykjavik.
- Biemer, P. P. (2010). Total survey error: Design, implementation, and evaluation. *Public Opinion Quarterly*, 74(5), 817–848.
- Callegaro, M., Lozar Manfreda, K., & Vehovar, V. (2015). *Web survey methodology*. Los Angeles: Sage.
- Conrads, R., Freiling, T., & Ulrich, A. (2018). Projekt „Wissenschaftliche Begleitstudie ‚Assistierte Ausbildung‘ (AsA)“. http://www.hdba.de/fileadmin/redaktion/Forschung/180411_AsA_Studie_HdBA_Kurzfassung.pdf. Zugriffen am 02.05.2019.
- Couper, M. P. (2008). *Designing effective web surveys* (1. Aufl.). Cambridge/New York: Cambridge University Press.
- De Leeuw, E. D. (2005). To mix or not to mix data collection modes in surveys. *Journal of Official Statistics*, 21(5), 233–255.
- Diekmann, A. (2017). *Empirische Sozialforschung: Grundlagen, Methoden, Anwendungen* (11. Aufl.). Reinbek bei Hamburg: Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Dillman, D. A., Smyth, J. D., & Christian, L. M. (2014). *Internet, phone, mail, and mixed-mode surveys: The tailored design method* (4. Aufl.). Hoboken: Wiley.
- Eifer, S. (2014). Experiment. In N. Baur & J. Blasius (Hrsg.), *Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung* (S. 195–209). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Field, A. (2017). *Discovering statistics using IBM SPSS statistics* (5. Aufl.). Thousand Oaks: Sage.
- Field, A., Miles, J., & Field, Z. (2012). *Discovering statistics using R* (1. Aufl.). Thousand Oaks: Sage.
- Fisher, R. A. (1935). *The design of experiments*. Oxford: Oliver & Boyd.
- Gerber, A. S., & Green, D. P. (2012). *Field experiments: Design, analysis, and interpretation* (1. Aufl.). New York: W. W. Norton & Company.
- Greenberg, D. H., & Shroder, M. (2004). *The digest of social experiments* (3. Aufl.). Washington, DC: The Urban Institute.
- Grohs, S., Adam, C., & Knill, C. (2016). Are some citizens more equal than others? Evidence from a field experiment. *Public Administration Review*, 76(1), 155–164.
- Groves, R. M., & Lyberg, L. (2010). Total survey error: Past, present, and future. *Public Opinion Quarterly*, 74(5), 849–879.
- Groves, R. M., Fowler, F. J., Couper, M. P., Lepkowski, J. M., Singer, E., & Tourangeau, R. (2009). *Survey methodology* (2. Aufl.). Hoboken: J. Wiley.
- Häder, M. (2002). *Delphi-Befragungen*. Wiesbaden: Westdeutscher-Verlag GmbH.
- Häder, M., & Häder, S. (Hrsg.). (2009). *Telefonbefragungen über das Mobilfunknetz: Konzept, Design und Umsetzung einer Strategie zur Datenerhebung*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Helffferich, C. (2004). *Die Qualität qualitativer Daten*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Hopf, C. (1978). Die Pseudo-Exploration. Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung. *Zeitschrift für Soziologie*, 2(7), 97–115.
- Kohler, U., & Kreuter, F. (2016). *Datenanalyse mit Stata: Allgemeine Konzepte der Datenanalyse und ihre praktische Anwendung* (5., ak. Aufl.). Berlin/Boston: De Gruyter Oldenbourg.
- Luhmann, M. (2015). *R für Einsteiger: Einführung in die Statistiksoftware für die Sozialwissenschaften. Mit Online-Material* (4. Aufl.). Weinheim/Basel: Beltz.
- Mayring, P. (2002). *Einführung in die qualitative Sozialforschung*. Weinheim/Basel: Beltz.
- Mayring, P. (2015). *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Weinheim/Basel: Beltz.
- Medway, R. L., & Fulton, J. (2012). When more gets you less: a meta-analysis of the effect of concurrent web options on mail survey response rates. *Public Opinion Quarterly*, 76(4), 733–746.
- Menold, N., Silber, H., & Zins, S. (Hrsg.). (2016). *GESIS survey guidelines*. Mannheim: GESIS. www.gesis.org/gesis-survey-guidelines.
- Nolan, J. M., Schultz, P. W., Cialdini, R. B., Goldstein, N. J., & Griskevicius, V. (2008). Normative social influence is underdetected. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 34(7), 913–923.
- Pffor, K., & Dannwolf, T. (2017). What do we lose with online-only surveys? Estimating the bias in selected political variables due to online mode restriction. *Statistics, Politics and Policy*, 8(1), 105–120.
- Pffor, K., Blohm, M., Blom, A. G., Erdel, B., Felderer, B., Fräßdorf, M., et al. (2015). Are incentive effects on response rates and nonresponse bias in large-scale, face-to-face surveys generalizable to Germany? Evidence from ten experiments. *Public Opinion Quarterly*, 79(3), 740–768.
- Porst, R. (2014). *Fragebogen: Ein Arbeitsbuch* (4. Aufl.). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schnell, R. (2012). *Survey-Interviews Methoden standardisierter Befragungen*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schnell, R., Hill, P. B., & Esser, E. (2018). *Methoden der empirischen Sozialforschung* (10. Aufl.). München: Oldenbourg-Verlag.
- Shadish, W. R., Jr., Cook, T. D., & Campbell, D. T. (2001). *Experimental and quasi-experimental designs for generalized causal inference (International)*. Boston: Houghton Mifflin Company.
- Statistisches Bundesamt (Destatis). (2018). Statistisches Jahrbuch. Deutschland und Internationales 2018. <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch.html>. Zugegriffen am 31.01.2019.
- Toepel, V. (2012). Effects of Incentives in Surveys. In L. Gideon (Hrsg.), *Handbook of survey methodology for the social sciences* (S. 209–226). New York: Springer.
- Wickham, H. (2016). *ggplot2: Elegant graphics for data analysis* (2. Aufl.). New York: Springer.
- Wittenberg, R., Cramer, H., & Vicari, B. (2014). *Datenanalyse mit IBM SPSS Statistics: Eine syntaxorientierte Einführung*. Konstanz: UTB.
- Wolf, C., & Best, H. (Hrsg.). (2010). *Handbuch der sozialwissenschaftlichen Datenanalyse*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.



Wirtschaftsförderung und Wirtschaftswissenschaften

Horst-Henning Jank

Inhalt

1	Einleitung	614
2	Zu Theorien der Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsförderung	614
3	Zur Diskussion um regionale Wirtschaftsförderung in Deutschland	628
4	Fazit	630
	Literatur	631

Zusammenfassung

Es wird untersucht, welche Begründungen für welche Art der Wirtschaftsförderung sich in gängigen regionalwirtschaftlichen Theorien finden. Anschließend wird auf deren Bedeutung für die Reformdiskussion in der Wirtschaftsförderung eingegangen. Es wird dafür plädiert, Wirtschaftsförderung zu dezentralisieren und denen zu überlassen, die über spezifisches Wissen um die besonderen Umstände von Ort und Zeit verfügen. In der regionalen Wirtschaftspolitik gilt es Abschied zu nehmen von der Vorstellung, sie solle für eine Entballung wirtschaftlicher Aktivität sorgen und könne Unterschiede in der räumlichen Entwicklung nivellieren. Effizienzgesichtspunkte sprechen vielmehr für eine Konzentration auf Agglomerationen, in denen sich positive externe Effekte des Wissens und des Humankapitals nutzen lassen.

H.-H. Jank (✉)

VWA Saarbrücken und Kaiserslautern, Friedrichsthal, Deutschland

E-Mail: henning.jank@icloud.com

1 Einleitung

Wirtschaftsförderung gehört im allgemeinen Sprachgebrauch zu den staatlichen Aktivitäten, die anscheinend keiner besonderen Begründung mehr bedürfen (vgl. Dahlmanns 1995, S. 7). Für den reinlich denkenden Ökonomen versteht sich das nicht von selbst: Für ihn sind Staatseingriffe nur in solchen Fällen angezeigt, in denen die spontane Koordination individuellen Handelns mittels allgemeiner, abstrakter Regeln suboptimale Resultate zeitigt: in denen also der Markt versagt. Das gilt auch für die Verteilung wirtschaftlicher Aktivität im Raum, die mit Wirtschaftsförderung beeinflusst werden soll. Zur Begründung angeführt wird hier regelmäßig

- ein Effizienzziel: die Ausschöpfung eines ansonsten ungenutzten regionalen Entwicklungspotenzials, aber auch
- ein Ausgleichsziel: die Korrektur als ungerecht empfundener Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen.

Hier stellt sich zum einen die Frage, wie ein solches Entwicklungspotenzial angesichts vielfältiger denkbarer Spezialisierungsmuster und Komplementaritätsbeziehungen zu bestimmen wäre (vgl. Giersch 1963). Zum andern die, welche Entwicklungsrückstände im Interesse der immobilen Produktionsfaktoren (nicht mehr) hinnehmbar sind.

Wirtschaftsförderung versucht in der Praxis meist beide Ziele zu kombinieren (vgl. Sievert 1995, S. 30): Sie will Entwicklungspotenziale wirtschaftsschwacher Regionen erschließen. Man ahnt schon hier: Beide Ziele können – und müssen – früher oder später – konfligieren. Die Verfolgung des Ausgleichsziels bedingt regelmäßig Effizienzeinbußen. Dauersubvention zur Strukturerhaltung gilt es indes zu vermeiden. Es stellt sich aber die Frage, ob und gegebenenfalls welche Mindeststandards für die Ausstattung von Regionen festzulegen wären. Zu sichern wären diese indes am ehesten im Wege eines gescheiten Finanzausgleichs. Und es gilt zu erörtern, welcher staatlichen Ebene im Bedarfsfall Aufgaben der Wirtschaftsförderung zuzuweisen wären und inwieweit nicht auch andere, nicht staatliche Akteure und Organisationsformen solche Aktivitäten entfalten können – oder sogar sollten.

2 Zu Theorien der Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsförderung

2.1 Wirtschaftsentwicklung und Wirtschaftsordnung

Das Ansinnen, der Staat solle Handel und Gewerbe zum Zweck der Einnahmeerzielung aktiv fördern, wird in der Neuzeit von den Merkantilisten zum Staatsziel erhoben. Die Vorstellung ist somit älter als die klassische Wirtschaftstheorie, die auf den schottischen Moralphilosophen Adam Smith und dessen Hauptwerk „Wealth of Nations“ (1776) zurückgeht. So hat ein Franzose, Antoine de Montchrétien de Vatteville (1575–1621), mit seinem „Traité de l’Oeconomie Politique“ 1615 nicht

nur die Fachbezeichnung „Politische Ökonomie“ geprägt. Er kann wohl auch in Anspruch nehmen, als Erster die Forderung nach aktiver staatlicher Wirtschaftsförderung formuliert zu haben (vgl. Klump 2006, S. 280). Beeindruckt von der rasanten wirtschaftlichen Entwicklung in den Niederlanden, erteilt er Ludwig XIII., dem Souverän des krisengeschüttelten Frankreich, ungefragt Ratschläge, wie dieser durch Förderung von Handel, Manufakturen und Seefahrt den Wohlstand des Landes heben und dessen soziale Ordnung stabilisieren kann. Resultierende Handelsüberschüsse sollen Reichtümer in Form von Gold und anderen Zahlungsmitteln ins Land – und in die staatlichen Schatzkammern – spülen.¹

Den klassischen Ökonomen sind solche Vorstellungen hoheitlicher Lenkung fremd. Adam Smith wendet sich scharf gegen das merkantilistische System und dessen „törichte“ Lehre der Handelsbilanz. Solche Wirtschaftsförderung gehöre nicht zu den Staatsaufgaben: Sie „verringert den wirklichen Wert des Jahresprodukts aus Boden und Arbeit, statt ihn zu vergrößern“ (Smith 1978, S. 582). Mit der Landesverteidigung, der Durchsetzung der Rechtsordnung und der Bereitstellung sonstiger öffentlicher Güter hat der Staat alles Sinnvolle getan.

Die Frage nach dem institutionellen Rahmen für gedeihliche wirtschaftliche Entwicklung von Staaten ist seit Smith immer wieder gestellt worden. Im deutschsprachigen Raum wohl immer noch am einflussreichsten sind die Leitgedanken des Ordoliberalismus, die Walter Eucken in seinen 1952 erschienenen „Grundsätze (n) der Wirtschaftspolitik“ (vgl. Eucken 1990) formuliert hat: Garantie von Eigentumsrechten und Vertragsfreiheit, Sicherung des Wettbewerbs, Offenheit der Märkte und Stabilität der Währung zählen zu den Voraussetzungen, die ein schlanker, aber starker Staat zu schaffen hat. Mit der Entstehung und Ausgestaltung von – formgebundenen wie formlosen – Regelsystemen, die eine Koordination des Handelns einer Vielzahl von Individuen bewerkstelligen, befassen sich auch die österreichische Schule und die Neue Institutionenökonomik.

Man erhält so aber keine Antwort auf die Frage, wie und warum sich wirtschaftliche Aktivität innerhalb eines Gebiets verteilt, in dem mehr oder minder die gleiche „institutionelle Matrix“ herrscht – das kann ein Nationalstaat sein oder ein Gebilde wie die Europäische Union mit ihrem *Acquis communautaire*.² Zu eben dieser Frage leisten Autoren wie Heinrich von Thünen, Alfred Weber, Wilhelm Launhardt, Walter Christaller, Alfred Weber und August Lösch bahnbrechende Beiträge (vgl. Schätzl

¹So wird von den meisten Protagonisten übersehen, dass ein ständiger Zustrom von Zahlungsmitteln – wie Gold – ins Inland schlicht nur zur Inflation führt. Es ist hier nicht der Ort, die von de Montchrétien zumindest mitbegründeten Lehren des Merkantilismus kritisch zu würdigen. Die Liste der logischen Kurzschlüsse, der praktischen Fehlschläge und der Staatsbankrotte ist gewiss lang. Man mag entgegenhalten, dass eine solchermaßen geleitete Politik zur Entwicklung mancher Region beigetragen hat: sei es durch Zurückdrängung künstlicher Zugangsbeschränkungen zu Handwerk und Gewerbe, Urbarmachung von Neuland oder durch Bemühung um Ansiedlung qualifizierter, oft andernorts verfolgter ethnischer Gruppen.

²Fragen der sektoralen Wirtschaftspolitik – vulgo: Industriepolitik – sollen dabei nicht im Vordergrund stehen, können aber auch nicht ausgeklammert werden: Für Regionen, in den die betreffenden Industrien dominieren, wird sektorale Wirtschaftspolitik zur Regionalpolitik. Siehe die Montanregionen, aktuell die Diskussion um die Braunkohlestandorte.

2001, S. 29–96; vgl. Eckey 2008, S. 35–89). Außerhalb des Orchideenfachs Regionalökonomie bleiben sie weitgehend unbeachtet.³

Die herrschende ökonomische Lehre hält am neoklassischen Modell fest, in dem es räumliche Probleme per Wegdefinition („Punktmarkt“) nicht geben kann. Die Praxis der Regionalpolitik stützt sich indes auch auf Exportbasistheorien auf Polarisierungstheorien. Erst mit Aufkommen der Clustertheorie, der Neuen Wachstumstheorie und der Neuen Ökonomischen Geografie wächst das Interesse an räumlichen Fragestellungen. Im Folgenden soll kurz auf diese Konzepte eingegangen und es soll gefragt werden, welche Implikationen für eine Politik der Wirtschaftsförderung die Ansätze haben.

2.2 Ausgleichsmechanismen in der neoklassische Theorie

Nach der von David Ricardo (vgl. 1949, S. 77–93) 1817 begründeten und von der Neoklassik weiterentwickelten Außenhandelstheorie lässt sich das Muster der Spezialisierung von Ländern oder Regionen auf deren unterschiedliche Ausstattung mit Produktionsfaktoren zurückführen: Diese begründen Unterschiede in den Alternativkosten der Produktion der einzelnen Güter. Ein Land sollte (beziehungsweise, so die Prognose: wird) sich auf die Produktion derjenigen Güter spezialisieren, bei denen es geringere Alternativkosten aufweist als andere Länder – also komparative Kostenvorteile besitzt. Das sind Güter, bei deren Produktion der im jeweiligen Land relativ reichlich vorhandene Produktionsfaktor besonders intensiv eingesetzt wird. Unter neoklassischen Annahmen – zu denen gleiche Produktionstechnik und abnehmende Grenzerträge gehören – und bei freiem Handel werden sich nicht nur die Güterpreise und damit die Alternativkosten der Produktion zwischen den Ländern angleichen. Auch die Preise der Produktionsfaktoren konvergieren: sei es durch offene oder auch „verkappte“ Faktorwanderung – letztere in Form von Gütern, bei denen der betreffende Faktor besonders intensiv eingesetzt wird.

Auch Wachstumsraten und Entwicklungsstände von Regionen gleichen sich an. Nach neoklassischer Vorstellung werden diese von der Faktorausstattung und der Produktionstechnik bestimmt, wobei letztere dank vollkommener Information für alle gleichermaßen verfügbar ist. Zugrunde gelegt ist eine Produktionsfunktion mit beschränkt substituierbaren Produktionsfaktoren, abnehmenden Grenzerträgen (bei Mehreinsatz nur eines Faktors) und konstanten Skalenerträgen (bei Mehreinsatz aller Produktionsfaktoren).⁴ In Abb. 1 ist die Produktion Y pro Arbeitskraft A unter solchen Bedingungen wiedergegeben: Sie hängt funktional zu jedem Zeitpunkt t ab von der Kapitalausstattung des Arbeitsplatzes: $Y/A = f(K/A)$.⁵ Die Produktion je

³... abgesehen vielleicht von Christallers Theorie zentraler Orte, die bis heute unsere Vorstellungen von Raumordnung bestimmt.

⁴Ein Beispiel ist eine Cobb-Douglas-Funktion, bei der sich die Exponenten zu eins aufaddieren, die also linear-homogen ist.

⁵Die Darstellung folgt Mankiw (1996, S. 112).

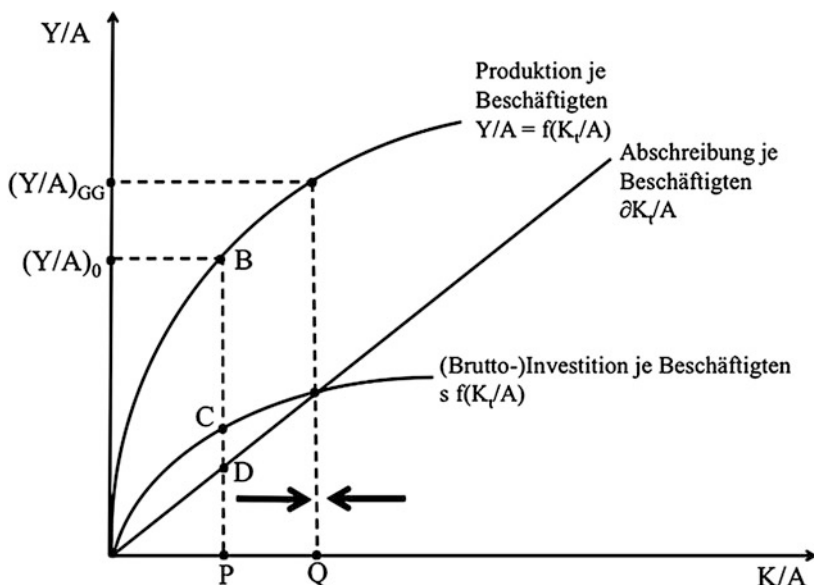


Abb. 1 Neoklassische Wachstumstheorie

Beschäftigten steigt mit zunehmender Kapitalintensität, aber mit abnehmender Rate. Das Kapital unterliegt nun einer periodischen Abschreibungsrate von δ ; pro Arbeitsplatz beträgt diese also $\delta K/A$. Die Bruttoinvestitionen schließlich werden aus der gesamtwirtschaftlichen Ersparnis finanziert. Die Höhe der Sparquote s bestimmt somit die Höhe der Investitionen. Sie betragen pro Arbeitsplatz also $s f(K/A) = s Y/A$.

In diesem Modell lassen sich Auswirkungen von Veränderungen des Faktorbestands bequem untersuchen. Bezogen auf den Faktor Kapital heißt das: Wenn die Bruttoinvestitionen höher sind als die Abschreibungen (also netto investiert wird), steigen in den folgenden Perioden *ceteris paribus* Kapitalstock, Produktion, Ersparnis, Investition und Kapitalintensität. In Abb. 1 liegt bei einer Kapitalintensität in Höhe von P die Produktivität in Höhe von B . Die Bruttoinvestitionen in Höhe von C übertreffen die Abschreibungen in Höhe von D . Die Wirtschaft wächst weiter bis zum Punkt Q , bei dem die Investitionen gerade den Abschreibungen entsprechen. Sind dagegen aus irgendeinem Grund die Bruttoinvestitionen geringer als die Abschreibungen (befinden wir uns also rechts von Q), sinken umgekehrt Produktion, Investition und Kapitalintensität. Die Wirtschaft strebt daher zum langfristigen Gleichgewicht bei Q , in dem Kapitalstock und Produktion konstant sind, das Wachstum also null ist: dem *Steady State*. Neues Wachstum entsteht in diesem Modell durch technischen Fortschritt, der von außen ins System hereingetragen wird – also sprichwörtlich vom Himmel fällt.

Etwaige Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen – die sich etwa bei unterschiedlichen Sparquoten oder unterschiedlicher Faktorausstattung ergeben mögen –, sind nicht von Dauer: Differenzen in den Renditen und in Reallöhnen führen zum

Zustrom oder zur Abwanderung von Faktoren, bis sich die Faktorpreise und damit die Faktorproduktivitäten allerorten angeglichen haben.

Weil sich unter diesen idealen Bedingungen ein Pareto-optimaler Zustand⁶ einstellt, bleibt als wirtschaftspolitische Aufgabe nur, etwaige Abweichungen von diesen idealen Bedingungen zu korrigieren: das heißt Handelsschranken für Güter und Mobilitätshemmnisse für Faktoren zu beseitigen und für ungehinderten Informationsfluss zu sorgen (vgl. Maier und Tödtling 2002, S. 81). Allenfalls gilt es noch, etwaige zur Produktion komplementäre öffentlichen Güter – vor allem Infrastrukturinvestitionen – dorthin zu lenken, wo sie die höchsten gesamtwirtschaftlichen Grenzerträge erbringen (vgl. Maier und Tödtling 2002, S. 179) und etwaige Unterschiede zwischen privaten und sozialen Kosten auszugleichen: „Im übrigen, so scheint es, könnte die Aufgabe, eine dem Ziel der Maximierung des Sozialprodukts adäquate Standortstruktur herzustellen, dem freien Spiel der Kräfte überlassen bleiben“ (vgl. Giersch 1963, S. 301).

Das neoklassische Modell zeichnet sich durch formale Geschlossenheit, innere Logik und Eleganz aus. Kritik entzündet sich zum einen an den wirklichkeitsfremden Annahmen der Homogenität und Mobilität der Produktionsfaktoren. Größenvorteile der Produktion, die die Konzentration an einem Standort begünstigen könnten, kommen ebenso wenig vor wie Kosten der Raumüberwindung. Walter Isards eigentlich auf John Hicks' Kapitaltheorie gemünzte ironische Anmerkung, diese befasse sich mit einem „Wunderland ohne räumliche Ausdehnung“ (Isard 1956, S. 25, Übersetzung des Autors), trifft damit neoklassische Außenhandels- und Wachstumstheorie gleichermaßen.

Schließlich kann man der Neoklassik auch hier den Vorwurf nicht ersparen, sie habe mit ihrer Annahme vollständiger Information der Marktteilnehmer über alle relevanten Daten das eigentliche Problem ausgeblendet: die Frage nämlich, wie neues Wissen entsteht und wie es sich – auch räumlich – ausbreitet.

2.3 Exportbasiskonzept

Exportbasiskonzepte knüpfen an keynesianische Vorstellungen an: Die von außerhalb in einer Region entfaltete Nachfrage wirkt als Wachstumsmotor. Erwirtschaftete Einkommen aus dem Exportsektor – dem Basissektor – werden für lokale Güter und Dienstleistungen – im Nichtbasissektor – verausgabt und steigern dessen Einnahmen, die nun ihrerseits zu vermehrten regionalen Ausgaben führen. Exportüberschüsse lösen so via Multiplikatoreffekten einen Prozess der nachfragebedingten Einkommensexpansion aus.

Kritik an diesem Konzept richtet sich gegen die Vernachlässigung der Angebotsbedingungen: Implizit unterstellt sind unausgelastete Kapazitäten, sodass die Produktion sich rasch an die geänderte Nachfrage anpassen kann. Schwer zu bestimmen

⁶Pareto-Optimalität bedeutet, dass es ist nicht mehr möglich ist, ein Individuum besser zu stellen, ohne andere Individuen schlechter zu stellen.

ist auch die Frage, wie der Basissektor abzugrenzen ist. Nicht zuletzt hängt die Charakterisierung eines Sektors als Basissektor – und damit auch die Höhe des Multiplikators – von der Abgrenzung von Regionen ab: Je weiter diese Abgrenzung, desto mehr Ausgabenströme werden intraregional. Wachstumsimpulse von Nicht-basissektoren – wie etwa unternehmensnaher Dienstleistungen und Vorleistungen – werden indes vernachlässigt (vgl. Eckey 2008, S. 118; vgl. Schätzl 2001, S. 153–155).

In dieser naiven Lesart des Kreislaufarguments käme der Wirtschaftsförderung die Aufgabe zu, in Regionen mit Entwicklungsrückständen für möglichst hohe Handelsbilanzüberschüsse zu sorgen. Dabei wird gern übersehen, dass den Überschüssen einer Region spiegelbildlich Defizite einer anderen Region gegenüberstehen. Solche Defizite lösen dieser Logik entsprechend andernorts Einkommenskontraktionsprozesse aus – die übrigens auch den Wert des Exportmultiplikators mindern. Als Grundlage für gesamtwirtschaftlich kohärente Konzepte taugen solche – neomerkantilistischen – Vorstellungen daher nicht.

Für die Anwendung des Exportbasiskonzepts in der regionalen Wirtschaftspolitik sprechen indes auch handfestere Argumente (vgl. Sachverständigenrat 1984, S. 202–203):

- Will man wirtschaftliche Aktivität in einer Region fördern, setzt man sinnvollerweise bei Unternehmen an, die überregionale Absatzmöglichkeiten und damit überregionale Standortalternativen haben.
- Überregional verdiente Einkommen sorgen am ehesten für einem selbsttragenden Aufschwung, weil sie den Kauf von Gütern und Dienstleistungen von außerhalb erlauben und den Bedarf an Kredit oder Transfers einer Region mindern.
- Bei Förderung exportorientierter Unternehmen ergeben sich weniger Verdrängungseffekte als bei Förderung solcher, die auf den Absatz innerhalb der Region angewiesen sind.
- Produzenten mit überregionalem Absatz werden gefördert, die im Wettbewerb stehen und auch daher besonders innovationsfreudig sein müssen. Der Wissenstransfer in die Region wird gefördert.
- Exportorientierte Betriebe konkurrieren mit solchen in strukturstarken Regionen, sodass deren Förderung letztlich dem intendierten Ausgleich von Standortnachteilen dient. Lokal orientierte Unternehmen mit den gleichen – ungünstigen – Standortbedingungen bedürfen solcher Förderung nicht (vgl. Eckey 2008, S. 201).

Nach wie vor gilt daher – wohl sinnvollerweise – die Exportorientierung als Kriterium bei der Gewährung von Zuschüssen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (siehe unten).

2.4 Polarisierungstheorien

Die von der Neoklassik postulierte Konvergenz der regionalen Entwicklungen wird mit Blick auf reale Gegebenheiten, die von räumlicher Konzentration und von

anhaltenden Einkommens- und Entwicklungsunterschieden zwischen Regionen geprägt scheinen, von den Vertretern der Polarisierungstheorien in Zweifel gezogen.

Den Polarisierungstheorien gemeinsam sind positive Rückkopplungseffekte. Aufgrund von Marktunvollkommenheiten, etwa unvollständiger Mobilität von Produktionsfaktoren, externen Effekten oder nur verzögert sich ausbreitender Innovation entstehen Ungleichgewichte, die sich durch kumulative, zirkuläre Prozesse selbst verstärken. Als Triebfeder fungieren dabei – oft unausgesprochen und erst aus heutiger Perspektive hineinprojiziert – Skaleneffekte in der Produktion (vgl. Brakman et al. 2011, S. 75).

Josef Alois Schumpeters hat die Vorstellung geprägt, dass von Pionierunternehmen durchgesetzte Neuerungen eine „schöpferische Zerstörung“ bewirken und damit neue Wellen wirtschaftlicher Entwicklung auslösen. In Anlehnung daran sieht etwa François Perroux Wachstum von „motorischen Einheiten“ – überdurchschnittlich stark wachsenden innovativen Sektoren – getrieben. Interne Ersparnisse durch rationellere Fertigung, aber auch positive externe Effekte führen zu geringeren Durchschnittskosten und zum Ausbau von Marktmacht. Durch steigenden Bedarf an Vorprodukten und die bessere Versorgung nachgelagerter Branchen löst eine solche motorische Einheit weitere Wachstumsimpulse aus. Die entstehenden Monopolverrenten erlauben die Finanzierung weiterer Innovationen, womit die Dominanz der motorischen Einheiten weiter zementiert wird. Diese lösen indes nicht nur positive Effekte aus: Durch Entzug von Produktionsfaktoren und Ausnutzung von Marktmacht entstehen auch „Bremseffekte“ für andere Sektoren, die wiederum deren Innovationskraft hemmen (vgl. Maier und Tödtling 2002, S. 87–88; vgl. Schätzl 2001, S. 159–161).

Solche Effekte wirken bei Autoren wie Gunnar Myrdal und Alfred O. Hirschmann auch in räumlicher Dimension: Veränderungen von ökonomischen Größen wie Nachfrage, Investitionen oder Einkommen lösen gleichgerichtete Rückkopplungseffekte aus, die wiederum zu regionalen Wachstums- und Schrumpfungsprozessen führen. Werden etwa Arbeitskräfte in einer Region freigesetzt, führt das zu schrumpfender Nachfrage und kumulativen einkommensbeschränkenden Effekten. Bei dadurch sinkenden Steuereinnahmen müssen entweder Steuersätze steigen oder Infrastrukturinvestitionen unterbleiben. Im Endeffekt wandern privates Kapital und qualifizierte Arbeitskräfte aus der Region ab (vgl. Maier und Tödtling 2002, S. 89–92; vgl. Schätzl 2001, S. 161–165).

Entgegengesetzte Effekte wirken bei einem positiven Schock – etwa einer regional zunächst begrenzten Innovation: Dadurch erhöht sich die Faktorproduktivität. Löhne und Kapitalrenditen steigen, wodurch Arbeitskräfte und Kapital attrahiert werden. Bei steigenden Skalenerträgen führt das zum weiteren Anstieg der Faktorproduktivitäten. Falls keine Agglomerationsnachteile (wie etwa bei Hirschmann) entgegenwirken, kann das zur völligen Konzentration der Aktivität in einem Wachstumspol und zum „Leerlaufen“ einer anderen Region führen (vgl. Eckey 2008, S. 120–125). Solche Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen auszugleichen ist nach Ansicht der Vertreter der Polarisierungstheorien Aufgabe staatlicher Politik – bis hin zur von Myrdal propagierten Zentralplanung. Trotz intuitiver Plausibilität leiden die Polarisierungstheorien indes an begrifflichen Unschärfen und damit

mangelnder empirischer Überprüfbarkeit. Es bleibt unerklärt, ob und welche ausgleichenden Tendenzen den hier angelegten katastrophalen Tendenzen entgegenwirken (vgl. Maier und Tödtling 2002, S. 94) – und ob nicht etwa die beschriebenen Vorteile für die Zentren gemäß gesamtwirtschaftlichen Kompensationskriterien⁷ die Nachteile für die Peripherie überwiegen. Solchermaßen motivierte Versuche, Wachstumspole aus dem Boden zu stampfen, sind allerdings meist gescheitert.⁸

2.5 Clusterkonzept

Im Clusterkonzept greift Michael Porter Elemente der Polarisierungstheorien wieder auf und kombiniert sie neu mit Lokalisationsvorteilen, die bereits Alfred Marshall identifiziert hatte:⁹ „Ein Cluster ist eine geografische Konzentration von miteinander verbundenen Unternehmen und Institutionen in einem Wirtschaftszweig“ (Porter 1999, S. 3).

Erfolgsfaktoren, die die Wettbewerbsfähigkeit einer Region bestimmen, sind nach Porter (vgl. Lahner 2017, S. 62–77):

- die Faktorbedingungen: Verfügbarkeit, Qualität und effizienter Einsatz von Produktionsfaktoren,
- die Nachfragebedingungen: Größe und Qualitätsansprüche des lokalen Markts,
- die Präsenz von verwandten und unterstützenden Branchen: zum einen von Zulieferern, mit denen eine enge Abstimmung stattfinden kann, zum andern von verwandten Branchen, mit denen sich Agglomerationsvorteile durch Austauschprozesse und die bessere Verfügbarkeit gemeinsam genutzter Ressourcen ergeben.
- Unternehmenskulturen und Wettbewerbsbedingungen: ähnliche Firmenstrukturen, Firmenstrategien¹⁰ und Konkurrenzbeziehungen, die gegenseitiges Lernen und Innovationen begünstigen.

⁷Etwa dem Kaldor-Hicks-Kriterium.

⁸Die Liste der Fehlschläge bei der politisch initiierten Schaffung von Wachstumspolen ist lang. Sie reicht von „Weißen Elefanten“ – aus dem Urwald gestampften Industriekomplexen in Entwicklungsländern – über das Alfasud-Werk des Staatskonzerns Alfa Romeo bei Neapel bis hin zum Cargolifter-Projekt im Landkreis Dahme Spreewald im märkischen Sand: Dort sollten im großen Maßstab mit vage imaginierter Zukunftstechnik Transportluftschiffe gebaut werden – in der größten freitragenden Halle der Welt. Die beherbergt zur Freude vieler Berliner und Brandenburger nun das größte Hallenbad der Welt. Immerhin.

⁹So beschreibt Marshall in seinen 1890 erstmals erschienenen „Principles of Economics“ externe Effekte des Humankapitals als Lokalisationsvorteile: „Good work is rightly appreciated, inventions and improvements in machinery, in processes and the general organization of the business have their merits promptly discussed: if one man starts a new idea, it is taken up by others and combined with suggestions of their own; and thus it becomes the source of further new ideas“ (Marshall 1920, S. 225).

¹⁰Dies birgt aber auch die Gefahr des konformen Gruppendenkens und der Verkrustung (vgl. Porter 1999, S. 12).

Porters Clusterkonzept ist bis heute wohl herrschende Leitidee der Wirtschaftsförderung. Kein Konzept bietet eine derartige Fülle von Ansatzpunkten: sei es die Bildung und Bindung von Humankapital, Infrastrukturmaßnahmen, Schaffung von Informations- und Kontaktmöglichkeiten bis hin zu standortstrategisch motivierten Bemühungen um Ansiedlung komplementärer Unternehmen.¹¹ Kein Konzept ist aber auch dermaßen beliebig und anfällig für Wunschdenken (vgl. Lahner 2017, S. 74–76). Wohl kaum eine Maßnahme lässt sich nicht unter dem Rubrum Clusterpolitik verkaufen – und mancher „Potemkinsche“ Cluster bestand nur in der Imagination von Politik und Wirtschaftsförderern.

2.6 Theorien des endogenen Wachstums

Auch unter neoklassischen Ökonomen verbreitet sich seit den achtziger Jahren die Einsicht, dass technischer Fortschritt wohl doch nicht vom Himmel fällt. Das legen schon die immensen Ausgaben von Unternehmen für Forschung und Entwicklung nahe (vgl. Maier und Tödtling 2002, S. 105). Seit den achtziger Jahren wird verstärkt versucht, die Rolle technischen Fortschritts für wirtschaftliches Wachstum endogen – aus dem Modell heraus – zu erfassen.

Neben den Produktionsfaktoren wie Arbeit und Sachkapital, wie sie im ursprünglichen neoklassischen Wachstumsmodell vorkommen, wird etwa Humankapital als weiterer Faktor eingeführt.

Das populärste Modell endogenen Wachstums stammt von Paul Romer (1990). Romer unterscheidet drei Sektoren einer Volkswirtschaft: einen Forschungssektor, einen Sektor für Zwischenprodukte und einen Sektor für Endprodukte (vgl. Frenkel und Hemmer 1999, S. 239–264).

- Der Forschungssektor produziert mit Hilfe von Humankapital und Wissen technischen Fortschritt in Form von „Designs“ (Blaupausen). Humankapital bezeichnet dabei an die Person gebundene Kenntnisse und Fähigkeiten, die etwa durch Bildung und erworbene Erfahrungen wie „on-the-job-training“ entstehen. Solch personengebundenes, stillschweigendes Wissen (tacit knowledge)¹² – ist nur rivalisierend nutzbar, indem nämlich der Wissensträger im Produktionsprozess eingesetzt wird. Personenungebundenes Wissen ist hingegen nichtrivalisierend nutzbar und weitenteils allgemein zugänglich. Bei der Produktion von Designs entsteht neues technisches Wissen. Damit erzeugt der Forschungssektor neben privaten Gütern in Form von vermarktbar Designen auch positive externe Effekte in Form von übertragbarem, allgemein zugänglichem Wissen, das wiederum die Produktivität des Humankapitals und den Humankapitalbestand im

¹¹Einen Überblick über Clusterinitiativen findet man hier: <https://www.clusterplattform.de/CLUSTER/Navigation/DE/Home/home.html>.

¹²Der Begriff wurde geprägt von Friedrich August von Hayek (1945): „Wissen um die besonderen Umstände von Ort und Zeit.“

Forschungssektor erhöht. Die Produktion neuen Wissens ist damit abhängig von bisher akkumuliertem Wissen. Im Forschungssektor herrschen zunehmende Skalenerträge: Vorhandenes Wissen erzeugt neues Wissen.

- Der Zwischenproduktsektor nutzt am Markt erworbene Designs des Forschungssektors zur Herstellung von Varianten von Zwischenprodukten, für die geschützte Patente bestehen. Auf dem Markt für Zwischenprodukte herrscht somit monopolistische Konkurrenz. Es entstehen Monopolgewinne, die zum Kauf neuer Designs verwendet werden.
- Der Sektor für Endprodukte schließlich nutzt Arbeit, Humankapital und Zwischenprodukte. Endproduktsektor und Forschungssektor konkurrieren somit um den (bei Romer gegebenen)¹³ gesamtwirtschaftlichen Bestand an Humankapital. Der Zins und damit die gesellschaftliche Zeitpräferenz bestimmt dabei das Wachstum: Der Einsatz von Humankapital im Forschungssektor generiert höhere künftige Erträge. Deren Gegenwartswert ist umso höher, je niedriger der Zins. Niedrigere Zinsen machen somit die Verwendung von Humankapital im Forschungssektor attraktiver und sorgen für höheres Wachstum (vgl. Romer 1990, S. 93).

Im Romer-Modell bestehen zwei Arten von Verzerrungen, die zum Abweichen von einer idealen Allokation und zu gesamtwirtschaftlich zu niedrigem Wachstum führen:

- Im Sektor für Zwischenprodukt herrscht monopolistische Konkurrenz. Der Preis für die hier produzierten (Kapital-)Güter ist also höher als es den Grenzkosten der Herstellung entspricht. Mit staatlicher Preissetzung oder Subventionierung der Kapitalgüterproduktion ließe sich das gesamtwirtschaftliche Produktionsniveau erhöhen (vgl. Frenkel und Hemmer 1999, S. 256).
- Im Forschungssektor entstehen durch Wissensproduktion positive (im Wortsinn) technologische Externalitäten, für die die Produzenten – wegen Nichtausschließbarkeit von Trittbrettfahrern – aber nicht im Preis der Designs entgolten werden. Die Wissensproduktion ist auch von daher gesamtwirtschaftlich zu niedrig. Angesagt wäre deshalb eine Subventionierung der Wissensproduktion oder – hilfsweise mangels Messbarkeit des Wissens – des eingesetzten Humankapitals (vgl. Romer 1990, S. 96).

In regionalwirtschaftlicher Interpretation löst im Romer-Modell eine zufällige Erhöhung des technischen Wissens einen selbstverstärkenden Prozess aus, der Entwicklungsunterschiede zwischen Regionen langfristig verstärkt. Dem gegenüber stehen zum einen der Effekt abnehmender Grenzerträge der Faktoren Kapital und Arbeit, die wie in der neoklassischen Wachstumstheorie zu Konvergenz führen (vgl. Maier & Tödtling 2002, S. 116–117). Zum andern mögen auch Agglomerations-

¹³Diese Annahme trifft Romer aus Vereinfachungsgründen. Auch ein Wachstum des Humankapitalbestands insgesamt wäre bei – aufgrund von steigender Produktivität – steigenden Löhnen plausibel, aber modelltechnisch schwierig zu handhaben.

nachteile wie Umweltbelastung, Verstopfung der Infrastruktur und steigende Mieten und Immobilienpreise bremsend wirken. Wie Eckey (vgl. 2008, S. 134–137) zeigt, können je nach Spezifikation der Parameter positive Ballungseffekte oder Agglomerationsnachteile überwiegen. Es kann sowohl zu einer stabilen Gleichverteilung, zu einem dauerhaften Einkommensgefälle oder zur Konzentration der Produktion in einer Region kommen. Welcher Fall eintritt, kann aus der Theorie allein heraus nicht beantwortet werden. Empirische Ergebnisse sprechen für eine – im Vergleich zur neoklassischen Theorie allerdings abgeschwächte – Konvergenz (vgl. Maier und Tödtling 2002, S. 117–118; vgl. Eckey 2008, S. 158).

Aus diesen Modellen des endogenen Wachstums Lehren für eine Politik der lenkenden Wirtschaftsförderung zu ziehen fällt schwer.¹⁴ Argumente für eine nivellierende Politik, für einen Ausgleich von Entwicklungsunterschieden, lassen sich jedenfalls vom Standpunkt gesamtwirtschaftlicher Effizienz nicht gewinnen. Romers Argumenten folgend wäre die Politik sogar im Gegenteil aufgerufen, die Akkumulation von Humankapital und damit die räumliche Konzentration zu subventionieren.

2.7 Neue ökonomische Geografie

Paul Krugman entwirft mit seiner Neuen Handelstheorie bereits in den achtziger Jahren ein Gegenbild zur neoklassischen Handelstheorie: Bei Existenz von internen und externen Skalenerträgen ergibt sich eine vorteilhafte Konzentration der Produktion an bestimmten Standorten. Interne Skalenerträge fallen an, wenn im Unternehmen selbst die Durchschnittskosten mit zunehmender Produktion sinken – etwa aufgrund der Existenz von Fixkosten. Externe Skalenerträge hängen hingegen von der Größe der Branche insgesamt ab: Wie schon bei Marshall ergeben sich durch räumliche Konzentration einer Branche Vorteile durch mögliche Spezialisierung bei gemeinsam genutzten Vorleistungen, durch Arbeitsmarkt-Pooling und durch Wissensexternalitäten (vgl. Fujima et al. 2000, S. 18). Das resultierende Muster der räumlichen Spezialisierung hängt nun nicht mehr unbedingt von komparativen Kostenvorteilen ab. Historische Zufälle – Pfadabhängigkeiten – können ebenso das Spezialisierungsmuster bestimmen. Konzentration ist somit vorteilhaft – sie muss sich aber nicht am geeignetsten Standort vollziehen (vgl. Krugman et al. 2012, S. 200–221).

Die Berücksichtigung von Faktormobilität und Transportkosten¹⁵ führt Krugman (1991) zu seinem Grundmodell der Neuen Ökonomischen Geografie (NÖG). Er betrachtet zwei Regionen mit zwei Sektoren: Landwirtschaft und Industrie. Industriearbeiter sind mobil, Landarbeiter immobil. Auch zwischen den Sektoren ist keine Wanderung möglich: Industriearbeiter können keine Landarbeiter werden und

¹⁴Zumal sich aus anderen Modellvarianten auch eine Tendenz zur Überinvestition in Forschung und Entwicklung ableiten lässt (vgl. Maier und Tödtling 2002, S. 115–116).

¹⁵... und die Beschäftigung mit einem Vorabexemplar vom M. Porters Buch.

umgekehrt. In der Landwirtschaft wird ein homogenes Produkt in vollkommener Konkurrenz hergestellt; die Industrie produziert hingegen wegen Vorliegen von Fixkosten mit zunehmenden Skalenerträgen – und somit abnehmenden Durchschnittskosten. In der Industrie herrscht daher monopolistische Konkurrenz, wobei jede Firma eine Produktvariante herstellt. Der Nutzen der Verbraucher steigt mit zunehmender Produktvielfalt. Für Industriegüter fallen Transportkosten an, die als „Iceberg“-Kosten modelliert werden: Beim Transport tritt ein Schwund der Gütermengen auf. Agrargüter sind im Grundmodell hingegen kostenlos transportabel.

Wesentliche Eigenschaften des Modells lassen sich bei aller Komplexität schon anhand eines einfachen Zahlenbeispiels – mit den Regionen Nord und Süd – nachvollziehen (vgl. Brakman et al. 2011, S. 84–86): Wir betrachten die Standortentscheidung einer Firma, deren Nachfrage gegeben sei: Sie verkauft vier Produkteinheiten an Arbeiter und sechs an Bauern; ihre Gesamtnachfrage beträgt somit zehn. Nun sind annahmegemäß die Landarbeiter sektoral wie regional immobil; deren Nachfrage ist damit ortsspezifisch: Sie beträgt vier Einheiten im Norden und zwei im Süden. Industriefirmen wie unsere hingegen sind mobil: Sie hat die Wahl, ob sie sich im Norden oder im Süden ansiedelt. Je nachdem, wo sich die anderen Firmen bereits angesiedelt haben, ergebe sich etwa ein geografisches Muster der Verkäufe, wie es in Tab. 1 wiedergegeben ist.

Die Standortentscheidung der Firma hängt bei gleichen Produktionsbedingungen nun offensichtlich – und allein – von den Transportkosten ab: Für den Fall, dass diese beim Transport zwischen Süd und Nord 1 € betragen, ergeben sich Kosten wie in Tab. 2.

Wenn alle anderen Firmen sich bereits im Norden angesiedelt haben, ist dies auch für unsere Firma der optimale Standort. Umgekehrt, umgekehrt. Da nun jede Firma vor einer solchen Entscheidung steht, wird sich die gesamte Industrie in einer der Regionen konzentrieren. Im dritten Fall hingegen ist unsere Firma indifferent

Tab. 1 Geographisches Muster der Verkäufe [Stück]

	Verkäufe im Norden	Verkäufe im Süden	Verkäufe insgesamt
Alle Firmen im Norden	$4 + 4 = 8$	$0 + 2 = 2$	10
Alle Firmen im Süden	$0 + 4 = 4$	$4 + 2 = 6$	10
25 % der Firmen im Norden, 75 % im Süden	$1 + 4 = 5$	$3 + 2 = 5$	10

Tab. 2 Transportkosten [€]

	Standort Nord	Standort Süd
Alle Firmen im Norden	$0 + 2 = 2$ (Verkauf an Bauern im Süden)	$4 + 4 = 8$ (Verkauf an Arbeiter und Bauern im Norden)
Alle Firmen im Süden	$4 + 2 = 6$ (an Arbeiter und Bauern im Süden)	$0 + 4 = 4$ (an Bauern im Norden)
25 % der Firmen im Norden, 75 % im Süden	$3 + 2 = 5$ (an Arbeiter und Bauern im Süden)	$1 + 4 = 5$ (an Arbeiter und Bauern im Norden)

zwischen einer Ansiedlung im Norden oder im Süden. Auch hier herrscht also Gleichgewicht. Kommt es allerdings zu einer Störung des Gleichgewichts, weil etwa Firmen wegen sinkender Transportkosten abwandern, setzt ein Schneeballeffekt ein, der zur Konzentration führt. Wie ebenfalls aus der Tabelle ersichtlich, muss ein Gleichgewicht – auch wenn es stabil ist – nicht optimal sein: Die Transportkosten sind minimal hier nur im ersten Fall.

Im Krugman-Modell wirken vielfältige weitere Mechanismen (vgl. Brakman et al. 2011, S. 127–131; vgl. Eckey 2008, S. 144–151):

- Gebremst wird die Konzentration zum einen durch hohe Transportkosten in Verbindung mit einem hohen Anteil der immobilen Landarbeiter. Unter diesen Umständen lohnt es sich für die Industriefirmen eher, für die lokale Nachfrage auch lokal zu produzieren. Zum andern macht eine geringere Wettbewerbsintensität in der Peripherie diese wiederum als Firmenstandort attraktiv (vgl. Krugman 1991, S. 491).
- Es herrscht zirkuläre Verursachung: Mehr Arbeiter und damit Konsumenten in einer Region ziehen mehr Firmen an; diese produzieren am Ort mehr und – wegen eingesparter Transportkosten – preiswertere Produktvarianten. Der Reallohn der Arbeiter steigt damit, wodurch wiederum weitere Arbeiter und damit Konsumenten angezogen werden. Diese ziehen weitere Firmen in die Region. Die Produktion konzentriert sich im größeren Markt, der damit zum Nettoexporteur wird („Home Market Effect“). Es bilden sich ein industrielles Zentrum und eine landwirtschaftliche Peripherie.
- Sowohl regionale Konzentration wie auch Gleichverteilung der Produktion sind möglich. Es existieren kritische Schwellenwerte für die Transportkosten, unterhalb derer kumulative Prozesse zur Konzentration in einem der Standorte führen (vgl. Eckey 2008, S. 146–147; vgl. Brakman et al. 2011, S. 141–145).

Kritik an diesem Grundmodell richtet sich gegen die teils bizarren Annahmen. So sind Firmen trotz fixer Kosten vollkommen mobil – es gibt also keine versunkenen Kosten. Auch dass Industriearbeiter zwar interregional, aber nicht intersektoral mobil sind, während Landarbeiter völlig immobil sind, erscheint wenig plausibel. Die Transportkosten, die im Modell erst bei immens hohen Werten die Konzentration bremsen, fallen in der Realität oft kaum ins Gewicht. Schließlich kennt das Modell nur zwei Extremzustände: Konzentration in einer Region oder Gleichverteilung (vgl. Eckey 2008, S. 150–151).

Eckey (2008, S. 151) kommt zu einem skeptischen Urteil: „Von daher scheint die Frage berechtigt, ob das Grundmodell der NÖG wirklich die Aufmerksamkeit verdient, die es im Augenblick erfährt. Ein äußerst komplexes, aber trotzdem unvollständiges Instrumentarium führt zu Ergebnissen, die bereits vorher in der Regionalökonomie bekannt waren. Es bleibt der Nachweis, dass sich die Ergebnisse der bisher weitgehend verbal präsentierten Polarisierungstheorie auch in einem formalen Modell ableiten lassen.“

Nun gibt es auch Weiterentwicklungen des Modells, die wohl plausiblere Annahmen treffen und realistischere Ergebnisse hervorbringen. Ludema und Wooton

(1997) berücksichtigen partielle Immobilität der Arbeiter: Ein Teil von ihnen wandert trotz Reallohndifferenzen nicht in die Agglomeration ab. Damit kann erklärt werden, warum sich Industrie ungleichmäßig im Raum verteilen kann, ohne dass es zur vollständigen Konzentration kommen muss. Niedrigere Löhne und eine geringere Wettbewerbsintensität lassen die Attraktivität der Peripherie für Ansiedlungen wieder ansteigen.

Anstelle des Agrarsektors führt Helpman (1995) einen Wohnungssektor ein: Höhere Mieten und Immobilienpreise bremsen hier erwartungsgemäß die Agglomerationstendenz. Wenn man so will, eignen sich die immobilen Haus- und Grundeigentümer Agglomerationsvorteile an. Allerdings haben hier Transportkosten im Vergleich zum Krugman-Modell eine gerade entgegengesetzte Wirkung: Geringe Transportkosten bewirken nur geringe Preisvorteile für die Güter in der Agglomeration. Weil solche Preisvorteile durch die steigenden Mieten wieder ausgeglichen werden, wird die Anziehungskraft des Zentrums abgeschwächt, der Verbleib in der Peripherie attraktiver (vgl. Schröder 2003, S. 64).

Gemeinsam ist auch diesen Modellen, dass sich aus ihnen Empfehlungen für eine übergeordnete, lenkende Regionalpolitik jedenfalls aus Effizienzgründen nicht ableiten lassen (vgl. Lammers und Stiller 2000, S. 18–25). Dagegen sprechen zum einen eklatante Widersprüche zwischen den Implikationen der verschiedenen Varianten. Die Modelle zeigen zum andern zwar, dass sowohl Konzentration als auch Dispersion möglich sind. Um dahin führende selbstverstärkende Prozesse auszulösen, bedarf es in der Nachbarschaft von kritischen Schwellenwerten womöglich nur kleiner Anstöße (vgl. Brakman et al. 2011, S. 463).¹⁶ Die Versuchung liegt nahe, solche Anstöße politisch – etwa mit Hilfe von Standortsubventionen oder Steuervergünstigungen – auszulösen, um ein jeweils erwünschtes räumliches Gleichgewicht herbeizuführen. Die Modelle geben aber keinerlei Führung, bei welchen Werten welcher Parameter solche Prozesse einsetzen und mit welchen Maßnahmen sie in Gang gesetzt werden können. Eine unkritische Übernahme käme Voodoo-Ökonomie gleich und beschwörte absurde Subventionswettläufe zwischen Regionen herauf.

Eingedenk der Erfahrungen mit der Neuen Handelstheorie, die von Außenseitern rasch zur Propagierung „kruder neomerkantilistischer“ Konzepte vereinnahmt („hijacked“) wurde, warnen auch Fujita, Krugman und Venables daher davor, aus der Neuen ökonomischen Geografie vorschnelle Politikempfehlungen abzuleiten. Die räumliche Struktur einer Wirtschaft sei Ergebnis eines Wirrwars positiver und negativer Effekte, Wissens-Spillovers, Agglomerationsvorteilen und Agglomerationsnachteilen. Welche überwögen, sei theoretisch nicht zu bestimmen, sondern nur durch künftige harte empirische Arbeit: „(W)e want the field on a solid theoretical and empirical footing before it begins speculating about potential interventions“ (Fujita et al. 2000, S. 349).

¹⁶Das versinnbildlicht das berühmte Bifurkations- oder Tomahawk-Diagramm, in dem bei kritischen Werten der Transportkosten die Gleichgewichte umschlagen (vgl. Brakman et al. 2011, S. 141–145, 462; vgl. Eckey 2008, S. 146).

3 Zur Diskussion um regionale Wirtschaftsförderung in Deutschland

3.1 Pro und contra Investitionsförderung in Ostdeutschland

Die größte Herausforderung für die regionale Wirtschaftsförderung war bisher die Integration der ostdeutschen Länder nach der Wiedervereinigung. 40 Jahre ineffizienter Zentralverwaltungswirtschaft, Abschottung vom Weltmarkt und schließlich das Wegbrechen der traditionellen Absatzgebiete hatten weithin abgewirtschaftete Betriebe und einen entwerteten gesamtwirtschaftlichen Kapitalstock hinterlassen. Das Ziel, die Standortqualität Ostdeutschlands so rasch wie möglich zu verbessern, war unstrittig (vgl. Paqué 2009, S. 87). Ebenso unstrittig war, dass dazu Verkehrswege, Kommunikationsnetze, Gewerbegebiete, Schulen und Hochschulen zu erneuern oder neu zu schaffen waren.

Über die Sinnhaftigkeit der Förderung privater Investitionen unter den spezifischen ostdeutschen Bedingungen entbrennt allerdings eine neue Grundsatzdebatte. Die ersten Tariflohnvereinbarungen sehen eine Angleichung der Ostlöhne an das Westniveau binnen weniger Jahre vor, die jeder denkbaren Produktivitätssteigerung davoneilen muss. Verhandelt werden sie unter bestimmendem Einfluss der westdeutschen Arbeitgeber und Gewerkschaften, die beide kein Interesse an Konkurrenz durch Billiglohnstandorte haben. Die ostdeutschen Vertreter schließlich sind sich oft genug im Klaren darüber, dass sie über die Höhe ihres Arbeitslosengelds verhandeln. Es ist in dieser Konstellation nicht damit zu rechnen, dass Ostdeutschland mit ausgeprägten dauerhaften Lohnrückständen für in- und ausländische Investitionen attraktiv werden könnte – ein Weg, den neoklassisch argumentierende Ökonomen als „organische Transformation“ empfehlen: Mit steigendem Kapitaleinsatz würden schließlich auch die Löhne steigen. Die Förderung des Kapitaleinsatzes – die „Hochlohn-Hightech-Strategie“ – bewirke aber eine zu kapitalintensive Produktionsweise.¹⁷ Sie bringe „Werkhallen für Roboter“ hervor (vgl. Sinn und Sinn 1993, S. 185–192). In dieser Situation machen sich Ökonomen für alternative Förderung durch Lohnsubventionen stark (vgl. Akerlof et al. 1991, S. 4).

Dagegen wird eingewandt, dass die Moral Hazard-Probleme von Lohnsubventionen unlösbar sind: Sie führen zu weiterem Tariflohnndruck; sie verursachen Wettbewerbsverzerrungen, indem sie direkt die Grenzkosten der laufenden Produktion senken – und sie schaffen vor allem keine nachhaltige Verbesserung der Standortbedingungen (vgl. Sievert 1995, S. 38–39).

Olaf Sievert (vgl. 1995, S. 41–43) bricht eine Lanze für die Beibehaltung der Investitionsförderung:

- Investitionsförderung sorgt für die dringend nötige Erneuerung des Kapitalstocks. Der Einsatz von modernem Kapital und neuem technischen Wissens macht auch den Faktor Arbeit produktiver und erlaubt die Zahlung höherer Löhne.

¹⁷Zum produktionstheoretischen Hintergrund vgl. Eckey (2008), S. 211–216.

- Investitionsförderung verbessert die Attraktivität des Standorts, ohne indes die Grenzkosten der laufenden Produktion herunterzusubventionieren.
- Investitionsförderung ist dem Wesen nach Anschubfinanzierung. Sie ermöglicht selbsttragende Entwicklung und birgt nicht (oder zumindest weniger) die Gefahr der Perpetuierung von Subventionen.

Die Erfahrungen mit dem so initiierten Aufschwung Ost sind bei allen Erfolgen indes gemischt, was die Produktivität und die Einkommen angeht: Nach einer raschen Aufholjagd bis Mitte der 90er-Jahre klappt eine beständige und beträchtliche Lücke zwischen ost- und westdeutschen Ländern (vgl. Paqué 2009, S. 181–207).

3.2 Reformbedarf der regionalen Wirtschaftsförderung

Bis in die frühen 70er-Jahre besteht regionale Wirtschaftspolitik in der Bundesrepublik im Wesentlichen aus „Notstandspolitik“: Sie beschränkt sich auf „ad-hoc-orientierte Einzelmaßnahmen“, mit denen in benachteiligten ländlichen Räumen und an der Zonengrenze die Arbeitslosigkeit bekämpft werden soll (vgl. Klaus 1988, S. 430–431). Nach dem Konjunkturéibuch von 1966/67 kommen vermehrt Probleme in den von der Montanindustrie geprägten Regionen hinzu. Regionale Wirtschaftsförderung ist bis dahin Ländersache. Erst mit Änderungen des Grundgesetzes von 1969 erhält der Bund Mitwirkungsrechte. Damit ist die Grundlage für die Bündelung der Einzelprogramme in der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ geschaffen. Sie wird von Bund und Ländern hälftig finanziert; die Fördergebietsabgrenzung erfolgt in Absprache mit der Europäischen Kommission (vgl. Eckey 2008, S. 248).¹⁸ Die Förderung beinhaltet zum einen Investitionszuschüsse für neu anzusiedelnde Unternehmen sowie Zuschüsse zu Struktur- und Erhaltungsinvestitionen; zum andern Zuschüsse zu kommunalen Investitionen in wirtschaftsnahe Infrastruktur (Wissenschaftlicher Beirat 2015, S. 2). Im Zeitraum 2012–2017 werden etwa gewerbliche Investitionen mit 4,9 Milliarden Euro gefördert.¹⁹ Beträchtliche Summen fließen auch aus europäischen Quellen: Die Mittel des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und Europäischem Sozialfonds (ESF) für Deutschland betragen im Zeitraum 2014–2020 19 Milliarden Euro; auf Ostdeutschland entfallen davon 9,8 Milliarden (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2015, S. 17).

Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2015, S. 2) sieht die Aufgabe regionaler Wirtschaftsförderung begrenzt: Sie „dient dem Ziel, in Regionen mit geringer Wirtschaftskraft und hoher Arbeitslosigkeit eine positive Wirtschaftsentwicklung anzustoßen.“

¹⁸Ein Überblick über die Fördergebiete findet sich hier: https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/foerdergebietskarte-ab-08-2017.pdf?__blob=publicationFile&v=7.

¹⁹<https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Dossier/regionalpolitik.html>.

Zur Begründung der Regionalförderung wird jedoch gemeinhin ein weiter gefasstes Ausgleichsziel angeführt: der angebliche Verfassungsauftrag zur Herstellung der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ des Art. 72 GG. Dabei handelt es aber genau besehen nicht um ein Gebot, sondern um ein Recht des Bundes, in bestimmten Bereichen gesetzgeberisch tätig zu werden. Eine Pflicht zur Herstellung einer wie auch immer definierten Gleichartigkeit lässt sich daraus nicht ableiten (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2015, S. 7–8). Auch das Bundesverfassungsgericht sieht den Bund „erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern der Bundesrepublik in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben ...“ (Bundesverfassungsgericht 2002).²⁰

Nach Auswertung empirischer Studien zur Wirksamkeit regionaler Wirtschaftspolitik kommt der Wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium zu einem skeptischen Urteil: „Der Versuch, mittels staatlicher Förderung die wirtschaftliche Konvergenz zwischen Regionen zu beschleunigen, ist sowohl konzeptionell wie auch aus den EU-Fördererfahrungen der vergangenen Jahrzehnte kritisch zu beurteilen.“ Solche Politik „erzeugt (...) allenfalls lokal Wachstum oder höhere Einkommen, gesamtwirtschaftlich lassen sich hingegen keine oder sogar leicht negative Produktivitätseffekte feststellen“ (Wissenschaftlicher Beirat 2015, S. 7–25).

Der Beirat empfiehlt die Konzentration auf Wachstumskerne, die lokale Wertschöpfungsketten aufzubauen und durch den Rückgriff auf einen gemeinsamen Humankapitalbestand positive Wissensexternalitäten zu nutzen erlauben: „Eine Entballung wirtschaftlicher Produktion sollte (...) nicht das Ziel der regionalen Wirtschaftsförderung sein“ (Wissenschaftlicher Beirat 2015, S. 8–9).

4 Fazit

Dem Autor dieser Zeilen hat sich beim Schreiben des Öfteren die Frage aufgedrängt, ob wir heutzutage bei der theoretischen Fundierung regionaler Wirtschaftsförderung besser aufgestellt sind als die Merkantilisten des 17. Jahrhunderts. Die Antwort ist ein nur bedingtes Ja. So erschüttern etwa die Modelle der Neuen Ökonomischen Geografie den „naiven“ neoklassischen Glauben an die Konvergenz wirtschaftlicher Entwicklung. Ihnen zufolge mag wirtschaftliche Integration durchaus zu mehr räumlicher Konzentration führen. Führung bei der Frage, unter welchen Umständen das geschieht und ob wirtschaftspolitisch gegengesteuert werden kann und sollte, geben sie allerdings nicht. Fruchtbare scheinen die Lehren von Clusterkonzepten und Neuer Wachstumstheorie. Externe Effekte des Humankapitals und des Wissens sind treibende Kräfte der Innovation und der Entwicklung von Agglomerationen. Sie gilt es durch Förderung von Bildung, Ausbildung und nicht zuletzt der Kommunikation zwischen den Wissensträgern in lokalen Netzwerken zu stärken. Daraus ergibt sich die Empfehlung, Wirtschaftsförderung möglichst dezentral zu betreiben: sie Akteuren zu überlassen, die über

²⁰Das stellt das Bundesverfassungsgericht in einem Urteil zum Altenpflegegesetz klar.

„Wissen um die besonderen Umstände von Ort und Zeit“ verfügen. Länder, Kreise, Kommunen und nicht staatliche Organisationen sind hier gefragt. Die bloße Tatsache etwa, dass eine Kommune Mittel für ihre Wirtschaftsförderung aufwendet und sich so um die Pflege des Wirtschaftsklimas bemüht, stellt ein Signal dar, dass die Kommune hohe Standortqualität bietet und an einem längerfristigen Engagement interessiert ist (vgl. Steinrücken und Jaenichen 2006, S. 217–219).

Allenfalls eine Schnittmenge ergibt sich dabei mit der klassischen regionalen Wirtschaftsförderung mit ihrer Betonung von Infrastrukturaufbau, Exportbasiskonzept und Begünstigung privater Investitionen. Die empirischen Erfahrungen damit sind – gelinde gesagt – gemischt. Es gilt sich zu verabschieden von der Vorstellung, staatliche Politik könne räumliche Entwicklungsunterschiede nivellieren und an beliebiger Stelle Verdichtungseffekte schaffen.²¹ Wenn es eine Lehre aus den Theorien räumlicher Entwicklung gibt, dann die, sich möglichst auf bestehende Wachstumskerne zu konzentrieren. Abwanderungstendenzen aus peripheren Regionen wären unter Umständen nicht nur hinzunehmen, sondern sogar zu unterstützen.²² Das böse Wort vom Wolfserwartungsland macht die Runde.²³ Die Frage, welche Mindestbedingungen der Staat in der Fläche erfüllen muss, was er an Infrastruktur und Daseinsvorsorge bereitzustellen hat und welche Möglichkeiten alternativer Organisationsformen – etwa im Länderfinanzausgleich – es dafür gibt, wird in nächster Zukunft vertieft zu diskutieren sein. Diese Diskussion geht zwar weit übers Ökonomische hinaus. Ökonomen sollten sie aber nicht scheuen, um womöglich wenigstens den größten Unfug zu verhindern.

Literatur

- Akerlof, G., Rose, A., Yellen, J., & Hessenius, H. (1991). East Germany in from the cold: The economic aftermath of currency union. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1, 1–105. https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/1991/01/1991a_bpea_akerlof_rose_yellen_hessenius_dornbusch_guitian.pdf. Zugriffen am 20.10.2017.
- Brakman, S., Garretsen, H., & van Marrewijk, C. (2011). *The new introduction to geographical economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bundesverfassungsgericht. (2002). *Leitsätze zum Urteil des Zweiten Senats vom 24. Oktober*. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2002/10/fs20021024_2bvf000101.html. Zugriffen am 27.11.2018.
- Dahlmanns, G. (1995). Wirtschaftsförderung – von Nutzen und Grenzen staatlicher Tätigkeit, Vorwort zu O. Sievert. In *Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern*. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Eckey, H.-F. (2008). *Regionalökonomie*. Wiesbaden: Gabler.
- Eucken, W. (1990). *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. Tübingen: J.C.B. Mohr.

²¹ An dieser Illusion scheint die Politik aber festhalten zu wollen. Das zeigen die Hoffnungen auf mit Milliardenaufwand staatlich gestützten Strukturwandel, die zurzeit in den Braunkohlerevieren geweckt werden.

²² Ragnitz (2018) formuliert provokant: „Manche Dörfer sollten wir besser schließen“.

²³ So erzählt ein Bewohner eines abgelegenen Gehöfts an der Spree dem Autor: „Im Winter bekommen wir nur den Postboten und den Wolf zu Gesicht. Und die sind beide nicht gesprächig.“

- Frenkel, M., & Hemmer, H.-R. (1999). *Grundlagen der Wachstumstheorie*. München: Verlag Franz Vahlen.
- Fujima, M., P. Krugman., & A.J. Venables (2000). *The spatial economy*, Cambridge & London: MIT Press.
- Giersch, H. (1963). Das ökonomische Grundproblem der Regionalpolitik. *Jahrbücher für Sozialwissenschaft*, 14(3), 386–400.
- Hayek, F.-A. von. (1945). The use of knowledge in society, *The American Economic Review*, 35(4), 519–530. https://www.kysq.org/docs/Hayek_45.pdf. Zugegriffen am 22.01.2005.
- Helpman, E. (1995). *The size of regions*. The foerder institute for economic research working paper no. 14. http://www.brown.edu/Departments/Economics/Faculty/Matthew_Turner/ec2410/readings/Helpman_unp_1995.pdf. Zugegriffen am 01.10.2018.
- Isard, W. (1956). *Location and space economy*. London. <https://ia802307.us.archive.org/20/items/locationspaceeco00isar/locationspaceeco00isar.pdf>. Zugegriffen am 01.10.2018.
- Klaus, J. (1988). Raumwirtschaft II: Politik. In *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft* (Bd. 6). München: UTB.
- Klump, R. (2006). *Wirtschaftspolitik*. München: Pearson Studium.
- Krugman, P. (1991). Increasing returns and economic geography. *Journal of Political Economy*, 99(31), 483–499. https://pr.princeton.edu/pictures/g-k/krugman/krugman-increasing_returns_1991.pdf. Zugegriffen am 18.10.2018.
- Krugman, P., Obstfeld, M., & Melitz, M. (2012). *Internationale Wirtschaft* (9. Aufl.). München: Pearson.
- Lahner, J. (2017). *Entwicklung und Regionalökonomie in der Wirtschaftsförderung*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Lammers, K., & S. Stiller. (2000). *Regionalpolitische Implikationen der neuen ökonomischen Geographie*. HWWA Discussion Paper 85.
- Ludema, R. D, & I. Wooton. (1997). *Regional Integration, Trade, and Migration: Are Demand Linkages Relevant in Europe?*, CEPR Discussion Papers 1656. <https://ideas.repec.org/p/gla/glaewp/9704.html>. Zugegriffen am 24.10.2018.
- Maier, G., & F. Tödtling (2002). *Regional- und Stadtökonomik 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik*. Wien/New York: Springer.
- Mankiw, N. G. (1996). *Makroökonomik*. Wiesbaden: Springer.
- Marshall, A. (1920). *Principles of economics*. London. <https://eet.pixel-online.org/files/etranslation/original/Marshall,%20Principles%20of%20Economics.pdf>. Zugegriffen am 15.10.2018.
- Paqué, K.-H. (2009). *Die Bilanz. Eine wirtschaftliche Analyse der deutschen Einheit*. München: Hanser.
- Porter, M. E. (1999). Unternehmen können von regionaler Vernetzung profitieren. *Harvard Business Manager*, 3. <http://www.harvardbusinessmanager.de/heft/d-21501749.html>. Zugegriffen am 24.10.2018.
- Ragnitz, J. (2018). Manche Dörfer sollten wir besser schließen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (26.09.2018), S. 17.
- Ricardo, D. (1949). *Principles of political economy and taxation*. London/New York: J.M. Dent & sons/E.P. Dutton & Co. (Original 1817).
- Romer, P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, 98, 71–102.
- Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. (1984). *Chancen für einen langen Aufschwung. Jahresgutachten 1984/85*. Stuttgart/Mainz: Kohlhammer.
- Schätzl, L. (2001). *Wirtschaftsgeographie 1. Theorie*. München: UTB.
- Schröder, W. (2003). Neue regionalökonomische Theorien und Implikationen für die Regionalpolitik in der Lausitz. In W. Schröder & S. Zundel (Hrsg.), *Regionale Entwicklung der Lausitz* (S. 57–89). Berlin: be.bra wissenschaft verlag.
- Sievert, O. (1995). *Regionale Wirtschaftsförderung und die Transformation in den neuen Bundesländern*. Bad Homburg: Frankfurter Institut – Stiftung Marktwirtschaft und Politik.
- Sinn, G., & Sinn, H.-W. (1993). *Kaltstart. Volkswirtschaftliche Aspekte der deutschen Wiedervereinigung*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).

- Smith, A. (1978). *Wohlstand der Nationen*. München: dtv (Originalausgabe 1776).
- Steinrücken, T., & Jaenichen, S. (Hrsg.). (2006). Kommunale Instrumente des Standortmarketing – ein Vergleich aus finanzwirtschaftlicher Sicht. In *Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene* (S. 210–224). Münster. https://www.db-thueringen.de/servlets/MCRFileNoServlet/dbt_derivate_00009426/Steinruecken_Jaenichen.pdf. Zugegriffen am 08.06.2018.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft (2015). Regionale Wirtschaftsförderung. <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/wissenschaftlicher-beirat-regionale-wirtschaftsfoerderung.html>. Zugegriffen am 15.08.2018.

Wirtschaftsförderung und Soziologie: Navigationsassistentz in gesellschaftlichen Untiefen

Hajo Weber und Matthias Vogelgesang

Inhalt

1	Einleitung	636
2	Wirtschaftsförderung	637
3	Soziologie als Navigationsmedium erfolgreicher Wirtschaftsförderung	639
4	Der IMO-Ansatz als Beispiel einer Verbindung von Wirtschaftsförderung und Soziologie	650
5	Wirtschaftsförderer als „Wanderer zwischen den Systemgrenzen“	655
6	Fazit	659
	Literatur	659

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag setzt Wirtschaftsförderung in Beziehung zur Soziologie. Neben einer Vorstellung zentraler Inhalte der beiden Disziplinen analysiert er die Möglichkeiten einer Unterstützung von Wirtschaftsförderung durch verschiedene soziologische Analyseinstrumente. Dabei wird insbesondere der von der soziologischen Systemtheorie und japanischen Industriepolitik inspirierte IMO-Ansatz vorgestellt, einer kritischen Reflexion unterzogen und auf seine Einsatzmöglichkeiten in der Praxis untersucht. Abschließend gilt es verschiedene, für die Wirtschaftsförderung besonders relevante gesellschaftliche Funktionssysteme vorzustellen und idealtypische, systembasierte Denkmuster herauszuarbeiten. Damit wird

H. Weber (✉)

IMO-Institut zur Modernisierung von Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen, Mainz,
Deutschland

E-Mail: weber@imo-institut.de

M. Vogelgesang (✉)

WFK - Wirtschaftsförderungsgesellschaft Stadt und Landkreis Kaiserslautern mbH, Kaiserslautern,
Deutschland

E-Mail: ma-vogelgesang@gmx.de

die Systemgebundenheit des Handelns zahlreicher Kommunikations- und Interaktionspartner von Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderern sichtbar.

1 Einleitung

Die Ausdehnung des politischen Systems hat zu einer Ausdehnung von Umfang und Themen staatlicher Tätigkeiten geführt. Insbesondere die Ausweitung sozialpolitischer Themen führte zum Begriff „Wohlfahrtsstaat“. Im Zuge der Entwicklung des Aufgabenspektrums trat in Anbetracht des zunehmenden Wandels in der Wirtschaft auf der einen Seite und auf der anderen Seite der Abhängigkeit staatlicher Organisationen von einer möglichst prosperierenden Wirtschaft spätestens seit den achtziger Jahren des 20. Jahrhunderts verstärkt die Aufgabe staatlicher Einrichtungen hinzu, sich um die Entwicklung der Wirtschaft im weitesten Sinne zu kümmern. Inzwischen ist es so, dass es auf den unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems kaum Organisationen gibt, die sich nicht mit dem Thema Entwicklung der Wirtschaft in der einen oder anderen Weise beschäftigen. Im Aufgabenspektrum politischer Organisationen führte dies zur Ausdifferenzierung funktionspezifischer Abteilungen mit dem Thema „Wirtschaftsförderung“.

Wirtschaftsförderung, gleichgültig ob kommunal, regional oder national ausgerichtet, ist von ihrer Entstehungsgeschichte und dem Habitus vieler sie noch immer prägenden Akteure eine „eher praktische Angelegenheit“. Es fehlte sehr lange Zeit eine Tradition kritischer Reflexion und wissenschaftlicher Analyse. Erst in den 90er-Jahren des 20. Jahrhunderts wurde, insbesondere durch die wissenschaftliche Beschäftigung mit Wirtschaftsförderung durch Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler der Hochschule Harz, mit einer breiteren wissenschaftlichen Aufarbeitung des „Phänomens Wirtschaftsförderung“ begonnen. Aus diesem Engagement Einzelner erwuchsen an der Hochschule Harz u. a. der Masterstudiengang Wirtschaftsförderung, ein auf die Belange von Wirtschaftsförderungseinrichtungen ausgerichtetes IT-Labor und zahlreiche Forschungsarbeiten sowie ein Netzwerk, das sich derzeit intensiv mit den vielfältigen Facetten von Wirtschaftsförderung beschäftigt. Dennoch bleibt festzuhalten, dass es sich bei Wirtschaftsförderung um eine „verspätete“ akademische „Disziplin“ handelt, die erst noch ihren Platz im Konzert der verschiedenen Studiengänge finden muss.

Obgleich die Soziologie im Vergleich zur Wirtschaftsförderung bereits auf eine umfangreiche Forschungs- und Lehrtradition zurückblicken kann, ist sie verglichen mit vielen anderen Wissenschaften, auch noch relativ jung. Je nachdem, wen man zu den Gründungsvätern der Soziologie zählt, beginnt sie Mitte des 19. Jahrhunderts mit Karl Marx oder Anfang des 20. Jahrhunderts mit Max Weber. Die Funktion von Wissenschaft liegt in der Produktion von neuen Erkenntnissen. Wie man zu diesen neuen Erkenntnissen kommt – etwa durch empirische Analysen oder durch Weiterentwicklung der Theorie – ist in den unterschiedlichen Wissenschaften unterschiedlich ausgeprägt. Dies trifft auch auf die Soziologie zu. Die Soziologie blieb jedoch lange in der Tradition einer analysierenden und erklärenden Wissenschaft. Vertrete-

rinnen und Vertreter einer „intervenierende Soziologie“, die darauf abstellte neben der Verwendung theoretischer Modelle auch konkrete „Roadmaps“ für eine „bessere“ oder einfach nur eine „besser funktionierende“ Gesellschaft zu schreiben, blieben jedoch stets in der Minderheit.

So ist es nicht ganz verwunderlich, dass auch die Verbindung von Soziologie und Wirtschaftsförderung bislang eine Art „Terra Incognita“ darstellt.

Vor diesem Hintergrund möchte die vorliegende Abhandlung den Versuch unternehmen, Wirtschaftsförderung und Soziologie in einer ganzheitlicheren Perspektive vorzustellen. Konkret stehen dabei die folgenden Fragen in dem Mittelpunkt des Interesses:

- Was versteht man unter Wirtschaftsförderung?
- Was versteht man unter Soziologie?
- Wie könnte die Wirtschaftsförderung und ihre Akteure von soziologischen Erkenntnissen profitieren?
- Wo, wie und mit welchen Effekten kam bislang der IMO-Ansatz, als eine Form von „intervenierender Soziologie“ innerhalb von Regionalökonomien zum Einsatz?
- Was sind die Bestandteile des IMO-Ansatzes?
- Wie lässt sich das Wirken von Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderern systemisch erklären?
- Wie lassen sich durch den Einsatz von Regionalsystemanalysen die einer Region immanenten Strukturen einer fundierten Analyse unterziehen?

2 Wirtschaftsförderung

Das Fehlen einer Legaldefinition von Wirtschaftsförderung und die beträchtliche Bandbreite von Aktivitäten, die sich mit Wirtschaftsförderung in Verbindung bringen lassen, mag auf Außenstehende zunächst verwirrend wirken.

Aus systemischer und gleichzeitig ganzheitlicher Perspektive handelt es sich bei Wirtschaftsförderung um das Lifecycle Management von Organisationen im Wirtschaftssystem, die Optimierung des Portfolios an Wirtschaftsorganisationen eines Raumes und die Beeinflussung des gesellschaftlichen Umfeldes, dazu passende, und die Zukunftsfähigkeit erhöhende, Leistungen zu erzeugen und sie den entsprechenden Nutzern zu vermitteln.

Folgt man einer eher traditionellen Definition von Wirtschaftsförderung, wie beispielsweise von Steinrücken entwickelt, ergibt sich insbesondere eine Fokussierung auf staatliches Handeln: „Als Wirtschaftsförderung werden verschiedene Maßnahmen des Staates zur Begünstigung bestimmter wirtschaftlicher Tatbestände oder Verhaltensweisen bezeichnet. Konkret bezeichnet man als Wirtschaftsförderung die Summe aller staatlichen Maßnahmen, die unmittelbar für betriebliche Investitions- und Standortentscheidungen von Bedeutung sind.“ (Steinrücken 2013, S. 11).

Dabei lassen sich diese Maßnahmen den unterschiedlichsten staatlichen und überstaatlichen Ebenen zuordnen, da Wirtschaftsförderung sowohl von Kommu-

nen, Bundesländern, dem Bund und der Europäischen Union betrieben wird. Zudem unterhalten auch einige kommunale Gebietskörperschaften eigene Organisationen, beispielsweise GmbHs, um auf regionaler Ebene, mit oder ohne Beteiligung von privaten Anteilseignern, aktiv zu werden. Doch während Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene in aller Regel in Klein- bzw. Kleinsteinheiten mit Belegschaften von häufig nur ein, zwei oder drei Personen geleistet wird, ist sie auf der Landes- Bundes- und EU-Ebene in weitaus größeren Organisationen angesiedelt. Zu denken wäre insbesondere an die jeweiligen Förderbanken, Fördergesellschaften und Ministerien. Die einheitliche Etikettierung „Wirtschaftsförderung“ suggeriert hier eine Homogenität, die es in der Realität nicht gibt und verschleiert so den Blick auf eine zumindest hinsichtlich Organisationsform, Aufgabenfelder, Selbstverständnis und Arbeitsweise äußerst heterogene Materie.

Ansatzpunkte für Wirtschaftsförderung bieten Fokussierungen auf die folgenden Interventionsebenen, Interventionssysteme und/oder Entwicklungsstadien:

- Branche und/oder Sektor (z. B. Textilindustrie, Maschinenbau, Baubranche).
- Räumliche Einheiten (z. B., Gewerbegebiet, Industriegebiet Stadt oder Landkreis).
- Ausgewählter „[...] Unternehmensgruppen oder wirtschaftlicher Tätigkeiten. (Existenzgründung, Filmförderung, Forschung und Entwicklung, etc.)“ (Steinrücken 2013, S. 8).
- Ausgewählte unternehmensrelevante Themen, z. B. Nachhaltigkeit, lokale Ökonomien, Onlinehandel, Einkaufsgemeinschaften und gemeinsame Werbeaktionen.
- Gesellschaftliche Funktionssysteme, wie Wirtschaft, Wissenschaft, Erziehung, Politik und Massenmedien.

Bei den zuletzt genannten Teilsystemen geht es insbesondere darum, die Kommunikation-, Kooperation und Vernetzung zwischen diesen Einheiten zu verbessern bzw., auf kleinräumiger Ebene, beispielsweise in einer Stadt, erst einmal herzustellen.

Dabei ist der Rahmen der Wirtschaftsförderung, gleichgültig auf welcher Ebene sie jeweils angesiedelt ist, einem beträchtlichen technischen, ökonomischen und sozialen Wandel unterworfen (vgl. Weber und Wegge 2019).

Zu den von den Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderern zukünftig für ihre Tätigkeit als besonders wichtig eingeschätzten Themen gehören: „Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen, Vermittlung von Gewerbe- und Industrieflächen, Fachkräftemangel, Standortmarketing, Stadtmarketing, Strukturwandel bewältigen, Verbesserung wirtschaftsnaher Infrastruktur, Einzelhandelsentwicklung, Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Technologie- und Innovationsförderung, Tourismusförderung, Unternehmensnachfolge [...]“ (Fuchs et al. 2013, S. 11).

Obgleich es sich bei der genannten Aufzählung nur um einen Auszug der zukünftig als besonders wichtig erachteten Themen handelt, könnte man zu der Vermutung gelangen, dass die den Berufen klassischerweise zugrunde liegende

Arbeitsteilung hier ihren „Ausnahmegegenstand“ gefunden hat. Dies umso mehr, als dass die zu bearbeitenden Themen und Aufgaben von Wirtschaftsförderungen noch immer anwachsen und sich in einzelnen Kommunen beispielsweise auf die Entwicklung von Breitbandprojekten erstrecken. Über die Gründe dieser Entwicklung kann man allenfalls spekulieren. Möglicherweise könnte der aktuelle Status von „Wirtschaftsförderung als freiwillige Leistung“ dazu führen, dass die Belegschaften von Wirtschaftsförderungseinrichtungen aus Gründen der Selbstlegitimation innerhalb ihrer Kommune viele Aufgaben annehmen, für die die anderen kommunalen Akteure bei sich selbst keine freien Kapazitäten finden.

So heterogen wie die Interventionsebenen (Unternehmen, Kommune, Region und Nation und Europäische Union), die Aufgaben, die konkrete Ausgestaltung vor Ort von Wirtschaftsförderungseinrichtungen sind, so unterschiedlich ist auch der fachliche Hintergrund der mit Wirtschaftsförderung betrauten Personen in Deutschland. Neben Personen mit Verwaltungsausbildungen sind u. a. auch Vertreterinnen und Vertreter der Fächer Volkswirtschaftslehre, (Wirtschafts-)geographie, Betriebswirtschaftslehre, Raum- und Umweltplanung, Politik aber eben auch Soziologie als Wirtschaftsförderer tätig. Innerhalb der Soziologie weisen die sogenannten „Bindestrichsoziologien“ Regional-, Stadt- und Wirtschaftssoziologie den ausgeprägtesten Bezug zur Wirtschaftsförderung auf.

3 Soziologie als Navigationsmedium erfolgreicher Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsförderer in der heutigen Zeit gleichen Navigatoren auf der Suche nach dem Neuen, diesmal allerdings nicht auf der Suche nach der Neuen Welt, sondern auf der Suche nach der neuen Prosperität ihrer Region. Um dies erfolgreich machen zu können, ist es hilfreich, wenn sich die Navigatoren in der Welt etwas auskennen. Die Tücken und Überraschungen der Navigation bestehen nicht in den Gefährdungen und Risiken der Weltmeere, sondern in den Proteststürmen der regionalen Bevölkerung bzw. der Politik und in der Unübersichtlichkeit der regionalen Gesellschaft.

Die Soziologie kann die Probleme des Navigierens in regionalen Gesellschaften nicht durch konkrete Praxisvorschläge erleichtern, aber sie kann den Hintergrund dafür liefern, dass die Chancen erfolgreichen Navigierens steigen. Dies liegt darin begründet, dass die Soziologie die Wissenschaft der Gesellschaft ist und alles Agieren und Navigieren in regionalen Räumen eingebettet ist in Gesellschaft. Je besser wir die Gesellschaft verstehen, desto leichter fällt das Navigieren.

3.1 Gesellschaft als soziales System

Wenn wir das Gesellschaftliche thematisieren, ist zu unterscheiden zwischen Gesellschaft und Menschen. Menschen leben, arbeiten und entscheiden innerhalb von Gesellschaft – wie sie dies tun, wird zu einem erheblichen Teil durch sie beeinflusst.

Die Redeweise: Das ist aber ein typisches Verhalten für Politiker, für Lehrer, für Wissenschaftler oder jemanden aus der Wirtschaft verweist bereits auf soziale Einheiten, die für ein typisches, d. h. in Zusammenhängen regelmäßig auftretendes Verhalten gelten: eben für „typisch Politik“.

Soziale Einheiten präformieren mehr oder minder Entscheidung und Verhalten von Menschen. Menschen und Gesellschaft werden häufig gleichgesetzt, das ist aber nicht richtig: Beides sind unterschiedliche Einheiten: die Gesellschaft ist ebenso eine eigenständige Einheit wie der Mensch eine eigenständige Einheit ist. Nutzen wir für Einheit den Begriff System, dann ist Gesellschaft ein Sozialsystem, während der Mensch ein psychisches System ist, wenn man die Terminologie der Systemtheorie verwendet. Soziale Systeme sind Gegenstand der Soziologie, psychische Systeme Gegenstand der Psychologie.

Von den sozialen Systemen sind weiterhin technische Systeme zu unterscheiden – wie sie etwa als Infrastruktur Auswirkungen auf Gesellschaft haben können und dadurch auch zum Thema in sozialen Systemen werden können. Das gleiche gilt für ökologische Systeme als ökologische Umwelt sozialer Systeme. Zu unterscheiden von der technischen und ökologischen Umwelt ist die soziale Umwelt von sozialen Systemen. Der Begriff der Umwelt kann sich somit einerseits auf die soziale Umwelt von sozialen Systemen beziehen, andererseits auf die physische Umwelt ökologischer Systeme. Im Rahmen der Theorie sozialer Systeme wird der Umweltbegriff in der Regel für das soziale Umfeld genutzt.

Während es leicht fällt, den Menschen als Gegenstand eigener Art und Substanz zu verstehen, ist eine Charakterisierung der Gesellschaft als Gegenstand eigener Art außerhalb des wissenschaftlichen Verständnisses nicht verbreitet. Die Soziologie als die Wissenschaft von der Gesellschaft in der Gesellschaft (s. Luhmann 1998) konstituiert Gesellschaft jedoch als eigenständiges „emergentes“ Phänomen. Dass es sich bei Gesellschaft um ein eigenständiges Phänomen handelt, wird erleichtert, wenn man den Begriff des Systems, in diesem Fall des sozialen Systems, verwendet. Soziale Systeme entwickeln Eigenschaften, die sie von Menschen deutlich unterscheiden. Legt man das Kriterium der Lebensdauer zugrunde, dann wird man sehen, dass sowohl Gesellschaften als auch Einheiten der Gesellschaft, etwa soziale Organisationen, die Existenz von Menschen überdauern. Organisationen zum Beispiel entwickeln Mechanismen, die es ihnen erlauben, Menschen, etwa als Personal oder als Studenten, reibungslos auszutauschen. Die Operationen der Organisation laufen weiter, auch nachdem sich einzelne Personen verabschiedet haben. Diese Eigenschaft gilt insbesondere für Organisationen als soziale Systeme, aber auch für andere soziale Systeme. Soziale Systeme sind Gegenstände eigener Art – und die Soziologie ist die Wissenschaft der Analyse und Erklärung dieser sozialen, d. h. gesellschaftlichen Phänomene.

Wie bereits beschrieben, ist die Soziologie, verglichen mit anderen Disziplinen, eine relativ junge Wissenschaft, die in der Mitte des 19. Jahrhunderts bzw. zu Beginn der 20. Jahrhunderts ihren Ausgangspunkt hatte. Die Funktion von Wissenschaft liegt in der Produktion von neuen Erkenntnissen.

Innerhalb der primär theoretisch arbeitenden Soziologie entwickeln sich unterschiedliche Theorien der Erklärung von Gesellschaft und des Sozialen. Wichtig

dabei ist die Wahl des Ausgangspunktes der Theoriebildung: bei Marx etwa ist es der Begriff der „Arbeit“, der zentral für die Gesellschaftstheorie ist. Beispielsweise finden sich in dem ersten Band von „Das Kapital“ detaillierte Ausführungen zu dem Kauf und Verkauf von Arbeitskraft, sowie dem Arbeits- und Verwertungsprozess (Marx 1968, S. 181 ff.).

Bei Max Weber ist es der Begriff des „sozialen Handelns“, der seine Theorie leitet. Bereits im ersten Teil seines Werkes „Wirtschaft und Gesellschaft“ nimmt er eine diesbezügliche Begriffsklärung vor (Weber 1980, S. 1 ff.).

In der hier zugrunde liegenden, von Niklas Luhmann entwickelten soziologischen Systemtheorie ist es der Begriff der „Kommunikation“, der zentral ist für die Art und Weise, wie Gesellschaft als Gegenstand der Wissenschaft konstituiert und konstruiert wird (Luhmann 1998). Moderne Gesellschaft ist Kommunikationsgesellschaft. Im Zuge der Entwicklung der Soziologie haben sich noch weitere theoretische und methodische Zugänge zur Erschließung des Gesellschaftlichen entwickelt – so etwa Theorien der Konstruktion gesellschaftlicher Realität („Konstruktivismus“) oder Theorien rationaler Wahl („Rational Choice“).

Die hier zugrunde gelegte, von Niklas Luhmann entwickelte Systemtheorie ist wohl der komplexeste Ansatz zur Gewinnung von Kenntnissen über Gesellschaft. Zur Analyse und zum Verständnis von sozialen Phänomenen in Regionen erscheint sie uns besonders geeignet und wird deshalb hier als Grundlage verwandt. Gesellschaft ist unter dieser theoretischen Perspektive ein Phänomen, das besonders ertragreich unter der Perspektive von Systemen, genauer gesagt sozialen Systemen, analysiert und verstanden werden kann. Gesellschaft erscheint dann als ein Ensemble von verschiedenen sozialen Systemen innerhalb von Gesellschaft als sozialem „Supersystem“. Bei aller Verschiedenartigkeit unterschiedlicher sozialer Systeme bildet das Sozialsystem Gesellschaft das System, das alle übrigen sozialen Systeme beinhaltet. Während ältere sozialtheoretische Ansätze die Gesellschaft als einen sozialen Körper verstanden, dessen Teile Teil des ganzen Körpers waren, versteht die moderne Soziologie als Systemtheorie die Gesellschaft als ein Ensemble unterschiedlicher sozialer Systeme innerhalb des Sozialsystems Gesellschaft.

3.2 Soziale Systeme: eigenständig, komplex, selbstreferenziell

Für das Verständnis von sozialen Systemen ist es wichtig, der Eigenständigkeit des Phänomens System Rechnung zu tragen. Soziale Systeme sind komplexe Systeme, die nicht einem einfachen Input-/Output Schema folgen – auf einen speziellen Input erfolgt ein spezielles Ergebnis –, sondern soziale Systeme als selbst finanzielle Systeme verstehen, die Kommunikation oder Entscheidungen selbst referenzieren, d. h. in Bezug auf sich selbst, verarbeiten. Eine Kommunikation, ein Schreiben an eine Verwaltung führt zu einem in Gang setzen der selbstbezogenen Operationen der Bewertung und des Verständnisses eines derartigen Schreibens vor dem Hintergrund von organisatorischen Programmen, organisatorisch geteiltem Verständnis und politischer Opportunität. Das Ergebnis ist dann ein Ergebnis eines komplexen organisationsinternen Bearbeitungsmodus. Dieses Modell der Selbstreferenzialität, der

selbstbezüglichen Verarbeitung von Kommunikation, ist allen sozialen Systemen, auch den Funktionssystemen der Gesellschaft eigen. Dies erklärt, warum identische Anfragen zu unterschiedlichen Organisationen zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Systeme verarbeiten Kommunikation nach einer intern strukturierten Operationsweise. Es gibt daher keinen direkten Input für einen speziellen Output.

Für die begriffliche Charakterisierung dieser Gesellschaft verwendet die systemtheoretisch verfahrenende Soziologie den Begriff „moderne Gesellschaft“. In der sich auf Marx und Max Weber berufenden Theorie wird der Begriff „Kapitalismus“ verwendet. Die Gesellschaft und die in ihr wohnende Dynamik wird geprägt durch den gesellschaftlich vermittelten Zwang, aus Geld mehr Geld zu machen. Die Systemtheorie stellt demgegenüber auf die Entwicklungsdynamik unterschiedlicher sozialer Systeme ab. Versteht man unter Gesellschaft verkürzt einen spezifischen Nationalstaat – etwa Deutschland, Japan, China, USA – dann hat vergleichende sozialwissenschaftliche Forschung auf unterschiedliche „Spielarten“ des Kapitalismus, also die spezifischen Eigenschaften der Gesellschaft unter dem Begriff „Variety of Capitalism“ aufmerksam gemacht.

3.3 System und (soziale) Umwelt, Systemgrenzen

Begreift man Gesellschaft als soziales Supersystem, dann stellt sich die Frage, welche sozialen Systeme es sonst noch gibt. Um das beantworten zu können, ist zunächst zu entscheiden, dass zwischen dem jeweiligen sozialen System und seiner sozialen Umwelt unterschieden wird. Innerhalb des Gesellschaftssystems befinden sich alle anderen sozialen Systeme immer in der Umwelt anderer sozialer Systeme – zum einen zum Gesellschaftssystem und zum anderen zu anderen sozialen Systemen. Diese System-/Umweltperspektive ist wichtig, da Systeme sich durch Grenzen zu ihrer Umwelt hin abgrenzen und unterscheiden.

Für organisierte Sozialsysteme zum Beispiel sind Mitgliedschaftsregeln die Grenze zwischen Organisation und Umwelt. Hinsichtlich der Menschen unterscheiden Organisationen dann zwischen solchen, die Mitgliedschaftsregeln anerkennen und damit Mitglied der Organisation sind und solchen, die es nicht sind. Da Systeme nie intern eine Komplexität aufbauen können, die der externen Komplexität entspricht, stehen sie unter dem Druck, diese Umweltkomplexität zu reduzieren, um mit der Umwelt interagieren zu können. Organisationen, z. B. Unternehmen, reduzieren die Umwelt dadurch, dass sie nur Preise auf Märkten beobachten. Parteien etwa dadurch, dass sie Wahlergebnisse beobachten.

Der Mechanismus der Grenzziehung kann sowohl innerhalb als auch außerhalb von sozialen Systemen erfolgen. Grenzziehung führt dann zur Differenzierung in den internen Systembeziehungen oder in den externen Systembeziehungen. Organisationen zum Beispiel nutzen Funktionen in der Organisation, um zwischen den Funktionen Grenzen zu ziehen und um die Leistungsfähigkeit in Bezug auf diese Funktionen zu erfüllen. Der Prozess der Grenzziehung bzw. der Differenzierung findet sich jetzt nicht nur innerhalb von Organisationen, sondern auch innerhalb des Gesellschaftssystems. Im Zuge der Entwicklung der Gesellschaft differenziert die

Gesellschaft neue Systeme auf der Basis spezifischer Funktionen aus und grenzt sie zu anderen Systemen hin ab.

Das zentrale Element für moderne Gesellschaften ist die Kommunikation – wenn man so will, sind alle modernen Gesellschaften Kommunikationsgesellschaften. Im Zuge der Evolution der Gesellschaft entwickeln sich spezifische Codes in der Kommunikation, die gleichzeitig der Bildung spezifischer Systeme, in diesem Fall Gesellschaftssysteme, dienen. Codes regeln die Behandlungsweise bzw. Alternativen der Behandlung von Kommunikation.

3.4 Gesellschaft: Differenzierung in Funktionssysteme

Die moderne Gesellschaft differenziert sich auf der Basis spezifischer Kommunikationscodes in spezielle Funktionssysteme. Der Code „zahlen oder nicht zahlen“ in Kombination mit dem Code „haben oder nicht haben“ führt zu einer Ausdifferenzierung eines Funktionssystems für Wirtschaft. Der Code „wahr oder nicht wahr“ führt zur Ausdifferenzierung eines Wissenschaftssystems, der Code „besser oder schlechter“ zur Ausdifferenzierung eines Erziehungssystems, der von „Recht oder Unrecht“ zur Ausdifferenzierung eines Rechtssystems und der Code, ob die Kommunikation Regierung oder Opposition nutzt, zur Ausdifferenzierung eines politischen Systems.

Im Zuge der Evolution differenziert das Gesellschaftssystem eine Anzahl von funktionspezifisierten Gesellschaftssystemen aus. In diesen Gesellschaftssystemen wiederum kann ein anderer Typus von sozialem System operieren: Das Sozialsystem vom Typ soziale Organisation. Häufig erfahren diese sozialen Organisationen eine Funktionsspezifizierung durch den Zusammenhang mit dem gesellschaftlichen Funktionssystem, in dem sie sich bewegen. Das politische System etwa bildet dann auf die Systeme hin spezifizierte Organisationen aus: Organisationen der Politik etwa Bundesorganisationen, Landesorganisationen und kommunale Organisationen. In anderen Funktionssystemen finden wir ebenfalls Organisationen mit einer speziellen Verbindung zu dem jeweiligen Funktionssystem, etwa in Wirtschaft, Wissenschaft, Erziehung und Recht.

3.5 Organisationssysteme

Zu unterscheiden ist damit zwischen einer Differenzierung innerhalb des Gesellschaftssystems in unterschiedliche Funktionen – Politik, Wirtschaft etc. – und einer Differenzierung der Systeme auf unterschiedlichen Ebenen: Gesellschaftsebene: Funktionssysteme, Organisationsebene: Organisationssysteme und schließlich als kleinster Systemtypus: Interaktionssysteme, also Systeme, die sich in der Interaktion einer begrenzten Anzahl von Personen bilden, etwa in Seminaren oder Organisationsabteilungen. Zu unterscheiden sind dementsprechend Gesellschaftssysteme, Organisationssysteme und Interaktionssysteme. (Luhmann 1998, S. 813 ff.) Alle Systeme haben unterschiedliche Eigenschaften und unterschiedliche Formen der

Grenzziehung. Bei Funktionssystemen sind es die Codes, bei Organisationssystemen die Mitgliedschaft (Luhmann 2000 S. 80 ff.). Und bei Interaktionssystemen die Anwesenheit.

Bei den gesellschaftlichen Funktionssystemen ist insbesondere zu unterscheiden zwischen den Funktionen, die das System für die Gesellschaft erfüllt und den Leistungen, die es zur Funktionserfüllung erstellt. Entsprechend der Systemtheorie ist die Funktion des politischen Systems in der modernen Gesellschaft die Funktion der Erzeugung von kollektiv bindenden Entscheidungen, also solchen Entscheidungen, an die sich die Mitglieder der Gesellschaft und ihrer sozialen Systeme gebunden fühlen.

Mit welchen Entscheidungen diese Funktion erfüllt wird, also welche Leistungen erstellt werden, ist damit noch offen. Wenn es die Funktion einer kommunalen Organisation – etwa der Stadt oder des Landkreises – ist, bindende Entscheidungen zu fällen, dann ist damit noch nicht gesagt, welche Art von Leistungen ausgewählt werden, um bindende Entscheidungen für die Förderung der Wirtschaft umzusetzen. Wenn es die Funktion des Erziehungssystems ist, Menschen zu erziehen, d. h. sie zu verändern in Bezug auf spezielle Ziele, dann ist damit noch nicht gesagt, welche Leistungen dafür ausgewählt werden, um dieses Ziel zu erreichen. Die Zugehörigkeit von Organisationssystemen zu Funktionssystemen führt zu einer gewissen Orientierung der Organisationssysteme in ihren Entscheidungen an den Funktionen des jeweiligen Systems, zu dem sie gehören.

Im Zuge der gesellschaftlichen Entwicklung differenzieren sich Funktionssysteme der Gesellschaft aus. Hierbei handelt es sich um soziale Systeme auf der Ebene von Gesellschaft und nicht etwa auf der Ebene von Organisation, wenngleich Organisationen zum Prozess der Ausdifferenzierung der Funktionssysteme beigetragen haben. Erst die Existenz und das Wirken von Organisationen im politischen System haben zur Ausdifferenzierung eines politischen Systems geführt. Ähnlich verläuft es bei der Ausdifferenzierung anderer Funktionssysteme, etwa der Wirtschaft durch die Existenz von Wirtschaftsorganisationen (Unternehmen), dem Wissenschaftssystem durch Wissenschaftsorganisationen (Universitäten), dem Erziehungssystem durch die Existenz von Erziehungsorganisationen (Schulen).

Funktionssysteme unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen Komplexität von Organisationssystemen, sondern auch durch einen anderen Modus der Grenzziehung: bei Organisationen wird die Grenze durch Mitgliedschaftsregeln gezogen, bei Funktionssystemen erfolgt die Grenzziehung durch die Wirksamkeit der jeweils systemspezifischen Codes der Kommunikation. Das Wirtschaftssystem zum Beispiel operiert mit dem Code „zahlen oder nicht zahlen“ (Luhmann 1988, S. 52 ff.). Und alle Operationen, die auf der Basis dieses Codes vollzogen werden, gehören dann zum Wirtschaftssystem – und zu keinem anderen System. Um den Code zur Geltung zu bringen, bedarf es jedoch noch Entscheidungsregeln, ob der eine oder andere Wert des Codes gewählt wird. Dies ist die Funktion von Programmen. Im Rechtssystem etwa, das unter dem Code „Recht/Unrecht“ operiert, sind es Gesetze, die als Programme der Entscheidung wirken. Im System der Wirtschaft mit seinem Code „zahlen/nicht zahlen“ haben Preise die Funktion von Programmen. Auf der Basis von Preisen wird entschieden, ob gezahlt

oder nicht gezahlt wird. Für das Erziehungssystem gilt der Code „besser/schlechter“, der vor dem Hintergrund des jeweils erforderlichen richtigen Wissens zur Anwendung gebracht wird. In der Politik ist es der Code Regierung/Opposition: Kommunikation im politischen System wird unter den Kriterien beobachtet, ob sie der Regierung oder der Opposition nützt.

Gesellschaftliche Funktionssysteme erfüllen, wie schon der Begriff sagt, Funktionen für die Gesellschaft. Die Gesellschaft entwickelt im Zuge ihrer Evolution Systeme, die sich auf diese Funktion hin spezifizieren und entwickeln. Katalysator für die Entwicklung von Funktionen sind Strukturprobleme, die für das Funktionieren einer Gesellschaft einer Lösung zugeführt werden müssen. In allen Gesellschaften entstehen Konflikte über die Lösung gesellschaftlicher Probleme. Die Ausdifferenzierung eines politischen Systems ist auf die Lösung dieses Problems hin erfolgt: Funktion der Politik in der modernen Gesellschaft liegt im Fällen von kollektiv bindenden Entscheidungen, also Entscheidungen, die von der Gesellschaft, ihren Organisationen und Mitgliedern befolgt werden müssen und für deren Durchsetzung die Organisationen im politischen System mit Macht, Rechten und Geld ausgestattet werden.

Die soziologische Funktion der Wirtschaft liegt in der Regulation von Knappheit. In allen Gesellschaften entsteht das Problem, dass Güter und Leistungen gemessen an ihrer Nachfrage knapp sind und es der Entwicklung von sozialen Mechanismen bedarf, dieses Problem zu lösen. Dies ist die Funktion der Wirtschaft, indem sie, orientiert am Code „zahlen oder nicht zahlen“ auf der Basis von Preisen entscheidet, wer Zugriff auf knappe Leistungen bekommt. Ein funktionelles Rechtssystem ist aufgrund des zweiten Codes „haben/nicht haben“ erforderlich, um eine rechtliche Regulation der Transaktionen sicherzustellen.

Im Zuge der Evolution von Gesellschaft entwickelt sich der Bedarf an Erkenntnissen, warum die Gesellschaft so ist wie sie ist und wie sie funktioniert. Die Lösung des Problems wird mit der Ausdifferenzierung eines Systems für Erkenntnisgewinn, dem Wissenschaftssystem, auf den Weg gebracht. Das Wissenschaftssystem operiert unter dem Code „wahr/unwahr“, wobei die Feststellung, dass das Programm, was wahr oder unwahr ist, selbst Produkt des Wissenschaftssystems und damit seiner Entwicklung ist – und damit neuen Erkenntnissen unterliegt.

Im Zuge der Entwicklung von Gesellschaften entsteht das Problem, welches Verhalten und welche Systemzustände gesellschaftlich gewollt und zulässig sind und welche nicht. Im Zuge der Entwicklung der Gesellschaft erfolgt für die Lösung dieses Problems die Ausdifferenzierung des Rechtssystems, das unter dem Code Recht/Unrecht operiert und dessen Programm durch die jeweils geltenden Rechtsnormen und Gesetze bestimmt wird.

Je komplexer die Welt wird und je rascher Veränderungen eintreten, desto größer ist das Problem des Gewinnens eines Überblicks über Ereignisse in der Gesellschaft. Die Ausdifferenzierung eines Systems der Medien dient der Lösung dieses Problems: Medien fertigen (Sekundär)Beschreibungen gesellschaftlicher Ereignisse an, die über den Code „rezipiert/nicht rezipieren“ vermittelt und bewertet werden, etwa auf der Basis von Quoten, Nutzungen und Zustimmungen. Das Erlebnis der Menschen der Gesellschaft wird heute durch die Nutzung medialer Informationen und

Kommunikation geprägt. Die aktuelle Beschäftigung von Menschen mit Medien beträgt je nach Alterszugehörigkeit zwischen 3 und 6 Stunden täglich.

Die Systemtheorie Niklas Luhmanns (s. Luhmann 1998) weist bezüglich der soziologischen Thematisierung von Funktionssystemen eine weitgehend gleiche Theoriearchitektur auf. Dieses ist eine Stärke der soziologischen Systemtheorie im Umgang mit gesellschaftlicher Komplexität und Verschiedenartigkeit. Die Entwicklung der Soziologie als akademische Disziplin hat zur Ausdifferenzierung von sogenannten speziellen Soziologien in geführt, die sich speziell auf einzelne Funktionssysteme beziehen oder auch andere zusätzliche Themen und Gegenstände gesellschaftlicher Entwicklung thematisieren und behandeln – zum Beispiel Industriosozologie, Soziologie industrieller Beziehungen, Entwicklungssoziologie, Sozialpolitik, Soziologie der Geschlechter. (Näheres zu den einzelnen Organisationseinheiten im Rahmen der Soziologie in Deutschland siehe Deutsche Gesellschaft für Soziologie (DGS).)

3.6 Wandel: sozial, wirtschaftlich, technisch

Gesellschaften verändern sich permanent, haben dies in der Vergangenheit getan und werden es in der Zukunft ebenfalls tun. In der Soziologie wird dieses Thema unter dem Begriff „sozialer Wandel“ thematisiert und es gibt eine Reihe unterschiedlicher Theorien, die sich der Erklärung des Wandels widmen. Das Phänomen, das als Digitalisierung bezeichnet wird, führt in vielen Bereichen der Gesellschaft zu drastischen und grundlegenden Veränderungen. Zur Kennzeichnung wird dafür heute gerne der Begriff „Revolution“ genutzt. Besonders populär ist gegenwärtig die Bezeichnung „Vierte industrielle Revolution“ – womit primär eine Internet basierte Vernetzung von Maschinen und Fabriksystemen gemeint ist. Ob das Phänomen, auf das diese Bezeichnung abzielt, es rechtfertigt, von einer „Revolution“ zu sprechen, ist umstritten. Kritiker halten es eher für eine Evolution in der Entwicklung technischer Systeme. Revolution als Veränderung basiert unter anderem auf den Theorien von Marx, Engels und anderen, die das Aufkommen und die Entwicklung industrieller Produktion in England Mitte des 19. Jahrhunderts zum Anlass nahmen, die Ablösung einer feudalen, durch agrarische Strukturen geprägten Gesellschaft als Revolution zu bezeichnen. Der gesellschaftliche Wandel durch die Verbreitung industrieller Produktion und Arbeitsverhältnisse führte sowohl in der Struktur und der Operationsweise der Wirtschaft als auch generell in der Struktur und Funktionsweise von Gesellschaft und auch der Menschen in dieser Gesellschaft zu bis dahin nicht gekannten neuen Formen des Arbeitens, Lebens und Wirtschaftens. Von einer derartigen Umgestaltung der Gesellschaft ist die „Vierte industrielle Revolution“ noch weit entfernt.

In den wissenschaftlichen Disziplinen, die sich mit der Veränderung von Gesellschaft und ihren unterschiedlichen Umwelten befassen, hat sich ein anderer Modus der Generierung von Veränderung und Entwicklung in der Gesellschaft herausgebildet: der Modus der Evolution, nicht zuletzt basierend auf Studien von Darwin. Eingang in die Soziologie fanden revolutionäre Überlegungen bereits Mitte des 20.

Jahrhunderts. In der soziologischen Systemtheorie hat sich die Evolutionstheorie durchgesetzt (s. Luhmann 1998, S. 413 ff.). Die Veränderung besteht aus den Phasen: Variation, Selektion, Retention. Die Entwicklung sozialer Systeme durchläuft entsprechend dem Konzept die entsprechenden Phasen. Die Dynamik der Evolution kennt keine expliziten Ziele, sondern läuft prinzipiell ungerichtet.

Die Entwicklung technischer Systeme hat für die Entwicklung sozialer Systeme und damit auch insbesondere der Gesellschaft immer eine besondere Rolle gespielt – und dies, obwohl technische Systeme und soziale Systeme prinzipiell unterschiedliche Systeme sind. Dies zeigt sich beispielsweise daran, dass in unterschiedlichen Gesellschaften – etwa in den USA und Japan – mit weitgehend identischen technischen Systemen unterschiedlich umgegangen wird und dies zu unterschiedlichen Veränderungen in den sozialen Systemen führt.

Vergleichende Forschung zeigt, dass die Organisation von Fabriken zur Herstellung von Automobilen in Japan andere Eigenschaften entwickelte als etwa in den USA. Während in japanischen Organisationen die Prinzipien der Gruppenarbeit und der ständigen Verbesserung durch die Gruppenmitglieder zentrale Merkmale der Organisation waren, fehlten sie ursprünglich im amerikanischen System vollständig. Die Konzepte von Henry Ford und Frederic Taylor führten zu anderen Formen der Organisation der Arbeit – hohe Arbeitsteilung und Hierarchisierung – und des Einsatzes der Menschen als dies etwa im japanischen Toyota Produktionssystem der Fall war (Weber et al. 1999, S. 13). Unterschiedliche gesellschaftliche und organisatorische Systeme kommen somit zu unterschiedlichen Entwicklungen ihrer Eigenschaften.

Die Arbeiten des amerikanischen Wirtschaftshistorikers Gordon (2017) sind zu dem Ergebnis gekommen, dass es in der Zeit von 1870–1970 insbesondere fünf Technologien waren, die in den USA für den Anstieg des Wohlstands sorgten: Elektrizität, sanitäre Infrastruktur der Städte, Chemie und Pharmazie, Verbrennungsmotoren und schließlich Kommunikationstechnik.

Insbesondere die Entwicklung der Kommunikationstechnik in den letzten 10–15 Jahren durch das mobile Internet und durch die Ausstattung der Bevölkerung mit Internet geeigneten Smartphones haben zu erheblichen Veränderungen, insbesondere in der Kommunikation, der Gesellschaft und ihrer Mitglieder geführt. Nahezu 50 % der Weltbevölkerung ist mit mobilen und internetfähigen Telefonen ausgestattet. Vor allem im Zeitraum seit 2006 ist es zur Herausbildung einer vollkommen neuen, internetgestützten, mit Hochleistungsdatenzentren ausgestatteten Industrie – der Internet- bzw. Datenindustrie – gekommen. Das Geschäftsmodell der Datenkonzerne beruht auf dem Generieren, Sammeln, Speichern, Analysieren und Verwerten von Daten. Sie gelten als der neue Rohstoff, als das neue „Öl“.

Das Entstehen der Industrie Mitte des 19. Jahrhunderts und ihre Weiterentwicklung bis Ende des 20. Jahrhunderts lösten nicht nur die agrarisch geprägte Gesellschaft des Mittelalters und die mit ihr betriebene Agrarökonomie ab, sondern generierten als physische Rohstoffe verarbeitende und Produkte generierende Industrie eine durch die Verarbeitung von physischen Produkten geprägte „Materialökonomie“, in deren Folge hochkomplexe und zentralisierte Fabriksysteme mit entsprechenden Konzernorganisationen entstanden. Die neue Form der Entwicklung von

Reichtum auf Basis wirtschaftlicher Aktivitäten führte nicht nur zur Umstrukturierung der Bevölkerung auf der Basis ihrer Stellung im Produktionsprozess bzw. auf den Märkten, sondern generierte ungleiche Formen der Verteilung der Erträge wirtschaftlicher Aktivitäten. Die Entwicklung von Systemen industrieller Beziehungen mit den Organisationen von Arbeitnehmern und Arbeitgebern, also Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, ermöglichte es, den Kreis der Bevölkerung, der an den Erträgen partizipierte, zu erweitern. Diese sich entwickelnden Systeme der Arbeitsbeziehungen regeln auch die weiteren Konditionen des Einsatzes von Arbeitskräften.

Die Mitte des letzten Jahrhunderts eintretende Globalisierung wirtschaftlicher Aktivitäten, die verstärkt wurden durch den politischen Zusammenbruch der Sowjetunion und der Staaten des Ostblocks verschärften die Wandlungsprozesse in den europäischen und amerikanischen Ökonomien – ein Prozess, der durch die Entwicklung Chinas zur Fabrik der Welt verschärft wurde.

Die Entwicklung der modernen Kommunikationsindustrie auf Basis des Internets und die Weiterentwicklung von Software zur „künstlichen Intelligenz“ führten Anfang des 21. Jahrhunderts zu einem verschärften Druck auf wirtschaftliche, organisatorische, technische und soziale Veränderungen in den klassischen Industriestaaten des Westens. Die zunehmende Automatisierung von Prozessen verunsichert nicht nur die Belegschaften in den Betrieben, sondern auch das Management kleiner und mittlerer Betriebe. Die physische Produkte herstellende Industrie ist im Begriff, ihre bisherige dominante Stellung in der Wirtschaft zu verlieren: die bisherige „Materialökonomie“ wird tendenziell durch eine an Bedeutung gewinnende „Datenökonomie“ abgelöst, die bestehenden sozialen Systeme mit ihren jeweils auf ihre Funktionen hin entwickelten Eigenschaften – etwa das System der beruflichen Bildung – geraten unter entsprechenden Veränderungs- und Modernisierungsdruck.

3.7 Strukturen sozialer Systeme in Regionen und Städten

Die skizzierten Eigenschaften moderner Gesellschaften und die sich entwickelnde Dynamik in der Veränderung von Gesellschaft finden sich auch – wenngleich in modifizierter Form und Zuschnitt – in Regionen bzw. Städten wieder- und zwar in der Form von funktionsspezifisierten Organisationen und ihren jeweiligen Leistungen, die sie für ihr gesellschaftliches Umfeld erstellen: Das politische System einer Gesellschaft wird in seinen auf die Regionen heruntergebrochenen Funktionen betrieben durch entsprechende kommunale Organisationen – wie Organisationen der Landkreise und Städte. Das operative Geschäft der Wirtschaft erfolgt durch eine Vielzahl unterschiedlicher Wirtschaftsorganisationen, die, spezifiziert auf Branchen oder Gewerke, Leistungen im Rahmen wirtschaftlicher Aktivitäten erstellen. Schulen und Hochschulen sind die Organisationen des Erziehungssystems, die durch ihren Output den Input an qualifiziertem Personal erzeugen. Universitäten und Hochschulen betreiben zusätzlich zur Ausbildung noch Erkenntnisgewinn durch Forschung und sorgen so für Veränderungen in Produkten und Prozessen in der Region. In Verbindung mit Forschungs- und Entwicklungsabteilungen der Unternehmen konstituieren sie ein regionales Innovationssystem.

3.8 Regionen: Soziale Identität, „Governance“ und Cluster

Die soziale, wirtschaftliche und technische Struktur von Regionen entwickelt sich über die Zeit und verleiht den jeweiligen Regionen ein entsprechendes Profil. Die Geschichte der Organisationen und die Entwicklung der Geschichte von Inhalten lokaler Kommunikation lässt lokale Identitäten entstehen. Die Dominanz großer Industrieunternehmen in Regionen führte dazu, dass die Identität der Organisation („Wir Pfaffianer“) zu einer Identität der Region oder der Stadt werden konnte (Kaiserslautern, die Stadt der Nähmaschinen). Diese Identitäten dienten gleichzeitig der Erzeugung von interner Bindung und Kohäsion wie auch der Abgrenzung nach außen. Entsprechend groß sind die Effekte auf die regionale Identität, wenn die identitätsstiftenden Organisationen unter Druck geraten oder gar verschwinden.

Aber es sind nicht nur die Organisationen, die unter Veränderungsdruck geraten, sondern auch Strukturen regionaler Governance. Angesprochen sind damit regionale Politik- und Machtzentren, die ein gewisses Maß an Regierungsfähigkeit über Regionen ausüben. Geraten die sie stützenden zentralen wirtschaftlichen Organisationen und Strukturen unter Druck, tendieren regionale Regierungen dazu, diese vor Veränderungen zu schützen und somit den Veränderungsprozess zu verlangsamen, zu erschweren oder gar zeitlich zu begrenzen – zu „verunmöglichen“. Das Versprechen von Schutz vor Veränderungen ist in der Regel wählerwirksamer als Veränderungen und die damit verbundenen Hoffnungen auf eine bessere Zukunft.

Begünstigend für die Entstehung von regionaler Governance ist nicht nur die Dominanz spezieller Unternehmen in der Region, sondern auch die Existenz einer Vielzahl miteinander in Lieferbeziehungen stehender Unternehmen, die der gleichen Branche angehören. Eine derartige Konfiguration von Unternehmen ist von der Innovationsforschung und von der Politik mit dem Begriff „Cluster“ belegt worden. Untersuchungen zur Entwicklungsdynamik von Räumen waren zu dem Ergebnis gekommen, dass sich solche Gebiete bevorzugt entwickelten, die Cluster aufwiesen. Diese Cluster waren dann Ergebnis einer jahrzehntelangen gemeinsamen Entwicklung von Unternehmenspopulationen und ihrem gesellschaftlichen Umfeld. Das Einspielen der Leistungsbeziehungen der Organisationen der unterschiedlichen Funktionssysteme und die Anforderungen der Unternehmen des Clusters führten zu Synergien, die das gesamte System – und damit die entsprechende Region – auf einen positiven Entwicklungspfad brachte.

Die Politik hat dann versucht, diese Wachstumseffekte durch externe politische Programme zu unterstützen – mit wohl unterschiedlichen Erfolgen. Forschungen zur Entwicklungsdynamik von Regionen haben gezeigt, dass sich diejenigen Regionen besonders positiv entwickeln, in deren Zentrum einzelne oder mehrere besonders innovative Firmen stehen. Der Umkehrschluss daraus ist, dass Regionen, die aus einer oder mehreren problembeladenen Firmen bestehen, entsprechende Probleme bei der Bewältigung der Wandlungsprozesse haben.

Für die Unterstützung von Unternehmen bei ihren Veränderungsprozessen können Kooperationen mit Hochschulen und Forschungseinrichtungen auf dem entsprechenden Themenfeld ebenso hilfreich sein wie Qualifikationsorganisationen, Schulen, Hochschulen, die in Antizipation der Qualifikationsanforderung von morgen schon heute entsprechende Qualifizierungsprogramme als Leistung anbieten.

Ob und in welchem Umfang die Bevölkerung in Regionen Zugang zu derartigen Qualifikationsprogrammen hat, ist unter anderem abhängig von der jeweiligen sozialen Struktur der Region, ihren demographischen Wandlungsprozessen und dem Anteil von Migranten und deren qualifikatorisches Ausgangsniveau.

4 Der IMO-Ansatz als Beispiel einer Verbindung von Wirtschaftsförderung und Soziologie

Im Jahr 1997 bekam der Lehrstuhl für Soziologie an der Universität Kaiserslautern den Zuschlag für ein aus dem europäischen Sozialfonds (ESF) finanziertes Projekt mit dem Namen „Initiative zur Modernisierung von Wirtschafts- und Beschäftigungsstrukturen“ (IMO). Dabei ging es um breit angelegte Modernisierungsmaßnahmen auf den Ebenen Unternehmen, Branchen und Regionen. Eine weitere Differenzierung bot der „Reifegrad“ der jeweils unterstützten Branchen. Hier wurde eine Unterteilung in alte, reife und neue Branchen bzw. Industrien vorgenommen. Mittels der „9er-Matrix“ (siehe Tab. 1) lässt sich der IMO-Ansatz anschaulich illustrieren.

Der von Prof. Hajo Weber und seinem Team entwickelte IMO-Ansatz verknüpft, inspiriert von der japanischen Industriepolitik und der soziologischen Systemtheorie, Regionen und Branchen mit dem Reifegrad „ihrer“ Unternehmen. Der Ansatz rückt zudem die Themen Wirtschaft und Beschäftigung als gleichberechtigt in den Mittelpunkt seiner Analyse- und Interventionsfokussierung.

Sämtliche Interventionen können, in Abhängigkeit von den jeweiligen Notwendigkeiten, auf den Ebenen der Region, Branche und des Unternehmens erfolgen. Der Ansatz möchte zu einer Überwindung lediglich partieller Maßnahmen beitragen und spezifische integrierte Problemlösungen, die gemeinsam mit den Kunden erörtert und im Idealfall auch erarbeitet werden, implementieren.

Ebenso erlaubt der Ansatz immer wieder Querbeziehungen zwischen Unternehmen, Branchen und Regionen herzustellen und dadurch zusätzliche positive Synergien zu generieren. Dies wird im Weiteren am Beispiel einer intelligenten Verzahnung der Keramikbranche mit der Tourismusbranche deutlich.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass sich der IMO Ansatz als branchen-, regionen- und unternehmensspezifisches Analyse-, Kooperations-, Entwicklungs-

Tab. 1 IMO 9er-Matrix

	alte Industrien	reife Industrien	neue Industrien
Branche	Keramikbranche Textilbranche	Maschinenbaubranche Papierbranche	Medienbranche (neue Medien)
Region	Westerwald	Kaiserslautern Mainz	Mainz
Unternehmen	Unternehmen A Unternehmen B Unternehmen C Unternehmen D	Unternehmen E Unternehmen F Unternehmen G Unternehmen H	Unternehmen I Unternehmen J Unternehmen K Unternehmen L

und Interventionstool eignet. Seine Praxistauglichkeit hat der Ansatz seit 1998 bereits vielfach unter Beweis gestellt.

Zu den bislang auf Basis des IMO-Ansatzes geförderten Branchen gehören:

- Keramikbranche
- Tourismusbranche
- Maschinenbau
- Textilbranche
- Papierbranche
- Medienbranche (Neue Medien)

Der Ansatz kam bislang hauptsächlich in Rheinland-Pfalz zum Einsatz. Er zeichnet sich unter anderem durch eine sehr intensive Analyse der untersuchten Branchen, Regionen und Unternehmen aus. Die Ergebnisse dieser Analyse bilden die Grundlagen für alle daran anknüpfenden Interventionsimpulse und Maßnahmen.

4.1 Fallbeispiel A: Unterstützung der Keramikbranche im Westerwald durch die regionale Wirtschaftsförderung und IMO

Die im Westerwald seit Generationen räumlich stark konzentrierte Keramikbranche gehörte zu den durch die Universität Kaiserslautern unterstützten Bereichen. Dabei wurde sie innerhalb des IMO-Ansatzes den alten Branchen zugerechnet.

Die Wirtschaftsförderungsgesellschaft Westerwaldkreis mbH in Montabaur erkannte, vor dem Hintergrund dieser auf drei Jahre angelegten Förderung ihre Chance, durch eine intensive Kooperation mit den Projektverantwortlichen der Universität Kaiserslautern einen zusätzlichen Nutzen für die von ihr unterstützten Keramikbetriebe zu generieren. Tatsächlich konnte die westerwälder Keramikbranche insbesondere mittels strategischer Kooperationen in der Folgezeit ihre Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft deutlich steigern.

Der Aspekt der Kooperation wird denn auch in dem Report Keramikwirtschaft aus dem Jahr 2000 anschaulich dargestellt. So findet sich die folgende Beschreibung: „Zunehmend entscheidet auch die Fähigkeit der Unternehmen, Produkt- und Verfahrensinnovationen schnell und effektiv umzusetzen und zu vertreiben. Entscheidend hierfür ist, dass sich die Unternehmen für Kooperationen mit anderen Unternehmen der Branche öffnen bzw. in Abstimmungsprozesse mit Unternehmen der vor- und nachgelagerten Stufen treten. Darüber hinaus werden in diesem Zusammenhang auch Kooperationen mit anderen Organisationen bzw. Institutionen wichtig, die bspw. Unterstützungsleistungen in Finanzierungs-, Bildungs- und Forschungsfragen bzw. dem Technologietransfer erbringen. Schließlich ist die Einbindung von und die Unterstützung durch Behörden, Gewerkschaften und Unternehmensverbände für die notwendige Abstimmung und Koordination der Aktivitäten ebenfalls relevant.“ (Weber et al. 2000, S. 41).

Zu den zwischen 1998 und dem Jahr 2000 umgesetzten Kooperationsprojekten gehörten:

Strategische Vernetzung der Keramik- mit der Tourismusbranche Zunächst lag die Herausforderung darin, dass die rheinland-pfälzische Keramikbranche Ende der neunziger Jahre des 20. Jahrhunderts einen massiven Umsatz- und Gewinnrückgang hinzunehmen hatte (vgl. Weber et al. 2000, S. 21).

Vor diesem Hintergrund wurde durch die Wissenschaftler der Universität Kaiserslautern, mit Unterstützung der Wirtschaftsförderung Montabaur eruiert, ob durch eine Kooperation zwischen der Keramikbranche und einer oder mehrerer weiterer Branchen positive Synergien zu erwarten sein.

Der schließlich gewählte Lösungsansatz sah eine Absatzsteigerung der Keramikbranche durch eine Branchenvernetzung mit der Tourismuswirtschaft vor. Dazu wurde zunächst eine Steuerungsgruppe implementiert, die die folgenden Instrumente entwickelte:

- Eine Broschüre für Lehrerinnen und Lehrer, sowie Schülerinnen und Schüler mit dem Titel „Klassenfahrten leicht gemacht“. Dadurch konnte das diesbezügliche Angebot, auch der regionalen Keramikwirtschaft, sehr strukturiert und klar gegliedert gegenüber den Schulen dargestellt werden. Lehrerinnen und Lehrer sollten die Klassenfahrten mit möglichst geringem Aufwand buchen können.
- Beteiligung von Keramikunternehmen auf regionalen Märkten.
- Ausstellung und Verkauf von Keramikprodukten in regionalen Hotels.
- Gemeinsames Marketing von Keramik und Tourismusunternehmen.

Aufbau eines gemeinsamen Sortiments verschiedener Keramikunternehmen

Weiterhin wurde eine Projektgruppe zum Thema Keramik und Marketing gebildet. Aus der Projektgruppe heraus entstand die Idee zum Aufbau eines gemeinsamen Sortiments mittels einer gemeinsam betriebenen Verkaufsstätte mit dem Namen „Keramikinsel“. Diese wurde im Jahr 2000 von zehn keramischen Betrieben des Westerwaldes als gemeinsame GmbH gegründet. Es herrschte ein Solidaritätsprinzip, bei dem die anfallenden Personal- und Raumkosten über die Umsatzanteile verteilt wurden. Die Keramikinsel existierte in ihrer ursprünglichen Form zehn Jahre bis Ende 2009. Danach boten 50 Betriebe mit neuem Konzept ihre Waren an. Im Januar 2016 erfolgte die Schließung.

4.2 Fallbeispiel B: Industriemeister Textil

Neben zahlreichen weiteren Branchen erfuhr auch die rheinland-pfälzische Textilindustrie in den neunziger Jahren eine Unterstützung durch den IMO-Ansatz.

Wie in der Keramikbranche schon praktiziert, wurden auch mit den beteiligten Vertretern der Textilbranche zahlreiche strukturierte Interviews durchgeführt, die dazu dienten, einen fundierten Überblick über die von den Branchenvertretern genannten aktuellen Probleme und zukünftigen Herausforderungen zu erhalten.

Die Analyse dieser Interviews ergab, dass die damalige Textilbranche einen beträchtlichen Fachkräftemangel im Bereich der Führungskräfte aufwies. Konkret gab es in

Rheinland-Pfalz zahlreiche offene Stellen für den Industriemeister Textil, für die nicht genügend qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber vorhanden waren. Wurden geeignete Nachwuchskräfte zu den entsprechenden Weiterbildungen nach Nordrhein-Westfalen oder nach Baden-Württemberg geschickt, so waren diese für lange Zeit aus den Produktionsprozessen genommen. Überdies wurden einige dieser angehenden Meister im Rahmen ihrer Meisterqualifizierung von anderen Unternehmen abgeworben.

Das aufgeworfene Problem war für das jeweils einzelne Unternehmen auf der Unternehmensebenen nicht zu lösen. Vielmehr ließ sich das Problem auf der bereits beschriebenen „IMO 9er-Matrix“ auf der Ebene der alten Industrien an der Schnittstelle zu den Branchen und Regionen lokalisieren.

Der vom IMO initiierte, moderierte und evakuierte Lösungsansatz bestand zunächst darin, die für die Lösung notwendigen Schlüsselakteure zu lokalisieren. Dabei wurden folgende Akteure ausfindig gemacht:

- Textilverband Rheinland-Pfalz in Neustadt an der Weinstraße
- Industrie- und Handelskammer der Pfalz
- Fachhochschule Kaiserslautern, Standort Pirmasens

Mit den drei genannten Körperschaften wurde Kontakt aufgenommen um zu eruieren, inwieweit sie für lösungsorientierte Kooperationen offen wären. Wie gehofft, war eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft gegeben.

Im nächsten Schritt gab es ein von IMO moderiertes Treffen zwischen den drei Körperschaften und den Branchenvertretern der Textilindustrie.

Bei dem Treffen wurde schnell deutlich, dass die Unternehmen einen Meisterkurs in Rheinland-Pfalz zwar stark befürworteten, gleichzeitig aber auch darlegten, dass man sich einen solchen Meisterkurs lediglich berufsbegleitend vorstellen könnte. Für die Unternehmen war es sehr wichtig, die hoch ambitionierten und für geeignet gehaltenen Mitarbeiter quasi während der Woche in den Produktionsprozessen zu halten und lediglich an ausgewählten Freitagen oder am Wochenende berufsbegleitend qualifizieren zu lassen.

Auf Basis dieser Informationen entwickelten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des IMO-Projektes in engster Kooperation mit den drei genannten Körperschaften ein Curriculum, welches auf die Bedürfnisse der beteiligten Unternehmen und ihrer Mitarbeiter maßgeschneidert war.

In der Folge wurden die entsprechenden Qualifizierungsmaßnahmen in Kaiserslautern und Pirmasens erfolgreich durchgeführt.

Der Erfolg lässt sich neben der durch den IMO Ansatz möglich gewordene Analyse, Initiierung, partnerschaftlichen Steuerung, Moderation und Evaluation insbesondere auf die Kooperationsbereitschaft der Unternehmen und der drei oben genannten Körperschaften zurückzuführen. Wichtig war, dass keinerlei Konkurrenzbeziehungen aufgebaut wurden und die Verschiedenartigkeit der Aufgaben, welche von jeder der beteiligten Organisationen durchgeführt werden mussten, herausgestellt wurde.

Letztendlich fiel der Erfolg auf jeden der beteiligten Partner zurück, es war also ein Ansatz, bei welchem es nur Gewinner gab.

4.3 Der IMO-Ansatz als Modernisierungstool für (kommunale oder regionale) Wirtschaftsförderungseinrichtungen

Der von Pongratz und Vogelgesang auf Basis von Thierstein vorgeschlagene Zirkel des Standortmanagements (Pongratz und Vogelgesang 2016, S. 12) sieht zunächst eine Standortanalyse und ein Controlling der bisherigen Maßnahmen vor.

Dazu bieten sich verschiedene Instrumente an. Zu diesen gehören die sogenannte SWOT-Analyse, die STEEP-Analyse, die Shift-Share-Analyse, die Branchenstruktur-Analyse sowie die Sozialstrukturanalyse.

Eine auf Basis der IMO 9er-Matrix erstellte Analyse eignet sich wie die fünf oben genannten Verfahren hervorragend zur Analyse komplexer Wirtschaftsstrukturen.

Zunächst wären bei dem IMO-Ansatz die wichtigsten Branchen einer Region zu erheben. Mögliche Ansatzpunkte liefern folgende Kennzahlen:

- Zahl der Beschäftigten innerhalb der Branche (Hier sollten die diejenigen Branchen einer Region aufgelistet werden, welche die höchste Beschäftigung aufweisen. Beispielsweise könnten die zehn stärksten Branchen in eine Liste aufgenommen werden).
- Branchen mit dem höchsten Zuwachs (Dynamik) an Arbeitskräften (z. B. vergangene 5 Jahre).
- Branchen mit dem höchsten Wirtschaftswachstum innerhalb der letzten Jahre (z. B. 5 Jahre).
- Branchen mit der höchsten Arbeitsproduktivität innerhalb der letzten Jahre (z. B. 5 Jahre).
- Branchen mit der höchsten Ausbildungsquote (z. B. die meisten Auszubildenden je 100 Mitarbeiter).
- Branchen, die hinsichtlich der Qualität ihrer Arbeitsplätze (zum Beispiel hoher F&E Anteil) von besonderer Bedeutung sind.
- Branchen, denen eine besondere Wichtigkeit für die zukünftige Regionalökonomie unterstellt werden kann.

Um an die wichtigen Kennzahlen zu gelangen empfehlen sich Anfragen bei den folgenden Organisationen: Statistisches Bundesamt, Statistisches Landesamt, Bundesagentur für Arbeit (IAB), Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Innungen, Kommunalbehörden, Hochschulen. Selbstverständlich gibt es auch zahlreiche kommerzielle Datenlieferanten.

Sicherlich ist es nicht ganz einfach, zu allen Punkten die relevanten Informationen zu erhalten. Dennoch wird sich der „regionalökonomische Nebel“ relativ schnell lichten und eine Transparenz entstehen, derer es für die folgenden Schritte auch bedarf.

Sind erst einmal die wichtigen Branchen ermittelt, gilt es die dazu gehörenden „Schlüsselunternehmen“ ausfindig zu machen. Um die Prozesse übersichtlich zu gestalten, empfiehlt es sich hier, zunächst das Augenmerk auf maximal zehn Unternehmen je Branche legen.

Diese Schlüsselunternehmen wären dann auf Basis der „IMO-9er-Matrix“ zu verorten.

Bereits hier ist, mit einiger Wahrscheinlichkeit, eine Aussage über den Reifegrad der noch stärker zu analysierenden Unternehmen möglich.

Als dann wäre ein Kontakt zu den Unternehmensleitungen und falls vorhanden auch zu den Betriebsräten der ausgewählten Schlüsselunternehmen aufzunehmen, und dort nach aktuellen Problemen und zukünftigen Herausforderungen Ausschau zu halten. Dies ist jedoch nur möglich, wenn seitens der ausgewählten Unternehmen eine grundsätzliche Kooperationsbereitschaft vorhanden ist. Daher sind die Unternehmensgespräche gut vorzubereiten und der potentielle Nutzen einer Kooperation herauszustellen.

Oftmals wird man auf Themen stoßen, die von dem einzelnen Unternehmen nicht oder nur mit sehr großem Aufwand zu lösen wären. Hier wäre zu prüfen, welche Schlüsselakteure auf Branchen und Regionalebene Teil einer zukünftigen Lösung sein könnten.

Ohne die Prozessbegleitung und Unterstützung durch externe Begleiter werden die meisten Wirtschaftsförderungseinrichtungen den IMO Ansatz nicht in seinem vollen Umfang nutzen können. Dennoch gibt er eine sehr gute Orientierung und mit den vorgestellten Praxisbeispielen eine Vorstellung von dem Modernisierungspotenzial einer Region.

Setzt man den IMO Ansatz in Bezug zu dem bereits erwähnten Standortmanagement-Zirkel wird deutlich, dass der IMO Ansatz auf allen vier im Standortmanagement-Zirkel beschriebenen Teilbereiche Antworten zu geben vermag. Zunächst ist es möglich, mittels der 9er-Matrix eine Standortanalyse und ein Controlling der bestehenden Maßnahmen vorzunehmen. Als dann können oder sollten gemeinsam mit den in das Modernisierungsprojekt involvierten Akteuren Standortvisionen entwickelt werden, die als dann kleinteilig in eine Strategie- und Standortentwicklung einmünden könnten. Die abschließenden Standortmaßnahmen und Leistungsangebote sieht der IMO Ansatz ebenso vor.

Nicht zuletzt sollten die zahlreichen Fallbeispiele gezeigt haben, dass die Schlagkraft kommunaler Wirtschaftsförderung mittels externer Kooperationen deutlich gesteigert werden kann. Aufgrund ihrer organisatorischen und personellen Restriktionen empfiehlt es sich für viele kommunale Wirtschaftsförderungen denn auch, als ein (wichtiger) Partner in einem regelmäßig auf Kooperation angelegten Standortmanagements aufzutreten.

Im Weiteren empfiehlt sich die Durchführung von Regionalsystemanalysen. Im Mittelpunkt sollen dabei die jeweils relevanten gesellschaftlichen Funktionssysteme und die systembasierten Sichtweisen der Schlüsselakteure stehen.

5 Wirtschaftsförderer als „Wanderer zwischen den Systemgrenzen“

Wie bereits herausgearbeitet wurde, ist insbesondere der Ansatz der systemischen Soziologie besonders geeignet, das Wirken von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern von Wirtschaftsförderungseinrichtung zu analysieren und zu beschreiben.

Unter Zugrundelegung eines systemischen Ansatzes wird schnell deutlich, dass Wirtschaftsförderer „Wanderer zwischen den Systemwelten sind“. Über institutio-



Abb. 1 Funktionssysteme mit hoher Relevanz für die Wirtschaftsförderung

nalisierte Kontakte außerhalb dieser Systeme, beispielsweise in die Bereiche Kirche und Kunst, verfügen viele Wirtschaftsförderer jedoch nicht.

„Ganz konkret ist der Arbeitsalltag eines kommunalen Wirtschaftsförderers bestimmt durch viele Gespräche mit den Vertretern von Unternehmen und anderen wirtschaftsnahen Akteuren, insbesondere aus Bereichen wie Banken, Kammern, Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Der Reichtum an wirtschaftsnahen Kontakten geht aber gewöhnlich mit einem Mangel an Kontakten zu ehrenamtlich geprägten Bereichen wie Sport, Kirche, Soziales und Kultur einher. [...] Dies bezieht sich auf beruflich bedingte Kontakte. Es ist natürlich möglich, dass Wirtschaftsförderer in ihrer Freizeit Kontakte in andere gesellschaftliche Funktionssysteme wie Sport, Religion

und Kultur pflegen, die bei Bedarf auch beruflich genutzt werden.“ (Vogelgesang 2013, S. 180).

In Abwandlung des philosophischen Leitsatzes „Erkenne dich selbst – Gnothi Seautón“ gilt ist nun für unsere Wirtschaftsförderer mit „Erkenne deine Umwelt“ ein praktikables Analysetool zu entwickeln. Dabei sollen aus den für sie besonders relevanten Systemen exemplarische Schlüsselakteure ausgewählt und mit einem systemadäquaten Motto versehen werden (Abb. 1).

System Politik:

Systemgebundenheit des Handelns: Durchsetzung kollektiv bindender Entscheidungen, Machterhalt und Machterwerb

Schlüsselakteur „Staat“, öffentliche Verwaltung: Oberbürgermeister

Motto:

- Auf die Durchsetzbarkeit kommt es an.
- Dafür gibt es eine/keine Mehrheit.
- Entscheidung dürfen meine Wählbarkeit nicht negativ beeinflussen.
- Die Mehrheit/Wiederwahl muss gesichert sein.
- Die Presse soll positiv berichten.

Schlüsselakteur (kommunal) Parlament: Oppositionsführer

- Schlechte Nachrichten über Amtsinhaber sind gute Nachrichten für die Opposition.
- Die Opposition von heute ist die Regierung von morgen.
- Die Kritik der Mehrheit ist unser täglich Brot.
- Erst neue Arbeitsplätze schaffen, dann die Macht übernehmen.

System Wirtschaft

Systemgebundenheit des Handelns: Regulierung von Knappheit, Profitabilität von Organisationen

Schlüsselakteur: geschäftsführender Gesellschafter/Manager von (großen) Unternehmen (vor Ort)

Motto:

- Das muss sich rechnen/das rechnet sich nicht.
- Nur wer etwas leistet, kann etwas verdienen.
- Wenn unser Unternehmen keine Zusage/Unterstützung erhält, wandern wir ab.
- Das System lebt davon, dass alle mehr verdienen.

Schlüsselakteur intermediären Organisationen, IHK, Gewerkschaften, Verbände: Vorsitzende, Geschäftsführer, Präsidenten

Motto:

- Nur was erwirtschaftet wird, kann verteilt werden.
- Den Standort müssen wir für die Wirtschaft, für die Arbeitnehmer, für die Zukunft machen.
- Wir sitzen alle in einem Boot.
- Starke Organisationen nutzen allen.
- Unsere Position soll in Zukunft die Mehrheit haben.

System Medien

Systemgebundenheit des Handelns: Erzielung von Aufmerksamkeit, Beschreibung von Realität (prof. Medien) beklagen der Realität (Social Media)

Schlüsselakteur: Redakteure regionaler Medien, Social Media Aktivisten

Motto:

- Das ist attraktiv/nicht attraktiv, hat hohes/kein Interesse .
- Wir können nur bringen, was die Nachfrage steigert.
- Nur aktuelles hat eine Chance zur Publikation.
- Je schiefer und verzerrender die Information, desto höher die Aufmerksamkeit.

System Wissenschaft

Systemgebundenheit des Handelns: Vermehrung von Erkenntnissen und Reputation

Schlüsselakteur: Universitätspräsident, Hochschulpräsident

Motto:

- Wir tun das, was unser Ansehen erhöht.
- Forschung macht nur Sinn, wenn neue Erkenntnisse herumkommen.
- Wir machen das, was für die Unternehmen direkten Nutzen hat.
- Lehre und Forschung sind chronisch unterfinanziert.
- Ohne Drittmittel liefere hier nichts mehr.
- Präsidenten müssen bei ihren Entscheidungen auf ihre „Wiederwählfähigkeit“ achten.

System Qualifikation

Systemgebundenheit des Handelns: Förderung durch Wissensvermittlung, Selektion

Schlüsselakteur: Leiter Schule/Berufsschule,

Motto:

- Nur was im Lehrplan steht, kann vermittelt werden.
- Ein Defizit in der Anzahl der Lehrer, hat ein Defizit in der Lehre zur Folge.
- Der Einsatz von Technik wird bestimmt vom Vorhandensein der Technik.
- Ob Digitalisierung die Schule/das Lernen verbessert, ist umstritten.

Damit kann eine Sensibilisierung für das systembasierte Denken dieser Akteure erreicht werden. Nur wenn Wirtschaftsfördererinnen und Wirtschaftsförderer die sie umgebenden Systeme und deren Protagonisten verstehen, können Sie auch in adäquate Kommunikationszusammenhänge mit diesen eintreten. Dabei ist jeweils auf die Systemgebundenheit des Handels abzustellen. Luhmann verwies in seinen Schriften vielfach darauf, dass insbesondere staatliche Organisationen durch Regeln und Gesetze „programmiert“ werden – als Entscheidungsprogramme eingerichtet werden, die die Verwaltung bindet (Luhmann 2000). Bei der Wirtschaftsförderung ist dies wenig oder gar nicht der Fall. Dies eröffnet auf der einen Seite Entscheidungs- und Handlungsspielräume, andererseits wenig organisatorische Durchschlagskraft in den Verwaltungen.

6 Fazit

Die vorliegende Abhandlung hatte die parallele Betrachtung von Wirtschaftsförderung und Soziologie zum Gegenstand. Dabei wurde deutlich, dass trotz aller Unterschiede von Forschungstradition, Wissenschaftskultur, Interventionsbereitschaft und Selbstverständnis der Akteure, es bereits interessante Querbezüge zwischen den beiden Disziplinen gibt. Mit dem soziologisch und zugleich regionalökonomisch geprägten IMO-Ansatz – aus dem sich nach Beendigung des Projektes das IMO Institut GmbH entwickelt hat (www.imo-institut.de) – steht gar ein äußerst innovatives und praxiserprobtes Instrument für Wirtschaftsförderer/innen und Regionalentwickler/innen zur Verfügung. An diese Forschungs- und Interventionstradition gilt es mit zukünftigen Projekten anzuknüpfen.

Literatur

- Fuchs, T., et al. (2013). Wirtschaftsförderung. Aufgaben, Organisation und Schwerpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung. In Deutscher Städte- und Gemeindebund (Hrsg.), DStGB Dokumentation Nr. 118. Burgwedel: Verlag WINKLER & STENZEL GmbH.
- Gordon, R. J. (2017). *The rise and fall of American growth*. Princeton: Princeton University Press.
- IMO-Institut. www.imo-institut.de.
- Luhmann, N. (1988). *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (1998). *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Luhmann, N. (2000). *Organisation und Entscheidung*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Marx, K. (1968). *Das Kapital. Band 1. Der Produktionsprozess des Kapitals*. Berlin: Dietz Verlag (Originalausgabe 1867).
- Pongratz, P., & Vogelgesang, M. (2016). *Standortmanagement in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Steinrücken, T. (2013). *Wirtschaftsförderung & Standortpolitik: Eine Einführung in die Ökonomie* (2. Aufl.). Erfurt: Books on Demand.
- Vogelgesang, M. (2013). Neue Optionen – Durch bürgerliches Engagement komplementierte Wirtschaftsförderung und kommunale Beschäftigungspolitik. In F.-R. Habbel & J. Stember (Hrsg.), *Wissenstransfer zwischen Hochschule und Kommunen* (S. 167–197). Berlin: LIT.
- Weber, M. (1980). *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. Tübingen: J. C. B. Mohr (Originalausgabe 1921).
- Weber, H., & Wegge, M. (2019). Google & Co.: Treiber des Wandels in Wirtschaft und Gesellschaft. In Stember J, Fink A, Pongratz P & Vogelgesang M (Hrsg.), *Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung. Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik*. Wiesbaden: Springer.
- Weber, H., et al. (1999). *Hochleistungsorganisation. Wettbewerbsfähigkeit und Restrukturierung*. München: C. H. Beck'sche Verlagsbuchhandlung.
- Weber, H. et al. (2000). *Report Keramikwirtschaft. Branchenanalyse. Struktur, wirtschaftliche Entwicklung und Beschäftigung in Rheinland-Pfalz*. Kaiserslautern: Universität Kaiserslautern. Discussion papers. FG Soziologie. Nr. 001.