

Korn, Thorsten; van der Beek, Gregor

Book Part

Kommunale Wirtschaftsförderung

Provided in Cooperation with:

ARL – Akademie für Raumentwicklung in der Leibniz-Gemeinschaft

Suggested Citation: Korn, Thorsten; van der Beek, Gregor (2018) : Kommunale Wirtschaftsförderung, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Ed.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9, ARL - Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, pp. 1133-1143, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55991053>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/225766>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/de/>

Thorsten Korn, Gregor van der Beek

Kommunale Wirtschaftsförderung

S. 1133 bis 1143

URN: urn:nbn:de:0156-55991053



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

Kommunale Wirtschaftsförderung

Gliederung

- 1 Aktuelle Herausforderungen der kommunalen Wirtschaftsförderung
- 2 Begriffsbestimmung und rechtlicher Handlungsrahmen
- 3 Ziele und Strategien der kommunalen Wirtschaftsförderung
- 4 Träger und Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung

Literatur

Die kommunale Wirtschaftsförderung verfolgt das Ziel, die wirtschaftliche Entwicklung innerhalb einer Kommune zu verbessern bzw. zu verstetigen. Mithilfe zweier grundlegender Strategien, der Clusterbildung und des Mixed-Portfolio-Ansatzes, kann dieses Ziel unter Beeinflussung verschiedener Standortfaktoren verfolgt werden. Hierzu stehen unterschiedliche Instrumente zur Verfügung.

1 Aktuelle Herausforderungen der kommunalen Wirtschaftsförderung

In Zeiten einer global vernetzten Wirtschaftsstruktur, die durch Heterogenität der ökonomischen Landschaft und interkommunale Konkurrenz gekennzeichnet ist, und bei gleichzeitigem demografischen und sozialen Wandel (▷ *Demografischer Wandel*) sowie stagnierenden kommunalen Finanzressourcen steigt die Relevanz der kommunalen Wirtschaftsförderung. Dabei hat sich ihre Rolle in den letzten Jahrzehnten enorm gewandelt: War Wirtschaftsförderung in ihrer Gründungsphase zu Beginn des 20. Jahrhunderts noch stark auf das Thema Infrastrukturpolitik fokussiert, besitzt sie heute insbesondere als Moderator und Koordinator zur Klärung neuer Fragen ein erhebliches Potenzial. Die wissensbasierte, netzwerkorientierte und digitalisierte Wirtschaft erfordert eine veränderte Form des Standortmanagements, gleichzeitig muss die kommunale Wirtschaftsförderung im Sinne der Bestandspflege verlässlich sein und bleiben.

Wenn man kommunale Wirtschaftsförderung in einem umfassenden Sinne versteht, d. h. unter Betrachtung ihrer vielfältigen Ziele und unter Nutzung eines vielfältigen Instrumentariums, so ist sie auf kommunaler Ebene grundsätzlich eine freiwillige Aufgabe, die von den Kommunen nicht zwingend verfolgt werden muss. Dennoch hat sie sich seit der Gründung der Bundesrepublik Deutschland und seit der Wiedervereinigung auch in Gesamtdeutschland systematisch und flächendeckend entwickelt.

2 Begriffsbestimmung und rechtlicher Handlungsrahmen

Bislang liegt keine allgemein anerkannte oder auch juristisch verankerte Definition der kommunalen Wirtschaftsförderung vor. Der wohl am meisten zitierte Versuch zur Begriffsbestimmung stammt von Möller (1963: 42). Nach seiner Definition ist kommunale Wirtschaftsförderung „derjenige Teil der öffentlichen Gemeinschaftsaufgaben, der primär eine Begünstigung der örtlichen Wirtschaft durch Verbesserung ihrer Standortbedingungen und damit ihrer Produktivität und als sekundäre Folgewirkung die harmonische Gestaltung des Verhältnisses aller öffentlichen Gemeindeaufgaben zu den an ihren bestehenden Interessen der Wirtschaft mittels geeigneter Lenkungsmaßnahmen und -handlungen der Gemeinden zum Gegenstand hat“.

Dieser eng gefassten Definition stehen eher weiter gefasste Beschreibungen gegenüber, wie beispielsweise der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement, die Wirtschaftsförderung als „lokale und regionale Strukturpolitik [begrift], deren Ziel die in ein Gesamtkonzept der Gemeindeentwicklung eingebundene Wirtschaftsentwicklung ist“ (Fürst 2014: 616). Somit lässt sich der Begriff der kommunalen Wirtschaftsförderung unterschiedlich bestimmen. Oftmals wird er darüber hinaus über die jeweilige Zielsetzung oder durch die Aufzählung von Aufgaben und Instrumenten determiniert.

Neben der begrifflichen Bestimmung ist aber auch – aufgrund der fehlenden Legaldefinition – die gesetzliche Verankerung nur indirekt gegeben. Generell wird die rechtliche Zulässigkeit der Wirtschaftsförderung aus dem sogenannten Grundsatz der Allzuständigkeit der Gemeinden abgeleitet (Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG)). Demnach wird den Kommunen das Recht gewährt,

alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der bestehenden Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln (▷ *Kommunale Selbstverwaltung*). Dies beinhaltet auch wirtschaftliche Tätigkeiten, die ein öffentliches Interesse verfolgen, sowie die finanzielle Eigenverantwortung des kommunalen Hebesatzes als wirtschaftskraftbezogene Steuereinnahmequelle (▷ *Kommunal Finanzen*). Des Weiteren wird im Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ der Auftrag zur kommunalen Wirtschaftsförderung indirekt formuliert, da den Gemeinden als Träger der investiven Förderung der wirtschaftsnahen ▷ *Infrastruktur* eine explizite Rolle zugewiesen wird, soweit diese Förderung unmittelbar für die Entwicklung der regionalen Wirtschaft erforderlich ist (§ 2 Abs. 2 Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRWG)).

Zwar besitzen die Kommunen auf Grundlage ihrer Allzuständigkeit erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten, dennoch unterliegen die Aktivitäten der kommunalen Wirtschaftsförderung durch den bestehenden Gesetzesrahmen auf Ebene der Europäischen Union (▷ *Europäische Union*), des Bundes und des jeweiligen Bundeslandes sowie durch die Gebundenheit an das Gemeindegebiet und das Gebot der wirtschaftlichen Haushaltsführung einem eingeschränkten Handlungsspielraum. Zentral hierbei ist das europäische Beihilfeverbot, das eine staatliche Unterstützung von Unternehmen untersagt (Art. 87 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV)). Die De-minimis- und die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung stellen zwar Ausnahmereglungen hiervon dar, dennoch sind mögliche Schadenersatzforderungen und die damit verbundenen finanziellen Folgen für Kommunen ein großes Risiko bei Subventionen (vgl. Oppitz 2010).

Beide Verordnungen legen Beihilfeformen fest, die zwar der Europäischen Kommission angezeigt werden müssen, aber von der allgemeinen europäischen Anmeldepflicht befreit sind und daher einen Anreiz für die Wirtschaftsförderung darstellen. Die Verordnung über die sogenannten De-minimis-Beihilfen (Verordnung (EU) Nr. 1407/2013) regelt den Umgang mit staatlichen Zuschüssen „von geringer Bedeutung“. Beihilfen bis zu einem Höchstbetrag im Allgemeinen von 200.000 Euro und im Speziellen für den Straßentransportsektor von 100.000 Euro, die einem einzigen Unternehmen über einen Zeitraum von drei Jahren gewährt werden, sind zulässig, sofern die damit verbundenen Maßnahmen weder Auswirkungen auf den Handel zwischen den europäischen Mitgliedstaaten haben noch den Wettbewerb zu verfälschen drohen. Die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (Verordnung (EU) Nr. 651/2014) ist eine weitere wichtige Ausnahmeregel. Unter die Gruppenfreistellung fallen unter anderem folgende Arten von Beihilfe: Beihilfen zur Bewältigung der Folgen von Naturkatastrophen, Sozialbeihilfen für die Beförderung von Einwohnern entlegener Gebiete, Beihilfen für Breitbandinfrastrukturen, Innovationsbeihilfen oder auch Beihilfen für die Erhaltung des kulturellen Erbes sowie Beihilfen für Sportinfrastrukturen und Freizeitinfrastrukturen. Die Verordnung legt hierfür für die einzelnen Gruppen bestimmte Höchstförderbeiträge fest.

Weitere rechtliche Bestimmungen bilden auf Bundes- und Landesebene zusätzliche Grenzen für die kommunale Wirtschaftsförderung. So setzt die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ den Rahmen für die nationale Regionalpolitik und legt Fördergebiete fest. Aber auch das Raumordnungsgesetz (ROG; ▷ *Raumordnung*) und die hierauf abgestimmten Landesentwicklungspläne (▷ *Landesplanung, Landesentwicklung*) bilden Leitlinien für die ▷ *Regionale Wirtschaftspolitik* (vgl. Graafen 2010). Daher ist eine konkrete rechtliche Prüfung von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung im Einzelfall notwendig.

3 Ziele und Strategien der kommunalen Wirtschaftsförderung

Das generelle Ziel der Kommunen und damit auch der kommunalen Wirtschaftsförderung ist die nachhaltige Erhöhung der Lebensqualität innerhalb der Gemeinschaft (▷ *Gemeinwohl*). Aus dieser sehr allgemeinen Zielbestimmung lassen sich als ökonomische Dimension von Lebensqualität die Verbesserung und Verstetigung der wirtschaftlichen Entwicklung als konkrete Zielbestimmungen für die kommunale Wirtschaftsförderung ableiten, woraus sich wiederum drei Unterziele bestimmen lassen:

- die Sicherung und Erweiterung des regionalen Arbeitsplatzangebots,
- die Entwicklung einer zukunftsfähigen Wirtschaftsstruktur sowie
- die Pflege der Standortbedingungen.

Hinsichtlich der Umsetzung dieser Unterziele lassen sich zwei Komponenten unterscheiden: zum einen die Bestandspflege in Form der Bestandssicherung bzw. Bestandserweiterung der ortsansässigen Unternehmen und zum anderen die Unternehmensansiedlung bzw. die Unterstützung bei Unternehmensgründungen. Die Bestandspflege stellt hierbei den zentralen Kern der Wirtschaftsförderung dar, da die Unternehmen in Deutschland in der Mehrzahl eine hohe Standorttreue aufweisen. Jedoch hat die Unterstützung von Existenzgründungen in den vergangenen Jahren eine Relevanzsteigerung erfahren, was auch auf die grundsätzliche Ausweitung der finanziellen und strukturellen Förderung von Unternehmensgründungen in Form von Initiativen und Programmen auf allen politischen Ebenen zurückzuführen ist (vgl. Sternberg/Vorderwülbecke/Brixy 2014: 20).

Grundsätzlich ist bei der Betrachtung von Bestandspflege einerseits und Neuansiedlung durch Standortverlagerung oder Gründung andererseits zu beachten, dass hier durchaus ein Spannungsverhältnis entstehen kann: So mag für bestehende Unternehmen die Neuansiedlung oder Gründung von Unternehmen oder Betriebsstätten, die sogar aus der gleichen Branche stammen, durchaus eine unliebsame Konkurrenz sein; dies gilt nicht nur für den regionalen Absatz, sondern auch für die Seite der Produktionsfaktoren. Angesichts der aktuellen Entwicklung auf dem ▷ *Arbeitsmarkt*, auf dem sich in einigen Regionen ein Fachkräfteengpass abzeichnet, werden Ansiedlungsanstrengungen der Wirtschaftsförderung mit Skepsis zu kämpfen haben (vgl. Spermann 2014: 3). Anders mag es hingegen bei solchen Ansiedlungen sein, von denen sich bestehende Unternehmen positive Netzwerkeffekte bei den Beschaffungs- sowie Absatzstrukturen versprechen. Ob die Beziehung zwischen Bestandsunternehmen und Neuansiedlungen für die Arbeit der Wirtschaftsförderung problematisch ist oder nicht, ist somit im konkreten Einzelfall zu untersuchen.

Schwieriger noch als das unter Umständen konfliktgeladene Verhältnis zwischen Bestand und Neuansiedlung ist die strategische Entscheidung in Bezug auf die Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsstruktur. Grundlegend sind hier zwei Strategien zu unterscheiden: zum einen eine clusterorientierte Wirtschaftsförderung, d.h. die Konzentration der Förderung auf eine oder wenige Wirtschaftsbranchen – das international berühmteste Beispiel ist seit Jahrzehnten das Silicon Valley mit dem klaren Fokus auf Informationstechnologien (IT) –, zum anderen eine Mixed-Portfolio-Strategie, d. h. eine Diversifizierung der lokal ansässigen Wirtschaftsbranchen.

Auch wenn in den vergangenen Jahren die Clusterpolitik (▷ *Cluster*) in der Regel favorisiert wurde, so ist mittlerweile „die einstige Euphorie über das Clusterkonzept [...] als Leitidee regionalwirtschaftlichen Erfolgs einer gewissen Ernüchterung, ja teils geradezu Verdammung gewichen“ (Fromhold-Eisebith 2014: 67). Hintergrund hierfür sind sowohl umfassende theoretische Kritikpunkte am Konzept von Porter (2000) als auch die raren praktischen Erfolgsgeschichten einer Clusterförderung, was aber zum größten Teil an der inflationären Identifikation von Clusterkeimzellen liegt. Dennoch sei an dieser Stelle betont, dass eine funktionierende Clusterförderung auch Vorteile gegenüber der breit angelegten Mixed-Portfolio-Strategie aufweist.

Der Vorteil der Clusterstrategie – und zugleich der Nachteil der Mixed-Portfolio-Strategie – ist nämlich das Ausnutzen von Synergien und Netzwerkeffekten (▷ *Netzwerke, soziale und organisatorische*). Gemeinsame Forschung und Entwicklung, der Aufbau von Absatzwegen oder auch der Zugriff auf einen Arbeitskräftepool mit spezifischen Fähigkeiten sowie weitere synergetische Effekte werden in der Tat für Unternehmen einfacher entstehen, wenn sich eine Branche vor Ort bündelt. Dies wird in besonderem Maße für Branchenunternehmen gelten, die innerhalb einer Wertschöpfungskette unterschiedliche Produktionsstufen einnehmen (z. B. Zulieferung, Weiterverarbeitung oder Endmontage), und hat überdies den Vorteil, dass bei einer Clusterstrategie die Wirtschaftsförderung ihre Ressourcen gebündelt nutzen kann und sich nicht in intransparenten Strukturen verliert. Es ist aber zu beachten, dass solche für Synergie sprechenden Argumente angesichts sinkender Transaktionskosten im Zeitalter der ▷ *Informations- und Kommunikationstechnologie* an Bedeutung verlieren. Ein gutes Beispiel sind hierbei die sogenannten „Hidden Champions“ in eher ländlichen Regionen. Manche dieser kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) sind in ihrer Branche Weltmarktführer, ohne dass an ihrem Standort clusterähnliche Strukturen bestehen; vielmehr ist ihr Netzwerk regionsunabhängig. In solchen Fällen ist das Argument der Transaktionskostenreduktion durch Cluster nicht von Belang.

Der Nachteil der Clusterbildung – und zugleich der Vorteil der Mixed-Portfolio-Strategie – ist die Anfälligkeit des Wirtschaftsstandortes in Bezug auf branchenspezifische Konjunkturzyklen oder gar einen tiefgreifenden Strukturwandel. Die Gefahr von sogenannten Lock-in-Situationen, also der Stagnation des technologischen Wandels, der wirtschaftlichen Entwicklung und der institutionellen Formen ist gerade innerhalb geschlossener regionaler Netzwerke besonders hoch, weil hierdurch eine ganze Region in eine Strukturkrise geraten kann. Dabei werden die starken Beziehungen, die zu Beginn die Grundlage des wirtschaftlichen Wachstums waren, mehr und mehr zur Ursache von Verkrustung und Starre. Dies ist beispielhaft in der Entwicklung des Ruhrgebietes nachzuvollziehen (vgl. Grabher 1993). Die Tendenz zu einem negativen Lock-in-Effekt beruht auf ortsspezifischen und ortsabhängigen Prozessen; dessen Abwehr ist somit ein zentrales Anliegen der kommunalen Wirtschaftsförderung. Grundsätzlich können jedoch beide Strategien zum Erfolg führen, je nachdem wie die spezifischen komparativen Vorteile innerhalb einer Kommune gestaltet sind.

Von besonderer Bedeutung ist die Strategiewahl vor dem Hintergrund, dass die Bereitschaft in Bezug auf Standortbewegungen bei Unternehmen wächst (vgl. Döring/Aigner 2010: 15). Die ▷ *Standortentscheidung* von Unternehmen beruht hierbei auf der Wahrnehmung von persönlichen (z. B. Präferenzen, Wertesysteme, Handlungsnormen), unternehmensinternen (z. B. Unternehmenstradition, -kultur) und externen Faktoren (überregionale und lokale Standortfaktoren). Für die Wirtschaftsförderung stellt sich mit Blick auf die bereits beschriebenen Ziele die Frage,

Kommunale Wirtschaftsförderung

welche Standortfaktoren gegenwärtig sowie zukünftig für eine positive Standortentscheidung relevant sind, da persönliche und unternehmensinterne Gründe in diesem Prozess nur schwer zu beeinflussen sind.

Standortfaktoren sind ökonomische, politische, kulturelle und andere Kenngrößen, die sich – positiv oder negativ – auf die Wertschöpfung von Unternehmen auswirken. Die Standortfaktoren lassen sich in zweierlei Hinsicht systematisieren (s. Tab. 1).

Tabelle 1: Ausprägung und Beispiele von Standortfaktoren

	Allgemeine Faktoren	Spezielle Faktoren
Harte Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> • Abgaben und Steuerhebesätze • Flächen/Büroangebot • Öffentliche Fördermittel • Verkehrs-/Internetanbindung 	<ul style="list-style-type: none"> • Hochschulen/ Forschungseinrichtungen • Häfen/Eisenbahnanschluss • Angebot an qualifizierten Arbeitskräften
Weiche Faktoren	<ul style="list-style-type: none"> • Wirtschaftsklima/effektive Verwaltung • Image des Standorts • Wohnen und Wohnumfeld 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexible Kinderbetreuung • Zielgruppenorientiertes Kulturangebot • Karrieremöglichkeiten

Quelle: van der Beek/Korn 2008: 198, bearbeitet

Die allgemeinen Faktoren besitzen für jedes Unternehmen gleichermaßen eine Bedeutung, während die speziellen Faktoren nur für bestimmte Branchen gelten und zumeist nur außerhalb der eigentlichen Unternehmen beeinflusst werden können. Harte Standortfaktoren sind Größen, die einen unmittelbaren Einfluss auf den Umsatz der Unternehmen haben und insbesondere zu Kostensenkungen führen. Weiche Standortfaktoren führen im Gegensatz dazu lediglich zu indirekten Effekten, die sich in der Regel nur schwer quantifizieren lassen. Ihnen sowie den speziellen Faktoren wird jedoch eine zunehmend wichtige Rolle zugesprochen (vgl. Döring/Aigner 2010: 24 f.). Neben den veränderten Rahmenbedingungen im Zuge des Wandels zur Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft (▷ *Dienstleistungen*; ▷ *Wissensgesellschaft*) und dem Bedeutungszuwachs des Humankapitals ist diese neue Rolle der weichen Faktoren auch darauf zurückzuführen, dass die kommunale Wirtschaftsförderung relativ wenig zu den harten Standortfaktoren beitragen kann, die von den übergeordneten politischen Ebenen bereitgestellt werden. Besonders offensichtlich wird dies bei den Such- und Auswahlprozessen von Unternehmen auf globaler Ebene, wo die kommunale Wirtschaftsförderung nationale Restriktionen (Lohnkosten, Steuerbelastung etc.) nicht beeinflussen kann (vgl. Fürst 2014: 613 f.). In eine ähnliche Richtung zielt auch die Begründung, warum sich die Wirtschaftsförderung im Bereich von Freizeit und Kulturwertsteigerung oder allgemein im Standortmarketing engagieren sollte: Nur bei gutem Image und Freizeitwert sind Kommunen in der Lage, Unternehmen sowie gut ausgebildeten Arbeitskräften attraktive Bedingungen zu bieten und sie für einen Standort zu interessieren (▷ *Standortpolitik*).

4 Träger und Instrumente der kommunalen Wirtschaftsförderung

Grundsätzlich steht es den Gebietskörperschaften (▷ *Gebietskörperschaft*) frei, welche organisatorische Form sie wählen, um ihre Wirtschaftsförderung aufzustellen und die nachfolgenden Instrumente einzusetzen. Insbesondere bei kleinen und mittleren Einzugsgebieten ist die Trägerform eines verwaltungsinternen Amtes dominierend. Je größer das Gebiet wird, desto häufiger trifft man privatrechtliche Formen an. Ob die traditionelle Form des Amtes oder die privatrechtliche Einrichtung gewählt wird, ist von geringerer Bedeutung, da beide Vor- und Nachteile aufweisen (vgl. Reschl/Rogg 2003: 23 ff.).

4.1 Gewerbeflächenpolitik und Flächenmanagement

Zu den zentralen Aufgaben einer kommunalen Wirtschaftsförderung gehört die Gewerbeflächenpolitik oder, allgemeiner ausgedrückt, das ▷ *Flächenmanagement*. Anders als bei anderen Instrumenten verfügen die Kommunen im Vergleich zu den ihr übergeordneten Gebietskörperschaften hier fast über die alleinige Kompetenz im Sinne der ▷ *Bauleitplanung* und der ▷ *Flächennutzungsplanung*. Dies gilt sogar unabhängig von den sonstigen kommunalen Aktivitäten im Bereich der Wirtschaftsförderung. Flächen für gewerbliche Zwecke, für Wohngebiete oder zur Erweiterung der Infrastruktur auszuweisen, umzuwidmen oder vorzuhalten und somit auch die ▷ *Abwägung* von konkurrierenden Verwendungen, z. B. für Arbeiten, ▷ *Wohnen* oder Freizeit, liegt weitestgehend in der Hand der Kommune. Hinzu kommt die Preisgestaltung in Form von Kaufpreisen oder bei Pachten und Mieten, wobei die Problematik der versteckten Subvention zu berücksichtigen ist. Damit es nicht zu einem ruinösen Wettbewerb zwischen den Kommunen kommt, an dessen Ende ein Überangebot an Flächen (z. B. Gewerbewüsten) steht, ist in diesem Zusammenhang die interkommunale Kooperation (▷ *Kooperation, interkommunale und regionale*) von besonderer Bedeutung (vgl. Reschl/Rogg 2003: 55 f.).

4.2 Qualifizierungs- und Bildungspolitik

Das regionale Angebot von Fachkräften rückt immer stärker in den Fokus von Unternehmen. Die rückläufige Arbeitslosenquote und die bereits bestehenden regionalen bzw. branchenbezogenen Engpässe im Bereich der qualifizierten Arbeitskräfte sind die ersten Indikatoren der durch den demografischen Wandel und die Entstehung der Wissens- und Dienstleistungsgesellschaft verursachten Verschiebungen auf dem Arbeitsmarkt. Mittelfristig wird sich dieser voraussichtlich vom Arbeitgeber- zu einem Arbeitnehmermarkt entwickeln, auf dem sich Betriebe bei qualifizierten Kräften bewerben werden. Hoch qualifizierte und marktnahe Arbeitskräfte in der Region zu halten, ist somit ein zentrales Anliegen für die kommunale Wirtschaftsförderung, um den Verbleib oder die Ansiedlung von Unternehmen sicherzustellen. Für die Wirtschaftsförderung erwächst aus diesen Entwicklungen die Zwangsläufigkeit, Entwicklungen im Bildungsbereich anzustoßen oder gar in gemeinnützigen Strukturen Bildungsarbeit zu betreiben (▷ *Bildungsplanung*). Dies setzt eine Bereitschaft voraus, sich im allgemeenschulischen, im berufsbildenden sowie im akademischen Bereich zu engagieren und mit den verschiedenen Institutionen zu kooperieren. Wichtig ist es, hierbei alle Bildungsstufen im Auge zu behalten, da unterschiedliche Betriebe und Branchen

Kommunale Wirtschaftsförderung

differenzierte Anforderungen im Hinblick auf das jeweilige Humankapital stellen. Von diesen Instrumenten wird von Seiten der Wirtschaftsförderung bislang kaum Gebrauch gemacht, obschon darin ein Zukunftsfeld der kommunalen Wirtschaftsförderung liegt.

4.3 Infrastrukturpolitik

Obwohl alle gebietskörperschaftlichen Ebenen vom Bund bis zur Gemeinde zur Infrastruktur beitragen, weist die kommunale Wirtschaftsförderung gerade bei der unternehmensgerechten Ausgestaltung eine zentrale Rolle auf. Unter Infrastruktur wird hierbei im klassischen Sinne die wirtschaftsnahe materielle Dimension verstanden, mit deren Hilfe eine effiziente Güterproduktion bzw. Leistungserstellung möglich ist. Dabei kann zwischen unternehmensspezifischer und genereller Infrastruktur unterschieden werden, wobei erstere teilweise auf spezielle Branchen oder gar einzelne Betriebe zugeschnitten ist. Typische Beispiele sind Energieversorgung, Verkehrs- und Telekommunikationsanbindung. Sie ist eng mit dem Flächenmanagement und der immateriellen, personalen Infrastruktur im Sinne des Humankapitals verbunden.

Da diese Infrastrukturelemente die verbindlichen Rahmenbedingungen für die ansässigen oder anzusiedelnden Wirtschaftseinheiten bilden und die Grenze zwischen kommunaler Aufgabe sowie reiner betrieblicher Zweckgebundenheit fließend ist, ist es sinnvoll, bei der Gestaltung dieser Infrastruktur einen breiten Konsens in der Bevölkerung herbeizuführen und sich zudem eng mit den Unternehmensverantwortlichen abzustimmen, da gerade im Bereich der Bereitstellung von Infrastruktur mit erheblichen finanziellen Aufwänden zu rechnen ist.

Die Errichtung von Technologie- und Gründerzentren ist eine spezielle Form der Bereitstellung von Infrastruktur. Sie zählen mittlerweile zu den traditionellen Instrumenten der Wirtschaftsförderung, da sie seit den 1980er Jahren einen starken Bedeutungszuwachs erfahren haben. Der Fokus dieser Zentren liegt auf der Generierung von technischem Know-how, wobei in den vergangenen Jahren eine Auflockerung der Zugangskriterien zu beobachten war und es dadurch zur Ansiedlung insbesondere von IT-Neugründungen gekommen ist. Hierdurch entstehen auch größere Möglichkeiten zur Bildung von Unternehmensnetzwerken innerhalb dieser Zentren. Eine weitere positive Entwicklung ist die Ausweitung des Leistungsspektrums der Technologie- und Gründerzentren. Neben der reinen Bereitstellung der Infrastruktur bieten zahlreiche Einrichtungen nun auch Unterstützungsleistungen für die organisatorische Entwicklung von Start-ups an.

4.4 Informations- und Kommunikationspolitik bzw. Beratungsstelle

In der Literatur findet sich vereinzelt die Auffassung, dass sich die kommunale Informations- und Kommunikationspolitik lediglich dem „Abbau von Informationsdefiziten auf Seiten der Unternehmen hinsichtlich der besonderen Vorzüge des jeweiligen Standorts“ (Haug 2004: 54) widmen sollte. Diese Auffassung ist zu eng und wird der mittlerweile bedeutenden Rolle dieses kommunalen Instruments der Wirtschaftsförderung nicht mehr gerecht. Neben einer proaktiven Vermarktung des jeweiligen Standortprofils und der Bereitstellung aller unternehmensrelevanten Informationen muss die kommunale Wirtschaftsförderung im Ansiedlungs-, Erweiterungs- bzw. Gründungsprozess als Ratgeber in Unternehmens- und Rechtsfragen zur Verfügung stehen und als Mediator in Konfliktfällen auftreten. Weiterhin muss sie gerade Neuunternehmen den Zutritt in bestehende Netzwerke ermöglichen. Wesentlich ist dabei, dass die Wirtschaftsförderungsinstitution als

Prozessbegleiter und sogenannte „One-Stop-Agency“ auftritt, die für die Unternehmen die erste und bestenfalls auch einzige Servicezentrale ist, an die sie sich zu wenden haben. Als Wissens- und Kommunikationsmanager ist sie notfalls auch Vermittler zwischen Unternehmen und weiteren Verwaltungsstellen.

Um die beschriebene Funktion in der Kommunikation mit Bestandsunternehmen oder neuen Unternehmen erfüllen zu können, ist eine Anpassung der verwaltungsinternen Strukturen unabdingbar. Neben einem internen Kommunikationsmanagement in Form eines barrierefreien Informationssystems kann es sinnvoll sein, Zuständigkeiten neu zu regeln, um auf Unternehmensbedürfnisse zielgerichtet und zeitnah eingehen zu können. Kommunikations- und Informationspolitik sowie die Rolle als zentrale Beratungsstelle sind die modernen Kernaufgaben kommunaler Wirtschaftsförderung, denen mindestens die gleiche Bedeutung wie den klassischen Instrumenten zukommt.

4.5 Subventionen und finanzielle Förderungen

Zu diesem Instrument gehören alle Fördermaßnahmen, die mittels des kommunalen Haushaltes in monetärer Form gewährt werden. Hierbei sind einnahmeseitige und ausgabenseitige Förderungen zu unterscheiden. Zu der Ausgabenseite sind primär die direkten monetären Unterstützungszahlungen an Unternehmen zu zählen, wofür unter den heute geltenden europäischen Regeln enge Subventionsgrenzen gesetzt sind. Die einzige Ausnahme besteht im Rahmen der De-minimis-Verordnung. Zudem ist die Auftragsvergabe an kommunal ansässige Unternehmen ein ausgabenseitiges Instrument, aber auch in diesem Bereich sind den Kommunen aufgrund der Regeln bei Ausschreibungsverfahren enge Leitlinien vorgegeben.

Einnahmeseitig sind die Instrumente heute auch nicht mehr so einsetzbar, wie dies lange Jahre in der kommunalen Wirtschaftsförderung allgemeine Praxis war. Im Sinne der EU-Beihilfe ist die kostenfreie oder vergünstigte Überlassung von Liegenschaften, Flächen oder anderen kommunalen Einrichtungen unter Marktpreis nicht mehr zulässig. Ebenso verhält es sich mit der Privilegierung von (bestimmten) Unternehmen bei der Gewerbesteuer oder der Reduktion von kommunalen Beiträgen und Gebühren, etwa für die Erschließung von Grundstücken.

Rechtlich vereinbar mit den Richtlinien der Europäischen Union scheinen bisher regionalbezogene Finanzierungsmöglichkeiten zu sein, deren Aufbau und Einsatz von der kommunalen Wirtschaftsförderung stark unterstützt werden kann. Unternehmen erhalten hierbei geldwerte Vorteile, da die regionalen Beteiligungsfonds von Sparkassen und Volksbanken oder die privatwirtschaftlichen Regionalfonds risikoreiche Darlehen oder Bürgschaften übernehmen, die die klassischen Geschäftsbanken nicht gewähren würden. Solche Kredite bzw. Beteiligungen sind jedoch abhängig von einer Ansiedlung oder vom Verbleib in der Region (vgl. Dallmann/Richter 2012: 275). Weiterhin besteht für die kommunale Wirtschaftsförderung die Möglichkeit, Unternehmen über bestehende EU-, Bundes- oder Landesförderungen zu informieren.

Literatur

- Dallmann, B.; Richter, M. (2012): Handbuch der Wirtschaftsförderung: Praxisleitfaden zur kommunalen und regionalen Standortentwicklung. Freiburg im Breisgau.
- Döring, T.; Aigner, B. (2010): Standortwettbewerb, unternehmerische Standortentscheidungen und lokale Wirtschaftsförderung – Zum Stand der theoretischen und empirischen Forschung aus ökonomischer Sicht. In: Korn, T.; van der Beek, G.; Fischer, E. (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung. Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt. Lohmar, 13-49.
- Fromhold-Eisebith, M. (2014): Erfolgsgeschichte oder Modeerscheinung? Clusterpolitik im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. In: Beck, R.; Heinze, R.; Schmid, J. (Hrsg.): Zukunft der Wirtschaftsförderung. Baden-Baden, 67-88.
- Fürst, D. (2014): Wirtschaftsförderung unter den Bedingungen knapper kommunaler Haushalte. In: Beck, R.; Heinze, R.; Schmid, J. (Hrsg.): Zukunft der Wirtschaftsförderung. Baden-Baden, 613-632.
- Graafen, R. (2010): Raumordnung und Landesplanung. In: Korn, T.; van der Beek, G.; Fischer, E. (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung. Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt. Lohmar, 91-113.
- Grabher, G. (1993): The weakness of strong ties: The lock-in of regional development in the Ruhr area. In: Grabher, G. (ed.): The embedded firm. On the socioeconomics of industrial networks. London, 255-277.
- Haug, P. (2004): Kommunale Wirtschaftsförderung. Eine theoretische und empirische Analyse. Hamburg.
- Möller, F. (1963): Kommunale Wirtschaftsförderung. Stuttgart.
- Oppitz, F. (2010): Kommunale Wirtschaftsförderung und EU-Beihilferecht. In: Korn, T.; van der Beek, G.; Fischer, E. (Hrsg.): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung. Chancen und Perspektiven in einer sich wandelnden Welt. Lohmar, 75-90.
- Porter, M. (2000): Locations, cluster, and company strategy. In: Clark, G.; Feldman, M.; Gertler, M. (eds.): The Oxford handbook of economic geography. New York, 253-274.
- Reschl, R.; Rogg, W. (2003): Kommunale Wirtschaftsförderung. Standortdialog und Standortentwicklung in Kommunen und Regionen. Sternenfels.
- Spermann, A. (2014): Diagnose: Partieller Fachkräftemangel, Therapie: bekannt, Patient: manchmal einsichtig. In: Political Science Applied 3 (4), 3-5.
- Sternberg, R.; Vorderwülbecke, A.; Brixy, U. (2014): Global Entrepreneurship Monitor. Unternehmensgründungen im weltweiten Vergleich. Länderbericht Deutschland 2014. Hannover / Nürnberg.
- van der Beek, G.; Korn, T. (2008): Regionale Wirtschaftsförderung. In: WISU 37 (2), 198-202.

Weiterführende Literatur

- Alm, B. (2013): Erfolgskontrolle der regionalen Wirtschaftsförderung. Möglichkeiten und Grenzen der ökonometrischen Wirkungsforschung. Berlin.
- Gruhler-Hirsch, K. (2013): Handbuch für kommunale Wirtschaftsförderer. Erfolgreiche Verfahren und ihre Anwendung. Regensburg.
- Kiese, M. (2012): Regionale Clusterpolitik in Deutschland. Bestandsaufnahme und interregionaler Vergleich im Spannungsfeld von Theorie und Praxis. Marburg.
- Kleinschneider, H. (2014): Grundlagen und Praxis der kommunalen Wirtschaftsförderung: Orientierung und Wegweisung in einem wichtigen Feld der kommunalen Daseinsvorsorge. Coesfeld.
- Lempp, J.; van der Beek, G.; Korn, T. (2015): Aktuelle Herausforderungen in der Wirtschaftsförderung. Wiesbaden.
- Zwicker-Schwarm, D. (2013): Kommunale Wirtschaftsförderung 2012: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven. Berlin.

Bearbeitungsstand: 11/2017