



Kommunale Wirtschaftsförderung - Ein innovatives Modell

von

Annette Icks und Michael Richter

Auszug aus: "Jahrbuch zur Mittelstandsforschung 2/2001"
Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 91 NF
Deutscher Universitätsverlag, Wiesbaden 2001

| | |
|--|-----|
| 1. Einleitung | 87 |
| 2. Aufgaben und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in einem sich ändernden Umfeld | 88 |
| 2.1 Traditionelle Aufgabenfelder kommunaler Wirtschaftsförderung | 89 |
| 2.1.1 Unternehmensakquisition | 89 |
| 2.1.2 Bestandspflege | 90 |
| 2.2 Neue Anforderungen an die kommunale Wirtschaftsförderung | 91 |
| 2.3 Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung | 92 |
| 3. Indikatoren für eine Neugestaltung der kommunalen Wirtschaftsförderung | 95 |
| 3.1. Veränderung der externen Rahmenbedingungen | 95 |
| 3.1.1 Globalisierung und Europäische Integration | 96 |
| 3.1.2 Veränderte Anforderungen der Unternehmen an den Standort | 97 |
| 3.2 Veränderung interner Faktoren | 99 |
| 3.2.1 Verwaltungsmodernisierung | 100 |
| 3.2.1.1 Organisationsstruktur | 101 |
| 3.2.1.2 Personal | 102 |
| 3.2.1.3 Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung | 103 |
| 3.2.1.4 Bürgerorientierung | 105 |
| 3.2.2 Perspektiven für die kommunale Wirtschaftsförderung | 106 |
| 3.3. Abschließende Bemerkungen | 108 |
| 4. Lösungsvorschläge für eine Effizienzsteigerung der kommunalen Wirtschaftsförderung | 109 |
| 4.1 Entwicklung eines idealtypischen Modells | 110 |
| 4.1.1 Aufgaben- und Organisationsstruktur der kommunalen Wirtschaftsförderung | 110 |
| 4.1.2 Intrakommunales Netzwerk | 113 |
| 4.1.2.1 Amtslösung (Variante A) | 113 |
| 4.1.2.2 Privatrechtliche Gesellschaft (Variante B) | 116 |
| 4.1.3 Interkommunales und überregionales Beziehungsgeflecht | 118 |
| 5. Schlussfolgerungen für die kommunale Wirtschaftspolitik | 119 |
| 6. Literaturverzeichnis | 123 |

1. Einleitung

Die nachhaltige Globalisierung der Wirtschaft verschärft nicht nur den internationalen Standortwettbewerb für Unternehmen, sondern führt auch zu einem größeren Anpassungsdruck für die Kommunen.

Kommunale Institutionen sind von entscheidender Bedeutung für die Gründung, das Wachstum und die Ansiedlung mittelständischer Unternehmen. Durch ihre Nähe zur lokalen Wirtschaft haben sie die Möglichkeit, die jeweiligen Standortbedingungen aktiv zu gestalten. Die kommunale Wirtschaftsförderung als Mittler zwischen Verwaltung und Unternehmen kann - bei effizienter Aufgabengestaltung - großen Einfluss auf die Anpassung der örtlichen Wirtschaft die Veränderung nehmen. Die Spannbreite kommunaler wirtschafts- und besonders mittelstandspolitischer Entscheidungsoptionen ist sehr breit. Neben den klassischen materiellen Standortbedingungen, wie z.B. das Gewerbeflächenmanagement, gewinnen die sogenannten "klimatischen", also im weitesten Sinne weichen Faktoren an Bedeutung. Hierauf weisen nicht nur aktuelle theoretische Konzepte zur Regionalentwicklung hin, sondern auch die Interviews mit Unternehmern, die die Dr. Malcher Unternehmensberatung im Rahmen einer Gemeinschaftsstudie mit dem RKW Eschborn und dem IfM Bonn führten (RKW 2001). Zu diesen, auch als Führungsvorteilen bezeichneten "weichen" Standortfaktoren zählen z.B. die Geschwindigkeit, mit Unternehmensanträge bearbeitet oder Genehmigungen beschieden werden, das Engagement der Wirtschaftsförderung bei der Beseitigung von Investitionshemmnissen sowie die Herstellung von Kontakten und Beziehungen zwischen allen lokalen, regionalen, bisweilen auch überregionalen Akteuren.

Angesichts der Veränderungen externer und interner Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, ob die bisherigen wirtschaftsfördernden Maßnahmen noch angemessen sind, um insbesondere kleine und mittlere Unternehmen zu unterstützen, oder aber ob eine grundlegende Neugestaltung der wirtschaftsrelevanten Aktivitäten der Kommunen geboten ist.

Die Studie "Innovative kommunale Wirtschaftsförderung" des IfM Bonn (ICKS/RICHTER 1999), deren Ergebnisse u.a. auf Fallbeispielen aus Nordrhein-Westfalen, Bayern und Brandenburg basieren, zeigt, dass die Notwendigkeit zu einer Neuorientierung von nahezu allen untersuchten Kommunen erkannt, eine tatsächliche umfassende Umsetzung jedoch nur von den wenigsten realisiert wurde. Insbesondere im Bereich der Organisationsstruktur sowie bei der Abstimmung mit anderen regionalen Akteuren offenbarte sich großer Handlungs

bedarf. Auch das so bezeichnete neue Steuerungsmodell konnte nicht zu einer grundlegenden Verbesserung führen, da seine Einführung zumeist auf Fachämter für Finanzen beschränkt blieb.

Eine Reform, die auf eine stärkere Kundenorientierung der kommunalen Verwaltung abzielt, muss insbesondere die Unternehmen als Adressaten im Blick haben. Deren Interessen sind vor allem für die Wirtschaftsförderung relevant; insofern bedeutet die Realisierung von Kundenorientierung vorrangig eine effiziente und auf die Unternehmensbedürfnisse ausgerichtete Organisationsstruktur der Wirtschaftsförderung.

Diese Problemstellung nahm das IfM Bonn zum Anlass, ein idealtypisches Modell zu entwickeln, das als Grundlage für weiterführende Diskussionen dienen soll. Das Modell hat die interne Neustrukturierung der Aufgabenbereiche kommunaler Wirtschaftsförderung und ihre Einbettung in ein intra- und interkommunales Netzwerk zum Inhalt.

2. Aufgaben und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in einem sich ändernden Umfeld

Primärziel kommunaler Wirtschaftsförderung ist die Sicherung und Verbesserung des Lebensstandards der Bevölkerung in der Gemeinde. In der praktischen Anwendung auf kommunaler Ebene erweist sich dieses Primärziel als zu komplex, um es ohne weitere Zerlegung zu realisieren. Daher trennt man drei Unterziele voneinander:

- Die Sicherung und Verbesserung des regionalen Arbeitsplatzangebotes,
- die Erhöhung der Finanzkraft der Kommune sowie
- die Stärkung der Krisenfestigkeit der ansässigen Wirtschaft durch Diversifikation.

Obwohl diese drei Ziele bei der Planung und Ausführung von Maßnahmen Wirtschaftsförderung möglichst gemeinsam berücksichtigt werden sollen, lässt sich heute eine Dominanz des Ziels "Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen" feststellen. Demzufolge gilt die Förderung arbeitsintensiver Betriebe als besonders wichtiges Ziel.

Die Gewichtung der einzelnen Ziele variiert jedoch nach Problemlage, der Situation vor Ort sowie den vorherrschenden Rahmenbedingungen (IMHOFF-

DANIEL 1994, S.21 ff). Diese sind ökonomischer, technischer oder ökologischer Art und werden entweder durch staatliche Sektoral- und Regionalpolitik gesetzt oder durch einen Wertewandel der Entscheidungsträger hervorgerufen. Im zeitlichen Verlauf lassen sich deutliche Veränderungen der kommunalen Wirtschaftspolitik nachweisen. Obwohl der Wandel der Aufgabenfelder in einem kontinuierlichen Prozess stattfindet und in den einzelnen Kommunen unterschiedliche verläuft, lässt sich eine grobe Unterteilung in traditionelle und neue Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung vornehmen.

2.1 Traditionelle Aufgabenfelder kommunaler Wirtschaftsförderung

Als die traditionellen Hauptaufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung gelten gemeinhin die Unternehmensakquisition und Bestandspflege ortsansässiger Betriebe. Obwohl beide Aufgaben nebeneinander bestehen, lassen sich dennoch Phasen identifizieren, in denen zunächst die Akquisition von Unternehmen und später die Aktivierung des endogenen Potenzials dominierendes Element der kommunalen Wirtschaftsförderung waren. Mit dem Wandel von der Dominanz der akquisitorischen Maßnahmen zu einer stärker endogen ausgerichteten Handlungsweise ist auch eine Veränderung des Verständnisses der kommunalen Wirtschaftsförderung verbunden.

2.1.1 Unternehmensakquisition

Bis Mitte der siebziger Jahre dominierten in Westdeutschland Maßnahmen, die auf die Ansiedlung neuer Unternehmen ausgerichtet war. Diese Phase war gekennzeichnet durch eine hohe Zahl von Neugründungen, Betriebsverlagerungen sowie Zweigbetriebsgründungen.

Eine wesentliche Bedingung, der die avisierten Ansiedlungsunternehmen entsprechen sollten bestand darin, dass sie ihre Güter und Dienstleistungen für den überregionalen Markt erstellten. Den Exportbasismodellen entsprechend, deren Grundhypothese besagt, dass das Wirtschaftswachstum einer Region entscheidend von der Entwicklung ihres Exportsektors abhängt, kam es den Kommunen darauf an, Betriebe anzusiedeln, die einen möglichst hohen Nettoexport an Gütern und Dienstleistungen in andere Regionen aufweisen (HENNICKE/TENGLER 1986, S. 18; SCHÄTZL 1996, S. 142). Eine Betrachtung der Betriebsgrößen zeigt dabei, dass vor allem eine Ausrichtung auf die Ansiedlung von Großbetrieben stattfand. Hierdurch erhofften die Kommunen sich einen starken Zugewinn an Arbeitsplätzen sowie eine Erhöhung ihrer Finanzkraft.

Dementsprechend spielten unter den Instrumenten der kommunalen Wirtschaftsförderung vor allem die Schaffung von Gewerbeflächen, die Ansiedlungswerbung sowie die Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastruktur die Hauptrolle. Einhergehend damit versuchte man außerdem Standortnachteile gegenüber Mitbewerbern, die nicht durch Maßnahmen kommunaler Wirtschaftsförderung ausgeglichen werden konnten, durch finanzielle Zuwendungen im Rahmen der Steuer- und Tarifpolitik zu kompensieren, z.B. durch Sondertarife für öffentliche Ver- und Entsorgungsleistungen (HEUER 1985, S. 50 ff).

Eine ähnliche Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung wie in Westdeutschland in den 70er Jahren konnte man auch Anfang der 90er Jahre in den neuen Bundesländern beobachten. Auch hier war die Ansiedlung von Unternehmen vorrangiges Ziel der Kommunen, das z.B. über äußerst niedrige Gewerbeflächenpreise verfolgt wurde (ICKS 1994, S. 57 ff).

2.1.2 Bestandspflege

Seit Mitte der 70er Jahre erfolgte ein Wandel der Prioritätensetzung in der kommunalen Wirtschaftspolitik. Im Gegensatz zur Unternehmensansiedlung richtet sich die Bestandspflege auf das endogene Potenzial einer Region und weist dadurch implizit auch eine stärkere Ausrichtung auf kleine und mittlere Betriebe auf, da sie in fast allen Regionen Deutschlands die vorherrschende Betriebsgröße ist (HAHNE 1995, S. 22).

Die Grundhypothese der endogenen Entwicklungstheorien und die daraus abgeleiteten Handlungskonzepte besagen, dass die sozioökonomische Entwicklung einer Region von Ausmaß und Nutzung vorhandener Potenziale abhängt. Die Aktivierung des endogenen Potenzials soll durch die Identifizierung und Überwindung bestehender Engpässe, die Nutzung regionsspezifischer Fähigkeiten und Begabungen sowie die Initiierung intraregionaler Kreisläufe angestrebt werden (SCHÄTZL 1996, S. 142).

Die Aktivierung des endogenen Potenzials erfolgt in der praktischen Anwendung auf zweierlei Art und Weise: Der Bestandsicherung und der Bestandserweiterung. Während durch die Bestandssicherung die Abwanderung von in der Region ansässiger Betriebe verhindert werden soll, werden im Rahmen der Bestandserweiterung das wirtschaftliche Wachstum bestehender Betriebe sowie Unternehmensneugründungen gefördert.

2.2 Neue Anforderungen an die kommunale Wirtschaftsförderung

Neue Anforderungen an die kommunale Wirtschaftsförderung ergeben sich sowohl aus der europäischen Integration als auch aus internen Krisenpotenzialen, die auf Reformnotwendigkeit hinweisen. Verstärkt wird diese Problematik durch die anhaltend schlechte Finanzsituation der Gemeinden.

Durch die europäische Integration und die zunehmende Globalisierung sowie dem damit verbundenen wachsenden Einfluss multinationaler Unternehmen, z.B. auf die weltweiten Arbeitsmärkte, kommt es zu einem Rückgang der Bedeutung der Nationalstaaten. Von diesen Veränderungen sind neben den sozialen Sicherungssystemen auch die Standortstrategien der Unternehmen betroffen. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Handlungsfähigkeit der Kommunen, da diese immer stärker gezwungen sind, den Unternehmen besonders günstige Standortbedingungen anzubieten. Ein zusätzlicher Druck erwächst aus dem Rückzug des Bundes aus Aufgaben (z.B. im Bereich der sozialen Sicherung), die häufig ohne finanzielle Kompensation auf die Gemeinden übertragen werden. Parallel lässt sich aber feststellen, dass die Gemeinden unter zunehmendem Handlungsdruck stehen.

Dieser erfordert ein Umdenken der Träger kommunaler Aufgaben, gerade auch im Bereich der Wirtschaftspolitik. Im Zuge des Prozesses einer strategischen Neuorientierung nimmt die Bedeutung von Kooperationen weiter zu. Das wesentliche Ziel von Kooperationen besteht darin, den eigenen Handlungsspielraum zu erweitern und sich Handlungsressourcen auf Feldern zu erschließen, die mit eigenen Mitteln nicht erreichbar wären. Die Chancen von Kooperationen bestehen darin, durch die Bündelung von Kompetenzen eine Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit zu erreichen. Dies gilt für Betriebe und kommunale Handlungsträger gleichermaßen.

In der Tat bieten sich für die Kommunen vielfältige Aktionsfelder für Kooperationen an. An erster Stelle, da am naheliegendsten, sind hier Kooperationen zwischen Ämtern zu nennen. Aufgrund der ämterübergreifenden Querschnittsfunktion der kommunalen Wirtschaftsförderung gehört der Kooperationsgedanke hier zum täglichen Geschäft. Dennoch ist, z.B. durch die Bildung von Task Force-Einrichtungen oder ämterübergreifende Projektgruppen, eine stärkere Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung notwendig (HENCKEL 1997, S. 304 ff.). Weitere Aktionsfelder bestehen in einer

- Kooperation zwischen Verwaltung und den gewählten kommunalen Vertretern,
- Kooperationen zwischen Verwaltung und quasi-öffentlichen Akteuren (z.B. Unternehmensverbänden),
- inter- und überregionalen Kooperation (Stadt-Umland-Kooperationen, Städtetetze), institutionalisierter und nicht-institutionalisierter Kooperation zwischen öffentlichen und privaten Akteuren (z.B. Public-Private-Partnerships).

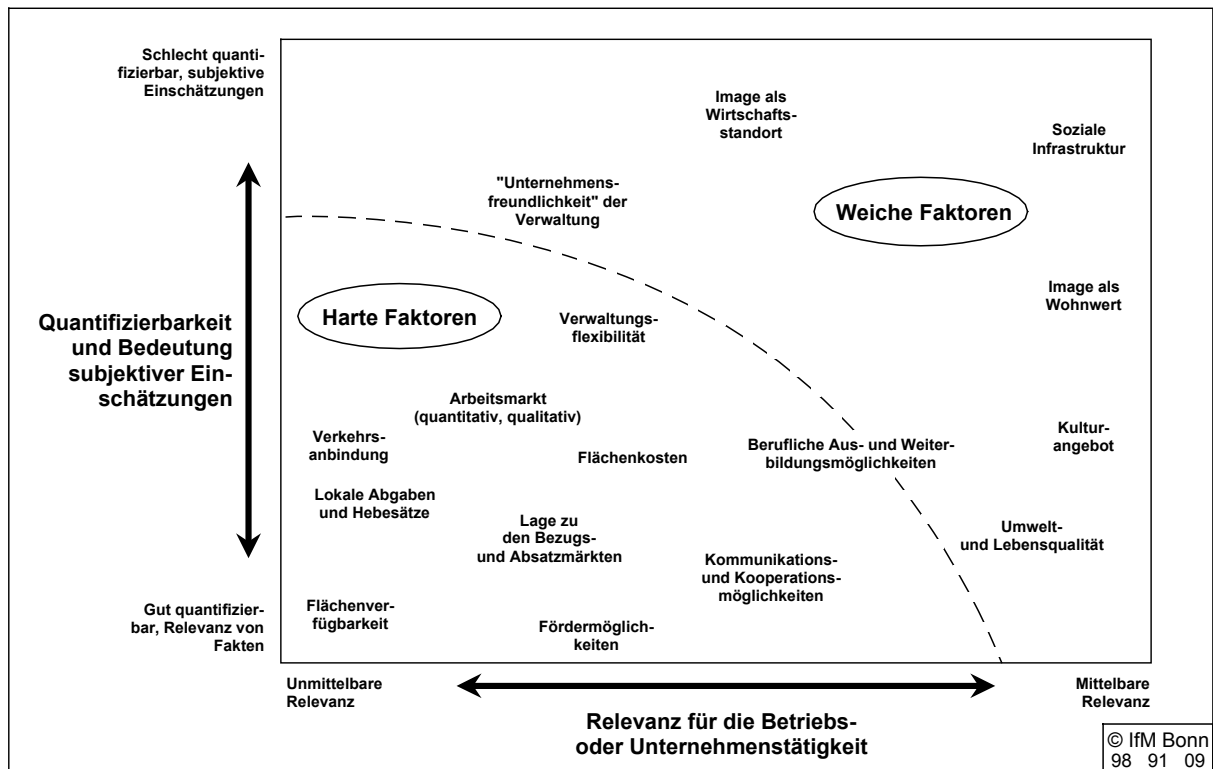
Die kommunale Wirtschaftsförderung muss sich mit zunehmend komplexeren Fragestellungen auseinandersetzen und steht inmitten gesellschaftlicher Entwicklungen und Diskussionen. Diese reichen vom integrierten Flächenmanagement über verkehrstechnische bis hin zu ökologischen und sozialen Auseinandersetzungen. Neben den klassischen Instrumenten wie z.B. der Infrastrukturerstellung und -bereitstellung sowie Investitionsförderung nimmt die Bedeutung der weichen Faktoren wie z.B. der "Unternehmensfreundlichkeit" der Verwaltung oder der Umwelt- und Lebensqualität einer Region, die für Unternehmensansiedlungen und Bestandsentwicklungen bei bestimmten Branchen zu zentralen Faktoren geworden sind, zu. Die kommunale Wirtschaftsförderung muss sich diesen Themenbereichen stellen und ihre internen Strukturen sowie die eingesetzten Instrumente den neuen Leitbildern, wie z.B. der Kundenorientierung, anpassen.

2.3 Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung

Die Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung zielen darauf ab, den ortsansässigen bzw. potenziellen Ansiedlungsunternehmen zu einer erfolgreichen Entwicklung zu verhelfen. Da diese Entwicklung von den jeweiligen Standortfaktoren abhängt, sind sie die wichtigsten Zielgrößen, die von der kommunalen Wirtschaftsförderung beeinflusst werden kann.

In diesem Zusammenhang werden harte und weiche Standortfaktoren unterschieden, wobei die Grenzen fließend sind. Trotz der Abgrenzungsprobleme wurde in Abbildung 1 eine Platzierung ausgewählter Standortfaktoren innerhalb des Kontinuums harter und weicher Faktoren vorgenommen.

Abbildung 1: Kontinuum der harten und weichen Standortfaktoren



Quelle: HAHNE 1995, S.15; GRABOW/HENKEL/HOLLBACH-GRÖMIG 1995, S. 68 f.

Abbildung 1 liefert außerdem eine Bedeutungsbestimmung der unterschiedlichen Faktoren für die Standortwahl und Entwicklung von Unternehmen. Es gilt als gesichert, dass der geographischen Lage zu den Beschaffungs- und Absatzmärkten, der Infrastruktur, dem Flächenangebot sowie dem Arbeitsmarktpotential eine zentrale Bedeutung zukommt. Bei diesen Faktoren handelt es sich ausschließlich um harte Standortfaktoren. Bei den weichen Standortfaktoren wird in letzter Zeit der Unternehmensfreundlichkeit der Verwaltung sowie dem Image einer Region als Wirtschaftsstandort eine zunehmende Bedeutung zugesprochen. Diese weichen Faktoren sind allerdings nicht erst in neuerer Zeit für Standortentscheidungen relevant, sie wurden früher nur nicht so intensiv wie heute wahrgenommen, sondern als irrationale und außerökonomische Faktoren betrachtet (GRABOW/HENCKEL/HOLLBACH-GRÖMIG 1995, S. 63 ff.). Eine Sonderstellung nimmt der Standortfaktor Verwaltungsflexibilität ein, der an der Grenzlinie zwischen den harten und weichen Standortfaktoren angesiedelt ist. Die zentrale Platzierung soll auch auf die zunehmende Bedeutung der Flexibilisierung hinweisen.

Die kommunale Wirtschaftsförderung kann nicht auf alle Faktoren direkten Einfluss nehmen. So ist es z.B. nicht möglich, die geographische Lage des Standorts zu verändern, gleichwohl ist es jedoch möglich, die Kosten der Dis

tanzüberwindung durch Ausbau der Infrastruktur zu reduzieren. Mit Maßnahmen die auf die harten Standortfaktoren zielen, lassen sich Standortentscheidungen direkt oder indirekt beeinflussen. Die positive oder negative Einflussnahme auf weiche Faktoren, wie z.B. das Wirtschaftsklima oder das Image einer Kommune als Wirtschaftsstandort, geschieht entscheidend über die Gesamtheit aller kommunalen Handlungen und Maßnahmen.

Folgende Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung sind vor dem Hintergrund sich wandelnder unternehmerischer Standortanforderungen als Haupteinsatzbereiche zu identifizieren:

- Gewerbeflächenpolitik,
- Infrastrukturpolitik,
- Initiierung und Förderung von Standortgemeinschaften,
- Finanzhilfen und Tarifpolitik,
- Werbung und Standortmarketing,
- Beratung und Dienstleistung.

Als ein indirektes Instrument der kommunalen Wirtschaftsförderung ist die Flexibilisierung der Handlungsabläufe innerhalb der kommunalen Verwaltung zu sehen. Die Verwaltungsflexibilisierung ist zwar explizit kein Instrument der Wirtschaftsförderung, aber Auswirkungen der Maßnahmen (z.B. beschleunigte Verwaltungsakte) haben direkten Einfluss auf die Bewertung der Attraktivität eines Standortes durch ansässige bzw. ansiedlungswillige Unternehmen.

Die Bedeutung des Standortfaktors Verwaltungsflexibilität hat in den letzten Jahren stark zugenommen (GRABOW/HENCKEL/HOLLBACH-GRÖMIG 1995, S. 63 ff.). Daher ist es für die Wirtschaftsförderung notwendig, sich aktiv in den Prozess der Verwaltungsflexibilisierung einzubringen. Zum einen, um Entwicklungen in Gang zu setzen bzw. zu beschleunigen, zum anderen um die Möglichkeit, die sich aus der Flexibilisierung ergeben, in konkrete wahrnehmbare Vorteile für die Unternehmen (z.B. verkürzte Bauanträge) umzusetzen. Aufgrund ihrer Querschnittsfunktion kann die Wirtschaftsförderung unmittelbar von einer flexiblen Verwaltung profitieren, insbesondere dann, wenn direkte und schnelle Kommunikationsmöglichkeiten zu Fachämtern und anderen verwaltungsinternen Stellen vorhanden sind.

3. Indikatoren für eine Neugestaltung der kommunalen Wirtschaftsförderung

Seit längerer Zeit durchlaufen (Groß)Unternehmen eine Phase gravierender struktureller Veränderungen - z.B. Verflachung der Hierarchien, Qualitätsmanagement, Vergrößerung der Kundennähe - um im globaler werdenden Markt wettbewerbsfähig zu bleiben. In dem Maße, wie sich die Unternehmen den geänderten Wettbewerbsbedingungen stellen, müssen sich auch die Kommunen mit den Veränderungen auseinandersetzen, wollen sie im internationalen Standortwettbewerb bestehen.

Es stellt sich die Frage, welche externen und internen Umwelteinflüsse für die deutschen Kommunen von Bedeutung sind und auf welche Art und Weise sie reagieren (müssen), um den Standortforderungen der Unternehmen gerecht zu werden. Auch wenn die Veränderungen der Rahmenbedingungen auf Kommunen und Unternehmen gleichermaßen einwirken, so bedeutet dies nicht, dass Kommunalverwaltungen sich an neuentwickelten Unternehmenskonzepten orientieren und auf ihre Strukturen übertragen können. Unternehmen und Kommunen sind von ihrem Aufbau und ihrer Ausrichtung her zu unterschiedlich. Ziel von privaten Unternehmen ist die Gewinnmaximierung, in den Verwaltungen sollte an erster Stelle die Gemeinwohlorientierung stehen. Auch verfolgen Unternehmensmanager andere Ziele als Verwaltungsmanager oder Politiker - letztere streben ihre Wiederwahl an ("Legislaturdenken"), woraus sich typischerweise von Unternehmensmanagern abweichende Handlungsanreize ergeben. Ein weiterer Unterschied besteht darin, dass Unternehmen im Wettbewerb stehen; Verwaltungen gehen in der Regel von einer Monopolposition aus. Diese Anmerkungen verdeutlichen, dass der öffentliche Sektor anderen Handlungserfordernissen unterliegt als private Unternehmen. Dennoch besteht auch für die Kommunalverwaltung die Notwendigkeit, den geänderten Umweltbedingungen Rechnung zu tragen.

3.1. Veränderung der externen Rahmenbedingungen

Zu den bedeutsamen Veränderungen externer Rahmenbedingungen, die auf die Tätigkeit der kommunalen Wirtschaftsförderung Einfluss ausüben, gehören die Globalisierungstendenzen, die europäische Integration und hiermit letztlich die sich wandelnden Anforderungen der Unternehmen an den Standort.

3.1.1 Globalisierung und Europäische Integration

Die zunehmende Internationalisierung oder Globalisierung der Wirtschaft entfachte eine umfangreiche und lebhaftige Debatte um die Instrumente zur Standortsicherung Deutschlands. Es wurden zahlreiche Vorschlägen zur Attraktivitätssteigerung des Unternehmensstandorts wie zur Beschleunigung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen oder zur Erleichterung privater Investitionen durch die Vereinfachung des Genehmigungsrechts erarbeitet. Vernachlässigt wurden hierbei häufig die Wechselbeziehungen zwischen den gesellschaftlichen Teilsystemen, die u.a. aus der Unterscheidung von technologischer und politischer Globalisierung hervorgeht. Durch die "technologische Globalisierung" erhöhen sich die Informationsverarbeitungskapazität und -geschwindigkeit, der Transport von Waren und Dienstleistungen, von Finanz- wie auch Realkapital in beträchtlichem Maße. Die weltweite technologische und politische Vernetzung führt tendenziell zur Aufhebung der Standortgebundenheit. Die moderne Technik verändert somit die Struktur des lokalen Raumes. Ökonomische Transaktionen vollziehen sich über größere Räume und bewirken eine intensivere internationale Arbeitsteilung als noch vor wenigen Jahr(zehnt)en (EBERT/NOLL 1998, S. 22). Durch die Erweiterung um Osteuropa, den europäischen Einigungsprozess und nicht zuletzt die Einführung des Euro sind die deutschen Kommunen dauerhaft gezwungen, ihre Aufgabe der gezielten Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung größerer räumlicher Zusammenhänge zu stellen. Der Wettbewerb unter den Standorten ist intensiver und härter geworden. Aufgrund der mit der Euro-Einführung verbundenen größeren Preistransparenz können Standorte nunmehr in verschiedenen europäischen Regionen verlässlich miteinander verglichen werden.

Themen, die früher rein lokal waren, sind heute regionaler Art. So können sich Städte nicht mehr allein über ihren Standort präsentieren, sondern müssen sich als Bestandteil einer Region darstellen, wollen sie international Aufmerksamkeit erregen (HEY/SCHLEICHER-TRAPESER 1998). Kommunale Wirtschaftsförderung dient in erster Linie der Bereitstellung und Pflege der Standortfaktoren. Angesichts der Internationalisierung des Standortwettbewerbs müssen die Schwerpunktbereiche einer wirtschaftsbezogenen kommunalen Standortpolitik heute auch eine internationale Ausrichtung aufweisen.

Hinzu kommt, dass deutsche Kommunen in zunehmendem Maße auch von EU-europäischen Maßnahmen und Entscheidungen betroffen werden. EU-europäische Programme, insbesondere wenn sie für die Wirtschaftsförderung

relevant sind, orientieren sich bereits heute deutlich häufiger an Regionen als an der lokalen Einheit Gemeinde. Dies gilt für eine Vielzahl von europäischen Förderprogrammen, die für die Gewährung von Fördermitteln interkommunale Zusammenarbeit als Bedingung voraussetzen (DÖRSAM/ICKS 1997, S. 135).

Auch im Rahmen der Rechtsprechung kommt seit längerer Zeit dem europäischen Recht sowohl für den Verwaltungsvollzug auf örtlicher Ebene als auch für die wirtschaftliche Betätigung der Kommunen zunehmend größere Bedeutung zu (BACHTLER 1995, S. 65). Nahezu alle Bereiche kommunaler Selbstverwaltung und der damit zusammenhängenden wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden weisen Berührungspunkte zu den gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Marktfreiheiten auf.

Angesichts zunehmender internationaler Verflechtungen und fortschreitender Zuständigkeitsverlagerung von der einzelstaatlichen auf die europäische Ebene nimmt die bisher gewohnte Steuerungsfähigkeit nationaler Politiken ab. Gleichzeitig erwachsen den örtlichen Gebietskörperschaften auf regionaler und lokaler Ebene neue Aufgaben. Hiermit verbinden sich neue, häufig innovative Ansätze für kommunales Handeln sowie neue Gestaltungsmöglichkeiten, die von der lokalen oder regionalen Ebene aufgegriffen werden müssen.

3.1.2 Veränderte Anforderungen der Unternehmen an den Standort

Unternehmerische Standortentscheidungen orientieren sich immer seltener am Angebot der einzelnen Gemeinde als vielmehr am Infrastrukturanangebot eines ganzen Wirtschaftsraumes, der durchaus auch grenzüberschreitende Dimensionen haben kann (DÖRSAM/ICKS 1997, S. 125). Damit einher geht eine Entwicklung von der "Punkt-" zur "Raumstandortgemeinde" (KNIELING 1994, S. 116). Städte und Gemeinden müssen sich als Region präsentieren, wollen sie sich im internationalen Standortwettbewerb profilieren und sollen die von ihnen offerierten Standortbedingungen von den Unternehmen als positiv empfunden werden.

Die Strukturwandlungsprozesse führen dazu, dass die traditionellen kommunalen Standortfaktoren für die Standortentscheidung von Unternehmen nicht mehr ausreichen. Äußeres Zeichen eines Wandels in der Wirtschaft sind die fortschreitende Spezialisierung der Produktion und der starke Zuwachs von Unternehmensverflechtungen z.B. durch die Einbindung von Betrieben in überregionale Konzerne. Ferner ist die Auflösung regionaler Zulieferbeziehungen zu beobachten, sei es durch den Einsatz neuer, von Zulieferern vor Ort nicht

angebotener Technologien, sei es durch Internationalisierung der Zuliefermärkte. Gefördert wird diese Entwicklung von steigendem Kostendruck, veränderten Qualitätsansprüchen und bereits vollzogenen Standortverlagerungen der Assembler. Auf der Inputseite nehmen heute dispositive Tätigkeiten (z.B. Management, Forschung und Entwicklung, Marketing) die Stellung ein, die früher klassische Produktionsfaktoren wie z.B. Kapital oder Arbeit hatten.

Daraus ergibt sich ein Prozess zunehmender räumlicher Differenzierung und eine Neubewertung der Regionen als Unternehmensstandorte (SCHÖNEBECK 1996, S. 14). Im einzelnen ist zu beobachten, dass

- die Raumüberwindungskosten als Folge des technischen Fortschritts ständig abnehmen. Damit kommen periphere Gebiete, die wegen der hohen Transportkosten für eine Vielzahl von Produktionen bisher völlig ausgeblendet wurden, nun auch als Standorte in Betracht. Für die Unternehmen entfällt die Notwendigkeit, in unmittelbarer Nähe zu den Märkten, d.h. nahe am Ballungskern, zu produzieren;
- Einsparmöglichkeiten über "economies of scale" nicht mehr so leicht genutzt werden können. Gefordert sind vielmehr kleine Einheiten dezentraler, individueller und flexibler, aber ebenso kostengünstiger Produktion ("economies of scope"). Mit der daraus resultierenden Auflösung alter Strukturen kann es auch zur Aufgabe alter Standorte kommen. Betroffen sind vor allem Verdichtungsgebiete, insbesondere die Ballungskerne;
- aufgrund des Bodenpreisgefälles von den Raumnutzungskosten unverändert eine deglomerierende Wirkung ausgeht.

Die geänderten Standortanforderungen der Unternehmen erhöhen implizit das Ausmaß der Standortungebundenheit. Dies ist zwar ein Prozess, der sich bereits seit längerem vollzieht (DONGES/SCHMIDT 1988, S. 27 f.), heute aber unumkehrbar geworden ist.

Die Wahl eines Standorts wird von den Unternehmen nur selten vollkommen rational und unter Optimierungsgesichtspunkten getroffen. Nur selten versuchen die Unternehmen ein auf ihre Unternehmenszwecke zugeschnittenes Standort- Optimum zu bestimmen und dann auch durchzusetzen (PRED 1967 und 1969). Eine Ursache ist die unvollständige Information der Unternehmen über den Standort. Die Informationslage entspricht nur selten den Anforderungen theoretischer Optimierungsmodelle. Außerdem ist die Zahl der den Unter

nehmen überhaupt zur Auswahl stehenden Standortalternativen in der Regel begrenzt. Daher lassen sich die Unternehmen bei ihrer Standortwahl häufig nur vom eigenen Anspruchsniveau leiten, das unter der Maßgabe unvollständiger Informationen und eines begrenzten Angebotes entsteht.

Während harte Standortfaktoren, z.B. Preise, Kosten, Personal, Verkehrsbindung etc., für potenzielle Investoren sofort abrufbar und damit vergleichbar sind, kann die Qualität der weichen Standortfaktoren, wie z.B. die Gesprächs- und Handlungsbereitschaft der kommunalen Dienststellen, erst im konkreten Fall erlebt werden. Hinweise hierauf ergeben sich aber bereits beim ersten physischen Kontakt mit der Kommune. Die kommunale Wirtschaftsförderung kann beim ersten Kontakten nicht mehr nur auf die Qualität bzw. Existenz der hohen Standortfaktoren verweisen. Vielmehr muss sie die Bereitschaft unter Beweis stellen, dass sie flexibel und mit speziellen Dienstleistungen auf die Bedingungen der Unternehmen einzugehen in der Lage ist.

Unternehmer erwarten heute von den Kommunen, dass sie sich als Dienstleister für Unternehmen begreifen. Dies erfordert seitens der Kommunen sowohl umfassende Kenntnisse von den Bedürfnissen und Erwartungen der Unternehmen als auch die ständige Gesprächsbereitschaft der Kommunen. Hierzu gehört auch die Aufklärung über Entwicklungsabsichten der Kommunen, die sich verändernd auf die Standortqualitäten auswirken (können). Diese Informationspolitik gehört heute als fester Bestandteil zu einer zielgerichteten regionalen Strukturpolitik. Voraussetzung hierfür ist die Fähigkeit und Bereitschaft der Kommunen, einen kontinuierlichen Dialog zwischen Wirtschaftsförderung und Wirtschaft zu führen.

3.2 Veränderung interner Faktoren

Neben der finanziellen Ausstattung der Kommunalhaushalte bietet vor allem die Verwaltungsstruktur den Rahmen kommunalen Handelns. Nach neueren Analysen liegt in letzterem umfangreiches Reformpotenzial, das u.U. in Maßnahmen besteht, die die Flexibilität der Verwaltung erhöhen können. Auch wenn der sich bei Aktivierung des Potenzials zunächst entstehende Reformdruck Auswirkungen auf alle Fachbereiche der Verwaltung haben wird, wird vor allem die kommunale Wirtschaftsförderung von Reformzwängen betroffen sein, da sie von den ortsansässigen sowie ansiedlungswilligen Unternehmen am direktesten wahrgenommen wird.

3.2.1 Verwaltungsmodernisierung

Die Verwaltungsmodernisierung ist weder eine neue Forderung noch ein einmaliger Vorgang. Sowohl in der Praxis als auch in der Literatur wird sie als kontinuierlicher Prozess angesehen. Dieser Prozess erstreckt sich auf Handlungsfelder, die unter die Oberbegriffe Entbürokratisierung, Deregulierung, Aufgabenkritik, Verwaltungs- und Rechtsvereinfachung sowie neue Führungskonzepte subsummiert werden können. Obwohl viele der Vorschläge zur Gestaltung der Prozesse seit langem öffentlich bekannt sind, unterscheidet sich die Situation heute von früheren Beispielen oder Vorschlägen für Verwaltungsreformen. Dies resultiert nicht allein aus dem massiven Handlungsdruck, sondern auch aus dem Anspruch der Wirtschaft oder der Öffentlichkeit, heute Gesamtlösungen statt Insellösungen zu unterbreiten.

Die Notwendigkeit zur kommunalen Verwaltungsmodernisierung wird unterschiedlich begründet. Ein Argumentationsstrang verläuft entlang des wachsenden Finanzdrucks, auf den Gemeinden und Städte mit neuen Konzepten reagieren müssten (OTTING 1997, S. 6). Eine andere Argumentationsschiene begründet das Erfordernis einer Verwaltungsmodernisierung mit der "Diagnose eines zunehmend inneradministrativen Steuerungsdefizits" (REICHARD 1997, S. 50), wobei auch hier wachsende Mittelknappheit als weiteres Argument angeführt wird. Dieser zusätzliche Hinweis ist berechtigt, denn betrachtet man einmal die Ursachen und Richtung existierender Reformbemühungen, so zeigt sich, dass die zunehmende Haushaltsschwäche der Kommunen einen deutlichen Einfluss auf die Richtung und Ausgestaltung der Reformbemühungen ausübt.

Die aktuellen Reformbestrebungen in der kommunalen Selbstverwaltung zielen darauf ab, mittels dezentraler Entscheidungsstrukturen und der Einführung betriebswirtschaftlicher Elemente in die jeweiligen Abläufe und Einrichtungen zu einer Stärkung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit des Verwaltungshandelns unter der Nebenbedingung stärkerer Serviceorientierung zu gelangen. Genau in diese Richtung zielt das sogenannte Neue Steuerungsmodell. Dieses Modell wurde von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung Anfang der 90er Jahre entwickelt und stellt den Referenzrahmen für die gegenwärtig stattfindenden Reformprozesse in den deutschen Kommunalverwaltungen dar. Wesentliches Referenzmodell ist das Tilburger Modell (NPM-Variante) (HASSELMANN/KÖNIG 1997, S. 20).

Der grundlegende Reformansatz des Neuen Steuerungsmodells liegt in der Zusammenführung von Fach- und Ressourcenverantwortung. Ziel ist der Aufbau einer unternehmensähnlichen dezentralen Führungs- und Organisationsstruktur und die Einführung einer outputorientierten Steuerung. Durch die Umsetzung des Neuen Steuerungsmodells sollen eine höhere Produktqualität, schnellere Entscheidungsfindung und besserer Service erreicht werden. Durch Kosten- und Leistungstransparenz und konsequente Zielgruppenorientierung soll eine effektive und damit kosteneffiziente Verwaltungsführung durchgesetzt werden. Die erfolgreiche Implementation dieses Modells setzt allerdings motivierte Mitarbeiter voraus, die in den Umstrukturierungsprozess miteinbezogen werden müssen (DECKERT/WIND 1996, S. 149).

Nach dem Neuen Steuerungsmodell sind Änderungen in folgenden Bereichen erforderlich:

- Organisationsstruktur,
- Personal,
- Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung,
- Bürgerorientierung.

Alle Fachbereiche der Kommunalverwaltungen werden von den mit Realisierung des Modells verbundenen Veränderungen betroffen. Die kommunale Wirtschaftsförderung trifft die Auswirkungen der Reformbemühungen hierbei nicht nur als Fachbereich. Aufgrund ihrer Querschnittsfunktion, die sie mit anderen Fachbereichen verbindet, ist sie mit größeren Herausforderungen konfrontiert als die meisten anderen kommunalen Einrichtungen.

3.2.1.1 Organisationsstruktur

Im Zentrum der kommunalen Organisationsmuster standen bisher die Verwaltungsaufgaben. Mit dem Neuen Steuerungsmodell verlagert sich nun der organisatorische Schwerpunkt weg von den Verwaltungsaufgaben hin zu von der Kommune erstellten und angebotenen Produkten. Es finden also Veränderungen statt, die von einer input- zu einer outputorientierten Verwaltungsorganisation führen. Die von den Querschnittsämtern wahrgenommenen Aufgaben aus den Bereichen Finanzen, Personal, Organisation und Information werden nach dem Neuen Steuerungsmodell in die Fachabteilungen integriert. Hierdurch soll die bisherige tätigkeitsbezogene Dezentralität der Strukturen nach Zuständigkeitsbereichen durch eine umfassende Produktverantwortung, die bei den je

weiligen Fachbereichen liegt, ersetzt werden. Eine solche organisatorische Neuerung setzt allerdings voraus, dass dem Produktverantwortlichen auch alle Kompetenzen und Mittel für die Erstellung und den Absatz seines Produkts zur Verfügung stehen.

Korrelat eines solchen Kompetenzzuwachses der Fachbereiche wäre dann der Aufgabenabbau bei den Querschnittsämtern (Kämmerei, Haupt- und Personalamt). An die Stelle der traditionellen zentralen Entscheidungskompetenz tritt im Modell ein zentraler Steuerungsbereich, der die Aufgabe hat, die selbständig agierenden Fachbereiche zu koordinieren und über Zielvorgaben und Ergebniskontrolle den Gesamtkomplex "Kommunalverwaltung" - ähnlich wie in einem Konzern - zu steuern (BENSON 1996, S. 42). Weitere Aufgaben der "Konzernzentrale" bestehen in der Erarbeitung allgemeiner Richtlinien für das Management der Fachbereiche, der Vorhaltung eines hausinternen Beratungsdienstes für die Fachbereiche (Rechts- und EDV-Beratung) und der Erbringung interner Leistungen für andere Verwaltungseinheiten, wie beispielsweise die Lohnabrechnung, Gebäudewirtschaft oder die Druckerei. Die Einheitlichkeit der Verwaltung wird schließlich über Rahmenvorgaben eines zentralen Steuerungsdienstes gewährleistet (OTTING 1997, S. 16).

3.2.1.2 Personal

Eine wichtige Funktion in der Verwaltungsmodernisierung haben die Mitarbeiter. Sie tragen die strukturellen Reformen und setzen die Maßnahmen um. Dementsprechend sollten sie auch umfassend über die Planungen der Verwaltungsleitung und des Stadtrates informiert und in die Planungen einbezogen werden.

Auf das Verwaltungspersonal werden vollkommen neue Anforderungen zukommen. Vom bloßen Normenvollzug wandeln sich die Aufgaben entsprechend einer persönlichen Ergebnisverantwortung. Nicht nur die fachliche Richtigkeit, sondern auch Effizienz und Effektivität hat der zuständige Mitarbeiter zu verantworten. Dies kann nur gelingen, wenn ein Anreizsystem implementiert wird, das eine leistungsabhängige Bezahlung und ein Prämiensystem enthält. Ohne engagierte und informierte Mitarbeiter lässt sich das Reformmodell nicht realisieren. Die für die Implementierung des Modells benötigte spezielle Flexibilität und Mobilität der Bediensteten kollidiert jedoch häufig noch mit den Regeln des öffentlichen Dienstrechts. Stellenobergrenzenverordnungen, starre Laufbahngruppen oder das Alimentationsprinzip lassen individuelle Entwicklung und Förderung kaum zu, zumindest nicht im erforderlichen Ausmaß. Die

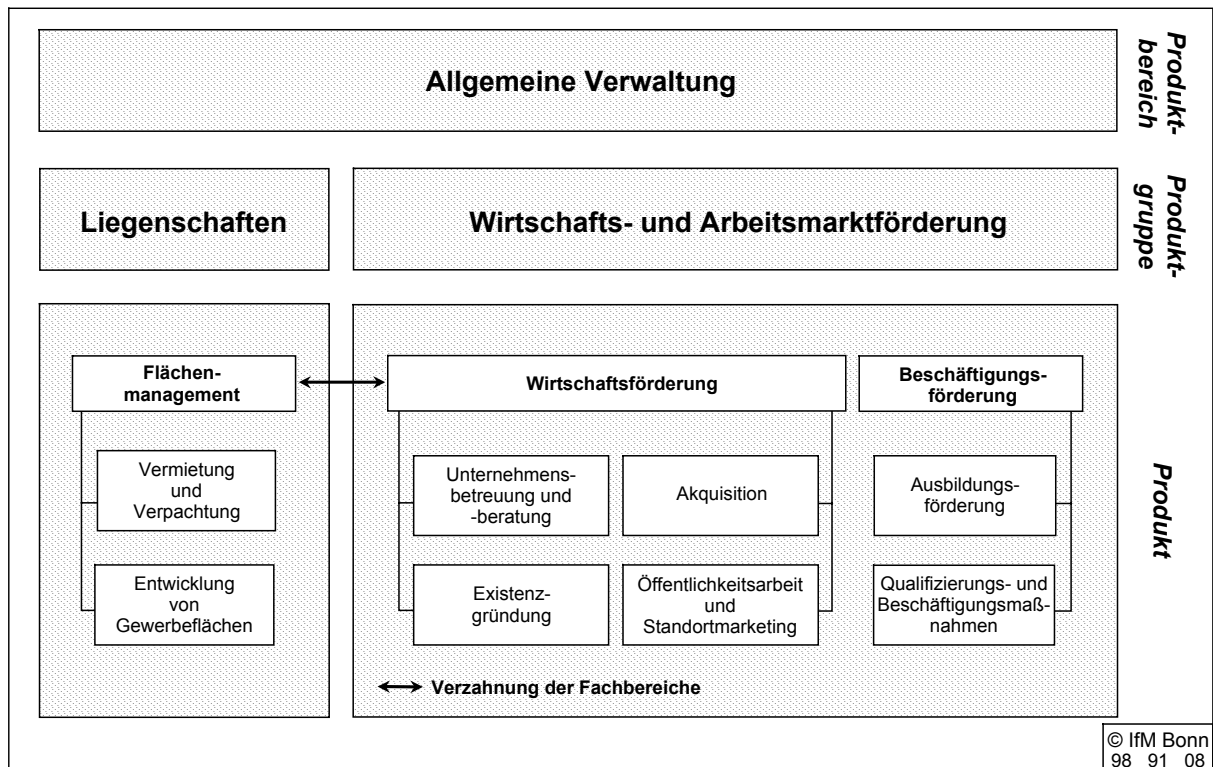
Übertragung von Entscheidungs- und Gestaltungsverantwortung an die Mitarbeiter macht aber nur dann einen Sinn, wenn gleichzeitig im Erfolgsfall Belohnungen, im Misserfolgsfall spürbare Sanktionen möglich werden. Leistungszulagen, Erfolgsprämien, Vergabe von Führungspositionen auf Zeit, flexiblere Arbeitszeiten sind jedoch nach deutschem Beamten- und Tarifrecht bislang nicht zulässig. Abhilfe kann nur eine grundlegende Reform des öffentlichen Dienstrechts einschließlich der zugehörigen Tarifverträge schaffen. Ziel solcher Reformen muss es sein, den Kommunen und allen Menschen, die dort tätig sind, größere Freiräume zu eröffnen (HILL/KLAGES 1996, S. 155).

3.2.1.3 Budgetierung und dezentrale Ressourcenverwaltung

Budgetierung dient zunächst primär finanzwirtschaftlichen Zielen. Durch die Finanzbedarfsdeckelung innerhalb eines Fachbereichs bei gleichzeitiger Verantwortungsübertragung der Budgets auf den Fachbereich wird versucht, einen Beitrag zur Haushaltskonsolidierung zu leisten. Eine Steuerung findet aber hier lediglich über die Festsetzung der Ressourceninputs statt. Im Neuen Steuerungsmodell soll die Steuerung hingegen über die Vorgabe von Leistungszielen - also über eine Outputorientierung - erfolgen.

Voraussetzung hierfür ist die Identifikation und Beschreibung der von der Verwaltung erbrachten Produkte und Dienstleistungen. Verwandte Produkte werden hierbei zu Produktgruppen und diese zu Produktbereichen zusammengefasst, gleiches gilt bei Diensten. Bei der Produktdefinition müssen also die zahlreichen Einzelaktivitäten der Verwaltung auf die Abnehmererwartungen projiziert und zu einer überschaubaren Zahl von Leistungspaketen gebündelt werden. Die kommunalen Produkte und Dienste bilden dann als Kostenträger nicht nur die Grundlage für die kommunale Kostenrechnung, sondern sie finden auch Eingang in eine neuartige produktorientierte Darstellung des Haushaltsplans. Am Beispiel der Wirtschaftsförderung soll nun eine mögliche Zerlegung der einzelnen Tätigkeiten in Produkte veranschaulicht werden (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2: Idealtypische Bausteine eines Produktes "Wirtschaftsförderung"



Quelle: In Anlehnung an: DEUTSCHER STÄDTETAG 1998, S. 6 f.

Im Modell der "alten" Steuerung wurde das Verwaltungshandeln über politische und gesetzliche Aufträge (Aufgaben) gesteuert, wobei die Ressourcen zentral zugeteilt wurden (HASSELMANN/KÖNIG 1997, S. 32). Eine weitere Definition der angebotenen Dienstleistungen und Produkte fand nicht statt. Das Amt für Wirtschaftsförderung war nach operationalen Aufgaben, z.B. "Ansiedlungspolitik" und "Bestandspflege ortsansässiger Unternehmen" gegliedert. Eine weitere aufgabenspezifische Untergliederung wurde oftmals nicht vorgenommen. Als Folge konnten die Qualität und Quantität der angebotenen Leistung nur unzureichend beurteilt werden. Aufgrund der Vielzahl an gesetzlichen Vorschriften zu den Funktionen, Teilverrichtungen etc. kam es zu einer Fülle isoliert nebeneinander stehender Aufgaben, der Überblick über den Gesamtzusammenhang des Tätigkeitsbereichs ging hierbei verloren. Da innerhalb eines Fachamtes keine Koordination mehr stattfand, kam es zu Reibungsverlusten. Werden statt dessen Produkte und Leistungen definiert, wächst die Transparenz und es ergeben sich neue Möglichkeiten der Zuordnung und des Bündelns.

Zwischen der Befugnis der Fachämter zu einer eigenverantwortlichen Bewirtschaftung aller ihnen zugewiesenen Ressourcen und der Budgetierung bestehen enge Zusammenhänge. Da nach dem neuen Modell die Ämter in eigener Verantwortung entscheiden können, wie sie mit einem zugewiesenen Budget

und den ihnen zur Verfügung stehenden Sachmitteln die beschriebenen Leistungen erbringen können und wollen, können sie auch relativ frei darüber verfügen, welche Personal- und Sachressourcen sie einsetzen wollen. Hierzu gehört auch die Entscheidung darüber, ob sie eine Leistung selbst erstellen, von anderen Verwaltungseinheiten beziehen oder am Markt von Dritten kaufen (Make or buy). Innerhalb ihres Budgets besitzen sie einen weitgehend freien Entscheidungsspielraum.

Der Vorteil dieser dezentralen Verantwortung für den Mitteleinsatz besteht darin, dass operative und kostenrelevante Entscheidungen kompetent und zeitnah von denen getroffen werden, die die Leistungen tatsächlich erbringen und zu verantworten haben. So werden sie künftig z.B. bei Beschaffungen in der Lage sein, Sonderangebote schnell und unbürokratisch zu nutzen. Das umständliche Anmeldeverfahren über zentrale Beschaffungsämter entfällt ebenso wie das "Dezemberfieber". Gutes Haushalten wird belohnt; wer am Ende des Jahres sein Budget nicht vollständig verausgabt hat, kann den "Gewinn" teilweise mit ins neue Haushaltsjahr nehmen und mit dem erwirtschafteten Geld eigene Schwerpunkte setzen (HASSELMANN/KÖNIG 1997, S. 40 f.)

Unter der Bedingung der dezentralen Ressourcenverwaltung werden alle Fachbereiche überlegen, wie sie ihre Einnahmen und Ausgaben effizienter gestalten können. Generell kann vermutet werden, dass der Zwang, nach Art eines "Profit Centers" autonom zu wirtschaften, die Erweiterung der kommunalen Betätigungspalette um neue kommerzielle Geschäftsfelder nach sich ziehen wird (OTTING 1997, S. 52). In den USA hat der Trend zum "Enterprising Government" längst Einzug gehalten (OSBORNE/GAEBLER 1997, S. 197 ff.).

3.2.1.4 Bürgerorientierung

Während im traditionellen Bürokratiemodell der Vollzug von Gesetzen und der Bürger als Adressat von Eingriffsakten der Verwaltung im Vordergrund stehen, nimmt im Neuen Steuerungsmodell der Bürger, hier also der Unternehmer, die Position eines Kunden, und die Verwaltung einer dienstleistungsproduzierenden unternehmerischen Einheit ein. Hierdurch findet ein Wandel von der Vollzugsverwaltung hin zur Dienstleistungsverwaltung statt (FREY/STEFFANS 1995, S. 443).

Statt der früher üblichen Organisations- oder Verfahrenorientierung werden bei entsprechender Umorganisation die Verwaltungen zukünftig abnehmer-

und marktorientiert arbeiten (DECKERT/WIND 1996, S.11). Im Fokus des Interesses stehen die Kundenbedürfnisse, nicht mehr die zentralen Aufgabenzuweisungen. Ein sichtbarer Ausdruck der einsetzenden Neuorganisation ist z.B. die Einrichtung von Bürgerämtern oder one-stop-agencies ("alles aus einer Hand"), in denen besonders häufig in Anspruch genommene publikumsintensive Leistungsbereiche der Verwaltung gebündelt werden. Gleiches gilt auch für Maßnahmen und Leistungen, die im Rahmen der kommunalen Wirtschaftsförderung anfallen, zumindest könnte es hierfür gelten.

3.2.2 Perspektiven für die kommunale Wirtschaftsförderung

Sowohl die Finanzsituation der Kommunen als auch die Modernisierungsbestrebungen der Städte und Gemeinden haben Einfluss auf Art und Ausgestaltung der kommunalen Wirtschaftsförderung. Die Struktur der Kommunal Finanzen belegt zunächst einmal, dass die kommunale Wirtschaftsförderung zur Zeit noch keine prioritäre Stellung im Verwaltungshaushalt einnimmt.

Da die bisherigen Möglichkeiten zur Beeinflussung der finanziellen Situation - z.B. über eine Ausgestaltung der Steuerhebesätze - tendenziell rückläufig sind, müssen zur Sicherung bzw. Optimierung der Kommunaleinnahmen neue Wege beschritten werden. Hier kann die kommunale Wirtschaftsförderung stärker als bisher eingebunden werden. Die Neuordnung der Kommunalverwaltung im Sinne des Neuen Steuerungsmodells beinhaltet somit gleichzeitig einen Weg zur qualitativen und quantitativen Umgestaltung der kommunalen Wirtschaftsförderung.

Die Einführung des neuen Modells kann die örtliche Wirtschaft in zweifacher Hinsicht berühren:

- Durch die Einführung von internen Wettbewerbselementen wie Budgetierung und dezentraler Ressourcenverwaltung, aber auch durch stärkere Bürger- und Unternehmensorientierung können sich effizientere und effektivere Strukturen der kommunalen Wirtschaftsförderung herausbilden.

Wettbewerb unter verschiedenen Leistungsanbietern, seien sie nun privat oder öffentlich, fördert Verbrauchernähe, Synergie- und Rationalisierungseffekte. Kostentransparenz führt zum Quasiwettbewerb mit anderen Kommunen und begünstigt auch den interkommunalen Vergleich (Benchmarking), so dass auch in hoheitlichen Bereichen, der früher für den Wettbewerb mit der Privatwirtschaft verschlossen war ist, wettbewerbsähnliche Situationen

entstehen können. Voraussetzung hierfür ist eine Standardisierung der jeweiligen kommunalen Produktpläne, da die Produkte die Grundlage für Vergleiche sind. Aus der (Quasi-)Wettbewerbssituation ergeben sich für die örtliche Wirtschaft positive Effekte. Die Nachfrage nach kommunalen Leistungen, seien es nun Genehmigungsverfahren, Beratungsleistungen oder die Bereitstellung zusätzlicher Infrastrukturleistungen, wird nachfragegerecht aber auch schneller und effizienter bedient, denn für den Konsumenten dieser Leistungen werden objektive Vergleichsmöglichkeiten geschaffen.

- Der zweite Bereich, in welchem sich das Neue Steuerungsmodell auf die Wirtschaft auswirken kann, betrifft die Wettbewerbssituation. Durch die Organisation der verschiedenen Fachbereiche nach dem Muster der "Profit Center" mit eigenen Ressourcen- und Budgetverantwortlichkeiten kommt es zum Wettbewerb unter den verschiedenen Leistungsanbietern. Wettbewerbssituationen werden einerseits dadurch geschaffen, dass sich für private Anbieter neue kommunale Tätigkeitsfelder eröffnen, andererseits aber auch dadurch, dass sich Kommunen neue Märkte auf dem privaten Sektor erschließen können.

Die Öffnung kommunaler Tätigkeiten für Private und das Eindringen kommunaler Erwerbswirtschaft in neue, z.T. auch private Märkte schafft für die kommunale Wirtschaftsförderung eine neue Situation und einen neuen Aufgabenbereich. Sie muss zwischen der Kommunal- und Privatwirtschaft vermitteln und möglicherweise auftretende Konflikte lösen.

Öffnung kommunaler Tätigkeiten für Private

Neben dem Quasi-Wettbewerb durch interkommunales Benchmarking können sich Kommunen auch dem "echten" Wettbewerb stellen. Im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells ist es den Fachbereichen nämlich freigestellt, bei der Beschaffung benötigter Güter oder Dienstleistungen auch dann eine öffentliche oder beschränkte Ausschreibung vorzunehmen, wenn verwaltungseigene Dienstleistungseinheiten als Produzenten vorhanden sind. Mit dem Zugeständnis der weitgehenden Autonomie bei der Mittelbewirtschaftung ist konsequenterweise also die Berechtigung zur "make-or-buy"-Entscheidung für die einzelnen Fachbereiche verbunden. Somit wird ein Fachbereich abwägen, ob der Einkauf von durch Private erstellten Leistungen eventuell günstiger ist als die Inanspruchnahme interner Dienste. Dadurch eröffnen sich für private Unternehmen neue Marktnischen (OSBORNE/GAEBLER 1997), wovon vor allem

kleine und mittlere Unternehmen, die in der Regel flexibler auf neue Nachfrage reagieren können, profitieren dürften.

Eindringen kommunaler Erwerbswirtschaft in neue Märkte

Mit der Einführung von Wettbewerbselementen in die kommunale Verwaltung und der Öffnung ihres Leistungsspektrums für private Anbieter werden sich die einzelnen Fachbereiche wie private Serviceunternehmen verhalten müssen. Dies gilt insbesondere dann, wenn verwaltungsinterne Dienstleister bei einer Ausschreibung nicht zum Zuge kommen. Dann müssen sie darauf bedacht sein, sich mit alternativen Aufträgen auszulasten, wenn es nicht zum Abbau von Personal- und Sachkapazitäten kommen soll. Umgekehrt werden aber durch mögliches Tätigwerden öffentlicher Stellen auf traditionell privat bedienten Märkten auch die privaten Unternehmen einer stärkeren Konkurrenz ausgesetzt. Es kann zu einer Neupositionierung von Anbietern auf bisher unumstrittenen Märkten und dem Verlust einer Position als "Hoflieferant" kommen. Hierdurch werden monopolartige Bastionen fallen, es werden öffentliche Stellen, aber auch neue kleine und mittlere Unternehmen um Zuschläge konkurrieren.

Letztlich führt also der durch das Neue Steuerungsmodell in den öffentlichen Sektor hineingetragene Wettbewerb nicht nur dazu, dass sich kommunale Träger bisher nicht gekannter Leistungskonkurrenz durch private Anbieter ausgesetzt sehen, sondern auch umgekehrt bisher ausschließlich privatwirtschaftlich erbrachte Leistungen dem Wettbewerb mit öffentlichen Anbietern ausgesetzt werden. Für die kommunale Wirtschaftsförderung könnten sich aus ihrer Funktion als Mittler zwischen den ortsansässigen Unternehmen und der Verwaltung hieraus u.U. Probleme ergeben.

3.3. Abschließende Bemerkungen

Veränderungen der externen Rahmenbedingungen, aber auch wettbewerbliche und strukturelle Phänomene, z.B. die Globalisierung und Tertiärisierung, führen zu der Notwendigkeit, neue Wirtschaftsförderungskonzepte zu entwickeln und umzusetzen. Die kommunale Wirtschaftsförderung kann sich zukünftig nicht mehr nur auf ihre eng definierten Aufgaben beschränken, sondern muss ihr Angebot im Zusammenspiel mit anderen regionalen Interessen formulieren und praktizieren. Die Finanzsituation lässt den Kommunen nur noch wenig Gestaltungsspielraum. Daher ist es unumgänglich, den administrativen Bereich auf effizienzsteigernde wirtschaftsfördernde Potentiale hin zu analysieren. In

diesem Zusammenhang ist die Implementierung des Neuen Steuerungsmodells in allen Verwaltungsbereichen von herausragender Bedeutung. Damit wird ein Anstoß gegeben, grundlegend neue Verwaltungsstrukturen einzuführen, die letztlich die effizienzsteigernden wirtschaftsfördernden Potentiale ausschöpfen.

Die kommunale Wirtschaftsförderung wäre von einer Reform vergleichsweise stärker als die übrigen Fachämter betroffen. Ähnlich wie andere Fachabteilungen auch wird sie im Rahmen des Dezentralisierungsprozesses über Budgetverantwortung und größere Entscheidungskompetenz verfügen. Dadurch wird es ihr möglich, auf die örtliche Wirtschaft zugeschnittene Konzepte und Maßnahmen effizienter als bisher zu realisieren. Darüber hinaus hat sie in ihrer Funktion als Schnittstelle zwischen den einzelnen Ämtern sowie zwischen Wirtschaft und Verwaltung aber einen größeren Koordinierungsaufwand zu leisten. Damit die Wirtschaftsförderung diesen Anforderungen entsprechen kann, muss ihr Stellenwert innerhalb der Kommunalverwaltung steigen.

4. Lösungsvorschläge für eine Effizienzsteigerung der kommunalen Wirtschaftsförderung

Die bisherigen Ausführungen galten den externen und internen Einflussfaktoren, die Form und Inhalt der Wirtschaftsförderung der deutschen Städte und Gemeinden bestimmen. Die kommunale Wirtschaftsförderung als Mittler zwischen Verwaltung und Unternehmen kann - bei effizienter Aufgabengestaltung - starken Einfluss auf die Anpassung der örtlichen Wirtschaft auf ökonomische Veränderungen nehmen. Auch wenn die kommunale Wirtschaftsförderung selbst keine Finanzmittel oder Subventionen an die Unternehmen vergibt, bieten die Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung großen Gestaltungsspielraum. Nach wie vor besteht in der Beeinflussung der harten Standortfaktoren eine der zentralen Aufgaben der Wirtschaftsförderung. Zusätzlich gewinnen aber "klimatische", also im weitesten Sinne weiche, Faktoren an Bedeutung. Dies belegen nicht nur die aktuellen theoretischen Konzepte zur Regionalentwicklung, sondern auch empirische Befragungen von Unternehmen bestätigen das. Zu diesen auch als Führungsvorteile bezeichneten "weichen" Standortfaktoren zählen z.B. die Geschwindigkeit, mit der Unternehmensanträge bearbeitet oder Genehmigungen beschieden werden, das Engagement der Wirtschaftsförderung bei der Beseitigung von Investitionshemmnissen und bei Herstellung von Kontakten und Beziehungen zwischen allen lokalen und regionalen, bisweilen auch überregionalen Akteuren.

Es stellt sich die Frage, welche Implikationen sich aus den Befunden der Untersuchung für das Tätigkeitsprofil der kommunalen Wirtschaftsförderer ergeben. Vor diesem Hintergrund entwarf das IfM Bonn die idealtypische Struktur einer Wirtschaftsförderungsinstitution mit dem Ziel, hieraus Handlungsempfehlungen für eine Neugestaltung der kommunalen Wirtschaftsförderung abzuleiten.

4.1 Entwicklung eines idealtypischen Modells

Zur erfolgreichen Wirtschaftsförderung ist unter den beobachtbaren veränderten Rahmenbedingungen eine Korrektur des Rollenverständnisses der kommunalen Wirtschaftsförderung erforderlich. Wirtschaftsförderung kann sich nicht mehr als Teil einer Bürokratie darstellen, sondern muss die Funktion eines Initiators bzw. Moderators übernehmen. Diese Funktion kann aber nur dann ausgeübt werden, wenn die Mitarbeiter von Wirtschaftsförderungen sich den Unternehmen gegenüber als Serviceeinrichtung verhalten können und dürfen, was meist eine Veränderung der Organisationsstrukturen der Wirtschaftsförderungen erforderlich macht.

Das nachstehend präsentierte idealtypische Modell entspricht diesen Anforderungen. Zusätzlich berücksichtigt das Modell die in der Praxis am häufigsten anzutreffenden Organisationsformen der kommunalen Wirtschaftsförderung, nämlich das Amt für Wirtschaftsförderung und die privatrechtlich organisierte Gesellschaft.

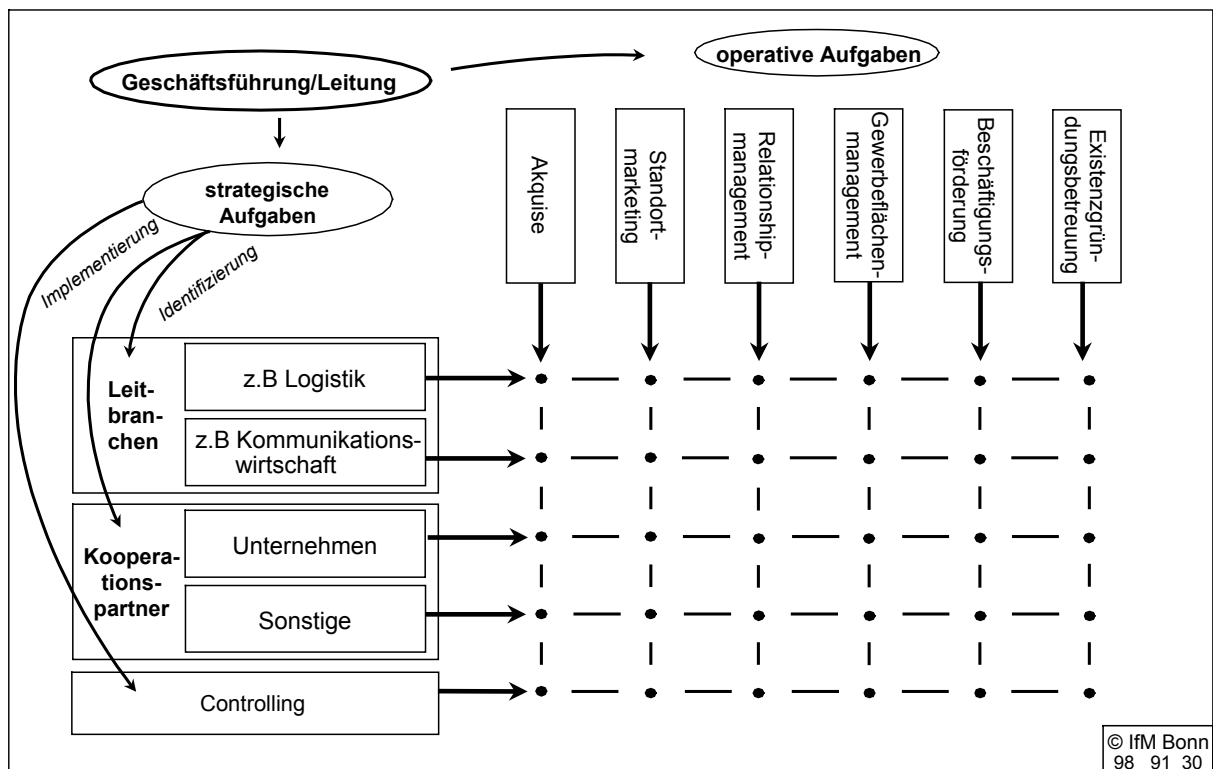
In der ersten Stufe wird eine idealtypische Aufgaben- und Organisationsstruktur der kommunalen Wirtschaftsförderung entwickelt. In der zweiten Stufe wird die Einbindung der Wirtschaftsförderungseinrichtung in ein intrakommunales Netz dargestellt. Abschließend wird in einer dritten Stufe die Vernetzung auf interkommunaler und überregionaler Ebene modellhaft aufgezeigt.

Sowohl in der ersten als auch in der dritten Stufe ist die Wahl der Organisationsform der kommunalen Wirtschaftsförderung irrelevant, d.h. das dreistufige Modell gilt für beide Organisationsformen.

4.1.1 Aufgaben- und Organisationsstruktur der kommunalen Wirtschaftsförderung

In dem Modell wird die klassische Vertikalstruktur der Aufgabenverteilung durch eine strategische Komponentenebene horizontal ergänzt (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Aufgaben- und Organisationsstruktur der kommunalen Wirtschaftsförderung



Diese zusätzliche Ebene basiert auf einer objektiven und umfassenden Stärken-/Schwächenanalyse hinsichtlich der Standortbedingungen, Wirtschafts- und Siedlungsstruktur etc. und beinhaltet die Erarbeitung eines Entwicklungskonzepts einschließlich einer mittel- und langfristigen Zielformulierung. Dies setzt z.B. die Identifizierung spezieller Leitbranchen voraus, die die vorhandene bzw. angestrebte Wirtschaftsstruktur widerspiegeln. Es geht also um das (zukünftige) Profil bereits ansässiger Branchen, die ein spezifisches Entwicklungspotential besitzen und Impulsgeber für andere Wirtschaftsbereiche sein können. Darüber hinaus ist es wichtig, die lokalen Akteure, seien es nun Unternehmen oder Institutionen, in die Arbeit der Wirtschaftsförderung und damit in das lokale Wirtschaftsgeschehen einzubinden. Aus diesem Grund gehört zu den strategischen Aufgaben der kommunalen Wirtschaftsförderung auch die Identifikation von und die Kontaktaufnahme zu geeigneten Kooperationspartnern, wobei prinzipiell alle lokalen Akteure in Frage kommen. Insbesondere zu Beginn der Kontakt- und Kooperationsanbahnungsphase bietet sich die Gewinnung von Fach- und Machtpromotoren, wie beispielsweise anerkannten Unternehmerpersönlichkeiten oder auch Politiker, für eine auf Ausweitung angelegte Zusammenarbeit an.

Eine weitere wichtige Forderung ist die Erfolgs- oder Zielerreichungskontrolle der Wirtschaftsförderung. In Form eines kontinuierlichen Controllings muss der Grad der Aufgabenerfüllung festgestellt werden. Die Überprüfung der Tätigkeit speziell im Hinblick auf mittel- und langfristige Zielformulierungen schafft einen strukturierten Handlungsrahmen, der auch eine ständige Anpassung der Zielvorgaben an die sich ändernden Bedingungen zulassen muss.

Im Zentrum dieses Modells steht aber die Vernetzung der operativen mit den strategischen Aufgaben bei gleichzeitiger Trennung verschiedener, auf Branchen abgestimmter, Zuständigkeitsbereiche. Daraus ergeben sich zahlreiche Vorteile gegenüber der heute vielfach praktizierten, meist nur auf operative Aufgabenbereiche abgestimmten, Wirtschaftsförderung. Die Vernetzung gewährleistet größere Transparenz aufgrund eines verbesserten Informationsflusses zwischen den Trägern der einzelnen Aufgabenbereiche.

Ein weiterer Vorteil des Modells besteht darin, dass es eine stärkere Ausrichtung der Aufgabenerfüllung auf die Bedürfnisse der Kunden ermöglicht. Durch die Schaffung von, z.B. sektoralen, Zuständigkeitsbereichen für die Mitarbeiter, können diese auf die in den jeweiligen Branchen auftretenden Fragestellungen detaillierter eingehen. Gleichzeitig wird durch die Aufgabenkonzentration eine Kompetenzsteigerung der Mitarbeiter erreicht, die über das übliche Querschnittswissen hinaus auch zu branchenspezifischen Fragen Stellung nehmen können. Durch den konzentrierten und intensiveren Kontakt zu den Unternehmen kann ein Vertrauensverhältnis aufgebaut werden, welches eine Zusammenarbeit mit den Unternehmen erleichtert.

Auch wenn die Implementierung dieser Aufgaben- und Organisationsstruktur nur einen relativ geringen personellen Aufwand erfordert, sind die Auswirkungen auf die Tätigkeit der einzelnen Mitarbeiter relativ groß. Ist ein Ansprechpartner für bestimmte Unternehmen zuständig, so erfordert dies Detailwissen die kontinuierliche Fort- und Weiterbildung der Mitarbeiter. Dies gilt nicht nur für das Erkennen allgemeiner Tendenzen z.B. in der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern auch für technologische Innovationen oder betriebswirtschaftliche Neuerungen. Insofern ist der Einsatz von Mitarbeitern mit Spezialwissen erforderlich.

Es bleibt festzuhalten, dass die strategische Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung die Verfolgung mittel- und langfristiger Ziele ermöglicht. Durch den Einsatz von Controllinginstrumenten wird die Tätigkeit der Wirtschaftsförderer auch für Außenstehende nachvollziehbar, was bei effizienter

Aufgabenerfüllung zur größeren Akzeptanz und schließlich zur leichteren Einbindung anderer lokaler Akteure in die Wirtschaftsförderung führt.

4.1.2 Intrakommunales Netzwerk

Die zweite Stufe des Modells verlangt zunächst eine Unterteilung der Ausführungen in zwei Varianten. In Variante A ist die Wirtschaftsförderung als Amt in die Verwaltung integriert, in Variante B ist sie als Gesellschaft des privaten Rechts organisiert. Diese Unterteilung macht es möglich, das Gesamtmodell auf beide wichtige Organisationstypen anzuwenden. In den Stufen 1 und 3 des Modells ist die Wahl der Organisationsform ohne Einfluss.

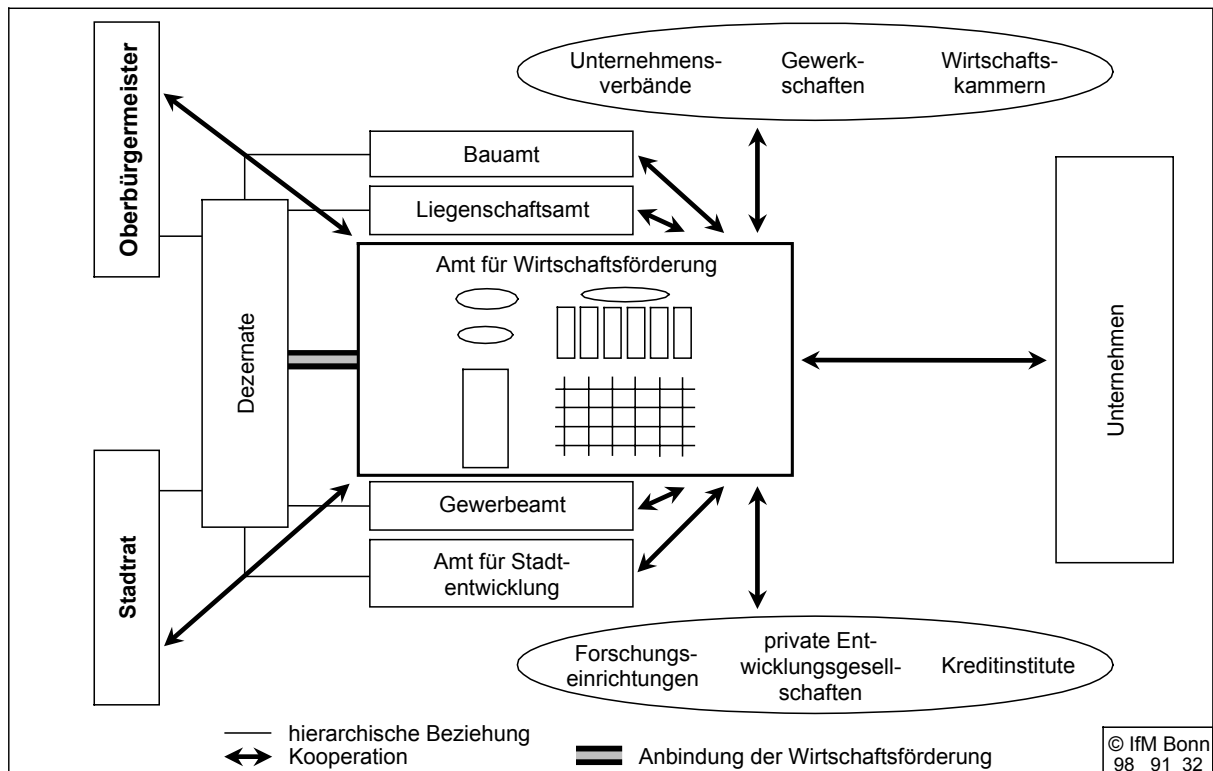
Während die erste Stufe des Modells den Aspekt der Aufgabenstellung betrachtet, findet auf der zweiten und dritten Stufe eine Projektion auf die Institutionen, die die Aufgaben wahrnehmen, statt.

4.1.2.1 Amtslösung (Variante A)

In Variante A wird die Wirtschaftsförderung als ein in die Verwaltung integriertes Amt betrachtet, das wie die übrigen Fachämter einem entsprechenden Dezernat (bzw. Referat) zugeordnet ist (vgl. Abbildung 4).

Zentrales Element dieser Modellvariante ist die Kommunikation mit der kommunalpolitischen Ebene (Oberbürgermeister, Stadtrat). Hier wird zusätzlich zu der üblichen Verbindung über die Dezernatsebene ein direkter und permanenter Kontakt zu den Akteuren aufgebaut. Dabei kommt es auch darauf an, Informationen über die Ziele und Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung in die Gremien zu transportieren, um so eine Sensibilisierung für die Thematik zu erreichen und gleichzeitig den Stellenwert der kommunalen Wirtschaftsförderung in der Verwaltung zu steigern. Für den Aufbau stabiler Kontakte muss von Funktionen und nicht von Personen ausgegangen werden, um auch bei politischen Machtverschiebungen oder personellem Wechsel eine kontinuierliche Arbeit der Wirtschaftsförderung zu gewährleisten. Zur Sicherung der Kontinuität ist außerdem ein möglichst breiter politischer Konsens über Parteigrenzen hinweg erwünscht.

Abbildung 4: Intrakommunales Netzwerk/Variante A (Amtslösung)



Gegenüber der privaten Wirtschaft hat das Amt für Wirtschaftsförderung die Position des zentralen Ansprechpartners in der kommunalen Verwaltung für alle wirtschaftsrelevanten Fragen und Probleme. Im Rahmen einer Initiatoren- bzw. Moderatorenfunktion tritt die Wirtschaftsförderung ihrerseits dann mit den entsprechenden Fachämtern in Verbindung. Dieses geschieht direkt über etablierte Kontakte in den jeweiligen Ämtern und erspart somit den Umweg über die Dezernatsebene. Zur Unterstützung und zum Ausbau dieser Kontakte ist es zweckmäßig, regelmäßige fachspezifische Treffen von Mitarbeitern der unterschiedlichen Fachämter durchzuführen, um die Zusammenarbeit der Akteure zu optimieren. Das gegenseitige Wissen um Zuständigkeiten, Arbeits- und Aufgabeninhalte sollte allseits kreatives Potential freisetzen, das Problemlösungen im Interesse der Klienten erleichtert und beschleunigt.

Von großer Bedeutung ist die Installation eines Frühwarnsystems in Kooperation mit den jeweiligen Fachämtern (z.B. dem Gewerbeamt), um mögliche Probleme bei den Unternehmen frühzeitig erkennen zu können. Manchmal gelangen die Signale zwar zu einem Amt, nicht aber zum Problemlöser Wirtschaftsförderung. Daher ist es wichtig, alle Kennzahlen zu identifizieren, die auf mögliche wirtschaftliche Probleme hinweisen, aber auch Rahmendaten zu analysieren, die für Unternehmen negative (oder positive) Signalwirkung haben. Gegebenenfalls wäre ein entsprechendes Berichtssystem zu etablieren.

Im Rahmen des Frühwarnsystems wird die Wirtschaftsförderung von den jeweiligen Stellen der Verwaltung bei auftretenden Problemfällen informiert und kann Kontakt zu den Unternehmen aufnehmen, um gemeinsam mit ihnen und den involvierten amtlichen Stellen nach Lösungen zu suchen.

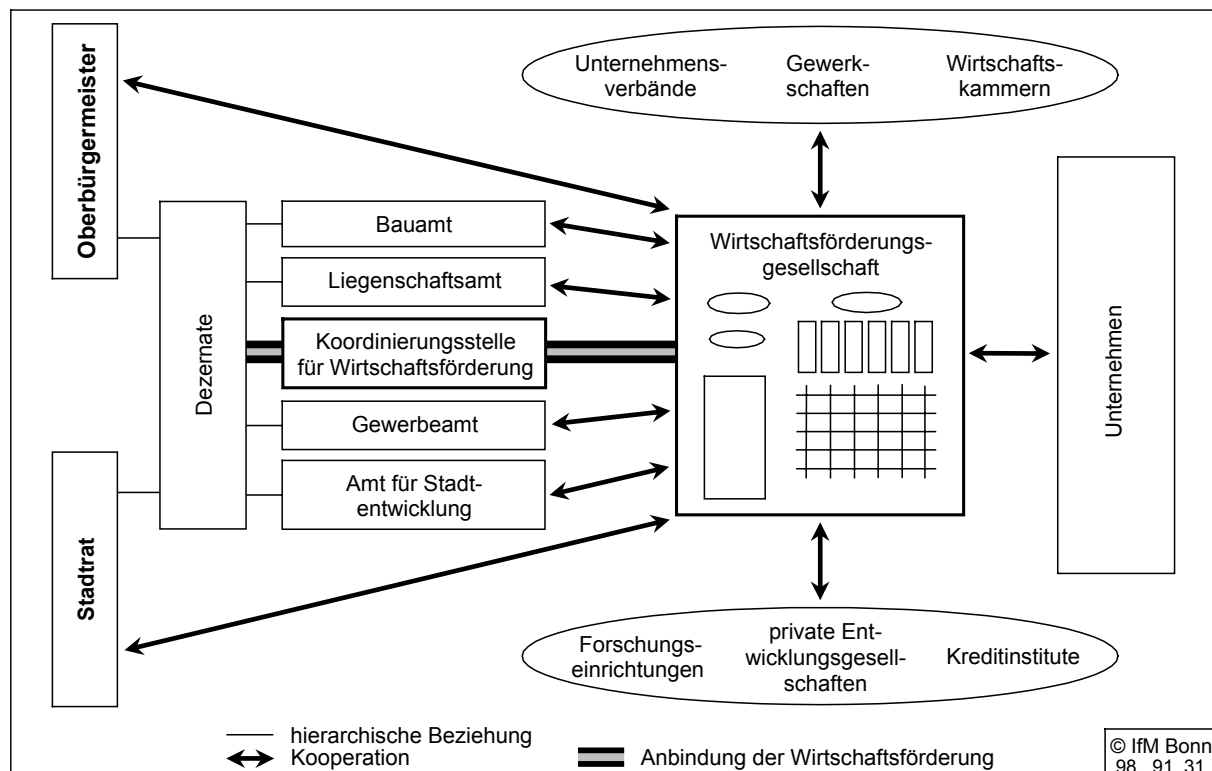
Dieser problembezogene inneramtliche Kontakt muss um eine kontinuierliche Verbindung zu den Unternehmen vor Ort ergänzt werden. Die strategische Ausrichtung der internen Organisationsstruktur im Netz der Ämter unterstützt die Kommunikation mit den Unternehmen, die z.B. mit dem Ziel geführt wird, die örtliche Wirtschaftsentwicklung anzuregen. Gleichzeitig kann hierdurch bei den Unternehmen eine stärkere Akzeptanz und Transparenz der öffentlichen Verwaltung erreicht werden. Ein weiteres Ziel der Interaktion zur örtlichen Wirtschaft ist ihre stärkere Einbindung in die Gemeinde und die Stärkung ihrer kommunalen Identität. Die Gemeinde selbst profitiert ebenfalls von dieser interaktiven und kommunikativen Vernetzung. Als Rückkopplung aus ihren Gesprächen mit den Unternehmen kann die Wirtschaftsförderung innovative Konzepte für die gesamte Kommunalentwicklung, auch über den Faktor Wirtschaft hinaus, erarbeiten. Deshalb ist die enge Kooperation mit weiteren kommunalen Akteuren wichtig. Hierdurch verringern sich Reibungsverluste zwischen den Akteuren, Ressortegoismen werden abgebaut und die vorhandenen Ressourcen können effizienter genutzt werden.

Gegenüber der bisherigen kommunalen Praxis führt dieses Modell zu einer deutlich höheren Transparenz über die Aktivitäten der Verwaltung, speziell im Bereich der kommunalen Wirtschaftsförderung und führt so zu größerer Akzeptanz bzw. zu einem höheren Stellenwert der Wirtschaftsförderung sowohl nach innen als auch nach außen. Durch den ständigen und direkten Kontakt mit den Fachämtern können vor allem Missverständnisse und Kommunikationshemmnisse vermindert oder vermieden werden. Den Unternehmen steht ein eigener Ansprechpartner für alle wirtschaftsrelevanten Fragen zur Verfügung, wobei die internen Strukturen der Wirtschaftsförderung auf den Kontakt mit den Unternehmen ausgerichtet sind. Hierdurch wächst das Vertrauen zwischen ortsansässigen Firmen und Verwaltung. Außerdem profitieren alle Verwaltungseinrichtungen über Rückkopplungseffekte von den Kontakten zwischen Wirtschaft und Wirtschaftsförderung.

4.1.2.2 Privatrechtliche Gesellschaft (Variante B)

In Variante B ist die Wirtschaftsförderung als privatrechtliche Gesellschaft außerhalb der Verwaltung, aber mit direkter Verzahnung zu den verschiedenen Ebenen der Verwaltung organisiert (vgl. Abbildung 5).

Abbildung 5: Intrakommunales Netzwerk/Variante B (privatrechtliche Gesellschaft)



Zur politischen Ebene (Oberbürgermeister, Stadtrat) besteht eine unmittelbare und permanente Verbindung, z.B. über deren Wahrnehmung von Aufgaben im Aufsichtsrat der Wirtschaftsförderungsgesellschaft. Wichtig ist vor allem die Informationsvermittlung von Zielen und Möglichkeiten der Wirtschaftsförderung, um hierdurch sowohl die Verwaltungsmitarbeiter als auch die politischen Gremien für wirtschaftsrelevante Themenstellungen zu sensibilisieren. Gleichzeitig wird dadurch der Stellenwert der kommunalen Wirtschaftsförderung gesteigert. Um die Kontakte zu institutionalisieren, sind auch in diesem Modell Funktionen und nicht Personen von Bedeutung.

Zwischen den Unternehmen und den Fachämtern nimmt die Wirtschaftsförderung die Initiator- und Moderatorenfunktion wahr. Sie dient den Unternehmen als zentraler Ansprechpartner für alle wirtschaftsrelevanten Fragen und Probleme im Zusammenhang mit der kommunalen Verwaltung. Um diese zu

transportieren, steht sie mit den Fachämtern und Dezernaten in unmittelbarer Verbindung. Die Verzahnung mit der kommunalen Verwaltung findet über eine Koordinierungsstelle zur Wirtschaftsförderung statt. Diese ist unmittelbar in den Verwaltungsapparat integriert und stellt den permanenten Informationsfluss zwischen der Wirtschaftsförderungsgesellschaft und den verschiedenen Ebenen und Zuständigkeiten der Verwaltung sicher. Die Koordinierungsstelle nimmt innerhalb der Hierarchie quasi die Stelle ein, die z.B. in Variante A das Amt für Wirtschaftsförderung innehat. Durch diese Scharnierstelle wird nach außen insbesondere für die örtliche Wirtschaft deutlich, dass die Wirtschaftsförderungsgesellschaft, auch wenn sie außerhalb der Verwaltung steht, Einfluss auf die Kommunalverwaltung nimmt.

Wie bei Variante A ist die Installation ggfs. der Aufbau eines permanenten Frühwarnsystems in Kooperation mit den jeweiligen Fachämtern (z.B. dem Gewerbeamt) notwendig, um mögliche Probleme bei den Unternehmen frühzeitig erkennen zu können. Die erforderlichen Kennzahlen erhält die Wirtschaftsförderung von den jeweiligen Verwaltungsstellen. Bei auftretenden Problemfällen kann sie dann direkt Kontakt zu den Unternehmen aufnehmen, um gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Über die problembezogene Kontaktaufnahme hinaus ist die permanente Kommunikation mit den Unternehmen vor Ort sicherzustellen. Durch ihre strategische horizontale Ausrichtung besitzt die Wirtschaftsförderung für eine derartige Interaktion mit den Unternehmen die optimale Struktur. Durch die kontinuierliche Kommunikation mit den Unternehmen soll die Entwicklung der örtlichen Wirtschaft zielgerichtet angeregt werden. Ein weiterer Vorteil der Interaktion zwischen Wirtschaftsförderung und örtlicher Wirtschaft ist die verstärkte Einbindung der Unternehmen in die Gemeinde sowie der Ausbau der kommunalen Identität der Firmen. Außerdem kann die Wirtschaftsförderung, wie auch in Variante A des Modells, gemeinsam mit den Unternehmen innovative Konzepte für die Kommunalentwicklung erarbeiten und kooperiert in diesem Zusammenhang mit weiteren wirtschaftsrelevanten kommunalen und regionalen Akteuren. Hierdurch wird es möglich, die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren zu verbessern und die vorhandenen Ressourcen effizienter einzusetzen.

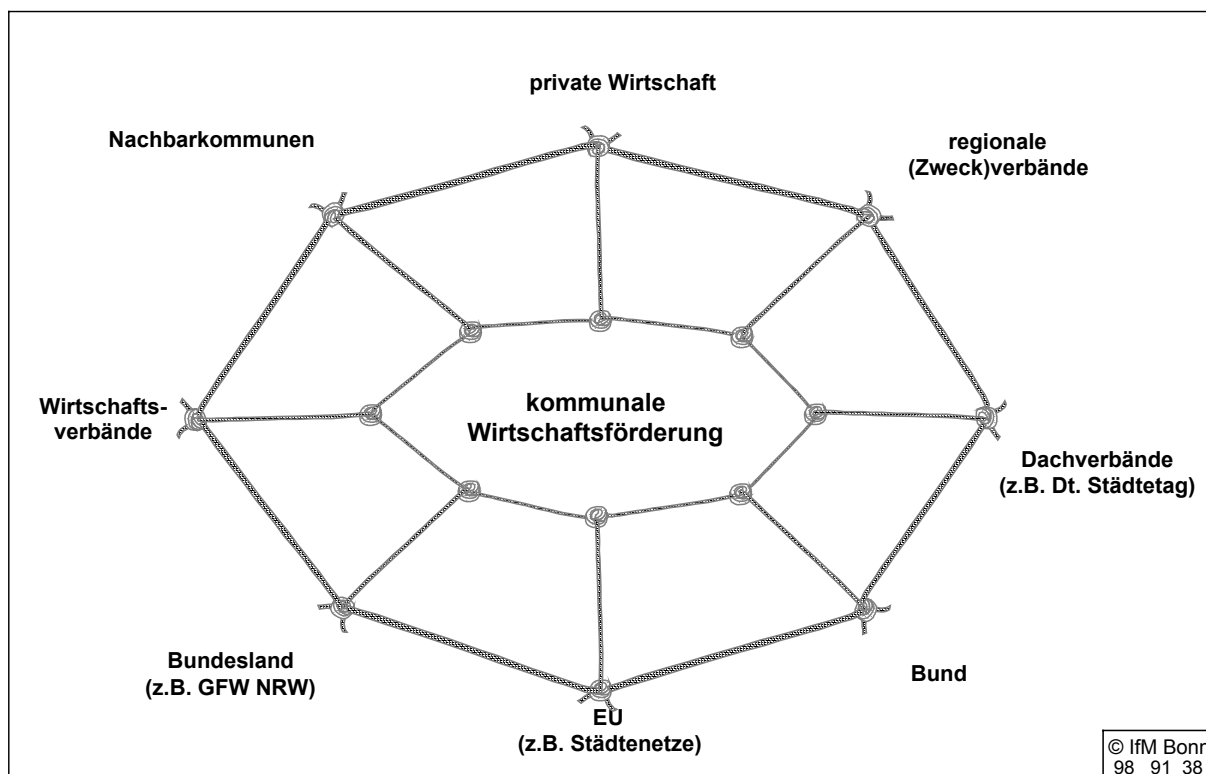
Die Vorteile des Modells gegenüber der bisherigen Praxis liegen vor allem in der engen Verzahnung der Wirtschaftsförderungsgesellschaft mit der Verwaltung. Hierdurch ist nach innen und außen die Identifikation mit der Verwaltung

gewährleistet, während gleichzeitig das Flexibilisierungspotential der Gesellschaft erhalten wird. Durch den permanenten und direkten Kontakt zu den Fachämtern sowie der Fachämter untereinander können vor allem Missverständnisse und somit Reibungsverluste vermieden werden. Den Unternehmen steht ein kompetenter Ansprechpartner für alle wirtschaftsrelevanten Fragen zur Verfügung, da die internen Strukturen der Wirtschaftsförderung auf den Kontakt mit den Unternehmen ausgerichtet sind. Außerdem ist es möglich, aufgrund der regelmäßigen Kontakte ein Vertrauensverhältnis zu den ortsansässigen Firmen aufzubauen.

4.1.3 Interkommunales und überregionales Beziehungsgeflecht

Zusätzlich zur Einbettung der kommunalen Wirtschaftsförderung in ihr lokales Umfeld ist ein interkommunales und überregionales Beziehungsgefüge zu entwickeln, damit die kommunale Wirtschaftsförderung im Verbund mit anderen Akteuren die Position der Region bestimmen und die Entwicklung gestalten kann (vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Interkommunale und überregionale Vernetzung



Wie bereits dargestellt, spielt als Folge der Internationalisierung aber auch des Zusammenwachsens der Regionen der lokale Standort als Entscheidungsparameter in wachsendem Maße eine untergeordnete Rolle. Von den Unterneh

men wird die Region als Ganzes wahrgenommen. Entscheidend für die Standortgunst ist also heute auch das Zusammenspiel der regionalen Akteure. Während jedoch in den ersten beiden Stufen relativ feste Kooperationen mit z.T. institutionalisierten Kommunikationsnetzen bestehen, ist das überregionale Beziehungsgeflecht in der Regel ein eher lockerer Verbund einzelner Partner, wobei seine Zusammensetzung je nach Aufgabenstellung variiert. Die relativ lose Kopplung der Kooperationsbeziehungen lässt Offenheit gegenüber anderen Systemen zu und verhindert so eine Erstarrung oder Verkrustung einmal entstandener Strukturen. Beruhend auf dieser Offenheit für Entwicklungen im Umfeld können die Akteure neues Wissen aufgreifen, Innovationen vorantreiben und den permanenten Strukturwandel bewältigen. In den einzelnen Bundesländern existieren bereits verschiedene Regionalverbände. So sind z.B. die Kommunen des Ruhrgebietes in dem regionalen Kommunalverband KVR organisiert.

Kooperationen sind jedoch nur dann vorteilhaft gegenüber Einzelaktivitäten, wenn Grundkonsens der Kooperationspartner über die zu verfolgenden Ziele vorliegt, die Kooperationspartner an gegenseitigen Kontakten und gegenseitiger Kommunikation interessiert sind und aus der Zusammenarbeit Nutzen ziehen können. Der Anreiz, einen Zusammenschluss einzugehen, muss höher sein, als der Beitrag, den das einzelne Mitglied in die Kooperation einzubringen hat.

Einen wesentlichen Aufgabenschwerpunkt der Netzwerke liegt in der strukturellen Entwicklung der Region, d.h. der gemeinsamen Erarbeitung zukunftsfähiger Regionalkonzepte. Entsprechend der im Rahmen der strategischen Zielformulierung der kommunalen Wirtschaftsförderung identifizierten Leitbranchen kann für den überregionalen Raum eine Potentialanalyse erarbeitet werden, wobei allerdings die einzelnen Zielvorgaben der Kommunen abgestimmt sein müssen (wie z.B. bei der Gesundheitsregion OWL). Grundsätzlich ist die interkommunale und überregionale Kooperation in Form von Netzwerken geeignet, Expertenwissen zu bündeln und regionale Interessen auf überregionaler, d.h. nationaler und internationaler Ebene durchzusetzen.

5. Schlussfolgerungen für die kommunale Wirtschaftspolitik

Das idealtypische Modell einer kommunalen Wirtschaftsförderung, d.h. seine Aufgabenbereichs- und Organisationsstruktur sowie seine Einbindung in intra- und (über)regionale Netze, stellt die Voraussetzung für eine auf die Unternehmensbedürfnisse ausgerichtete kommunale Wirtschaftspolitik dar. Entspre

chend der Änderungen der äußeren Struktur muss auch die inhaltliche Vorgehensweise angepasst werden. Im Vordergrund steht dabei die Erstellung eines Stärken/Schwächen-Profiles, d.h. es gilt vorhandene Stärken, also spezifische Standortfaktoren, aber auch Qualifikationen und Kenntnisse, zu definieren und auszubauen. Dabei geht es nicht allein um einzelbetriebliche Diversifizierungsstrategien, sondern vor allem um eine Orientierung an regionalen Leitsektoren.

Für die kommunale Wirtschaftsförderung ergeben sich aus den beschriebenen strategischen Handlungsalternativen wesentliche Konsequenzen. Sie muss einerseits zu einer strategischen Wirtschaftsförderung im Sinne des professionellen Standortmarketings kommen und andererseits eine Neuorientierung mit weniger aufgabenintensiven Maßnahmen auf der Basis eines Aufgabencontrollings betreiben, um so Aufgaben und möglichst auch Mittel zu bündeln. Dabei ist mehr denn je die Kooperation aller wirtschaftsrelevanten Akteure anzustreben. Eine kooperationsorientierte Regionalentwicklung stellt hohe Anforderung an Engagement, Motivation, Integrität, fachliche Qualifikationen sowie soziale und kommunikative Kompetenzen der Mitarbeiter der kommunalen Wirtschaftsförderung. Eine Umsetzung dieses Ansatzes kann allerdings nur Erfolg haben, wenn der Wirtschaftsförderung der entsprechende Stellenwert innerhalb der Verwaltung eingeräumt wird.

Den veränderten Ansprüchen an die Wirtschaftsförderung wird in der Praxis noch nicht ausreichend Rechnung getragen. Auch wenn sich erste Umstrukturierungsansätze innerhalb der Kommunen z.B. im Rahmen des Neuen Steuerungsmodells zeigen, greifen die Reformen meist zu kurz. Sie betreffen nur Teilbereiche, wobei die kommunale Wirtschaftsförderung dabei in der Regel nicht einmal im Zentrum des Interesses steht.

Mit zunehmender Regionalisierung der Regionalpolitik, die wachsende Bedeutung erfährt, ist die Effizienzsteigerung der kommunalen Wirtschaftsförderung eine der Voraussetzungen zur zeitgemäßen Wahrnehmung regionaler und lokaler Interessen und zur Transformation der Wirtschaftsförderung in eine zukunftsgerichtete kommunale Zentralaufgabe. Insofern muss der kommunalen Wirtschaftsförderung grundsätzlich zukünftig mehr Gewicht im Rahmen der kommunalen Aufgabenwahrnehmung eingeräumt werden.

Die Erkenntnis muss sich durchsetzen, dass die kommunale Wirtschaftsförderung nicht nur ein Kostenfaktor für die Kommunalverwaltung ist, sondern ein wichtiges Instrument zum Erhalt und zur Steigerung der kommunalen Finanz

kraft. Sie ist die Schnittstelle zwischen Verwaltung und Wirtschaft. Mit ihrem Einsatz kann sie erheblichen Einfluss auf die Wirtschaftsentwicklung der Kommune nehmen. Der Stellenwert der Wirtschaftsförderung muss im Finanzhaushalt erkennbar werden.

Auch die Mitarbeiter der kommunalen Wirtschaftsförderung müssen ihr Verständnis von kommunaler Wirtschaftsförderung überdenken. Viele kommunale Wirtschaftsförderer sehen sich noch nicht als Dienstleister den Unternehmen gegenüber und nutzen zu selten die Chance, sich aktiv am Umstrukturierungsprozess der Wirtschaft zu beteiligen. Statt der bisher noch typischen reaktiven Vorgehensweise müssen Wirtschaftsförderer ihre Funktion vielmehr als vorausdenkende Moderatoren oder Lotsen verstehen, die Trends frühzeitig erkennen und zwischen der Verwaltung und den Unternehmen, aber auch unter den Unternehmen selbst, Informationen weitertragen, neue Impulse geben und bei Konflikten vermittelnd eingreifen. Dies kann nur gelingen, wenn eine geeignete Aufgabenbereichs- und Organisationsstruktur vorhanden ist, wie sie hier z.B. modellhaft aufgezeichnet wurde.

Für die Öffentlichkeit ist es wichtig, dass Philosophie und Bedeutung der kommunalen Wirtschaftsförderung nach außen transportiert werden. Hierdurch erhöht sich zum einen die Akzeptanz der Wirtschaftsförderung innerhalb der Verwaltung selbst, wodurch die Bereitschaft zur innerkommunalen Zusammenarbeit steigt. Zum anderen stellt sich die kommunale Wirtschaftsförderung hierdurch den Unternehmen als kompetenter und kundenorientierter Ansprechpartner dar, was zu einer Festigung der Kontakte und letztlich zur Herausbildung von Standortnetzen führen kann.

Das seit einiger Zeit der Stellenwert dieses Themas steigt, zeigen zahlreiche vom Bund und den Ländern initiierte Projekte, die das Ziel haben, die Verwaltungsmodernisierung noch stärker als bisher voranzutreiben.

Das Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie beauftragte im Jahre 2000 das Rationalisierungskuratorium der Deutschen Wirtschaft, RKW Eschborn, das Institut für Mittelstandsforschung Bonn und die Dr. Malcher Unternehmensberatung GmbH Köln, ein Forschungsvorhaben zum Thema "good practice" an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen durchzuführen.

Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wurde an nationalen und internationalen Beispielen der Kommunalverwaltung die Zusammenarbeit zwischen

Unternehmen überprüft. Speziell wurden anhand konkreter Beispiele Wege identifiziert, die geeignet sind, das Zusammenspiel zwischen Verwaltung und Unternehmen zu verbessern, bestenfalls sogar zu optimieren. Auf diese Art und Weise konnte "nach dem Baukastenprinzip" und auf Grundlage der "best practice-Methode" ein Leitfaden für kommunale Entscheidungsträger und Unternehmen entwickelt werden, der je nach individueller Nutzung den Schritt der vereinfachten Verfahren erleichtert (RKW 2001).

Beispielhaft sei hier auch auf die Entwicklung und Bereitstellung eines "Bürokratie-Info-Tool B.I.T." zum Abbau von Wissenslücken über für Existenzgründungen relevante Regulierungen hingewiesen. Ziel ist ein internetfähiges, Datenbank-unterstütztes Informationssystem über administrative Regulierungen, Vorschriften und Verfahren, die für Existenzgründungen relevant sind. Das Projekt wird im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung und der Deutschen Ausgleichsbank durchgeführt. Das Ergebnis wird ein substanzieller Schritt zur Einrichtung sogenannter "One-stop-shops" liefern.

Ebenfalls großes Interesse zeigen die Länder, so werden zur Zeit z.B. im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft und Mittelstand, Energie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen anhand von 11 Modellkommunen unterschiedliche Maßnahmen zur Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Wirtschaft und Verwaltung analysiert. Ziel der Analyse sind generelle Empfehlungen und Vorbilder zur Realisierung des Ziels einer mittelstandsfreundlichen Ausgestaltung der Verwaltungstätigkeiten in NRW. Das Projekt ist in den Gesamtkontext der Mittelstandsoffensive NRW "Move" zu stellen.

Zusätzlich wird das Thema von Zeitschriften z.B. in Form von Städterankings stärker als bisher aufgegriffen und damit einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht (KÜHLHORN 2000).

All diese Maßnahmen verdeutlichen, dass immer noch Handlungsbedarf besteht, gleichzeitig aber auch gelungene good practice-Lösungen bereits realisiert wurden, die als Vorbild für andere Kommunen dienen können.

6. Literaturverzeichnis

AX, T. (1998): Private Finanzierung von Infrastruktur-Projekten, in: EU-Magazin 4/1998

BACHTLER, J. (1995): Die Regionalpolitik der EU-Mitgliedsstaaten: Ein Überblick, in: RIDINGER, R.; STEINRÖX, M. (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln, S. 49 - 67

BANNER, G. (1990): Controlling für kommunale Unternehmen aus der Sicht des kommunalen Trägers, in: BRAUN, G.; BOZEM, K. (Hrsg.): Controlling im kommunalen Bereich, Moderne Managementkonzepte zwischen öffentlichem Auftrag und Wirtschaftlichkeit, München

BENSON, E. (1996): Einbindung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bei der Einführung eines neuen Steuerungsmodells, StuGr

DECKERT, K.; WIND, F. (1996): Das Neue Steuerungsmodell - Von der Vision zur Aktion, Köln

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW) (1994a): Kommunalhaushalte: Finanzprobleme sind nur mittelfristig zu lösen, in: DIW Wochenbericht 26/94, Berlin

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW) (1994b): Haushaltskonsolidierung - aber wie? Mittelfristige Perspektiven von Bund, Ländern und Gemeinden, in: DIW Wochenbericht 46/94, Berlin

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW) (1996): Öffentliche Haushalte 1996/97: Finanzpolitik weiterhin auf schmalen Grat, in: DIW Wochenbericht 35/96, Berlin

DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW) (1998): Öffentliche Haushalte 1998/99: Kurskorrektur notwendig, in: DIW Wochenbericht 36/98, Berlin

DIECKMANN, G. (1998): Kommunale Wirtschaftsförderung in der Informationsgesellschaft, in: Sparkasse 7/98, S. 307-309

DONGES, J.B.; SCHMIDT, K.D. et al. (1988): Mehr Strukturwandel für Wachstum und Beschäftigung. Die deutsche Wirtschaft im Anpassungsstau. Kieler Studien, Band 216, Tübingen

DÖRSAM, P.; ICKS, A. (1997): Vom Einzelunternehmen zum regionalen Netzwerk. Eine Option für mittelständische Unternehmen, Schriften zur Mittelstandsforschung, Nr. 75, Stuttgart

EBERT, W.; NOLL, W. (1998): Globalisierung - Neue Anforderungen an öffentliche Unternehmen im Standortwettbewerb, in: ZögU, Band 21, Heft 1, S. 21-40

FREY, R.; STEFFANS, D. (1995): Zur Übertragbarkeit betriebswirtschaftlicher Steuerungs- und Managementmodelle auf die öffentliche Verwaltung

GRABOW, B.; HENCKEL, D.; HOLLBACH-GRÖMIG, B. (1995): Weiche Standortfaktoren, Schriften des deutschen Instituts für Urbanistik, Band 89, Stuttgart / Berlin / Köln

HAHNE, U. (1995): Neue Entwicklung in der Regionalförderung, in: RIDINGER, R.; STEINRÖX, M. (Hrsg.): Regionale Wirtschaftsförderung in der Praxis, Köln

HASSELMANN, U.; KÖNIG, R. (1997): Führen im Rahmen der neuen Steuerung, Köln

HENCKEL, D. (1997): Kommunen und Kooperationen, in: HENCKEL, D. u.a.: Entscheidungsfelder städtischer Zukunft, Schriften des deutschen Instituts für Urbanistik, Band 90, Stuttgart

HENCKEL, D.; HOLLBACH, B. (1991): Neue Techniken auf alten Flächen, Di-fu-Beiträge zur Stadtforschung, Berlin, S. 144

HENNICKE, M.; TENGLER, H. (1986): Industrie- und Gewerbeparks als Instrument der Kommunalen Wirtschaftsförderung, Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 4 NF, Stuttgart

HEUER, H. (1985): Instrumente kommunaler Gewerbepolitik, Stuttgart

HEY, Ch.; SCHLEICHER-TRAPESER, R. (1998): Nachhaltigkeit trotz Globalisierung, Handlungsspielräume auf regionaler, nationaler und europäischer Ebene, Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des 13. Deutschen Bundestages (Hrsg.), Bonn

HILBERT, J.; BRANDEL, R. (1996): Die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland, in: BRACZYK, H.-J.; GANTER, H.-D.; SELTZ, R.

(Hrsg.): Neue Organisationsformen in Dienstleistung und Verwaltung, Stuttgart, Berlin, Köln, S. 69-80

HILL, H.; KLAGES, H. (1996): Jenseits der Experimentierklausel, Tagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaft Speyer vom 6.-8.12.1995, Stuttgart

ICKS, A.; KAYSER, G. (1994): Kommunale Wirtschaftspolitik in den neuen Bundesländern unter besonderer Berücksichtigung des Gewerbeflächenmarktes, Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 59 NF, Stuttgart

ICKS, A.; RICHTER, M. (1999): Innovative kommunale Wirtschaftsförderung, Schriften zur Mittelstandsforschung Nr. 81 NF, Stuttgart

IMHOFF-DANIEL, A. (1994): Organisation und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung in Niedersachsen: Empirische Untersuchung der Arbeitsteilung und Zusammenarbeit zwischen Landkreisen und kreisangehörigen Gemeinden, Hannoversche Geographische Arbeiten Nr. 49, Münster, Hamburg

KGSt (1995): Das Neue Steuerungsmodell, Erste Zwischenbilanz, Bericht Nr. 10/1995, Köln

KGST (1995a): Vom Geldverbrauchs- zum Ressourcenverbrauchskonzept: Leitlinien für ein neues kommunales Haushalts- und Rechnungsmodell auf doppischer Grundlage, Köln

KNIELING, J. (1994): Intermediäre Organisationen und kooperative Regionalentwicklung, in: Raumforschung und Raumordnung 2/1994, S. 116-126

KÜHLHORN, G. (2000): Exklusiv: 25 Großstädte im Test, in: Impulse. Das Unternehmernmagazin, September 2000, Köln, S. 38-47

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. (1997): Der innovative Staat. Mit Unternehmergeist zur Verwaltung der Zukunft, Wiesbaden

OTTING, O. (1997): Neues Steuerungsmodell und rechtliche Betätigungsspielräume der Kommunen, Köln

PRED, A. (1967): Behaviour and Location Foundations for Geographic and Dynamic Location Theory, Part One, Land Studies in Geography Series B 27

PRED, A. (1969): Behaviour and Location Foundations for Geographic and Dynamic Location Theory, Part Two, Land Studies in Geography Series B 28

RATIONALISIERUNGSKURATORIUM DER DEUTSCHEN WIRTSCHAFT (RKW) (2001): Good practice an der Schnittstelle zwischen Unternehmen und Kommunen, Eschborn

REICHARD, Chr. (1997): Deutsche Trends der kommunalen Verwaltungsmodernisierung, in: NASCHOLD, F.; OPPEN, N.; WEGENER, A. (Hrsg.): Innovative Kommunen, Berlin, Stuttgart, Köln, S. 49-74

SACHSE, D. (1990): Kriterien unternehmerischer Standortwahl, in: EHLERS, D. (Hrsg.): Kommunale Wirtschaftsförderung, Köln, S. 39-52

SCHÄTZL, L. (1996): Wirtschaftsgeographie 1, Theorie, 5. Auflage, Paderborn