



Wie gelingt partizipative Wirtschaftsförderung?

Ergebnisse der Interviews mit Wirtschafts-
förderungseinrichtungen in Deutschland

Maria Rabadjieva & Judith Terstriep

Empfohlene Zitierweise

Rabadjieva, M. & Terstriep, J. (2021). Wie gelingt partizipative Wirtschaftsförderung? Ergebnisse der Interviews mit Wirtschaftsförderungseinrichtungen in Deutschland. Bericht des Projekts »Bottrop2018+ - Auf dem Weg zu einer nachhaltigen und resilienten Wirtschaftsstruktur - Verstetigung der partizipativen Governance«. FONA, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung.

Hinweis

Dieser Bericht ist das Ergebnis des Arbeitspakets AP5 – Transferkonzept und wurde im Rahmen des Projekts »Bottrop 2018+« vom Institut Arbeit und Technik erstellt.

Das diesem Bericht zugrundeliegende Vorhaben wird unter der Fördermaßnahme »FONA« mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UR2012 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieses Berichts liegt bei dem/den Autor/innen.

GEFÖRDERT VOM



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung



PROJEKTPARTNER

bottrop.

IAT

W Westfälische
Hochschule
RUB
RUHR-
UNIVERSITÄT
BOCHUM

Inhalt

Auf den Punkt

VORBEMERKUNGEN 1

Hintergrund & Zielsetzung 2

Strukturen, Prozesse, Instrumente – Was soll transferiert werden?	3
Interviews «Gelungene Partizipation»	5
Aufbau des Berichts	5

Methodisches Vorgehen 6

Durchführung & Auswertung	6
Interviewte Organisationen	7

WIRTSCHAFTSFÖRDERUNG IM WANDEL 9

Wo steht die Wirtschaftsförderung in Deutschland? 10

Themen, Organisation, Mechanismen	11
Verständnis von Wirtschaftsförderung	12
Unabhängigkeit der Wirtschaftsförderung	12

BETEILIGUNGSPROZESSE 15

Was ist Beteiligung und mit wem wird sie gemacht? 16

Wer und wie wird beteiligt? Stakeholder, Zielgruppen & Formate 18

Unternehmensbeteiligung	19
Unternehmen als Input-/	
Feedbackgeber	19
Zusammenarbeit	19
Bürger:innenbeteiligung	21
Moderation	22

FAZIT & AUSBLICK 23

Reflexion 24

ANHANG 27

Abbildungsverzeichnis 28

Impressum 29

Auf den Punkt



Ein Drittel der Wirtschaftsförderungen spricht von einem **Wandel nach innen**, weg von klassischen Hierarchien.



Partizipation wird mit Kooperation und Zusammenarbeit gleichgesetzt.



Wirtschaftsförderung spielt stets eine Rolle in der **Strategieentwicklung** am Standort.



Partizipative Wirtschaftsförderung steht für **Commitment & Engagement der Wirtschaftsakteure, politischen Entscheidungsträger und Intermediäre am Standort.**



Reallabore werden mit Experimentieren und gemeinsamen Bearbeiten von Themen gleichgesetzt.



Wirtschaftsförderungseinrichtungen werden als **ein Akteur unter vielen** verstanden, der vermehrt auf Softskills und dialogorientierte Formate setzen sollte.



Die Hälfte der Interviewpartner:innen geben an, **exklusive Wirtschaftszusammenschlüsse** am Standort etabliert zu haben.



Vorbemerkungen

Hintergrund & Zielsetzung

Eine zukunftsfähige, d. h. nachhaltige und resiliente, Ausrichtung der Wirtschaftsstrukturen am Standort ist ein Kernziel der Wirtschaftsförderung. Die großen gesellschaftlichen Herausforderungen wie Klima- und demographischer Wandel, Digitalisierung und die damit verbundenen gesellschaftlichen und wirtschaftsstrukturellen Veränderungen stellen viele Städte und Regionen vor immer neue und komplexere Herausforderungen. So richten sich die 2015 verabschiedeten Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen nicht mehr hauptsächlich an Schwellen- und Entwicklungsländer, sondern entfalten für alle Staaten Gültigkeit. Zudem haben die Nachhaltigkeitsziele einen universalen Anspruch, d.h., die Notwendigkeit des Zusammenwirkens in sozialen, ökologischen, ökonomischen und politischen Dimensionen wird anerkannt. Diese Entwicklungen finden ihren Niederschlag auch im Europäischen «Grünen Deal» (Europäische Kommission, 2019) sowie im Klimaschutzprogramm 2030 (Bundesregierung, 2019) und der Novellierung des Klimaschutzgesetzes 2021 der Bundesregierung¹, mit dem eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 65% bis 2030 und Klimaneutralität bis 2045 festgeschrieben wurden. Hinzu kommen exogene

Schocks wie die Corona-Krise oder die jüngsten Überschwemmungen, die massive gesellschaftliche Auswirkungen haben und mit hohen Unsicherheiten verbunden sind.



Resilienz beschreibt die Fähigkeit einer Stadt/Region, präventive Maßnahmen zur Krisenbewältigung zu ergreifen, unmittelbar Krisenfolgen abzumildern, sich an veränderte Rahmenbedingungen anzupassen und Wandel positiv zu gestalten.

Zugleich hat der Umfang und die Komplexität der Aufgaben der Wirtschaftsförderung in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen (Markert, 2018; Lahner, 2017). In diesem Kontext gewinnt die Gestaltung der Transformation hin zu einem nachhaltigen (sozial, ökologisch, ökonomisch) und resilienten Wirtschaftsstandort² an Bedeutung. Traditionelle Wirtschaftsförderungsstrukturen allein können die

aufgezeigten Herausforderungen nicht bewältigen. Vermehrt gilt es, eine flexible Form der Prozesssteuerung zu finden, die zum einen Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft in die Wirtschaftsförderung einbindet, und zum anderen eine effektive und strategische Bearbeitung von Themen sowie die Erarbeitung von nachhaltigen Lösungen für die aufgezeigten Herausforderungen ermöglicht. Dabei geht es nicht mehr nur um die klassischen Aufgaben der Wirtschaftsförderung wie Bestandspflege, Ansiedlung oder Flächenmanagement, sondern darum, die Problemlösungskompetenz und die Fähigkeit zur kontinuierlichen Weiterentwicklung auf gesamtstädtischer, aber auch kleinräumiger Ebene (Stadtteile) bzw. in einzelnen Branchen zu stärken, um eine nachhaltige und resiliente Entwicklung des Wirtschaftsstandorts zu ermöglichen. Hierzu bedarf es partizipativer Ansätze der Wirtschaftsförderung. Partizipation bezieht sich hierbei auf Beteiligungsprozesse von Unternehmen und anderen Wirtschaftsakteuren.

Mit dem vom BMBF geförderten Projekt «Bottrop2018+ - Auf dem Weg zu einer nachhaltigen und resilienten Wirtschaftsstruktur» hat sich

¹ [Online abrufbar](#) (letzter Zugriff: 06.09.2021)

² Resiliente Systeme in diesem Sinn zeichnen sich durch Robustheit bzw. Widerstandsfähigkeit, Flexibilität und Lernfähigkeit aus, erfordern

jedoch zugleich eine Offenheit gegenüber Veränderungen. Weitere Informationen zum Resilienzbezug finden sich in Welschhoff et al. (2017).

das Amt für Wirtschaftsförderung und Standortmanagement der Stadt Bottrop 2016 gemeinsam mit dem Institut Arbeit und Technik der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen und Faktor 10 – Institut für nachhaltiges Wirtschaften auf den Weg gemacht, partizipative Wirtschaftsförderung zu erproben. Grundlage hierfür bildete ein ambitioniertes Arbeitsprogramm, das quantitative und qualitative Status-Quo-Analysen mit Strategie- und Strukturentwicklung kombinierte und experimentelle Lösungen in Reallaboren erarbeitete. In der dreijährigen Projektumsetzung haben sich einige Divergenzen zwischen den Erwartungen und Vorstellungen der Wirtschaftsakteure, wie partizipative Prozesse zu gestalten seien und wem welche Aufgaben in diesem Prozess zukommen sollen, gezeigt. Zudem hat sich das mit Bottrop2018+ verfolgte Konzept der Strategischen Allianz als partizipativer Governanceansatz mit den drei Ebenen der Wirtschaftsallianz (WiAll) als übergeordnete, steuernde Plattform, den geplanten drei strategisetzenden thematischen Strategische Allianzen und den Reallaboren als operative Ebene der Strategieumsetzung in Teilen als nicht tragfähig erwiesen. Ursächlich hierfür waren – trotz der hohen Bereitschaft der Akteure, sich aktiv in den Prozess einzubringen – u. a. beschränkte zeitliche Ressourcen der Unternehmer:innen sowie deren mangelnde Bereitschaft, eigenständig zukunftsfähige Konzepte für eine nachhaltige und resiliente Wirtschaftsstruktur zu entwickeln. Ferner zeigten sich innerhalb des Amtes für Wirtschaftsförderung «Widerstände» gegen eine Neuausrichtung der wirtschaftsfördernden Aktivitäten am Standort.

Basierend auf diesen Erfahrungen und den daraus gewonnenen Erkenntnissen stellt das im Januar 2020 begonnene Anschlussprojekt erstens auf eine Verstetigung und Optimierung der auf die Rahmenbedingungen am Standort Bottrop zugeschnittenen partizipativen Wirtschaftsförderung ab.



Wirtschaftsförderung i.e.S. = etablierte Strukturen der Wirtschaftsförderung (z.B. Ämter, Agenturen, GmbHs, Vereine etc.)

Wirtschaftsförderung i.w.S. = kollektiver Handlungsansatz und Verantwortung aller Wirtschaftsakteure am Standort (Wirtschaftsförderung i.e.S. plus Unternehmen, Politik, Verwaltung und Wissenschaft)

Partizipative Wirtschaftsförderung = Commitment und Engagement der Wirtschaftsakteure, politischen Entscheidungsträger und Intermediäre vor Ort

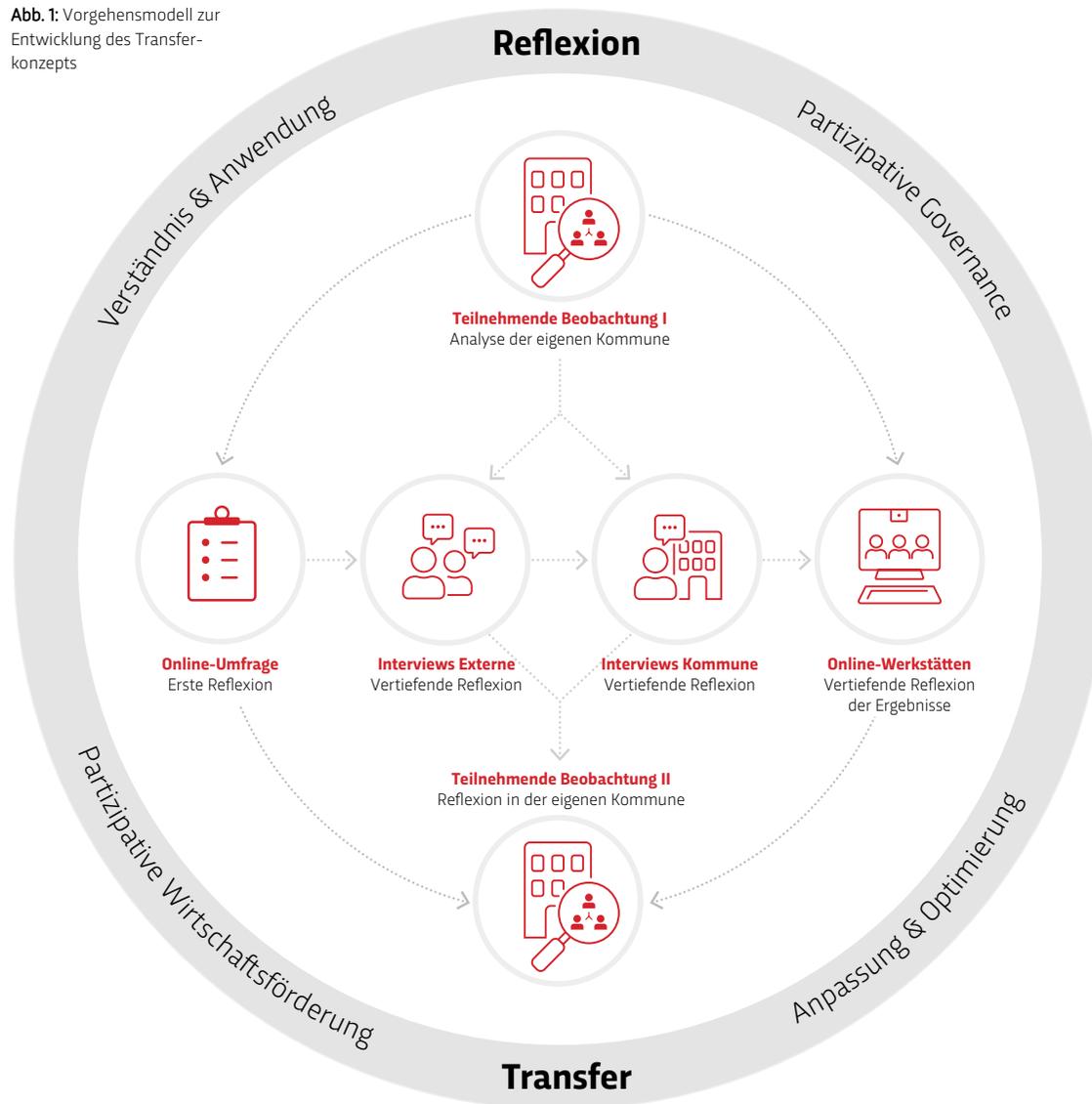
Zweitens wollen wir die Erkenntnisse für andere Städte und Regionen nutzbar machen, indem strukturelle (organisatorische) und prozessuale Lösungen partizipativer Governance transferiert werden. Dies insbesondere auch, weil die aufgezeigten Herausforderungen künftig einen weiteren Bedeutungszuwachs der Themen Nachhaltigkeit, Resilienz

und partizipativer Governance in der Wirtschaftsförderung erwarten lassen. Hierfür ist es essenziell, Strukturen zu etablieren, die eine aktive, strategisch ausgerichtete Zusammenarbeit der lokalen Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Verwaltung ermöglicht. Diese müssen hinreichend flexibel sein, um den durch veränderte Rahmenbedingungen und Krisen induzierten Wandel aktiv zu gestalten und ein Voneinanderlernen zuzulassen. Damit verbunden ist die Erwartung, dass eine breite Anwendung der Instrumente partizipativer Governance in allen Tätigkeitsbereichen der Wirtschaftsförderung mittelfristig veränderte Denkweisen und Handlungsmuster der Beschäftigten als wesentliche Treiber neuer Formen der Wirtschaftsförderung begründen. Ferner kann die vertrauensvolle Zusammenarbeit der Akteure vor Ort einen wesentlichen Beitrag leisten, um ein auf die Bedürfnisse der Zielgruppe abgestimmtes Angebot der Wirtschaftsförderung zu gewährleisten.

Strukturen, Prozesse, Instrumente – Was soll transferiert werden?

Basierend auf unseren bisherigen Erfahrungen wissen wir, dass die Etablierung partizipativer Governance in der Wirtschaftsförderung Zeit braucht. Es handelt sich um einen mittel- bis langfristiger Prozess. Ferner zeichnet sich Wirtschaftsförderung in Deutschland durch eine große Heterogenität in Bezug auf die organisationale Verankerung, die Aufgabenzuschneide und standortspezifischen Rahmenbedingungen aus.

Abb. 1: Vorgehensmodell zur Entwicklung des Transferkonzepts



Um diesen Aspekten Rechnung zu tragen, wurde der Ansatz der «partizipativen Governance» zunächst aus dem Kontext des Standort Bottrops herausgelöst und jene Faktoren identifiziert, die sich für einen Transfer in andere Kommunen bzw. Regionen eignen.

Übergeordnetes Ziel ist es, ein praxistaugliches, modulares Transferkonzept zu erarbeiten, welches es ermöglicht, den Ansatz der partizipativen Governance auf die Wirtschaftsförderung anderer Kommunen und Regionen zu übertragen. Dabei wird zwischen Strukturen, Prozessen und Instrumenten differenziert. Ein solches Transferkonzept dient dazu folgende Fragen zu beantworten:

- Was sind die zentralen Gelingungsfaktoren für die erfolgreiche Initiierung partizipativer Wirtschaftsförderung?
- Was sind geeignete Aktivierungsansätze zur Mobilisierung der lokalen Akteure?
- Was ist ein geeignetes Vorgehensmodell zur Umsetzung, welches die Berücksichtigung der spezifischen Standortbedingungen zulässt?
- Welche Governancestrukturen sind in einem Kontinuum von Selbststeuerung und Koordination praktikabel?

Basierend auf diesen Überlegungen sieht die Entwicklung des Transferkonzepts ein vierstufiges Vorgehen bestehend aus einer Online-Befragung von Wirtschaftsförderungseinrichtungen in Deutschland zu Partizipationsprozessen, vertiefende Interviews mit ausgewählten Wirtschaftsförderer:innen, drei thematischen Online-Werkstätten mit interessierten Wirtschaftsförderer:innen zur Reflexion ausgewählter Themenkomplexe sowie die Zusammenführung der Ergebnisse in einer praxisorientierten Handreichung vor (Abb. 1). Flankiert wird dieses Vorgehen durch zwei teilnehmende Beobachtungen im Amt für Wirtschaftsförderung und Standortmanagement der Stadt Bottrop, um die Entwicklung innerhalb des Amtes zu reflektieren, die Erkenntnisse aus den Werkstätten in die Arbeit des Amtes rückzubinden und die Ergebnisse des Gesamtprozesses in die Handreichung einfließen zu lassen.

Interviews «Gelungene Partizipation»

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse der vertiefenden, Leitfaden gestützten Interviews mit Wirtschaftsförder:innen in Deutschland bilden einen zentralen Baustein der Entwicklung des Transferkonzepts. Konkret stellen die Interviews darauf ab, die Erkenntnisse aus der vorangegangenen Befragung zu vertiefen. Schwerpunkte wurden daraufgelegt, die Zusammenarbeit mit und Abhängigkeit von anderen Akteuren am Standort zu beleuchten, um den Spielraum der Wirtschaftsförderungen in den Governanceprozessen zu ermitteln, sowie das Verständnis von Partizipation für die Wirtschaftsförderung zu schärfen.

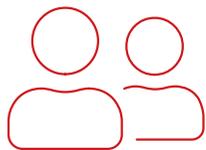
Für die die Entwicklung des Leitfadens wurden an erster Stelle die Ergebnisse aus der Befragung, sowie die Erfahrungen der Anwendung partizipativer Governance in Bottrop und die Ergebnisse der teilnehmenden Beobachtung genutzt (s. Abb. 1). Die Ergebnisse der Interviews sind in die Konzeption der Online-Werkstätten eingeflossen und wurden mit dem Amt für Wirtschaftsförderung und Standortmanagement der Stadt Bottrop reflektiert.

Aufbau des Berichts

Der Bericht ist wie folgt strukturiert: Nachfolgend wird zunächst das methodische Vorgehen skizziert und die Interviewpartner:innen vorgestellt. Die Ergebnispräsentation gliedert sich in zwei thematische Blöcke. Zunächst werden die veränderten Governancestrukturen in den deutschen Wirtschaftsförderungen erläutert. Daran anschließend wird das Verständnis und die Durchführung von Beteiligungsprozessen fokussiert. Der Bericht schließt mit einer Reflexion der Ergebnisse, der Formulierung offener Fragen und stellt kurz das weitere Vorgehen vor.

Methodisches Vorgehen

Ziel der semistrukturierten Interviews mit Wirtschaftsförderungseinrichtungen in Deutschland war es, die Ergebnisse der zuvor durchgeführten schriftlichen Befragung (Terstriep & Rabadjieva, 2021) zu validieren. Die Gespräche wurden als standardisierte leitfadengestützte Interviews vorbereitet. Der Leitfaden wurde an die Online-Umfrage angelehnt und durch vertiefende Fragen ergänzt.



Die **21** befragten Wirtschaftsförderungen sind für unterschiedlich große Kommunen/Regionen verantwortlich. Rund **50%** von ihnen sind in die Verwaltung eingebettet.

Interviewleitfaden



Basisdaten

- Aufstellung
- Kontext



Partizipation

- Verständnis
- Veränderung



Zielgruppen

- Bedeutung der Akteure
- Motivation & Aktivierung



Strategieentwicklung

- Zuständigkeiten
- Entscheidungsträger:innen



Formate

- Konzeptionierung
- Durchführung & Moderation
- Relevantestes Format



Abschließende Fragen

- Eigenes Interesse an Beteiligungsprozessen

Durchführung & Auswertung

Die Interviewpartner:innen wurden anhand ihrer Beteiligung an der Online-Umfrage identifiziert (Terstriep & Rabadjieva, 2021). Die Teilnehmenden wurden gefragt, ob sie sich bereiterklären würden, ein vertiefendes Gespräch über die Ergebnisse zu führen. 21 aus 108 beteiligten Wirtschaftsförder:innen haben einem Interview zugestimmt (Abb. 2). Die Interviews wurden im Anschluss an der Umfrage vom 11. März bis 27. April 2021 mittels Videokonferenz mit Leiter*innen der Wirtschaftsförderungen durchgeführt. In der Dauer variierten die geführten Gespräche zwischen 25 und 60 Minuten und wurden simultan schriftlich protokolliert.

Eine Auswertung der Protokolle wurde anhand einer Mischung aus deduktivem und induktivem Kodierverfahren durchgeführt. Zusätzlich zu den Fragen zur Partizipation (Verständnis, Akteure, Prozesse und Formate) konnten auch Fragen zu Kontext und Aufstellung erläutert werden, die für ein besseres Verständnis der Governancestrukturen beitragen konnten. Ergänzt wurden die Interviewergebnisse durch eine zusätzliche Sekundärrecherche zu den Standorten, ihrer Aufstellung, Bürgerbeteiligung und Onlineplattformen.

Interviewte Organisationen

Die 21 interviewten Wirtschaftsförderungen verteilen sich auf sieben Bundesländer. Abbildung 2 zeigt die Anzahl der Einrichtungen pro Bundesland, mit denen gesprochen wurde (hellrote Punkte) im Vergleich zur Anzahl der Teilnehmenden der schriftlichen Befragung (dunkelrote Punkte).

Sechs Wirtschaftsförderungsorganisationen sind in Nordrhein-Westfalen lokalisiert: zwei Organisationen in kleinen Kommunen unter 50.000 Einwohner:innen, zwei in großen Kommunen über 50.000 Einwohner:innen und zwei regionale Einrichtungen. Je zwei weitere Organisationen in kleinen Kommunen (unter 50.000) aus Rheinland-Pfalz und Hessen haben an den Interviews teilgenommen. Aus Rheinland-Pfalz wurde eine Wirtschaftsförderung, zuständig für eine große Kommune (über 50.000), interviewt. Aus Baden-Württemberg haben sich ebenfalls zwei Kommunen über 50.000 Einwohner:innen an den Interviews beteiligt, während aus Bayern drei regionale und eine interkommunale Wirtschaftsförderung teilgenommen haben. Aus Niedersachsen haben sich eine große Kommune (über 50.000) und zwei Regionen beteiligt, während aus Mecklenburg-Vorpommern eine Kommune (über 50.000) an den Interviews teilgenommen hat. In der Summe wurden 13 kommunale (6 kleine und 7 große Kommunen), 7 regionale Wirtschaftsförderungen und eine Organisation, zuständig für mehrere Kommunen, interviewt (Abb. 4). Diese Verteilung spiegelt die Diversität der Wirtschaftsförderungseinrichtungen der Umfrage wider.

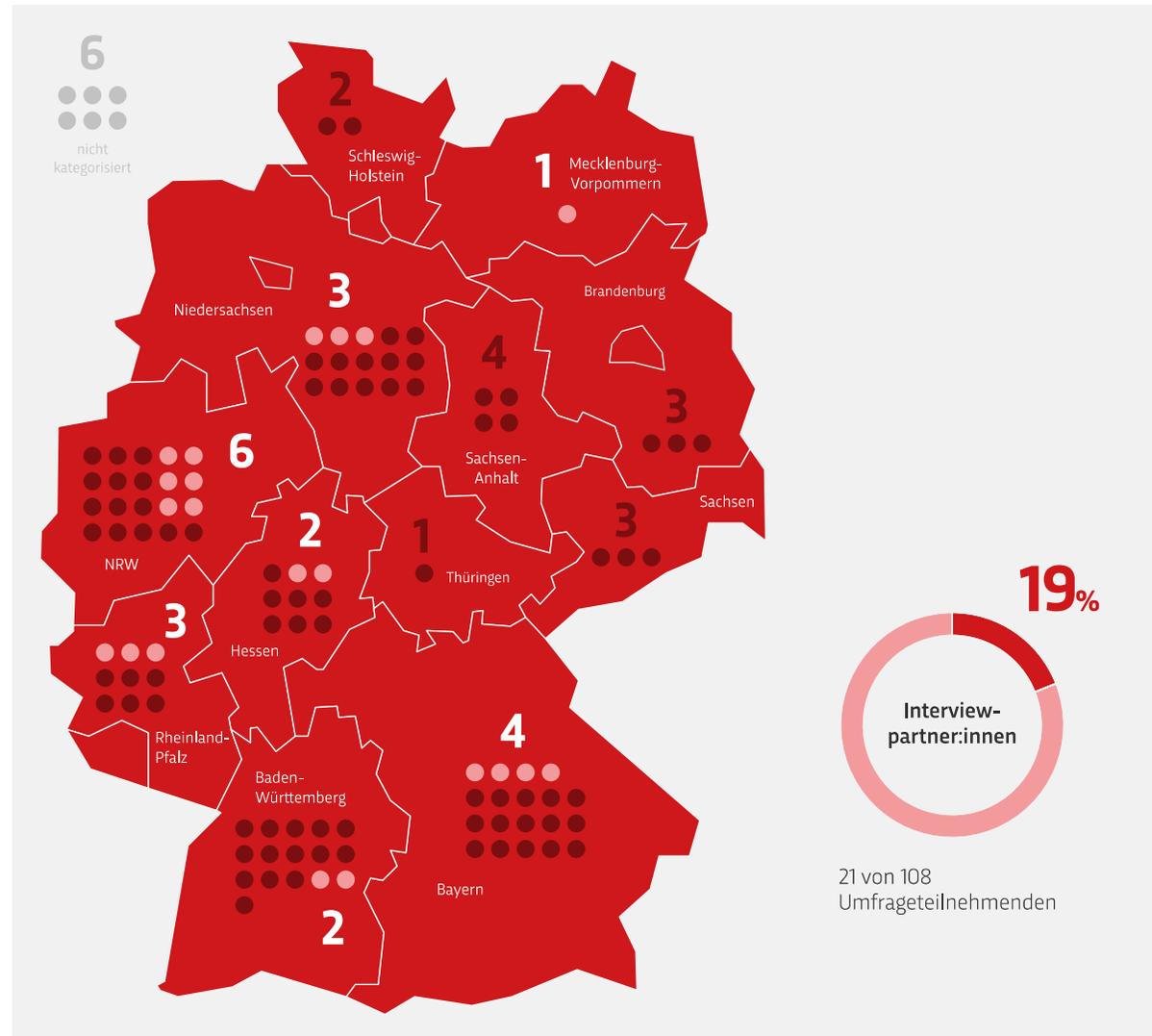


Abb. 2. Räumliche Verteilung der Interviewpartner:innen

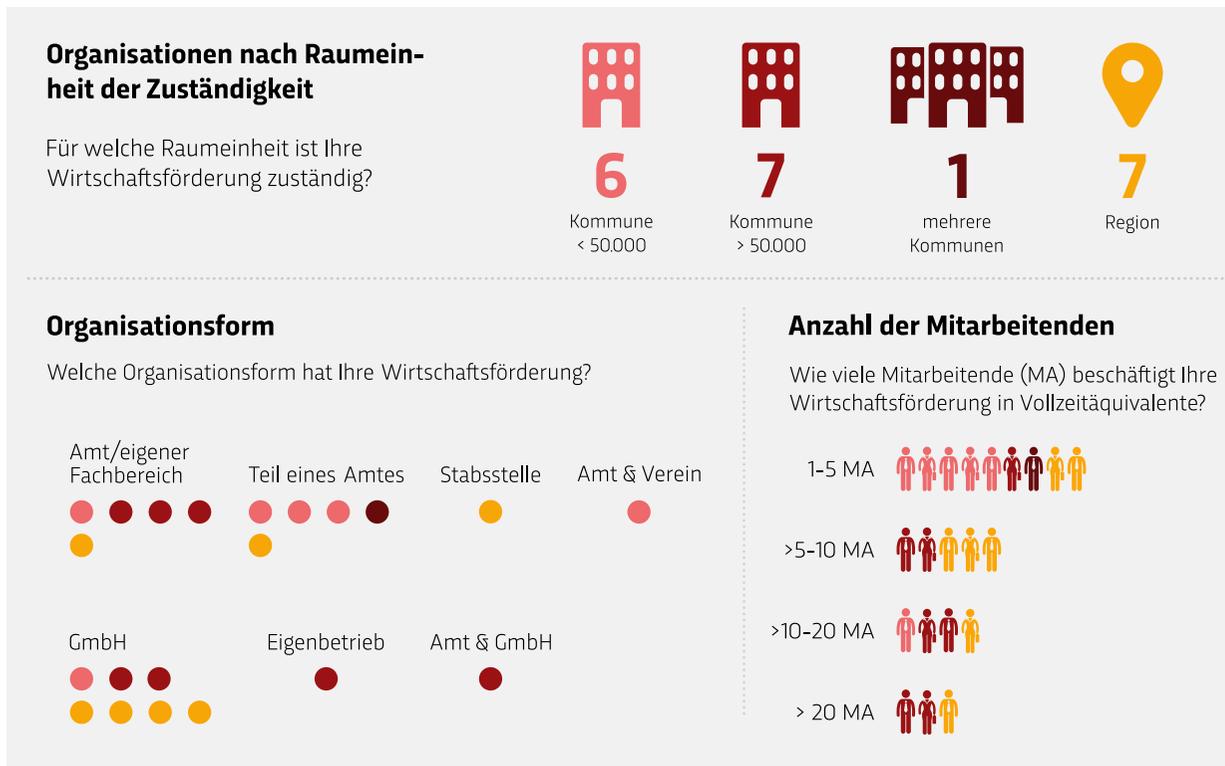


Abb. 4. Interviewpartner:innen - Organisationsform & -größe

Gefragt nach der Organisationsform sind sieben kommunale, drei regionale und die interkommunale Wirtschaftsförderung als Amt/Fachbereich, Teil eines Amtes oder Stabsstelle in die Standortverwaltung eingebettet. Jeweils vier kommunale und regionale Wirtschaftsförderungseinrichtung sind als Gesellschaften organisiert. Zwei kommunale Wirtschaftsförderungen haben eine Doppelstruktur als Amt und GmbH sowie Amt und Verein.

Daneben variiert die Organisationsgröße der befragten Wirtschaftsförderungen: 9 von 21 Organisationen beschäftigen bis zu fünf Vollzeitstellenäquivalente. Darunter finden sich sechs kommunale, die eine interkommunale und zwei regionale Wirtschaftsförderungen. Wie bei der schriftlichen Befragung finden sich die Wirtschaftsförderungen, die für Regionen bzw. große Kommunen zuständig sind, in allen Mitarbeitenden-Größenklassen wieder, während Organisationen, die für kleine Kommunen (<50.000 Einwohner:innen) verantwortlich sind, primär in der Gruppe 1-5 Mitarbeitende in Vollzeitäquivalent zu finden sind.

Insgesamt spiegelt die Zusammensetzung der befragten Organisationen die im Rahmen der schriftlichen Befragung identifizierten Charakteristika der Wirtschaftsförderungen wider. Dies ermöglicht eine konsequente Vertiefung der Ergebnisse sowohl in Bezug auf Beteiligungsprozesse als auch hinsichtlich der Aufstellung und Handlungsspielräume der Wirtschaftsförderungen.



Wirtschaftsförderung im Wandel

Wo steht die Wirtschaftsförderung in Deutschland?

Die Wirtschaftsförderung in Deutschland hat eine lange Geschichte. Erste Ansätze gezielter Standortpolitik gehen auf die mittelalterliche Stadtwirtschaft zurück (z.B. Marktrecht) und wurden seitdem Zug um Zug weiterentwickelt und formalisiert (Dallmann & Richter, 2012). Anfang des 20. Jahrhunderts wurden die ersten Wirtschaftsförderungsstrukturen i.e.S. zunächst im Süden Deutschlands und später bundesweit etabliert. Waren die Aufgaben damals auf die Vermarktung von Gewerbeflächen und die Vermittlung allgemeiner standortrelevanter Informationen beschränkt, kamen über die Jahre zunächst die Beratung und Vernetzung und schließlich die Moderation, Initiierung und das Management von Prozessen hinzu. Als ursächlich hierfür werden gesellschaftliche Entwicklungen und damit einhergehende gestiegene Erwartungen etwa an die Wohnqualität, die Standortentwicklung oder die Vereinbarkeit von Familie und Beruf angeführt (Lahner, 2020). Die Komplexität der Aufgaben steht in unmittelbarem Zusammenhang mit dem deutschen Verständnis kommunaler Selbstverwaltung, dem europäischen Mehrebenensystem, regionalisierter Strukturpolitik und der nationalen Innovations- und Wirtschaftsentwicklungspolitik. So spielen für die Wirtschaftsförderung vor Ort nicht nur die

lokalen Gegebenheiten eine Rolle, sondern auch nationale und internationale Rahmenbedingungen, technologische und gesellschaftliche Entwicklungen, sowie die anfangs erläuterten globalen Herausforderungen.

Um all diesen Ansprüchen gerecht zu werden, müssen sich etablierte Wirtschaftsförderungsstrukturen kontinuierlich weiterentwickeln. Vermehrt gilt es, eine flexible Form der Prozesssteuerung zu finden, die zum einen Akteure aus Wirtschaft, Wissenschaft, Politik und Zivilgesellschaft in die Wirtschaftsförderung einbindet, und zum anderen eine effektive und strategische Bearbeitung von Themen sowie die Erarbeitung nachhaltiger Lösungen ermöglicht. Dabei geht es nicht nur um die klassischen Aufgaben wie Bestandspflege, Ansiedlung oder Flächenmanagement, sondern auch darum, die Problemlösungskompetenz und die Fähigkeit zur kontinuierlichen Weiterentwicklung auf gesamtstädtischer, aber auch kleinräumiger Ebene (Stadtteile) bzw. in einzelnen Branchen zu stärken. Diese Ziele können durch partizipative Ansätze in der Wirtschaftsförderung erreicht werden (Rabadjieva & Terstriep, 2021). Partizipation bezieht sich nachfolgend auf Beteiligungsprozesse von Unternehmen und anderen

Wirtschaftsakteuren am Standort. Mit den vertiefenden Interviews haben wir uns das Ziel gesetzt, zu eruieren, wie partizipativ die deutsche Wirtschaftsförderung schon ist, welche Mechanismen zur Beteiligung eingesetzt werden und an welchen Stellen noch Raum zur Optimierung besteht. Wie die Wirtschaftsförderung aufgestellt ist, ist nicht nur eine Frage der Organisation, sondern zugleich eine Frage der prioritär bearbeiteten Themen sowie der eingesetzten Methoden, Instrumente und Mechanismen.



Die „Aufstellung“ der Wirtschaftsförderung ist standortspezifisch und historisch geprägt.

Themen, Organisation, Mechanismen

In den Interviews wird oft von «klassischer Wirtschaftsförderung» gesprochen, um sich mit den aktuellen Aktivitäten davon abzugrenzen und die eigenen Besonderheiten hervorzuheben. So beschreiben nur zwei Interviewpartner:innen ihre kommunalen Einrichtungen als klassische Wirtschaftsförderung, die sich mit Bestandspflege und Liegenschaften prioritär befasst. Von den Gesprächspartner:innen regionaler Organisationen geben fünf an, als Teil der (regionalen) Kreisentwicklungsämter oder -gesellschaften eher im Sinne der klassischen Wirtschaftsförderung zu agieren. Die anderen 14 Interviewten sprechen eine Reihe unterschiedlicher Themen und Aufgaben an, für die sie verantwortlich sind. Die Pflege von Netzwerken, Projektarbeit und Stadtmarketing werden am häufigsten als untrennbare Aufgaben der Wirtschaftsförderung genannt. Einige verstehen ihre Arbeit breiter als «Think Tank» oder «dialogorientierte intermediäre Einrichtung».

Als eine Lehre aus der Covid-19-Pandemie wird gezogen, dass die Sicherung von Resilienz am Standort durch Diversifizierung der Wirtschaft notwendig sei. Dies beinhaltet auch eine Identifizierung von und Fokussierung auf die standortspezifische Potenziale, neben dem «Scouting» von Innovationsthemen, die für die Unternehmen von Relevanz sind (Abb. 5).

Die Neuorientierung in der thematischen Ausrichtung geht Hand in Hand mit einer Neuausrichtung der Wirtschaftsförderung als Organisation. Ein Drit-

tel der Interviewpartner:innen spricht in diesem Zusammenhang von einem Wandel nach innen. Vermehrt wird Wirtschaftsförderung weniger in klassischen Hierarchien und stärker in Richtung themenbezogenen Arbeitens gedacht. Systematischer Austausch und Delegation von Verantwortung an die Mitarbeitenden werden als essenzielle Bestandteile dieser Neuausrichtung gesehen, die Flexibilität und Effizienz in den Organisationsprozessen mit sich bringen können. Der Erfolg dieser Umstrukturierung werde stark von den Kompetenzen und der Interdisziplinarität der Mitarbeitenden determiniert, so die Interviewpartner:innen. Dabei erachten die Interviewten die Akzeptanz der Mitarbeitenden, den erhöhten Kommunikationsaufwand und die erschwerte Zusammenarbeit mit der klassisch organisierten Verwaltung als Herausforderungen, die es zu überwinden gilt.

Unmittelbar verbunden mit der neuen thematischen und organisationalen Ausrichtung ist die Integration neuartiger Instrumente, Methoden und Mechanismen in die Wirtschaftsförderungsaktivitäten. Als Beispiele für solche «neuen» Dienstleistungen werden eigene Zertifizierungsangebote in Bereichen wie Fachkräfte oder Familienfreundlichkeit, und ein eigener von der Wirtschaftsförderung betriebener Venture Capital Fond genannt. Daneben wird vermehrt auf die Unterstützung von Gründungen durch Vernetzung etablierter und neuer Unternehmen, Gründungszentren und Inkubatoren gesetzt. Innovationsförderung rückt vermehrt in den Fokus wirtschaftsfördernder Aktivitäten. Letzteres

nicht nur durch die Vernetzung von Akteuren, sondern ebenso durch die Beteiligung in und Unterstützung von Technologie- und Transferzentren oder die Anstellung von Innovationsbeauftragten als Sonderdienstleistung innerhalb der Wirtschaftsförderungen. Die Initiierung und Unterstützung von Unternehmensvernetzung innerhalb von branchenübergreifenden und/oder exklusiven Kreisen wird ebenfalls mehrfach genannt (s. dazu Abschnitt Beteiligungsprozesse).

Abb. 5. Neuaufstellung der Wirtschaftsförderung



Verständnis von Wirtschaftsförderung

Die vorangehenden Ergebnisse lassen aktuell zwei vorherrschende Verständnisse von Wirtschaftsförderung erkennen: (1) die Wirtschaftsförderung als eine Dienstleistung der Kommune, der Region, des Kreises, und (2) die Wirtschaftsförderung als Gestalter und Impulsgeber der Transformation der Wirtschaftsstrukturen am Standort (Abb. 6Abb. 6).

Abb. 6. Verständnis von Wirtschaftsförderung



Das zweite Verständnis umfasst neben der zunehmenden Komplexität des Aufgabenportfolios auch die Veränderungen nach innen. Es werden neue Methoden, Ansätze und Strukturen von der Wirtschaftsförderung erwartet. Selbst an die Wirtschaftsförderung nach klassischem Verständnis werden seitens der Politik höhere Erwartungen gestellt und die Notwendigkeit von Vernetzungsaktivitäten nimmt nach Ansicht der Interviewpartner:innen zu. Dies lässt darauf schließen, dass die klassische Wirtschaftsförderung nicht mehr existiert.



Die „klassische“ Wirtschaftsförderung existiert nicht mehr.

Wirtschaftsförderung als eine komplexe Aufgabe wird heute von einer Vielzahl an Akteuren wahrgenommen. Die Wirtschaftsförderungseinrichtungen werden dabei als ein Akteur unter vielen begriffen, die vermehrt auf «Soft Skills» und dialogorientierte Formate setzen sollen, so die Gesprächspartner:innen.

In den Interviews haben wir dennoch danach gefragt, inwieweit die Wirtschaftsförder:innen in die strategischen Prozesse am Standort involviert sind. Nach Ansicht der Interviewten ist Wirtschaftsförderung auch weiterhin eine klare Priorität der Politik



Wirtschaftsförderung ist eine klare Priorität auf den politischen Agenden.

Unabhängigkeit der Wirtschaftsförderung

Wir haben die Interviewpartner:innen nach ihrer subjektiven Einschätzung gefragt, inwieweit sie frei von den politischen Rahmenbedingungen am Standort agieren können. Die Hälfte der Gesprächspartner:innen sprechen von «Freiheit» und die andere Hälfte von «Weisungsgebundenheit» und «Legitimationsdruck». Nicht überraschend sind die regionalen Wirtschaftsförderungen deutlich weniger, wenn überhaupt, von der Kommunal- und Landespolitik abhängig als kommunalen Organisationen.

Um diese Einschätzung zu vervollständigen, haben wir eine ergänzende Recherche zu der Zusammensetzung der Aufsichtsorgane, Organigramme der Stadtverwaltung und Gesellschaftsversammlungen der interviewten Standorte durchgeführt. Von den 13 kommunalen Wirtschaftsförderungen ist nur eine nicht dem Oberbürgermeister unterstellt, und ist dennoch eine 100%ige Tochtergesellschaft der Stadt. Bei denjenigen Wirtschaftsförderungen, die nicht in die Kommunalverwaltung eingebettet sind, ist der/die Oberbürgermeister:in meistens der/die Vorsitzende der Gesellschafterversammlung. Im kommunalen Kontext spielt der (Wirtschafts-)Ausschuss als Aufsichtsorgan eine große Rolle. Bei den Gesellschaften wird der politische Einfluss dadurch relativiert, dass in den Aufsichtsorganen Unternehmen und andere Akteure beteiligt werden. Ähnlich gestaltet sich die Situation in den regionalen Wirtschaftsförderungen. An vielen Stellen werden die finalen Entscheidungen von solchen Aufsichtsorga-

nen getroffen. Der Spielraum der Wirtschaftsförderung in Entscheidungsprozessen hängt stark von der Historie und Aufstellung der Standortverwaltung ab. Die subjektive «Freiheit», von der die Interviewpartner:innen berichten, kann darauf zurückgeführt werden, dass die Wirtschaftsförderung und die Politik in der Mehrheit der Fälle in strategischen Prozessen zusammenarbeiten.



Politik und Wirtschaftsförderungseinrichtungen arbeiten in Strategieprozessen zusammen.

Dabei kommen beiden Akteuren unterschiedliche Rollen zu, ohne dass eine konkrete Tendenz erkennbar wird. Beide Akteure können beratend als Impulsgeber, gleichberechtigt als Mitentscheider oder als Hauptverantwortlicher bzw. Entscheider an Strategieprozessen beteiligt sein.



Die Wirtschaftsförderung spielt bei der Strategieentwicklung am Standort stets eine Rolle.

In keinem der Fälle spielt die Wirtschaftsförderung *gar keine* Rolle in der Strategieentwicklung am Standort. Strategien werden dennoch entweder für den Gesamtstandort oder intern für die Verwaltung entwickelt. Aus den Interviews können 4 Strategieentwicklungsszenarien abgeleitet werden (Abb. 7).

Abb. 7. Strategieentwicklungsszenarien



Szenario 1: Nicht selten werden «breite» Strategieentwicklungsprozesse angestoßen, die die ganze Stadtgesellschaft integrieren. Als Ausgangspunkt dient dabei i.d.R. ein Leitbild, das im Rahmen von Beteiligungsprozessen entwickelt wird (Workshops, Ideenwerkstätten usw.). Darüber hinaus wird der Prozess von einer Status-quo-Analyse und oft auch durch Stakeholder-Interviews begleitet. Solche Prozesse dauern in der Regel 2 bis 3 Jahre und werden von externen Akteuren moderiert. Die Wirtschaftsförderung spielt dabei eine koordinative oder begleitende Rolle

Szenario 2: Strategieentwicklung für den Standort kann auch als eine *light* Version durchgeführt werden, in der nur bedingt Beteiligungsprozesse vorgesehen sind. Die eingesetzten Formate sind vielfach auf Strategiedialoge, Befragungen, Steuerungsgruppen oder die Einholung von Feedback begrenzt. Als Ergebnis werden gemeinsame Handlungskonzepte entwickelt. In Abhängigkeit davon, wie breit der Strategieprozess angelegt ist, kann die Wirtschaftsförderung dabei eine größere oder kleinere Rolle übernehmen.

Szenario 3: Es kann sich auch um eine Wirtschaftsstrategie handeln, in deren Entwicklung die Wirtschaftsförderung die Hauptrolle übernimmt (vom Entwerfen bis zum Verabschieden). Dabei können solche Strategien von der Politik und Leitung der Wirtschaftsförderungen – also Top-down – oder unter Einbeziehung der Mitarbeitenden der Wirtschaftsförderungen – also durch Beteiligung nach innen – initiiert und entwickelt werden.

Szenario 4: In einigen Fällen werden gemeinsame Verwaltungsstrategien entwickelt, in denen die Wirtschaftsförderung teilweise in konkreten thematischen Bereichen und mit spezifischen Aufgaben beteiligt wird. Solche Prozesse können z.B. von der Stadtplanung initiiert werden. Dabei kommen der Wirtschaftsförderung Zuständigkeiten zu, die ihrem thematischen Portfolio zuzuordnen sind (z.B. Tourismus oder Marketing).

Die Interviews zeigen, dass sich die deutsche Wirtschaftsförderung kontinuierlich weiterentwickelt und in ihrer Komplexität zunimmt. Damit verbunden ist eine veränderte Rolle im Standortgeschehen. Es zeichnet sich ein Paradigmenwechsel in der Funktion der Wirtschaftsförderung als Ansprechpartner der Wirtschaft hin zum Gestalter und Strategieentwickler ab.

Zugleich bestätigen die Interviewergebnisse die bereits in der schriftlichen Befragung festgestellte Diversität der deutschen Wirtschaftsförderung. Zusammen mit der erhöhten Komplexität sowie der Verlagerung von Verantwortung auf die kommunale Ebene kann diese Diversität ein Neuaushandeln von Rollen und Zuständigkeiten innerhalb der Kommune sowie zwischen Kommune und Region erforderlich machen.

Als zukunftsorientierter, intermediärer Akteur sind Beteiligungsprozesse nicht neu für die Wirtschaftsförderung. In den folgenden Abschnitten werden

diese noch einmal differenziert und vertieft analysiert, um die Bedeutung von partizipativer Governance für die Wirtschaftsförderung zu beleuchten.



Beteiligungsprozesse

Was ist Beteiligung und mit wem wird sie gemacht?

Gefragt danach, wie Partizipation verstanden und umgesetzt wird, stellte sich schnell heraus, dass das jeweilige Verständnis mit der grundsätzlichen Wahrnehmung der Wirtschaftsförderung und ihrer Rolle in der städtischen bzw. regionalen Geschehen zusammenhängt.

Die Wirtschaftsförderung wird häufig als Ideengeber wahrgenommen, der sich mit anderen Akteuren vernetzt. Die Mehrheit der Interviewten betont explizit, dass Beteiligungsprozesse **unabdingbar** für die Arbeit der Wirtschaftsförderung seien und von allen Mitarbeitenden mitgedacht werden. Dabei dominiert ein funktionalistisches Verständnis, welches Beteiligung gleichsetzt mit Kooperation und Zusammenarbeit. Dabei wird von



»Beteiligung von Stakeholdern, solchen mit hoher Relevanz für die Wirtschaftsförderung«

gesprochen. Unterschiedliche Akteure fallen in diese Kategorie (Abb. 8).

Als die **strategisch relevantesten Partner** werden Verwaltung und Politik genannt. Oft wird die Wirtschaftsförderung als Bindeglied zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Politik wahrgenommen. Dies gilt sowohl für die in der Verwaltung eingebetteten Wirtschaftsförderungseinrichtungen als auch für diejenigen außerhalb. Die Bedeutung von Politik resultiert – wie im vorangegangenen Abschnitt dargestellt – durch ihre Mitwirkung in Gremien und ihr «Involvement» in die Arbeit der Wirtschaftsförderung über den/die Oberbürgermeister:in oder das Magistrat. Zusätzlich werden Hochschulen und (über)regionale Organisationen (IHKs, HWKs, Verbände etc.) als relevante Stakeholder genannt und in Projektarbeit einbezogen. Dies reflektiert die zunehmend projektbezogene Arbeitsweise der Wirtschaftsförderung. Diese zielgerichteten Partnerschaften erlauben eine Vernetzung und Positionierung des Standortes im (über)regionalen Wettbewerb.

Ferner deutet die intensivere Zusammenarbeit darauf hin, dass die Wirtschaftsförderung per se partizipativ ist und nur in Kooperation gelingen kann. Das Interesse von Bottrop 2018+ liegt jedoch neben diesen Formen der Beteiligung in der direkten Partizipation bestimmter Zielgruppen. Im Fall der Wirtschaftsförderung bezieht sich dies in erster Linie auf Unternehmen am Standort, die über das gängige Alltagsgeschäft der Wirtschaftsförderung hinaus an Prozessen und Entscheidungen beteiligt werden können.

Nur ein Interviewpartner gibt an, dass diese Art von Beteiligung kein wesentlicher Faktor in der Arbeit der Wirtschaftsförderung darstelle. Die Gründe dafür leiten sich aus der Wirtschaftsförderungspraxis ab: *„Je mehr man beteiligt, desto schwieriger ist es, Entscheidungen zu treffen und desto länger ziehen sie sich hin. Unternehmen, die sich beteiligen wollen, melden sich in der Regel [...]“*. Alle anderen Interviewten betonen, auf die eine oder andere Art und Weise zu konkreten Anliegen auch Unternehmen oder die Zivilgesellschaft zu beteiligen.

Abb. 8: Stakeholder & Zielgruppen



Aus den Interviews lässt sich schließen, dass Beteiligung einen großen Teil der Wirtschaftsförderungsaktivitäten ausmacht. Während in der Theorie mit Partizipation bzw. Beteiligung die Möglichkeit zur Teilhabe in und Einfluss auf die Entscheidungsfindung gemeint ist (King et al., 1998), kommt dieses Verständnis bei den interviewten Wirtschaftsförderungen eher an zweiter Stelle. Vielmehr wird Partizipation mit Kooperation und Zusammenarbeit gleichgesetzt. Dies bedeutet nicht, dass Unternehmen und Bürger:innen keine Stimme bekommen, sondern dass die zwei Verständnisse unterschieden werden sollten. Ferner gilt es zu reflektieren, welche Form der Partizipation sich zu welchen Zwecken und Tätigkeiten am besten eignet. Der Folgeabschnitt fasst die Erkenntnisse aus den Interviews über die prozessuale Seite der Beteiligung zusammen.



In Beteiligungsprozessen sollte zwischen Kooperationen mit Stakeholdern und Partizipation von Zielgruppen differenziert werden.

Wer und wie wird beteiligt?

Stakeholder, Zielgruppen & Formate

Die Interviewergebnisse weisen klar daraufhin, dass die einzelnen Akteure in unterschiedlichen Formaten beteiligt werden. Wenn es darum geht, mehrere Akteure zusammenzubringen, werden der Runde Tische – der es erlaubt, viele Interessen an einen Tisch zu bringen – als das beliebteste Format erachtet. Allerdings geben einige Interviewpartner:innen zu bedenken, dass damit das Risiko einhergehen könne, Erwartungen zu wecken, die nicht erfüllt werden können. Die Ergebnisse eines solchen Formats seien sehr unvorhersehbar und manchmal nur schwer nachzuverfolgen.

Verwaltung und Politik werden überwiegend durch Gremien oder Arbeitskreise in die Wirtschaftsförderungsaktivitäten einbezogen (Abb. 9). Informeller und bilateraler Austausch werden ebenfalls häufig eingesetzt. Wie in Abbildung 8 veranschaulicht, ist das Spektrum der eingesetzten Formate zur Beteiligung von Unternehmen am stärksten ausdifferenziert.



¹ Intermediäre & Forschungseinrichtungen ² Andere Standorte & Wirtschaftsförderungen

Abb. 9. Eingesetzte Formate

Diese ist insofern schlüssig, als dass Unternehmen die Kernzielgruppe der Wirtschaftsförderungen bilden. Bürger:innen seien – den Aussagen der Interviewpartner:innen folgend – demgegenüber eine eher nachgeordnete Zielgruppe, werden jedoch abhängig vom konkreten Anliegen und der Aufstellung der Wirtschaftsförderung gelegentlich beteiligt.

Unternehmensbeteiligung

Die Interaktion mit Unternehmen bildet den größten Teil der Wirtschaftsförderungsaktivitäten. Darunter fallen vor allem unterschiedliche Dienstleistungen für die Wirtschaft (z.B. Flächenvermittlung, Vernetzung, Hilfestellung bei Verwaltungsprozessen). Wenn der Fokus auf Beteiligung gelegt wird, sollten diese Aktivitäten differenziert betrachtet werden, um zu ermitteln, inwiefern Unternehmen aktiv an Entscheidungsprozessen und die Umsetzung von Maßnahmen beteiligt werden.

Unternehmen als Input-/Feedbackgeber

An erster Stelle werden die Unternehmen als Input- oder Feedbackgeber zu bestehenden oder geplanten Ideen, Programmen oder Projekten beteiligt. Dabei kann zwischen unidirektionale und bidirektionale Beteiligung unterschieden werden. Als unidirektionale Kanäle werden diejenigen bezeichnet, die ohne direkte Interaktion und Dialog stattfinden. Darunter fallen z.B. Informationskanäle und Befragungen.



Unternehmen werden als Input-/Feedbackgeber für die längere Zusammenarbeit beteiligt.

Informationskanäle: Die Umfrageergebnisse haben bereits gezeigt, dass Informationskanäle ein wichtiges Format der Wirtschaftsförderung darstellen. Dies wurde in den Interviews bestätigt. Sie dienen vor allem zur Gewährleistung von Transparenz und ermöglichen durchgehend eine Kontaktaufnahme. Neben den traditionellen Kanälen, wie E-Mails und Newsletter, kommen in den letzten Jahren vermehrt Soziale Medien (Facebook, Instagram etc.) zum Einsatz. Die Corona-Krise erwies sich hier als ein Treiber für die Wirtschaftsförderungen, um in neue digitale Kanäle zu investieren.

Umfragen: Sechs Interviewpartner:innen nennen Unternehmensbefragungen explizit als ein wichtiges Beteiligungsformat, besonders für schnelle Status-quo-Abfragen. Diese werden sowohl online als auch über Telefon (von externen Dienstleistern) oder postalisch verbreitet. Als interessant erweist sich, dass nicht anonyme, themenspezifische Befragungen eine höhere Rücklaufquote aufweisen als anonyme, großangelegte Umfragen.

Ein großer Mehrwert wird daneben insbesondere in dialogischen Formaten (bidirektional) gesehen. Dabei spielen bilaterale Kommunikation bzw. Unternehmensbesuche und spezialisierte Netzwerke zentrale Rollen.

Bilateraler Austausch: Eines der klassischsten Formate zur Interaktion mit Unternehmen bleibt die direkte Ansprache vor Ort. Darüber hinaus werden auch Treffen mit Oberbürgermeister:innen oder Lobbygruppen als Wege der direkten Interaktion genannt.

Netzwerke: Netzwerke werden in der Wirtschaftsförderungsarbeit hochgeschätzt. Diese werden sowohl branchen- als auch themenspezifisch organisiert. Sie ermöglichen einerseits den direkten und gleichzeitigen Kontakt mit mehreren Unternehmen, und andererseits den Austausch zwischen ihnen. In Netzwerken können gemeinsame Herausforderungen identifiziert, Ideen entwickelt oder Projekte angestoßen werden. Somit werden sie sowohl als Mechanismus zur Kontaktaufrechterhaltung als auch für die Zusammenarbeit genutzt.

Zusammenarbeit

Unter Zusammenarbeit werden die Aktivitäten und Beteiligungsprozesse verstanden, die auf eine längere Interaktion bzw. «gemeinsames Tun» ausgelegt sind. Diese Aktivitäten erfolgen beispielsweise innerhalb von Projekten als Workshops oder Reallabore. Da das Projekt Bottrop 2018+ mit dem Format der Reallabore experimentiert hat, wurde der Fokus im Rahmen der Interviews auf dieses Format gelegt.

Reallabore: Ein Drittel der Gesprächspartner:innen teilen mit, Reallabore durchgeführt zu haben. Dabei stellt sich heraus, dass dem Begriff «Reallabor» kein einheitliches Verständnis zugrunde liegt. Vielfach werden darunter Ideenwerkstätten, World-Cafés, Hackathons oder der Aufbau von Onlineplattform verstanden. Bei diesen Verständnissen geht es um gemeinsame Projektentwicklung und Experimentieren, jedoch nicht zwangsläufig um eine gemeinsame Umsetzung dieser Ideen und Projekte. Bezüglich der Umsetzung kann zwischen einer Implementierung durch die Wirtschaftsförderung und Stadtverwaltung einerseits, und einer Umsetzung durch interessierte Unternehmen und Zivilgesellschaft in Kleingruppen andererseits unterschieden werden. Reallabore mit der Beteiligung von Forschungsinstitutionen werden nur in Ausnahmefällen genannt.



Reallabore werden mit Experimentieren und der gemeinsamen Bearbeitung von Themen gleichgesetzt.

Online-Formate: Neben den Präsenzformaten hat ein Drittel der Interviewpartner:innen explizit die Anwendung von Online-Formaten angesprochen. Die Covid-19-Pandemie habe sich mit Blick auf die Digitalisierung der Wirtschaftsförderung als ein

wichtiger Treiber erwiesen. Nur ein Interviewpartner gibt an, auch vor der Pandemie Online-Workshops durchgeführt zu haben, da diese eine internationale Vernetzung ermöglichen. Die Online-Formate reichen von der Überführung von Präsenzveranstaltungen zu Videokonferenzen (Unternehmer:innen-Frühstück oder -Abende, Netzwerk- und Arbeitskreistreffen) bis hin zum Aufbau von Onlineplattformen.

Durch die Covid-19-Pandemie wurden viele Standorte vor die Herausforderung gestellt, schnell digitale Angebote für die Wirtschaft, besonders für die Unternehmen der Innenstädte, anzubieten. Ein Drittel der 21 Standorte haben, wie die ergänzende Recherche gezeigt hat, Onlineplattformen zur Vorstellung der Unternehmen und/oder mit Optionen zum Online-Einkauf angeboten. Die meisten davon werden entweder direkt von der Wirtschaftsförderung betreut oder wurden mit deren Unterstützung entwickelt. In zwei Fällen wurden die Plattformen von externen, kommerziellen Anbietern für den Standort entwickelt und bereitgestellt. Solche Plattformen stellen kein direktes Beteiligungsformat dar, in einigen Fällen – u.a. auch in Bottrop – wurden die Plattformen jedoch innerhalb von Reallaboren zusammen mit den Unternehmen entwickelt und sind somit ein Ergebnis von Beteiligungsprozessen.

Nach den Erfahrungen der Interviewpartner:innen erfreuen sich die Online-Formate zunehmender Akzeptanz bei den Unternehmen. Daneben trügen sie zu einer Erhöhung der Reichweite – sowohl in

räumlicher als auch zeitlicher Hinsicht – bei. So erreiche man gerade auch Unternehmer:innen bei Abendveranstaltungen besser.



Die Akzeptanz von und Resonanz auf Online-Formate der Wirtschaftsförderung nimmt in der Unternehmerschaft zu.

Ein Interviewpartner betont, dass sensiblere Themen sich auch online gut diskutieren lassen, wenn vertrauensvolle Beziehungen zwischen den Beteiligten bestehen. Darüber hinaus können Online-Formate auch zur Egalisierung – im Sinne von Partizipationsmöglichkeiten für alle – führen. Jedoch wird auch zugegeben, dass nicht alle Themen und Formate so leicht zu übertragen seien. So teilt ein Gesprächspartner mit, zwar erfolgreiche Online-Veranstaltungen mit Unternehmer:innen durchführen zu können, jedoch nicht mit Jugendlichen, wenn es um Ausbildungsangebote geht. Die Relevanz von Präsenzveranstaltungen wird vermehrt unterstrichen, da sich dadurch leichter Kontakte knüpfen lassen und ein höheres Commitment entsteht.

Exklusive Zusammenschlüsse: Die Hälfte der Interviewpartner:innen gaben an, dass exklusive Zusammenschlüsse der Wirtschaft am Standort etabliert seien, an denen sie als Wirtschaftsförderung

ebenfalls beteiligt seien. Solche Zusammenschlüsse sind z.B. Unternehmerforen oder -beiräte, Wirtschaftskreise oder -vereine, die branchenübergreifend besetzt sind und sich zwei bis drei Mal im Jahr treffen. Die Kriterien für die Mitgliedschaft werden von den Mitgliedern bestimmt und können variieren (Repräsentation der Wirtschaft am Standort, Unternehmen mit ähnlichen Herausforderungen o.Ä.). Diese Zusammenschlüsse dienen dem fokussierten Austausch zwischen den einzelnen Unternehmen, sowie zwischen Unternehmen und Verwaltung. Die Exklusivität fungiere – so die Auffassung der Interviewpartner:innen – als ein wichtiger Faktor zur Mobilisierung der Unternehmen.

Gefragt nach den Mechanismen der **Aktivierung und Motivation** von Unternehmensbeteiligung, zeigt sich ein breites Spektrum an Aktivitäten, die einzeln oder in Kombination Anwendung finden (Abb. 10). Am häufigsten genannt wurden unterschiedliche Leistungen, die das Potenzial haben, einen Mehrwert für die Zielgruppe zu generieren (z.B. Innovationsbeauftragte) und die Wirtschaftsförderung als vertrauensvollen Partner darstellen. Weiterhin wird vermehrt mit guten Beispielen – etwa aus der Unternehmenspraxis – und dem Herausstellen der konkreten Mehrwerte gearbeitet.

Als ein erfolgsversprechender Faktor der Mobilisierung erweist sich nach Ansicht der Interviewpartner:innen die Identifizierung und Aktivierung sog. «First-Mover» oder einer «Gruppe der Willigen». Sie können im voranschreitenden Prozess weitere Teilnehmende mobilisieren. Die Arbeit in

Kleingruppen stellt sich grundsätzlich als zielführender und erfolgreicher als Großveranstaltungen heraus.

Daneben spielt Identifikation und Verbundenheit mit dem Standort sowie die daraus resultierende Standorttreue eine wichtige Rolle. Direkte Ansprache, Einladungen des/der Oberbürgermeister:in und Exklusivität von Angeboten werden als weitere Mechanismen genannt.

Abb. 10 Aktivierung und Motivation von Unternehmen

Mechanismen

- Leistungen mit Mehrwert für die Zielgruppe (z.B. Innovationsbeauftragte, Weiterbildung etc.)
- Aufzeigen von Mehrwerten durch Beispiele aus der unternehmerischen Praxis
- Zusammenarbeit in kleinen Gruppen
- Einladungen des/der Oberbürgermeister:in bzw. des/der Landrät:in
- zielgerichtete themenspezifische Ansprache
- «First Mover» als Promotoren, Auftakt mit dem Kreis der «Willigen»
- Identifikation und Verbundenheit mit dem Standort
- Exklusivität der Angebote



Bürger:innenbeteiligung

Bürger:innenbeteiligung stellt keine primäre Aufgabe der Wirtschaftsförderungen dar. Dieses Ergebnis der schriftlichen Befragung bestätigten die Interviewpartner:innen. Trotzdem wurde sie in zehn der Interviews seitens der Wirtschaftsförder:innen angesprochen. Einigkeit bestand dahingehend, dass Bürger:innenbeteiligung zu klaren Ergebnissen führen sollte.



Bürger:innenbeteiligung

«macht nur dann Sinn, wenn ein Ergebnis am Ende herauskommt».

Die Zivilgesellschaft solle nur zu konkreten Fragestellungen und mit einer konkreten Zielsetzung beteiligt werden, lautet die Botschaft. Der Fokus wird primär daraufgelegt, die Stadtgesellschaft über laufende Projekte und Tätigkeiten zu informieren und gelegentlich dazu ein Feedback zu erbitten. Dies erfolgt überwiegend mittels Runder Tische und an wenigen Standorten via Onlineplattformen. Die ergänzenden Recherchen zu den Standorten der interviewten Wirtschaftsförderungseinrichtungen zeigt, dass an vier von ihnen (zwei große Kommunen über 200.000 Einwohner und 2 Regionen) Onlineplattformen zur breiten Beteiligung der Zivilgesellschaft genutzt werden. Die Plattformen dienen

in erster Linie dazu, die Transparenz der Verwaltungsprozesse zu erhöhen. Zugleich können die hohe Transparenz und die Impulse aus der Gesellschaft als Legitimationsmechanismus gegenüber der Politik dienen.

Nicht zuletzt aus diesen Gründen wird Bürger:innenbeteiligung in vielen Kommunen eine grundsätzliche Priorität für die Verwaltung eingeräumt. Die Beteiligung variiert zwischen Engagement der Bürger:innen in städtischen Gremien, der Zivilgesellschaft als Ideengeber und Projektentwickler mittels Onlineplattformen, Ideenwerkstätten oder Hackathons, und Bürger:innen als Mitgestalter in Strategieentwicklungsprozessen (oft Voraussetzung zur Förderung) oder in der Bebauungsplanung. Dabei liegt die Initiierung und Durchführung von Beteiligungsprozessen von Bürger:innen nicht im Verantwortungsbereich der Wirtschaftsförderung. In den wenigen Fällen, in denen die Wirtschaftsförderung die Federführung übernimmt, handelt es sich in der Regel um gesamtstädtische und nicht um wirtschaftsspezifische Fragestellungen.

Ein Interviewpartner sieht in der Bürger:innenbeteiligung ein Potenzial für Innovationen, wenn es gelinge, Unternehmen und Bürger:innen zusammenzubringen. Solche Vorhaben könnten mit dem aktiven Handeln der Wirtschaftsförderungen ermöglicht werden. Unumstritten bleibt allerdings, dass solche Aktivitäten eine zusätzliche Aufgabe im Portfolio der Wirtschaftsförderungen darstellen würden, die einer entsprechenden Ressourcenausstattung bedürfen.

Moderation

Wie die vorherigen Abschnitte gezeigt haben, sind die Wirtschaftsförderungen in vielfältige Formate involviert. Um zu verstehen, inwieweit sie über die erforderlichen Kompetenzen und Ressourcen zur Durchführung dieser Formate verfügen, haben wir danach gefragt, ob die Wirtschaftsförder:innen selbst die Moderation übernehmen. Die Antwort ist eindeutig:



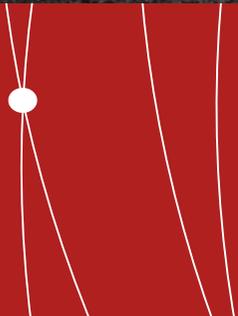
Abhängig vom Ziel, den Ressourcen und dem Format, übernimmt die Wirtschaftsförderung die Moderation von Beteiligungsprozessen.

Dies gilt vor allem für Veranstaltungen wie Unternehmensabende oder -frühstücke, die für und mit der lokalen/regionalen Wirtschaft durchgeführt werden. In einigen Fällen werden solche Formate von dem/der Oberbürgermeister:in, dem/der Landrat/-rätin oder von einzelnen Unternehmen moderiert, jedoch mit der Beteiligung der Wirtschaftsförderung in der Planung. Die komplexeren, langfristig angelegten Prozesse der Strategieentwicklung werden dagegen üblicherweise von externen Dienstleistern moderiert. Formate wie Hackathons oder Reallabore erfolgen in Eigenmoderation oder durch

externe Dienstleister. Wie ein Interviewpartner betont, ist die externe Moderation "immer auch eine Kostenfrage".



Fazit & Ausblick



Reflexion

Eine gelingende Transformation hin zu nachhaltigen und resilienten Wirtschaftsstrukturen wird es künftig verstärkt erfordern, die Richtung für den wirtschaftsstrukturellen Wandel im Sinne der Missionsorientierung vorzugeben.

Wirtschaftsförderung i. w. S. verstanden als kollaborativer Handlungsansatz der wirtschaftsstrukturellen Entwicklung und partizipative Wirtschaftsförderung als Commitment und Engagement der Wirtschaftsakteure, politischen Entscheidungsträger und Intermediäre am Standort eröffnen neue Handlungsspielräume für die Wirtschaftsförderungseinrichtungen.

Mit dem Ziel die Zusammenarbeit mit und Abhängigkeit von anderen Akteuren am Standort zu beleuchten und das Verständnis von Partizipation für die Wirtschaftsförderung zu schärfen, haben wir die vertiefenden Interviews durchgeführt.

#1 Die Wirtschaftsförderung wird stets an Strategieentwicklungsprozessen am Standort beteiligt.

Dieses erste Ergebnis illustriert die hohe Relevanz der Wirtschaftsförderung für das lokale Geschehen.

Die Intensität des Engagements der Wirtschaftsförderung in zukunftsorientierten, strategischen Prozessen variiert in Abhängigkeit von den Themen und Formaten. Dabei können verschiedene Rollen und Möglichkeiten zur Strategieentwicklung – mit oder ohne Standortgesellschaft – unterschieden werden.

#2 Beteiligung wird mit Kooperation und der Zusammenarbeit mit Stakeholdern gleichgesetzt.

Die Interviews bestätigten die Schnittstellenrolle der Wirtschaftsförderung zwischen allen Akteuren am Standort. Kooperation und Zusammenarbeit mit Stakeholdern sind unabdingbar für die Wirtschaftsförderungsaktivitäten. Diese Art von Beteiligung verlangt jedoch eine Ausdifferenzierung des Partizipationsbegriffes und eine klare Trennung zwischen Beteiligung von Stakeholdern und Zielgruppen. Der Fokus dieser Studie lag auf der Beteiligung der Zielgruppen Unternehmen und Bürger:innen. Die Interviews bestätigten die Umfrageergebnisse, dass Bürger:innenbeteiligung keine große Rolle für die Wirtschaftsförderung spielt. Unternehmen werden als die zentrale Zielgruppe zur Beteiligung identifiziert.

#3 Unternehmen werden durch eine Vielzahl an Formaten als Impulsgeber oder zur langfristigen Zusammenarbeit beteiligt.

Unternehmen werden uni- und bidirektional als Impuls- und Feedbackgeber beteiligt. Es werden Formate für Zusammenarbeit und Vernetzung zwischen Unternehmen geschaffen, um die Angebote der Wirtschaftsförderung entsprechend auszurichten und ein gegenseitiges Lernen zu ermöglichen.

#4 Die Covid-19-Pandemie hat das Erfordernis zur Diversifizierung der Wirtschaft und Digitalisierung der Beteiligungsformate untermauert.

Die letzten zwei Jahre haben die Wirtschaft und somit auch die Wirtschaftsförderung vor neue Herausforderungen gestellt. Schnell wurde deutlich, dass eine diversifizierte Wirtschaft am Standort zur Resilienz beiträgt. Darüber hinaus wurde die Bedeutung digitaler Formate zur Beteiligung und Interaktion zwischen den Akteuren evident. Die Covid-19-Pandemie hat aber vor allem die Notwendigkeit von einem Wandel in den Wirtschaftsstrukturen unterstrichen.

Partizipative Governancemodelle können im Sinne der Missionsorientierung dazu beitragen, die Richtung des Wandels zu definieren, zu legitimieren und zu operationalisieren. Sie berücksichtigen die Vielfalt der Akteure und Kontexte und schaffen Raum für Reflexion. Unterstützende Missionen in europäischen, nationalen und supranationalen Innovationspolitiken, die für Top-down-Aktivitäten stehen, rahmen die lokale Wirtschaftsentwicklung ein. Das Bestreben auf lokaler und regionaler Ebene standortspezifische Entwicklungen voranzutreiben, die die konkreten Potenziale und Akteure vor Ort berücksichtigen, bleibt jedoch ungebrochen.

Eine nachhaltige partizipative Governance erfordert Bottom-up-Aktivitäten und macht eine Neujustierung der Wirtschaftsförderungspraktiken erforderlich. Diese sollten einen Selbstorganisationsprozess der Wirtschaftsakteure in Gang setzen und sie befähigen, Verantwortung für die Lösung der anstehenden Herausforderungen zu übernehmen (Rabadjeva & Terstriep, 2021). Partizipation in der Wirtschaftsförderung stellt in diesem Sinne auf die Beteiligung von Unternehmen und nicht von Stakeholdern ab. Ein solcher partizipativer Ansatz der Wirtschaftsförderung wurde mit der Wirtschaftsallianz in Bottrop erprobt (Merten et al., 2019). Im Rahmen der Online-Befragung und Interviews wurden die Erfahrungen aus Bottrop mit den Praktiken einer Vielzahl von Wirtschaftsförderungen verglichen.

Die Ergebnisse aus der schriftlichen Befragung und den Interviews werden im nächsten Schritt in dialogischer Form mit interessierten Wirtschaftsförder:innen in drei Werkstätten diskutiert. Dabei werden drei Schwerpunkte gesetzt:

- Es werden konkrete Beispiele für die Beteiligung von Unternehmen und deren jeweilige Vor- und Nachteile diskutiert.
- Es wird vertiefend der Frage nachgegangen, wie transparent die Wirtschaftsförderungsaktivitäten sind und wie Transparenz erhöht werden kann.
- Es wird die Notwendigkeit einer Neuaufstellung der deutschen Wirtschaftsförderung diskutiert und danach gefragt, welche Ansprüche und Möglichkeiten bestehen, die Wirtschaftsförderung der Zukunft zu gestalten.

Zwei der drei Werkstätten wurden bereits erfolgreich durchgeführt. Die dritte Werkstatt zum Thema «Die Wirtschaftsförderung der Zukunft – Wie richte ich die Wirtschaftsförderung am Standort aus?» findet am 09. November 2021 statt.

Alle Erkenntnisse aus den Forschungsaktivitäten, die Erfahrungen aus Bottrop sowie die Praxisbeispiele anderer Standorte werden im Anschluss in einem Praxishandbuch für Wirtschaftsförder:innen zusammengefasst und veröffentlicht.

Literatur

- Bundesregierung (2019). Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. [Online abrufbar](#) (letzter Zugriff: 06.09.2021)
- Dallmann, B. & Richter, M. (2012): Handbuch der Wirtschaftsförderung. Freiburg/Berlin/München: Haufe-Gruppe.
- Europäische Kommission (2019). *Der europäische Grüne Deal*. Mitteilungen der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2019) 640 final. Brüssel: Europäische Kommission.
- King, C., Feltey, K., & Susel, B. (1998): The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4), 317-326. doi:10.2307/977561.
- Lahner, J. (2017). *Entwicklung und Regionalökonomie in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: Springer.
- Markert, P. (2018): Wirtschaftsförderung und Standortmarketing. In: Meffert, H., Spinnen, B., Block J. & bcsd e.V. (Hrsg.), *Praxishandbuch City- und Stadtmarketing*. Wiesbaden: Springer-Gabler, 205-223.
- Merten, T., Seipel, N., Rabadjieva, M., & Terstriep, J. (2019). Bottrop2018+ - Auf dem Weg zu einer nachhaltigen und resilienten Wirtschaftsstruktur. In: Merten, T., Terstriep, J., Seipel, N. und Rabadjieva, M. (Hrsg.), *Lokale Wirtschaftsstrukturen transformieren! Gemeinsam Zukunft gestalten*. Bottrop: Amt für Wirtschaftsförderung und Standortmanagement der Stadt Bottrop. [Online abrufbar](#) (letzter Zugriff: 06.09.2021)
- Rabadjieva, M., & Terstriep, J. (2021). Ambition Meets Reality: Mission-Oriented Innovation Policy as a Driver for Participative Governance. *Sustainability*, 13(1), 1-23. <https://doi.org/10.3390/su13010231>
- Terstriep, J. & Rabadjieva, M. (2021). Beteiligungsprozesse in den deutschen Wirtschaftsförderungen. Umfrageergebnisse Bericht des Projekts »Bottrop2018+ - Auf dem Weg zu einer nachhaltigen und resilienten Wirtschaftsstruktur - Versteigerung der partizipativen Governance«. FONA, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung. [Online abrufbar](#) (letzter Zugriff: 22.10.2021)
- Welschhoff, J., Terstriep, J., Seipel, N. & Gonka, T. (2017). *Resilienz, Nachhaltigkeit & Transition als theoretische Leitplanken für das Projekt »Bottrop 2018+«*. AP1.2 Bericht des Projekts »Bottrop 2018+ - Auf dem Weg zu einer nachhaltigen und resilienten Wirtschaftsstruktur«. FONA, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF). [Online abrufbar](#) (letzter Zugriff: 06.09.2021)



Anhang

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1. Vorgehensmodell zur Entwicklung des Transferkonzepts	4	Abb. 6. Szenarien der Strategieentwicklung	17
Abb. 2. Räumliche Verteilung der Interviewpartner:innen	7	Abb. 7. Stakeholder & Zielgruppen	17
Abb. 3. Interviewpartner:innen, Organisationsform & -größe	8	Abb. 8. Formate	22
Abb. 4. Neuaufstellung der Wirtschaftsförderung	11	Abb. 9. Aktivierung und Motivation von Unternehmen	25
Abb. 5. Verständnis von Wirtschaftsförderung	12		

Impressum

Herausgeber

Westfälische Hochschule Gelsenkirchen
Institut Arbeit und Technik
Forschungsschwerpunkt
»Innovation, Raum & Kultur«
Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen
E-Mail: terstriep@iat.eu
Web: www.iat.eu

Autor*innen

Dr. Judith Terstriep
Maria Rabadjieva

Bottrop 2018+ Projektpartner

Amt für Wirtschaftsförderung und
Standortmanagement
Stadt Bottrop
Web: Wirtschaftsförderung Bottrop

Westfälische Hochschule Gelsenkirchen
Institut Arbeit und Technik
Forschungsschwerpunkt
»Innovation, Raum & Kultur«
Gelsenkirchen
Web: www.iat.eu

Bildnachweis

Alle verwendeten Bilder sind frei nach CCO.

S. 1	schopp auf Pixabay
S. 9	Tigersite auf Pixabay
S. 15	2427999 auf Pixabay
S. 23	CapeCom auf Pixabay
S. 27	Maark auf Pixabay

bottrop.

IAT

WFH Westfälische
Hochschule
RUB
RUHR
UNIVERSITÄT
BOCHUM