

Die klassische Wirtschaftsförderung gibt es nicht mehr

Ergebnisse einer
bundesweiten Befragung
von Wirtschaftsförderungen

Autorinnen

Judith Terstriep &
Maria Rabadjeva

Auf den Punkt

- Die Wirtschaftsförderung in Deutschland zeichnet sich heute nicht nur durch vielfältige Organisationsformen und organisationale Strukturen aus, sondern zugleich durch ein komplexes Gefüge von Interaktionen unterschiedlichster Akteure aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Bürgerschaft am Standort.
- Während Unternehmen schon lange als Ideengeber fungieren, setzen Wirtschaftsförderungen vermehrt auf ihre Beteiligung im Rahmen der Strategieentwicklung und -implementierung.
- Beteiligungsprozesse von Unternehmen sind gekennzeichnet durch ein breites Spektrum unterschiedlicher Themenfelder. Als besonders relevant werden die Themenfelder Digitalisierung, Fachkräftesicherung und die Flächenentwicklung erachtet, wobei sich die Aktivitäten kommunaler und regionaler Wirtschaftsförderungen komplementär ergänzen.
- Das Themenfeld «Nachhaltiges Wirtschaften» gilt es vor dem Hintergrund der angestrebten Treibhausgasneutralität bis 2045 stärker als bisher zu priorisieren.
- Ebenso vielfältig wie die Themenfelder sind die Formate der Beteiligung, mit einem Bedeutungszuwachs digitaler als Ergänzung zu analogen Formaten.

Zentrale Einrichtung der
Westfälischen Hochschule
Gelsenkirchen Bocholt
Recklinghausen in
Kooperation mit der
Ruhr-Universität Bochum

 **Westfälische
Hochschule**

**RUHR
UNIVERSITÄT
BOCHUM** **RUB**

1 Einleitung

Die Wirtschaftsförderung in Deutschland hat eine lange Historie, die gekennzeichnet ist durch dynamische Entwicklungsprozesse infolge sich verändernder Rahmenbedingungen und neuer Herausforderungen. Damit einhergehend haben der Umfang und die Komplexität der Aufgaben der Wirtschaftsförderung und die Notwendigkeit einer Differenzierung zwischen unterschiedlichen Wirtschaftsförderungsebenen über die Jahre deutlich zugenommen (Lahner, 2020; Markant, 2018). Wenn es sich um Wirtschaftsförderung als standortspezifisches Handlungsfeld handelt, wie in diesem Artikel, kann grundsätzlich zwischen Wirtschaftsförderung als freiwillige Aufgabe der Kommunen (kommunale Wirtschaftsförderung) und regionaler Wirtschaftsförderung als Gemeinschaftsaufgabe «Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur» (GRW) von Bund und Ländern unterschieden werden. Kernziel beider Stränge ist die Gestaltung zukunftsfähiger, d.h. nachhaltiger und resilienter, Wirtschaftsstrukturen am Standort.

Waren am Anfang des 20. Jahrhunderts die Aufgaben von Wirtschaftsförderungen auf die Vermarktung von Gewerbeflächen und die Vermittlung allgemeiner standortrelevanter Information 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). Heute stehen viele Städte und Regionen vor immer neuen und komplexeren Herausforderungen. Der Klimawandel und die als Antwort darauf formulierten Nachhaltigkeitsziele der Vereinten Nationen entfalten auch auf lokaler Ebene ihre Gültigkeit. Das Zusammenwirken in sozialen, ökologischen, ökonomischen und politischen Dimensionen ist notwendig. Diese Entwicklungen finden ihren Niederschlag im Europäischen «Grünen Deal» (Europäische Kommission, 2019), im deutschen Klimaschutzprogramm 2030 (Bundesregierung, 2019) und der Novellierung des Klimaschutzgesetzes 2021 der Bundesregierung, mit dem eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um 65% bis 2030 und Klimaneutralität bis 2045 festgeschrieben wurden. Hinzu kommen der demografische Wandel, die Digitalisierung, Migrationsströme und exogene Schocks wie die Corona-Krise oder die jüngsten Überschwemmungen, die weiterer Anstrengungen seitens der Wirtschaftsförderungen bedürfen. Diese Phänomene und ihre Komplexität wirken sich massiv auf Gesellschaften aus und sind mit hohen Unsicherheiten verbunden. In diesem Kontext gewinnt die Gestaltung der Transformation hin zu einem nachhaltigen (sozial, ökologisch, ökonomisch) und resilienten Wirtschaftsstandort an Bedeutung. Die Aufgabe zukunftsfähige Wirtschaftsstrukturen am Standort zu gestalten, liegt im Verantwortungsbereich der lokalen bzw. regionalen Akteure und damit auch der Wirtschaftsförderung.

Wie in der Vergangenheit müssen sich etablierte Wirtschaftsförderungsstrukturen auch heute weiterentwickeln, um die aufgezeigten Herausforderungen zu 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 nachhaltiger Lösungen ermöglicht. Dabei geht es nicht nur um die klassischen Aufgaben 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 diesem Anspruch gerecht zu werden, bedarf es partizipativer Ansätze, die es ermöglichen, die gesetzten Ziele zu erreichen (Rabadjeva & Terstiep, 2021a). Partizipation bezieht sich nachfolgend auf Beteiligungsprozesse von Unternehmen und anderen Wirtschaftsakteuren am Standort.

Der Forschungsschwerpunkt «Innovation, Raum & Kultur» des Instituts Arbeit und Technik hat sich mit dem vom BMBF geförderten Projekt «Bottrop2018+ - Auf dem Weg zu einer nachhaltigen und resilienten Wirtschaftsstruktur» das Ziel gesetzt, solche partizipativen Ansätze in der deutschen Wirtschaftsförderung zu entwickeln, zu erproben und zu transferieren. Unter der Leitung des Amts für Wirtschaftsförderung und Standortmanagement der Stadt Bottrop und in Kooperation mit dem Faktor 10 – Institut für nachhaltiges

Wirtschaften wurde hierfür 2016 ein ambitioniertes Arbeitsprogramm gestellt, das quantitative und qualitative Status-Quo-Analysen mit Strategie- und Strukturentwicklung kombinierte und experimentelle Lösungen in Reallaboren erarbeitete (Merten et al., 2019). In der ersten dreijährigen Projektumsetzung haben sich einige Divergenzen zwischen den Erwartungen und Vorstellungen der Wirtschaftsakteure, wie partizipative Prozesse zu gestalten sind und wem welche Aufgaben in diesem Prozess zukommen, gezeigt. Ferner gab es innerhalb des Amts für Wirtschaftsförderung «Widerstände» gegen eine Neuausrichtung der wirtschaftsfördernden Aktivitäten am Standort.

Das im Jahr 2020 begonnene Anschlussprojekt strebt unter anderem an, die gewonnenen Erkenntnisse für andere Städte und Regionen nutzbar zu machen, indem strukturelle (organisatorische) und prozessuale Lösungen partizipativer Governance transferiert werden. Dies insbesondere auch, weil die aufgezeigten Herausforderungen künftig einen weiteren Bedeutungszuwachs von 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 ermöglichen. Diese müssen hinreichend flexibel sein, um den durch veränderte Rahmenbedingungen und Krisen induzierten Wandel aktiv zu gestalten und ein „Voneinander Lernen“ 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.

Abb. 1. Definitionen



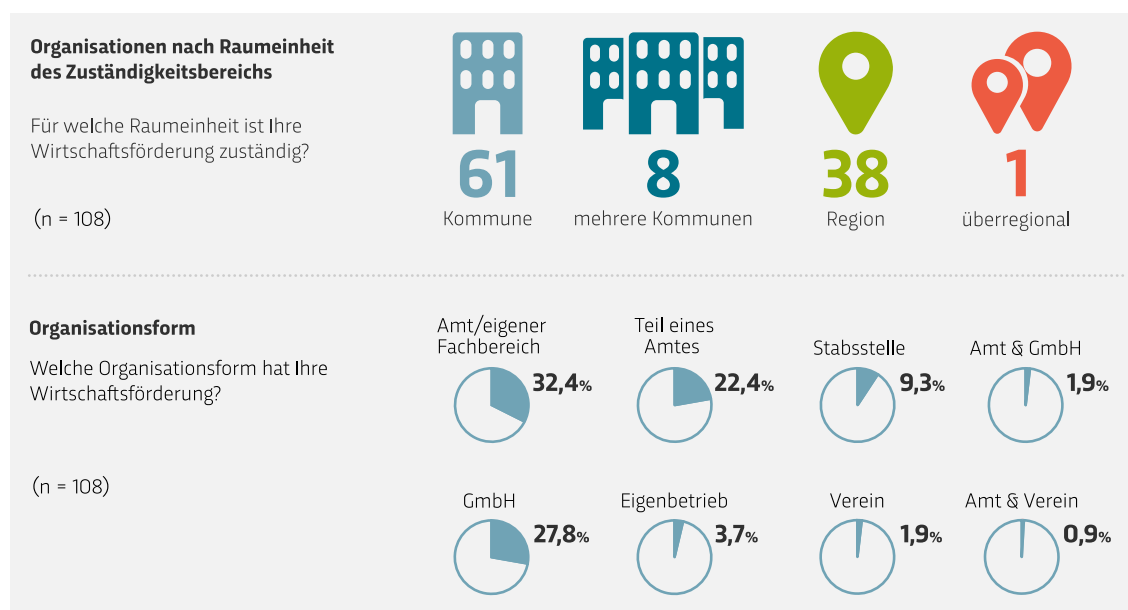
Dieser Zielsetzung folgend wurde im Jahr 2021 eine Online-Befragung zu Beteiligungsprozessen unter 765 deutschen Wirtschaftsförderungen durchgeführt (Terstriep & Rabadjeva, 2021). 108 Wirtschaftsförderungseinrichtungen auf kommunaler und regionaler Ebene deutschlandweit haben sich an der Umfrage beteiligt. Die Ergebnisse wurden im Rahmen von 21 Interviews mit Wirtschaftsförder:innen vertieft (Rabadjeva & Terstriep, 2021b). Basierend auf diesen Ergebnissen widmet sich der folgende Beitrag den Fragen: Wo steht die Wirtschaftsförderung heute (Abschnitt 2)? Warum und wie wird Partizipation in der Wirtschaftsförderung gestaltet (Abschnitt 3)? Wie sieht die Wirtschaftsförderung der Zukunft aus (Abschnitt 4)?

2 Wo steht die Wirtschaftsförderung heute?

2.1 Selbstverständnis

Wirtschaftsförderung findet nahezu flächendeckend in Kommunen jeder Größe sowie auf der regionalen Ebene statt. Dies trägt zur Heterogenität der Wirtschaftsförderungseinrichtungen bei, sowohl in deren Organisationsformen und -strukturen als auch in den Aufgaben und Themen, die im Fokus der Aktivitäten stehen. Um dieser Heterogenität gerecht zu werden, wurde die Online-Befragung bundesweit durchgeführt. Insgesamt haben sich 61 kommunale, 36 regionale, eine überregionale und sieben Wirtschaftsförderungen zuständig für mehrere Kommunen aus 12 Bundesländern beteiligt. Diese Unterteilung allein unterstreicht bereits die Diversität der Wirtschaftsförderungen in Deutschland.

Abb. 2. Räumliche Zuständigkeit und Organisationsform



Weiterhin waren wir daran interessiert herauszuarbeiten, in welchen Organisationsformen Wirtschaftsförderung in Deutschland betrieben wird. Zweidrittel der Befragten sind in die Standortverwaltung als Amt oder Fachbereich (32,4%), Teil eines Amtes (22,4%) oder als Stabsstelle (9,3%) organisiert. Außerhalb der Standortverwaltung sind 27,8% als GmbH, 3,7% als Eigenbetrieb und 1,9% als Verein organisiert (Abb. 2). Zudem finden sich vereinzelte Beispiele für eine Doppeltstruktur: So sind zwei Wirtschaftsförderungen als Amt und GmbH sowie eine Wirtschaftsförderung als Amt und Verein organisiert. Die vertiefenden Interviews gaben eine mögliche Erklärung für organisationale Diversität. Die Wahl der Organisationsform hängt oft mit der Historie des Standortes und der Effizienz der Aufgaben zusammen.

Die Organisationsstrukturen an sich erleben zurzeit auch unabhängig von den räumlichen Zuständigkeiten und Organisationsformen eine Neuausrichtung. So berichtet ein Drittel der Interviewpartner:innen von einem Wandel nach «innen». Die Wirtschaftsförderung wird vermehrt weg von klassischen Hierarchien hin zu themenbezogenem Arbeiten gedacht. Systematischer Austausch und Delegation von Verantwortung an die Mitarbeitenden werden als essenzielle Bestandteile dieser Neuausrichtung gesehen, die Flexibilität und Effizienz in den Organisationsprozessen bedingen können. Der Erfolg einer solchen Umstrukturierung wird stark von den Kompetenzen und der Interdisziplinarität der Mitarbeitenden determiniert. Die Interviewpartner:innen erkennen jedoch Sicherung von Akzeptanz, den erhöhten Kommunikationsaufwand und die erschwerte Zusammenarbeit mit der klassisch organisierten Verwaltung als Schwierigkeiten der Neuausrichtung an. Diese Erkenntnisse bestätigen unsere Erfahrungen in Bottrop.

Bedingt wird die organisationale Neuausrichtung von einer Veränderung in der Themensetzung und Mechanismen der Wirtschaftsförderungen. So wurde in den Interviews oft von «klassischer Wirtschaftsförderung» gesprochen, um sich davon abzugrenzen und die eigenen Besonderheiten hervorzuheben. Nur zwei Interviewpartner:innen beschreiben ihre Organisation als klassische kommunale Wirtschaftsförderung, die sich mit Bestandspflege und Liegenschaften beschäftigt. Etwa fünf Befragte aus regionalen Wirtschaftsförderungen gaben an, ihre Organisation sei Bestandteil der Kreisentwicklungsämter oder -gesellschaften mit traditionellem Portfolio. Die anderen 14 Gesprächspartner:innen thematisieren ein breites Spektrum von Themen und Aufgaben, für die sie verantwortlich seien. Die Pflege von Netzwerken, Projektarbeit und Stadtmarketing werden am häufigsten als untrennbare Aufgaben für die Wirtschaftsförderung genannt. Einige haben eine eher systemische Perspektive und verstehen ihre Arbeit breiter als «Think Thank» oder «dialogorientierte intermediäre Einrichtung».

Als eine Lehre aus der Covid-19 Pandemie wird betont, dass die Sicherung von Resilienz am Standort durch Diversifizierung der Wirtschaft notwendig sei. Dies beinhaltet nach Auffassung der Interviewpartner:innen neben dem «Scouting» von Innovationsthemen für die Unternehmen eine Identifizierung von und Fokussierung auf die eigenen Standortpotenziale. Darüber hinaus wurden Beispiele für neuartige Förderungsmechanismen genannt. Hierzu zählen Zertifizierungsangebote oder Venture Capital Fonds als Dienstleistung der Wirtschaftsförderung. Vermehrt wird auf die Unterstützung von Gründungen in Gründungszentren und Inkubatoren gesetzt. Innovationsförderung rückt im Aufgabenbereich der Wirtschaftsförderungen nicht nur durch Vernetzung, sondern ebenso durch die Beteiligung in und Unterstützung von Technologie- und Transferzentren oder die Anstellung von Innovationsbeauftragten als Sonderdienstleistung innerhalb der Wirtschaftsförderungen in den Fokus.

Diese Ergebnisse lassen auf zwei grundlegende Verständnisse und damit verbundene Handlungsmuster von Wirtschaftsförderung schließen: (1) die *Wirtschaftsförderung als eine Dienstleistung* der Stadt bzw. der Region/des Kreises, und (2) die *Wirtschaftsförderung als Gestalter/Impulsgeber der Transformation der Wirtschaftsstrukturen*. Unter letztgenanntem Verständnis wird neben dem Komplexitätszuwachs des Aufgabenportfolios die Veränderung nach innen subsumiert. Es werden neue Methoden, Ansätze und Strukturen von der Wirtschaftsförderung erwartet. Jedoch werden nicht nur diesem «neuen» Verständnis von Wirtschaftsförderung steigende Anforderungen zugeschrieben. Auch Wirtschaftsförderungen, die dem klassischen Verständnis von Wirtschaftsförderung als Dienstleistung folgen, berichten von steigenden Erwartungen seitens Politik und der wachsenden Notwendigkeit von Vernetzungsaktivitäten. Diese Ergebnisse implizieren, dass es die Wirtschaftsförderung im klassischen Sinn nicht mehr gibt. Vielmehr wird «Wirtschaftsförderung» als eine komplexe Aufgabe von vielen Akteuren wahrgenommen, wobei Wirtschaftsförderungseinrichtungen als ein Akteur unter vielen verstanden werden, der vermehrt auf Softskills und dialogorientierte Formate setzen soll.

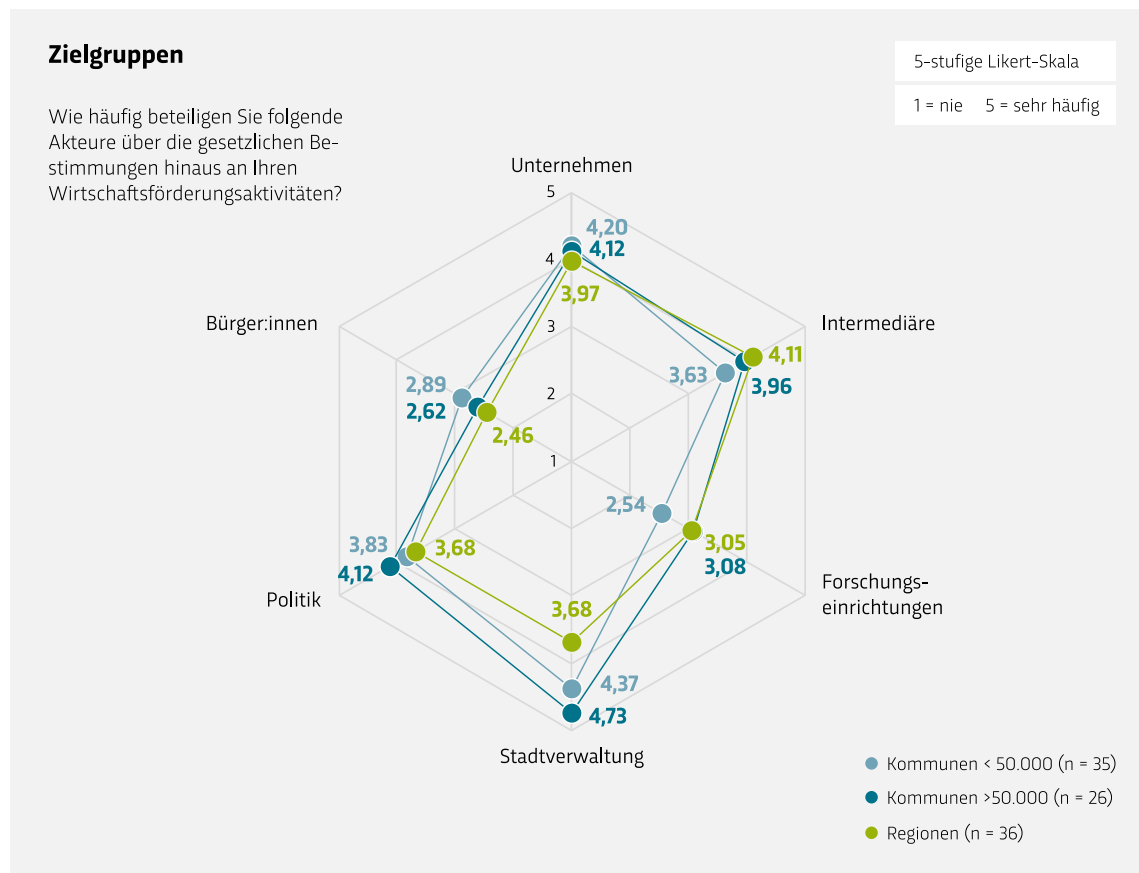
2.2 Die Wirtschaftsförderung in der Zukunftsgestaltung

Die Neuausrichtung der Wirtschaftsförderungseinrichtungen bedingt zukunftsorientierte Förderungsaktivitäten. Die Ergebnisse der Online-Befragung und der vertiefenden Interviews zeigen, dass diese Aktivitäten heute schon auf Kooperation und enger Beteiligung beruhen. Ein Interviewpartner konkretisiert, dass, wenn es um Beteiligung in der Wirtschaftsförderung geht, es um «Beteiligung von Stakeholdern, solche mit hoher Relevanz für die Wirtschaftsförderung» gehe (Rabadjeva & Terstriep, 2021b: 19). Standortverwaltungen (kommunal und regional) und Politik werden als die strategisch wichtigsten Partner identifiziert. Oft wird die Wirtschaftsförderung als Bindeglied zwischen Wirtschaft, Verwaltung und Politik wahrgenommen. Dies gilt gleichermaßen für die in der Verwaltung eingebetteten Wirtschaftsförderungen und jene außerhalb. Dessen ungeachtet weist die Online-Befragung auf einige Unterschiede zwischen kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungen hin (Abb. 3).

Auf die Frage, welche Akteure die Wirtschaftsförderungen über die gesetzlichen Bestimmungen hinaus an ihren Aktivitäten beteiligen, zeigt sich das folgende Bild: Während Politik von allen Wirtschaftsförderungen gleichermaßen eher häufig eingebunden wird, stellt die Stadtverwaltung mit einem Mittelwert von 4,73 den

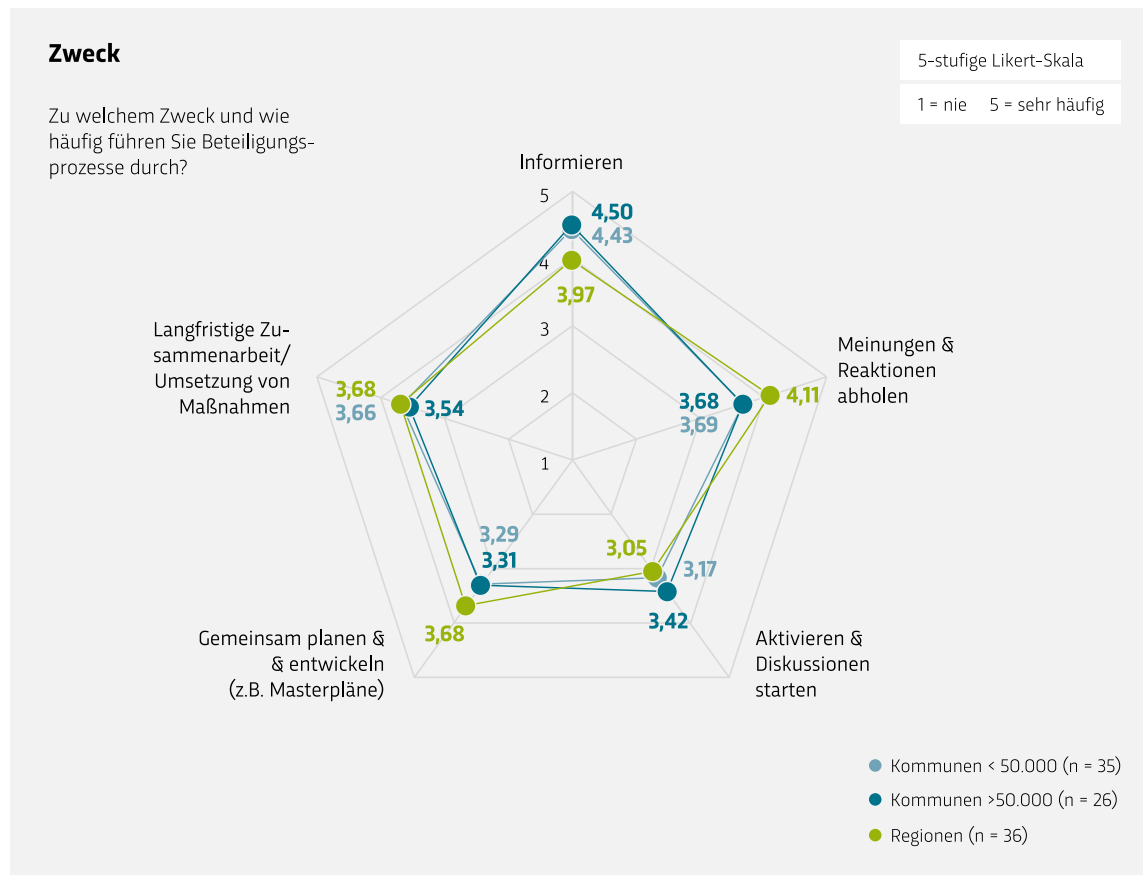
mit Abstand wichtigsten Partner für Wirtschaftsförderungen in größeren Kommunen dar. Eine wichtige Rolle spielt diese Zielgruppe auch für kleinere Kommunen (M=4,37). Die regionalen Wirtschaftsförderungen binden mit einem Mittelwert von 3,68 die Stadtverwaltung deutlich seltener ein. Intermediäre und Forschungseinrichtungen dagegen werden aktiver von regionalen und Wirtschaftsförderungen in Kommunen über 50.000 Einwohner:innen beteiligt (3,05 und 3,08). In den Interviews wird weiter konkretisiert, dass Hochschulen und (über)regionale Organisationen (IHK, HWK, Verbände etc.) oft über Projektarbeit beteiligt werden. Dies spiegelt die projektbezogene Arbeitsweise der Wirtschaftsförderungen neben den klassischen Dienstleistungen wider. Diese zielgerichteten Partnerschaften erlauben die Vernetzung und Positionierung des Standortes in den (über)regionalen Wettbewerb.

Abb. 3. Zielgruppen der Beteiligung



Die Intensität der Zusammenarbeit mit den verschiedenen Akteuren am Standort deutet darauf hin, dass die Wirtschaftsförderung vom Grundgedanken her eine partizipative Tätigkeit ist, die nur in Kooperation gelingen kann. Dies bestätigen die Umfrageergebnisse zur Frage, zu welchem Zweck und wie häufig die Wirtschaftsförder:innen andere Akteure beteiligen. Der räumliche Vergleich deutet auf eine eher häufige Beteiligung zu allen Zwecken mit wenigen Unterschieden zwischen kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungen hin (Abb. 4). Mit einem Mittelwert von rund 4,5 und 4,4 Punkten spielt das «Informieren» zur Aktivierung und Mobilisierung der Akteure am Standort insbesondere für kommunale Wirtschaftsförderungen — unabhängig von ihrer Größe — eine zentrale Rolle. Regionale Wirtschaftsförderungen beteiligen die Akteure häufiger mit dem Ziel Meinungen und Reaktionen einzuholen (M = 4,11) als kommunale Organisationen dies tun.

Abb. 4: Zweck der Beteiligung



Interessiert waren wir daneben an der Rolle der Wirtschaftsförderung bei der Gestaltung der Zukunft des Standorts und haben in den Interviews gefragt, inwieweit die Organisationen in die Strategieentwicklung am Standort involviert sind. Dabei wurde deutlich, dass die Wirtschaftsförderung eine klare Priorität der Politik darstellt. Der Handlungsspielraum der Wirtschaftsförderungen mit Blick auf Entscheidungsprozesse ist nicht zuletzt durch die Historie und Einbettung in die Standortverwaltung geprägt. Gefragt nach ihrer Einschätzung bezüglich der «Freiheit» gegenüber Politik berichteten die Interviewpartner:innen, dass Wirtschaftsförderung und Politik vielfach in strategischen Prozessen partnerschaftlich zusammenarbeiten. Dabei kommen beiden Akteuren unterschiedliche Rollen zu, ohne dass eine bestimmte Tendenz erkennbar wird. So können beide Akteure sowohl beratend als Impulsgebende, gleichberechtigt als Mitentscheidende oder Hauptverantwortliche bzw. Entscheidende in Strategieprozessen beteiligt sein. Ein zentrales Ergebnis ist, dass in keinem der Fälle der Wirtschaftsförderung überhaupt keine Rolle in der Strategieentwicklung am Standort zugeschrieben wurde. Vielmehr bestimmt sich ihr Engagement von der Art des Strategieprozesses (Gesamtstandort oder Verwaltung) und der Breite des Beteiligungsprozesses (Gesamtgesellschaft oder begrenzte Expertenbeteiligung).

Die vertiefenden Interviews lassen den Schluss zu, dass Beteiligung einen großen Teil der Wirtschaftsförderungsaktivitäten ausmacht, wobei diese seitens der Praktiker in weiten Teilen mit Kooperation und Zusammenarbeit gleichgesetzt wird. Das Interesse von Bottrop 2018+ liegt jedoch daneben auch explizit in der direkten Beteiligung bestimmter Zielgruppen. Im Fall von Wirtschaftsförderung sind es die Unternehmen am Standort, die über die gängige Alltagsarbeit hinaus an Prozessen und Entscheidungen beteiligt werden können. Ein Modell für partizipative Governance berücksichtigt beide Verständnisse von Beteiligung.

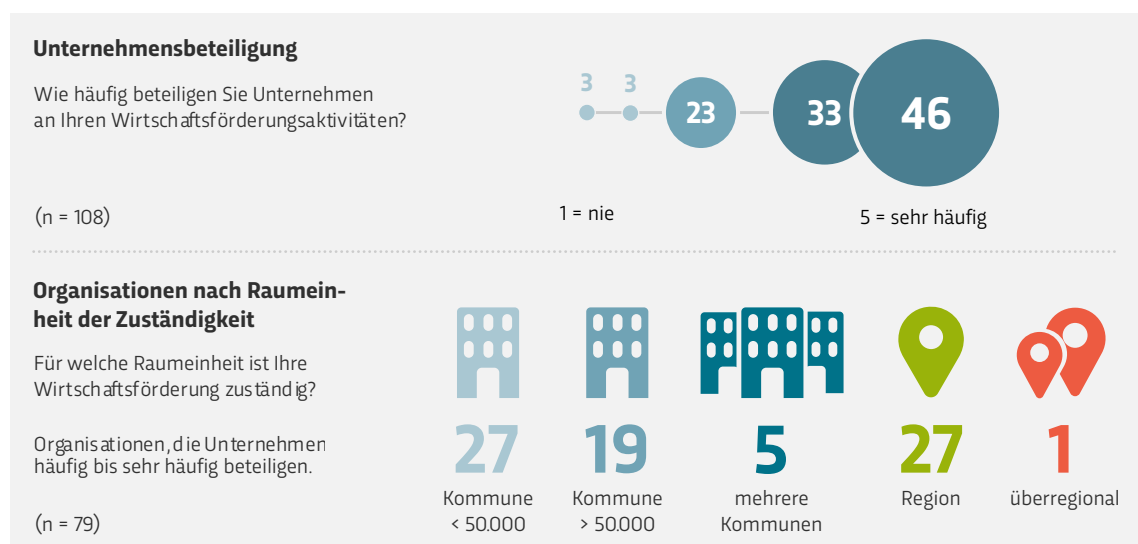
3 Warum und wie wird Partizipation gemacht?

Partizipative Governancemodelle können im Sinne der Missionsorientierung¹ 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 Entwicklung 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 sollen einen Selbstorganisationsprozess der Wirtschaftsakteure in Gang setzen und sie befähigen, Verantwortung für die Lösung der anstehenden Herausforderungen zu übernehmen (Rabadjieva & Terstriep, 2021a). Partizipation in der Wirtschaftsförderung stellt in diesem Sinne auf die Beteiligung von Unternehmen und nicht von Stakeholdern und Partnern wie im vorherigen Abschnitt skizziert 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.

3.1 Themenorientierte Partizipation

Von den 108 Wirtschaftsförderungen, die an der Umfrage teilgenommen haben, gaben 46 an, Unternehmen sehr häufig, 33 häufig und 23 gelegentlich in die Wirtschaftsförderungsaktivitäten einzubinden. Sechs Wirtschaftsförderungen beteiligen Unternehmen nie oder selten (Abb. 5 oben). Darunter sind sowohl kommunale als auch regionale Wirtschaftsförderungen gut repräsentiert (Abb. 5 unten). Die Interviews bestätigen, dass die Interaktion mit Unternehmen, wie auch schon in der Vergangenheit, den größten Teil der Wirtschaftsförderungsaktivitäten bilden. Darunter fallen vor allem unterschiedliche Dienstleistungen für die Wirtschaft (z.B. Flächenvermittlung, Vernetzung, Hilfestellung mit Verwaltungsprozessen). Interessant für uns war jedoch an erster Stelle, wofür die Unternehmen genau beteiligt werden.

Abb. 5. Unternehmensbeteiligung

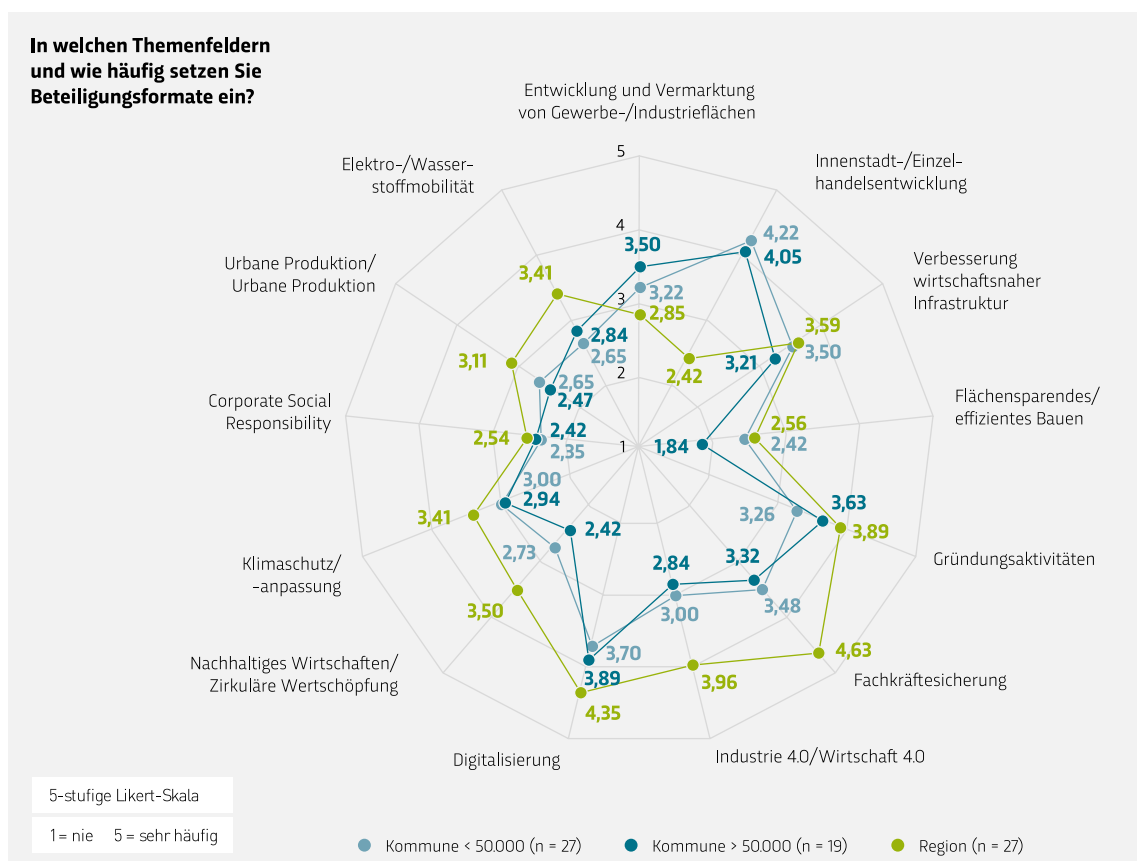


¹ Der Begriff «Missionsorientierung» ist assoziiert mit einem Paradigmenwechsel in der Innovationspolitik von Interventionen zur Behebung von Markt- und Systemversagen hin zur Bewältigung der großen gesellschaftlichen Herausforderungen wie Klimawandel, Alterung der Gesellschaft, integratives und intelligentes Wachstum. Missionen als neues politisches Instrument implizieren eine Richtung für den Wandel vorzugeben, den Innovationsprozess für neue Akteure zu öffnen und nach dem gesellschaftlichen Mehrwert von Innovationen zu fragen (Rabadjieva & Terstriep, 2021a).

Gefragt nach der Häufigkeit der Nutzung von Beteiligungsformaten in ausgewählten Themen auf einer Likert-Skala von 1 (= gar nicht) bis 5 (= sehr häufig), zeigen sich unter den 79 Wirtschaftsförderungen, die Unternehmen häufig und sehr häufig beteiligen, für drei Gruppen unterschiedliche Muster (Abb. 6).

So gaben beispielsweise kommunale Wirtschaftsförderungen an, im für Kommunen wichtigen Handlungsfeld «Innenstadt- und Einzelhandelsentwicklung» häufig Beteiligungsprozesse durchzuführen ($M = 4,22$ kleine, $M = 4,05$ große Kommunen), während Beteiligungsprozesse in diesem Themenfeld für regionale Wirtschaftsförderungen lediglich gelegentlich zum Einsatz kommen ($M = 2,42$). Ein ähnliches Bild zeigt sich mit Blick auf Beteiligungsprozesse im Themenfeld «Entwicklung und Vermarktung von Gewerbeflächen und Immobilien» als originär kommunales Handlungsfeld, die in großen Kommunen gelegentlich bis häufig zum Einsatz kommen, in kleinen Kommunen gelegentlich und in regionalen Wirtschaftsförderungen eher selten bis gelegentlich.

Abb. 6. Themenfelder der Partizipation



Interessant ist, dass im Themenfeld «Fachkräftesicherung» regionale Wirtschaftsförderungen im Mittel deutlich häufiger Beteiligungsformate einsetzen ($M = 4,63$) als kommunale Organisationen ($M = 3,48$ und $3,32$). Ein Grund hierfür könnte die höhere Reichweite regionaler Wirtschaftsförderungen sein. Das Themenfeld «Digitalisierung» hingegen rangiert in allen drei Gruppen auf dem zweiten Rang ($M = 3,70$ bei kleinen Kommunen, $M = 3,89$ bei großen Kommunen und $M = 4,35$ bei Regionen).

Gelegentlich bis häufig beteiligen regionale Wirtschaftsförderungen Akteure in den Themenfeldern «Industrie 4.0/Wirtschaft 4.0» ($M = 3,96$) und «Nachhaltiges Wirtschaften/Zirkuläre Wertschöpfung» ($M = 3,50$). Für die kommunalen Wirtschaftsförderungen spielen Beteiligungsformate in diesen Themenfeldern dagegen eine eher nachgeordnete Rolle und kommen seltener zum Einsatz. Dies lässt vermuten, dass Themen — die eine spezifische Zielgruppe ansprechen, für die es in einer Kommune u.U. an einer kritischen Masse Interessierter fehlt — auf regionaler Ebene leichter zu bearbeiten sind.

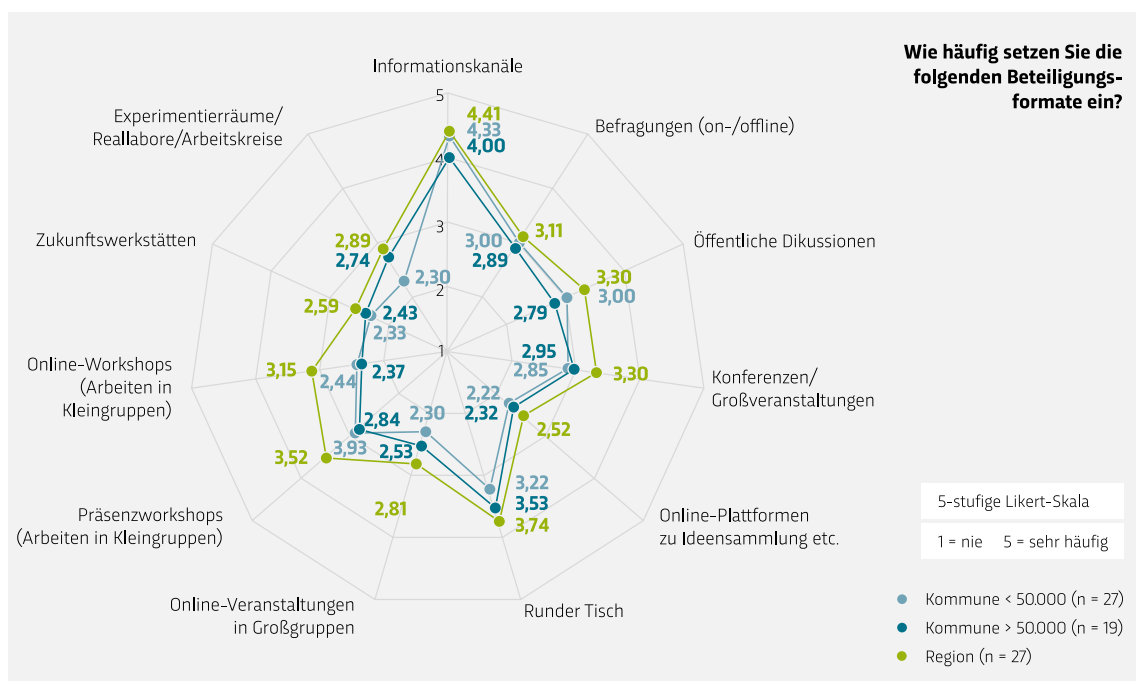
In der Zusammenschau zeigt sich, dass — wenngleich mit unterschiedlicher Häufigkeit nicht zuletzt aufgrund der verfügbaren personellen Ressourcen — die Beteiligungsmuster von Wirtschaftsförderung in kleinen und großen Kommunen in vielen Themenfeldern Ähnlichkeiten aufweisen, während regionale Wirtschaftsförderungen eher komplementäre Themen bedienen.

Diese Ergebnisse korrespondieren mit den Erfahrungen aus Bottrop2018+. In der zweiten Projektphase rückten die Themenfelder «Digitalisierung» und «Fachkräftesicherung» in den Vordergrund. «Nachhaltiges Wirtschaften», insbesondere mit Fokus auf Einzelhandel, wurde als Querschnittsthema behandelt. Die Corona-Krise, die das Projekt in der ganzen zweiten Phase begleitete, hat die zukünftige Bedeutung dieser drei Themenfelder bestätigt.

3.2 Mechanismen der Partizipation

Partizipation kann in mehreren Formen durchgeführt werden. Der Grad der Beteiligung variiert dabei zwischen Pseudobeteiligung, durch Informations- und Meinungssammlung bis hin zur Entscheidungsfindung (Arnstein, 1969). Um besser zu verstehen, in welcher Form die unterschiedlichen Wirtschaftsförderungen Unternehmensbeteiligung zulassen, haben wir diese gebeten, abzuschätzen, wie häufig sie unterschiedliche Beteiligungsformate einsetzen (Abb. 7). Im Ergebnis zeigen sich für die Wirtschaftsförderungen — die Unternehmen häufig und sehr häufig beteiligen — auf kommunaler und regionaler Ebene vergleichbare Muster. «Informationskanäle» werden mit Mittelwerten von 4,11 Punkten in regionalen, 4,33 in Wirtschaftsförderungen in kleinen Kommunen und vier Punkten in größeren Kommunen häufig eingesetzt. An zweiter Stelle folgen in allen drei Gruppen *Runde Tische*.

Abb. 7. Formate der Unternehmensbeteiligung



Wenngleich deutlich seltener zum Einsatz kommend fällt auf, dass regionale Wirtschaftsförderungen nicht nur bei Präsenzworkshops mit einem Mittelwert von 3,52 den ersten Rang belegen, sondern auch bei den «Online-Workshops» ($M = 3,15$). «Online-Plattformen» dagegen werden von allen Wirtschaftsförderungen selten eingesetzt ($M = 2,52$ Regionen, $M = 2,32$ große und $M = 2,22$ kleine Kommunen). Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Befragungsteilnehmenden im Rahmen der Online-Befragung aufgefordert waren, ihre Einschätzungen unabhängig von der Covid-19 Pandemie abzugeben. In den Interviews waren wir jedoch daran interessiert zu erfahren, wie sich die Pandemie auf den Einsatz von Online-Formaten ausgewirkt hat.

Die Interviews bestätigen die Vermutung, dass, ähnlich anderen Organisationen und Bereichen, die Pandemie als Treiber für Digitalisierung auch bei den Wirtschaftsförderungen fungiert. Ein Drittel der Interviewpartner sprechen die Nutzung von Online-Formaten an, nur einer davon betont, bereits vor der Pandemie zwecks internationaler Vernetzung diese eingesetzt zu haben. Die Online-Formate reichen von der Verlagerung von Präsenzveranstaltungen in Videokonferenzen (z.B. Unternehmensfrühstücke/-abend, Netzwerk-/ Arbeitskreistreffen) bis hin zum Aufbau von Online-Plattformen für verschiedene Zwecke. Infolge der Covid-19 Pandemie und der damit einhergehenden Lock-downs wurden viele Standorte vor die Herausforderung gestellt, schnell digitale Angebote für die Wirtschaft, besonders für die Einzelhandelsunternehmen der Innenstädte, anzubieten. Ein Drittel der 21 Standorte haben eine Online-Plattform zur Vorstellung von Unternehmen und/oder mit Optionen zum Online-Einkauf angeboten. Die meisten dieser Plattformen werden entweder direkt von der Wirtschaftsförderung betreut bzw. mit deren Unterstützung entwickelt. Zwar stellen sie vielerorts kein direktes Beteiligungsformat dar, in einigen Fällen — so auch in Bottrop — wurden Plattformen innerhalb von Reallaboren zusammen mit den Unternehmen am Standort entwickelt und sind ein sichtbares Ergebnis von Beteiligungsprozessen.

Diese Ergebnisse veranschaulichen, dass Online-Formate vermehrt auf Akzeptanz stoßen und zur Erhöhung der Reichweite beitragen können. Dennoch unterstreichen die Interviewpartner:innen die Bedeutung von Präsenzveranstaltungen. Im Rahmen von persönlichen Treffen ließen sich leichter neue Kontakte knüpfen und es entstehe ein höheres Commitment, so eine Wirtschaftsförderer:in. Interessante Unterschiede ergeben sich diesbezüglich aus einem Vergleich der Formate, die die Befragten als am relevantesten für den Standort sehen (Abb. 8).

Abb. 8. Das relevanteste Format



Auch wenn im Durchschnitt «Informationskanäle» zur Mobilisierung und Aktivierung der Akteure am häufigsten eingesetzt werden, stellt sich heraus, dass gefragt nach dem relevantesten Beteiligungsformat am Standort die meisten Wirtschaftsförderungen andere Formate nennen (Abb. 8 links). Nur bei den kleinen Kommunen unter 50.000 Einwohner:innen kommen Informationskanäle mit 37% an erster Stelle unter allen

Formaten. Wirtschaftsförderungen in großen Kommunen schätzen «Runde Tische» und «Experimentierräume/Reallabore» mit jeweils 26,3% als deutlich relevanter ein als die Informationskanäle (15,8%). Der größte Unterschied ist jedoch bei den regionalen Wirtschaftsförderungen zu sehen. Rund 45% aller regionalen Wirtschaftsförderungen erachten «Präsenzworkshops» als das relevanteste Format für ihre Aktivitäten.

Die Ergebnisse lassen darauf schließen, dass wenn es um Unternehmensbeteiligung geht, der persönliche Kontakt zum Interessensaustausch (Runder Tisch) oder die gemeinsame Entwicklung bzw. Umsetzung von Projekten (Präsenzworkshops bei regionalen und Experimentierräume / Reallabore bei Wirtschaftsförderungen in großen Kommunen) Vorrang haben.

Reallabore bilden im Projekt Bottrop2018+ die operative Ebene der Strategieumsetzung. In beiden Projektphasen hat die Wirtschaftsförderung in Bottrop die Wirtschaft auf diesem Wege beteiligt und unterschiedliche Maßnahmen umgesetzt. Aus diesem Grund war es besonders interessant zu erfahren, in welchem Ausmaß dieses Format bei anderen Wirtschaftsförderungen zum Einsatz kommt. Ein Drittel der Interviewpartner:innen gaben an, Reallabore durchgeführt zu haben. Dabei stellt sich heraus, dass mit *Reallabor* oft Ideenwerkstätte, World Cafés, Hackathons oder der Aufbau von Online-Plattformen gemeint sind. Nach diesem Verständnis geht es um die gemeinsame Projektentwicklung und das Experimentieren, jedoch nicht zwangsläufig um eine kollaborative Umsetzung dieser Ideen und Projekte. Bezüglich der Umsetzung kann insofern zwischen der Implementierung durch die Wirtschaftsförderung bzw. Stadtverwaltung und durch interessierte Unternehmen und Zivilgesellschaft in Kleingruppen differenziert werden. Reallabore mit der Beteiligung von Forschungseinrichtungen bilden die Ausnahme.

In der Zusammenschau zeigen die Ergebnisse, dass Unternehmen in zweierlei Hinsicht in die Wirtschaftsförderungsaktivitäten einbezogen werden. An erster Stelle ist die Beteiligung von Unternehmen als Input- oder Feedbackgeber zu bestehenden oder geplanten Ideen, Programmen oder Projekten zu nennen. Dabei kann zwischen uni- und bidirektionaler Beteiligung unterschieden werden. Als unidirektionale Kanäle werden jene bezeichnet, die ohne direkte Interaktion und Dialog erfolgen. Darunter fallen z.B. Informationskanäle und Befragungen. Ein großer Mehrwert wird in dialogischen Formaten (bidirektional) gesehen. Dabei spielen bilaterale Kommunikation bzw. Unternehmensbesuche und spezialisierte Netzwerke eine zentrale Rolle. Weiterhin lässt die breite Nutzung von Formaten wie Workshops und Reallabore darauf schließen, dass Unternehmen auch für eine langfristige Zusammenarbeit aktiviert werden können.

Zur Aktivierung und Motivierung bieten die Wirtschaftsförderungen unterschiedliche Dienstleistungen an (Abschnitt 2). Dazu werden vermehrt gute Beispiele und das Aufzeigen von Mehrwerten für die Unternehmen als Argumentationshilfe herangezogen. Damit dies gelingen kann, wird das Identifizieren und Aktivieren von «First-Mover» bzw. einer «Gruppe der Willigen» als ein zentraler Erfolgsfaktor benannt, der es ermöglicht weitere Akteure zu mobilisieren. Ferner belegen die Ergebnisse, dass das Arbeiten in Kleingruppen als grundsätzlich zielführender und erfolgversprechender ist als die Durchführung von Großveranstaltungen. Daneben spielen die Standortverbundenheit und die Identifikation mit dem Standort eine wichtige Rolle. Direkte Ansprache, Einladungen von Oberbürgermeistern und die Exklusivität von Angeboten werden als zusätzliche Aktivierungsmechanismen genannt.

4 Fazit – Die Wirtschaftsförderung von Morgen

Wirtschaftsförderung in Deutschland ist gekennzeichnet durch kontinuierliche Veränderungsprozesse und das Bestreben der Antizipation von und strategischen Anpassung an veränderte politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen. Dies geht einher mit einer zunehmenden Komplexität und Ausdifferenzierung der Wirtschaftsförderungsaktivitäten auf kommunaler und regionaler Ebene sowie im Zusammenspiel beider Ebenen. Hinzu kommen globale Herausforderungen wie Klima- und demographischer Wandel, Migration sowie exogene Schocks wie die COVID-19 Pandemie oder die Überschwemmungen im Sommer dieses Jahres.

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 Wirtschaftsförderung. Partizipation bildet in diesem Zusammenhang nicht mehr nur eine Option, sondern eine Notwendigkeit.

Die vorgestellten Ergebnisse veranschaulichen, dass sich Wirtschaftsförderung in Deutschland heute nicht nur durch vielfältige Organisationsformen und organisationale Strukturen auszeichnet, sondern zugleich durch ein komplexes Gefüge von Interaktionen unterschiedlichster Akteure aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Bürgerschaft am Standort. Neben der traditionellen Zusammenarbeit mit Verwaltung, Politik und Stakeholdern wird vermehrt die direkte Beteiligung der Wirtschaft nicht nur als Ideengeber, sondern auch in der Strategieentwicklung und Umsetzung von Projekten angestrebt. Partizipation ist und wird zukünftig noch mehr ein Teil der Wirtschaftsförderung sein. Damit sie ihre Wirkung für eine nachhaltige und resiliente Entwicklung des Wirtschaftsstandorts entfalten kann, bedarf es einer offenen und transparenten Austausch- und Innovationskultur, die Raum schafft für kreative Ideen, «neue» Akteure einbindet und ein breites Spektrum unterschiedlicher Akteure ermutigt, den Fortschritt am Standort aktiv mitzugestalten.

Digitalisierung als Treiber des Strukturwandels (Lahner, 2020) ist nicht mehr nur ein Thema, welches Wirtschaftsförderungen adressieren, indem sie Unternehmen im Digitalisierungsprozess begleiten, sondern ebenso für die Wirtschaftsförderung selbst. Digitale Angebote der Wirtschaftsförderung (z.B. Online-Workshops, Plattformen) — dies hat die COVID-19 Pandemie gezeigt — bieten vielfältige Chancen den Handlungsspielraum zu erweitern und «neue» Zielgruppen zu erreichen. Hierfür finden sich in der Praxis bereits eine Reihe erfolgversprechender Ansätze. Künftig wird es darum gehen, eine Balance zwischen digitalen und analogen Formaten der Beteiligung unter Berücksichtigung der Ressourcenausstattung zu finden.

Während Digitalisierung und Fachkräftesicherung bereits seit geraumer Zeit hoch auf den Agenden der Wirtschaftsförderungen stehen (Abschnitt 3.2), gilt es vor dem Hintergrund des europäischen Grünen Deals und der von der Bundesregierung angestrebten Treibhausgasneutralität² bis zum Jahr 2045 künftig das Thema «Nachhaltiges Wirtschaften» am Standort voranzubringen. Diesbezüglich gibt es — so zeigen die Ergebnisse der Studien — insbesondere auf Ebene der kommunalen Wirtschaftsförderungen erhebliches Optimierungspotenzial (Abschnitt 3.1).

Eingebettet in die Erarbeitung eines modularen Transferkonzepts, welches es ermöglicht, den Ansatz der partizipativen Governance auf weitere kommunale und regionale Wirtschaftsförderungen anzuwenden, bildeten Online-Befragung der Wirtschaftsförderungen in Deutschland und die vertiefenden Interviews mit ausgewählten Wirtschaftsförderer:innen zwei zentrale Bausteine, um die Praxis der Beteiligung in der Wirtschaftsförderung besser zu verstehen. In einem nächsten Schritt werden die Ergebnisse dieser Studie, der

² Treibhausgasneutralität im Verständnis der Bundesregierung bezeichnet ein Gleichgewicht zwischen Treibhausgas-Emissionen und deren Abbau.

drei thematischen Online-Werkstätten mit Wirtschaftsförderer:innen und die flankierende teilnehmende Beobachtung in der Wirtschaftsförderung Bottrop in eine praxisorientierte Handreichung zusammengeführt.

Literatur

- Arnstein, S. (1969). A Ladder Of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35(4), 216-224.
- Bundesregierung (2019). Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. [Online abrufbar](#) (letzter Zugriff: 06.09.2021)
- 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.
- Lahner, J. (2020). Entwicklung der Wirtschaftsförderung. In J. Stember, M. Vogelsang, P. Pongratz & A. Fink (Hrsg.), *Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung. Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik* (3-24). Wiesbaden: Springer.
- Lahner, J. (2017). Entwicklung und Regionalökonomie in der Wirtschaftsförderung. Grundlagen für die Praxis. Wiesbaden: Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21404-3>
- Markert, P. (2018): Wirtschaftsförderung und Standortmarketing. In Meffert, H., Spinnen, B., Block J. & bcsc e.V. (Hrsg.), *Praxishandbuch City- und Stadtmarketing* (205-223). Wiesbaden: Springer Gabler.
- 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. (2021a). Ambition Meets Reality: Mission-Oriented Innovation Policy as a Driver for Participative Governance. *Sustainability*, 13(1), 1-23. <https://doi.org/10.3390/su13010231>
- Rabadjieva, M., & Terstriep, J. (2021b). Wie gelingt partizipative Wirtschaftsförderung? Interviewergebnisse. Bericht des Projekts »Bottrop2018+ - Auf dem Weg zu einer nachhaltigen und resilienten Wirtschaftsstruktur - Verstetigung der partizipativen Governance«. FONA, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung. (im Erscheinen)
- Terstriep, J., & Rabadjieva, M. (2021). Beteiligungsprozesse in den deutschen Wirtschaftsförderungen. Umfrageergebnisse Bericht des Projekts »Bottrop2018+ - Auf dem Weg zu einer nachhaltigen und resilienten Wirtschaftsstruktur - Verstetigung der partizipativen Governance«. FONA, Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung. (im Erscheinen)
- 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)

Autorinnen:

Dr. Judith Terstriep leitet den Forschungsschwerpunkt »Innovation, Raum & Kultur«, Maria Rabadjieva ist wissenschaftliche Mitarbeiterin im Forschungsschwerpunkt »Innovation, Raum & Kultur« des IAT.

Kontakt: terstriep@iat.eu & rabadjieva@iat.eu

Forschung Aktuell 2021-10

ISSN 1866 – 0835

Institut Arbeit und Technik

der Westfälischen Hochschule Gelsenkirchen -Bocholt Recklinghausen

Redaktionsschluss: 30.09.2021

<http://www.iat.eu/forschung-und-beratung/publikationen/forschung-aktuell.html>

Redaktion

Claudia Braczko

Tel.: 0209 - 1707 176

Fax: 0209 - 1707 110

E-Mail: braczko@iat.eu

Institut Arbeit und Technik

Munscheidstr. 14

45886 Gelsenkirchen

IAT im Internet: <http://www.iat.eu>