DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

44. Jg. · 2005/I Zitierweise: DfK

vormals Archiv für Kommunalwissenschaften

Im Brennpunkt: **Kommunale Wirtschaftspolitik**

Holger Floeting und Beate Hollbach-Grömig
Kommunale Wirtschaftspolitik – Editorial 5

Holger Floeting und Beate Hollbach-Grömig
Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik 10

Herbert Jakoby und Cornelia Schmolinsky
Wirtschaftsförderung in den deutschen Städten vor dem Hintergrund einer veränderten EU-Regionalpolitik nach 2006..... 40

Utz Ingo Küpper und Stefan Röllinghoff
Clustermanagement: Anforderungen an Städte und regionale Netzwerke 60

Reinhard Wieczorek
Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik…..... 94

Rolf Sternberg
Gründungen als Hoffnungsträger der Regionalentwicklung in Deutschland?..... 109

Gesichtet: **Rezensionen**

Nils Behrndt:
Neues Verwaltungsmanagement und Kommunales Verfassungsrecht
Rezensent: Ulrich Gudat..... 130

Helmut Lange (Hrsg.):
Denkmalpflege in den Städten – Stadtbaukunst, Stadtökologie, Stadtentwicklung
Rezensent: Hans-Gerd Kästner..... 132

Malte W. Fügemann:
Zuständigkeit als organisationsrechtliche Kategorie
Rezensent: Markus Thiel 134

Frithjof Hager und Werner Schenkel (Hrsg.):
Schrumpfungen – Wachsen durch Wandel.
Ideen aus den Natur- und Kulturwissenschaften
Rezensentin: Luise Preisler-Holl 138

Autorinnen und Autoren 140

Bestellschein für die Zeitschrift 142

Die englische Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel
„German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Holger Floeting und Beate Hollbach-Grömig

Kommunale Wirtschaftspolitik – Editorial

Trotz fortschreitender Globalisierung der Wirtschaftsbeziehungen, zunehmender internationaler Vernetzung und wachsender Bedeutung der europäischen Ebene für Unternehmensentscheidungen sind die spezifischen regionalen und lokalen Bedingungen für die Unternehmensentwicklung bedeutsam. Unternehmen sind auf gute Standortbedingungen angewiesen, um sich im wirtschaftlichen Wettbewerb zu behaupten. Umgekehrt sind Städte auf eine funktionierende Wirtschaft angewiesen. Unternehmensinvestitionen, die Bereitstellung von Arbeitsplätzen, das Erzielen von Steuereinnahmen sind Kernpunkte der Diskussion über eine erfolgreiche kommunale Wirtschaftspolitik. So resultiert die gegenüber der Prognose zu Anfang des Jahres bessere Finanzlage der deutschen Städte im Jahr 2004 im Wesentlichen aus der positiven Entwicklung des Gewerbesteueraufkommens, vor allem in den großen Städten, und der Wiederabsenkung der Gewerbesteuerumlage (DST 2005).

Die Bedeutung der Unternehmen für die Städte geht aber weit über ihren Beitrag zu den kommunalen Einnahmen hinaus. Gesellschaftliches Engagement von Unternehmen und Unternehmern, das Wissen in den Köpfen von Unternehmer- und Arbeitnehmerschaft, Netzwerke zwischen Unternehmen und zwischen Unternehmen und öffentlichen Einrichtungen entscheiden wesentlich mit über die Innovationsfähigkeit von Städten und damit über den Erfolg kommunaler Wirtschaftspolitik. Die gegenseitige Abhängigkeit macht es unerlässlich, dass die Kommunikation zwischen Wirtschaft und Kommune funktioniert.

Diese Schnittstellenfunktion – nach außen ebenso wie nach innen – ist eine der wichtigsten Aufgaben kommunaler Wirtschaftspolitik. Denn kommunale Wirtschaftspolitik bezieht alle kommunalen Aufgabenfelder und Handlungen ein, die für die lokale Wirtschaftsentwicklung wichtig sind. Am deutlichsten zeigen sich die Bezüge zu anderen kommunalen Aufgabenfeldern an der Schnittstelle zwischen Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Aber auch Leitbilder und Konzepte der Stadtentwicklungspolitik sowie Regelungen kommunaler Umweltpolitik können eine wichtige Rolle für die lokale Wirtschaftsentwicklung spielen. Wie gut der Wirtschaftsstandort zu erreichen ist, wird durch die kommunale Verkehrspolitik mitgestaltet. Die kommunale Kulturpolitik beeinflusst die Qualität ausgewählter „weicher" Standortfaktoren wie etwa Kultur, Freizeitwert und Image. Tatsäch-

lich wirken fast alle kommunalen Aufgabenfelder auf das Image der Kommune als Wirtschaftsstandort.

Damit wird auch klar, dass in einer Kommune verschiedene Akteure mit Wirtschaftspolitik befasst sind. Die Regel ist jedoch die zentrale Zuordnung wesentlicher Aufgaben zu einem Verantwortungsbereich „Wirtschaftsförderung" – auch wenn kommunale Wirtschaftspolitik mehr ist als Wirtschaftsförderung. Kommunale Wirtschaftsförderung nimmt in diesem Kontext eine integrative Rolle ein, um die Belange des Wirtschaftsraums Stadt zu vertreten.

Kommunale Wirtschaftsförderung ist eine Aufgabe im Ermessen der jeweiligen Kommune, also keine Pflichtaufgabe wie etwa die Bereitstellung von Rettungsdiensten oder die Versorgung mit Wasser und Energie. Auch wenn die derzeitige Finanzsituation die Städte zu erheblichen Einschnitten bei den freiwilligen kommunalen Aufgaben zwingt, werden Notwendigkeit und Stellenwert der kommunalen Wirtschaftsförderung nicht grundsätzlich angezweifelt. Da diese mit ihren Maßnahmen betriebliche Investitions- und Standortentscheidungen zu beeinflussen vermag, gewinnt sie eher an Bedeutung. Damit erhöht sich zugleich die Erwartung an die Akteure. Immer wieder diskutiert werden beispielsweise die Effizienz kommunaler Wirtschaftsförderung und deren Rolle in einem wettbewerbsorientierten Umfeld. Der „Siegeszug des Ökonomischen" (Mäding 1999, S. 38) erfasst mit den Kommunalverwaltungen auch ursprünglich „‚außerwirtschaftliche' Bereiche" (Bogumil u.a. 2003, S. 31; vgl. Reichard 2003). Damit besteht die Gefahr, dass ganze kommunale Aufgabenbereiche ökonomischen Zielen untergeordnet oder für deren Erreichen instrumentalisiert werden. „Als Beispiel dafür kann gelten, dass Kultur und Bildung in der politischen Debatte vor allem als (kurzfristige) Standort- und Wirtschaftsfaktoren erscheinen" (Henckel 1999, S. 58) oder „die Stadtplanung der Standortpolitik unterworfen" werde und nur noch „für das Ambiente zu sorgen [hat], damit Investitionsentscheidungen, Firmenverlagerungen und Besucherströme der Zahl nach zunehmen" (Dangschat 1999, S. 35).

Dieser wachsenden Ökonomisierung stehen zunehmend begrenzte Ressourcen der kommunalen Wirtschaftsförderung gegenüber. So fällt die personelle Ausstattung der in den Städten mit Wirtschaftsförderung befassten Stellen sehr unterschiedlich aus. Sie hängt ab von Faktoren wie Größe der Stadt, Zahl der Betriebe, lokale Arbeitsmarktsituation, kommunale Haushaltslage, aber auch vom Stellenwert, der der Wirtschaftsförderung in der jeweiligen Stadt beigemessen wird. In vielen Städten wurde Wirtschaftsförderung reorganisiert, wurden Ämter in GmbHs umgewandelt, oft verbunden mit einem Abbau von Stellen. Von mehr als der Hälfte der befragten Städte wurden personelle Engpässe als spürbares Hemmnis benannt, das das Aufgabenspektrum wie die Wahrnehmung vor allem innovativer Aufgaben in der Wirtschaftsförderung limitiere (Hollbach-Grömig 2001).

Auch bei den „klassischen" Aufgaben gibt es neue Akzente. Gewerbliche und industrielle Standortmuster haben sich in den letzten Jahrzehnten stark verfestigt. Veränderungen haben sich vor allem im Zuge der deutschen Vereinigung vollzogen. Darüber hinaus fanden nur in wenigen Fällen bedeutendere Verlagerungen innerhalb Deutschlands statt. Wenn Standortmuster sich verändern, handelt es sich häufig um Verlagerungen von Produktionsfunktionen ins Ausland. Darüber können auch schlagzeilenträchtige Neuansiedlungen von Unternehmen(steilen) nicht hinwegtäuschen. Damit werden der Umgang mit dem örtlichen oder regionalen Unternehmensbestand und die Förderung der endogenen Potenziale für die kommunale Wirtschaftspolitik zu einer vorrangigen Aufgabe. Die Balance zwischen diesen Tätigkeiten einerseits und der Akquisition und Förderung exogener Potenziale andererseits ist ein kritischer Erfolgsfaktor kommunaler Wirtschaftspolitik.

Entwicklung und Einsatz neuer Technologien können wesentlich zur Veränderung der beschriebenen verfestigten Standortmuster beitragen. Der kurze Boom der so genannten *New Economy* war eine derartige technologieinduzierte Veränderung von Standortmustern, bei der es in kurzer Zeit zu einer Vielzahl von Unternehmensgründungen und zu neuen räumlichen Schwerpunktsetzungen kam (Floeting u.a. 2003; Floeting 2004). Einigen Städten gelang es, sich in diesem Umfeld technologischer Erneuerung gut zu positionieren. Trotz der Ernüchterung über die kurze Zeit später folgende Krise der *New Economy* gilt, dass kommunale Wirtschaftspolitik auch auf die nächste „Welle" technologischer Erneuerung wieder reagieren muss oder besser noch: rechtzeitig aktiv in das Geschehen eingreift.

Kommunale Wirtschaftspolitik spielt hier eine wichtige Rolle als Gestalterin attraktiver lokaler und regionaler Rahmenbedingungen für innovative Unternehmen. Sie kann wesentlich dazu beitragen, lokale und regionale innovative Milieus zu ermitteln und zu unterstützen und damit lokale und regionale Besonderheiten herauszuarbeiten. Diese werden im Wettbewerb um Unternehmensansiedlungen – bei immer ähnlicher werdenden Standortqualitäten – zunehmend wichtiger für die Standortentscheidung und fördern darüber hinaus die Bildung einer lokalen und regionalen Identität. Kommunaler Wirtschaftspolitik fällt die Aufgabe zu, Prioritäten bei der Förderung bestimmter Branchen oder Kompetenzfelder zu setzen, rechtzeitig *Windows of Opportunity* für neue Kompetenzfelder zu erkennen und entsprechend günstige Entwicklungsbedingungen zu initiieren.

Kommunale Wirtschaftspolitik ist eine umfassende Querschnittsaufgabe. Im vorliegenden Band können nur Ausschnitte des Themenfelds aufgegriffen werden. Wir haben uns bei der Auswahl der Beiträge auf Themen konzentriert, bei denen sich in den letzten Jahren besonders viel verändert hat und/oder in denen zukünftig neue Herausforderungen für die kommunale Wirtschaftspolitik liegen. In den

Beiträgen sollen gleichermaßen Chancen wie Grenzen kommunaler Wirtschaftspolitik untersucht werden.

Im nachfolgenden Beitrag erläutern wir die vielfältige Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik. Hierzu werden zunächst die veränderten Rahmenbedingungen aufgezeigt, unter denen kommunale Wirtschaftspolitik ihre Aufgaben wahrnehmen muss. Anschließend stellen wir unterschiedliche Ansätze einer neuen kommunalen Wirtschaftspolitik vor.

Herbert Jakoby und *Cornelia Schmolinsky* analysieren in ihrem Beitrag am Beispiel des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, welche Erfahrungen mit EU-Strukturfondsprogrammen, die Fördermöglichkeiten für städtische Maßnahmen umfassen, gemacht wurden. Sie werfen einen Blick auf die voraussichtliche Ausgestaltung der künftigen EU-Strukturfondsförderungen in der Förderperiode 2007 bis 2013 – und deren Folgen vor allem für die Städte.

Utz Ingo Küpper und *Stefan Röllinghoff* stellen die Bedeutung von Clusterkonzepten in Regionalpolitik und Wirtschaftsförderung dar. Sie zeigen, dass derartige Ansätze schon länger existieren und erarbeiten eine Typologie der Clusterentwicklung. An drei Fallbeispielen erläutern sie die kommunalpraktische Umsetzung von Clusterkonzepten und benennen Erfolgsvoraussetzungen.

Reinhard Wieczorek untersucht die Veränderungen in der Praxis kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, entwickelt Bausteine zukünftigen kommunalen Engagements in diesem Aufgabenfeld und stellt innovative Praxisbeispiele aus München vor.

Rolf Sternberg analysiert das Gründungsgeschehen in Deutschland und dessen regionale Unterschiede. Er orientiert sich dabei an Fragen wie: Welche Faktoren determinieren Entstehung und Erfolg von Gründungen? Welche regionalökonomischen Wirkungen haben Gründungen? An welchen Stellen sind politische Interventionen sinnvoll und notwendig?

Literatur

Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars/Wollmann, Hellmut (2003), Öffentlicher Sektor und private Akteure in der Stadt der Zukunft, Studie im Auftrag der Enquetekommission des Landtags von Nordrhein-Westfalen „Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen, Hagen.

Dangschat, Jens (1999), Wie überlebt die „soziale" Stadt? Stadtplanung und Stadtentwicklung vor neuen Herausforderungen, in: Dietz, Berthold/Eißel, Dieter/Naumann, Dirk (Hrsg.), Handbuch der kommunalen Sozialpolitik. Opladen, S. 31–44.

Deutscher Städtetag, Aktuelle Finanzlage der Städte, Rückblick auf 2004 und Prognose auf 2005. Umdruck Nr. C2003. Berlin 9. Februar 2005, http://www.staedtetag.de/imperia/md/content/pressedien/2005/4.pdf (15. Februar 2005).

Floeting, Holger/Mofina, Jens/Seidel-Schulze, Antje (2003), Informations- und Kommunikationstechnologien in der Stadtentwicklung, Gutachten im Auftrag der Enquetekommission „Die Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen“, Berlin.

Floeting, Holger (2004), Urban Development in the Internet Age, in: Blume, Torsten/Langenbrinck, Gregor (Hrsg.), Dot.City – Relational Urbanism and New Media. Stiftung Bauhaus Dessau, S. 95–115.

Henckel, Dietrich (1999), Die ökonomische Zukunft der Stadt – Thesen, in: Mäding, Heinrich (Hrsg.), Zwischen Überforderung und Selbstbehauptung – Städte unter dem Primat der Ökonomie (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 27), Berlin, S. 55–62.

Hollbach-Grömig, Beate (2001), Kommunale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage im Jahr 2000 (Deutsches Institut für Urbanistik, Aktuelle Information), Berlin.

Mäding, Heinrich (1999), Entwicklungsperspektiven für die Stadt – Trends und Chancen, in: Mäding, Heinrich (Hrsg.), Zwischen Überforderung und Selbstbehauptung – Städte unter dem Primat der Ökonomie (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 27). Berlin, S. 19–39.

Reichard, Christoph (2003), „New Public Management” als Auslöser zunehmender Ökonomisierung der Verwaltung, in: Harms, Jens/Reichard, Christoph (Hrsg.), Die Ökonomisierung des öffentlichen Sektors: Instrumente und Trends (Schriftenreihe der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, Bd. 50), Baden-Baden, S. 119–143.

Holger Floeting und Beate Hollbach-Grömig

Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik

Zusammenfassung: Mit fortschreitender Globalisierung, dem fortgesetzten technologisch-ökonomischen Strukturwandel und einer wachsenden Bedeutung der europäischen Ebene verändern sich die Rahmenbedingungen für die Arbeit der Akteure der kommunalen Wirtschaftspolitik. Neben die „klassischen" Aufgaben wie Gewerbeflächenbereitstellung, Bestandspflege oder Standortmarketing treten zunehmend neue Aufgaben wie Clustermanagement, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die Förderung spezieller Zielgruppen oder Maßnahmen einer präventiven Wirtschaftspolitik. Die Erwartungen an die Akteure kommunaler Wirtschaftsförderung wachsen stetig, die finanziellen und personellen Ressourcen hingegen werden vielerorts knapper. Unter diesen Rahmenbedingungen ist es noch notwendiger, Prioritäten bei der Aufgabenwahrnehmung zu setzen und Prozesse besser zu organisieren. Zudem werden künftig viele Aufgaben von einer kommunalen Wirtschaftsförderung nicht mehr allein bewältigt werden können. Kooperationen mit anderen Kommunen, mit anderen Akteuren der Wirtschaftspolitik, die Förderung von Netzwerken werden zu zentralen Strategien, um die eigene Position im internationalen Wettbewerb um Arbeitsplätze und Investitionen zu halten oder zu verbessern. Der vorliegende Beitrag erläutert die vielfältige Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik.

Trotz aller Kontinuität der Beschäftigung von Kommunen mit den Belangen der Wirtschaft hat sich die kommunale Wirtschaftspolitik in den letzten Jahren erheblich verändert und wird sich auch künftig deutlich wandeln. Gründe hierfür sind die veränderten Rahmenbedingungen kommunalen Handelns. Mittlerweile gibt es eine Vielzahl von Ansätzen für eine Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik, auch lässt sich ein *Mainstream* von Konzepten und Maßnahmen feststellen. Eine kongruente Beschaffenheit der Ansätze ist aber nicht zu erkennen und vor dem Hintergrund der Vielzahl lokaler Ansätze vermutlich auch nicht zu erwarten. Wünschenswert wäre allerdings ein größeres Maß an Integration unterschiedlicher Ansätze. Auch wird deutlich, dass Wirtschaftspolitik in zunehmendem Maß die regionale Perspektive einbeziehen muss, wenn sie die wachsenden Aufgaben bewältigen und sich im internationalen Wettbewerb behaupten will. In-

terkommunale und regionale Kooperation wird zu einem notwendiger werdenden Bestandteil kommunaler Wirtschaftspolitik, in einigen Handlungsfeldern wird sie gut funktionieren, in anderen Bereichen wird – bei aller Einsicht in die Notwendigkeit von Kooperation – ein Spannungsverhältnis zwischen Kooperation und (absehbar wachsender) Konkurrenz fortbestehen. Im Folgenden sollen beispielhaft veränderte Rahmenbedingungen analysiert und Ansätze für eine Neuorientierung der kommunalen Wirtschaftspolitik vorgestellt werden.

1. Veränderte Rahmenbedingungen kommunalen Handelns

Aus der Vielzahl der sozialen, ökonomischen, fiskalischen und technologischen Rahmenbedingungen, die auf kommunales Handeln wirken, sollen an dieser Stelle drei ausführlicher dargestellt und in ihren Auswirkungen analysiert werden, die gerade die kommunale Wirtschaftsförderung in ihrem Handlungsrahmen und ihren Handlungsmöglichkeiten stark beeinflussen.

1.1 Technologisch-ökonomischer Strukturwandel

Die Folgen des ökonomischen Strukturwandels (Arbeitsplatzverluste, neue Qualifikationsanforderungen, Veränderung der Branchenstruktur, Flächenverbrauch, Altlastensanierung usw.) zeigen sich gerade auf lokaler und regionaler Ebene. Mit dem ökonomischen Strukturwandel umzugehen, gehört daher zu den Hauptaufgaben kommunaler Wirtschaftspolitik. Der technologische Wandel nimmt auf administrative Grenzen keine Rücksicht. Damit entstehen neue Notwendigkeiten, interkommunal und regional zu kooperieren.

Vor allem die Innovationen im Bereich der Informations- und Kommunikationstechnologien (IuK-Technologien) haben sich auf die Wettbewerbsfähigkeit der Städte in unterschiedlicher Weise ausgewirkt. Dies zeigt sich daran, dass

- sich die Infrastrukturausstattung der Städte und die Bedeutung einzelner Infrastrukturelemente (Internet, Breitbandtechnik, Mobilfunk usw.) für die Wirtschaftstätigkeit verändern,
- Veränderungen bei der Arbeitsorganisation von und dem Arbeitsablauf in Unternehmen durch den Einsatz von IuK-Technologien unterstützt wurden,
- je nach Standort unterschiedliche dynamische Entwicklungen von Unternehmensgründungen mit der Entwicklung der IuK-Technologie verbunden waren (vgl. Floeting und andere 2003, S. 43 ff.).

Viele Kommunen haben darauf inzwischen mit Anpassungsstrategien reagiert (Spars und andere 2003). Die Dringlichkeit des Handlungsbedarfs auf kommunaler Ebene ist in dem Maße gestiegen, wie sich der ökonomische Strukturwandel in

immer schärferer Form im Abbau von Arbeitsplätzen in bestimmten Branchen und Regionen zeigt, ohne dass dies durch Wachstum in anderen Bereichen kompensiert werden kann. Der ökonomische Strukturwandel ist mit erheblichen Entwicklungsbrüchen verbunden, wie sich beispielsweise in den altindustrialisierten Regionen Westdeutschlands und – infolge der grundlegenden Strukturbrüche durch die deutsche Vereinigung – in weiten Teilen Ostdeutschlands zeigt. Dennoch muss er als normale Erscheinung im Rahmen von Veränderungs- und Entwicklungsprozessen angesehen werden.

Auch Innovationen beeinflussen den Strukturwandel. Sie führen zu Produktivitätssteigerungen, die mit Veränderungen in der relativen Preisstruktur verbunden sind. Damit verändert sich auch die Nachfrage nach Waren und Dienstleistungen. Auf Nachfrageverschiebungen reagieren die Produzenten und Dienstleister mit veränderten Produktionsstrukturen, die sich auch in gewandelten Beschäftigungsstrukturen zeigen. Bedrohlich wird dieser Prozess, wenn ein erheblicher Innovationsstau besteht – sei es, dass Unternehmen den Innovationsprozess „verschlafen" oder dass innovationsfeindliche Anreizstrukturen dazu beigetragen haben, überkommene Strukturen zu konservieren – und sich dann in kurzer Zeit große Teile der Wirtschaftsstruktur verändern (vgl. Ragnitz 2002).

In den Industrienationen zeichnet sich seit Jahrzehnten ein sektoraler Strukturwandel ab. Er äußert sich in einer Abnahme der Anteile von Erwerbstätigen und Bruttowertschöpfung im Landwirtschafts- und Industriesektor und einer Zunahme dieser Anteile im Dienstleistungssektor und bestätigt Fourastiés Drei-Sektoren-Hypothese (Fourastié 1963). So nimmt die Industriebeschäftigung in Westdeutschland seit den 1970er-Jahren ab. Einzelne Industriebranchen sind dabei unterschiedlich vom Beschäftigungsrückgang betroffen. In Deutschland zeigt sich seit Jahren eine Abnahme vor allem bei arbeits- und lohnintensiver Produktion. Dies ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass sich die Arbeitskostendifferenz zwischen Hoch- und Niedriglohnstandorten seit den 1970er-Jahren erheblich vergrößert hat (McKinsey/PTW 2005). In jüngerer Zeit werden aber auch Bereiche, die das „Rückgrat" der industriellen Produktion in Deutschland darstellen, hiervon erfasst. So sind Beschäftigungs- und Wertschöpfungsanteile in der Chemischen Industrie, in Maschinenbau und Elektrotechnik in den 1990er-Jahren erheblich zurückgegangen. Neben der negativen Seite des Beschäftigungsabbaus ist aber auch eine mittelfristig positive Seite mit dieser Entwicklung verbunden: Die verbleibenden Bereiche sind durch ihre erhöhte Produktivität wettbewerbsfähiger.

Der ökonomische Strukturwandel ist auch Ausdruck eines tief greifenden Wandels der Unternehmensstrukturen. (Groß-)Unternehmen konzentrieren sich in zunehmendem Maß auf ihre Kernkompetenzen, sodass der Bezug von Vorleistungen und die Verflechtungen zwischen den Unternehmen erheblich gestiegen sind. Mit zunehmender Technologiekompetenz und Kostenvorteilen in anderen

Ländern ist das Outsourcing mit einer zunehmenden Verlagerung von Tätigkeiten an Standorte außerhalb Deutschlands verbunden. Zunächst betraf dies vor allem die Fertigung, zunehmend sind solche Prozesse aber auch in Forschung und Entwicklung und bei informationsorientierten Dienstleistungen zu beobachten. Damit schwinden die Chancen, den Wegfall von Arbeitsplätzen in der Fertigung durch die Schaffung zukunftsträchtiger Arbeitsplätze in anderen Bereichen auszugleichen. Die Regionen sind von Ausmaß und Zeitpunkt her unterschiedlich von dieser Entwicklung betroffen. So kommt es, dass sich vor allem in altindustrialisierten Räumen, die frühzeitig mit dem ökonomischen Strukturwandel konfrontiert waren, seit Jahren neue Muster der kommunalen Wirtschaftspolitik entwickeln. Mit unterschiedlichem Erfolg werden dort Strategien, Konzepte und Maßnahmen zur „Bewältigung" des Strukturwandels erarbeitet.

1.2 Globalisierung

Mit der Globalisierung sind für die deutsche Volkswirtschaft Chancen wie auch Risiken verbunden. Die Globalisierung stellt neue Herausforderungen an die kommunale Wirtschaftspolitik – die öffentliche Diskussion wird seit einiger Zeit aber vor allem von Befürchtungen im Hinblick auf die Globalisierung dominiert. „Die Globalisierung, so fürchtet die Mehrheit, frisst den Wohlstand der Masse auf und lässt nur die von Arbeit ausgehöhlten Konzernholdings zurück. Sie macht Deutschland zu einem Museum des Industriezeitalters für asiatische Touristen. … Die Wirklichkeit sieht anders aus. Im Vergleich zu anderen großen Industrieländern liegt in Deutschland der Produktionsanteil sehr hoch" (Heuser 2005). Obwohl günstige Standortbedingungen nach wie vor eine notwendige Voraussetzung für den Unternehmenserfolg sind und lokale und regionale kreative Milieus hierbei weiterhin eine wichtige Rolle spielen, hängt die Produktivität zunehmend stärker vom Unternehmen als vom Standort ab. Globalisierte Großunternehmen erreichen in der Standardfertigung unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Automatisierungsgrads an unterschiedlichen Standorten jeweils eine ähnlich hohe Produktivität, das heißt, an Niedriglohnstandorten liegt die Produktivität internationaler Unternehmen über jener lokaler Unternehmen (McKinsey/PTW 2005).

Die Globalisierung der letzten Jahrzehnte lässt sich an einer Reihe von Indikatoren aufzeigen. Der internationale ökonomische Austausch spielt sich auf unterschiedlichen Feldern ab. Betroffen ist der Handel von Gütern und Dienstleistungen ebenso wie Kapitalverflechtungen und Wissens- und Technologieverflechtungen. So hat beispielsweise die Zahl der multinationalen Unternehmen zugenommen. Gleichzeitig wächst der Welthandel stärker als die Industrieproduktion, da Waren und zunehmend auch Dienstleistungen immer weniger dort konsumiert werden, wo sie hergestellt bzw. erbracht werden. Vor allem der innereuropäische Binnenhandel hat sich in den letzten Jahrzehnten erheblich verstärkt. Dabei ver-

ringert sich der Anteil des intersektoralen Außenhandels zugunsten des intrasektoralen Außenhandels. Darin spiegeln sich Produktdifferenzierung wie Pluralisierung der Märkte wider. Der internationale Handel mit Zwischenprodukten wird gegenüber dem Handel mit Rohstoffen und Endprodukten wichtiger. Insgesamt nehmen – bei zwischen Unternehmen, Sektoren und Ländern stark schwankenden Anteilen – der unternehmensinterne Im- und Export zu, basierend auf veränderten Mustern der Produktionsorganisation.

Material-, Kapital- und Wissensströme sind räumlich immer mehr voneinander entkoppelt. Die Orte der Wissensproduktion, der Herstellung materieller Güter und die Finanzzentren sind in globale Netze eingebunden, die die nationalen Städtesysteme überlagern (vgl. Taylor und andere 2002). Durch moderne Informations- und Kommunikationstechniken unterstützt entsteht neben dem räumlichen System der Orte ein *Space of Flows*, der nicht nur die technische Infrastruktur, sondern auch die neue räumliche Organisation weltweit agierender Unternehmen und Beschäftigter umfasst (vgl. Castells 1996, S. 410 ff.).

Noch stärker als die internationalen Handelsverflechtungen wuchsen ausländische Direktinvestitionen zur Gründung von Zweigbetrieben, zur Übernahme von Unternehmen oder zur Beteiligung an Unternehmen. Vor allem Fusionen mit und Akquisitionen bei bestehenden Unternehmen gewannen gegenüber dem Aufbau neuer Unternehmen kontinuierlich an Bedeutung. Auch hier dominieren bezogen auf Deutschland die Verflechtungen im europäischen Raum.

Die Globalisierung betrifft nicht mehr nur Großunternehmen, sondern mittlerweile auch kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Eine Umfrage des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) ergab, dass im Jahr 2005 50 Prozent der mittelgroßen Unternehmen (200 bis 999 Beschäftigte) durch Vertrieb, Kundendienst oder Herstellung im Ausland neue Märkte erschließen und preiswerter produzieren wollen. Der „Aufbau einer Auslandsproduktion [muss] keineswegs zulasten der Beschäftigung im Inland gehen …, im Gegenteil: Wachstumsimpulse für den deutschen Betrieb sind durchaus wahrscheinlich“ (Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung zit. n. Fischermann und andere 2005).

Neben nicht länger wettbewerbsfähigen Produktionsbereichen werden in Deutschland immer mehr standardisierbare Dienstleistungen ausgelagert. Die abnehmende Standortbindung von Unternehmen, die immer häufigeren Produktionsverlagerungen und die geringeren Kosten, die Verlagerungen – besonders im informationsorientierten Dienstleistungsbereich – verursachen, führen zu Entwicklungen, mit denen sich kommunale Wirtschaftspolitik strategisch und konzeptionell auseinander setzen muss, auch wenn deren Interventionsmöglichkeiten tendenziell abnehmen. Nicht nur lokale und regionale Wirtschaftsakteure spielen für Standort- und Investitionsentscheidungen eine Rolle, sondern internationale Akteure;

nicht allein die Produktivität des Einzelstandorts ist für Bestand oder Erweiterung von Betrieben entscheidend, sondern komplexe unternehmensstrategische Überlegungen, die sich dem lokalen Einfluss entziehen.

Die Vorteile des eigenen Wirtschaftsstandorts nicht nur national, sondern auch international zu kommunizieren, wird zunehmend unerlässlich. Regionale Zusammenarbeit bietet die Möglichkeit, Kräfte zu bündeln und international mehr Aufmerksamkeit zu erzielen. In einer immer stärker wettbewerbsorientierten Umgebung wird es – vor dem Hintergrund begrenzter Ressourcen – notwendig, den Ressourceneinsatz zu fokussieren. „Stärken stärken" heißt die „Zauberformel" von kommunaler Wirtschaftspolitik und Regionalpolitik. Hierzu gehört, dass zunächst die eigenen Stärken ermittelt werden. Die Konzentration auf bestimmte Branchen und Kompetenzfelder darf aber nicht dazu führen, Entwicklungen in anderen Branchen zu behindern oder die Erschließung neuer Kompetenzfelder zu „verschlafen". Kompetenzfelder sind kein statisches Konstrukt; sie verändern sich, neue Felder entwickeln sich, Strukturbrüche sind möglich, wie die Veränderungen in Ostdeutschland im Positiven wie im Negativen zeigen. Es müssen Strukturen geschaffen werden, in denen dynamische Wachstumsregionen international wettbewerbsfähig gemacht, aber auch andere Standorte nicht „abgehängt" werden und die Chance bekommen, zu den Wachstumsregionen „aufzuschließen".

Der Wissens- und Technologieaustausch wird immer internationaler. So nimmt nicht nur die Zahl der Forschungs- und Entwicklungs- (FuE-)Einrichtungen von Unternehmen außerhalb deren Stammlandes zu. Diese Einrichtungen wandeln sich auch funktional von Abteilungen, die Produkte an lokale Produktions- und Marktbedingungen anpassen sollen, hin zu selbständigeren, mehr Verantwortung tragenden Einheiten im Rahmen einer unternehmensinternen Forschungsvernetzung (vgl. Bathelt/Glückler 2002). Damit nimmt auch in wissensorientierten Bereichen der Ökonomie die Konkurrenz zu. Kommunale Wirtschaftspolitik sollte darauf mit neuen Konzepten für wissensbasierte Wirtschaftsbereiche reagieren.

Insgesamt vergrößert sich die Standortkonkurrenz. Unternehmen und Investoren betrachten bei ihren Entscheidungen im Rahmen der Standortplanung immer häufiger eine Vielzahl von internationalen Standorten. Deren Standortvor- und -nachteile werden in Bezug auf die Unternehmensanforderungen (häufig zunächst in einem an quantitativen Indikatoren orientierten Verfahren) bewertet. Entschieden wird dabei in mehreren Stufen. Städte, Gemeinden und Regionen werden so in einen Ansiedlungswettbewerb eingebunden, der konkrete Verhandlungen (zur „Nachbesserung" von Angeboten der Regionen) zwischen Ansiedlungsregion und Unternehmen/Investor einschließt. Bisher gibt es kaum wissenschaftliche Erkenntnisse zu den Einwirkungsmöglichkeiten kommunaler Wirtschaftpolitik im Rahmen derartiger Entscheidungsprozesse.

1.3 Anpassung an neue Strukturen der EU-Regionalpolitik

Die EU unterstützt strukturschwache Regionen und Städte mit Mitteln aus den europäischen Strukturfonds mit dem Ziel, deren Wirtschaftskraft und Wettbewerbsfähigkeit zu stärken. Als Folge der Erweiterung der EU wird die europäische Regionalpolitik reformiert. Der dritte Kohäsionsbericht der EU-Kommission vom Februar 2004 gibt erste Hinweise, dass die Regionalförderung nach 2006 weitergeführt wird; im Juli 2004 legte die Kommission Vorschläge vor, wie die EU-Strukturpolitik künftig ausgestaltet werden soll. Darin wird deutlich, dass die stadtentwicklungspolitische Dimension weiter aufgewertet wird. So wird unter anderem die städtische Dimension expliziter Bestandteil der EFRE-Verordnung. Danach sollen aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) partizipative, integrierte Strategien gefördert werden. Mit diesen soll der starken Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemen in städtischen Ballungsgebieten begegnet werden. Darüber hinaus will die Kommission stadtbezogene Maßnahmen vollständig in die Regionalprogramme einbinden (so genanntes *Mainstreaming* der Städteförderung); regionale Programme sollen darstellen, wie städtische Fragen behandelt und wie städtische Behörden am Entwurf der Programme und deren Verwaltung teilhaben werden (Eltges 2005).

Die Rahmenbedingungen der Regionalpolitik wie der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung werden sich damit erheblich verändern. Die Bemessungsgrundlagen für europäische Strukturpolitik müssen angepasst werden, da die ökonomischen und sozialen Disparitäten in der vergrößerten EU größer ausfallen als bisher – damit wird die Förderbedürftigkeit von Regionen neu definiert. Lassen sich z.B. Fördergebiete besser abgrenzen, wenn das gesamtstaatliche Bruttoinlandsprodukt statt, wie bisher, die regionale Wertschöpfung als Kriterium herangezogen wird? Und ließe dies den Beitrittsländern, aber auch den ostdeutschen Bundesländern größere Spielräume bei der Gestaltung der Förderung? So könnten nicht nur strukturschwache Gebiete (in einer engeren Abgrenzung), sondern auch besser entwickelte Zentren gefördert werden. Damit ließe sich der Ansatz, potenzielle Wachstumspole zu fördern („Stärken stärken"), besser umsetzen.

Die Förderung durch die EU wird in den letzten Jahren immer wichtiger. Dies zeigt sich z.B. im Verhältnis der Ziel 1-Mittel zu den Mitteln aus der Bund/Länder-Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW). „Dies gilt vor allem für Ostdeutschland: Während die Ziel 1-Mittel im Jahr 2000 hier schon um knapp 30 Prozent über den GRW-Mitteln lagen, überstiegen sie diese in der Planung für 2004 sogar um 80 Prozent. Nur in Westdeutschland ist das Verhältnis von Ziel 2- zu GRW-Mitteln annähernd gleich (etwa 5 zu 1)" (Nord/LB 2004). Gerade die strukturschwachen Regionen in Deutschland werden sich darauf einstellen müssen, dass sich die ihnen zur Verfügung gestellten Regionalfördermittel dauerhaft verringern.

Die Kehrseite der zunehmenden Förderung durch die EU sind deren immer rigidere Eingriffe in Bezug auf die Begrenzung von Fördergebieten und die Festlegung von Förderzwecken und Fördersätzen. Die deutsche Regionalförderung wird sich künftig – so ist zu befürchten – noch mehr als bisher gegenüber der kohäsionsorientierten Beihilfekontrolle der Generaldirektion Wettbewerb rechtfertigen müssen. Damit würden ostdeutsche Regionen wahrscheinlich nicht nur weniger Mittel erhalten, sie drohen gar ganz aus der Förderung herauszufallen (Conzelmann 2005, S. 105). Die derzeitigen Konsultationen der EU-Kommission zur Novellierung des Beihilfenrechts, die unter anderem eine deutliche Reduzierung der staatlichen Beihilfen zum Ziel haben, bestätigen diese Richtung (Aktionsplan Staatliche Beihilfen 2005). Nach den gescheiterten Verhandlungen über den EU-Haushalt im Juni 2005 bleibt abzuwarten, wie sich die Kompromisse, die während der britischen Präsidentschaft gefunden werden müssen, auf die Details der Regionalförderung auswirken.

Von den Veränderungen im Zuge der EU-Osterweiterung werden vermutlich vor allem starke Regionen mit ergänzungsfähiger Wirtschaftsstruktur profitieren, die sich besser auf die neuen Rahmenbedingungen der Regionalpolitik einstellen und die Chancen der EU-Osterweiterung für sich nutzen können. Schwache Regionen in Westdeutschland, aber vor allem in Ostdeutschland werden dagegen möglicherweise größere Anpassungsschwierigkeiten haben. Kommunale Wirtschaftpolitik wird unter diesen veränderten Vorzeichen stärker Schwerpunkte setzen und die Effizienz in der inneren Organisation steigern müssen. Noch mehr als bisher wird man auf die Koordination zwischen den wirtschaftsrelevanten Politikfeldern (Stadtentwicklung, Verkehr, Bildung, Umwelt usw.), interkommunale und öffentlich-private Partnerschaften, Vernetzung der Akteure und eine weitere Qualifizierung der kommunalen Wirtschaftsförderung (einschließlich des Personals) angewiesen sein, um bei knapper werdenden Mitteln Erfolge zu erzielen.

2. Ansätze einer neuen kommunalen Wirtschaftspolitik

Nicht alle Teile der Stadt werden in gleichem Ausmaß in wirtschaftspolitische Entwicklungsstrategien der Kommune einbezogen werden können. Eine Folge der Globalisierung ist auch die Ungleichzeitigkeit der Entwicklung auf lokaler Ebene: Während einige Teile der Stadt in die globalen Ströme eingebunden sein werden, werden andere sich in stärkerem Maß an lokalen Rhythmen orientieren. Für einige Bereiche der Kommune werden global orientierte Wachstumsstrategien sinnvoll sein, für andere dagegen Präventionsstrategien notwendig werden; wieder andere bieten gute Ansätze für die Entwicklung lokaler Ökonomien oder sind Schauplatz einer Herausbildung spezialisierter Technologiestandorte. Im Folgenden werden unterschiedliche Ansätze einer neuen kommunalen Wirtschaftspolitik vorgestellt. Bei aller Vielfalt von strategischen Ansätzen und Konzepten bleibt ei-

nes klar: Die Integration der unterschiedlichen Bausteine und die Entwicklung übergeordneter Handlungsstrategien sind unverzichtbar.

2.1 Kompetenzfeldorientierte Ansätze kommunaler Wirtschaftsförderung

Die Erkenntnis, dass sich bestimmte Wirtschaftsbranchen in bestimmten räumlichen Bereichen mit spezifischen Standorten konzentrieren, ist (auch in den Wirtschaftswissenschaften) nicht grundsätzlich neu (vgl. Marshall 1920). Auch der besondere Einfluss von *Entrepreneurship* und technologischem Wandel auf die kontinuierliche wirtschaftliche Entwicklung (Schumpeter 1911) ist seit langem untersucht und in Handlungszusammenhänge der kommunalen Wirtschaftsförderung und regionalen Wirtschaftpolitik übersetzt.

Vergleichsweise neu sind dagegen Ansätze, die sich mit der Schlüsselstellung des Produktionsfaktors Wissen in Relation zur Akkumulation von Kapital und Arbeitskraft für das langfristige regionale Wachstum auseinander setzen (Romer 1986). Spielten in den 1970er- und 1980er-Jahre im *Mainstream* der Wirtschaftswissenschaften regionale Fragen nur eine untergeordnete Rolle, so wurden im Zuge der Globalisierung und damit verbundener veränderter Wettbewerbsbedingungen seit Ende der 1980er-Jahre auch in die wirtschaftswissenschaftliche Forschung stärker räumlich differenziert (Krugman 1991; Porter 1990). Zunächst ging es dabei um empirisch vergleichende Untersuchungen auf der Ebene der Nationalstaaten. In jüngerer Zeit wendet man sich verstärkt der regionalen Ebene und besonders metropolitanen Räumen zu. Es wird davon ausgegangen, dass unter den Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft Standorte, die in bestimmten Wirtschaftsbereichen „Exzellenz" entwickelt haben, bessere Entwicklungschancen haben. Empirische Belege stützen die These, dass angesichts der wachsenden Herausforderungen kein Land und keine Region mehr auf allen wirtschaftlichen Feldern herausragend kompetent sein können. Demzufolge sei eine Profilbildung der einzelnen Regionen erforderlich, um im Wettbewerb in bestimmten Bereichen Exzellenz zu entwickeln und Nischen zu besetzen. Hinzu kommt die ökonomische Notwendigkeit, die knappen Ressourcen zu konzentrieren (Floeting 1997).

Im Rahmen der Profilbildung von Regionen wird dem technologischen Strukturwandel sowie dem Zusammenhang von ökonomisch-technologischem Strukturwandel und der Entwicklung regionaler Innovationsmilieus eine wichtige Rolle zugemessen (Camagni 1991). Vernetzung und *Embeddedness* sind von besonderer Bedeutung für die Entwicklung innovativer Milieus und den Innovationsprozess (Grabher 1993) und spielen auch im Rahmen von Clusterkonzepten eine zentrale Rolle als Förderfaktoren, aber auch als Hemmnisse, die im Sinne einer Überinstitutionalisierung (*Over-Embeddedness*, *Lock-in*-Effekte) die Innovationsfähigkeit von Regionen beeinträchtigen können. Entwicklung innovativer Milieus und Ausbil-

dung von Clustern hängen eng zusammen. Bei den frühen Untersuchungen von GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) wurden vor allem Rückschlüsse auf die Regionalentwicklung gezogen („Drittes Italien") (Camagni 1991). Auch das zweite, viel zitierte Beispiel für ein innovatives Milieu, Silicon Valley, liegt außerhalb der großen Städte (Saxenian 1994). Jüngere Untersuchungen suchen den GREMI-Ansatz auf die Entwicklung urbaner Regionen zu übertragen (Camagni 1999). In der Innovationsforschung wie in der Entwicklung und Umsetzung von Konzepten für den technologisch-ökonomischen Strukturwandel setzt sich Mitte der 1990er-Jahre immer stärker die Erkenntnis durch, dass räumliche Prozesse nicht allein eine Manifestation lokaler selbstorganisierter Prozesse sind. Vielmehr kommt es entscheidend auf Koordination, Führung und öffentlich-private Kooperation an. In diesem Zusammenhang wird auf die Rolle neuer Formen von *Community Governance* verwiesen (Camagni 2003).

In einer Reihe von Städten und Regionen sind in jüngerer Zeit kompetenzfeldorientierte Entwicklungsansätze oder Clusterkonzepte der kommunalen und regionalen Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsförderung entstanden, die auch so genannt werden. Konzepte, die ähnliche Strategien verfolgen, werden in den deutschen Städten allerdings schon seit den 1980er-Jahren entwickelt und umgesetzt. Clusterkonzepte sind Teil der Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Kommune und Unternehmen. Die kommunale Wirtschaftsförderung sieht ihre Aufgabe nicht nur darin, Gewerbeflächen bereit zu stellen und Ansiedlungen finanziell zu fördern. Sie initiiert und moderiert vielmehr die Netzwerkbildung in der Wirtschaft. Von Unternehmen wird zugleich ein stärkeres Engagement für kommunale und regionale Belange einfordert. Die *Organising Capacities* von Städten und Regionen werden für die wirtschaftliche Entwicklung entscheidend. Der Erfolg kompetenzfeldorientierter Ansätze wird vor allem davon abhängen, ob es gelingt, ein funktionierendes Clustermanagement zu installieren. Die Benennung der immer gleichen Technologiefelder wird allein nicht mehr ausreichen. Erfolgreiches Clustermanagement muss die Entwicklungsdynamik von Kompetenzfeldern beachten. Neben der Gewährleistung von Kontinuität (Beteiligung von Akteuren, Generierung von Projekten usw.) gehört dazu auch, neue Trends rechtzeitig zu erkennen, neue Themen aufzugreifen und neue Akteure einzubinden.

2.2 Integration von Wirtschaftsförderungs- und Beschäftigungspolitik

Der „treppenförmige" Anstieg der Arbeitslosigkeit und die sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit stellen auch die Städte vor große Herausforderungen. Die Zahl der registrierten Arbeitslosen lag im Januar 2005 bei rund fünf Millionen[1],

1 Angabe nicht saisonbereinigt. Mit der Einführung des Sozialgesetzbuches II haben sich die Grundlagen wichtiger Arbeitsmarktstatistiken in Deutschland geändert. Die Zusammenle-

auch wenn zugleich festzustellen ist, dass im Jahr 2004 per Saldo die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland um 128 000 gegenüber dem Vorjahr stieg und damit zum ersten Mal seit 2001 wieder zusätzliche Arbeitsplätze entstanden sind (Statistisches Bundesamt 2005).

Die Struktur des Arbeitsmarktes hat sich in den letzten Jahren grundlegend gewandelt. Während der Anteil der Normalarbeitsverhältnisse seit Jahren zurückgeht, steigt jener der geringfügig Beschäftigten und Teilzeitbeschäftigten. Heute sind mehr als ein Fünftel der Erwerbstätigen in Deutschland Teilzeitbeschäftigte. „Für die individuellen Partizipationsmöglichkeiten kommt der Teilzeit im Arbeitsmarkt eine wachsende Bedeutung zu" (Schäfer/Vogel 2005, S. 138). So werden Frauen dauerhaft in Teilzeitbeschäftigungen integriert, jedem dritten teilzeitbeschäftigten Mann gelingt anschließend der Wechsel in ein Vollzeitarbeitsverhältnis, ostdeutsche Männer und Frauen erreichen über den Weg der Teilzeitbeschäftigung den Einstieg in eine weitere Beschäftigung (Schäfer/Vogel 2005).

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten ging um rund 330 000[2] zurück (Bundesagentur für Arbeit 2005). Die positive Entwicklung in der Erwerbstätigen-Statistik geht im Wesentlichen auf die mit den Arbeitsmarktreformen entstandenen neuen Formen der Erwerbstätigkeit zurück (Statistisches Bundesamt 2005). 4,86 Millionen Menschen – knapp 350 000 mehr als im Vorjahr – waren im Jahr 2004 geringfügig beschäftigt, die Zahl der „Ich-AGs" stieg um etwa 135 000 gegenüber dem Vorjahr, und 75 000 Arbeitslose hatten Ende 2004 einen „Ein-Euro-Job" angenommen (Handelsblatt 15.2.2005).

Die Beschäftigungswirkungen der Arbeitsmarktreformen zeigen sich bisher vor allem als strukturelle Veränderungen, ohne sich wesentlich auf das Arbeitsvolumen auszuwirken. So erhöht sich z.B. im Bereich der geringfügigen Beschäftigung durch die „Minijob"-Reform die Arbeitsmarktpartizipation, gleichzeitig sinkt bei den bereits Beschäftigten die durchschnittliche Arbeitszeit. Sowohl die Einkommen als auch das Aufkommen an Sozialversicherungsbeiträgen verringern sich. Die hohe Zahl der „Minijobs" kommt vor allem durch Nebentätigkeiten, Studenten- und Rentnerbeschäftigung und die definitorische Umwandlung bereits zuvor ausgeübter geringfügiger Beschäftigung zustande. Die Arbeitslosigkeit wird mit der „Minijob"-Reform nur geringfügig reduziert (Steiner/Wrohlich 2005, S. 146).

Ob es sich bei diesen Veränderungen um mehr als „Zahlenkosmetik" handelt, wird erst mittelfristig zu beurteilen sein, wenn eine fundierte Aussage über die Stetigkeit der neuen Arbeitsverhältnisse möglich ist. Deutlich wird aber bereits jetzt:

---

gung von Sozialhilfe und Arbeitslosenhilfe führt zu einem umfassenderen Nachweis der Arbeitslosigkeit. Der statistische Effekt macht mindestens 222 000 Fälle aus (Bundesagentur für Arbeit, Monatsbericht, Januar 2005).

2 Angaben für den Monat November 2004 bezogen auf den gleichen Monat des Vorjahres.

Die Arbeitsmarktreformen allein können – selbst wenn sie die gewünschte mobilisierende Wirkung bei der Schaffung von Arbeitsplätzen ebenso wie bei der Arbeitsaufnahme haben – das strukturelle Problem „Arbeitslosigkeit" nicht beseitigen.

Demzufolge ist es nötiger denn je, Wirtschaftsförderungspolitik einerseits und Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik andererseits zu integrieren. Mit den organisatorischen Veränderungen bei der Bundesagentur für Arbeit soll eine stärkere Orientierung auf die lokale und regionale Ebene einhergehen. Die Agenturen für Arbeit und die kreisfreien Städte und Kreise als Träger der Grundsicherung für Arbeitsuchende haben zur einheitlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben Arbeitsgemeinschaften errichtet, in 69 kreisfreien Städten und Kreisen wird die Leistungsträgerschaft der Grundsicherung für Arbeitsuchende sogar von den Kommunen übernommen („Optionskommunen"). Dabei soll es vor allem um eine Erhöhung der Flexibilität, die Selbständigkeit der Arbeitsgemeinschaften und eine stärkere Berücksichtigung der Gegebenheiten vor Ort gehen. Lokale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik muss im Kontext kommunaler Wirtschaftspolitik zunehmend auf die veränderte Struktur des Arbeitsmarktes reagieren und Selbständigkeit, Teilzeitbeschäftigung, geringfügige Beschäftigung, unter Umständen sogar nichtkriminelle Formen der informellen Ökonomie stärker in den Blickpunkt rücken. Der Qualifizierung der Erwerbstätigen kommt dabei eine zentrale Rolle bei der Erhöhung der Erwerbschancen zu, egal ob es sich um Selbständige – Gründer scheitern häufig an zu geringem kaufmännischem Wissen – oder Teilzeitbeschäftigte – niedrig qualifizierte Teilzeitbeschäftigte tragen ein höheres Arbeitslosigkeitsrisiko – handelt. Zurzeit entsteht allerdings der Eindruck, dass die Akteure in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik vor allem mit der Selbstorganisation befasst sind und einen erheblichen Aufwand betreiben, um die unterschiedlichen Verwaltungskulturen von Kommunen und Bundesagentur für Arbeit zusammenzuführen. Bewährte Programme kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik drohen dabei in Verzug zu geraten. Die neuen Vermittlungsstrukturen werden ein aktives Engagement der Kommunen in Fragen von Qualifizierungs- und Beschäftigungsmaßnahmen aber nicht ersetzen können. Vielmehr sollte die Chance genutzt werden, Konzepte der kommunalen Wirtschaftspolitik und der kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik mehr als bisher miteinander zu verknüpfen. Dies geschieht nicht automatisch mit der Bildung von Arbeitsgemeinschaften, sondern muss gezielt initiiert werden.

2.3 Förderung von Existenzgründungen

Bei Existenzgründungen nimmt Deutschland im europäischen und internationalen Vergleich nur eine durchschnittliche Position ein. Die Gründungsintensität – das heißt die Zahl der Gründungen bezogen auf die Zahl der Einwohner im er-

werbsfähigen Alter – unterscheidet sich aber auf städtischer Ebene erheblich. So gibt es Räume, die im europäischen und internationalen Vergleich durchaus Spitzenpositionen einnehmen. Gemessen am allgemeinen Gründungsgeschehen gehörten im Zeitraum von 1998 bis 2001 Hamburg, Düsseldorf, Frankfurt/Main und München zu den deutschen Städten mit erheblich überdurchschnittlichen Gründungsintensitäten. Auch in Berlin und Bremen waren die Werte noch leicht überdurchschnittlich. In den technologieorientierten Wirtschaftszweigen des Verarbeitenden Gewerbes, den technologie- und wissensorientierten Dienstleistungssektoren und den Branchen des privatwirtschaftlichen Informations- und Kommunikationstechniksektors zeigen sich noch deutlichere Unterschiede in den Gründungsintensitäten (ZEW Gründungspanels zit. n. Meurer/Sünner 2004).

Technologie- und wissensorientierte Existenzgründungen gehören seit längerem zu den Themenfeldern, mit denen sich die kommunale Wirtschaftsförderung gerne beschäftigt, erzeugen sie doch den Eindruck von Innovationsstärke und Unternehmergeist, der wichtig ist für ein positives Standortimage. Mit der zunehmend schlechteren Arbeitsmarktlage und den Arbeitsmarktreformen – sie sehen einerseits eine stärkere Förderung der Selbständigkeit vor, verlangen andererseits mehr Eigeninitiative von jedem einzelnen Arbeitslosen – müssen Kommunen sich jedoch verstärkt auch mit Existenzgründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus beschäftigen – ein Thema, das zunächst weit weniger attraktiv ist. Während ein Großteil der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach Sozialgesetzbuch III und Maßnahmen der Kommunen nach dem Bundessozialhilfegesetz (Beschäftigungs- und Qualifizierungsmaßnahmen) Ende 2004 beendet wurden und neue Maßnahmen zu Beginn des Jahres 2005 noch nicht in gleichem Umfang begonnen hatten, wurden die Maßnahmen zur Förderung der Selbständigkeit fortgesetzt und verstärkt. Sie nehmen „unter den arbeitsmarktpolitischen Instrumenten der Bundesagentur für Arbeit einen immer größeren Raum ein“ (Bundesagentur für Arbeit 2005, S. 11/12). Von Januar 2003 bis Ende 2004 wurden rund 268 000 „Ich-AGs“ mit dem Existenzgründungszuschuss gefördert. Für die Mehrheit der Gründerinnen und Gründer war dies die günstigste Förderalternative. Für viele war der unbürokratische Zugang zu den Fördermitteln entscheidend (Wießner 2005). Anders als bei Kreditfinanzierung wurden so auch Gründungen in Risikobranchen gefördert, Geschäftspläne spielten bei der Förderung keine Rolle, und die Eignung der Gründerinnen und Gründer wurde kaum oder überhaupt nicht geprüft. Knapp ein Viertel der „Ich-AG“-Gründerinnen und -Gründer gab sogar in einer Untersuchung an, die „Ich-AG“-Förderung bevorzugt zu haben, weil sie keinen Business-Plan machen wollten. Wie massiv der Druck in die Selbständigkeit seitens der Arbeitsverwaltung war, wird unter anderem daran deutlich, dass mehr als ein Drittel der Befragten in der gleichen Untersuchung angibt, die Fördervariante „Ich-AG“ auf Empfehlung ihres Arbeitsvermittlers in Anspruch genommen zu haben (vgl. Wießner 2005). Etwa 20 Prozent der geförderten „Ich-AGs“ waren Ende 2004 be-

reits wieder aus der Förderstatistik gefallen. Gründe für das Scheitern liegen vor allem in mangelnder Vorbereitung und Informationsdefiziten. Den „Ich-AG-Abbrechern" fehlten zumeist die Aufträge, oder ihnen ging das Geld aus. Dennoch sah nur etwa ein Sechstel der Abbrecher den Grund für die Aufgabe der Selbständigkeit in einem unzureichenden Geschäftskonzept oder einer nicht tragfähigen Geschäftsidee (Wießner 2005). 54 Prozent der „Ich-AG-Abbrecher" sind anschließend wieder arbeitslos, 40 Prozent gelingt es immerhin, erwerbstätig zu bleiben. Sie nehmen vor allem sozialversicherungspflichtige Tätigkeiten auf. Mit der beschriebenen Entwicklung vergrößert sich eine Gruppe von Gründerinnen und Gründern, die in hohem Maß auf Unterstützung und Beratung auf dem Weg in die Selbständigkeit und bei deren Erhalt angewiesen sind.

Die Gründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus werden häufig sehr kritisch bewertet. Nach Einschätzung des Geschäftsführers des Berliner Gründerzentrums Phönix beispielsweise haben „aus der Arbeitslosigkeit entstehende Firmen … kaum Chancen am Markt. Sie haben nichts mit nachhaltigen Gründungen zu tun, die Arbeitsplätze schaffen. Es entsteht der Eindruck, dass mit den Ich-AGs die Auszahlung des Arbeitslosengeldes verlängert wurde" (Berliner Morgenpost, 17. 4. 2005). Der Hauptgeschäftsführer der Berliner Handwerkskammer verweist darauf, dass mittlerweile „mehr als 80 Prozent der Betriebsgründungen … von Personen ohne jegliche berufliche Qualifikation vorgenommen [werden]. … 30 Prozent der 2004 vom Markt verschwundenen Unternehmen seien jünger als ein Jahr gewesen" (Waldermann 2005). Er kritisiert, dass „die staatliche Förderung von Ich-AGs in vielen Fällen eine wettbewerbsverzerrende Konkurrenz für alle anderen Betriebe" schaffe. Auf diese strukturellen Probleme kann kommunale Wirtschaftspolitik nur begrenzt eingehen. Die Kommunalverwaltungen können allerdings mittels ihrer eigenen Auftragsvergabe allzu großen Verzerrungen des Wettbewerbs entgegenwirken.

Gründungen lassen sich in ihren verschiedenen Phasen durch Angebote der kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderung in Art und Intensität unterschiedlich unterstützen. In den letzten Jahren wurde die Gründerberatung in den deutschen Städten erheblich verbessert. Die Gründung selbst wird in den meisten Städten und Regionen von einer Reihe von Akteuren gefördert: beispielsweise von den kommunalen Wirtschaftsförderungseinrichtungen, den Industrie- und Handelskammern sowie den Handwerkskammern. Sie unterstützen Personen, die sich selbständig machen wollen, durch Beratungsangebote. Diese beziehen sich auf Informationen und Erstberatung, auf die Unterstützung bei der Entwicklung von Geschäftskonzepten, auf Finanzierungs- und Fördermittelfragen sowie die Vermittlung von Kapital (z.B. bei technologieorientierten Gründungen oder größeren Gründungen hinsichtlich der Beschaffung von Venture Capital) oder die Vermittlung in Förderprogramme, die Standortvermittlung, die Vernetzung (Herstellung

von Kontakten zu überregionalen Partnern und Initiativen, Kooperationsbörsen bis zur Begleitung durch Paten oder Senior-Experten). Hinzu kommen spezielle Angebote für bestimmte Gründungen, etwa mit starker Technologieorientierung oder in Branchen, die im Rahmen der Clusterförderung als Schwerpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung identifiziert wurden, für Gründungen von Frauen oder zur Unterstützung bei der Unternehmensnachfolge. Vor dem Hintergrund der instabilen Situation vieler Existenzgründungen unterstützen einige institutionelle Akteure auch das Krisenmanagement in Unternehmen im Strukturwandel und mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten.

Viele Angebote sind – trotz Verbesserungen in Umfang und Ausgestaltung von Beratung – weiterhin in hohem Maße standardisiert. Aus Unkenntnis, Geld- und/oder Zeitmangel werden häufig Angebote gerade von Gründern mit hohem Beratungsbedarf (wie Personen, die aus der Arbeitslosigkeit heraus gründen) nicht genutzt. Niedrigschwellige Beratungsangebote, z.B. dezentrale Beratungen im Stadtteil, könnten dazu beitragen, die Skepsis vieler Gründer abzubauen. Diese müssten weniger Aufwand betreiben, um an Beratung zu kommen – besonders hilfreich gerade in der Gründungssituation, die für die Gründer ohnehin mit einer hohen Belastung verbunden ist (Schuleri-Hartje und andere 2005).

Für die kommunale Wirtschaftsförderung wird es immer schwieriger, in nennenswertem Umfang Neuansiedlungen von Unternehmen zu erreichen. Deshalb konzentriert man sich zunehmend darauf, die endogenen Potenziale zu entwickeln. Die Städte müssen mit den Veränderungen umzugehen lernen, die die neuen arbeitsmarktpolitischen Rahmenbedingungen in der Gründerszene hervorrufen. Dafür ist es nötig, das Gründungsgeschehen genau zu analysieren und die Interventionschancen zu prüfen. Neben den technologieorientierten und wissensbasierten Gründungen, die Entwicklungsdynamik versprechen, wird kommunale Wirtschaftspolitik sich verstärkt auch den „Allerwelts-Gründungen“ zuwenden müssen, die aus der Arbeitslosigkeit heraus zustande kommen. So ließen sich deren Potenziale für die Entwicklung der lokalen Wirtschaft nutzen und der „Drehtüreffekt“ bei der Gründung aus der Arbeitslosigkeit bekämpfen.

2.4 Weitere Ansätze kommunaler Wirtschaftspolitik

Darüber hinaus gibt es eine Reihe unterschiedlicher Herausforderungen. Sie betreffen neue Handlungsfelder, aber auch neue Instrumente – hier ist nicht immer trennscharf zu differenzieren –, mit denen sich die kommunale Wirtschaftpolitik jetzt und künftig stärker befassen muss. Sie können an dieser Stelle nur kurz skizziert werden.

2.4.1 Nachhaltiges Wirtschaften

Unter den derzeitigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschärft sich der Konflikt zwischen Ökonomie und Ökologie erneut. Umweltverträgliches, nachhaltiges Wirtschaften, verstanden als vorsorgendes Langzeitwirtschaften, ist – trotz seiner nachgewiesenen Potenziale auch für neue Arbeitsplätze – kaum ein Thema. Dabei macht eine Vielzahl von konkreten Handlungsansätzen den gegenseitigen Nutzen der beiden Bereiche deutlich, gerade auf kommunaler Ebene. Kommunen können – in ihren Rollen als Umweltnutzer wie als wichtiger umweltpolitischer Akteur – eine eigene „Vorbildfunktion" entwickeln. Mit ihr werden sie als umweltpolitische Akteure glaubhafter und regen überdies zur Nachahmung an. Infrage kommen hier Maßnahmen zur Standortprofilierung, mit denen Kommunen – etwa durch Aktivitäten im Überschneidungsbereich Umwelt und Wirtschaft – ihre Attraktivität für eine Reihe von Unternehmen erhöhen können. Besonders viel versprechend erscheinen Ansätze, die unternehmerische Akteure einbeziehen und über konkrete Projekte, über Netzwerkarbeit und den Austausch mit anderen Unternehmen den Nutzen nachhaltigen Wirtschaftens für die eigene unternehmerische Tätigkeit veranschaulichen (z.B. Integrierte Produktpolitik, Qualitätsmanagement, wertebalancierte Unternehmensführung). Wenn die Akteure aus Wirtschaftsförderung und Umweltpolitik hierbei verwaltungsintern kooperieren – eine immer wieder als schwierig bezeichnete Zusammenarbeit –, wirkt dies unterstützend (vgl. Hollbach-Grömig 1999).

2.4.2 Wissensorientierte Wirtschaftsförderung

Traditionelle Theorien erklärten Wachstumsunterschiede im Wesentlichen mit unterschiedlichen Investitionen in Produktionsfaktoren wie Arbeit und Kapital. Neuere Erklärungsmodelle heben dagegen Investitionen in Forschung und Entwicklung sowie Humankapital als Schlüsselgrößen für langfristiges Wirtschaftswachstum hervor. Die politischen und wirtschaftlichen Diskurse zur Modernisierung in Deutschland werden zunehmend bestimmt vom Leitbild der „wissensbasierten Volkswirtschaft" (Lehner 2005) – dies als Reaktion auf die verblassende „große Hoffnung des 20. Jahrhunderts" (Fourastié 1963), die Dienstleistungswirtschaft, die ebenso wie das verarbeitende Gewerbe in immer stärkerem Maße von Verlagerungen betroffen ist. Zentrale Elemente sind die Verbreitung von Wissen (z.B. durch lebenslanges Lernen), der Zugewinn an neuem Wissen (durch Bildungsangebote, Forschung und Entwicklung) und dessen Anwendung im täglichen Leben (z.B. in Form von Technologienutzung, Produkt- und Prozessinnovationen) (vgl. Commission of the European Communities 2005: 19 ff.). Im Umfeld der OECD entstand das Konzept der „wissensbasierten Volkswirtschaft". Dessen Kerngedanke: Wissen ist im Überfluss vorhanden, die Fähigkeiten, es zu nutzen, reichen aber nicht aus (Lundvall und Johnson 1994). Seit der Lissabon-

Strategie der EU (2000) orientiert sich – dem Wort nach – auch deren Politik darauf, Europa zur „wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensbasierten Wirtschaft der Welt“ zu machen (vgl. Commission of the European Communities 2005). Selbst von Seiten der EU wird aber eingeräumt, dass bislang „… bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie nur mäßige Erfolge verzeichnet werden [konnten]“ (http://europa.eu.int/growthandjobs/index_de.htm; 13.6.2005). So sind Investitionen in die wissensbasierte Wirtschaft in der EU bisher sehr ungleich verteilt, und die Vergabe von EU-Fördermitteln ist von einer Fokussierung auf die wissensbasierte Wirtschaft noch weit entfernt. Veränderungen deuten sich aber bei der Vergabe von Beihilfen an, wie die derzeitigen Konsultationen zur Überarbeitung der entsprechenden Richtlinien belegen. Hier soll, neben einer angestrebten Reduzierung der Mittel, eine „Konzentration auf wesentliche Bereiche“ erfolgen; unter diesen explizit genannt werden „Innovation, Forschung und Entwicklung im Dienst der Wissensgesellschaft“ (Aktionsplan staatliche Beihilfen 2005).

Informationen und Wissen sind allerdings auch kein „neuer“ Produktionsfaktor. Sie haben seit jeher eine wesentliche Rolle bei der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung gespielt. Jedoch haben sich Umfang und Relevanz des Wissensbestandes und der Aktivitäten, mit denen Wissen geschaffen, verarbeitet und genutzt wird, erheblich vergrößert. So verdoppelt sich das Volumen des „produzierten Wissens“ alle fünf Jahre, gleichzeitig verkürzt sich dessen Halbwertszeit, das heißt, einmal erworbenes Wissen verliert in immer kürzerer Zeit seinen Nutzen und muss durch neues Wissen ersetzt werden. Der technologische Wandel erleichtert es, sich an Erfahrungen und Entwicklungen andernorts zu beteiligen. Produkt- und Innovationszyklen verkürzen sich immer mehr (Grabow/Floeting 1998). Neue Technologien ermöglichen veränderte Unternehmenskonzepte. Die Flexibilität bei der Standortwahl wächst, und Ansiedlungsentscheidungen erfolgen nicht mehr zwangsläufig für eine lange Frist, weil die mit der Verlagerung verbundenen Kosten sinken.

Wissensorientierte Wirtschaftsförderung ist ebenfalls nichts völlig Neues. Städte waren immer Zentren des Wissens. Daher war kommunale Wirtschaftspolitik implizit auch darauf ausgerichtet, die Wissensbasis in den jeweiligen Städten zu stärken. Wissen als strategische Ressource wird immer wichtiger – damit wächst auch die Notwendigkeit, sich explizit mit den Wissensressourcen zu befassen, diese systematisch zu erfassen und die Chancen der Sicherung und Stärkung ebenso wie die Gefahren der Erosion zu prüfen.

In einer Reihe von Städten werden bereits Strategien angewandt, die als wissensorientierte Wirtschaftsförderung bezeichnet werden können. Gezielte Untersuchungen von Städten zu ihren Wissensressourcen und den Möglichkeiten deren strategischer Nutzung wurden bereits zu Beginn der 1990er-Jahre im Ausland (z.B. in Amsterdam, Delft, Genua, Mailand, Wien und einigen nordamerikanischen

Städten) durchgeführt (Floeting/Henckel 1994). Kompetenzfeldorientierte Strategien der letzten Jahre, neue Anreize zur Erschließung endogener Potenziale, die Entwicklung wissensbasierter Infrastrukturen und Konzepte wie der „lernenden Region" sind Ausdruck der Ausdifferenzierung derartiger Ansätze (vgl. 2.1). Beklagt wird jedoch, dass in der Praxis „die sich daraus ergebenden konzeptionellen und organisatorischen Konsequenzen bis jetzt nur unzureichend zu integrierten Strategien umgesetzt" (Gärtner 2004: 64) wurden. Auch gibt es zwar zahlreiche Einzelansätze für wissensbasierte Wirtschaftsförderung; die Maßnahmen werden jedoch selten aufeinander abgestimmt, miteinander verknüpft oder in eine umfassendere Strategie eingebunden. In jüngerer Zeit werden in etlichen Großunternehmen und Unternehmensverbünden die Wissensbestände im Rahmen von „Wissensbilanzen" „sichtbar" zu machen versucht, wird gezieltes Wissensmanagement betrieben (BMWA 2004). Es wird auch versucht, diesen Ansatz auf die regionale Ebene zu übertragen und so beispielsweise Wissensbilanzen dazu zu nutzen, Forschungs- und Technologienetzwerke strategisch zu steuern (Bornemann/Sammer 2004).

Die Nachhaltigkeit wissensorientierter Wirtschaftsförderungskonzepte wird wesentlich durch Art und Ausmaß der Verknüpfung unterschiedlicher Wissensbereiche bestimmt. Wissensorientierte Konzepte umfassen damit weit mehr als nur Technologieförderung, Förderung von High-Tech-Branchen oder Elitehochschulen und Großforschungseinrichtungen. Sie sind sehr kommunikationsintensiv. Zugleich sind ihre wirtschaftlichen Erfolge nur schwer messbar. So ist beispielsweise Kommunikation sowohl ein wichtiger Prozess wissensorientierter Wirtschaftsförderung als auch ein wesentlicher Bestandteil von deren Ergebnis. Damit sind diese Ansätze eher schwer zu vermitteln, wo und wenn es um schnelle Verwertung und direkt messbare Erfolge geht. Dies macht sie auch leicht angreifbar. Sie im Rahmen von Wissensbilanzen stärker zu formalisieren, ist eine Reaktion auf solche Kritik. Gerade die indirekten und nur schwer zurechenbaren Effekte sind jedoch von großer – und wachsender – Bedeutung im Kontext von Vernetzung, Prozess- und Wissensorientierung.

2.4.3 Förderung der Selbständigkeit von Migranten

Die Zahl ausländischer Selbständiger erhöhte sich in den letzten Jahren in Deutschland erheblich, und auch der Selbständigenanteil nahm bei Ausländern seit Beginn der 1980er-Jahre deutlich stärker zu als bei der deutschen Bevölkerung (vgl. Leicht und andere 2001). Im Jahr 2003 gab es in Deutschland insgesamt 286 000 ausländische Selbständige. Die größten Gruppen dabei sind Italiener, Türken und Griechen (Leicht und andere 2005). Die berufliche Selbständigkeit von Personen mit Migrationshintergrund ist häufig in spezifischen Migrantenmilieus verankert, die als ethnische Ökonomie bezeichnet werden. Von ethnischer

Ökonomie zu unterscheiden sind ethnisch besetzte Arbeitsbereiche, die nicht durch „kulturalistisch zu erklärende Beziehungen zwischen bestimmten Ethnien und ihren angeblichen Arbeitspräferenzen“ definiert sind, sondern „ökonomisch bedingte Umschichtungsphänomene“ darstellen (Häußermann/Oswald 1997, S. 24), das heißt Arbeitsbereiche, in denen Deutsche nicht mehr tätig sein wollen. Diese Bereiche werden dennoch zur Migrantenökonomie gerechnet. Für die Entstehung von ethnischen Ökonomien und Migrantenökonomien werden unterschiedliche Modelle herangezogen. Sie rücken entweder die Deckung von Bedürfnissen der Einwanderer (Nischenmodell), kulturelle Einflussgrößen des Herkunftslandes (Kulturmodell) oder die Lebenslage im Zuwanderungsland als Erklärungsvariable in den Vordergrund (dazu ausführlicher Floeting/Henckel 2003). Unternehmen der ethnischen Ökonomie unterscheiden sich von Unternehmen ohne ethnischen Hintergrund zum Teil erheblich. Diese Strukturunterschiede deuten auch auf Entwicklungsprobleme ethnischer Unternehmen hin (vgl. Floeting und andere 2005).

Ethnische Ökonomien und Migrantenökonomien, ihre Struktur und Rolle sind in Deutschland ein aus wirtschafts- und kommunalwissenschaftlicher Sicht noch junges Thema. Sie wurden erst in jüngerer Zeit als Handlungsfeld kommunaler Wirtschaftsförderung erkannt. Aktive Förderungspolitik in diesen Bereichen betreiben erst wenige „Vorreiter“. In den meisten Fällen bestehen aber bereits Kontakte im Rahmen anderer kommunaler Aufgaben. Zu nennen sind vor allem die Bereiche Bildung, Soziales, Stadtentwicklung und selbstverständlich die unmittelbar mit Fragen der Integration befassten Dienststellen. Im Zuge der Veränderungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik werden neue Ansätze entwickelt, die implizit zur Förderung der beruflichen Selbständigkeit von Personen mit Migrationshintergrund führen (z.B. Ich-AG).

In den Städten bestehen unterschiedliche Förderangebote für Gründer und Selbständige mit Migrationshintergrund. Hierzu zählen beispielsweise

- zielgruppenspezifische Gründer- und Dienstleistungszentren,
- Ausbildungsverbünde,
- Qualifizierungsnetzwerke,
- Beratungsangebote zur Existenzgründung von Migranten,
- stadtteilbezogene Gründerförderung,
- Transferstellen zur Förderung selbständiger Migranten als Anlauf- und Vermittlungsstelle zwischen diesen und den institutionellen Akteuren,
- Modellprojekte zur Förderung von Existenzgründern mit Migrationshintergrund,

- Unternehmensvereine und -verbände von Unternehmern mit Migrationshintergrund.

Die selbständige wirtschaftliche Tätigkeit von Personen mit Migrationshintergrund hat bereits heute für einige deutsche Städte einen hohen Stellenwert für die Entwicklung der lokalen Wirtschaft. Sie wird vermutlich künftig noch wichtiger werden. Ethnische Ökonomien und Migrantenökonomien werden zunehmend von einem Integrationsthema zu einem Wirtschaftsförderungsthema, ohne dabei die Bedeutung für die Integration von Personen mit Migrationshintergrund zu verlieren. Bei der Entwicklung und Umsetzung von Maßnahmen – dies zeigen bereits zahlreiche Aktivitäten in den Städten – sollten künftig beide Politikfelder stärker verknüpft werden (Floeting und andere 2005). Dass sich die kommunale Wirtschaftsförderung mit Gründern und Selbständigen mit Migrationshintergrund befasst, ist darüber hinaus Zeichen für eine Neuorientierung ihrer Maßnahmen in Richtung stärker zielgruppenorientierter Angebote. So positiv es ist, wenn kommunale Wirtschaftspolitik nun eine lange vernachlässigte Zielgruppe „entdeckt", so nötig ist es doch, ein realistisches Bild der Potenziale von ethnischen Ökonomien und Migrantenökonomien zu zeichnen. Eine allzu euphorische Einschätzung von deren Entwicklungschancen ist fehl am Platz. Das Problem zurückgehender Arbeitsmarktintegration von Personen mit Migrationshintergrund ist allein über die Verlagerung in die Migrantenökonomien nicht zu lösen. Diese bieten aber neue Chancen, Arbeits- und Ausbildungsplätze zu schaffen, ebenso Chancen zur Stadtquartiersentwicklung, die genutzt werden sollten.

2.4.4 Präventive Wirtschaftsförderung und Krisenmanagement

Neue Konzepte der präventiven Wirtschaftsförderung zielen darauf, ausgewogene Wirtschaftsstrukturen zu erhalten und zu schaffen. Sie umfassen neben Maßnahmen der aktiven Bestandspflege auf Unternehmensebene, der Qualifizierung und des Mentoring für Arbeitnehmer auch die Entwicklung eines „Früherkennungssystems". Dieses soll es ermöglichen, frühzeitig auf betriebliche und überbetriebliche Veränderungen zu reagieren und im regionalen Konsens Konzepte für die zukünftige (regionale) Wirtschaftspolitik zu entwickeln. Die Konzepte entstehen vor allem im Rahmen durch die EU geförderter Projekte und wenden sich an bestimmte Zielgruppen (z.B. lokale Ökonomie, gering qualifizierte Arbeitnehmer, Frauen). Derartige Initiativen finden sich in Regionen mit erheblichen Entwicklungsproblemen ebenso wie in Regionen, die sich dynamisch entwickeln. Beispiele sind etwa ein Gemeinschaftsprojekt von sechs Bezirken in Berlin mit den Agenturen für Arbeit und der Fachhochschule für Technik und Wirtschaft in Berlin oder das Konzept „Mentoring für gering qualifizierte Frauen" des Verbands Region Stuttgart. Präventive Wirtschaftsförderung ist sehr betreuungsaufwändig und setzt eine umfassende Wissensbasis und eine enge Vernetzung von Akteuren der Wirtschaft

und der Verwaltung voraus. Sie bietet je nach Ausgestaltung und Akteurskonstellation die Möglichkeit, sich frühzeitig auf Veränderungen einzustellen, ist aber auch mit der Gefahr verbunden, überkommene Strukturen zu zementieren.

2.4.5 Strategische Allianzen

Kommunale Wirtschaftspolitik gestaltet die Rahmenbedingungen, unter denen Bürgerinnen und Bürger, Wirtschaft und Verwaltung zusammenarbeiten. Eine Reihe von Veränderungen in den Kommunen und im kommunalen Umfeld haben die Notwendigkeit für eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Unternehmen und Bürgerschaft erhöht und die Einsicht in die Vorteile derartiger Kooperationen vergrößert. Entsprechend hat sich die kommunale Wirtschaftsförderung gewandelt: von einer vor allem liegenschaftsorientierten Wirtschaftsförderung, die dafür sorgte, das die nötigen Industrie- und Gewerbeflächen ausgewiesen und bereitgestellt wurden, hin zu einer eher initiierenden und moderierenden Funktion, die die Entwicklung von Projekten anstößt, Akteure an einen Tisch bringt, Organisationen und Akteure vernetzt und die Vernetzungen gestaltet. Auch die finanziellen Rahmenbedingungen der kommunalen Wirtschaftspolitik haben sich verändert. Im Zuge der Verwaltungsreform konzentrieren sich auch Kommunen immer stärker auf ihre Kernkompetenzen. Zu den neuen Aufgaben kommunaler Wirtschaftspolitik gehört damit auch, Unternehmen für kommunale Belange zu sensibilisieren und in lokale und regionale Aktivitäten einzubinden. Strategische Allianzen setzen allerdings *Win-Win*-Konstellationen zwischen den Partnern voraus, das heißt, alle Beteiligten profitieren von der Zusammenarbeit. Dies ist jedoch nicht immer gegeben. Eine klare Rollenverteilung zwischen den Partnern wird durch strategische Allianzen nicht etwa ersetzt, sondern ist eine unabdingbare Voraussetzung für deren Erfolg.

2.4.6 Standortmarketing und Förderung weicher Standortfaktoren

Die Wettbewerbsfähigkeit der eigenen Kommune zu erhöhen, die Standortbedingungen/Standortfaktoren zu verbessern und eine entsprechende Vermarktung sind wichtige Ziele in der Standortpolitik und im Standortmarketing von Kommunen. Ausschlaggebend sind weiterhin „harte" Standortfaktoren. Nach einer aktuellen Studie von Buck Consultants International sind *People*, *Know-how* und *Connectivity* (vor allem die Verkehrs- sowie Informations- und Kommunikationsinfrastrukturen) die wichtigsten Standortfaktoren für potenzielle Investoren (http://www.bciglobal.com, 13.6.2005); der Schwerpunkt hat sich von den 1990er-Jahren bis heute von *Location* hin zu *Technology* verschoben.

Trotzdem wird auch den „weichen" Standortfaktoren im Standortwettbewerb Einfluss zugesprochen. Städterankings (vgl. 2.4.7) tragen dazu in vielerlei Hinsicht

bei. Die Anstrengungen vieler Städte um entsprechende Profilierungen in „weichen" Handlungsfeldern zeigen, dass Kultur, Steigerung der Attraktivität, Investitionen in die Verbesserung der Lebensbedingungen in den Städten zunehmend als Standort- und Wirtschaftsfaktor verstanden werden. Nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Urbanistik aus den 1990er Jahren[3] ist der wichtigste „weiche" Standortfaktor „Unternehmensfreundlichkeit" der Verwaltung (Serviceorientierung). Die Verbesserung dieses Faktors, die zudem vergleichsweise „kostengünstig" zu realisieren ist, spielt eine immer wichtigere Rolle, besonders auch in mit Wirtschaftsförderung befassten Stellen. Hier gibt es zahlreiche Aktivitäten, die teilweise auch von Landesseite unterstützt werden und häufig einen besonderen Schwerpunkt bei der Zielgruppe der kleinen und mittleren Unternehmen setzen (z.B. Mittelstandsfreundliche Verwaltung Nordrhein-Westfalen, Wettbewerb Mittelstandsfreundliche Verwaltung Rheinland-Pfalz).

2.4.7 Controlling und Benchmarking

Im Zuge der stärkeren Einbeziehung von wirtschaftlichen Aspekten in Verwaltungsabläufe nehmen Controlling-Aktivitäten (Monitoring, Evaluation usw.) zu. Hierbei geht es zum einen darum, konkrete (quantifizierbare) Ziele festzulegen. Zum anderen soll im Zuge einer Prozessbegleitung gemessen werden, in welchem Umfang gesetzte Ziele erreicht und ob solche Entscheidungsstrukturen geschaffen wurden, die es ermöglichen, Prozesse gegebenenfalls nachzusteuern. In der Praxis zeigt sich jedoch immer wieder, dass Monitoring, Controlling oder Evaluierung kaum oder auf einem äußerst niedrigen Niveau angewandt werden. Meist findet lediglich eine recht oberflächliche Ergebniskontrolle statt, die beispielsweise Nebenwirkungen oder Multiplikatoreffekte nicht berücksichtigt und weitgehend eine reine „Vollzugskontrolle" ist. Nur in Einzelfällen scheint ein hinreichendes Bewusstsein dafür vorhanden zu sein, wie wichtig eine (nach innen und/oder außen gerichtete) Informationsarbeit sowie die Auswertung und kritische Überprüfung des Verhältnisses zwischen Zielen, Aufwänden und Erfolgen oder Misserfolgen sind. Es sollte – nachgewiesen an konkreten Beispielen – deutlich gemacht werden, dass Informations- und Evaluierungsbemühungen nicht nur einen zusätzlichen finanziellen, personellen und zeitlichen Aufwand bedeuten, sondern dass sie, etwa über Ansätze des Nachsteuerns, einen entsprechenden Nutzen, beispielsweise finanzieller Art durch eine bessere Allokation der Ressourcen, stiften können. Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, das Augenmerk künftig stärker auf Fragen der Quantifizierbarkeit und damit der präziseren Überprüfbarkeit der Ziel-

3 Bis heute gibt es keine neueren flächendeckenden Untersuchungen ähnlicher Breite zu diesem Thema für Deutschland. Daher muss bei detaillierteren Aussagen immer noch auf diese nicht mehr ganz aktuellen Daten zurückgegriffen werden. Grundsätzlich haben die Aussagen auch heute noch Gültigkeit. Vgl. Grabow und andere (1995).

erreichung von Kooperationsprojekten zu richten. Dies steht in engem Zusammenhang mit der Möglichkeit, Aufwand und Nutzen zueinander in Beziehung zu setzen. Hierbei ergeben sich durchaus Probleme: So lässt sich eine Reihe von Faktoren, die *Good Governance*, das heißt auch gute kommunale Wirtschaftspolitik, bestimmen, nicht oder nur unzureichend quantifizieren. Außerdem spielt implizites Wissen eine besondere Rolle – und damit hängen Erfolge in hohem Maße von Einzelakteuren und Akteursstrukturen ab, die sich bisher einer Messung entziehen. Gerade die Umorientierung von der allein Rahmen setzenden kommunalen Wirtschaftspolitik und dem liegenschaftsbezogenen Ansatz der Wirtschaftsförderung hin zur Moderation von Prozessen erschwert die Leistungsmessung. „Erfolge" lassen sich dann nämlich nur schwer bestimmten Maßnahmen und damit dem Einsatz spezifischer Ressourcen zurechnen. Lokale und regionale Wissensbilanzen (vgl. 2.4.2) können hier möglicherweise – zumindest teilweise – Abhilfe schaffen und Controlling-Prozesse erleichtern.

Leistungen besser messbar zu machen, entspringt auch dem Wunsch, die eigenen Leistungen jenen vergleichbarer Verwaltungseinheiten gegenüberzustellen. Ziel ist es, die eigene Position realistisch einzuschätzen und von den „Besseren" zu lernen. Kommunale Leistungsvergleiche gibt es seit Anfang der 1990er-Jahre. Beispiele sind bundesweite Projekte wie „Grundlagen einer leistungsfähigen Kommunalverwaltung" der Bertelsmann Stiftung, das IKO-Netz der KGSt (KGSt – Verband für kommunales Management, gegründet als Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung; Anm. d. Aut.) mit Vergleichsringen von Kommunen, die Kennzahlensysteme für das *Benchmarking* in unterschiedlichen kommunalen Aufgabenfeldern erarbeiten oder Vergleichsringe auf Länderebene. Ein derartiges Benchmarking wurde bisher in der Wirtschaftsförderung vor allem für den Vergleich mit anderen Städten eingesetzt – und zwar von fast drei Viertel aller Städte. Dagegen wendet nur ein Fünftel der Städte Benchmarking im *stadtinternen* Vergleich an. Hier gilt tendenziell: Je größer eine Stadt, desto eher führt sie regelmäßiges Benchmarking durch, intern ebenso wie im Vergleich zu anderen Städten (Hollbach-Grömig 2001). Selbst beim interkommunalen Benchmarking spielt das Thema Wirtschaftsförderung nur eine untergeordnete Rolle. So gibt es zwar seit mehreren Jahren einen Vergleichsring der KGSt zu diesem Thema, die Arbeit verläuft bei geringem Interesse jedoch nur schleppend. In Zusammenhang mit Benchmarking in den Kommunen steht der Boom von populären Veröffentlichungen wie „Städterankings". Diese versuchen komplexe Aussagen zu Lebensqualität, Wirtschaftskraft, Zukunftschancen usw. auf Basis von (vielfach reduzierten) Indikatorensets zu treffen. Dabei kommen sie bei ähnlichen Fragen häufig im Einzelnen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen, sodass sich immer wieder neue Städte und Regionen über gute Platzierungen freuen oder über schlechte Positio-

nen ärgern können[4]. Aber auch die zunehmende Zahl von Gutachten und Studien, die *Best Practices* benennen, steht im Zusammenhang mit den Bemühungen um einen Leistungsvergleich, wenngleich viele dieser Untersuchungen aufgrund des Fehlens von (quantifizierbaren) Indikatoren auf Benchmarking verzichten.

2.4.8 Qualitäts- und Leistungswettbewerbe

Qualitäts- und Leistungswettbewerbe werden immer stärker zu einem Steuerungsinstrument der Regionalpolitik. So werden Fördermittel des Bundes zunehmend im Rahmen solcher Wettbewerbe vergeben. Beispiele dafür sind die Wettbewerbe BioRegio zur Förderung von wirtschaftsräumlichen Konzepten im Bereich der Biotechnologie oder *MEDIA*@Komm zur Förderung von virtuellen Rathäusern und virtuellen Marktplätzen. Kennzeichen dieser Wettbewerbe sind:

- die Steuerung durch eine übergeordnete Instanz mithilfe von (monetären) Anreizen (Benz 2004),
- eine „autonomieschonende" Mehrebenenkoordination, bei der die dezentrale Selbststeuerung gefördert wird (Scharpf 1994),
- die Beteiligung dezentraler Einheiten, die untereinander konkurrieren (Benz 2004),
- die Konkurrenz um Politikinhalte, Verfahren und Organisationsformen,
- häufig neue Formen der Zusammenarbeit (interkommunale, interregionale, grenzüberschreitende oder öffentlich-private Kooperation),
- häufig die Beteiligung zahlreicher dezentraler Einheiten bei nur geringer Zahl „ausgezeichneter" Teilnehmer und damit ein erhoffter Multiplikatoreffekt, der über die Implementation in den ausgezeichneten Kommunen hinausgeht.

Eine zweite Art von Qualitäts- und Leistungswettbewerben, in denen sich die Kommunen bewegen müssen, sind die Wettbewerbe um Unternehmensstandorte und -investitionen (vgl. 2.2). Auch hier konkurrieren Kommunen untereinander, mittlerweile im weltweiten Wettbewerb. Für diese Konkurrenz muss sich die institutionalisierte kommunale Wirtschaftspolitik zum Teil organisatorisch neu „aufstellen". Kennzeichen dieser neuen Strukturen sind beispielsweise Projektorientierung, Vernetzung innerhalb der Verwaltung und mit Akteuren außerhalb dieser, „atmende Verwaltung", in der projektbezogene Teams zusammengestellt werden und aufgabenorientiert wachsen oder schrumpfen.

Einzelne Beobachtungen deuten darauf hin, dass Kommunen, die sich im Rahmen von Qualitäts- und Leistungswettbewerben neu „aufgestellt" haben und er-

4 Vgl. Grabow und andere (1995), besonders Kapitel 7 „Städtetests und Städtehitlisten in Publikumszeitschriften und Magazinen".

folgreich waren, diesen Erfolg häufig wiederholen können. In jüngerer Zeit wird allerdings von kommunaler Seite auch die Flut von ausgelobten Wettbewerben kritisiert. So bemängelt der Gemeindetag Baden-Württemberg, dass „immer häufiger … Städte und Gemeinden aufgefordert [würden], sich an Wettbewerben zu beteiligen. Das bürgerfreundlichste Rathaus, der informativste Internet-Auftritt, die familienfreundlichste Gemeinde oder die überzeugendste Kampagne gegen zu dicke Schulkinder: die Palette der Themen sei offenbar unbeschränkt. Stiftungen, Behörden, und vor allem Ministerien … kämen auf immer neue Ideen für solche Kommunal-Wettbewerbe. Und nicht selten … schmückten sie sich dann mit fremden Federn – eben kommunalen Leistungen" (Gemeindetag Baden-Württemberg 8.9.2004). Dies ist sicher nicht als Generalablehnung von Qualitäts- und Leistungswettbewerben zu verstehen, wohl aber als Aufforderung, bei der Auslobung derartiger Wettbewerbe gründlicher zu überlegen,

- ob ein Wettbewerb das richtige Instrument zur Förderung der Kommunalentwicklung im betreffenden Bereich ist,
- wie Vervielfachungen von Wettbewerben zu gleichen Themen zu vermeiden sind,
- wie mithilfe eines Wettbewerbs tatsächlich Exzellenz gefördert werden kann und nicht nach Proporzgesichtspunkten entschieden wird,
- wie vermieden wird, dass entweder immer die „üblichen Verdächtigen" ausgezeichnet werden oder bei deren Fehlen die „Nachzügler",
- wie mit Wettbewerbsergebnissen umgegangen wird und Erkenntnisse aus den Wettbewerben handlungsleitend aufbereitet werden können und
- wie Kommunen bei der Umsetzung von prämierten Konzepten unterstützt werden können, damit neben der „Ehre des Preises" auch konkrete Verbesserungen auf kommunaler Ebene erreicht werden.

Sollte es nicht gelingen, Qualitäts- und Leistungswettbewerbe dementsprechend zu qualifizieren, werden sie einerseits durch ihr „inflationäres" Auftreten an Einfluss verlieren, andererseits werden die Kommunen und ihre Bürgerinnen und Bürger den Ertrag einer Beteiligung in Zweifel ziehen.

2.4.9 Interkommunale Kooperation

Interkommunale Zusammenarbeit ist ein Thema, das immer wieder diskutiert wird. Doch obwohl Einvernehmen über Sinn und Nutzen von Kooperationen zu bestehen scheint, treffen Kooperationen im Alltag immer wieder auf Egoismen von Akteuren, unzureichende politische Rahmenbedingungen oder unlösbar scheinende Konflikte im Zuge von Aushandlungen. Es gibt eingeführte Aufgaben in der interkommunalen Kooperation. Allerdings unterliegen diese Handlungsfel-

der einem kontinuierlichen Wandel, der Erweiterungen der Aufgabenzuschnitte, andere Schwerpunktsetzungen und die Einbeziehung neuer Akteure verlangt. Die bewährten Themen der interkommunalen Kooperation werden ergänzt durch neue Gegenstände und Aufgaben – eine Folge der sich ändernden Rahmenbedingungen in technischer, ökonomischer und sozialer Hinsicht. Insgesamt zielen Projekte der interkommunalen Kooperation darauf, die Funktionsfähigkeit eines Raumes zu erhöhen, indem sie Probleme gemeinsam lösen oder bestimmte (freiwillige oder pflichtige) Aufgaben gemeinschaftlich erledigen. Im Bereich Wirtschaft finden sich Kooperationen vor allem in den Handlungsfeldern Wirtschaftsförderung, Standortplanung, Flächenbereitstellung, Tourismus, Aus-/Weiterbildung oder Errichtung/Betrieb von Infrastruktureinrichtungen. Als „Einstieg" in interkommunale Kooperation werden häufig Öffentlichkeitsarbeit, Außendarstellung sowie Regional- und Standortmarketing gewählt. Als Ziele der interkommunalen Zusammenarbeit werden vor allem genannt, die Standortfaktoren und Standortbedingungen zu verbessern und die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu steigern (Hollbach-Grömig/Floeting 2005).

Obwohl also Ziele der kommunalen Wirtschaftspolitik im Vordergrund interkommunaler Zusammenarbeit stehen, fällt gerade in diesem Bereich die Zusammenarbeit offensichtlich immer noch schwer. Und je konkreter Ansiedlungs- und Investitionsentscheidungen von Unternehmen werden, desto mehr werden Kommunen zu Konkurrenten. So konzentrieren sich Projekte der Zusammenarbeit bisher vor allem auf den „vorwettbewerblichen Bereich" des Regionalmarketings und der Imageförderung. Darüber hinaus wird vor allem dann zusammengearbeitet, wenn bei allen Beteiligten großer Handlungsdruck besteht, sei es, dass Probleme nur noch gemeinsam gelöst werden können – wenn es beispielsweise an Gewerbeflächen mangelt –, sei es, dass Fördermittel „winken", die eine Kooperation voraussetzen. Während fast jede zweite Kommune im Bereich Tourismusförderung und Regionalmarketing zusammenarbeitet, ist es bei der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung nur noch rund jede vierte (Kienbaum 2004).

Neben lokalen Egoismen behindern immer wieder ungünstige politische Rahmenbedingungen interkommunale Kooperationen. Engpässe bei den personellen, finanziellen und zeitlichen Ressourcen werden häufig als Hindernis für die Zusammenarbeit genannt (Hollbach-Grömig/Floeting 2005).

3. Fazit

Kommunalpolitik sieht sich in Deutschland verschiedenen Trends gegenüber, die durch die Kommunen kaum zu beeinflussen sind – entweder, weil sie Gegenstand (supra)nationaler Politik sind oder weil es sich um Entwicklungen handelt, die sich insgesamt einer Steuerung durch Politik weitgehend entziehen. In diesem

Spannungsfeld bewegt sich auch die kommunale Wirtschaftspolitik. Während sich die direkten Einwirkungsmöglichkeiten verringern, erhöhen sich die Erwartungen an die Akteure, z.B. im Hinblick auf die Gestaltung von Rahmenbedingungen, die dazu beitragen, Arbeitsplätze zu schaffen.

Bei zunehmend beschränkten Ressourcen Prioritäten zu setzen, die den personellen und finanziellen Aufwand wirtschaftsfördernder Aktivitäten in Beziehung zum erwarteten Nutzen setzen, wird immer notwendiger. Dies kann heißen, bestehende Aufgaben zugunsten neuer Aktivitäten, denen mittel- bis langfristig höhere Bedeutung eingeräumt wird, in den Hintergrund zu stellen. Nötig ist auch ein anderes Selbstverständnis, das stärker die Rollen des Initiators, Moderators und Koordinators betont. Es gilt vermehrt, Projekte und Prozesse anzustoßen, sie aber in der Durchführung zu delegieren und nicht mehr selbst fortzuführen. Wirtschaftsförderung übernimmt in den diskursiven, kooperativen Prozessen, die heute in der kommunalen Praxis an der Tagesordnung sind, eine aktive Rolle. Konsens, Vertrauen, Transparenz, Kommunikationsfähigkeit und -bereitschaft sind dabei zentrale Merkmale, die geschaffen, gepflegt und weiterentwickelt werden müssen. Kooperation, die Beförderung von Netzwerken werden zu einer zentralen Strategie. Viele Aufgaben werden von der lokalen Wirtschaftsförderung nicht mehr allein gelöst werden können. Kommunen werden in stärkerem Maße auch in der Wirtschaftsförderung miteinander kooperieren müssen, wenn sie sich im internationalen Wettbewerb um Arbeitsplätze und Investitionen behaupten und die zunehmend arbeitsintensivere Betreuung des wirtschaftlichen Bestandes gewährleisten, wenn nicht sogar verbessern wollen.

Literatur

Aktionsplan staatliche Beihilfen. Weniger und besser ausgerichtete staatliche Beihilfen – Roadmap zur Reform des Beihilferechts 2005–2009 (Konsultationspapier, dt.).

Bathelt, Harald/Glückler, Johannes (2002), Wirtschaftsgeographie, Stuttgart.

Benz, Arthur (2004), Leistungswettbewerbe in der regionalen Raumentwicklungspolitik, in: DISP, H. 157 (2004), S. 4–10.

Interview mit dem Geschäftsführer des Phönix-Gründerzentrums Rolf Friedrichsdorf, Berliner Morgenpost vom 17. April 2005.

Bornemann, Manfred/Sammer, Martin (2004), Intellectual Capital Report as an Assessment Instrument for Strategic Governance of Research and Technology Networks, Graz.

Bundesagentur für Arbeit (2005), Der Arbeitsmarkt in Deutschland, Monatsbericht Januar 2005, Nürnberg.

Bundesagentur für Arbeit, Die Entwicklung des Arbeitsmarktes im Januar 2005, Presseinformation vom 2. Februar 2005.

Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit (Hrsg.) (2004), Wissensbilanz – Made in Germany, Leitfaden, Berlin.

Camagni, Roberto (2003), Regional Clusters, Regional Development and Regional Competition. Beitrag zur Konferenz „Clustermanagement in der Strukturpolitik – Internationale Erfahrungen und Konsequenzen für NRW", Duisburg.

Camagni, Roberto (1999), The City as a Milieu: Applying GREMI's Approach to Urban Evolution, in: Revue d'Economie Régionale et Urbaine, H. 3 (1999), S. 591–606.

Camagni, Roberto (1991), From the „Local Milieu" to Innovation through Cooperation Networks, in: Ders. (Hrsg.), Innovation Networks: Spatial Perspectives. London.

Castells, Manuel (1996), The Rise of the Network Society, Malden/Oxford.

Commission of the European Communities (2005), The Economic Costs Of Non-Lisbon. A Survey of the Literature on the Economic Impact of Lisbon-Type Reforms, Commission Staff Working Document, Brussels.

Conzelmann, Thomas (2005), Zwischen Baum und Borke – Regionale Wirtschaftsförderung unter europäischen Vorzeichen, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2 (2005), S. 99–108.

Deutscher Städte- und Gemeindebund (2004), Themendienst 8, Hartz IV: Beispiele von Arbeitsgemeinschaften nach § 44b SGBII, Berlin, 26. Oktober 2004, http://www.dstgb.de/index_inhalt/homepage/top_themen/inhalt/dstgb_themendienst_8_hartz_iv_beispiele_von_arbeitsgemeinschaften_nach_44b_sgb_ii/dstgb_themendienst_8.pdf (15. Februar 2005).

Eltges, Markus (2005), Städte und Europäische Strukturpolitik. Was kommt nach 2006?, in: Raumforschung und Raumordnung, H. 2 (2005), S. 134–141.

Fischermann, Thomas/Heuser, Uwe Jean/Lamparter, Dietmar H. (2005), Die kleinen Globalisierer, Die Zeit, Nr. 16/2005.

Floeting, Holger (1997), Die Städte und die Informationsgesellschaft, in: Henckel, Dietrich/ Floeting, Holger/Grabow, Busso/Hollbach-Grömig, Beate/Neumann, Hans/Niemann, Heinz/ Reidenbach, Michael/Usbeck, Hartmut, Entscheidungsfelder städtischer Zukunft, Stuttgart/Berlin/Köln (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Band 90), S. 209–256.

Floeting, Holger/Reimann, Bettina/Schuleri-Hartje, Ulla (2005), Von „Tante Emma" zu „Onkel Ali" – Entwicklung der Migrantenökonomie in den Stadtquartieren deutscher Großstädte, Berlin (Aktuelle Information, Deutsches Institut für Urbanistik).

Floeting, Holger/Mofina, Jens/Seidel-Schulze, Antje (2003), Informations- und Kommunikationstechnologien in der Stadtentwicklung, Gutachten im Auftrag der Enquete-Kommission „Die Zukunft der Städte in Nordrhein-Westfalen", Berlin.

Floeting, Holger/Henckel, Dietrich (2003), Jobnomaden, Schwarzarbeiter und arabische Pizzabäcker: „Zukünfte" städtischer Arbeitsmärkte?, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, Bd. II (2003), S. 59–84.

Floeting, Holger/Henckel, Dietrich (1994), Wissensorientierte Stadtentwicklung. Ein neues Leitbild für die Planung?, in: Stadtforum Journal, Nr. 15, (Mai 1994), Berlin (Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umweltschutz), S. 22–23.

Fourastié, Jean (1963), Le Grand Espoir du XX. Siècle, Paris (Originalausgabe 1949).

Gärtner, Stefan (2004), Integrierte Wirtschaftsförderung: Regionalökonomische Ansätze und Konzepte, in: Widmaier, Brigitta/Beer, Doris/Gärtner, Stefan/Hamburg, Ileana/Terstriep, Judith, Wege zu einer integrierten Wirtschaftsförderung. Baden-Baden, S. 13–73.

Gemeindetag Baden-Württemberg, „Wettbewerbsflut ärgert Gemeinden“, Pressemitteilung vom 8.9.2004.

Grabher, Gernot (1993), The Weakness of Strong Ties: The Lock-In of Regional Development in the Ruhr Area, in: Grabher, Gernot (Hrsg.), The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks. London, S. 255–277.

Grabow, Busso/Floeting, Holger (1998), Städte in der Dienstleistungs- und Informationsgesellschaft, in: Egeln, Jürgen/Seitz, Helmut (Hrsg.), Städte vor neuen Herausforderungen, Baden-Baden (ZEW Wirtschaftsanalysen, Bd. 28), S. 15–52.

Grabow Busso/Henckel Dietrich/Hollbach-Grömig, Beate (1995), Weiche Standortfaktoren, Stuttgart und andere (Schriften des Deutschen Instituts für Urbanistik, Bd. 89).

Häußermann, Hartmut/Oswald, Ingrid (Hrsg.) (1997), Zuwanderung und Stadtentwicklung, Sonderheft 17 (1997), S. 9–29.

Heuser, Uwe Jean (2005), Schätze des Bazars, in: Die Zeit, Nr. 16/2005.

Hollbach-Grömig, Beate/Floeting, Holger (2005), Interkommunale Kooperation in der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik, Berlin (Difu-Materialien 3/2005).

Hollbach-Grömig, Beate (2001), Kommunale Wirtschaftsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Ausgewählte Ergebnisse einer Umfrage im Jahr 2000, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik, Aktuelle Information).

Hollbach-Grömig, Beate (1999), Ökologisch orientierte Wirtschaftspolitik – ein neues kommunales Handlungsfeld, Berlin (Difu-Beiträge zur Stadtforschung, Bd. 29).

Kienbaum Management Consultants GmbH (2004), Studie Interkommunale Zusammenarbeit, Düsseldorf.

Krugman, Paul (1991), Geography and Trade, Cambridge, MA.

Leicht, René/Leiß, Markus/Strohmeyer, Robert (2001), Ausländische Selbständige in Baden-Württemberg, Mannheim (Grüne Reihe Nr. 43).

Leicht, René/Humpert, Andreas/Leiß, Markus/Zimmer-Müller, Michael/Lauxen-Ulbrich, Maria/Fehrenbach, Silke (2005), Die Bedeutung der ethnischen Ökonomie in Deutschland. Push- und Pull-Faktoren für Unternehmensgründungen ausländischer und ausländischstämmiger Mitbürger. Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Arbeit. Kurzfassung, Institut für Mittelstandsforschung, Universität Mannheim, Mannheim.

Liikanen, Erkki, Entrepreneurs from Ethnic Minorities an Opportunity for a More Entrepreneurial Europe. Pressemitteilung der EU-Kommission vom 8.7.2003, Brüssel, http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh?p_action.gettxt=gt&doc=SPEECH/03/353|0|RAPID&lg=EN&display= (24.3.2004).

Lundvall, Bengt-Åke/Johnson, Björn (1994), The Learning Economy, in: Journal of Industry Studies, H. 1 (2) (December 1994), S. 23–41.

Marshall, Alfred (1920), Principles of Economies, London.

McKinsey & Company/Institut für Produktionsmanagement, Technologie und Werkzeugmaschinen der Technischen Universität Darmstadt (2005), „How to Go Global“ – Chancen globaler Produktion, Ergebnisse der McKinsey-PTW-Studie ProNet, Frankfurt 2005, http://www.mckinsey.de/_downloads/Presse/bb_praesentation_050216.pdf (18. Februar 2005).

Meurer, Petra/Sünner, Isabel (2004), Förderung von Existenzgründungen, BAW Institut für Wirtschaftsforschung mbH, Monatsbericht, H. 9 (2004).

Mini-Jobs und Ich-AGs beflügeln Beschäftigung, Handelsblatt vom 15. Februar 2005.

Nord/LB Regionalwirtschaft (Hrsg.) (2004), Regionale Strukturpolitik nach 2006. Veränderte Rahmenbedingungen nach der EU-Osterweiterung, Hannover.

Porter, Michael E. (1990), The Comparative Advantages of Nations, New York.

Ragnitz, Joachim (2002), Sektoraler Strukturwandel in Deutschland seit 1991, Stellungnahme, IWH – Institut für Wirtschaftsforschung Halle, http://www.iwh-halle.de/d/Abteil/STWA/jrg/pub/stel18.htm (14. Februar 2005).

Romer, Paul M. (1986), Increasing Returns and Long-Run Growth, in: Journal of Political Economy, H. 94 (5) (1986), S. 1002–1037.

Saxenian, Annalee (1994), Regional Advantage. Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128, Cambridge, MA.

Schäfer, Andrea/Vogel, Claudia (2005), Teilzeitbeschäftigung als Arbeitsmarktchance, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht Nr. 7 (2005), S. 131–138.

Scharpf, Fritz W. (1993), Optionen des Föderalismus in Deutschland und Europa, Frankfurt (Main)/New York.

Schuleri-Hartje, Ulla/Floeting, Holger/Reimann, Bettina (2005), Ethnische Ökonomie, Integrationsfaktor und Integrationsmaßstab, Darmstadt.

Schumpeter, Joseph (1911), Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung. Eine Untersuchung über Unternehmensgewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus, Berlin.

Spars, Guido/Antikainen, Janne/Floeting, Holger/Heinze, Michael/Henckel, Dietrich/Hokkeler, Michael/Jonuschat, Helga/Mariussen, Åge/Oertel, Britta/Uhlin, Åke (2003), Technologisch-ökonomischer Strukturwandel. Räumliche Auswirkungen und regionale Anpassungsstrategien, Bonn (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung, Werkstatt: Praxis Nr. 1).

Statistisches Bundesamt, Viertes Quartal 2004, Beschäftigungsanstieg setzt sich fort. Pressemitteilung vom 14. Februar 2005.

Steiner, Viktor/Wrohlich, Katharina (2005), Minijob-Reform: Keine durchschlagende Wirkung, in: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Wochenbericht, Nr. 8 (2005), S. 141–146.

Taylor, Peter/Catalano, Gilda/Walker, David (2002), Measurement of the World City Network, in: Urban Studies, H. 13 (2002), S. 2367–2376.

Waldermann, Anselm (2005), Handwerk klagt über Mini-Konkurrenz, Tagesspiegel vom 2. Mai 2005.

Wießner, Frank (2005), Neues von der Ich-AG. Nicht jeder Abbruch ist eine Pleite, Nürnberg (Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesagentur für Arbeit, Kurzbericht Nr. 2/2005).

Herbert Jakoby und Cornelia Schmolinsky

Wirtschaftsförderung in den deutschen Städten vor dem Hintergrund einer veränderten EU-Regionalpolitik nach 2006

Zusammenfassung: In Anbetracht der Rolle der europäischen Städte als Motoren regionaler Entwicklung, aber auch ihrer besonderen sozialen, ökonomischen und ökologischen Problemlagen hat die Europäische Union der Förderung der Stadtentwicklung seit Ende der 1980er-Jahre wachsende Aufmerksamkeit geschenkt. Das wichtigste europäische Förderinstrument, die Strukturpolitik, soll in der nächsten Förderperiode nach 2006 mit der Lissabon-Strategie verknüpft werden, wonach Europa zum stärksten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden soll. Damit wächst die Bedeutung der Städte als Zentren regionalen Wirtschaftswachstums im Rahmen der Strukturpolitik. Infolge der neuen Ausrichtung der Strukturpolitik, die Wachstums- und Ausgleichsziel nebeneinander stellt, werden neben die Förderung benachteiligter städtischer Gebiete zukünftig verstärkt Maßnahmen einer innovationsorientierten Wirtschaftsförderung treten. Zur Vorbereitung auf die neue Förderperiode sollten sich die deutschen Städte auf die hohen Anforderungen europäischer Förderpolitik einstellen und rechtzeitig geeignete Entwicklungskonzepte erarbeiten.

1. Einführung

80 Prozent der Bevölkerung in Europa leben in Städten (Huttenloher 2004, Folie 5). In den Städten konzentrieren sich einerseits besondere Potenziale der Regionalentwicklung und Wettbewerbsfähigkeit, andererseits besondere soziale, ökonomische und ökologische Probleme. Vor diesem Hintergrund widmet die Europäische Union der Förderung der Stadtentwicklung seit Ende der 1980er-Jahre wachsende Aufmerksamkeit. Im Rahmen der neuen EU-Regionalpolitik nach 2006 will die Kommission die Rolle der Städte weiter stärken. Dies wird sich auch auf die zukünftige Wirtschaftsförderung in den deutschen Städten auswirken.

Der vorliegende Beitrag bezieht sich ausschließlich auf die Förderhilfen der EU im Rahmen der europäischen Strukturfonds als dem wichtigsten EU-Förderinstrument. Berücksichtigt werden, soweit dies möglich und angebracht ist, die Erfahrungen des Landes Nordrhein-Westfalen, mit dessen EU-Strukturfondsprogrammen die Verfasser praktisch vertraut sind. Dabei stützen sich die Autoren weitgehend auf die Vorschläge, die die Europäische Kommission mit dem Dritten Kohäsionsbericht (Europäische Kommission Februar 2004) und den Verordnungsentwürfen für die neue Strukturfondsperiode[1] vorgelegt hat. Zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Beitrags waren die Verhandlungen über die Verordnungsentwürfe und die finanzielle Ausstattung der Strukturpolitik nach 2006 noch nicht abgeschlossen. Die nachfolgenden Ausführungen sind daher unter diesem Vorbehalt zu sehen.

2. Die aktuelle Rolle der Städte in der europäischen Regionalpolitik

2.1 Städtische Themen in der europäischen Regionalpolitik

Die Europäische Union besitzt keine direkten Kompetenzen im Bereich Stadtentwicklung. Dennoch weisen viele Politikfelder der EU enge Berührungspunkte zu städtischen Themen auf und wirken sich unmittelbar auf die Entwicklung der Städte und ihre Wirtschaftsförderung aus. Dies gilt in besonderer Weise für die Regional- und Strukturpolitik. Die wachsende Bedeutung städtischer Themen im Rahmen der europäischen Regionalpolitik spiegelt sich daher auch in der Entwicklung der Fördermöglichkeiten für städtische Maßnahmen in den europäischen Strukturfonds wider (van den Berg und andere 2004, S. 41 ff.).

Mit einem Mittelanteil am EU-Haushalt von inzwischen über einem Drittel stellen die europäischen Strukturfonds nach den Agrarausgaben die zweitgrößte Ausgabenkategorie dar. Für die Städte sind sie die mit Abstand wichtigste Haushaltsposition der EU. Weitere für die Stadtentwicklung und die kommunale Wirtschaftsförderung relevante Förderprogramme der EU wie das Forschungsrahmenprogramm oder das Umweltprogramm LIFE sind im Vergleich zu ihnen in finanzieller Hinsicht von untergeordneter Bedeutung und werden im Weiteren vernachlässigt.

---

1 Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds/i.F. „Allgemeine Verordnung“, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung/i.F. „EFRE-Verordnung“, Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds/i.F. „ESF-Verordnung“.

Bei den EU-Strukturfonds ist zu unterscheiden zwischen

- Programmen und Maßnahmen, die unmittelbar auf die Entwicklung und Erneuerung städtischer Gebiete gerichtet sind (insbesondere die Gemeinschaftsinitiative URBAN),
- Förderschwerpunkten und -maßnahmen innerhalb der *Mainstream*-Programme, also Programme nach den Zielen 1, 2 und 3 in der laufenden Förderperiode 2000–2006 oder deren Vorläuferprogramme in früheren Perioden, die explizit auf die städtische Entwicklung abstellen und
- für die Stadtentwicklung relevanten sonstigen Fördermaßnahmen der *Mainstream*-Programme wie zum Beispiel die Sanierung und Entwicklung von Industriebrachen oder die Förderung von Technologie und Innovation.

2.2 Die Gemeinschaftsinitiative URBAN

Im Mittelpunkt der Debatte über die Berücksichtigung der Städte durch die EU-Regionalpolitik standen lange Zeit die unmittelbar auf die städtische Entwicklung ausgerichteten Programme der EU-Strukturfonds[2]. Nach der Förderung erster urbaner Pilotprojekte[3] in der Förderperiode 1989–1993 legte die Europäische Kommission 1994–1999 mit URBAN I erstmals eine Gemeinschaftsinitiative für die städtische Entwicklung auf. Dieser Ansatz wurde mit URBAN II (2000–2006) fortgesetzt, gleichzeitig wurden weitere 26 urbane Pilotprojekte in Europa unterstützt.

Mit der Gemeinschaftsinitiative URBAN förderte die Kommission die Entwicklung städtischer Krisengebiete. Die Besonderheiten der URBAN-Programme (so genannte „Acquis URBAN") liegen in ihrem integrierten Ansatz, der die jeweiligen ökonomischen, ökologischen, sozialen und sonstigen Aspekte städtischer Problemlagen sowie die Gesamtstrategie der weiteren Region oder Stadt berücksichtigt, sowie in der breiten lokalen Partnerschaft. Zwei Drittel der Programme werden von lokalen Behörden selbst durchgeführt (Europäische Kommission, Regionalpolitik 2003, S. 6 f.).

Im Rahmen von URBAN I (1994–1999) wurde die „Wiederbelebung städtischer Krisenviertel" mit EU-Mitteln in Höhe von insgesamt rund 950 Mio. Euro unterstützt. Die Maßnahme kam insgesamt 3,2 Mio. Menschen in 118 europäischen

2 Überblick siehe Niessler (2004a, S. 6 ff.); außerdem van den Berg und andere (2004, S. 41 ff.).
3 Zwischen 1989 und 1993 wurden insgesamt 33 urbane Pilotprojekte gefördert.

Stadtteilen zugute. In Deutschland waren zwölf Städte beteiligt,[4] auf die EU-Fördermittel in Höhe von 115 Mio. Euro entfielen.

Für URBAN II stehen in der laufenden Förderperiode 2000–2006 insgesamt rund 700 Mio. Euro zur Verfügung. Im Rahmen von URBAN II werden die Entwicklung und Umsetzung innovativer Entwicklungsmodelle für eine wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung städtischer Krisengebiete gefördert. Außerdem soll mit Unterstützung von URBAN II der Austausch von Informationen und Erfahrungen im Bereich der nachhaltigen Stadtentwicklung in der EU ausgebaut werden. Es gibt insgesamt 70 URBAN-Programme, die zusammengenommen 2,2 Mio. Einwohner in städtischen Gebieten umfassen. Aus Deutschland sind wiederum zwölf Städte[5] beteiligt, auf die zusammen 149 Mio. Euro EU-Mittel entfallen. Bestandteil von URBAN II ist auch das Programm URBACT, das mit insgesamt rund 25 Mio. Euro (EU-Förderung 16 Mio. Euro) seit 2002 zusätzlich den Informations- und Erfahrungsaustausch zwischen europäischen Städten fördert.

Mit gerade einmal 0,3 Prozent der insgesamt in der laufenden Förderperiode 2000–2006 zur Verfügung stehenden Strukturmittel ist die Bedeutung der Gemeinschaftsinitiative URBAN vergleichsweise gering, insbesondere im Verhältnis zu den *Mainstream*-Programmen Ziele 1, 2 und 3, auf die zusammengenommen über 80 Prozent der Strukturmittel entfallen. In Deutschland stehen derzeit aus den *Mainstream*-Programmen insgesamt rund 32 Mrd. Euro zur Verfügung, dagegen nur 149 Mio. Euro für URBAN II. Auf jede der zwölf aus URBAN II geförderten Städte entfallen zwischen 10 und 15 Mio. Euro.

2.3 Förderung der Stadtentwicklung im Rahmen der *Mainstream*-Programme

Schon in den 1990er-Jahren hatten verschiedene Mitgliedstaaten der EU auch Förderschwerpunkte und -maßnahmen in ihre Ziel 1- oder Ziel 2-Programme aufgenommen, die der Entwicklung städtischer Problemgebiete dienen sollten. Dazu zählte unter anderen ein Förderschwerpunkt zur integrierten wirtschaftlichen und sozialen Erneuerung von Krisenvierteln in mehreren britischen Ziel 2-Programmen unter der Bezeichnung *Community Economic Development* (European Commission 1996).

In der Förderphase 2000–2006 forderte die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten und Regionen ausdrücklich dazu auf, Themen der Stadtentwicklung

4 Fördermittel aus URBAN I erhielten Berlin, Brandenburg an der Havel, Bremen, Chemnitz, Duisburg, Erfurt, Halle an der Saale, Kiel, Magdeburg, Rostock, Saarbrücken und Zwickau.

5 Im Rahmen von URBAN II werden Berlin, Bremerhaven, Dessau, Dortmund, Gera, Kassel, Kiel, Leipzig, Luckenwalde, Mannheim/Ludwigshafen, Neubrandenburg und Saarbrücken gefördert.

im Rahmen der *Mainstream*-Programme (Ziel 1 und 2) zu berücksichtigen. Das Land Nordrhein-Westfalen griff diese Anregung durch die Fördermaßnahme „Integrierte Entwicklung städtischer Problemgebiete" in seinem Ziel 2-Programm[6] auf. Dieses richtet sich an alle im Fördergebiet liegenden Stadtteile innerhalb des Landesprogramms „Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf". Aber auch andere Länder haben entsprechende Maßnahmen in ihre Strukturfondsprogramme aufgenommen. Das hierfür in Nordrhein-Westfalen zur Verfügung stehende Finanzvolumen (EU-Anteil plus nationale Kofinanzierung) in Höhe von 92,0 Mio. Euro übertrifft dasjenige des einzigen nordrhein-westfälischen URBAN II-Programms (in Dortmund, Gesamtvolumen 28,6 Mio. Euro, davon 10 Mio. Euro EU-Anteil) um mehr als das Dreifache. Schon dieser einfache Vergleich veranschaulicht, dass die finanziellen Möglichkeiten der *Mainstream*-Programme zur Förderung der städtischen Entwicklung ungleich größer sind als diejenigen der speziell auf städtische Probleme ausgerichteten Gemeinschaftsinitiative URBAN.

Neben URBAN und den genannten besonderen Maßnahmen zur Förderung der Stadtentwicklung in den *Mainstream*-Programmen können auch in den übrigen Förderschwerpunkten der Strukturfondsprogramme in erheblichem Umfang städtische Projekte gefördert werden. Die aktuelle EFRE-Verordnung – Verordnung (EG) Nr. 1783/1999, Art. 2, Absatz (1) b) ii – erwähnt explizit die Förderung von Infrastrukturinvestitionen zur Diversifizierung von Wirtschaftsstandorten und von Industriegebieten mit rückläufiger industrieller Entwicklung sowie zur Erneuerung von städtischen Problemgebieten. Über diese Flächenförderung hinaus sind insbesondere für die kommunale Wirtschaftsförderung weitere Fördermaßnahmen der EU-Strukturfonds wie Beratungshilfen für Existenzgründer und kleine und mittlere Unternehmen, Technologie- und Qualifizierungsinfrastrukturen oder Logistik-Projekte von Bedeutung. Das nordrhein-westfälische Ziel 2-Programm enthält kaum eine Fördermaßnahme, die nicht auf irgendeine Weise grundsätzlich auch für die Wirtschaftsförderung der Städte von Bedeutung sein kann.

Die Europäische Kommission hat ermittelt, dass in der Förderperiode 2000–2006 insgesamt etwa 14 Prozent der gesamten europäischen Strukturfonds direkt in Maßnahmen der städtischen Entwicklung fließen (Niessler 2004b, Folien 5 und 6). Unter Berücksichtigung der zusätzlichen Mittel für die Stadtentwicklung aus sonstigen, nicht direkt auf die Stadtentwicklung ausgerichteten Förderschwerpunkten schätzt die Europäische Kommission einen Anteil von mehr als 50 Prozent der Strukturfondsmittel, die in einem städtischen Kontext stehen. Dabei variiert die Bedeutung, die die Mitgliedstaaten städtischen Themen im Rahmen der *Mainstream*-Programme beimessen, zum Teil erheblich. Einen besonders hohen Stellenwert haben urbane Themen beispielsweise in den Ziel 1- und/oder Ziel 2-

6 Ziel 2-Programm NRW 2000–2006, S. 375 ff.

Programmen in den Niederlanden, im Vereinigten Königreich, Griechenland und Spanien. Mit dem niederländischen Ziel 2-Programm „Stadtgebiete" wird sogar ausschließlich die Entwicklung von urbanen Gebieten in neun Städten gefördert. In Deutschland hat die Stadtentwicklung in der laufenden Förderperiode mit 15 Prozent der Mittel einen relativ hohen Stellenwert in den Ziel 2-Programmen. Mit 6 Prozent ist die Bedeutung städtischer Themen in den Ziel 1-Programmen deutlich niedriger (Niessler 2004a, S. 5 f.).

Aus diesem nationalen Vergleich werden jedoch auch die Schwierigkeiten deutlich, die Berücksichtigung der Städte durch die EU-Strukturfonds analytisch sauber zu erfassen. Da alle Mittel, die in die Städte fließen, letztlich deren Wirtschaftsförderung oder zumindest ihrer Stadtentwicklung im weiteren Sinne zugute kommen, ist die Frage nach dem Stellenwert der Städte in den EU-Strukturfonds im Wesentlichen eine Frage nach ihrer Berücksichtigung bei der Fördergebietsabgrenzung und den Fördermitteln. In Nordrhein-Westfalen bestand das Ziel 2-Fördergebiet durch seine Fokussierung auf das Ruhrgebiet schon immer zu etwa 90 Prozent aus städtischen Gebieten. Daher war die EU-Strukturpolitik dort schon immer zugleich auch in sehr hohem Maße Stadtentwicklungspolitik. Auch andere Länder, selbst stärker ländlich geprägte, haben in den letzten Jahren nach und nach große Städte in ihr Ziel 2-Gebiet aufgenommen, so z.B. Bayern mit Nürnberg und Fürth, Baden-Württemberg mit Mannheim oder Hessen mit Kassel.

Hiervon zu unterscheiden ist jedoch die Frage nach den Verwaltungen der Städte als Akteuren bei der Umsetzung der EU-Strukturfonds. Nicht alle Fördermaßnahmen, die in den Städten durchgeführt werden und Bedeutung für die städtische Wirtschaftsförderung haben, werden auch von den Kommunalverwaltungen implementiert. Auch Kammern und andere Organisationen der Wirtschaft, Hochschulen oder Technologietransfereinrichtungen spielen hierbei eine wichtige Rolle. Dies ändert jedoch nichts daran, dass auch ihre Projekte, soweit sie in den Städten angesiedelt sind, deren wirtschaftliche Entwicklung fördern.

In der Gegenüberstellung von speziellen städtischen Strukturfondsprogrammen und *Mainstream*-Programmen spiegelt sich der – tatsächliche oder nur vermeintliche – Konflikt zwischen Wachstums- und Ausgleichsorientierung in der Strukturpolitik wider. Dem Anspruch nach verfolgen die EU-Strukturfonds beide Ziele. URBAN und mehr noch die urbanen Pilotprojekte als deren Vorläufer orientieren sich mit ihrer Fokussierung auf städtische Krisengebiete mehr an dem Ausgleichsziel. Sie zielen im Kern darauf ab, benachteiligte Stadtteile, die durch hohe Arbeitslosigkeit, schlechte Umweltbedingungen und Wohnverhältnisse und oft auch durch einen hohen Migrantenanteil gekennzeichnet sind, an der strukturellen Erneuerung und den Wachstumseffekten der übergeordneten regionalen Einheit teilhaben zu lassen. Dementsprechend konzentrieren sich die daraus geförderten Maßnahmen häufig auf die Verbesserung der sozialen Infrastruktur und auf Qua-

lifizierungsmaßnahmen für Benachteiligte. Bei den *Mainstream*-Programmen steht dagegen das Wachstumsziel stärker im Vordergrund. Befürworter eigenständiger Förderprogramme für städtische Gebiete im Rahmen der EU-Strukturfonds befürchten daher vielfach, deren Integration in die *Mainstream*-Programme könnte die ausgleichspolitischen Ziele gefährden.

3. Die Vorschläge der Europäischen Kommission für die Strukturfonds in der Förderperiode 2007–2013

Für die nächste Förderperiode der Strukturpolitik 2007–2013 hat die Europäische Kommission im Kohäsionsbericht 2004 und den Entwürfen für die neuen Strukturfondsverordnungen drei Ziele vorgeschlagen:

- erstens das „Konvergenzziel", das dem bisherigen Ziel 1 entspricht und mit dem die Regionen mit dem größten Entwicklungsrückstand in der EU gefördert werden sollen,
- zweitens ein neu gestaltetes Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung", das sich auf alle Regionen außerhalb der Ziel 1-Regionen erstrecken und an die Stelle der bisherigen Ziele 2 und 3 treten soll,
- drittens das neue Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit", in das die bisherige Gemeinschaftsinitiative INTERREG mit der Förderung der grenzübergreifenden, transnationalen und interregionalen[7] Zusammenarbeit überführt wird.

Die Kommission schlägt vor, dass aus dem europäischen Haushalt für die Strukturpolitik 2007–2013 insgesamt rund 336 Mrd. Euro bereitgestellt werden. 78 Prozent (rund 264 Mrd. Euro) der Strukturfondsmittel sollen dabei auf Ziel 1, ferner 18 Prozent (rund 58 Mrd. Euro) auf Ziel 2 und die verbleibenden 4 Prozent (rund 13 Mrd. Euro) auf Ziel 3 entfallen. Die tatsächliche Höhe der auf die Strukturpolitik insgesamt und die einzelnen Ziele entfallenden Mittel hängt aber vom Ergebnis der Verhandlungen über die Höhe des zukünftigen EU-Gesamthaushalts gemäß der Finanziellen Vorausschau 2007–2013 ab. Zentraler Streitpunkt zwischen Mitgliedstaaten und Kommission ist die Gesamthöhe des EU-Haushalts, für den die Kommission durchschnittlich eine Größenordnung von 1,14 Prozent des Bruttonationaleinkommens (BNE) für Zahlungsermächtigungen und 1,24 Prozent für Verpflichtungsermächtigungen in der Union vorschlägt. Dies lehnen sechs Nettozahler, zu denen neben den Regierungen des Vereinigten Königreichs, Frankreichs, der Niederlande, Österreichs und Schwedens auch die Bundesregie-

7 Der derzeitige Strang der interregionalen Zusammenarbeit (INTERREG IIIC) soll ab 2007 unter die Ausrichtung „Kooperationsnetze und Erfahrungsaustausch" gefasst werden.

rung gehört, strikt ab. Sie fordern stattdessen eine Begrenzung der Haushaltsmittel auf maximal 1,0 Prozent des BNE.

Seinen vorläufigen Höhepunkt erreichte der Finanzstreit beim Europäischen Rat am 16./17. Juni 2005. Trotz intensiver Bemühungen des damaligen Ratspräsidenten Jean-Claude Juncker konnten sich die Mitgliedstaaten nicht auf einen Kompromiss einigen. Neben der Ausgaben- geriet dabei zusehends auch die Einnahmeseite des EU-Haushaltes in den Mittelpunkt der Auseinandersetzung. Es ist deshalb zu befürchten, dass sich die Verhandlungen über die Finanzielle Vorausschau weitaus länger als geplant hinziehen werden. Das Ergebnis ist dabei noch offen und kann hier nicht mehr berücksichtigt werden. Es spricht aber viel dafür, dass man sich auch dieses Mal wieder irgendwo in der Mitte zwischen den Extrempositionen treffen wird, sodass der Kommissionsvorschlag noch deutlich abgesenkt wird. Selbst dann würde aber die für viele Städte wichtige Ziel 2-Förderung nicht in ihrer Substanz gefährdet. Das von der Kommission hierfür vorgeschlagene Mittelvolumen von 58 Mrd. Euro übertrifft deutlich die für die derzeitigen Ziele 2 und 3 insgesamt verfügbaren Mittel in Höhe von 45 Mrd. Euro. Auch wenn ein direkter Vergleich wegen zusätzlich zu berücksichtigender Regionen (aus der Ziel 1-Förderung ausscheidende Regionen, Ziel 2-Regionen in den neuen Mitgliedstaaten) nur bedingt möglich ist, wäre auch bei einer Kürzung des Kommissionsvorschlags für dieses Ziel von mehr als 20 Prozent noch eine mit dem derzeitigen Niveau vergleichbare Mittelausstattung möglich. Wenn sich die Mitgliedstaaten also auf einen neuen Finanzrahmen einigen, kann auch mit einem signifikanten, wenn auch nicht steigenden Mittelrahmen für das neue Ziel 2 gerechnet werden.

4. Die zukünftige Rolle der Städte in der neuen Strukturfondsperiode

4.1 Strategische Einbindung der Städte

Die beiden für die Städte bedeutsamsten strategischen Weichenstellungen, die die Europäische Kommission für die Strukturpolitik nach 2006 vorgeschlagen hat, sind erstens die Verbindung mit der Lissabon-Agenda und zweitens eine Aufwertung der städtischen Themen.

Die Europäische Kommission will die Strukturpolitik nach 2006 in den Dienst der Zielsetzungen von Lissabon stellen, wonach Europa zum stärksten wissensbasierten Wirtschaftsraum der Welt werden soll. Regionalkommissarin Danuta Hübner wies auf der Konferenz „Die Kohäsion und die Lissabon-Agenda: Die Rolle der Regionen“ in Brüssel am 3. März 2005 auf folgende Zusammenhänge zwischen

der Regionalpolitik und der Lissabon-Strategie hin: Die europäische Regionalpolitik leiste finanzielle Unterstützung dazu, strukturelle Barrieren für Wachstum und Beschäftigung zu überwinden. Aufgrund des programmatischen Ansatzes der Strukturpolitik seien die Mitgliedstaaten und Regionen gezwungen, langfristig zu planen. Die Strukturfondsprogramme griffen die Bedürfnisse auf regionaler Ebene auf und seien ein Mittel, die – bisher bei der Umsetzung der Lissabon-Strategie vermisste – Eigenverantwortung zu ermutigen. Die Vielfalt der europäischen Regionen biete außerdem ein großes Potenzial für den Austausch von Best Practice, für die Nutzung von Synergien und die Arbeit in Netzwerken (Hübner 2005, S. 3).

Die Verknüpfung der Regionalpolitik mit der Lissabon-Strategie rückt die Bedeutung der Städte als Zentren regionalen Wirtschaftswachstums in den Vordergrund. Entsprechend kündigte die Europäische Kommission in ihrem Dritten Kohäsionsbericht explizit an, in der nächsten Förderperiode städtischen Themen größeres Gewicht als bisher einzuräumen. In der Konsequenz wird die Förderung der „Stadterneuerung, insbesondere als Teil der Regionalentwicklung" auch im Entwurf der neuen Allgemeinen Verordnung unter den Zielen der Strukturfondsintervention in der nächsten Förderperiode aufgeführt (Art. 3, Abs. 3). In Erwägungsgrund 13 wird außerdem ausgeführt: „Angesichts der Bedeutung der städtischen Dimension und des Beitrags der Städte, insbesondere mittlerer Größe, zur Regionalentwicklung, sollte diese Dimension durch Aufwertung der Rolle der Städte bei der Programmplanung stärker berücksichtigt werden, um die Stadterneuerung zu begünstigen."

Städtefragen sollen zukünftig aber vollständig in die *Mainstream*-Programme eingebunden werden. Die bisherige Gemeinschaftsinitiative URBAN wird nicht weitergeführt bzw. in die *Mainstream*-Programme integriert (Europäische Kommission/Februar 2004, S. XXXI). Die erstmals in der kommenden Förderperiode aufzustellenden einzelstaatlichen strategischen Rahmenpläne müssen explizit darüber Auskunft geben, ob Maßnahmen zur Förderung der Stadterneuerung berücksichtigt werden (Art. 25, Abs. 3 a, Entwurf der neuen Allgemeinen Verordnung). Für die Mitgliedstaaten und Regionen bedeutet dies letztlich, dass sie Fördermaßnahmen nach dem Muster von URBAN künftig verbindlich in ihre *Mainstream*-Programme aufnehmen müssen.

Mit der vorgeschlagenen Verknüpfung der EU-Strukturfonds mit der Lissabon-Strategie in der künftigen Förderperiode hat sich die Europäische Kommission für eine stärkere Ausrichtung am Wachstumsziel ausgesprochen. Als Motoren für Wachstum und Innovation können und sollen die Städte einen maßgeblichen Beitrag dazu leisten. Vor allem das neue Ziel 2 „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" nimmt hierauf explizit Bezug. Die Verbindung mit der Lissabon-Strategie wertet damit auch die Rolle der Städte in der europäischen Struk-

turpolitik grundsätzlich auf. Daher sollten die Städte ihr Augenmerk darauf richten, vor allem bei den *Mainstream*-Programmen angemessen berücksichtigt zu werden, und nicht auf eine Weiterführung von URBAN hoffen.

Wichtig für die Städte ist auch, dass das neue Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung" alle Gebiete außerhalb des „Konvergenzzieles" umfassen soll. Die Europäische Kommission will künftig also keine Fördergebietsabgrenzung mehr vorgeben, sondern die Frage nach einer regionalen Konzentration durch die Mitgliedstaaten und Regionen entscheiden lassen. Dies ermöglicht erstens grundsätzlich eine erstmalige Berücksichtigung vieler Städte durch die EU-Strukturfonds. Zweitens werden sinnvolle regionale Gebietseinheiten nicht mehr durch kleinräumige Abgrenzungen ausgehöhlt. Zum jetzigen Zeitpunkt ist aber noch nicht sicher, ob sich die Europäische Kommission mit ihrem Vorschlag im Rat durchsetzen kann und ob die finanzielle Ausstattung der Strukturfonds hierfür ausreichen wird. Außerdem hängt die Entscheidung darüber, ob und inwieweit auch strukturstarke Städte künftig in den Genuss der EU-Strukturhilfen gelangen werden, auch davon ab, wie die Mitgliedstaaten und Regionen diese Fördermöglichkeiten umsetzen.

Mit der neuen Ausrichtung der Strukturpolitik, die wachstums- und ausgleichspolitische Ziele nebeneinander stellt, nimmt die EU einen signifikanten Kurswechsel vor. Diese beiden Orientierungen stehen nicht per se in einer harmonischen Beziehung zueinander, sondern könnten sich auch konterkarieren. Dies wäre insbesondere dann der Fall, wenn die Mitgliedstaaten in großem Ausmaß die neu eröffnete Möglichkeit nutzen, ihre – städtischen oder ländlichen – Wachstumsregionen zu fördern, insbesondere durch das neu gestaltete Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung", und wenn hierdurch die ökonomischen und sozialen Disparitäten zwischen und innerhalb von Regionen und Städten verstärkt würden, die auch zu Lasten städtischer Krisengebiete gingen.

Dies unterstreicht die Notwendigkeit, ausgleichs- und wachstumspolitische Ziele stärker in Einklang zu bringen. Ein Weg dahin könnte sein, die wachstumsfördernden Maßnahmen auf jene Regionen und Städte zu konzentrieren oder gar zu beschränken, die über erhebliche unausgeschöpfte Entwicklungspotenziale verfügen, jedoch Städte und Regionen davon auszuschließen, die bereits unter Überagglomerationserscheinungen leiden oder ihre Wachstumspolitik aus eigener Kraft finanzieren können. Auch wenn die EU keine Fördergebiete mehr vorgeben will, sollen die Mitgliedstaaten trotzdem eine regionale Konzentration vornehmen dürfen.

Regionen und Städte mit solchen unausgeschöpften Wachstumspotenzialen befinden sich vor allem in Umstrukturierungsregionen, also in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit (und damit einem hohen ungenutzten Arbeitskräftepotenzial), mit einer modernisierungsbedürftigen Infrastruktur, mit einem Defizit an kleinen und

mittleren Unternehmen sowie an Existenzgründungen und mit einer mangelhaften Innovationsfähigkeit. In diesen Regionen würde eine dezidierte Wachstumspolitik unter Einsatz von Mitteln der EU-Strukturfonds wegen der Ausschöpfung unausgelasteter Kapazitäten dazu führen, dass ökonomische und soziale Disparitäten abgebaut würden. Sie würde darüber hinaus auch dem Entstehen von Agglomerationsnachteilen vorbeugen. In solchen Regionen ist das Prinzip des „Stärken stärken" leichter mit dem Kohäsionsgedanken zu verbinden.

Grundsätzlich lässt sich also eine harmonische Beziehung zwischen Wachstums- und Ausgleichsziel in der europäischen Strukturpolitik herstellen. Dies würde jedoch die Beibehaltung einer Fördergebietskulisse erfordern – wenn nicht zentral durch die EU, dann in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Es ist außerdem kein Zufall, dass die genannten Voraussetzungen vor allem in alten Industrieregionen und vergleichbaren Umstrukturierungsregionen gegeben sind. Dies wären also die klassischen Ziel 2-Regionen, deren Förderung auch weiterhin volkswirtschaftlich gut begründet ist.

4.2 Instrumentelle Einbindung der Städte

Als spezifische Förderbereiche der Stadterneuerung führt die Europäische Kommission in Art. 8 des Entwurfs der neuen EFRE-Verordnung „die Entwicklung von partizipativen, integrierten Strategien, mit denen der starken Konzentration von wirtschaftlichen, ökologischen und sozialen Problemen in den städtischen Ballungsgebieten begegnet werden soll", auf. Die Kommission erkennt damit die Notwendigkeit einer fortgesetzten Unterstützung der städtischen Entwicklung in Krisenvierteln und damit auch die ausgleichspolitische Zielsetzung an. Die „Sanierung der physikalischen Umwelt, die Neuerschließung von Industriebrachen und die Erhaltung und Inwertsetzung des historischen und kulturellen Erbes" könnten kombiniert werden „mit Maßnahmen zur Förderung des Unternehmergeistes, der lokalen Beschäftigung und der kommunalen Entwicklung sowie mit der Bereitstellung von Dienstleistungen für die Bevölkerung …, die den sich ändernden demografischen Strukturen Rechnung tragen." Der Wohnungsbau soll nach Art. 7 (d) des Entwurfs der neuen EFRE-Verordnung wie bisher nicht gefördert werden können.

Neben diesen spezifischen Themen der Stadterneuerung weisen aber auch die meisten der sonstigen Förderbereiche zahlreiche Anknüpfungspunkte für Stadtentwicklung und städtische Wirtschaftsförderung auf (Art. 4–6 Entwurf der neuen EFRE-Verordnung, Art. 3 Entwurf der neuen ESF-Verordnung). Dies gilt beispielsweise für die folgenden von der Kommission vorgeschlagenen Förderthemen für das neue Ziel „Konvergenz", die auf die Modernisierung und Diversifizierung der regionalen Wirtschaftstruktur abzielen:

- Forschung und technologische Entwicklung, Innovation und Unternehmergeist, insbesondere im Hinblick auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU),
- Informationsgesellschaft,
- Umwelt (insbesondere die Themen Abfallbewirtschaftung, Wasserversorgung, Behandlung von städtischen Abwässern und Luftqualität, Flächensanierung),
- Risikoverhütung einschließlich Verhütung von natürlichen und technologischen Risiken,
- Fremdenverkehr (unter anderem Förderung des natürlichen und kulturellen Reichtums, Schutz und Aufwertung des Kulturerbes, bessere Bereitstellung von touristischen Leistungen),
- Investitionen in Verkehrsnetze (insbesondere Förderung eines sauberen städtischen Verkehrs),
- Energie (unter anderem Energieeffizienz, erneuerbare Energien),
- Investitionen in Bildung,
- Investitionen in Gesundheit/Gesundheitsdienstleistungen.

Auch die von der Kommission vorgeschlagenen Förderthemen für das neue Ziel „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Art. 5 der neuen EFRE-Verordnung) bieten Ansatzpunkte für städtische Politik, wie insbesondere:

- Innovation und wissensbasierte Wirtschaft, Forschung und technologische Entwicklung, Förderung der Innovationstätigkeit in KMU,
- Förderung des Unternehmergeistes,
- Umwelt und Risikoverhütung (unter anderem Flächensanierung, Förderung eines sauberen städtischen Verkehrs, Verhütung und Behandlung von natürlichen und technologischen Risiken),
- Zugang zu Verkehrs- und Telekommunikationsdiensten von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse (außerhalb der großen städtischen Zentren).

Auch die aus dem Europäischen Sozialfonds finanzierten Maßnahmen, die darauf ausgerichtet sind, Vollbeschäftigung zu erreichen, Arbeitsplatzqualität und -produktivität zu verbessern sowie die soziale Eingliederung zu erleichtern, bieten zahlreiche Anknüpfungspunkte für die Förderung städtischer Themen. Als Beispiele seien Maßnahmen zur Steigerung der Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben und zur besseren Vereinbarkeit von Berufs- und Privatleben genannt, ebenso Maßnahmen, mit denen die soziale Eingliederung von benachteiligten Gruppen wie Minderheiten verbessert werden kann.

Schließlich bieten auch die für das neue Ziel „Europäische territoriale Zusammenarbeit“ angeführten Förderthemen für die grenzübergreifende und transnationale

Zusammenarbeit sowie für die Vernetzung und den Erfahrungsaustausch (derzeit interregionale Zusammenarbeit) zahlreiche Anknüpfungspunkte für die Städte. Beispiele sind die Förderung eines besseren Zugangs zu Verkehrs- und Kommunikationsnetzen sowie zu Abfallentsorgungs- und Energiesystemen im Bereich der grenzübergreifenden Zusammenarbeit oder das Thema Risikoverhütung im Bereich der transnationalen Zusammenarbeit (Art. 6 des Entwurfs der neuen EFRE-Verordnung).

Die von der EU angebotenen Förderinstrumente sind demnach so breit angelegt, dass sie sich für fast alle denkbaren Ausrichtungen der europäischen Strukturpolitik in den Städten nutzen lassen.

4.3 Institutionelle Einbindung der Städte

Neben der stärkeren strategischen und instrumentellen Berücksichtigung städtischer Themen bei der zukünftigen Strukturförderung will die Europäische Kommission außerdem die städtischen Akteure stärker an der Aufstellung und Durchführung der Programme beteiligen. Der Kommissionsentwurf für die neue Strukturfondsverordnung sieht dazu mehrere Möglichkeiten vor. So wird in Art. 36, Absatz 4 (b) gefordert, dass in den Operationellen Programmen für die Ziele „Konvergenz“ und „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ auch Angaben über die „Modalitäten der Subdelegation an die städtischen Behörden, eventuell über einen Globalzuschuss“ aufgenommen werden, ohne aber konkret aufzuzeigen, wie diese Subdelegation aussehen könnte.

Anlässlich des Städtegipfels 2004 in Noordwijk/Leiden hat der zwischenzeitlich für die Regionalpolitik zuständige EU-Kommissar Barrot dazu zwei mögliche Optionen genannt: erstens die Aufnahme eines speziellen Themenschwerpunktes oder eines eigenen Unterprogramms für städtische Themen im Rahmen der *Mainstream*-Programme, zweitens die Aufstellung eines gesonderten nationalen Programms für die Stadtentwicklung mit einem eigenen Finanzbudget (Deutscher Verband, S. 2).

5. Folgen für Deutschland: Wie könnte die zukünftige Beteiligung der Städte an den Strukturfonds aussehen?

5.1 Strategische Beteiligung

Wie oben angeführt, soll die europäische Regionalpolitik künftig stärker als bisher mit den Zielen der Lissabon-Strategie verknüpft werden. Gerade den Städten kann dabei eine wichtige Rolle zukommen. Städte können entscheidende Faktoren für

die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas sein. Nirgendwo anders sind die Konzentration der Wirtschaft und die der Bevölkerung höher. Nirgendwo anders sind die notwendigen Voraussetzungen für die wirtschaftliche Entwicklung, wie die notwendige Infrastruktur oder ein gutes Innovationsmilieu, besser.

Die Integration der städtischen Dimension in die *Mainstream*-Programme ist dabei der richtige Schritt. Sie ermöglicht es, die Stadtentwicklung in die regionalen Gesamtkonzepte einzubetten. Dies konnte die Gemeinschaftsinitiative URBAN aufgrund ihrer begrenzten Reichweite, ihrer eng umschriebenen Ressourcen und ihres kleinräumig orientierten Ansatzes nicht leisten. URBAN hatte aber eine wichtige Funktion als Experimentierfeld für innovative Maßnahmen der Stadtentwicklung, auf dem nunmehr im Rahmen der *Mainstream*-Programme in größerem regionalem Gesamtkontext aufgebaut werden kann.

Ziel der Kohäsionspolitik ist dabei immer eine ausgewogene Entwicklung in der Union. Die Strukturfonds müssen sich deshalb vor allem darauf konzentrieren, jene Städte zu unterstützen, die sich nicht aus eigener Kraft entwickeln können. Dazu gehören insbesondere die Städte in den derzeitigen Ziel 2-Fördergebieten im Strukturwandel. Hier geht es insbesondere um die notwendige Unterstützung mittels Anschubinvestitionen bei der Erneuerung ihrer Infrastruktur, der Neuausrichtung von Qualifikationen sowie dem Aufbau neuer Kompetenzfelder und Unternehmen. Wichtig ist dabei eine integrierte Herangehensweise, die sich nicht nur auf starke Stadtteile konzentriert, sondern flankierend weiterhin die besonderen Problemlagen schwächerer Stadtteile berücksichtigt.

5.2 Instrumentelle Beteiligung

Die stärkere Ausrichtung am Wachstumsziel und am Lissabon-Prozess bedeutet für die Städte, dass künftig nicht mehr allein die Förderung benachteiligter städtischer Gebiete im Mittelpunkt steht, sondern mehr Nachdruck auf Maßnahmen einer direkten Wirtschaftsförderung gelegt wird. Künftige Förderprioritäten im Rahmen der Zielprogramme wie Innovation, Forschung und Unternehmensdynamik spiegeln dies wider.

Die Verordnung ist so angelegt, dass die Mitgliedstaaten bzw. Regionen aus dem Förderkatalog jene Themen auswählen können, die für sie bei der Ausrichtung auf die Lissabon-Ziele besonders wichtig sind. Damit die Städte einen größtmöglichen Beitrag zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Union leisten können, sollten die förderfähigen städtischen Themen vorrangig auf die Realisierung der Lissabon-Strategie ausgerichtet sein. Weitere Instrumente können sinnvoll sein, wenn sie dem jeweiligen Handlungsbedarf in den betroffenen Städten entsprechen.

Nicht alle in den Verordnungsentwürfen vorgeschlagenen Themen erscheinen sinnvoll. So mag die Aufnahme des Komplexes Verkehr vordergründig im Interesse der Städte sein. An sich aber gehört die städtische Daseinsvorsorge zur Pflichtaufgabe der Kommunen. Ein wichtiges und vernünftiges Prinzip der EU-Strukturpolitik ist die Additionalität. Dies bedeutet, die EU-Mittel dürfen nur für Maßnahmen eingesetzt werden, die einen zusätzlichen strukturellen Impuls geben. Strukturfonds für Pflichtaufgaben in Anspruch zu nehmen, würde diesem Prinzip widersprechen. Im Mittelpunkt der europäischen Strukturförderung sollten deshalb Projekte stehen, die dazu beitragen, das kommunale Steueraufkommen zu steigern und damit die Voraussetzungen zur Finanzierung der kommunalen Leistungen der Daseinsvorsorge zu verbessern. Solche Projekte sind unmittelbar wachstumsfördernde Maßnahmen wie beispielsweise die Einrichtung von Technologiezentren oder Gewerbeparks mit kommunaler Beteiligung.

5.3 Institutionelle Beteiligung

Die Kommission hat in ihren Verordnungsentwürfen für die neue Strukturfondsperiode 2007–2013 eine stärkere Einbeziehung der Städte gefordert, die konkreten Modalitäten aber offen gelassen. EUROCITIES Deutschland fordert in der „Dortmunder Erklärung zur Zukunft der Kohäsionspolitik in Europa nach 2006“ vom 25./25. September 2003 deshalb, auch die Städte und ihre Partner direkt zu beteiligen: „Der künftige Prozess der Programmierung, Durchführung und Evaluierung der Programme muss als echte Partnerschaft zwischen der Kommission, den jeweiligen Regionen und den Städten organisiert werden“ (EUROCITIES Deutschland 2003).

Zurückhaltung ist aber angebracht, wenn gefordert wird, dass die Städte die gesamte Programmverantwortung und damit alle Pflichten der Programmverwaltung (Evaluierung, Finanzkontrolle usw.) übernehmen sollen. Die Administration von Globalzuschüssen ist fast so aufwändig wie jene für ganze Strukturfondsprogramme. In Deutschland haben sie deshalb bisher praktisch kaum eine Rolle gespielt. Die europäischen Strukturfondsprogramme umzusetzen, stellt hohe Anforderungen an die Verwaltung und bindet beträchtliche Ressourcen. Diese Anforderungen können auf der Ebene der Länder, die in der Umsetzung der EU-Strukturfonds inzwischen langjährige Erfahrung besitzen, weitaus besser bewältigt werden. Gerade in kleineren Kommunen, die bisher als Projektpartner oder Zuwendungsempfänger auftraten, gab es häufig Klagen über die mit der Abwicklung verbundene übergroße Bürokratie. Vermieden werden muss auch, dass für kleinere städtische Programme parallel zu den *Mainstream*-Programmen Verwaltungsstrukturen aufgebaut und entsprechende Verwaltungskosten multipliziert werden.

Ein gesondertes nationales Programm für die Stadtentwicklung, wie es z.B. derzeit in den Niederlanden existiert, würde bedeuten, dass die EU-Strukturförderung in den Städten oder Stadtteilen ihres Geltungsbereichs entweder hierauf beschränkt bliebe und damit eine gemeinsame Regionalförderung mit dem jeweiligen Umland unmöglich gemacht würde; oder diese Städte würden gleich durch mehrere EU-Strukturfondsprogramme gefördert, was die Transparenz beeinträchtigen und Abstimmungsprozesse erschweren würde. Verstärkt administrative Aufgaben zu übernehmen, könnte die Städte außerdem von den wichtigeren strategisch-konzeptionellen Fragen ablenken.

Ein unbürokratischer und gleichzeitig wirksamer Weg könnte darin liegen, ein effektives *Monitoring* aufzubauen, mit dem der Mitteleinsatz zugunsten der Städte systematisch begleitet wird. Unabhängig davon bleiben aber auch künftig andere Formen der institutionellen Einbindung der Städte in die Programmerstellung und -durchführung bestehen. So können die Städte z.B. Repräsentanten in die Begleitausschüsse der Programme entsenden, die unter anderem Auswahlkriterien für die Projekte und Programmänderungen billigen und Durchführungsberichte und Evaluierungen prüfen müssen. Nordrhein-Westfalen hat fünf Vertreter der Kommunen in den Begleitausschuss für sein aktuelles Ziel 2-Programm eingebunden und damit positive Erfahrungen gemacht (Jakoby 2005, S. 200).

Von Seiten der Städte wird auch immer wieder gefordert, für den Bereich der städtischen Förderung einen festen Mittelanteil innerhalb der Strukturfonds zu reservieren[8]. EUROCITIES (2004) fordert z.B. einen Mindestanteil von 20 Prozent. In der Gemeinsamen Erklärung der URBAN-Städte und Netzwerke zur Europäischen Konferenz „URBAN Future“ am 8./9. Juni 2005 in Saarbrücken wird eine verbindliche spezifische Priorität für die städtische Dimension mit einem Finanzanteil von mindestens zehn Prozent verlangt (URBAN Future 2005). Derzeit deutet allerdings nichts darauf hin, dass eine Mittelquotierung für städtische Belange realisiert wird. Hierbei wäre zunächst zu fragen, wie dieser auf die städtischen Belange entfallende Mittelanteil zu definieren wäre. Bei einem Ziel 2-Programm wie jenem Nordrhein-Westfalens, dessen Fördergebiet zu rund 90 Prozent aus Städten besteht, wäre diese Quote leicht zu erfüllen, die Forderung demnach inhaltsleer und nur eine zusätzliche bürokratische Auflage.

In dieser Frage sollte außerdem nicht außer Acht gelassen werden, dass Strukturpolitik auch ein Qualitätswettbewerb sein sollte. Dieser Anreiz funktioniert bei Mittelquotierungen generell nur noch eingeschränkt, weil Ansprüche auf Förder-

8 So beispielsweise enthalten im „Statement of the Capital Cities of the European Union on a stronger dimension of EU cohesion policy beyond 2006, General Assembly, Union of Capitals of the European Union”, Budapest, 9. Oktober 2004.

hilfen begründet werden, die durch qualitativ bessere Alternativprojekte nicht in Frage gestellt werden.

Die Beteiligung der Städte an den zukünftigen Strukturfondsprogrammen hängt nicht zuletzt auch davon ab, inwieweit sie vor dem Hintergrund der knappen öffentlichen Haushalte die notwendige Kofinanzierung aufbringen können. Mit den EU-Mitteln werden maximal 75 Prozent (Ziel 1-Regionen) bzw. 50 Prozent (Ziel 2-Regionen) der jeweiligen öffentlichen Gesamtkosten kofinanziert. Sollten sich die Kommissionsvorschläge durchsetzen – dass erstens private Kofinanzierungsmittel bei der Berechnung der Beteiligung der Fonds nicht mehr wie bisher berücksichtigt werden, und zweitens im Rahmen des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung die nicht vorsteuerabzugsfähige Mehrwertsteuer nicht mehr wie bisher zuschussfähig ist –, würde sich der Kofinanzierungsbedarf noch einmal erhöhen. Dies würde die Haushalte der Kommunen zusätzlich belasten. Die Länder haben sich mit Bundesratsbeschluss vom 15. Oktober 2004 in beiden Fragen eindeutig positioniert und jeweils die Beibehaltung der bisherigen Regelungen gefordert (Bundesrat 2004, Ziffern 48 und 51). Da die Verhandlungen über die Strukturfondsverordnungen auf europäischer Ebene noch andauern, ist derzeit nicht absehbar, ob an den Kommissionsvorschlägen festgehalten wird.

In der laufenden Förderperiode steuern die Länder auch eigene Mittel zur Kofinanzierung bei. Im Falle von Nordrhein-Westfalen werden im Regelfall neben der EU-Kofinanzierung in Höhe von 50 Prozent weitere 30 Prozent aus Landesmitteln bereitgestellt, in anderen Ländern kann dieser Satz nach oben oder unten abweichen. Auch hier ist noch offen, inwieweit die Länder auch künftig in der Lage sein werden, die entsprechenden Mittel aufzubringen. Unabhängig davon muss jedoch von jedem Projektträger ein signifikanter Eigenanteil gefordert werden, um Qualität und Wirksamkeit der Projekte zu sichern. In Nordrhein-Westfalen liegt dieser bei kommunalen Projekten in der Regel bei 20 Prozent.

6. Schlussfolgerungen

Wenn es trotz zunächst gescheiterter Verhandlungen schließlich zu einer Einigung über die Finanzielle Vorausschau 2007–2013 kommen wird, wird es aller Voraussicht nach auch weiterhin Strukturfondsmittel für die alten EU-Mitgliedstaaten in substanziellem Umfang geben. Die relative Bedeutung der Städte wird dabei nicht zurückgehen, sondern dürfte eher noch steigen, weil erstens die Stadterneuerung als Thema verbindlich vorgegeben wird, und zweitens die Städte große Bedeutung für Wachstum und Beschäftigung und damit für die Verwirklichung der Lissabon-Strategie haben. Um die EU-Hilfen für die Wirt-

schaftsförderung optimal zu nutzen, müssen sich die Städte allerdings operativ adäquat aufstellen.

Hierzu gehört erstens, dass die Städte ihre Europafähigkeit steigern. Sie müssen vorausschauend die Auswirkungen der politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der EU-Förderpolitik erkennen und Strategien für deren Einsatz entwickeln. Darauf sind längst nicht alle Städte gut vorbereitet. Sinnvoll erscheint dazu die Einrichtung von europapolitischen Arbeitsstäben oder Koordinierungsinstanzen in den Verwaltungen. Sie sollten das Wissen über die Förderprogramme zentral sammeln und in die Administration einspeisen. Daneben muss aber auch die europapolitische Kompetenz der mit der Umsetzung von europäischen Förderprojekten befassten Verwaltungseinheiten verbessert werden. Unabdingbar ist außerdem die politische Begleitung der europäischen Förderpolitik durch die Räte und die Verwaltungsspitzen. Solange bei diesen Anforderungen Defizite bestehen, ist die Forderung nach einer unmittelbaren Umsetzung von EU-Programmen durch die Kommunen wenig überzeugend.

Zweitens empfiehlt es sich aber auch, dass die Städte ihre Wirtschaftsförderung stärker konzeptionell fundieren. Die EU-Strukturfonds stellen hohe Anforderungen an die analytische Begründung, strategische Orientierung, Bewertung, Begleitung und Evaluierung von Programmen und Projekten. Hierauf sollten sich die Kommunen mit geeigneten Entwicklungskonzepten einstellen. In diesem Zusammenhang ist die Erklärung der URBAN-Städte und Netzwerke von Juni 2005 zu begrüßen. In ihr wird ausdrücklich gefordert, ganzheitliche Entwicklungskonzepte als Basis städtischer Interventionen zu erstellen. Aufbauend auf einer Ex-Ante-Analyse der sozioökonomischen Situation sollen diese Konzepte die Festlegung von Handlungsstrategien, klaren Ziele, Prioritäten, Maßnahmen, Mitteln und Verfahren enthalten (URBAN Future 2005). Als eines von vielen Beispielen sei hier auf die Stadt Dortmund verwiesen, die im Jahr 2000 in Zusammenarbeit mit der ThyssenKrupp AG und der Unternehmensberatung McKinsey das Wachstumsprogramm „dortmund-project“ ins Leben rief. Dank der gemeinsamen Maßnahmen von Stadt, Wirtschaft und Wissenschaft zur Förderung von Zukunftsbranchen und zur Verbesserung der Standortqualität ist es – auch mit Hilfe der europäischen Strukturförderung – gelungen, Dortmund zu einem wichtigen Softwarestandort in Nordrhein-Westfalen und zu einem führenden Standort der Mikrosystemtechnik in Deutschland aufzubauen (Küpper 2004).

Literatur

van den Berg, Leo/Braun, Erik/van der Meer, Jan (2004), National Urban Policies in the European Union. Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, United Kingdom, August 2004, European Institute for Comparative Urban Research (Euricur), Erasmus University Rotterdam.

Bulletin Quotidien Europe, 2/12/2002, S. 12 f.

Bundesrat (2004), Beschluss des Bundesrates vom 15.10.04, Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds (Bundesrats-Drucksache 571/04).

Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumordnung e.V./Deutsch-österreichisches URBAN-Netzwerk (o.J.) (2004), Städte als Motoren einer nachhaltigen Regionalentwicklung anerkannt! Europäisches Gipfeltreffen der Städte bekräftigt Rolle der städtischen Dimension in der EU-Kohäsionspolitik.

EUROCITIES (2004), Response to the Third Cohesion Report, Brüssel, 7. Mai 2004.

EUROCITIES Deutschland (2003), Dortmunder Erklärung zur Zukunft der Kohäsionspolitik in Europa nach 2006, Dortmund, 25./25. September 2003.

Huttenloher, Christian (2005), Drittes europäisches Gipfeltreffen der Städte in Noordwijk: Ohne starke Städte keine starke EU, in: Europa kommunal, H. 1 (2005), S. 19–22.

Huttenloher, Christian (2004), Europäisierung der Stadtpolitik? Die EU und die Städte, Vortrag anlässlich des Stadt-Colloquiums „Europäisierung der Stadtpolitik?“, Humboldt-Universität zu Berlin, 3. Mai 2004.

Jakoby, Herbert (2005), NRW und die europäische Strukturpolitik, in: von Alemann, Ulrich/Münch, Claudia (Hrsg.), Landespolitik im europäischen Haus. NRW und das dynamische Mehrebenensystem, Wiesbaden, S. 189–208.

Küpper, Utz Ingo (2004), Die Strukturfonds aus Sicht der Stadt Dortmund: Strukturwandel fortführen, in: Europa kommunal, H. 1 (2004), S. 18–21.

Langemeyer, Gerhard (2004), Anforderungen an die EU-Strukturpolitik aus Sicht der Städte: URBAN reicht allein nicht, in: Europa kommunal, H. 1 (2004), S. 16–17.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2004), Europe Empowers Cities. Best Practice from the European Urban Programmes Objective 2, URBAN II, URBACT, Publication on the Occasion of the International Conference „Europe Empowers Cities”, 27./28. Mai 2004, Maastricht, Heerlen.

Müller, Angelika/Potratz, Wolfgang/Rehfeld, Dieter/Widmaier, Brigitta (2002–03), Perspektiven europäischer Strukturpolitik nach 2006. Reformbedarf und Konsequenzen für Nordrhein-Westfalen. Expertise für die Staatskanzlei des Landes NRW. Projektbericht des Instituts für Arbeit und Technik.

Niessler, Rudolf (2004a), Stadtentwicklung in den Strukturfonds der Europäischen Union: Städte sollen gestärkt werden, in: Europa kommunal, H. 1 (2004), S. 5–9.

Niessler, Rudolf, DG Regio (2004b), City Involvement in Mainstream Structural Funds Programmes in the Current Programming Period 2000–2006. Findings from an Analysis of Spending Patterns and Participation Models for Cities in Objective 1 and 2 Programmes. Vortrag anlässlich der CDCR Working Group on Spatial and Urban Development am 19.04.2004.

URBAN Future (2005), Gemeinsame Erklärung der URBAN-Städte und Netzwerke zur Europäischen Konferenz „URBAN Future“ am 8. und 9. Juni 2005 in Saarbrücken.

Ziel 2-Programm NRW 2000–2006. Einheitliches Programmplanungsdokument nach Art. 19 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 vom 21. Juni 1999 für das Ziel 2-Gebiet des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 2000.

Kommissionspapiere und Dokumente

Barrot, Jacques (2004), La Politique Régionale et la Politique Urbaine: Bilan et Perspective, Rede anlässlich des Städtegipfels 2004 in Noordwijk/Leiden am 18. Oktober 2004 (Speech/04/461).

European Commission (1996), Social and Economic Inclusion through Regional Development. The Community Economic Development Priority in European Structural Funds Programmes in Great Britain. Luxembourg.

Europäische Kommission (Februar 2004), Eine neue Partnerschaft für die Kohäsion. Konvergenz, Wettbewerbsfähigkeit, Kooperation. Dritter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt.

Europäische Kommission (2000), Mitteilung der Kommission an die Mitgliedstaaten vom 28.4.00 über die Leitlinien für eine Gemeinschaftsinitiative betreffend die wirtschaftliche und soziale Wiederbelebung der krisenbetroffenen Städte und Stadtrandgebiete zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung URBAN II, (K/2000/1100 – DE).

Europäische Kommission (1998), Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Nachhaltige Stadtentwicklung in der Europäischen Union: ein Aktionsplan, 28.10.1998 (COM/1998/605 final).

Europäische Kommission, Regionalpolitik (2003), Partnerschaft mit Städten. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN.

Europäische Union, Regionalpolitik (Januar 2000), Gemeinschaftsinitiative URBAN 1994–1999: Eine erste Bilanz.

Hübner, Danuta (2005), A new Partnership with the Regions for Growth and Jobs, Rede anlässlich der Konferenz: „Die Kohäsion und die Lissabon-Agenda: Die Rolle der Regionen" in Brüssel am 3. März 2005 (Speech/05/132).

Verordnung (EG) Nr. 1783/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 1990 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung.

Vorschlag für eine Verordnung des Rates mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds, 14. Juli 2004.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, 14. Juli 2004.

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Europäischen Sozialfonds, 14. Juli 2004.

Utz Ingo Küpper und Stefan Röllinghoff

Clustermanagement: Anforderungen an Städte und regionale Netzwerke*

Zusammenfassung: Branchenorientierte Wirtschaftsförderung ist vor allem mit der Fokussierung auf Schwerpunktstandorte ein wichtiger strategischer Ansatz der Wirtschaftsförderung in Städten und Wirtschaftsministerien geworden. Eine auch empirisch fundierte Evaluation der Anforderungen, Ziele und Ergebnisse dieser Förderpolitik steht aus. Im Beitrag werden anhand von Beispielen aus drei Großstädten Deutschlands die Voraussetzungen und Erfolgspotenziale von Clusterstrategien aus Sicht der Praxis der Wirtschaftsförderung untersucht. Dabei steht die Frage im Vordergrund, welche Typen von Clustern – gemessen an Akteursmustern – zu unterscheiden sind und welche spezifischen Anforderungen sich an die Gestaltung von Clustermanagementkonzepten auf kommunaler Ebene stellen. Praktische Erfahrungen werden anhand der Erkenntnisse der aktuellen Regionalforschung bewertet. Im Ergebnis zeigt sich, dass regionale branchenorientierte Entwicklungsstrategien das Potenzial besitzen, nachhaltige Wachstumspfade und Beschäftigungseffekte auszulösen. Voraussetzung hierfür ist allerdings, dass tragfähige Clusterstrukturen bestehen und die sektorale und regionale Fokussierung der Förderaktivitäten mit einem langfristig stabilen Management- und Steuerungskonzept unterlegt ist (*Governance*-Ansatz).

1. Einführung und Zielsetzung

Nicht zuletzt eine Vielzahl so genannter Städterankings hat Politik und Wirtschaft neu sensibilisiert für die altbekannte Tatsache, dass sich in den Regionen Deutschlands Wirtschaftskraft und Standortqualitäten auch bei vergleichbaren Rahmenbedingungen differenzieren. Städte und Regionen entwickeln sich ökonomisch sehr unterschiedlich: Manche Standorte wie München, Düsseldorf oder Hamburg „brummen“ mitsamt ihrem Umland; andere Regionen, z.B. im Ruhrgebiet und in

* Der vorliegende Text basiert auf einem Vortrag von U. I. Küpper anlässlich des 3. Jahreskongresses Deutscher Wirtschaftsförderer am 18./19.11. 2004 in Berlin.

Ostdeutschland, stagnieren. Einigen Städten und Regionen gelingt es, mit Kreativität und Beweglichkeit und zum Teil auch erheblichem Ressourceneinsatz einen *Turnaround* einzuleiten, wie z.B. Dresden, Dortmund oder Bremen. Der Blick fällt so immer mehr auf die spezifischen wirtschafts- und strukturpolitischen Handlungspotenziale in den Standorten.

Wir erleben eine Renaissance regional- und standortwissenschaftlicher Fragestellungen, wobei diese „neue" Regionalisierung überwiegend als komplementäre Entwicklung zur weiter voranschreitenden Globalisierung verstanden wird. In der Forschung wie auch in der europäischen Strukturpolitik kommt es zu einer Neubewertung der Rolle der urbanen Räume für Innovationen und Wachstum. Dagegen hält leider die fiskalische und politische Vernachlässigung der Großstädte durch die Bundespolitik an.

Als Antwort auf Massenarbeitslosigkeit und Verlagerung von Unternehmen in Billiglohnländer werden von vielen Politikerinnen und Politikern stereotyp bessere „Rahmenbedingungen" gefordert, obwohl die begrenzten Gestaltungsmöglichkeiten traditioneller Wirtschaftsförderung bekannt sind. Inspiriert durch Erfolgstorys aus Technologieregionen wie Silicon Valley, Bangalore, Sophia Antipolis sowie wissenschaftlich unterlegt durch empirische Studien der Schule von Michael Porter und umfängliche OECD-Untersuchungen werden regionale Branchencluster immer mehr zum Ziel von wirtschaftspolitischen Förderanstrengungen. Kaum eine Stadt, kaum eine Region in Europa, die heute noch ohne ein Clusterprojekt dasteht; kaum eine Regierung, die ihre Wirtschaftspolitik nicht auf eine Cluster- oder Kompetenzfeldstrategie hin ausgerichtet hat, so auch mittlerweile die EU-Kommission (Sautter 2004). Das Global Cluster Initiative Survey ermittelte 2003 weltweit alleine 509 Clusterinitiativen (Sölvell und andere 2003), wobei auch diese Erfassung selektiv ist. Für die Heterogenität der Förderprojekte, bei denen der Clusterbegriff in Anspruch genommen wird, stehen z.B.:

- lokale oder regionale Clusterprojekte (Hannover.impuls, dortmund-project, Projekt Region Braunschweig, Wolfsburg AG und viele andere);
- Gründungsoffensiven, *Business-Plan*-Wettbewerbe, Neues Unternehmertum Köln und andere;
- regionale Beraterstrategien, zum Teil aufgezogen als *Business-Pläne*: McKinsey, Roland Berger, Bain, KPMG, Prognos, ISA-Consult, Agiplan, Kienbaum;
- Technologienetzwerke/Technologiezentren/Inkubatoren, Kompetenzzentren;
- Unternehmensnetze wie die Initiative für Kommunikationswirtschaft Nürnberg oder die LifeTechRuhr;
- Kompetenznetze.de 2002, herausgegeben vom VDI-Technologiezentrum im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF);

- Landesinitiativen für Branchen-Kompetenznetze mit infrastrukturellen Knoten, explizit in Nordrhein-Westfalen und Bayern, verbunden mit neuen privatwirtschaftlich verfassten Zentren;
- Analyse (periodisch wiederholt) von über 250 Clusterinitiativen weltweit in: The Cluster Initiative Greenbook (Sölvell und andere 2003).

Viele der aktuellen Clusterprojekte in Deutschland wurden von strategisch denkenden städtischen Akteuren, zum Teil auch zusammen mit Standort prägenden Unternehmen (z.B. VW in Wolfsburg, ThyssenKrupp in Dortmund, AMD in Dresden, DATEV und Lucent in Nürnberg) in *Public Private Partnership* (PPP) initiiert. Die Landespolitik greift in der Regel lokale Ansätze dankbar auf, hatten doch nicht wenige der landesseitig angeregten Programme in der Vergangenheit eher geringe Wirkung. Hinzu kommen die großen Beratungshäuser, die bei der Analyse und Projektoperationalisierung eingebunden werden und hier ein neues Geschäftsfeld entdeckt haben.

Clusterprojekte verstehen sich damit auch als Antwort auf vorgeblich gescheiterte traditionelle Ansätze der Wirtschafts- und Strukturpolitik (Porter 1998, 2004; Ketels 2003). Die implizite Botschaft lautet stets: Regionaler Wohlstand, ökonomische Prosperität und Beschäftigung sind vor allem ein Ergebnis von gutem Management oder *Good „Governance"* (Marx 2002). Selten wird kritisch nachgefragt, ob sich die in Unternehmen mehr oder weniger bewährten Beratungsansätze tatsächlich auf so komplexe Gebilde wie Städte und Regionen übertragen lassen, ob die notwendigen Institutionen geschaffen werden können und ob die Beeinflussbarkeit regionalökonomischer Entwicklungen – im Sinne der Pfadabhängigkeitstheorie von Douglas North – realpolitisch nicht eher zurückhaltend eingeschätzt werden sollte (Küpper 2005).

Schließlich sind die politisch Verantwortlichen, insbesondere in wirtschaftlich schwachen Städten und Regionen, einem besonderen Handlungsdruck ausgesetzt. Sie greifen gern nach jedem Strohhalm, der sich ihnen bietet, um positive Aktivitäten zu kommunizieren. Dabei ergeben sich nicht selten neuartige Handlungsbündnisse und Koalitionen zwischen Wirtschaftsförderung, Kommunalpolitik, Unternehmen, Gewerkschaften und Wissenschaft, die im Glauben an die Wirksamkeit und vorgebliche „Alternativlosigkeit" von Clusterstrategien tradierte Systemlogiken auflösen können (vgl. z.B. G.I.B. 2004; McKinsey-Wissen 2002). Michael Porter, Hauptinitiator der modernen empirischen Clusterforschung, unterstützt den Kerngedanken des „Stärken stärken" und betont die Rolle der lokalen Sektoren und endogenen Potenziale für Beschäftigung und Einkommen der Regionen. Er ist jedoch explizit skeptisch gegenüber der direkten „Machbarkeit" von Clustern „from the scratch". Audretsch (in Bröcker und andere 2003, S. 11) spricht in diesem Zusammenhang gar von der „obsession of policy-makers around the globe to create the next Silicon Valley".

Ziel dieses Beitrags ist es, einen Überblick über die deutschen Bemühungen zur clusterorientierten Regionalpolitik zu geben, die unterschiedlichen Akteursansätze zu bewerten und anhand von Beispielen die Voraussetzungen und Erfolgspotenziale von Clusterstrategien aus Sicht der Wirtschaftsförderung zu untersuchen. Dabei geht es insbesondere um die Frage, welche spezifischen Anforderungen sich an die Gestaltung von Clustermanagementkonzepten auf kommunaler Ebene stellen.

2. Stellenwert der Clusterorientierung in Forschung, Planung und Förderpraxis

2.1 Begriffliche Festlegungen

Mit dem Begriff *Cluster* (engl. „Klumpen") wird die räumliche Konzentration von miteinander in Beziehung stehenden Unternehmen aus Produktion und Dienstleistung, öffentlichen Organisationen und wirtschaftsnahen Einrichtungen in einer Region bezeichnet. Die gegenseitigen Beziehungen sollen dazu beitragen, die Wettbewerbsfähigkeit der einzelnen Beteiligten und der gesamten Region (des Standortes) zu erhöhen.

Netzwerke zu bilden, erhöht die Transparenz und damit die Potenziale der Region für Kooperation, Akquisition und Innovation in und zwischen den Unternehmen und deren Schnittflächen mit Forschung, Verwaltung und Politik. Damit verändern sich Standortprofil und Wachstumschancen des Standorts oder der Region. Die Clustermitglieder sind Zulieferer oder Abnehmer, Wettbewerber oder Partner entlang der Wertschöpfungskette.

Für die Wettbewerbsfähigkeit eines Clusters ist das Clustermanagement ein wesentlicher Entwicklungsfaktor. Eine branchenbezogene, aber die Standortfaktoren integrativ adressierende Interessenvertretung aufzubauen, wirft spannende Fragen nach der Bereitschaft von Unternehmen, Politik und „Fachleuten" zu standortbezogenem Engagement und nach der Organisationskompetenz der Region auf.

2.2 Schwerpunkte-Konzepte in der Forschung

Die Untersuchung struktureller und funktionaler Zusammenhänge in bestimmten Räumen ist keine neue Entdeckung; sie war bereits vor Jahrzehnten Gegenstand wirtschaftsgeographischer Forschung und Gutachten (beispielhaft: Otremba 1959; Lasuen 1969; Darwent 1969; Pred 1974). Mit der Ablösung der Nachkriegsgeneration verlor die Geographie sich zeitweise in Ab- und Ausgrenzungskämpfen mit Nachbardisziplinen, während die Wirtschaftswissenschaft unter dem Eindruck von Technologiesprüngen und Globalisierung die Ablösung der Standortfragen

von den räumlichen Bezügen konstatierte *(Footlose Industries, Global Villages)*. Dagegen spiegelt die regionalwissenschaftliche Literatur der letzten Jahre ein Comeback der geographischen Fragen wider; es geht erneut um die strukturellen und funktionalen Zusammenhänge zwischen regionalem Wachstum und Raumspezifika (Sternberg/Litzenberger 2004; Keeble/Wilkinson 1999), aber auch um regionales *Change Management* (Neumann 1996) und *Governance*-Erklärungsansätze.

Bezogen auf die Untersuchungen zu Branchenentwicklungen ist festzustellen, dass die Regionalwissenschaften positive Zusammenhänge zwischen Clustern und der Zahl der Unternehmensgründungen, zwischen Clusterstärken und regionaler Wirtschaftsentwicklung und auch zwischen Standortattraktivität/Standortpolitik und regionalem Wachstum nachweisen (Sternberg/Litzenberger 2004, van den Berg und andere 1999, 2001; Bröcker und andere 2003). Besondere Bedeutung kommt dabei den empirischen Ergebnissen zur Verteilung der Firmenneugründungen (REM, Regionaler *Entrepreneurship* Monitor) und zu den Wanderungstendenzen der qualifizierten Arbeitnehmer zu. Letzterer Aspekt steht im Mittelpunkt US-amerikanischer Forschungen von R. Florida, der in „The Rise of the Creative Class" (2002) dem gängigen Klischee *Good Business Climate* das seines Erachtens wichtigere *Good People Climate* mit bewohnerorientierten Qualitäten („the power of the place") und Kennziffern für die Offenheit der Gesellschaft *(Diversity, Openess)* entgegensetzt. Die auf die „weichen" Standortfaktoren zielenden Kriterien machen deutlich, wie wichtig auch für die sektorale Analyse ein integrativer Forschungsansatz ist, der alle entwicklungsbedeutsamen Qualitäten einbezieht. Hier setzt auch die Milieuforschung an, die das Entstehen, aber auch das Verkrusten oder Absterben von regionalen Innovationsmilieus untersucht (Keeble 1999; Franz 1999; Beese und andere 2003; Beispiel Dortmund in G.I.B. 2004).

Neu entwickelt hat sich in den letzten Jahren, angeführt von US-amerikanischen Ökonomen, ein Interesse der Betriebswirtschaftslehre, insbesondere der Managementliteratur, an qualitativen, nur indirekt der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen zuzuordnenden Standortfaktoren. M. Porter und seine Schule (Porter 1998, 2004), McKinsey Wissen (2002), aber auch einige zum *Change Management* in Unternehmen forschende Betriebswirte (Szyperski 2003; Sydow 2001) entdecken die Agglomerationsvorteile für Betriebe in „gut aufgestellten" regionalen Kompetenzfeldern. Und sie betonen, dass ein immer höherer Anteil der regionalen Beschäftigung auf den tertiären Sektor entfällt, der auch in den Metropolstädten zu einem erheblichen Teil auf den lokalen Bedarf zugeschnitten ist. Krugman spricht gar von der „Lokalisierung der Weltökonomie" (Krugman 1998).

Das wirklich Neue ist die Konvergenz der makro- und der mikroökonomischen Beurteilungen, die das integrative (alte) wirtschaftsgeographische Raumverständnis bestätigt und neu aktiviert.

2.3 Cluster in Regionalpolitik und Wirtschaftsförderung

Die Fokussierung der regionalen Wirtschaftspolitik auf Branchen und ihre spezifischen Infrastrukturen scheint derzeit der „Königsweg" der kommunalen und landespolitischen Förderpraxis zu sein (Küpper 2000, 2003). Die Wirtschaftsförderung sucht die Wirtschaftsnähe, und sie kann so eine gute Zusammenarbeit mit Branchenclustern nutzen, um das Standortklima zu verbessern. Sie muss sich auch darauf konzentrieren, innovative Produkte und Milieus zu unterstützen, weil die Zahl der Ansiedlungen neuer Betriebe, die Mittel für den Bau neuer Infrastrukturen und die Höhe künftiger Förderbudgets (auch seitens der EU) stark rückläufig sind. Und sie kann sich dem Thema und dem Konsens der Praktiker nicht entziehen, weil „es alle machen", weil viele Standorte und Regionen miteinander auch über weite Distanzen in direkter Konkurrenz stehen oder durch die Verhandlungsführung der Investoren „vorgeführt" werden.

Aus den Unternehmensentwicklungen selbst erwachsen verstärkt Bedarfe an Kooperationen und Chancen für Netzwerksynergien, besonders aufgrund von Outsourcing und der Reduktion standortgebundener Produktionen auf Kernkompetenzen der Firmen. Dies öffnet Raum für Akquisition, Marketing und Qualitätsmanagement in der Region, in der man *embedded* ist, in der man sich gut auskennt. Außerdem zeigen Unternehmen desto lieber verstärkte Standortorientierung, je mehr sie dafür von der Regionalpolitik gepflegt, gelobt, mit Aufträgen bedacht werden. Eine Leitbranche durch Politik und Verwaltung zu unterstützen, schlägt sich an erfolgreichen Standorten in einer Organisations- und Moderationsrolle und in einer Mobilisierung zusätzlich auf die Clusterentwicklung gerichteter Ressourcen aus privatwirtschaftlichen und öffentlichen Quellen nieder. Nach van den Berg und andere (2003, S. 11) ist „the organising capacity of a region" ein Schlüssel zum Verständnis unterschiedlich erfolgreicher Standortentwicklungen.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es zurzeit drei Hauptansätze in Wissenschaft und Praxis gibt, die dafür sprechen, regionalwirtschaftliche Aktivitäten auf Clusterpotenziale zu fokussieren:

- das Eigeninteresse der Wirtschaft an Wettbewerbsvorteilen durch erhöhte Kooperationsdichte in erfolgreichen Clustern,
- die Unterstützung von Wirtschaft und Politik für eine integrative, auf Wachstumscluster fokussierte Standortentwicklung,
- die Mobilisierungswirkungen einer regionalen Organisationskompetenz, die sich auf eine stabile Autorisierung der Leitbranchenstrategie durch Wirtschaft, Politik und Institutionen vor Ort stützen kann.

3. Grundtypen der Clusterentwicklung

Für die praktische Arbeit der Strukturpolitik und für normative Fragen in der Wirtschaftsförderung lassen sich hinsichtlich der Akteursmuster und der regionalen Entwicklung folgende Grundtypen von Clustern unterscheiden und belegen:

3.1 Gewachsene Branchencluster

Die meisten heute erfassten Cluster sind durch Agglomeration, Wachstum und Diversifizierung in Branchen entstanden, ohne dass Planer und Politiker dazu Wesentliches beitrugen; Beispiele: Klingen/Beschläge in Solingen/Velbert; Nachrichtentechnik in Nürnberg; Medien und Versicherungswirtschaft in München. Ein standort- oder branchenbezogenes Management dieser Entwicklung ist meist nicht festzustellen. Die Clusterentwicklung ist an unterschiedlichsten Ursachen festzumachen: lokale Rohstoffe, Unternehmer, regionales Innovationswissen, Standortattraktivität usw. Mitunter spielt der Zufall eine wesentliche Rolle: Eine Konstellation von Akteuren und politisch-wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in einem Raum zu einer Zeit führt zur Ausbildung eines Entwicklungskerns, der dann über positive Rückkoppelungen *(Increasing Returns*, Krugman 1991) und komplexe Prozesse der Strukturation (Ortmann 1995) wächst und sich verfestigt.

Eine wichtige Beobachtung ist auch, dass regionale Cluster schrumpfen und absterben können. Grabher (1991) konstatierte beispielsweise für die Montanindustrie an der Ruhr eine strukturelle Dichte und Verkrustung, die der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen wie der Region sehr geschadet habe. Er warnt vor „Versteinerungserscheinungen“ durch Konsensroutinen. Aufgabe der Wirtschaftsförderer ist, die Wachstums- und Imagepotenziale dieser unternehmerisch gewachsenen Cluster zu erfassen und in ihre standortbezogenen Aktivitäten einzubeziehen (Küpper/Röllinghoff 1999).

3.2 Selbstorganisation des Unternehmertums in einem regionalen Kompetenzfeld

Begleitet von öffentlicher Unterstützung in Feldern der Strukturpolitik und Standortpromotion finden sich Unternehmer zusammen, die eine eigene Organisation und Managementplattform für gemeinsame Initiativen und Projekte schaffen. Beispiele sind die Nürnberger Initiative für die Kommunikationswirtschaft NIK (ab 1994, siehe unten) und die Strategie Autostadt Wolfsburg (ab 1998 mit: Autovision, Wolfsburg AG, Autouniversität). So hat z.B. die Region Nürnberg mit der NIK eine von der ganzen Bandbreite der Branche getragene Initiative (vgl. Ab-

schnitt 4.1) hervorgebracht, die beispielgebend für das Entstehen weiterer sektoraler Netzwerke in der Region (Verkehr, Medizintechnik, Umweltwirtschaft) war.

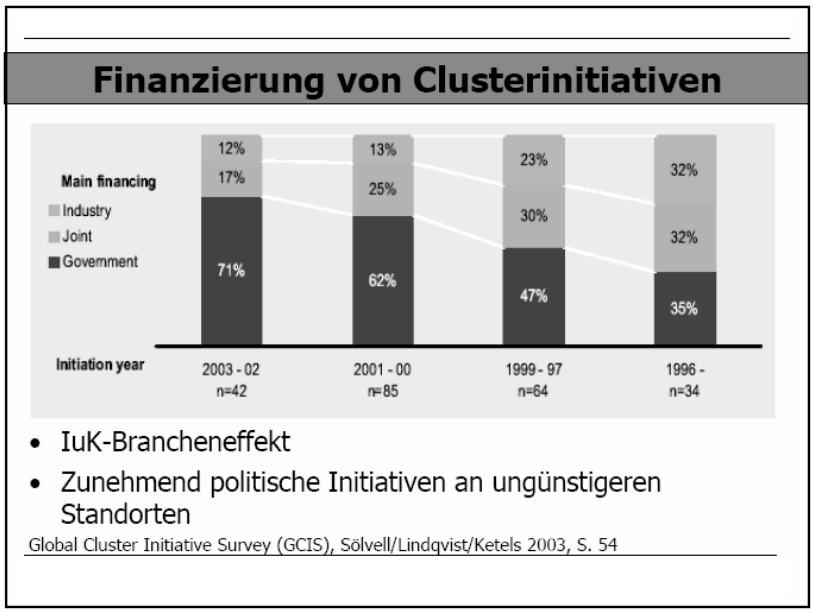
3.3 Wirtschaftspolitisch geförderte Branchenentwicklungen

Für die Mehrzahl der aktuellen Clusterinitiativen ist die Rolle der öffentlichen Hände als Initiatoren, Moderatoren und Financiers erheblich, wie eine Zusammenstellung von Kiese (2004), aufbauend auf den Erhebungen der *Global Cluster Surveys* (Sölvell und andere 2003), zeigt (vgl. Abb. 1).

Audretsch sieht es als unbestreitbar an, dass der geographische Raum eine entscheidende Plattform für innovative Aktivitäten darstellt und sich in Regionen eine neue Form strategischen Managements herausbildet, nämlich „not of the firm, but of the Standort, or location" (Bröcker und andere 2003, S. 11). Allerdings versuchen sich an diesem Management, das sich zunehmend auf sektorale Förderung konzentriert, viele öffentliche und private Akteure in oft ungeklärten Kooperations- und Legitimationsstrukturen.

Sehr stark engagieren sich die Länder Bayern und NRW und die dortigen kommunalen Wirtschaftsförderer. Bayerns High-Tech-Initiativen der 90er-Jahre mündeten inzwischen in die „Clusterorientierte Wirtschaftspolitik" Bayerns ein; der Wirtschaftsminister wurde im Frühjahr 2004 vom Kabinett beauftragt, in Abstimmung mit dem Wissenschaftsministerium ein Clusterkonzept zu erarbeiten. Der Freistaat sieht sich selbst als „Moderator" in diesem Prozess (Kabinettssitzung 13.7.2004, Protokoll). NRW hat eine mehr als 20-jährige Tradition in branchenbezogenen Landesinitiativen; je mehr es wurden, desto größer wurde das politische Problem, alle bedienen zu wollen oder zu müssen, und desto geringer wurde die aktive und auch finanzielle Beteiligung der Unternehmer. Aktuell steht diese Politik auf dem Prüfstand, eine stärkere Fokussierung und Effektivitätskontrolle ist erklärter Wille der neuen Landesregierung (Weiteres hierzu siehe Abschnitt 5.2).

Abbildung 1: Finanzierung von Clusterinitiativen



Quelle: Kiese 2004.

3.4 Clusterförderung integriert in die regionale Entwicklung

Die Beispiele der NRW-Kompetenzfeldstrategie für das Ruhrgebiet (Rehfeld und andere 2004; Projekt Ruhr GmbH 2004) und der bayerischen Clusterorientierung führen, wenn sie wesentliche Bausteine von Stadt- oder Regionalentwicklung werden, über die strukturpolitische und damit über die klassische Wirtschaftsförderung weit hinaus. Es gibt inzwischen eine Reihe von Beispielen, in denen Clusterförderung integriert in regionale Gesamtstrategien vor allem abstellt auf:

- die gezielte Förderung regionaler Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit;
- die Herausbildung einer Managementkompetenz *(Organising Capacity)* für regionale Strukturpolitik;
- den effizienten Einsatz von Subventionen (aus allen Förderbereichen).

Das dortmund-project (siehe Abschnitt 4.3) ist ein Beispiel integrativer, auf Gesamtstadtentwicklung zielender und dennoch klar fokussierter Clusterpolitik, und auch in Köln (Abschnitt 4.2) wurden sektorale Brancheninitiativen im Kontext ei-

ner Stadtentwicklungsstrategie gestartet, die früher stärker räumlich, seit einigen Jahren aber vor allem stadtökonomisch ausgerichtet war bzw. ist.

So verstandene Clusterförderung hat weitreichende Konsequenzen für die „traditionelle" Wirtschaftsförderung – hinsichtlich der Komplexität der Strategien wie auch hinsichtlich der notwendigen Qualifikation der Akteure. Ihre Ergebnisse hängen außerdem von Entwicklungsprojekten und Visionen zur Verbesserung der Standortqualität von Stadt und Region ab, also von der Umsetzung einer integrativen Stadtentwicklungsstrategie.

3.5 „Wishful Thinking Clusters" (Enright 2003)

Angesichts massiver struktureller und sozialer Probleme in vielen Regionen Deutschlands stehen Wirtschaftsförderung und Kommunalpolitik unter einem enormen Erwartungsdruck. Diese Erwartungen korrespondieren jedoch häufig nicht mit den realen Handlungsmöglichkeiten der so Adressierten. Um gegenüber den relevanten Akteuren Konzepte und Aktivitäten nachzuweisen, versuchen immer mehr Regionen und Kommunen, auf „Züge aufzuspringen, die gar nicht bei ihnen vorbeifahren" (Küpper 2000, S. 44). Manch eine Stadt bezeichnet sich als Kompetenzzentrum für Bio-, Nano- oder Medientechnologien, ohne dass dies auf konkreten Potenzialen der jeweiligen Region beruht. Eine unmittelbare Erhöhung des akquisitorischen Potenzials und kurzfristige Beschäftigungseffekte sind so kaum zu erreichen, wohl aber eine strategische Positionierung im Wettlauf um öffentliche Fördermittel und Projekte. Im Ergebnis führt dies zu einer Fehlallokation öffentlicher Mittel, denn statt reale Stärken zu stärken und räumliche Prioritätensetzungen zu nutzen *(Unique Selling Positions)*, verpuffen in einer Förderpolitik der Gießkanne die strukturpolitischen Initiativen. Wie ein Blick nach NRW zeigt, wurden diese Probleme auf Seiten der Landespolitik zwar erkannt, aber noch nicht befriedigend gelöst.

4. Fallbeispiele aus Nürnberg, Köln und Dortmund

4.1 Selbstorganisation einer Branche am Leitstandort: Die Nürnberger Initiative für die Kommunikationswirtschaft

Nürnberg (rund 500 000 Einwohner), das nach 1990 aufgrund der Grenznähe zunächst vom Wiedervereinigungsboom profitiert hatte, erlebte Mitte der 90er-Jahre eine ernsthafte Erschütterung seiner traditionellen industriellen Basis, die durch Verkehrs- und Nachrichtentechnik, Konsumgüterelektronik und Medienfunktionen für den Großraum Nordbayern geprägt war. Auf Initiative des Wirtschaftsde-

zernates, aber mit aktiver Unterstützung mittelständischer Betriebe (z.B. Müller-Verlag, DATEV, Sebaldus, GfK), von Hochschullehrern, der IG Metall, von Konzernfilialen (z.B. PKI/Lucent, Grundig, Siemens, Telecom) wurde 1995 die Nürnberger Initiative für die Kommunikationswirtschaft e.V. (NIK) gegründet.

Es gelang gleich in den ersten beiden Jahren, die NIK zu profilieren: durch Fachkonferenzen mit politischer Prominenz aus Bayern und Brüssel sowie durch erfolgreiche Projektvorschläge im Rahmen der Programmauslobungen zur Verwendung von Privatisierungserlösen durch die Staatsregierung. Die Region entwickelte mithilfe von NIK – und parallelen Brancheninitiativen zur Verkehrswirtschaft (Verkehrsinitiative Neuer Adler, VINA e.V., ab 1996) und zur Medizintechnik – ein gegenüber München gestärktes, zu eigenverantwortlichem Handeln motivierendes Selbstbewusstsein und eine neue Qualität der binnenregionalen Kooperation (hierzu: Neumann 1996).

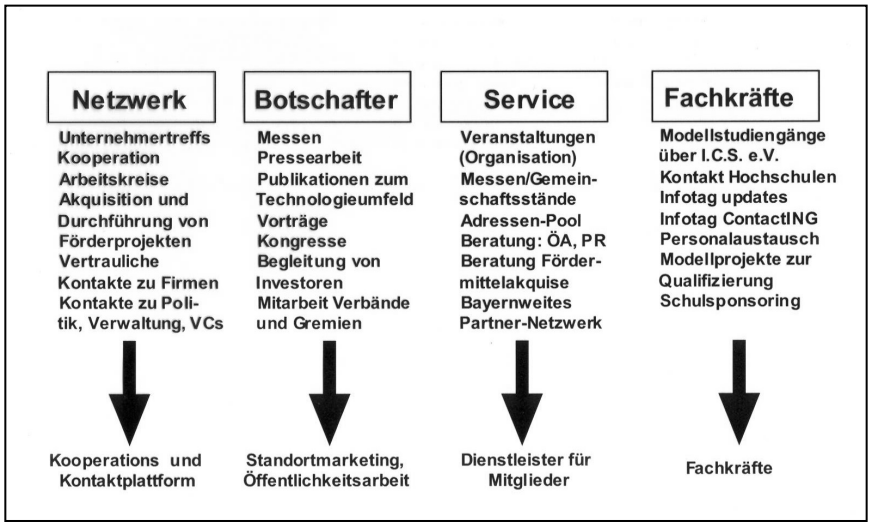
Die NIK verstand sich von Beginn an als strategische Standortinitiative; zwar kamen Startsignal und Konzept von der Stadt Nürnberg, der Schwerpunkt von Aktivitäten und Finanzierung lag aber eindeutig bei den Mitgliedsfirmen. Es kam so zu einer Interessenbündelung, um den Standort zu sichern und neue Produkte und Dienste in der Kommunikationswirtschaft der Region zu entwickeln. In den Folgejahren konnte die NIK, inzwischen auch im Vorstand durch Unternehmensvertreter geführt, eine breite Servicepalette entwickeln (siehe www.nik-nbg.de, vgl. Abb. 2).

Die NIK ist eine zwar von der städtischen Moderation initiierte, aber dann bewusst von Standortpromotoren aus den Firmen getragene Clusterinitiative, eine Selbstorganisation des Unternehmertums in einem regionalen Kompetenzfeld. Sie wurde begleitet von öffentlicher Unterstützung in der Strukturpolitik und in der Standortpromotion. Aber die öffentlichen Mittel, bei denen der Freistaat übrigens eine institutionelle Förderung von Beginn an ablehnte, waren nicht entscheidend für die Aktivitäten. Die Geschäftsführung der NIK bezeichnet sich als Info-Manager (zwischen den Firmen), als Technologievermarkter (mit Regionalbezug) sowie als Standort- und Event-Promotor des IT-Clusters der Region Nürnberg. Die Nürnberger Wirtschaftsförderung benennt nach fast zehn Jahren als Haupterfolge der Brancheninitiativen:

- mehr Akzeptanz der Wirtschaftsförderung in der Wirtschaft und zusätzliche Ressourcen für Aktivitäten mit Netzwerken, die unternehmensgetragen arbeiten,
- deutliche Stärkung der Kooperationsmuster im Netzwerk,
- erhebliche Fördermittelakquise beim Freistaat für Firmenprojekte in Nürnberg,
- Treiberrolle der NIK über die Initiierung und Moderation von Innovationsprojekten und Qualifizierungsangeboten in der Region (eine Rolle, die sich die

Kompetenzinitiativen durch gute neue Projekte und vor allem durch die Einbindung relevanter Akteure aus den großen Unternehmen und Hochschulen immer wieder neu erarbeiten müssen, weil sonst Führungsansprüche schnell in Routinen und Verkrustungen übergehen).

Abbildung 2: Arbeitsgebiete der Nürnberger Initiative für die Kommunikationswirtschaft e.V. (NIK)



Quelle: Nürnberger Initiative für die Kommunikationswirtschaft NIK 1998; www.nik-nbg.de

4.2 Eine wirtschaftspolitisch geförderte Branchenentwicklung: Medienstadt und MediaPark Köln[1]

Mitte der 80er-Jahre begannen in Deutschland einige Pilotprojekte zur Erprobung digitaler Telekommunikationsstrukturen. In Köln wurden auf Initiative der Stadtentwicklungsplanung politische und verwaltungsinterne Impulse gesetzt, die Entwicklung der Informations- und Kommunikations- (I+K-)Infrastrukturen sowie der Märkte für Neue Medien zu einem Förderschwerpunkt zu machen. Das Konzept

1 Hier kann nur eine kurze Zusammenfassung des Projektverlaufs gegeben werden. Konzept und Anlaufphasen sind gut dokumentiert (in: Stadt Köln 1987; Küpper/Vollmer 1988; Flagge 1990). Die aktuellen Ansichten und Nutzungsstrukturen des MediaParks sind dem Internet (www.mediapark.de) und den Informationen zur Raumentwicklung (Renner 2004) zu entnehmen. Die Stadt Köln berichtet seit 1990 regelmäßig über die Entwicklung der Medienbranche und ihrer Projekte (Broschüren des Stadtentwicklungsamtes, z.B. Kommunikationsstadt Köln 2000).

„Medienstadt Köln“ mit dem Leitprojekt „MediaPark“ wurde in enger Zusammenarbeit mit der Landesregierung, privaten Partnern und externen Beratern entwickelt; seine Umsetzung wurde von Stadt und Land über zwei Jahrzehnte durchgehalten. Heute sind die Medienbranche in Köln fest etabliert, der Signalstandort MediaPark baulich fertig gestellt und das regionale Cluster durch eine Vielfalt von Aktivitäten bestimmt.

Ausgangspunkt war die Perspektive, eine neue Branche zu entwickeln und an den Standort Köln zu binden. Neuerungen der I+K-Technologien führen – so die damaligen Überlegungen – zur Weiterentwicklung der Medien- und der Telematikmärkte und zu Produktentwicklungen in den neuen Schnittfeldern von Rundfunk, Verlagswesen, Computerindustrie, Softwareentwicklung und verbundenen Dienstleistungen. Ein Standort wie Köln sollte gezielt in diesem Feld akquirieren, insbesondere wegen des starken Standortbeitrags des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Erklärtes Ziel von Stadt und Land war es, die Neuen Medien in Köln zu fördern und den ehemaligen Güterbahnhof am Rande der Innenstadt zum Führungsstandort für die erstarkende Branche, die sich gerade als *Maturing Industry* begriff, zu entwickeln. Die Entwicklungsstrategie setzte bei folgenden Zielgruppen an:

Unternehmen: In der Branche versierte Gutachter befragten die Firmen nach deren Entwicklungsperspektiven und jenen der Branche. Dabei wurde eruiert, was die Unternehmen am Standort Köln platzieren könnten, wenn die Stadt oder die Standortgemeinschaft entsprechende Unterstützung organisiert oder Voraussetzungen schafft (akquisitorische Gutachten unter Einbeziehung der MediaPark-Projektgruppe und lokaler Branchenvertreter). Die Gutachten führten zur Gründung von Projekt-AGs, gedacht als Vorläufer für Investitionsmaßnahmen der Firmen; ferner zur aktiven Beteiligung der Stadt in der World Teleport Association und zur Planung einer „Teleport“-Infrastruktur für den Standort MediaPark.

Bauinvestoren: Es wurden bezüglich des „Signalstandorts“ Ratsbeschlüsse gefasst zum städtebaulichen Konzept, zum Nutzungskonzept, zur Verknüpfung beider in den Grundstücksverkäufen und zur Qualifizierung der städtebaulichen und der blockbezogenen Lösungen durch Wettbewerbe. Verantwortlich war in der Planungsphase eine Projektgruppe in der Verwaltung, ab 1988 eine von Stadt, Land und Privaten als *Public Private Partnership* (PPP) gegründete MediaPark Entwicklungsgesellschaft mbH (MPK). Auf Letztere wurden auch das Grundstück und die Vermarktungskompetenz übertragen (FAZ vom 25.3.1991).

Das PPP-Modell wie auch die Kombination von Nutzungs- und Städtebaukonzepten durch die Stadt waren für Bauinteressenten in der guten Konjunkturphase 1988–1991 sehr attraktiv, wurden aber in der Rezession, in die Immobilienmarkt und Telematikindustrie ab 1992 gerieten, als hemmend empfunden. Es ist das Verdienst aller Verantwortlichen, dass sie am Gesamtkonzept über wechselnde Konjunkturen und Krisen hinweg festhielten, obwohl die Realisierung nicht, wie

ursprünglich angenommen, im Zeitraum 1986–1995 erfolgte, sondern erheblich länger dauerte. Das bauliche Wahrzeichen, der von Jean Nouvel entworfene Köln-Turm, konnte nach Insolvenz des Ersterwerbers und mehreren Umfinanzierungen erst 2001 fertig gestellt werden, und der letzte große Baublock wurde nach Umplanungen für wechselnde Investoren und Nutzungen 2004 fertig.

Politik/Öffentlichkeit: Aufgrund der den neuen Medienbetrieben vorausgesagten Beschäftigungspotenziale und ihrer Verknüpfung mit den Kultur- und Medienschaffenden waren Interesse und Förderbereitschaft seitens der Politik in Stadt und Land sowie bei Presse und Verbänden groß. Die MPK musste allerdings erheblichen Aufwand betreiben, etwa für Projektdokumentationen oder um öffentliche und touristische Interessenten zu bedienen. Die unterschiedliche Resonanz machte positiv (Branchensupport) wie negativ (Konkurrenz anderer Medienstandorte) den Stellenwert des Projekts deutlich. Die Projektleitung propagierte den MediaPark und den Medienstandort Köln national wie international. Glaubwürdig wurde diese Promotion durch die nachhaltige politische Stützung, durch die kritische Masse an Branchenaktivitäten am Standort und durch das PPP-Konstrukt. Einige Projekte, wie die „neue" Teleport-Infrastruktur oder die gemeinsamen Nutzungen der Ansiedler am Standort, traten in späteren Realisierungsphasen in den Hintergrund oder wurden technisch obsolet, zumal sich in der Region weitere medienwirtschaftlich geprägte Standorte aufbauten, die das Gesamtthema stützten und vom Promotion-Vorlauf für die Branche in Köln profitierten.

Das wirtschaftspolitische und städtebauliche Gesamtergebnis der Strategie ist für Köln wie für das Land positiv: Es gelang, einen deutschen Führungsstandort der Medienwirtschaft auszubauen. Ende 2003 waren rund 175 000 qm Mietfläche für die geplanten Nutzungen (I+K-Wirtschaft, verbundene Dienstleistungen, Hotel, Wohnen) erstellt, und die Beschäftigtenzahlen der Branche wuchsen insgesamt trotz deutlicher Abnahmen in Teilsektoren (Telematik, Druck). Der MediaPark stellt eine attraktive Konversion ehemaliger Bahnflächen und eine gelungene City-Erweiterung mit einem Markenzeichen für eine in Köln heimisch gewordene, junge Industrie dar. Mit der Diversifizierung der Medienbranche und dem Aufbau weiterer Standorte reduzierten sich die Aufgaben der MPK auf das Standortmanagement des MediaParks, und die Themenführerschaft ging auf ein Netz an Akteuren in Stadt, Wirtschaftsinstitutionen und Firmen über. Das Clustermanagement für den Medienstandort Köln steht mit dem Abschluss der Standortentwicklung MediaPark vor einer Neuordnung.

Das Profil des Clusters Medienwirtschaft Köln wird 2004 bestimmt durch:

- Kontinuität in der politischen Förderung über 15 Jahre durch Stadt und Land;

- Führungsstandorte wie den MediaPark Köln-City, Studios im Stadtrandgürtel Hürth Junkersdorf – Bocklemünd – Mülheim; spezielle Standortangebote wie z.B. Multimedia Support Center, Unit Media House für Firmengründungen;
- 50 000 Beschäftigte in der Kommunikations- und Medienwirtschaft;
- öffentliche Ereignisse und Messen wie MediaForum Cologne, Cologne Conference, Photokina;
- Netzwerke und Initiativen wie Internetforum, Cologne Software Hanse, Komm-On!, Zentrum für Interaktive Medien, Kunsthochschule für Medien, Medienberufsschule.

4.3 Clusterförderung integriert in eine Gesamtentwicklungsstrategie: Fallstudie dortmund-project

Das dortmund-project überträgt branchenbezogene Förderstrategien auf ein gesamtstädtisches Entwicklungskonzept (Ziesemer 2004) und versteht sich auch als kommunaler Managementansatz. In enger Verbindung mit Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung sowie Stadtplanung entstand ein Konzept, mit dem der notwendige tief greifende Strukturwandel – die Ablösung von der Montanindustrie – durch gezielte Innovationsschübe beschleunigt werden soll (Röllinghoff 2005; Küpper 2005).

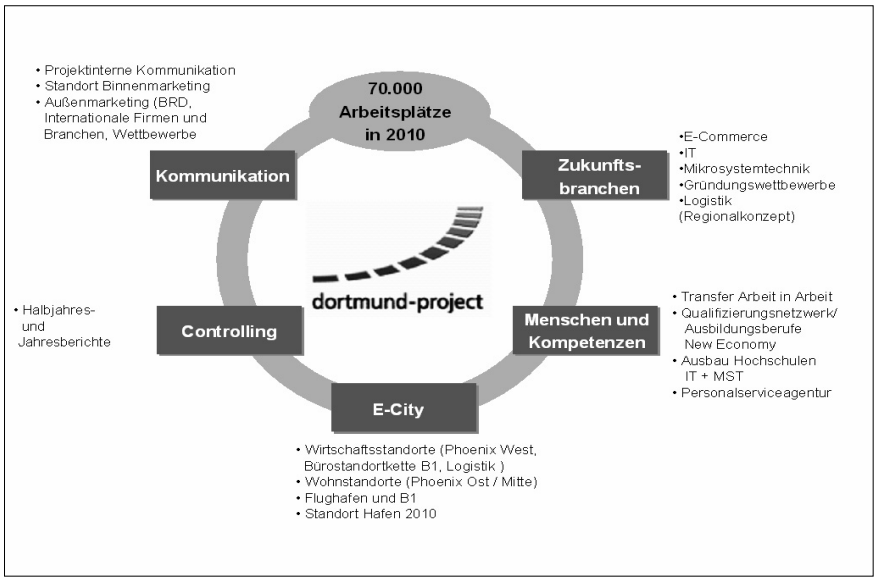
Durch den Rückzug der Montanindustrie fielen riesige Industrieareale brach, ein enormes Entwicklungspotenzial, das unter dem Leitgedanken der gezielten Förderung und räumlichen Konzentration von Leitbranchen neu positioniert wird. Im November 1999 begannen ThyssenKrupp, die Stadt Dortmund mit der Unternehmensberatung McKinsey und Dortmunder Institutionen die Vorarbeiten zum dortmund-project. Zunächst wurden die wirtschaftliche Ausgangssituation der Stadt und die bisher verfolgten Konzepte auf den Prüfstand gestellt. Die Dortmunder Situation wurde an *Best-Practice*-Beispielen gespiegelt, die aussichtsreichsten Branchen hinsichtlich ihrer aktuellen Substanz und ihres Wachstumspotenzials bewertet. Dabei wurde die bereits erarbeitete und politisch abgesicherte Fokussierung der Wirtschaftsförderung auf Branchenstärken (Rehfeld/Wompel 1999) bekräftigt. Ergebnisse waren Ratsbeschlüsse zu Projektvorschlägen für bis zu 70 000 neue Arbeitsplätze und eine auf zehn Jahre angelegte Umsetzungsstrategie, mit der eine privatwirtschaftliche Realisierung unterstützt werden sollte.

Im Bereich der Förderung von Wachstumsclustern arbeiteten die Stadt Dortmund und das Landeswirtschaftsministerium bereits im Rahmen der regionalisierten Wirtschafts- und Strukturpolitik zusammen. Da die Initiative zu diesem Projekt auch von einem Großunternehmen ausging, erkannte das Ministerium auf einen besonders innovativen Ansatz in der Regionalentwicklung und sicherte von An-

fang an seine Unterstützung zu. Das Projekt ist durch fünf Handlungsfelder gekennzeichnet:

- Zukunftsbranchen mit hohem Entwicklungspotenzial gezielt fördern,
- Menschen und Kompetenzen am Arbeitsmarkt Dortmund auf die Anforderungen der Zukunftsbranchen ausrichten,
- Konversionsflächen mit spezifischen Themen und Standortprofilen hinsichtlich dieser Führungsindustrien entwickeln,
- die Veränderungsbotschaften aus Dortmund nach innen in die Region und nach außen im Wettbewerb der Standorte verstärkt kommunizieren und
- den Gesamtprozess und die Veränderungen der Datenlage über ein Controlling genau beobachten.

Abbildung 3: Gesamtansatz dortmund-project



Quelle: dortmund-project 2004 (interne Veröffentlichung).

Bestandteil des Ratsbeschlusses ist ein jährliches Controlling der Zwischenergebnisse des dortmund-projects. Für die ersten fünf Jahre liegen inzwischen Controllingdaten vor. Sie zeigen, dass sich die drei Führungsbranchen in Dortmund besser als im Landes- und Bundesdurchschnitt entwickeln, dass aber aufgrund der konjunkturellen Gesamtlage in der ersten Hälfte der Zeitspanne die für das dort-

mund-project gesteckten Ziele nicht im Zeitraum von zehn Jahren zu erreichen sind (unveröffentlichter Bericht an den Rat der Stadt Dortmund vom 23. Juni 2005).

Besonders positiv sind die Ergebnisse aus den zum Teil branchenspezifischen Gründungswettbewerben „start2grow": 2001 bis 2004 sind bereits 63 Unternehmen aus den IT-Wettbewerben, 56 Unternehmen aus den Wettbewerben für alle Branchen und fünf aus den Mikrosystemtechnik-Wettbewerben hervorgegangen. Die „start2grow"-Wettbewerbe, von McKinsey konzipiert und auch in anderen Regionen mit anderen Namen gestartet, wurden in Dortmund besonders intensiv aufgezogen; sie werden von über 550 ehrenamtlichen Beratern *(Coaches)* unterstützt. Eine aktuelle Auswertung der verfügbaren Statistiken zum (regionalen) Gründungsgeschehen zeigt, dass Dortmund in den letzten Jahren als Gründungsstandort erheblich an Bedeutung gewonnen und mittlerweile über dem Bundesschnitt liegende Zuwachsraten zu verzeichnen hat (Röllinghoff 2004).

Eine wesentliche Rolle bei der Förderung der Führungsbranchen spielt der Aufbau von neuen, wirtschaftsnahen Infrastrukturen. Die Gesellschaften erhalten Unterstützung durch eine Beteiligung der dopro-Beteiligungs-GmbH, die wiederum im Besitz der „Dortmund-Stiftung" ist; Letztere wurde von rund 120 privaten Stiftern mit über zwei Millionen Euro Stiftungskapital ausgestattet. Im Kontext des dortmund-projects entstanden folgende für die neuen Führungsindustrien wichtige Infrastrukturgesellschaften:

- Electronic Commerce Center GmbH (Führungsstandort Stadtkrone Ost),
- IT-Center Dortmund GmbH (verschafft einen neuen Hochschulabschluss nach zwei Jahren als IT Professional),
- e-port Dortmund GmbH (Gründerzentrum für E-Logistik-Firmen im Dortmunder Hafen),
- MST.factory dortmund GmbH (Gründungs- und Kooperationszentrum für Mikrosystemtechnik-Firmen),
- PSA (Personalserviceagentur, Fachkräftevermittlung für Führungsindustrien).

Insgesamt ist ein neuartiges Netzwerk zur Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung in Dortmund entstanden, in dem öffentliche und private Akteure auf vielfältige Weise kommunizieren und interagieren. Die Mobilisierungskampagnen für die Gründungswettbewerbe sowie für die Qualifizierungsinitiativen an Schulen und Hochschulen sind erfolgreich und führen zur Ausbildung eines neuen, jungen „Milieus", das sich zur Unterstützung des dortmund-projects bekennt. Das dortmund-project ist zusammengefasst

- eine PPP-Initiative zum In-Wert-Setzen von Wachstumspotenzialen in Dortmund, insbesondere durch den Aufbau von branchenbezogenen Netzwerken und die Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen für Standortentwicklung,
- ein Wirtschaftsförderungsprojekt mit ausgeprägten stadtentwicklungspolitischen Komponenten,
- ein strategisches Programm, um das Standortprofil zu modernisieren und attraktiver zu machen,
- ein Projekt für die Stadt Dortmund mit erheblichen Potenzialen zur regionalen Entwicklung und zur Stärkung der innerregionalen Kooperation,
- ein *Best-Practice*-Beispiel für ökonomisch orientierte Stadt- und Regionalentwicklung in NRW.

4.4 Systematischer Vergleich der Beispiele

Die vorgestellten Städtefallstudien zeigen sehr unterschiedliche Akteursmuster, Aktivitäten und Organisationsformen (vgl. Übersicht unten). Alle drei Projekte entstanden nicht durch Übertragung von Modellen aus der Theorie oder angewandter Forschung und Planung, sondern in der Praxis in Schnittbereichen von Wirtschaftsförderung, Stadtentwicklung und Standortpolitik, nach der Methode *Learning by doing*. Sie machen deutlich, wie wichtig ein regionalspezifisches Vorgehen sowie eine realistische Betrachtung der Handlungspotenziale und der nutzbaren Unterstützungsstrukturen sind.

- Die NIK steht für die Selbstorganisation des Unternehmertums in einem regionalen Umfeld (Abschnitt 3.2), allerdings mit Unterstützung der Wirtschaftsförderung in der Startphase. Die Hauptherausforderungen dieses Typs von Clustermanagement liegen in der dauerhaften Sicherung kompetenter Arbeit des Managementteams (hier: NIK-Geschäftsstelle) und der Aufrechterhaltung des Mitwirkungs- und Finanzierungsinteresses der Firmen. Außerdem muss die inzwischen zehn Jahre alte Initiative flexibel sein für Veränderungen in den Branchen, Markt-, Förder- und Standortentwicklungen, ohne ihre Identität und (regionale) Einzigartigkeit aufzugeben.
- Der MediaPark Köln steht – im Kontext des von der Stadt und dem Land NRW langfristig gestützten Konzepts „Medienstadt Köln" – für eine gezielte Förderung einer Wachstumsbranche (Abschnitt 3.3) in einem spezifischen Produktionsmilieu und Standortgefüge. Die Verknüpfung nutzungsstruktureller mit städtebaulichen Gestaltungsvorstellungen über eine Grundstücksentwicklung hat zunächst viel Phantasie und *Goodwill* freigesetzt, dann aber in Jahren rezessiver Marktentwicklungen auch Probleme und Unsicherheiten

produziert. Letztere wurden durch Parallelprojekte in der Region und andernorts verstärkt; sie wurden letztlich durch die dauerhaft wirkende Lagegunst des MediaParks Köln, die verlässliche politische Unterstützung und den nächsten Aufschwung im Immobilienzyklus überwunden. Mit dem Abstand von 20 Jahren seit der Konzeptentwicklung und einem Jahr seit der baulichen Fertigstellung aller Blocks kann festgestellt werden, dass das Projekt für Land, Stadt, geförderte Branche, Investoren und Nutzer ein „unterm Strich" erfolgreiches Projekt wurde.

- Das dortmund-project steht für die Fokussierung der Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Qualifizierungsförderung der Stadt und des Landes NRW auf drei Führungsbranchen, einige Führungsstandorte und begleitende, standortfördernde Stadtentwicklungsmaßnahmen (Clusterförderung integriert in regionale Entwicklungsprozesse, Abschnitt 3.4). Augenfällig ist der Gesamtansatz, in Absprache mit vielen relevanten Akteuren in Wirtschaft und Stadt einen Kern „regionaler Organisationskompetenz" aufzubauen. Die enge Zusammenarbeit von Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung, dortmund-project, McKinsey und weiteren Partnern aus Wirtschaft und Wissenschaft bedeutet für die Stadt auch eine weitere Professionalisierung der Wirtschaftsförderungsaufgaben (vgl. Röllinghoff 2005). Die Gefährdung dieses Ansatzes liegt in den politischen Unsicherheiten und in der Versuchung, in Zeiten der Schwäche der neuen „Führungsbranchen" in die Breite zu gehen und Clusterpolitik für alle Branchen auszurufen. Nach der Beschlusslage des Rates der Stadt ist das Projekt allerdings auf zehn Jahre angelegt (2000–2010).

5. Interdependenzen

Eine integrative, Synergien ausschöpfende Förderpolitik und Managementaufgaben in regionalen Netzwerken sind komplexe Ansätze, bei denen die Akteure über ein besonderes Maß an interdisziplinären Kompetenzen und Rücksichtnahmen verfügen müssen.

5.1 Netzwerkarbeit über alte und neue Branchen hinaus; Querschnittstechnologien

Die Übersichten über Clusterentwicklungen weltweit (so Audretsch und Enright in Bröcker und andere 2003, Sölvell und andere 2003) zeigen das breite Spektrum von regionalspezifischen sektoralen Standorthäufungen. Viele der älteren Industriecluster haben Struktur und Image ihrer Region zumindest für einige Zeit geprägt. Einige erwiesen sich als entwicklungsflexibel, andere sind – samt ihres so-

zioökonomischen Umfelds – verkrustet. In den sich erneuernden Clustern entstanden und entstehen durch Schnittflächen von Forschung, Entwicklung und wirtschaftlicher Verwertung immer wieder neue Produkte und Industriegruppen sowie entsprechende Anpassungen der Infrastrukturen.

Übersicht:

	Nürnberg/NIK	**Köln/Medienstadt – MediaPark**	**Dortmund/ dortmund-project**
Initiative	Wirtschaftsförderung mit Unternehmen (1994)	Stadt Köln/Stadtentwicklung (1985)	Stadt Dortmund, ThyssenKrupp AG (1999)
Branche	Kommunikationswirtschaft/IT	Medienwirtschaft (ICT)	IT, Logistik, Mikrotechnik
Anlass der Initiative	Krise der IT-Großbetriebe (PKI, Grundig, TA, Quelle, Siemens, Telekom) Neustart regionaler Kooperation: Wirtschaftsforum Nürnberg-Fürth-Erlangen Förderprogramme Bayerns (Privatisierungserlöse)	Gezielte Entwicklung der Branche Medienwirtschaft in Verbindung mit einem Führungsstandort (Konversion Güterbahnhof Gerion)	Rückzug der Stahlindustrie aus Dortmund Reorganisation der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Arbeiten am neuen Standortprofil
Management	NIK e.V. mit 6 Vorständen, überwiegend Unternehmern, Geschäftsstelle: 4 Mitarbeiter	Stadtverwaltung + Rat (1985–1988) MediaPark Entwicklungs-GmbH (1988–2004)	dortmund-project (Sonder-Amt des OB), 18 Mitarbeiter (ab 2000), sowie ressortübergreifender Projektausschuss
Instrumente des Clustermanagements	- Unternehmertreffen, Kooperationsmanagement - Technologiemarketing, Förderprojekte - Standortevents	- Ratsbeschlüsse Pilot- und Führungsprojekte - Akquisitorische Gutachten + Projekt-AGs - Kompetenzbündelung in Standortgesellschaft - Landesförderung	Gründungswettbewerbe, Infrastrukturgesellschaften (Inkubatoren), intern. Firmenakquisition, Leitprojekte (Flächenentwicklung), Kommunikation/Messen
Beteiligte	90 Mitglieder des e.V., Unternehmen, Hochschulen, Stadt, Kammern, IG Metall	Stadt, Land, Gutachter, Projektinteressenten (Firmen, Experten), Investoren, Mieter/Nutzer	McKinsey & Co., Kammern, DGB, städt. Dezernate, Unis, Landesministerien, Netzwerk von rund 500 Unterstützern, Investoren

Hauptergebnisse	Initiierung von zahlreichen Innovations- und Kooperationsprojekten, Qualifizierung Interne und externe Profilierung des Standortes Fördermittelakquisition (175 Mio. Euro in fünf Jahren)	Neues, thematisch belegtes Stadtquartier Stärkung der Branche stadtregional Standortpromotion	Erfolgreiche Gründungswettbewerbe Beschäftigungsentwicklung in Leitbranche Aufbau neuer Infrastrukturgesellschaften Neues Standortprofil
Finanzierung	NIK e.V.: 93 % Wirtschaft Projektförderungen: höhere Anteile Staat, Freistaat	Konzeptentwicklung: Stadt/Land Aufbau MediaPark: über Grundstückswertentwicklung (Planung + Promotion + Verkauf durch GmbH) „Unrentierliche" Nutzungsprojekte: Investoren + Fördermittel + GmbH	Analysephase: Thyssen-Krupp AG und Stadt DO Umsetzungsphase/Management: Stadt DO Projekte: Investoren, Fördermittel Land/EU (Ziel 2)

Quelle: Eigene Darstellung.

Hier liegt ein Risiko gezielter, auch infrastruktureller Clusterförderung: Werden auslaufende oder zukunftsträchtige oder sich erst künftig neu konfigurierende Industrien gefördert? Wer entscheidet über die Förderwürdigkeit, politische Planer oder die Träger privatwirtschaftlicher Investitionen? Wie sollten die Risiken zwischen öffentlichen, gemischtwirtschaftlichen und privaten Trägern verteilt sein? Es wäre wichtig, dass die Politik – auch wegen der Standortkonkurrenzen EU-weit – die Förderung von objektiven Kriterien wie dem Forschungs- und Entwicklungspotenzial und der vorhandenen Strukturstärke eines Clusters abhängig macht.

Noch komplexer wird die Thematik durch die zunehmende Vernetzung einzelner Kompetenzfelder miteinander und mit Querschnittstechnologien, etwa in Dortmund im Schnittfeld von Bioindustrien, Chemie und Informatik, oder bei der Informationslogistik. Der Fördergeber (Projekt Ruhr GmbH 2004) überlegt z.B., ob IT, eine Hauptstärke des Standortes Dortmund (G.I.B. 2004), überhaupt eine Branche ist und förderwürdige Cluster bilden kann, oder ob IT eine Querschnittstechnologie besonderer Art ist. Die Nürnberger Wirtschaftsförderung hat festgestellt, dass einige der bisher als Wachstumsbranchen betrachteten Felder Technologietreiber für mehrere Branchen sind und Innovationsschübe in verschiedenen Kompetenzfeldern auslösen. Hieraus folgert sie, dass nach der Branchenförderung

nun die Vernetzung der für den Standort wesentlichen Kompetenzfelder im Zentrum der Wirtschaftsförderung stehen sollte (IHK Nürnberg 2004, S. 88 ff.).

Abbildung 4:

Matrix Vernetzungsgrad der Kompetenzfelder mit Querschnittstechnologien

Querschnitts-technologien	Kernkompetenzen				
	Verkehr	I & K	Medizin	Energie	Neue Materialien
I & K-Technik (Software/Hardware)	++	+++	++	+(+)	+
Logistik	+++	+	+		
Werkstoffwissenschaften	++	+	++	++	+++
Energietechnologien	++(+)	+	+	+++	+
Umwelttechnologien	++(+)		(+)	+++	++
Automatisierungstechnik	++(+)		++	+	+++
Produktionstechnik	++		++(+)	++(+)	+++
Mechatronik	++	++(+)	++	+	++
Leistungselektronik	+++	+	(+)	+++	++
Optik/Photonik/Laser	(+)	+++	+++	(+)	++
Nanotechnologien	+	++(+)	++(+)	(+)	++(+)
Bio-/Gentechnologien		(+)	++	+	(+)

Quelle: IHK 2004, S. 88.

5.2 Regionalmanagement im Schnittfeld der Politikgestaltung durch Kommune, Region, Land, Bund und EU

Die wesentlichen Akteure in der Clusterförderung sind seitens der öffentlichen Hände die kommunalen Wirtschaftsförderer und die Landeswirtschaftsministerien. Es ist unstrittig, dass die Zielgebiete für Clusterpolitik funktional und strukturell definierte Wirtschaftsräume sind, mit deren Abgrenzungen die Grenzen von Städten, IHK-Bezirken, Regionalplanungsgebieten und anderen regionalen Gestaltungsräumen nicht übereinstimmen. Die Hauptzielgruppe der Clusterpolitik – Marktteilnehmer, Investoren und Entwickler – interessieren Grenzziehungen dagegen nicht, es sei denn, diese verzerren durch unterschiedliche Förderkulissen die Standortkosten.

Hinzu kommt, dass es aus der Sicht des Landes und der EU-Förderung viele Regionen und viele Clusterpotenziale gibt und die Frage, wo welche Clusterförderungen wirklich die besten Erträge (für die Region und/oder für das Land) bringen, vor allem politisch beantwortet wird. Aufgrund seiner langen Erfahrungen mit re-

gionalisierter Wirtschafts- und Strukturpolitik hat sich Nordrhein-Westfalen intensiv mit der Ermittlung der Stärken, Trends und strategischen Potenziale sowohl sektoral wie räumlich befasst. Insbesondere mit Blick auf das städte- und projektstarke, aber strukturschwache Ruhrgebiet sind Entscheidungen zu Prioritäten künftiger Förderprogramme in Vorbereitung. Die Clusterorientierung soll dazu beitragen, die Stärken zu stärken und Synergiepotenziale besser zu nutzen. Dabei ergibt sich ein neu sortiertes, ausdifferenziertes Aktionsfeld, in dem Teilsektoren traditioneller Branchen zu neuen „strategischen Handlungsfeldern", z.B. Medizin- und Biotechnologie, Wissensbasierte Dienstleistungen oder Nachhaltiges Ressourcenmanagement, gruppiert werden (Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW, 2004, S. 12).

Die Studie des Landesministeriums stellt branchenweise Clusterpotenziale vor, bildet aber keine Entscheidungshierarchien. Im Ruhrgebiet nutzte die Projekt Ruhr GmbH ihre Koordinations- und Projektentwicklungskompetenzen dazu, offene Fragen von Priorität, Förderpraxis und regionalem Innovationsmanagement vorzuklären. Dabei gab es ansatzweise interkommunale Verständigungen und Kooperationen, die aber fragil sind und meist auch folgenlos bleiben, solange die Gesamtstrategie nicht landespolitisch autorisiert wird. Einen Diskussionsstand aus 2004 gibt die folgende Abbildung wieder:

Abbildung 5: Projekt Ruhr GmbH: Diskussion Kompetenzfelder/Führungsstandorte

Kompetenzfeld	Lead-Standort ("Kristallisationspunkte")	Second-Tier-Standorte
Medizin - Transplantation	Essen	Köln, Düsseldorf, Münster, Bochum
Medizintechnik	Bochum	Essen, Bottrop, Unna
IT, Multimedia	Dortmund, Köln	Paderborn, Düsseldorf
Biotechnologie	Köln, Dortmund	Düsseldorf, Bonn
Chemie	Dormagen	Diverse (LEV, Marl, etc.)
Logistik	Duisburg	Dortmund, Unna, Köln/Bonn
Energie	Düsseldorf, Essen	Gelsenkirchen, Oberhausen
Tourismus	Sauerland	Diverse

Priorisierung von Kompetenzfeldern und Standorten erforderlich

Quelle: BCG-Studie, Projekt Ruhr GmbH (2004), Kompetenzfelder und Clustermanagement: Projekt Ruhr GmbH – Treiber des Strukturwandels (unveröffentlicht).

Die Notwendigkeit, die Förderpolitik und auch die überkommunale Kooperation zu fokussieren und Prioritäten in der Clusterpolitik zu setzen, ergibt sich auch aus überregionaler Perspektive. Aus dem Ausland, in dem für deutsche Standorte geworben wird, wird in der Regel weder die einzelne Kommune noch die Besonderheit des einzelnen Standortes wahrgenommen. Hier zählen vor allem überregional wettbewerbsfähige Infrastrukturen und Marktstärke. Da auch der Mitteleinsatz von Bund, Ländern und Kommunen für die Bewerbung unserer Kompetenzfelder und Standorte sehr begrenzt ist, erscheint eine Konzentration auf wenige Führungsstandorte (mit ihren Regionen) und Führungsindustrien dringend geboten. Dabei sollten als Auswahlkriterien öffentlich geförderten Clustermanagements vor allem gelten:

- Beteiligung der Wirtschaft an den Kosten in mindestens der gleichen Höhe wie der Fiskus,
- langfristige Absicherung der regionalpolitischen und privaten *Commitments*,
- Verfügbarkeit ausreichender Mittel für die clusterspezifischen Infrastrukturen, die Standortpromotion und das Management-Office.

Hier wird ausdrücklich nicht für die Etablierung einer neuen Steuerungsebene zwischen Ländern und Kommunen plädiert; diese Mittelinstanzen generieren selten Ressourcen oder Innovationen, sondern verbrauchen und verwalten. Nötig sind stattdessen vor allem mehr interkommunale, regionale Kooperation und Führungsarbeit sowie landesseitig eine Fokussierung der Förderung und eine Abstimmung der Landesstrategie auf die überregional wettbewerbsfähigen Clusterpotenziale und das Erfordernis einer effizienten Außenpromotion.

5.3 Öffentliche und privatwirtschaftliche Akteure und die Rolle von Public Private Partnership (PPP)

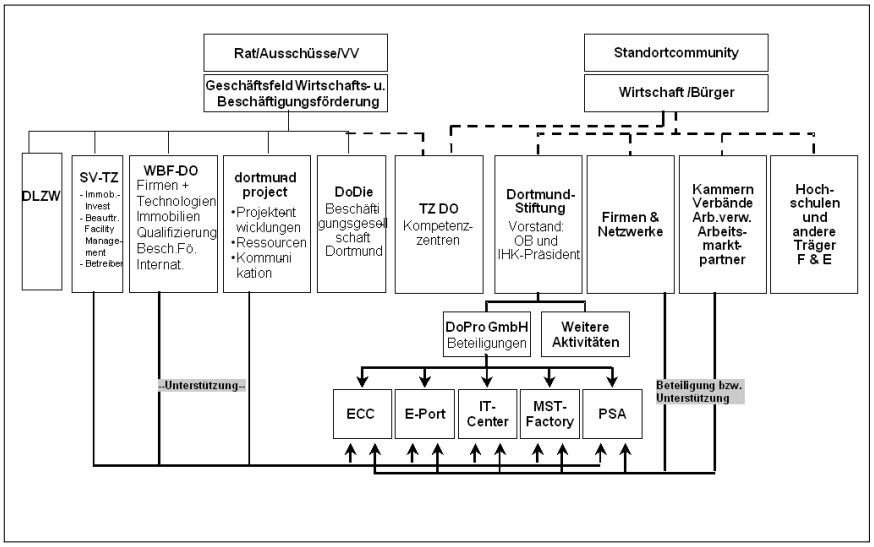
Die Unterstützung von Branchenentwicklungen durch den Aufbau regionaler Kompetenznetze verbindet vielfältige Tätigkeiten und Zuständigkeiten privater und öffentlicher Akteure. Die Frage nach der Legitimation und Verantwortung stellt sich umso mehr, je größer der Input öffentlicher Mittel in den Prozess wird.

Dabei geht es nicht nur um Geld, sondern auch um Seriosität und langfristige Stabilität. Die Netzwerke sollen innovative Infrastrukturen fördern, die Nutzern dienen, die zum Teil private, zum Teil gesellschaftliche Ziele (Forschung, vorwettbewerbliche Entwicklung, Standortpromotion) verfolgen. In den Branchennetzen werden Informationen generiert und weitergegeben, die zwischenbetriebliche Konkurrenzbeziehungen tangieren. Das Management des Clusternetzes muss deshalb die Unabhängigkeit von einzelbetrieblichen Wünschen und tagespolitischen Aufregungen sichern; dies kann es nur, wenn es von den wirtschaftlichen

und politischen Partnern breiteste Unterstützung und eine zumindest mittelfristige Absicherung seiner Arbeitsfähigkeit hat.

Das Dortmunder Beispiel (vgl. Abb. 6) macht die hohe Komplexität deutlich, innerhalb der verteilte Aktivitäten von Stadt, Wirtschaft, Forschung und PPP-Institutionen stattfinden. Hinzu kommen noch das bürgerschaftliche Engagement in Stiftungen sowie die Mitwirkung von Privatpersonen in Projekten, die der Verbesserung bestimmter Angebote und der „weichen" Standortfaktoren dienen. Diese bereits regional sehr hohe Komplexität in Abstimmung mit Landesstrategien zu moderieren und zu steuern ist eine Aufgabe, die ohne maßgebliche Mitwirkung der Kommune(n) sicher nicht zu lösen ist.

Abb. 6: Netzwerk zur Förderung von Wirtschaft und Beschäftigung in Dortmund, Stand Mitte 2004



Abkürzungen: SV-TZ: Sondervermögen TechnologieZentrum, WBF-Do: Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund, DoDie: Dortmunder Dienste, VV: Verwaltungsausschuss, TZ Do: TechnologieZentrum Dortmund GmbH, ECC: Electronic Commerce Center Dortmund, IT-Center: International School for Advanced Study in Information Technology, MST-Factory: Microsystemtechnik Factory (Kompetenzzentrum), PSA: Personalservice Agentur (LEAD).

Quelle: Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund 2004.

Aufgrund der großen Bedeutung der öffentlichen Hände, denen in den meisten Clusterinitiativen die Initiativ- und Moderationsrolle zufällt, und der Orientierung der Initiativen auf die Wirtschaft als Hauptzielgruppe sind *Public Private*

Partnerships die erste Wahl für die Organisation des Clustermanagements. Dabei wird mit dem Begriff PPP viel Unfug getrieben (über PPPs in der Wirtschaftsförderung und Standortentwicklung siehe Küpper 2000 und 2003). Partnerschaft begründet sich nicht dadurch, dass ein „Öffentlicher" auf dem Markt einkauft, und schon gar nicht dadurch, dass der eine die Risiken trägt und der andere die möglichen Erträge einfährt. Sie setzt vielmehr voraus, dass projektbezogen Aufwand, Chancen und Risiken definiert, transparent auf alle Partner verteilt und finanziell wie gesellschaftlich gemeinsam getragen werden. Dabei können die unterschiedlichen Fähigkeiten durchaus zu unterschiedlichen Rollen- und Aufgabenverteilungen führen. Wichtig ist, dass sich die öffentlichen und privaten Partner durch ihre unterschiedlichen Kompetenzen gegenseitig gegenüber den Zielgruppen des PPP-Projekts autorisieren und legitimieren.

Das Clustermanagement soll eine wesentliche Rolle bei der Initiierung und Auslastung neuer, branchenspezifischer Infrastrukturen spielen. Diese „Zentren neuen Typs" (etwa Technozentren mit Betreiberfunktionen, Inkubatoren, *Greenhouses*) werden an vielen Standorten hoch gefördert, obwohl sie natürlich auf wirtschaftliche Nutzer zielen. Angesichts der Konkurrenz der Standorte und abnehmender Subventionstöpfe sollte der Zusammenarbeit von Wirtschaft und neuen Infrastrukturen besondere Bedeutung zukommen, auch hinsichtlich künftiger Förderevaluationen und Priorisierungen.

5.4 Verknüpfung von Stadtentwicklung, Wirtschaftsförderung und Infrastrukturpolitik

Die in Abschnitt 4 benannten Beispiele für Initiativen, die als Branchenförderung starteten und zu großen Stadtentwicklungsprojekten wurden, machen wie die Arbeiten von Regional- und Betriebswirtschaftlern (Abschnitt 2) Zusammenhänge deutlich, die nicht nur fachlich zu beherrschen, sondern auch als Politikverflechtungen zu berücksichtigen sind. Es gibt nicht nur bei den Technologien, sondern auch im öffentlichen Sektor Querschnittsaufgaben, zu denen Stadtentwicklungsplanung und Wirtschaftsförderung gehören (Küpper und andere 2003 sowie die einschlägigen Arbeiten des Deutschen Instituts für Urbanistik, Berlin).

Der Versuchung, über die Profilierung besonders wichtiger „Leitbranchen", „Führungsstandorte" und „Leuchtturmprojekte" in alle Fragen der Stadtentwicklung hinein zu regieren, muss das Clustermanagement widerstehen. Gute Arbeitsbeziehungen zwischen Planung, Wirtschaftsförderung, Unternehmern und Verbänden sind wichtig, aber zunächst muss jeder den Job tun, den er kann und für den er zuständig ist. Der Netzwerkmanager ist ein Dienstleister für viele, selten wird er auch der Projektleiter für Einzelprojekte sein. Deshalb sind sein integratives Fachwissen und seine soziale Kompetenz sein besonderes Kapital, das er allerdings nur

einsetzen kann, wenn das Umfeld ihn dazu autorisiert. Diese Stabilität muss langfristig gesichert, von Wahlperioden unabhängig sein, denn ein starkes Cluster zu etablieren dauert, wie die Porter-Schule nachweist, 15 bis 20 Jahre (Ketels 2003).

Die Führungspersonen der Leitprojekte der Clusterentwicklung müssen effiziente Ansprache- und Entscheidungsstrukturen aufbauen, und dafür benötigen sie Ressourcen und politischen Rückhalt. Sie sollten – trotz der notwendigen Berichtspflichten gegenüber den öffentlichen Partnern – nicht in die viel komplexeren, verantwortungsscheuen und bürokratisierten Arbeitsprozesse der Großverwaltungen eingebunden werden, weil sie sonst als Geschäftspartner von Investoren und Ansiedlern unattraktiv sind. Leider nehmen bürokratische Erschwernisse seitens der Fördergeber von Infrastrukturprojekten derzeit noch zu, insbesondere bei EU-Programmen, was die effiziente Verknüpfung von Clusterprojekten mit Privatinvestitionen und Infrastrukturprojekten erschwert.

Clusterentwicklungen eignen sich hervorragend zur Verknüpfung mit Stadtentwicklungs- und Marketingstrategien und profitieren von gut abgestimmten städtischen Initiativen zu Wirtschaftsförderung, neuen Infrastrukturen und Leitprojekten zur Verbesserung der Standortqualitäten. Diese im Wesentlichen öffentlich gestalteten Aufgaben gewinnen deutlich an Ressourcen und Profil durch die Mitwirkung der Unternehmen und Unternehmer, die sich in der Entwicklung von Führungsclustern für den Standort engagieren.

6. Erfolgsvoraussetzungen

Die (wenigen) Beispiele, an denen sich bereits längerfristig die Wirkungen regionaler Clusterentwicklung beobachten lassen, machen deutlich, dass für eine erfolgreiche Förderpolitik drei Grundvoraussetzungen wesentlich sind: erstens eine umfassende und objektive Information über die Daten vor Ort und im interregionalen Vergleich, zweitens eine effektive Organisation der Förder- und Netzwerkarbeit und drittens eine belastbare, konstruktiv mitarbeitende Wirtschaftsstruktur.

6.1 Informationen

Für die Netzwerkarbeit wie auch für die Positionierung des Kompetenzfeldes in Förderpolitik und Standortwettbewerb sind aktuelle Informationen unerlässlich über:

- die ansässigen Unternehmen (Analyse der Standortstärken) und die aktiven Personen *(Stakeholder)*,

- die Wertschöpfungszusammenhänge zwischen den Unternehmen und mit den Forschungs- und Entwicklungspotenzialen der Region,
- Daten zur vergleichenden Einschätzung der Wettbewerbsfähigkeit, der Infrastrukturbedarfe und der Alleinstellungsmerkmale,
- Konkurrenzanalysen zu den überregionalen Wettbewerbsrelationen des Clusters und dem Akquisitionspotenzial seiner Führungsstandorte.

6.2 Organisation des Clustermanagements

Angesicht der Vielfalt der Aufgaben, die sich an jedem Standort anders darstellen, führen definitorische Festlegungen (Was ist Clustermanagement?) nicht zum Ziel. Typische Handlungsfelder sind insbesondere:

- Förderung von Branchenentwicklungen und clusterbezogenen Netzwerken und Infrastrukturen, wenn die Voraussetzungen für diese Strategie des endogenen Wachstums gegeben sind;
- Entwicklung eines Leitbildes und Zusammenbringen von Akteuren und Institutionen (Gewerkschaften, Hochschulen, Verbände), um Handlungspläne im Hinblick auf das Leitbild oder Leitprojekte abzustimmen;
- gezielte, auf Branchen und Spezialinfrastrukturen zielende Firmenakquise und Fördermitteleinwerbung; Aufbau clusterspezifischer Infrastrukturen;
- Förderung der Qualifizierung und Anpassungsfähigkeit der Erwerbspersonen (wichtiges Ziel der EU-Strukturpolitik) hinsichtlich der spezifischen Anforderungen von Clusterpotenzialen;
- Analyse der Netzwerk- und der Lobbystrukturen im Cluster mit dem Ziel, in das Feld der *Stakeholder* der Branche einzudringen;
- Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen für die Aufgaben der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung über Mitgliedsbeiträge, Events, Fördermittel usw., z.B. zur Finanzierung von Branchenspezialisten bei der Wirtschaftsförderung oder bei den neuen Infrastrukturzentren;
- Organisation der Managementaufgabe so „clusternah“ wie möglich, also am besten bei der entsprechenden Selbstorganisation der Branche. Das Clustermanagement darf kein Selbstzweck werden, die Interessen der *Stakeholder* der Branche müssen es ebenso legitimieren wie die Steuerungsziele der Förderstellen;
- Grundverständnis der Clustermanagementaufgabe als Wirtschaftsförderung, ob sie nun als Clusterbüro oder als PPP oder als Leistung der Wirtschaftsförderungsstelle organisiert ist. Der grundsätzliche Organisationsbedarf ist in Regi-

onen mit auch überregional bedeutsamen Gestaltungschancen unabweisbar. Es kann allerdings nur so viel organisiert werden, wie die Clustermitglieder auch bezahlen wollen; eine planerische und propagandistische Aktivität ohne den Rückhalt der Branchenpartner führt nicht zum Ziel.

6.3 Strukturelle Erfolgsfaktoren

Für eine erfolgreiche Förderung regionaler Clusterentwicklungen haben sich folgende strukturelle Anforderungen als wesentlich erwiesen:

- kritische Masse an Betrieben im regionalen Cluster und branchenspezifische Infrastrukturen (besonders für Forschung und Entwicklung sowie Gründungsmilieu);
- konkrete Mitwirkungsbereitschaft der Unternehmen (Standortengagement, Beitritt in Cluster-Lobbyvereinigung, Mitwirkung der *Stakeholder* in lokaler/regionaler Projektarbeit);
- Vermeidung von „Kopfgeburten" (Planungskonzepte oder Profilierungsinitiativen der Politiker und Funktionäre von Verbänden und Ämtern) ohne wesentliche Beteiligung der Unternehmen aus dem Cluster und der verbundenen Dienstleister;
- kompetentes und langfristig angelegtes *Commitment* der Politik vor Ort und auf Förderebenen; Konzentration von Förderressourcen auf Wachstumspotenziale und Führungsstandorte (langfristige Aufbauzeit eines Clusters);
- qualifizierte Branchenbetreuung *(Key Account Management)* durch Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung oder Infrastrukturträger/Standortgesellschaften;
- Entwicklung von Leitprojekten und Visionen/Zielen, die die Clustermitglieder inspirieren und motivieren; Beratung dieser Ziele in Regional- oder Branchenforen;
- eindeutige Autorisierung der Management- und auch der Führungsaufgaben beim *Networking* und bei der Lobbyarbeit durch die Clustermitglieder und ihre Selbstorganisation; Clusterinitiativen brauchen ein *Office* und ein Budget;
- Beachtung der Veränderung der Bedarfe und Potenziale der Clustermitglieder im Zeitablauf. Die Clusterarbeit ist einzustellen oder umzuprofilieren, wenn die Dynamik im bisherigen Aufgabenspektrum nachlässt. Flexibilität setzt eine Kombination von Führung und „loser Kupplung zwischen den Akteuren" (Grabher) voraus;
- attraktives soziokulturelles und stadträumliches Umfeld, um junge Menschen und *High-Potentials* am Standort zu halten oder für diesen zu gewinnen (Flori-

da-Argument: *Peoples Climate* wichtiger als *Business Climate*). Wichtige Ziele: offene Gesellschaft, Internationalisierung;

- professionelle und glaubhafte Öffentlichkeitsarbeit, um das aktuelle/moderne Standortprofil in der Region und überregional zu vermitteln.

6.4 Lobbyarbeit

Zu Rolle und systematischen Pflege der *Lobbies* ist bisher fast nichts zu lesen. Es stimmt aber: „Cluster bestehen aus Menschen" (McK Wissen 01/2002), und die Regionalentwicklung kann durchaus davon profitieren, wenn die „Kraft einzelner Personen als bewegende Kräfte im Cluster" adressiert und die motivationale Kraft der „begeisterten" Region auch überregional genutzt werden können (Szyperski 2002). Ein Cluster, ein Kompetenzfeld, eine von der Branche geprägte Region muss versuchen, die regionalen, nationalen und auch internationalen Interessenvertreter der Branchen für sich und die eigenen Projekte zu gewinnen. Das „Loyalisieren" von Funktionsträgern der Branche ist eine zentrale Aufgabe des Clustermanagements.

Hierbei geht es vor allem um folgende Aufgaben:

- Adressierung der *Stakeholder* (Unternehmensmanager, Forscher und Entwickler, Branchenbetreuer bei Verbänden und in Ministerien, Multiplikatoren, Finanziers),
- Mobilisierung von Ressourcen für Standortpromotion, branchenaffine Infrastrukturen und Information (neue Projekte, Förderstrategien, Investitionsabsichten),
- systematische Analyse der Wettbewerbssituation des Standortes oder der Branche,
- jährliche Zielsetzung für neue Kontakte und Events und jährliche Evaluation der Zielerreichung mit den *Stakeholdern*.

7. Fazit; offene Fragen

Die auf Standortbündelung und Branchenkompetenzen fokussierte Wirtschaftsförderung ist aktuell in Deutschland der führende Strategieansatz der regionalen Wirtschaftspolitik. Der hohe Stellenwert, der der regionalen Kompetenzfeldpolitik in Forschung wie in Landes- und Kommunalpolitik zukommt, zeigt sich daran, dass dieser Strategie besonders günstige Aufwand-Ergebnis-Relationen zugeschrie-

ben werden. Die Strategie ist derzeit besonders für Großstadträume alternativlos; sie dient

- der Stärkung regionaler Innovationskompetenz und innovativer Milieus,
- dem Aufbau von Kristallisationskernen für neue Beschäftigung,
- der Entwicklung von Netzwerken und regionaler Moderationskompetenz,
- der Positionierung der Clusterzentren im überregionalen Standortwettbewerb,
- der Integration von qualitativen Umfeldfaktoren in Standortentwicklungsstrategien.

Abschließend sei auf drei Bereiche verwiesen, in denen derzeit noch wesentliche Schwachstellen einer nachhaltig erfolgreichen Verfolgung von Clusterstrategien zu erkennen sind: die Beteiligung der Wirtschaft, die regionale Organisationskompetenz und die Evaluation der Förderergebnisse.

Wirtschaftliche Kompetenzfelder aufzubauen kann nur gelingen und ist nur sinnvoll bei entscheidender und entschiedener Beteiligung der wirtschaftlichen Zielgruppen und *Stakeholder*. Deshalb zielen Leitprojekte wie Wettbewerbe für Unternehmensgründer und neue sektorale Inkubatoren auf die systematische Unterstützung und Selbstorganisation der Unternehmen in einem (potenziellen) Wachstumscluster. Bisher ist hier meist die öffentliche Hand initiativ, bis hin zur institutionellen Förderung der Selbstorganisation. Dies erscheint dauerhaft nur zielführend und legitim, wenn der Hauptbeitrag nachhaltig von der Wirtschaft kommt. Sie sollte diese Aktivität als in ihrem Interesse liegend vertreten oder die ganze Bemühung als unwirtschaftlich qualifizieren. Hierzu fehlt es oft an Phantasie und Kommunikation hinsichtlich des zu erwartenden Nutzens.

Angesichts der Komplexität der anzusprechenden Netzwerke und Aufgaben ist die Stärkung, oft sogar die Herausbildung der Organisationskompetenz eines Standortes oder eines Wirtschaftsraumes die größte Herausforderung. Wenn Netzwerkarbeit – seit David Ricardo – die Optimierung und Ausschöpfung regionaler Kooperationsrenten und die Senkung der Transaktionskosten zwischen vielen Akteuren bewirken soll, steht Clustermanagement vor komplexen Anforderungen. Die aktuelle Diskussion über *Good Governance* bezieht zunehmend regionalwirtschaftliche Aufgaben und die Legitimationsstrukturen von PPP-Management ein, bleibt aber in traditionellen Antworten stecken, solange die Hauptakteure tradierte Verhaltensmuster pflegen. Die Umverteilung von Ressourcen und Gestaltungsmacht zwischen Branchen, Unternehmen und Politik, wie sie derzeit erfolgt, braucht auch neue und neu legitimierte Organisationsformen und, wenn der Aufbau wettbewerbsfähiger Cluster das Ziel ist, überdies eine längerfristigere Stabilität, als sie sich aus den Wahlperioden der öffentlichen Akteure ergibt.

Eine Voraussetzung für nachhaltige Förderstrukturen und für einen dauerhaften Konsens der Akteure in Fragen der Organisation und des Managements ist, dass positive Effekte der Bemühungen und ein angemessenes Verhältnis von Aufwand und Nutzen der Maßnahmen belegt werden können. Die Evaluation der Förderergebnisse und die Forschung zu den Voraussetzungen verstärkter Gründungs- und Wachstumsaktivität sollten von den Regionalwissenschaften vergleichbar gemacht und intensiviert werden. Positive Effektivitätsnachweise sollten Grundlage förderpolitischer Prioritätensetzungen werden.

Literatur

Beese, Birgit/Dörre, Klaus/Röttger, Bernd (2003), Von Seilschaften zu innovativen Netzwerken?, in: Jahrbuch Arbeit, Bildung, Kultur, Bd. 21/22 (2003/4), S. 9–37.

Brenner, Thomas/Fornahl, Dirk (2003), Politische Möglichkeiten und Maßnahmen zur Erzeugung lokaler branchenspezifischer Cluster, in: Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften, Bd. 54, S. 73–100.

Bröcker, Johannes/Dohse, Dirk/Soltwedel, Rüdiger (Hrsg.) (2003), Innovation Clusters and Interregional Competition, Berlin.

Darwent, D. F. (1969), Growth Poles and Growth Centres in Regional Planning – A Review, in: Environment and Planning, 1969, S. 5–32.

Enright, Michael J. (2003), Regional Clusters: What We Know and What We Should Know, in: Bröcker, J., und andere, S. 99–129.

Flagge, Ingeborg (Hrsg.), Industriebrachen, Stuttgart 1990.

Florida, Richard (2002), The Rise of the Creative Class, New York.

Franz, Peter (1999), Innovative Milieus: Extrempunkte der Interpenetration von Wirtschafts- und Wissenschaftssystem, in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, 1999 (19), S.107–130.

G.I.B. (2004), Clusterstrategien – Das Beispiel Dortmund, hrsg. von: Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung, Bottrop, G.I.B.-Info, Nr. 4 (2004).

Grabher, Gernot (1993), Wachstums-Koalitionen und Verhinderungsallianzen. Entwicklungsimpulse und -blockierungen durch regionale Netzwerke, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 3–4 (11), S. 749–758.

IHK Nürnberg (2004), Entwicklungsleitbild für die Metropolregion Nürnberg, Nürnberg.

Keeble, David/Wilkinson, Frank (1999), Collective Learning and Knowledge Development in the Evolution of Regional Clusters of High Technology SMEs in Europe, in: Regional Studies, Nr. 33/4 (1999), S. 295–303.

Ketels, Christian (2003), The Development of the Cluster Concept – Present Experiences and Further Developments, Vortrag auf dem Kongress "Clustermanagement in der Strukturpolitik. Internationale Erfahrungen und Konsequenzen für NRW", 5.12.2003, Duisburg, http://www.ruhrpakt.de/downloads/veranstaltungsdoku/ketels_rede.pdf

Kiese, Mathias (2004), Stand und Perspektiven der regionalen Clusterforschung. Einführung in die Ringvorlesung (Manuskript, Universität Hannover), http://www.geog.uni-hannover.de/wigeo/ring_clust2.html

Krugman, Paul (1991), Increasing Returns and Economic Geography, in: Journal of Political Economy, Bd. 99 (3), S. 483–499.

Krugman, Paul (1998), Die Lokalisierung der Weltökonomie, in: Zeitschrift für sozialistische Politik und Wirtschaft, Heft 4 (1998), S. 32–35.

Fujita, Masahisa/Krugman, Paul (2004), The New Economic Geography: Past, Present and the Future, in: Papers in Regional Science, Bd. 83, S. 139–164.

Küpper, Utz Ingo/Vollmer, Rolf (1988), Der MediaPark Köln – Ein Stadtentwicklungsprojekt zum technologischen Strukturwandel in Public Private Partnership, in: Stadtbauwelt, H. 99 (1988), S. 1542–1553.

Küpper, Utz Ingo/Estermann, Hans (1990), Der MediaPark in Köln, in: Flagge, I. (Hrsg.), Industriebrachen, Stuttgart, S. 18–39.

Küpper, Utz Ingo/Röllinghoff, Stefan (1999), Wirtschaftsförderung muss regionale Innovationsprozesse initieren und moderieren, in: Kommunalverband Ruhrgebiet (Hrsg.), Standorte, Jahrbuch Ruhrgebiet 1999/2000, Essen, S. 225–236.

Küpper, Utz Ingo (2000), Standortpolitik für die Städte. DST-Beiträge zur Wirtschafts- und Verkehrspolitik, Reihe F, Heft 11, Köln & Berlin.

Küpper, Utz Ingo (2003), Kommunale Wirtschaftsförderung – Strategien mit Akteuren, Clustern, Leuchttürme und viel Konkurrenz im Tagesgeschäft, in: Küpper, Utz Ingo/Henckel, Dietrich/Rothgang, Erwin/Kiepe, Folkert (Hrsg.), Die Zukunft unserer Städte gestalten – Chancen aus Krisen (Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Bd. 85), Köln 2003, S. 126–142.

Küpper, Utz Ingo (2005), Zwischenbilanz des „dortmund-project" aus Sicht des Wirtschaftsförderers, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 9 (2005) (im Erscheinen).

Läpple, Dieter (2001), Stadt und Region in Zeiten der Globalisierung und Digitalisierung, in: Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften, 40. Jg., Heft II (2001), S. 12–36.

Lasuen, José R. (1969), On Growth Poes, in: Urban Studies, 1969, S. 137–161.

Marx, Gerrit A. (2002), Wertorientiertes Management einer Region. Ein Beitrag zum Regional Governance, Lohmar.

McKinsey-Wissen (2002), Cluster, Jg. 1, Heft 1 (2002).

Ministerium für Wirtschaft und Arbeit NRW – MWA (2004), Notiert in NRW – Strategische Handlungsfelder in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf.

Neumann, Godehard (1996), Regionales Change-Management, in: WSI-Mitteilungen, Heft 12 (1996), S. 754–763.

Ortmann, Günther (1995), Formen der Produktion, Wiesbaden.

Otremba, Erich (1959), Struktur und Funktion im Wirtschaftsraum, in: Berichte zur deutschen Landeskunde, 1959, S. 15–28.

Porter, Michael E. (Hrsg.) (1998), On Competition. Boston.

Porter, Michael E. (1998), Clusters and the New Economics of Competition, in: Harvard Business Review, Nov./Dec. (1998).

Porter, Michael E. (2004), The Competitive Advantage of Regions (Manuskript), Harvard Business School, Cambridge, Mass., http://www.isc.hbs.edu/archive-speeches.htm

Pred, Alan R. (1974), Industry, Information and City-System Interdependencies, in: Hamilton, F. E. Ian (Hrsg.), Spatial Perspectives on Industrial Organisation and Decision-making, London, S. 105–139.

Projekt Ruhr GmbH (2004), Kompetenzfelder im Fokus, Essen.

Rehfeld, Dieter/Wompel, Margarete (1999), Standort mit Zukunftsprofil: Innovationsschwerpunkte in Dortmund. Eine Untersuchung im Auftrag der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund, Projektberichte des IAT Gelsenkirchen 1999–02.

Renner, Mechthild (2004), Revitalisierung von Bahnbrachen – Zum Sachstand, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 9/10 (2004), S. 548/9.

Röllinghoff, Stefan (2004), Unternehmensgründungen und Gründungsförderung in Dortmund. Bericht an den Rat der Stadt Dortmund, http://www.wirtschaftsfoerderung-dortmund.de/service/unternehmen/existenzgruendung/

Röllinghoff, Stefan (2005), Clusterpolitik im Strukturwandel – Das dortmund-project. Verlauf, Bewertung und Anfragen an die Forschung, in: Schätzl, Ludwifg/Kiese, Mathias (Hrsg.), Cluster und Regionalentwicklung, Münster und andere.

Sautter, Björn (2004), Regionale Cluster. Konzept, Analyse und Strategie zur Wirtschaftsförderung, in: Standort – Zeitschrift für angewandte Geographie, 28. Jg., Heft 2 (2004), S. 66–72.

Sölvell, Örjan/Lindqvist, Göran/Ketels, Christian (2003), The Cluster Initiative Greenbook, http://www. isc.hbs.edu/Greenbook.htm

Stadt Köln (2000), Kommunikationsstadt Köln 2000. Köln, Amt für Stadtentwicklungsplanung.

Sternberg, Rolf/Kiese, Mathias/Schätzl, Ludwig (2004), Clusteransätze in der regionalen Wirtschaftsförderung, in: Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie, Jg. 48, Heft 3/4 (2004), S. 164–181.

Sternberg, Rolf/Litzenberger, Timo (2004), Regional Clusters in Germany – Their Geography and their Relevance for Entrepreneurial Activities, in: European Planning Studies, Bd. 12, Heft 6, S. 767–791.

Sydow, Jörg (2001), Management von Unternehmensnetzwerken – Auf dem Weg zu einer reflexiven Netzwerkentwicklung?, in: Howaldt, Jürgen/Kopp, Ralf/Flocken, Peter (Hrsg.), Kooperationsverbünde und regionale Modernisierung. Theorie und Praxis der Netzwerkarbeit, Wiesbaden, S. 79–101.

Szyperski, Norbert (2002), Regional Clustering – Zwischen Bremse und Motor?, Editorial in: Die Betriebswirtschaft, Heft 3 (2002).

VDI-Technologiezentrum (2002), Kompetenznetze.de. Gutachten für das BMBF, Düsseldorf.

Van den Berg, Leo/Braun, Erik/Van Winden, Willem (1999), Growth Clusters in European Cities: A New Policy Perspective, Euricur-Gutachten, Rotterdam.

Van den Berg, Leo/Braun, Erik/Van Winden, Willem (2001), Growth Clusters in European Cities: An Integral Approach, in: Urban Studies, Bd. 38, Heft 1 (2001), S. 185–205.

Van den Berg, Leo/Braun, Erik/Van Winden, Willem (2003), Strategische Ansätze der Stadtentwicklung. Wachstumscluster in europäischen Städten: ein integraler Ansatz. Vortrag auf der Europäischen Strukturfondskonferenz am 25./26.9.2003 in Dortmund, http://www.wirtschaftsfoerderung-dortmund.de

Ziesemer, Alexander (2004), Strategische Stadtentwicklungsplanung im Ruhrgebiet: Eine Analyse am Beispiel der Städte Duisburg und Dortmund, Dortmund (Duisburger geographische Arbeiten 25, zugl.: Duisburg, Univ. Diss. 2002).

Reinhard Wieczorek

Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Zusammenfassung: In den Beitrag fließen die Erfahrungen des Autors aus seiner fast 15-jährigen Tätigkeit als Referent für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München und aus seiner Funktion als Vorsitzender des Aufsichtsrats der Arbeitsgemeinschaft für Beschäftigung München GmbH ein. Der Blick auf die Strukturen kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist folglich durch die lokalen Gegebenheiten in München geprägt, einer wirtschaftlich starken und attraktiven deutschen Großstadt. Doch selbst in einer Stadt wie München verfestigen sich Schwervermittelbarkeit auf dem Arbeitsmarkt und Langzeitarbeitslosigkeit immer mehr. Auslagerung von Arbeitsplätzen und ein immer höherer Sockel von Arbeitslosigkeit bestimmen auch in München das Bild. Lokale Unterschiede bedeuten letztlich nur marginale Differenzen einer überall gleich großen Herausforderung.

1. Bisherige Praxis kommunaler Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hat in vielen deutschen Kommunen, insbesondere in Großkommunen, eine langjährige Tradition. Mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen und in unterschiedlichen Organisationsformen haben sich in den letzten 20 Jahren kommunale Handlungsfelder etabliert, die als eigenständige kommunale Leistung gewürdigt werden können und zum Standortfaktor „sozialer Frieden“ Wesentliches beitragen.

Die Beweggründe ähneln sich: Der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit und die sich verfestigende Langzeitarbeitslosigkeit Anfang der 80er-Jahre stellten die Städte vor große Herausforderungen. Kommunale Arbeitsmarktpolitik wurde zunehmend als notwendiges Korrelat der klassischen Wirtschaftsförderungsmittel, Standortberatung und Ansiedlungspolitik erkannt. In immer mehr Kommunen wurde die staatliche Arbeitsförderungspolitik durch ergänzende und eigenständige Projekte zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ergänzt. Ohne die bundespolitische Verantwortung der Bundesagentur (früher: Bundesanstalt) für Arbeit und der loka-

len Agenturen für Arbeit in Frage zu stellen, entschieden sich viele Städte nach dem Grundsatz, „es ist besser, Arbeit zu finanzieren als Arbeitslosigkeit" für eine aktive kommunale Beschäftigungspolitik an der Schnittstelle von Sozial- und Wirtschaftspolitik. Vor allem das Instrument der Hilfe zur Arbeit wurde zusammen mit Instrumenten des Zweiten Arbeitsmarktes genutzt, den Konsequenzen des permanenten wirtschaftlichen Strukturwandels Rechnung zu tragen und Menschen durch Qualifikation, Vermittlung und Beschäftigung im Zweiten Arbeitsmarkt zumindest die Rückkehr auf den originären Arbeitsmarkt offen zu halten. Da es sich hierbei zweifelsfrei um freiwillige Leistungen der Kommunen handelt, bedurfte es kontinuierlicher und engagierter Arbeit gegen teilweise erheblichen politischen Widerstand. Im Verlauf von nahezu zwei Jahrzehnten entwickelte sich so eine Fülle von Programmen und Möglichkeiten, die, aufsetzend auf dem Arbeitsförderungsgesetz (AFG), dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG), Sonderprogrammen des Bundes und mancher Länder sowie EU-Förderungen, die Kommunen mit in die Verantwortung für Beschäftigung und Qualifikation führten.

Die Vielfalt der Systeme und Aufgaben zeigt sich beispielsweise in der Arbeitsgruppe Beschäftigungsförderung des Deutschen Städtetages, in der sich mittlerweile rund 20 deutsche Kommunen zusammengeschlossen haben, um ihre Erfahrungen mit Themen der kommunalen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik zu diskutieren und *Best-Practice*-Beispiele zu erarbeiten. Dabei wurde nach gemeinsamen Standards in der kommunalen Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik gesucht; Erfahrungen und Ergebnisse der konkreten Projektarbeit wurden in Politik und Gesetzgebung eingespeist.

2. Massenarbeitslosigkeit als gesellschaftliches Hauptproblem

Ausdruck der umfassenden Krise des Arbeitsmarktes ist die seit Jahren auf hohem Niveau verharrende Arbeitslosigkeit. Anfang 2005 wurde für die Bundesrepublik die Fünf-Millionen-Grenze überschritten. Dies hing zwar in erster Linie damit zusammen, dass durch das Sozialgesetzbuch (SGB) II erwerbsfähige Sozialhilfeempfänger Eingang in die Arbeitslosenstatistik fanden, hatte aber enorme politische Bedeutung. Die Zahl der Arbeitssuchenden insgesamt liegt sogar noch erheblich höher.

Strukturwandel der Arbeitsmärkte

Seit Jahren werden infolge von Strukturwandel und Globalisierung Arbeitsplätze in Deutschland abgebaut. Vor allem die Verlagerung von Arbeitsplätzen in Billig-

lohnländer beschränkt sich längst nicht mehr auf den produzierenden Sektor, sondern erfolgt im Dienstleistungsbereich und sogar schon bei Forschung und Entwicklung (F&E) in großem Ausmaß. Ein Markt für einfache Dienstleistungen ist nicht in nennenswertem Umfang vorhanden, sodass insbesondere für Ältere, Geringqualifizierte und Menschen mit eingeschränkter Leistungsfähigkeit in der Regel zur Arbeitslosigkeit keinerlei Alternative besteht.

Mismatch zwischen Angebot und Nachfrage

Niedrig oder nicht aktuell Qualifizierte gehören zu den relativen Verlierern einer Politik der fortschreitenden Liberalisierung in den hoch entwickelten Industrieländern. Vor allem in wirtschaftlich starken Großkommunen gibt es eine wachsende Anzahl von Beschäftigungsverhältnissen, die durch das heimische Arbeitskräftepotenzial nicht ausgefüllt werden können. So verstecken sich beispielsweise hinter den vergleichsweise positiven Daten der Münchner Region (Arbeitslosigkeit Dezember 2004 bei 5,3 Prozent, Juni 2005 bei 7 Prozent) widersprüchliche Trends: Die wachsenden Segmente wie Informations- und Kommunikationstechnologien, Medien, Medizintechnik usw. verweisen auf eine Nachfrage nach Arbeitskräften, die teilweise nur durch weiteren Zuzug erfüllt werden kann. Demgegenüber gibt es eine von großen Unterschieden im Bildungs- und Ausbildungsniveau von Deutschen und Migranten geprägte Zuwanderungsbilanz, die eine dauerhafte Integration der Migranten vor allem in den ersten Arbeitsmarkt erschwert. Die niedrige Bildungsbeteiligung der zweiten und dritten Generation der in den 60er-Jahren zugewanderten „Gastarbeiter" stellt dabei ein besonderes Problem dar.

Erosion des klassischen Beschäftigungsverhältnisses

Ein weiteres Phänomen der heutigen Arbeitsgesellschaft ist die zunehmende Erosion des so genannten klassischen Normalarbeitsverhältnisses. Es garantierte den sozialen Status und machte berufliche Biographien kalkulierbar. Auch das betriebliche und außerbetriebliche Ausbildungssystem („duale" Ausbildung), das bis vor nicht allzu langer Zeit eine fundierte und verwertbare Ausbildung für breite Schichten der Bevölkerung garantierte, hat seine Selbstverständlichkeit verloren. Gleichzeitig sind weniger geschützte, atypische Beschäftigungsformen entstanden, die weder ein kontinuierliches individuelles Auskommen noch längerfristige Planungssicherheit für den eigenen Lebensentwurf ermöglichen. Oft mehrjährige unbezahlte Praktika sind eine besonders unerfreuliche Ausprägung, die vor allem Jugendliche trifft (und ausbeutet). Arbeitslosigkeit ist zudem in den letzten Jahren in Bevölkerungsgruppen angekommen, die sich bis dahin wegen hoher Qualifikationsvoraussetzungen und zukunftssicherer Arbeitsplatzwahl auf der vermeintlich sicheren Seite wähnten. Diese Sicherheiten sind brüchig geworden, Arbeitslosig-

keit, der Verlust des Arbeitsplatzes, sind eine reale Bedrohung für viele geworden. Dies bedeutet gleichzeitig aber auch eine Bedrohung für die Refinanzierung der sozialen Sicherungssysteme.

Umbau des Sozialstaats

Die sozialen Sicherungssysteme, die bisher einen verlässlichen Rahmen abgaben und die individuelle Absicherung auch im Falle von Unterbeschäftigung, Arbeitslosigkeit, Krankheit und Alter zum Grundprinzip erhoben, wandeln sich: Finanzielle Einbußen bei Löhnen und Gehältern, Leistungskürzungen und Beitragserhöhungen im Rahmen der verschiedenen Sozialversicherungen, neue Zumutbarkeitsregelungen für Erwerbslose, aber auch gestiegene Leistungsanforderungen kennzeichnen die Entwicklung. Eine am Leitbild *Employability* ausgerichtete „aktivierende" Sozial- und Arbeitsmarktpolitik dient hierbei als normative Richtschnur. Diese zielt darauf ab, die persönliche Beschäftigungsfähigkeit zu sichern oder wieder herzustellen, damit Erwerbs- und Lebensrisiken individuell erfolgreich bewältigt werden können. An die Stelle einer staatlichen Vorsorge, die soziale Unsicherheiten ausgleicht und Verteilungsgerechtigkeit herstellt, tritt eine Politik, die eine „Grundausstattung" gewährleisten wird und ansonsten den Bürgerinnen und Bürgern Chancen eröffnet, die von ihnen eigenverantwortlich zu nutzen sind.

3. Das Jahr 2005 – Jahr der Änderung?

3.1 Die Gesetzgebung

Mit dem Vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt („Hartz IV") wurden zum 1. Januar 2005 im Sozialgesetzbuch II (SGB II) Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur neuen Grundsicherung für Arbeitssuchende, dem so genannten Arbeitslosengeld II (ALG II) zusammengelegt. Wesentlich ist, dass im Rahmen des SGB II der Bund sämtliche Kosten für die Grundsicherung und Eingliederungsleistungen der Arbeitssuchenden übernimmt; den Kommunen obliegen die Kosten für die Unterkunft.

Die „Leistung aus einer Hand" für die (Haupt-)Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen ist eine Forderung, die viele Jahre auch von kommunal Verantwortlichen gestellt und jetzt erfüllt wurde. Steuermittel des Bundes stehen nun auch für die Zielgruppe der vormaligen Sozialhilfebezieher zusätzlich zu Leistungen des Lebensunterhalts in Form von Integrationsleistungen zur Verfügung. Ob sich die Ankündigung des Gesetzgebers, dass damit eine finanzielle Entlastung der Kommunen einhergehen werde, erfüllen wird, bleibt abzuwarten.

Das dem SGB II zugrunde liegende Prinzip lautet „Fördern und Fordern“: Langzeitarbeitslosen wird eine Chance auf dem Arbeitsmarkt geboten, im Gegenzug ist deren Eigenverantwortung in dem Bemühen um Arbeit gefordert. Die bisherige „aktive“ Arbeitsmarktpolitik, die z.B. mit Maßnahmen der Umschulung, Qualifizierung und Arbeitsbeschaffung durchaus erfolgreich war, wird nun ergänzt durch einen den Betroffenen aktivierenden Ansatz. Aber auch aktivierende Arbeitsmarktpolitik wird dort an ihre Grenzen stoßen, wo die Zahl der arbeitslosen Menschen die Zahl der angebotenen offenen Stellen um ein Vielfaches übersteigt.

3.2 Die Umsetzung

Die Bundesregierung hat mit dem SGB II die Stellung der Kommunen als Akteure der Beschäftigungspolitik festgeschrieben und damit der Tatsache Rechnung getragen, dass die Nähe der lokalen Ebene zu Arbeitsplätzen und arbeitslosen Menschen Voraussetzung für erfolgreiche Arbeitsmarktpolitik ist.

Um die Aufgaben nach dem SGB II wahrzunehmen, gibt es im Wesentlichen zwei Organisationsmodelle, die Option und die Arbeitsgemeinschaft. In der Organisationsform der optierenden Kommune übernimmt diese die volle Verantwortung für die Leistungen des SGB II; sie kann sich jedoch Leistungen der Agentur einkaufen. Kommunen, die mit der lokalen Agentur für Arbeit eine Arbeitsgemeinschaft (ARGE) eingegangen sind, können nach Ablauf der Vertragslaufzeit optieren.

Die ARGE verknüpft die soziale Kompetenz der Kommunen mit der arbeitsmarktpolitischen Kompetenz der lokalen Agenturen für Arbeit. Die damit verbundene notwendige Anpassung unterschiedlicher „Unternehmenskulturen“ – hier die Tradition einer hierarchisch aufgebauten und strikt zentral gelenkten Bundesbehörde, dort eine der lokalen Politik verantwortliche Verwaltung – stellt eine besondere Herausforderung dar.

Die örtlichen Agenturen waren gehalten, eine ARGE einzugehen. Da ARGE und Agentur grundsätzlich das gleiche Förderinstrumentarium zur Verfügung steht und sie auch denselben Arbeitsmarkt bedienen, kann sich hier (bestenfalls) neben der Zusammenarbeit auch eine fruchtbare Konkurrenz entwickeln. Allerdings stehen beide mit ihrer unterschiedlichen Klientel (ALG I- bzw. ALG II-Bezieher) im Wettbewerb um die spärlichen freien Stellen des Ersten Arbeitsmarktes. Nicht lösen kann das SGB II das gravierendste Problem, die mangelnde Anzahl an Arbeitsplätzen. Die Schaffung zusätzlicher Beschäftigung ist und bleibt Aufgabe der Unternehmen. Die öffentliche Hand ist verantwortlich für die Rahmenbedingungen erfolgreicher unternehmerischer Tätigkeit. Dies umfasst unternehmensfreundliche Steuerregelungen ebenso wie optimale Verkehrsinfrastruktur, Förderung der

kreativen Milieus, hohe Investitionen in die wissenschaftliche Qualität der Ausbildung, Forschung und Lehre an den einzelnen Standorten sowie bundesweit. Insofern wird die – nach wie vor erforderliche – aktive kommunale Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik nur einer von vielen Mosaiksteinen sein.

4. Bausteine einer zukünftigen kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Der permanente Strukturwandel und die notwendige Anpassung der Arbeitsmärkte werden zunächst auf lokaler Ebene sichtbar: Unternehmensliquidierungen, Arbeitsplatzabbau, Entlassungen, Existenzgründungen und Einstellungen sind die unmittelbaren Reaktionen auf dem Arbeitsmarkt.

Entsprechend vernetzt müssen die flexiblen und raschen Reaktionen aller auf der lokalen Ebene tätigen Akteure sein. Kommunen, lokale Agenturen für Arbeit, Verbände der Wirtschaft sowie der Beschäftigten, Sozialorganisationen, Basisinitiativen, alle müssen ihre Maßnahmen abstimmen und dabei den lokalen Gegebenheiten so gut wie möglich Rechnung tragen. Zwar war es schon immer Ziel jeder kommunalen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, Arbeitslosigkeit zu verhindern und Arbeitsplätze zu schaffen; die Abstimmung und Verknüpfung zahlreicher neuer Instrumente, enthalten in der Beschäftigungsstrategie der EU, den „Hartz"-Reformen, den Instrumenten des SGB II und III sowie den kommunalen Ansätzen, sind jedoch eine neue Herausforderung. Dabei muss denjenigen, die das SGB II als Aufforderung an die Kommunen interpretieren, über die Mitarbeit in der ARGE hinaus sich aus der Verantwortung für die Beschäftigungspolitik zurückzuziehen, eine klare Absage erteilt werden. Zwar ist verständlich, dass es vor allem für Finanzpolitikerinnen und -politiker angesichts der immer noch katastrophalen Kassenlage der deutschen Städte verlockend ist, sich auf das Engagement in der ARGE zu beschränken und damit die Mittel einzusparen, die bisher für kommunale Beschäftigungspolitik aufgewandt wurden. Dies geht jedoch in zweifacher Hinsicht fehl: Zum einen sind die in den Eingliederungstiteln der ARGE vorgesehenen Bundesmittel weder auf Dauer garantiert noch sind sie wesentlich höher als früher. Zum anderen sind gerade die in den Städten mit aktiver Arbeitsmarktpolitik entwickelten und gewachsenen Strukturen, die wesentlich zu Qualifikation und Beschäftigung beigetragen haben, auf ergänzende städtische Mittel angewiesen. Ein radikaler Schnitt würde zum Zusammenbruch der über Jahre und Jahrzehnte gewachsenen Netze führen, auf die auch die anderen Maßnahmen der Wirtschaftspolitik wie Existenzgründung, Ausbildungsinitiativen, Bildungspolitik usw. angewiesen sind. Nur so kann das Potenzial kommunaler Po-

litik sowie aller Akteure des Arbeitsmarktes weiter genutzt und im Wert erhalten bleiben.

Im Rahmen der allerdings notwendigen Neuorientierung sind vier Schwerpunkte für die zukünftige kommunale Beschäftigungspolitik zu erwägen:

4.1 Verringerung von Disparitäten

Die Kommunen müssen ihr Augenmerk auf jene Zielgruppen richten, die von den Agenturen auf Basis des SGB III und den Arbeitsgemeinschaften auf Basis des SGB II nicht oder nur unzureichend erreicht werden. Die optierenden Kommunen haben eine exponierte Rolle im Rahmen dieses Ansatzes übernommen, die es nun in völlig eigenständiger kommunaler Verantwortung auszufüllen gilt. Auf Kommunen, in denen Arbeitsgemeinschaften gegründet wurden, kommt verstärkt die Aufgabe zu, im Rahmen einer kommunalen Qualifizierungs- und Beschäftigungspolitik ergänzende Maßnahmen partnerschaftlich mit den relevanten Akteuren zu entwickeln und anzubieten. Dabei muss der zunehmenden Differenzierung der sozialen Problemlagen Rechnung getragen werden, um Chancengleichheit und soziale Absicherung auch für jene Zielgruppen zu gewährleisten, die nicht über das SGB II und III gefördert werden.

Die Umsetzung von *Gender Mainstreaming* und die Analyse besonderer Bedarfe von Frauen bilden einen markanten Schwerpunkt im Rahmen einer aktivierenden kommunalen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik.

4.2 Präventiver Ansatz

Keine kommunale Beschäftigungspolitik ist in der Lage, mit den Mitteln eines Zweiten Arbeitsmarktes all jene Probleme zu lösen, die auf dem Ersten Arbeitsmarkt entstehen. Aber man kann mildern, gegensteuern und präventiv tätig werden. Vor allem in der Prävention liegen die zukünftigen Entwicklungschancen und Herausforderungen. So kann unter Umständen verhindert werden, dass Menschen „unter die Räder“ des wirtschaftlichen Strukturwandels geraten. Es sind Instrumente fortzuführen oder zu entwickeln, die es ermöglichen, sich auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt zu behaupten. Insofern sind Elemente wie *Profiling*[1] und *Case-Management*[2] Kern jeder aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Auch die Durchführung und Vertiefung individueller Ausbildungs- und Weiterbil-

1 Tests zur Eignungsfeststellung.

2 *Case-Management* ist ein Verfahren, bei dem der Teilnehmer/Klient im Mittelpunkt steht. Durch eine Gesamtsicht und Nutzung aller Möglichkeiten aller Institutionen soll die Qualität der Betreuung gesteigert werden.

dungsberatung sollte eines der wesentlichen Felder der aktivierenden kommunalen Arbeitsmarktpolitik sein und einen besonderen Stellenwert erhalten.

Ein weiterer Ansatz, der in München schon seit einigen Jahren verfolgt wird, sollte ebenfalls im Rahmen der Prävention noch vertieft und ausgebaut werden: In europäischen Beschäftigungsprojekten wird versucht, bereits im Vorfeld von technologischen Veränderungen drohende Arbeitslosigkeit durch Qualifizierung von Beschäftigten zu verhindern. Voraussetzung hierfür ist eine enge Kooperation mit den Unternehmen vor Ort, aber auch mit Gewerkschaften, Branchenverbänden und Kammern. Hier müssen im Einzelfall passgenaue Lösungen und Modelle entwickelt und finanziert werden. Erfahrungen in diesem Zusammenhang wurden in München insbesondere in Projekten mit Unternehmen aus der Druck- und Medienbranche gesammelt und konnten im Rahmen europäischer Beschäftigungsprojekte erfolgreich umgesetzt werden.

4.3 Schaffung zusätzlicher Beschäftigung

„Für erwerbsfähige Hilfebedürftige, die keine Arbeit finden können, sollen Arbeitsgelegenheiten geschaffen werden". Der 3. Absatz des § 16 SGB II verweist vor allem auf die Schaffung von Arbeitsgelegenheiten in Form von „Mehraufwandsentschädigung" (MAW). Dieses Instrument ist gegenüber den anderen Instrumenten des SGB II und III nachrangig und kommt in erster Linie für die so genannten Betreuungskunden in Betracht.

Die Bezüge werden nicht mit dem Arbeitslosengeld II verrechnet. Ziel ist die Integration in ein Beschäftigungsverhältnis und insofern auch die Unabhängigkeit von Transferleistungen. Die Tätigkeiten sollen „zusätzlich" und „gemeinnützig" sein und begründen kein Arbeitsverhältnis im Sinne des Arbeitsrechts. Die Dauer der Beschäftigung beträgt grundsätzlich sechs Monate und kann gegebenenfalls um weitere sechs Monate verlängert werden.

Das Instrument ist grundsätzlich so neu nicht: Auch das Bundessozialhilfegesetz kannte es in ähnlicher Form, sodass sich aus Sicht der Praxis folgende Zuweisungsziele ergeben:

- Eingliederung in den Ersten Arbeitsmarkt,
- Sicherung der Beschäftigungsfähigkeit,
- sinnvolle Tätigkeit für Menschen, die arbeiten wollen,
- Erprobung der Arbeitsbereitschaft.

Zugleich wird eine Gegenleistung für staatlichen Transferbezug gefordert und tendenziell der Lockung der Schwarzarbeit begegnet. Die Erwartungen an dieses Instrument sind nicht frei von Widersprüchen. Einerseits soll es zu hohen Integrati-

onserfolgen in den Ersten Arbeitsmarkt führen, und dies mit der schwierigen Zielgruppe der Langzeitarbeitslosen. Andererseits soll es zu keiner Verdrängung regulärer Beschäftigung kommen. Je marktferner jedoch eine Tätigkeit ist, desto geringer ist die Chance einer Reintegration in den Arbeitsmarkt.

Hier gilt es, eine Balance zu finden, wobei insbesondere der Einsatz bei privaten Unternehmen im Grundsatz ausscheidet. Damit kommen als Träger eines „MAW-Beschäftigungsmarktes" eigentlich nur Kommunen, städtische Gesellschaften, Wohlfahrtsverbände, der öffentliche Servicebereich und soziale Betriebe oder Beschäftigungsprojekte in Betracht. Dabei kann gerade bei sozialen Betrieben ein Finanzbedarf entstehen, der über das SGB II nicht abgedeckt wird und ergänzende kommunale Mittel erfordert.

Arbeitsgelegenheiten in Form von „Mehraufwandsentschädigung" zu schaffen, ist ein notwendiger, wenn auch kein hinreichender Versuch, Ausgleich auf kommunalen Arbeitsmärkten herbeizuführen. MAW wird künftig quantitativ das wichtigste Instrument der öffentlich geförderten Beschäftigung darstellen. Die Möglichkeiten und Grenzen von Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen als Instrument aktivierender Arbeitsmarktpolitik müssen in der kommenden Zeit jedoch genau geprüft werden.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden zwar durch die Arbeitsgelegenheiten mit Mehraufwandsentschädigungen teilweise ersetzt, sie bleiben jedoch weiterhin für spezielle Zielgruppen innerhalb der „Betreuungskunden" ein wichtiges Instrument der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik, da sie im Prinzip – anders als MAW-Beschäftigungen – ein sozialversicherungspflichtiges Arbeitsverhältnis begründen.

4.4 Beschäftigungsgenerierende Strukturpolitik

Der marktwirtschaftliche Wettbewerb und die internationale Arbeitsteilung führen zu einer kontinuierlichen Veränderung der wirtschaftlichen Strukturen. Strukturwandel ist Kennzeichen einer lebendigen Marktwirtschaft und eine permanente Erscheinung. Erfolgreiche kommunale Strukturpolitik setzt deshalb die Verzahnung von Wirtschaftsförderung und Beschäftigungsförderung voraus und erfordert integrierte Politikansätze, wie sie z.B. im Bund-Länder-Programm „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt" umgesetzt werden.

Die Förderung und Unterstützung von Existenzgründungen stellt als klassische Maßnahme der Wirtschaftsförderung eine Möglichkeit dar, die Schaffung von Beschäftigungsverhältnissen aktiv zu beeinflussen. Eine fundierte Beratung ist dabei Voraussetzung für den künftigen Erfolg der neu geschaffenen Unternehmen. München ist hier eine enge Kooperation mit den Kammern eingegangen, um die Beratungsbedarfe unterschiedlicher Zielgruppen abzudecken. Über die Bereitstel-

lung von Ausfallbürgschaften für Kleinkreditnehmer und die Zusammenarbeit mit der kommunalen Kreditwirtschaft bei der Vergabe sollen Finanzierungsengpässe von Kleinunternehmen verhindert werden. Flächen in Technologiezentren und Gewerbehöfen bereitzustellen, stellt eine weitere Maßnahme im Existenzgründerprogramm dar.

Ein weiterer Schwerpunkt in der Sicherung von Beschäftigung sind die städtischen Gesellschaften, die einerseits die Versorgung der städtischen Bevölkerung gewährleisten und andererseits ein stabiler Partner im Bereich der Daseinsfürsorge und der Zukunftsvorsorge sind. Diese städtischen Gesellschaften sind Wachstumsmotoren auch für Beschäftigung in der Region. In München sind dies beispielsweise der Flughafen München, die Messe München und die Stadtwerke. Entsprechende kommunale Strukturpolitik sichert nicht nur die Qualität des Angebots, sondern eröffnet auch Einfluss bei der Generierung stabiler Beschäftigungsverhältnisse.

5. München als Praxisbeispiel

5.1 Die Arbeitsgemeinschaft für Beschäftigung München GmbH

Die Entscheidung, die ARGE für Beschäftigung München GmbH zu gründen, fiel sehr früh. Sie setzte auf einer seit nahezu 20 Jahren bestehenden engen Zusammenarbeit der Stadt mit der lokalen Agentur für Arbeit auf, die wesentliche Teile von „Hartz IV“ schon vorweggenommen hatte. So war neben dem Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm mit seinen Bestandteilen Arbeitsförderungsinitiativen, Verbund Strukturwandel, Jugendsonderprogramm und europäische Projekte im Rahmen der Sozialhilfe die Hilfe zur Arbeit kontinuierlich ausgebaut und in Sozialbürgerhäusern dezentral organisiert worden. Erhebliche kommunale Mittel, zuletzt rund 35 Millionen Euro, hatten die staatlichen Leistungen ergänzt und zum Aufbau einer auch mit Wohlfahrtsverbänden und Projekten vernetzten Struktur geführt. Die Kooperation der Landeshauptstadt München mit der Agentur für Arbeit München in der ARGE für Beschäftigung München GmbH basiert jetzt auf einem formalen Gesellschafts- und einem inhaltlichen Kooperationsvertrag.

Um alle relevanten Akteure in die Gestaltung und Begleitung der Beschäftigungspolitik einzubinden, wurde ein Beirat berufen. In diesem finden sich neben Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeberseite (z.B. die örtlichen Kammern) und der Arbeitnehmerseite (Gewerkschaften) auch Interessenvertreter der Wohlfahrtsverbände und der Trägergruppierungen. Die politische Ebene der Landeshauptstadt wird durch Mitglieder des Stadtrats im Aufsichtsrat repräsentiert; dieser ist paritätisch mit Vertreterinnen und Vertretern der Landeshauptstadt und der

örtlichen Agentur besetzt und entscheidet über die strategischen Leitlinien der ARGE.

Deren Auftrag ist es, ein ganzheitliches und auf die örtlichen Gegebenheiten abgestimmtes Beschäftigungsprogramm für München auf der Basis der von Bund und Stadt bereit gestellten Mittel zu entwickeln und jährlich fortzuschreiben. Das Ziel der ARGE ist es, bestmögliche Integrationsergebnisse – besonders in den Ersten Arbeitsmarkt – zu erzielen und dabei die Bedarfe der unterschiedlichen Zielgruppen des Arbeitsmarktes zu berücksichtigen. Die ARGE arbeitet mit den freien Trägern der Wohlfahrtspflege und den Beschäftigungsprojekten zusammen, um die Langzeitarbeitslosigkeit in München wirkungsvoll zu bekämpfen, und sieht einen besonderen Schwerpunkt darin, Jugendliche und junge Erwachsene in Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung zu bringen.

Um die erforderliche Qualität und Vielfalt an Maßnahmen und Projekten aufrecht zu erhalten, aber auch um sicherzustellen, dass das „Fördern" von Klienten im Sinne des SGB II sich auch künftig an langjährig entwickelten und bewährten Standards orientiert, wurde Folgendes vertraglich festgelegt: Die Landeshauptstadt München kann – ergänzend zu den Instrumenten des Eingliederungstitels der ARGE und in Abstimmung mit dieser – mit zusätzlichen Mitteln Beschäftigungsprogramme entwickeln.

5.2 Das Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm (MBQ)

Der Anstieg der Langzeitarbeitslosigkeit belegt, dass immer ein Bereich des Arbeitsmarktes zusätzlicher kommunaler Anstrengungen bedarf. Die Kommunen sind deshalb aufgefordert, zusätzliche Kraftanstrengungen zu unternehmen. So hat München schon seit Beginn der 80er-Jahre versucht, die traditionellen Instrumente der Wirtschaftspolitik durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik zu ergänzen.

Dies bedeutete einerseits, mit Gewerbegebietsausweisung und kommunaler Wirtschaftsförderung den Ersten Arbeitsmarkt zu bedienen, andererseits etwas für Problemgruppen zu tun, die von der traditionellen Wirtschaftspolitik nicht erreicht wurden. Dieses Vorgehen hat sich bis heute bewährt. Menschen, die nicht auf dem Ersten Arbeitsmarkt unterkommen, wird es in einer Gesellschaft – in unterschiedlicher Größenordnung – immer geben. Da die Finanzierung dieser Personengruppen ohnehin eine öffentliche Aufgabe ist, ist es vernünftiger, ihnen sinnvolle Betätigungsfelder zu erschließen, qualifizierte Tätigkeiten zu vermitteln und ihnen so den Wiedereinstieg ins Erwerbsleben zu erleichtern, als nur Arbeitslosigkeit zu finanzieren. Kommunale Beschäftigungspolitik ist kein Luxus, son-

dern ein notwendiges Korrektiv, das sich gleichwohl kontinuierlich die Frage nach Kosten und Nutzen stellen muss.

Die zentralen Bestandteile des MBQ in 2005 sind das Programm „Zweiter Arbeitsmarkt" mit seinem Schwerpunkt Soziale Betriebe/Arbeitsförderungsinitiative (AFI), der Programmbereich „Unterstützung des Strukturwandels" und das „Münchner Sonderprogramm gegen Jugendausbildungs- und -arbeitslosigkeit". Querschnittsaufgaben in allen Programmbereichen sind die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern auf dem Arbeitsmarkt und die Integration von Personen mit Migrationshintergrund. Es ist darüber hinaus von großer strategischer Bedeutung, die kommunalen Handlungsfelder in die Europäische Beschäftigungsstrategie einzubetten.

Arbeitsförderungsinitiativen sind unverzichtbar

Die Arbeitsförderungsinitiativen in München bestehen aus 33 Projekten und sind auch ein Bekenntnis zu einem öffentlich geförderten Zweiten Arbeitsmarkt. Dieses kommunale Programm ergänzt die Aktivitäten der ARGE für Beschäftigung München durch ein Netz von Sozialen Betrieben und Beschäftigungsgesellschaften, wie z.B. die 1992 gegründete Freimanner Werkstatt gGmbH, die Beschäftigungs- und Qualifizierungsangebote für schwervermittelbare Zielgruppen anbietet. Solche Initiativen sind notwendig als Brücke aus der Arbeitslosigkeit in den Ersten Arbeitsmarkt, aber auch als „Arbeitswelt" für diejenigen, die an den Ersten Arbeitsmarkt wieder herangeführt werden müssen.

Lebens- und Berufsverläufe sind selten geradlinig. Zudem treten Benachteiligungen bei den Zielgruppen oftmals kombiniert auf. Die Sozialen Betriebe bieten – mit zum Teil erheblicher Marktorientierung – nicht nur vielen Menschen Zugang zu Arbeit und Qualifizierung. Sie leisten vielmehr auch einen wichtigen Beitrag zur sozialen, kulturellen und ökologischen Infrastruktur der Stadt. Ein öffentlich geförderter Beschäftigungssektor ist somit auch eine gesellschafts- und kommunalpolitische Aufgabe.

Unterstützung des Strukturwandels

Hier handelt es sich um den Innovationsbereich des Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramms. Im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten werden Personen und Institutionen ermutigt, ihre Kreativität zu nutzen, um Adaptionsprozesse im Strukturwandel zu erleichtern und zu beschleunigen. Dabei werden folgende Ziele verfolgt:

- Generierung von Arbeitsplätzen vor allem über die Unterstützung von Existenzgründungen,

- Qualifizierung von Beschäftigten und Arbeitslosen über neue zielgruppendifferenzierte Ansätze im Bereich „LebensLangesLernen“,
- Förderung von Beschäftigungswachstum über Kooperationen von kleinen und mittleren Unternehmen als Motoren der Beschäftigungsentwicklung,
- Ermittlung von Branchen mit Wachstumspotenzialen in München, Erleichtern der Übergänge von schrumpfenden in wachsende Branchen.

Programmatisch umgesetzt wird dies in München in verschiedenen Projektvorhaben und mit Hilfe der Verbund Strukturwandel GmbH. Die Beratungs- und Qualifizierungsgesellschaft Verbund Strukturwandel wurde 1994 von der Landeshauptstadt München gegründet und unterstützt den Strukturwandel in Münchner Betrieben und Branchen durch Beratung, Dienstleistungsangebote und Qualifizierungsprojekte. Ziel ist es, frühzeitig und präventiv Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die von Entlassung bedroht oder betroffen sind, den Übergang in eine Erwerbsmöglichkeit zu erleichtern, sowie durch rechtzeitige berufsbegleitende Qualifizierung das Risiko des Arbeitsplatzverlustes von vornherein zu verringern. Hierzu werden Fördermittel aus dem Europäischen Sozialfonds (ESF) eingeworben.

Mit der Gründung von Genossenschaften wie „Hausgemacht eG“ oder „Made in Hasenbergl eG“ werden Unternehmen im Bereich der Sozialwirtschaft aktiv unterstützt und ihre Rolle für die lokale Beschäftigungsentwicklung gestärkt.

Jährliche Beschäftigungskonferenzen, die vom Referat für Arbeit und Wirtschaft vorbereitet und organisiert werden und unter der Leitung des Münchner Oberbürgermeisters stattfinden, bilden eine permanente Kommunikationsplattform. Sie fördern die notwendige Vernetzung der lokalen Arbeitsmarktakteure.

Sonderprogramm gegen Jugendausbildungs- und -arbeitslosigkeit

Die Situation im Wirtschaftsraum München zeichnet sich zwar im Vergleich zu anderen Regionen durch eine relativ geringe Jugendarbeitslosigkeit und eine immer noch günstige Angebots-Nachfrage-Relation bei Ausbildungsplätzen aus. Dennoch gibt es auch hier eine zunehmende Anzahl von Jugendlichen, die den Übergang von Schule in Ausbildung oder Beschäftigung nicht ohne Hilfen bewältigen. In vielen Fällen verhindern das Fehlen von Schulabschlüssen, mangelnde Sprachkenntnisse und Defizite im Sozialverhalten eine nachhaltige berufliche Integration.

Das Münchner Sonderprogramm gegen Jugendausbildungs- und -arbeitslosigkeit konzentriert sich mit seinen Maßnahmen auf Ausbildung, Beschäftigung und Vermittlung.

Mit dem Projekt MOVA (Mobilisierung von Ausbildungsstellen bei Arbeitgebern ausländischer Herkunft) werden zudem ausländische Unternehmer auf ihrem Weg zum Ausbildungsbetrieb unterstützt und ausländische Jugendliche qualifiziert beraten und vermittelt.

Ferner wird z.B. durch den jährlich verliehenen Erasmus-Grasser-Preis für Engagement bei der Ausbildung die Ausbildungsbereitschaft von Betrieben gefördert. Im Projekt „Jugendbörse" werden zusammen mit Schulen verschiedener Typen frühzeitig Informationen über Bewerbung, Ausbildungsmöglichkeiten, Praktika usw. vermittelt. Im Arbeitskreis „Jugend, Bildung, Beruf" wirken alle Akteure des Münchner Ausbildungsmarktes an der Verbesserung der Ausbildungsstrukturen mit und werben für ausreichende Ausbildungsplätze.

Frauenförderung und Gender Mainstreaming

Die Förderung der Chancengleichheit von Frauen und Männern in der Arbeitswelt ist eine wichtige Säule der kommunalen Beschäftigungspolitik. Chancengleichheit ist als Querschnittsaufgabe explizites Handlungsfeld des Referates für Arbeit und Wirtschaft. Darin verwirklicht sich auch das *Gender Mainstreaming*-Gebot, das seit dem Vertrag von Amsterdam 1997 als horizontales Ziel quer durch alle Politikbereiche Primärrecht der Europäischen Union ist. Alle vom Referat geförderten Projekte, nicht nur „Frauenprojekte", verpflichten sich, die Strategie „Chancengleichheit" umzusetzen. Geschlechtsspezifische Benachteiligung von Frauen in allen Phasen ihrer Biographie zu beseitigen, wird zum zentralen Auftrag, verfolgt in einer Vielzahl von Projekten und Maßnahmen wie dem *Girls' Day*, *Cross-Mentoring*-Programmen[3], Projekten wie „Mädchen und Technik" zusammen mit der Technischen Universität München usw.

Im Rahmen des *Diversity*-Ansatzes gilt es, Verschiedenartigkeit und Anderssein nicht mehr als Nachteil zu sehen, sondern als Reservoir zur Erschließung neuer Potenziale, Talente und Begabungen.

Kommunale und Europäische Beschäftigungspolitik

Auf europäischer Ebene spielen die Kommunen als Partner gesamteuropäischer Politik eine zunehmend wichtigere Rolle. In der Umsetzung der europäischen Richtlinie für mehr Beschäftigung sind sie einerseits Partner oder Moderatoren lo-

3 Im Rahmen von *Cross-Mentoring*-Programmen erhalten junge weibliche Führungskräfte einen Mentor oder eine Mentorin aus einem anderen Unternehmen für ein Jahr an die Seite gestellt. Sie führen regelmäßig Gespräche mit dem Ziel, die berufliche und persönliche Entwicklung zu unterstützen, Führungskompetenzen auszubauen sowie zur Übernahme höherer Führungspositionen zu qualifizieren.

kaler Bündnisse für Arbeit; andererseits tragen sie durch eigene Maßnahmen der Beschäftigungsförderung und Unterstützung europäischer Programme zur Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik und damit zur Entlastung des Arbeitsmarktes bei.

Die Münchner kommunale Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik bewegt sich im Einklang mit den beschäftigungspolitischen Leitlinien der EU; ihre Ziele sind: Streben nach Vollbeschäftigung, Steigerung der Arbeitsplatzqualität und der Arbeitsproduktivität, Stärkung des sozialen Zusammenhalts und der sozialen Eingliederung. Das Münchner Beschäftigungs- und Qualifizierungsprogramm versteht sich als lokaler Umsetzer der europäischen Beschäftigungsstrategie. Darüber hinaus beteiligt sich das Referat als Antragsteller und Kooperationspartner an nahezu allen einschlägigen Europäischen Förderprogrammen (wie z.B. ADAPT, EQUAL, ESF, INTERACT, INTERREG) und stellt dazu Kofinanzierungen bereit. Der Austausch mit anderen europäischen Projektpartnern bringt neue Ideen und Erfahrungen und dient zugleich als Prüfstein für die Qualität der eigenen Programme.

Der Nutzen für die Kommune und ihre Bürgerinnen und Bürger ist groß:

- So werden zum Beispiel mit der Durchführung des EU-Programms EQUAL, das aus 15 Teilprojekten besteht, vielschichtige Erfahrungen mit der Bildung und Koordination von Entwicklungspartnerschaften und der Einbeziehung von strategischen Partnern gewonnen.
- Integrierte Ansätze fördern die Entwicklung von *Private/Public*-Partnerschaftsmodellen.
- Durch *Best-Practice*-Beispiele werden neue Methoden und Lernformen adaptiert und inhaltliche Impulse für die lokale Beschäftigungs- und Qualifizierungspolitik gegeben.

6. Fazit

Im Jahr 2005 mag sich mancher der trügerischen Hoffnung hingeben, Hartz IV werde die Städte und Kommunen aus der Verantwortung für Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik weitgehend entlassen. Der Anspruch der Menschen auf Arbeit richtet sich jedoch an alle Ebenen der öffentlichen Hand. Und jede Kommune, die erkannt hat, dass zu den wichtigsten Faktoren eines erfolgreichen Wirtschaftsstandorts der soziale Friede und damit eine entsprechende Struktur gehören, wird diese Verpflichtung auch im eigenen wohl verstandenen Interesse auf sich nehmen.

Rolf Sternberg

Gründungen als Hoffnungsträger der Regionalentwicklung in Deutschland?

Zusammenfassung: Wie bei früheren Modethemen der kommunalen Wirtschaftsförderung sind die beschäftigungspolitischen Hoffnungen auch bei Unternehmensgründungen vielerorts ebenso hoch wie unrealistisch. Mittels Daten aus dem Global Entrepreneurship Monitor (GEM) und dem Regionalen Entrepreneurship Monitor (REM) liefert der Beitrag empirische Hinweise auf die Bedeutung von Gründungen für die Regionalentwicklung. Unternehmensgründungen sind primär ein *Regional Event*, dessen Ursachen und Wirkungen insbesondere im regionalen Umfeld zu suchen und zu spüren sind. Folglich differieren Umfang, Ursachen und Wirkungen von Unternehmensgründungen zwischen den Regionen beträchtlich. Maßnahmen der kommunalen Gründungsförderpolitik sollten bei den gründungsbezogenen Einstellungen der Bevölkerung ansetzen, die in einem auffälligen Zusammenhang zu Gründungsaktivitäten stehen. Der Weg zu einer gründungsfreundlichen Kultur ist noch weit. Handlungsbedarf besteht in den Bereichen Finanzierung sowie gründungsbezogene Aus- und Weiterbildung.

1. Einführung

Existenz- und Unternehmensgründungen spielen in der Wirtschafts-, der Regional- und der Mittelstandspolitik, aber auch in der Bildungs-, der Innovations- und der Technologiepolitik in Deutschland seit einigen Jahren eine anhaltend prominente Rolle. Wie zahlreiche Programme einzelner Bundes-[1] und Landesministerien[2] sowie der Städte und Gemeinden[3] zeigen, sind alle wesentlichen räumlichen

1 Beispielsweise EXIST-SEED des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (vgl. Koschatzky 2003).

2 Etwa „Junge Innovatoren" in Baden-Württemberg, „PFAU" in Nordrhein-Westfalen oder „FLÜGGE" in Bayern; wissenschaftliche Evaluationen dieser Programme bieten Klose/Sternberg (2001) sowie Müller/Sternberg (2005).

3 Exemplarisch die seit 1983 entwickelten Technologie- und Gründerzentren (vgl. Sternberg und andere 1997).

Maßstabsebenen an der Förderung von Gründungen beteiligt (vgl. hierzu den Überblick bei Sternberg 2005a). Warum sind Gründungen in Deutschland derzeit so populär in den genannten Politikressorts? Abgesehen davon, dass Gründungsförderung auch in vielen anderen Staaten mittlerweile eine hohe Wertschätzung genießt (vgl. den internationalen Vergleich bei Audretsch 2002), lassen sich insbesondere drei Gründe benennen. Erstens spricht nicht wenig für das Argument, dass Nettobeschäftigungszuwächse innerhalb des Zuständigkeitsbereichs einer politischen Institution (also der Bundesrepublik, eines Bundeslandes oder einer Kommune) in Zeiten der Globalisierung und Regionalisierung eher von kleinen und jungen Unternehmen generiert werden als von Großunternehmen und deren Zweigbetrieben, die netto eher Beschäftigung abbauen. Obgleich dieser Sinneswandel lange brauchte, ist das „Silicon Valley"-Modell einer auf junge, aus der Region stammende und wissensintensive Unternehmen ausgerichteten Wirtschaftsförderung heute weit verbreitet – wie realistisch diese Erwartungen an den jeweiligen Standorten auch immer sein mögen. Zweitens bewirkte der *New Economy*-Boom zum Millenniumswechsel eine Renaissance der Selbständigkeitsidee und des Unternehmerbildes, die weite Teile der deutschen Bevölkerung erfasst und insbesondere bei der jüngeren Generation ein anderes und – verglichen mit den beiden Dekaden davor – unverkrampfteres Verhältnis zur unternehmerischen Selbständigkeit erzeugt hat. Auch wenn der *New Economy*-Boom selbst sehr schnell beendet war, zeigt er doch Wirkungen bis heute. Die Medien und die Politik haben das Thema entdeckt und bisher auch noch nicht wieder vergessen. Die *New Economy* war weitgehend auf ein sehr enges, nie repräsentatives Segment des Gründungssektors beschränkt, nämlich die internetbasierten Dienstleister. Dieser Sektor war zwar sehr medienwirksam und machte das Thema populär, wirklich breite Schichten der Bevölkerung hätten in diesem Bereich aber nie gründen können. Dies ist anders bei den aktuellen Bemühungen insbesondere der Bundespolitik, die gestiegene Akzeptanz unternehmerischer Selbständigkeit in der deutschen Gesellschaft zur Verringerung des wichtigsten aktuellen Problems Deutschlands, der anhaltenden Massenarbeitslosigkeit, zu nutzen. Programme wie die Ich-AG oder das Überbrückungsgeld richten sich an eine klar definierte und wesentlich größere Zielgruppe, als dies einige Jahre zuvor in der *New Economy* der Fall war. In der Theorie kann dies tatsächlich ein Schritt in eine *Entrepreneurial Society* bedeuten, in der die selbständige ökonomische Erwerbstätigkeit eine gleichberechtigte Alternative zur abhängigen Beschäftigung ist. Drittens schließlich sind Gründungen für die Politik interessant, weil sie primär ein „regional event" (Feldman 2001, S. 861) sind. Ihre Ursachen und ihre Wirkungen sind in erster Linie innerhalb der Standortregion zu finden[4] – und damit auch regional zumindest partiell steuerbar.

4 Begründen lässt sich dies insbesondere mit diversen Aspekten einer „geographic inertia" (Sorenson/Audia 2000). Wegen der räumlichen Immobilität der meisten Gründer und ihrer

Damit aber können die politischen Institutionen, die die Gründungen fördern, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit als bei der Förderung von Zweigbetriebsgründungen internationaler Konzerne später auch die positiven Effekte in ihrer Region verbuchen (z.B. Beschäftigungseffekte).

Im vorliegenden Beitrag wird ein empirisch valides, aktuelles und interregional vergleichendes Bild der Gründungsaktivitäten in Deutschland und deren Ursachen und Wirkungen gezeichnet. Falls möglich, wird auch die Situation in West- und Ostdeutschland verglichen.

2. Zur regionalen Verteilung von Gründungsaktivitäten in Deutschland

Angesichts des Fehlens einer amtlichen Gründungsstatistik gibt es in Deutschland mehrere Datenquellen, die für einen interregionalen und intertemporalen Vergleich der Gründungsaktivitäten genutzt werden können. Jede weist komparative Stärken und Schwächen auf (vgl. Fritsch/Grotz 2002 für einen Vergleich). Unter den Sekundärdatenquellen verdienen die Betriebsdatei der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB), die auf Daten des Verbands der Vereine Creditreform e.V. beruhenden Gründerpanels des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) sowie die Gewerbeanzeigenstatistik der Statistischen Landesämter und des Statistischen Bundesamtes besondere Beachtung. Während diese Datenquellen unter anderem den Vorteil großer Fallzahlen haben, mangelt es ihnen insbesondere an Informationen über die Person des Gründers und die Art des gegründeten Unternehmens. Insbesondere Mikrodaten zur Gründungseinstellung, -motivation und -fähigkeit der Gründerperson sind über solche Sekundärdatenquellen nicht ermittelbar. Dies können auf Primärerhebungen basierende Datenquellen prinzipiell leisten. Wenn sie zudem in ein internationales Forschungskonsortium eingebunden sind – wie den Global Entrepreneurship Monitor (GEM) –, dann sind auch internationale Vergleiche möglich, was etwa für Lerneffekte sehr wichtig sein kann. Der vorliegende Beitrag basiert daher im Wesentlichen auf Erhebungen, die seit 1999 jährlich im Rahmen des GEM in Deutschland durchgeführt werden und zu denen jährlich ein Länderbericht Deutschland veröffentlicht wird (zum jüngsten Bericht vgl. Sternberg/Lückgen 2005 sowie www.gemconsortium.org). Die GEM-Daten sind originär für den internationalen Vergleich zwischen ganzen Staaten gedacht (vgl. Sternberg/Wennekers 2005 zu Konzept und aktuellen An-

Gründungen sind solche *Start-ups* in der Theorie Elemente des regionsendogenen Entwicklungspotenzials und daher Träger einer endogenen Regionalentwicklung (vgl. Sternberg 2003).

wendungsmöglichkeiten). In Deutschland sind aufgrund der großen Fallzahlen unter gewissen Bedingungen auch interregional vergleichende Analysen mit GEM-Daten möglich, so z.B. zum Zusammenhang zwischen regionalen Gründungsaktivitäten und sektoral-regionalen Clustern (vgl. Rocha/Sternberg 2005; Sternberg/Litzenberger 2004). Explizit für den interregionalen Vergleich von Gründungsaktivitäten in Deutschland wurde der Regionale Entrepreneurship Monitor (REM) konzipiert, der die Grundidee des GEM auf deutsche Regionen überträgt und in bislang zwei Erhebungswellen (2001 und 2003) zehn deutsche Raumordungsregionen analysiert (vgl. zum Konzept Lückgen/Oberschachtsiek 2004).

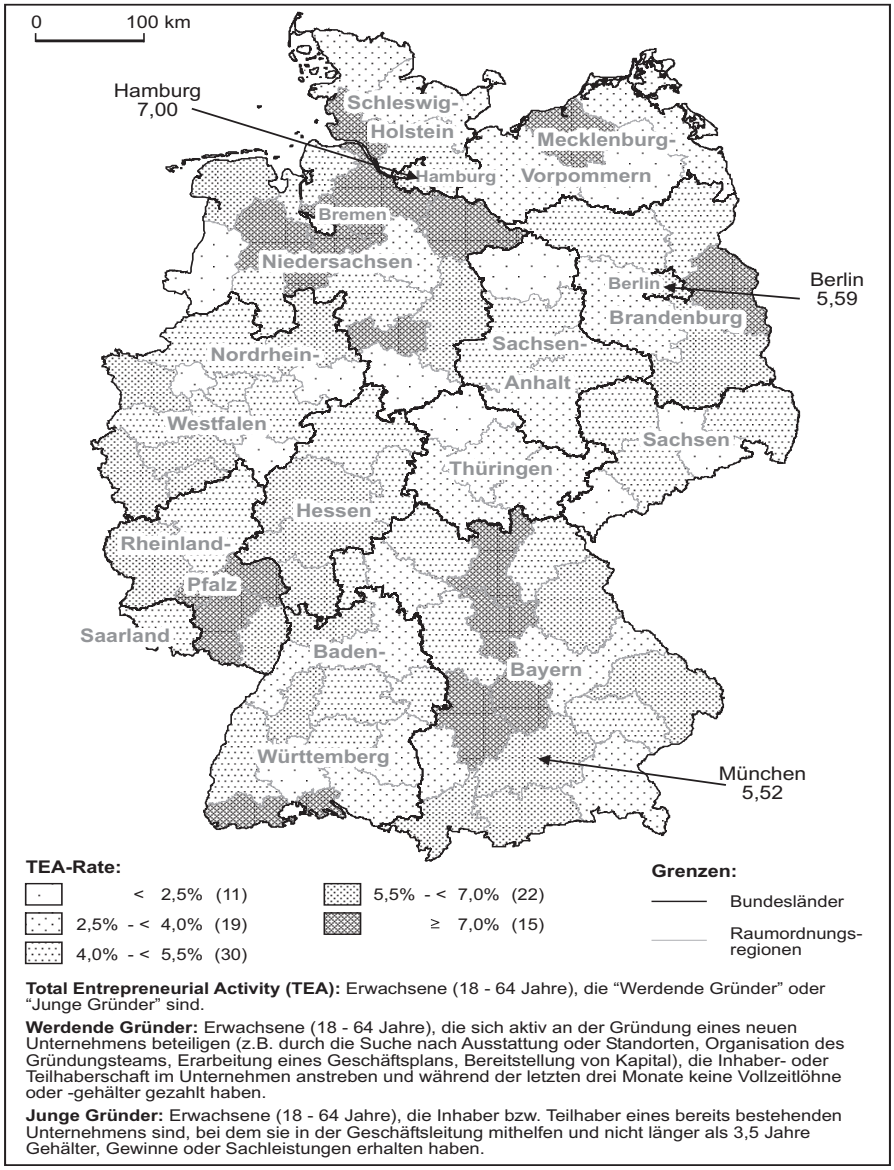
Anders als der REM eignet sich der GEM für die flächendeckende Darstellung der regionalen Gründungsaktivitäten, sofern die Daten mehrerer Jahre gepoolt werden. Wie Abbildung 1 zeigt, lassen sich für den Zeitraum 2001–2004 interregionale Differenzen hinsichtlich der Anzahl der Gründungen gemessen als Total Entrepreneurial Activity[5] (TEA) konstatieren, die größer sind, als im ansonsten durch relativ (verglichen mit anderen führenden Wirtschaftsnationen wie USA, Japan, Großbritannien, Frankreich) moderate ökonomische Disparitäten zwischen den Regionen gekennzeichneten Deutschland zu erwarten gewesen wäre. Zum einen ist ein deutliches West-Ost-Gefälle der Gründungsintensitäten unübersehbar, zum anderen ein wesentlich schwächer ausgeprägtes Stadt-Land-Gefälle. Zu beachten ist, dass größere und großstädtisch geprägte Raumordnungsregionen nicht unisono höhere Gründungsquoten aufweisen. Dies hat auch mit der Definition des Gründungsbegriffs im GEM zu tun, denn hier wird jede Art unternehmerischer Selbständigkeit erfasst, nicht etwa nur wissensintensive oder gar Hightech-Gründungen, die ein anderes Regionalmuster aufwiesen.

Die Unterschiede zwischen West- und Ostdeutschland veränderten sich seit 1990 mehrfach. In der ersten Hälfte der 1990er-Jahre lagen die Gründungsquoten im Osten ungleich höher als im Westen – ein Indiz für den diesbezüglichen Nachholbedarf und die damals dort dominierende Aufbruchstimmung.

---

5 Die TEA-Quote ist die Summe des Anteils der „werdenden Gründer“ und der „jungen Gründer“. Die Quote der „werdenden Gründer“ bezeichnet den Prozentanteil der Personen im Alter zwischen 18 und 64 Jahren, die
a) zum Zeitpunkt der Befragung versuchen, alleine oder mit Partner ein neues Unternehmen zu gründen (hierzu zählt jede Art selbständiger Tätigkeit),
b) in den letzten zwölf Monaten etwas zur Unterstützung dieser Neugründung unternommen haben (z.B. durch die Suche nach Ausstattung oder Standorten, Organisation eines Gründungsteams, Erarbeitung eines Geschäftsplans, Bereitstellung von Kapital),
c) die Inhaber- oder Teilhaberschaft im Unternehmen anstreben und
d) während der letzten drei Monate keine Vollzeitlöhne oder -gehälter bezahlt haben.
„Junge Gründer“, die bereits ein Unternehmen gegründet haben, sind zwischen 18 und 64 Jahren alt und
a) sind Inhaber oder Teilhaber eines bereits bestehenden Unternehmens, bei dem sie in der Geschäftsleitung mithelfen und
b) haben aus diesem Unternehmen nicht länger als 3,5 Jahre Gehälter, Gewinne oder Sachleistungen erhalten.

Abbildung 1: Gründungsaktivitäten in den Raumordnungsregionen 2001–2004



Total Entrepreneurial Activity (TEA): Erwachsene (18 - 64 Jahre), die "Werdende Gründer" oder "Junge Gründer" sind.

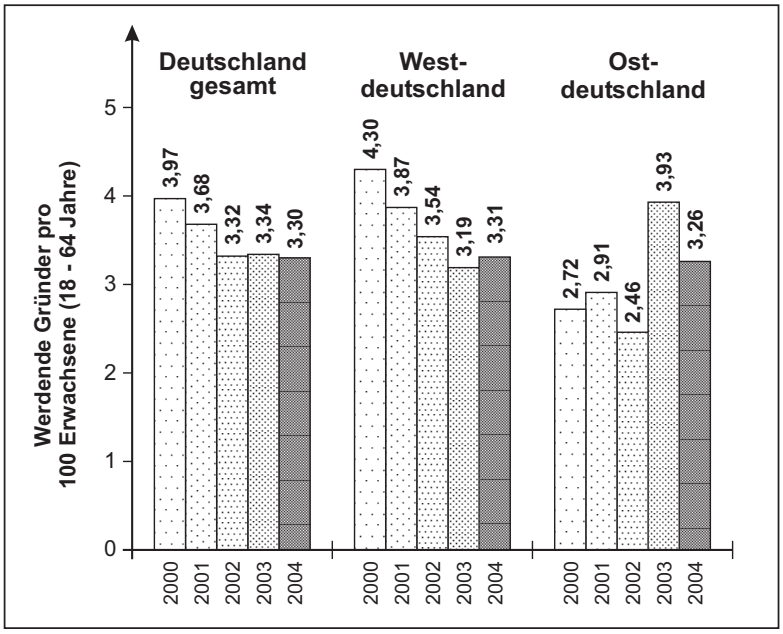
Werdende Gründer: Erwachsene (18 - 64 Jahre), die sich aktiv an der Gründung eines neuen Unternehmens beteiligen (z.B. durch die Suche nach Ausstattung oder Standorten, Organisation des Gründungsteams, Erarbeitung eines Geschäftsplans, Bereitstellung von Kapital), die Inhaber- oder Teilhaberschaft im Unternehmen anstreben und während der letzten drei Monate keine Vollzeitlöhne oder -gehälter gezahlt haben.

Junge Gründer: Erwachsene (18 - 64 Jahre), die Inhaber bzw. Teilhaber eines bereits bestehenden Unternehmens sind, bei dem sie in der Geschäftsleitung mithelfen und nicht länger als 3,5 Jahre Gehälter, Gewinne oder Sachleistungen erhalten haben.

Datenquelle: Global Entrepreneurship Monitor (GEM); Bevölkerungsbefragungen 2001–2004.

In der zweiten Hälfte der 1990er-Jahre ließ die Gründungsdynamik in Ostdeutschland nach, und spätestens zuzeiten des *New Economy*-Booms hatte der Westen den Osten hinsichtlich der Gründungsintensitäten wieder ein- oder gar überholt. Seit dem *Crash* der *New Economy* sind die Gründungszahlen deutschlandweit zunächst gesunken, in den jüngsten Jahren partiell und in bestimmten Bereichen aber wieder angestiegen, allerdings mit gänzlich anderer Struktur der Gründungen und Motivation der Gründer (vgl. Abschnitt 3). Wie Abbildung 2 zeigt, unterschieden sich Mitte 2004 die Quoten der so genannten Werdenden Gründer zwischen West- und Ostdeutschland nur marginal. In den vergangenen Jahren ist ihr Anteil im Westen jedoch eher gesunken und im Osten gestiegen – nur das jüngste Referenzjahr weicht von diesem Trend ab.

Abbildung 2: Entwicklung des Anteils der Werdenden Gründer an den 18–64-Jährigen in West- und Ostdeutschland 2000–2004



Datenquelle: Global Entrepreneurship Monitor (GEM); Bevölkerungsbefragungen 2000–2004.

3. Welche Determinanten steuern die Entstehung und den Erfolg von Gründungen?

Aus Sicht der Politik ist es wichtig zu ergründen, warum das Regionalmuster so ist wie dargestellt, denn erst diese Ursachenanalyse erlaubt es, politische Handlungsempfehlungen und Programme zu entwickeln. In Abschnitt 2 wurde gezeigt, dass die Gründungshäufigkeit zwischen deutschen Regionen nicht unerheblich variiert. Diese Unterschiede sind interpretierbar als das Ergebnis der Entscheidungen sämtlicher Individuen in den Regionen pro oder contra unternehmerischer Selbständigkeit. Die Faktoren, die diese Entscheidungen steuern, lassen sich drei Gruppen zuordnen: personenbezogene Faktoren (wie Geschlecht, Alter, Ausbildung, Erfahrungen, Einstellungen), mikrosoziale Umfeld- oder Netzwerkfaktoren (z.B. Kontakte zu anderen Gründern, Einbindung in Personennetzwerke) sowie regionale und überregionale Kontextfaktoren (allgemeine oder gründungsbezogene sowie nationale oder regionale Rahmenbedingungen). Letztere werden in empirischen Analysen meist durch Aggregatdaten der Region oder der Nation approximiert, die aus Sekundärdatenquellen gewonnen wurden (z.B. Arbeitslosenquote, Bruttoinlandsprodukt/Einwohner usw.), oder durch Expertenbefragungen ermittelt.

Die Analysen im Rahmen von GEM und REM zeigten, dass die individuellen Gründungseinstellungen und -fähigkeiten die Gründungsentscheidung eines Individuums erheblich steuern (vgl. z.B. Bergmann 2004; Wagner/Sternberg 2004). Wichtig ist zudem, dass diese Determinanten in den deutschen Regionen sehr unterschiedlich ausgeprägt sind. Tabelle 1 (siehe nächste Seite) mit Daten des REM zeigt einige dieser Determinanten im interregionalen Vergleich für zehn ausgewählte Raumordnungsregionen.

Das von Politikern und Printmedien ebenso gern benutzte wie unpräzise definierte „Gründungsklima“ spielt deshalb eine wichtige Rolle für die Gründungsentscheidungen, weil seine Wahrnehmung durch potenzielle Gründer deren (Gründungs-)Verhalten steuert. Ein solches Element des – regionalspezifischen – Gründungsklimas ist die Einschätzung der Gründungschancen, die sich einer Person in der näheren Zukunft und im gegebenen regionalen Umfeld bieten. Selbst wenn eine Person meint, die notwendigen Gründungsfähigkeiten zu besitzen und die Angst vor dem Scheitern der Gründung die Person nicht vom Gründen abhalten würde, unterbliebe das Gründen trotzdem, wenn die Person keine guten Gründungschancen sieht. Die Antwort auf die entsprechende Frage in den GEM-Erhebungen der Jahre 2000–2004 zeigt Abbildung 3. Das Resultat ist in mehrerlei Hinsicht ernüchternd. In keinem anderen der 34 in 2004 am GEM teilnehmenden Staaten ist die Einschätzung pessimistischer. Im Verlaufe des Beobachtungszeitraums sank der Prozentanteil der Optimisten zudem nahezu kontinuierlich. Sowohl bei den Befragten mit unternehmerischer Aktivität als auch bei jenen oh-

ne unternehmerische Aktivität zum Zeitpunkt der Erhebung sehen die westdeutschen Probanden bessere Chancen für eine unternehmerische Selbständigkeit als die Befragten in Ostdeutschland. Dies ist eine wesentliche Erklärung für die lange Zeit höheren Gründungsquoten in Westdeutschland. Allerdings nimmt die Differenz zwischen West- und Ostdeutschen ab: Der Optimismus hat im Westen stärker abgenommen als im Osten.

Tabelle 1: Gründungsbezogene Einstellungen und Fähigkeiten in deutschen REM-Regionen[1]

Raumordnungsregion (offizielle Nummer)	Wissen und Fähigkeiten[2]	Gute Gründungschancen[3]	Angst vor dem Scheitern[4]
Schleswig-Holstein Mitte (3)	48,0	13,4	45,7
Mittleres Mecklenburg/Rostock (8)	43,3	8,6	48,5
Lüneburg (21)	50,4	9,5	47,1
Emscher-Lippe (40)	47,5	13,1	48,9
Köln (44)	52,6	22,8	45,8
Mittelhessen (49)	47,3	14,2	40,9
Westsachsen (57)	43,1	18,5	52,1
Stuttgart (72)	48,1	26,4	45,2
Main Rhön (82)	44,6	14,9	49,2
München (93)	50,8	32,8	39,4

1 Prozentanteil der „Ja"-Antworten an allen 18–64-jährigen Befragten

2 Das Statement im Wortlaut: „Sie haben das Wissen, die Fähigkeit und die Erfahrung, die notwendig sind, um ein Unternehmen zu gründen"

3 Das Statement im Wortlaut: „In den nächsten 6 Monaten werden sich in der Region, in der Sie leben, gute Möglichkeiten für eine Unternehmensgründung ergeben"

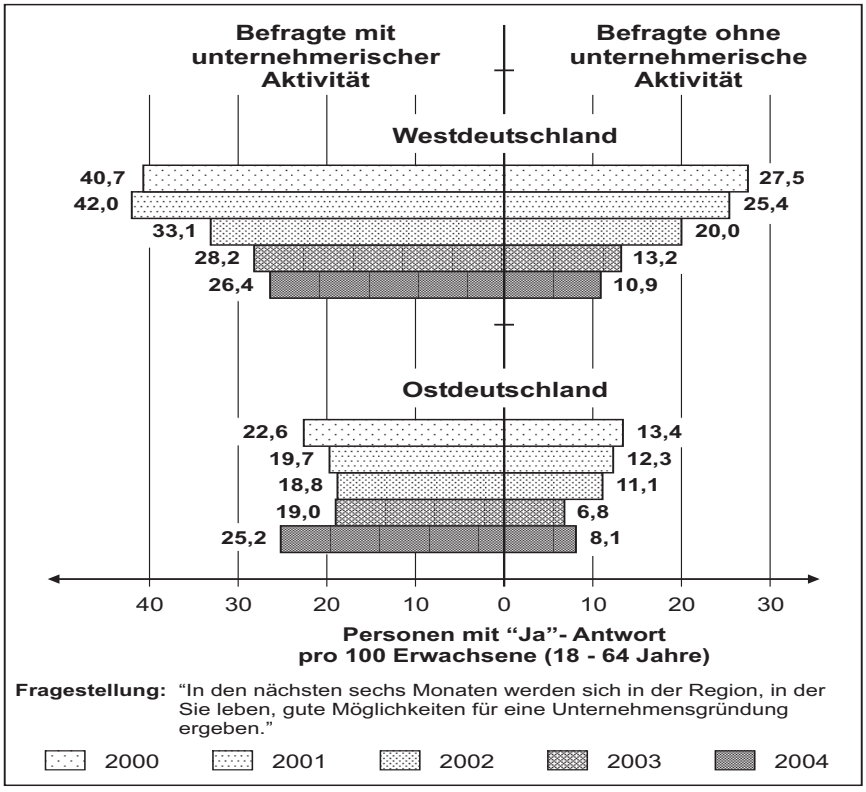
4 Das Statement im Wortlaut: „Die Angst zu scheitern würde Sie davon abhalten, ein Unternehmen zu gründen"

Datenquelle: Regionaler Entrepreneurship Monitor (REM); Bevölkerungsbefragungen 2003.

Auch andere Variablen der individuellen Gründungseinstellung und -fähigkeit können eine wesentliche Rolle bei der Gründungsentscheidung spielen. Sie sind in den deutschen Regionen ebenfalls sehr unterschiedlich ausgeprägt, wie der REM und Tabelle 1 zeigen. Die beiden ostdeutschen Regionen belegen fast ausnahmslos die letzten beiden Plätze im Regionenranking für die drei aufgeführten Variablen. Dies ist durchaus repräsentativ, wie der aktuelle GEM-Länderbericht Deutschland erneut bestätigt (vgl. Sternberg/Lückgen 2005): In Ostdeutschland ist

die Angst zu scheitern noch immer ein weiter verbreitetes Gründungshemmnis als im Westen, die Menschen sehen seltener gute Gründungschancen, und die eigenen Gründungsfähigkeiten werden weniger optimistisch bewertet. Unter den zehn REM-Regionen weist München die eindeutig besten Werte dieser Variablen auf. Besonders groß sind die interregionalen Unterschiede bei der Bewertung der Gründungschancen.

Abbildung 3: Veränderung der Einschätzung der Gründungschancen in West- und Ostdeutschland 2000–2004

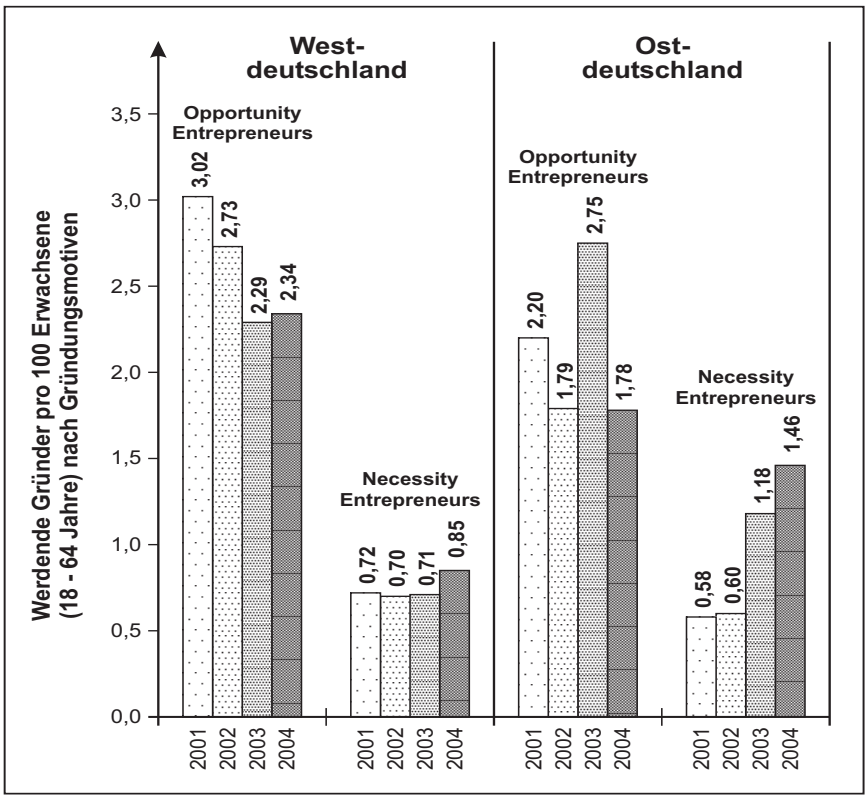


Datenquelle: Global Entrepreneurship Monitor (GEM); Bevölkerungsbefragungen 2000–2004.

Für die Bewertung der Wirkungen von Gründungen ist ein anderer Aspekt wichtig, der ebenfalls zu den personenbezogenen Determinanten zählt: das Motiv für die Gründung. GEM wie REM unterscheiden vereinfachend zwischen zwei Motiven: der Gründung aus Mangel an besseren Erwerbsalternativen (*Necessity*-Gründungen) und der Ausnutzung einer Geschäftsidee (*Opportunity*-Gründungen). Ein Vergleich der Gründungsmotive von „Werdenden Gründern" in West- und Ost-

deutschland zeigt auffällige Unterschiede sowohl für das Jahr 2004 als auch im Zeitablauf (vgl. Abb. 4).

Abbildung 4: Veränderung der Gründungsmotive der „Werdenden Gründer" in West- und Ostdeutschland 2001–2004



Datenquelle: Global Entrepreneurship Monitor (GEM); Bevölkerungsbefragungen 2001–2004.

Während in Westdeutschland der Anteil der *Opportunity*-Gründungen erstmals seit 2001 leicht zunahm, reduzierte sich der Referenzwert in den neuen Bundesländern deutlich um fast einen Prozentpunkt. Im Gegensatz zum Vorjahr gründeten 2004 im Westen wieder mehr Personen zum Zwecke der Umsetzung einer Geschäftsidee als im Osten. In den alten Bundesländern zeigte sich für 2004 nach einer konstanten Quote in den letzten drei Jahren ein leichter Anstieg der *Necessity*-Quote. Die Quote in Ostdeutschland nahm im Jahr 2004 nach einer Verdoppelung im Vorjahr weiter zu und lag beträchtlich über dem Anteil im Westen. Wäh-

rend in den alten Bundesländern die Anzahl der Gründungen für beide Gründungsmotive leicht zunahm, wird der Rückgang der Quote in den neuen Bundesländern vor allem durch die starke Abnahme an *Opportunity*-Gründungen hervorgerufen. Der Zuwachs an Gründungen aus der ökonomischen Not sorgte dafür, dass die Gründungstätigkeit in Ostdeutschland nicht noch stärker zurückging. Insgesamt wird deutlich, dass Gründungen aufgrund einer als unbefriedigend empfundenen Erwerbssituation (nicht notwendigerweise aus der Arbeitslosigkeit heraus) derzeit eine große Bedeutung für das Gründungsgeschehen in Deutschland haben. Dies hat wichtige Implikationen für die zu erwartenden ökonomischen Wirkungen, wie später zu zeigen sein wird.

Für die Entstehung spielen neben personen- und mikrosozialen Umfeldbedingungen auch regionale gründungsbezogene Rahmenbedingungen eine Rolle. Mit Methoden der empirischen Sozial- und Regionalforschung lassen sich auch diese ermitteln, wie im REM für zehn repräsentative deutsche Raumordnungsregionen geschehen (vgl. z.B. Sternberg 2005b). Auch bei diesen Rahmenbedingungen existieren beträchtliche Unterschiede zwischen einzelnen ostdeutschen und westdeutschen Regionen, und zwar mehrheitlich zuungunsten der beiden ostdeutschen REM-Regionen (vgl. Lückgen/Oberschachtsiek 2004). Eine multiple lineare Regressionsanalyse zur Erklärung der sieben wichtigsten regionalen gründungsbezogenen Rahmenbedingungen zeigt für mehrere der abhängigen Variablen statistisch signifikante Unterschiede der Expertenbewertungen nach Regionstyp sowie nach Ost-West-Deutschland (vgl. Bergmann 2004, S. 122 ff.). Fünf der sieben Rahmenbedingungen werden in Agglomerationsräumen als besser eingeschätzt denn in ländlichen Räumen, während die Unterschiede zwischen verstädterten und Agglomerationsräumen weniger ausgeprägt sind. Die gründungsbezogene Infrastruktur wird also mit zunehmendem Verdichtungsgrad als besser eingeschätzt. Ähnliche Unterschiede gibt es zwischen West- und Ostdeutschland (vgl. Tab. 2).

Eine Gründung kann nur dann die von der Politik mit deren Förderung intendierten regionalökonomischen Effekte z.B. für die Beschäftigungs- oder Einkommensentwicklung erzielen, wenn sie selbst erfolgreich ist. Erfolg impliziert zunächst einmal ein möglichst langes Überleben der Gründung, das angesichts einer Sterberate von z.B. 33 Prozent nach fünf Jahren (gemäß der „Münchner Gründerstudie", vgl. Brüderl und andere 1996) bei deutschen Gründungen alles andere als selbstverständlich ist. Ursachen für das Scheitern – sprich: den Abbruch eines Gründungsvorhabens oder die Schließung eines schon bestehenden Unternehmens – sind vielfältig. Zumeist gelingt es den jungen Unternehmen nicht, die notwendige Nachfrage nach ihren Produkten zu generieren, was häufig Folge einer unzureichenden oder gar fehlenden Marktanalyse vor der Gründung ist. Auch das Fehlen von Fremd- oder Eigenkapitalmitteln in Kombination mit sehr hohen (relativen) Fixkosten ist ein häufiger Grund des Scheiterns. Insgesamt weniger häufig, im

Einzelfall aber gleichfalls ausschlaggebend ist der Mangel an qualifizierten Beschäftigten. Schließlich erkennen nicht wenige Gründer, gerade in Zeiten vermehrter Gründungen aus der Arbeitslosigkeit heraus, dass sie nicht über die notwendigen Fähigkeiten zur Führung eines Unternehmens verfügen.

Tabelle 2: Regionale gründungsbezogene Rahmenbedingungen in Abhängigkeit von Regionstyp und Ost-West-Zugehörigkeit[1]

	Abhängige Variable[2]						
Unabhängige Variable	Finanzierung	Politische Rahmenbedingungen	Öffentliche Förderinfrastruktur	Wissens- und Technologietransfer	Unternehmensbezogene Dienstleistungen	Physische Infrastruktur	Arbeitsmarkt
Regionstyp[3]							
- Agglomerationsraum	0,22**	0,11	0,21**	0,30**	0,28**	0,07	0,05
- Verstädterter Raum	-0,01	-0,04	-0,01	0,20**	0,19**	0,06	0,04
Alte vs. neue BL[4]							
- Neue BL	-0,27**	-0,08	-0,15**	-0,10*	-0,15**	0,12*	-0,05

1 Dargestellt sind die standardisierten Beta-Koeffizienten der Regressionskoeffizienten; **: statistisch signifikant auf dem 1 Prozent-Niveau, *: statistisch signifikant auf dem 5 Prozent-Niveau.

2 Jede Variable stellt einen Index dar, der die Antworten auf mehrere Statements ungewichtet zusammenfasst; zur Methodik des REM vgl. Lückgen/Oberschachtsiek (2004).

3 Regionstypen gemäß der siedlungsstrukturellen Regionstypen des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung; Referenz: ländlicher Raum.

4 Referenz: alte Bundesländer.

Quelle: Bergmann (2004, S. 123); Datenquelle: Regionaler Entrepreneurship Monitor (REM); Expertenbefragungen 2001.

Allerdings vermag das Überleben allein – selbst im Aggregat aller Gründungen einer Region – die Arbeitslosenquote nicht spürbar zu reduzieren. Letzteres macht zumindest ein signifikantes Wachsen der Gründung gemessen etwa an einer Zunahme der Beschäftigten erforderlich. Für den so oder ähnlich operationalisierten Erfolg einer Gründung sind partiell die zu Beginn dieses Abschnitts genannten Determinanten verantwortlich. Hinzu kommen Merkmale der Gründung selbst, also etwa Wirtschaftszweig, Anfangsgröße, Finanzausstattung oder Standortregion (Mesoebene). In jedem Fall müssen die Determinanten der Gründungsentschei-

dung nicht dieselben sein wie die Determinanten des Gründungserfolgs. Dies gilt auch für die regionalen Determinanten, wie Stuart/Sorenson (2003) am Beispiel US-amerikanischer *Biotechnology-Cluster* zeigen. Ein Blick in die Literatur zeigt, dass empirisch valide und interregional vergleichende Studien zum Gründungserfolg seltener sind als solche zur Gründungsentscheidung. Die wenigen Arbeiten kommen zudem nicht zu einheitlichen Resultaten. Offenbar haben aber sämtliche genannten Determinantengruppen zumindest einen gewissen Einfluss auf den Gründungserfolg, weshalb die Gründungsförderpolitik in den Regionen personenbezogene Faktoren[6] ebenso beachten sollte wie netzwerkbezogene Faktoren, auf die Merkmale der Gründung selbst bezogene Determinanten (z.B. durch eine branchenspezifische Förderung) sowie regionsbezogene Einflussgrößen.

4. Die regionalökonomischen Wirkungen von Gründungen und ihre Determinanten

Nur eine wachsende Gründung kann mittel- und langfristig ökonomische Impulse für eine Region auslösen. Ob davon die Region profitiert, die diese Gründung einst durch entsprechende Fördermaßnahmen unterstützte, hängt davon ab, ob das junge Unternehmen seinen ursprünglich gewählten (Meso-)Standort beibehält oder in eine andere Region verlagert. Letzteres ist vergleichsweise selten, aber besonders bei sehr wachstumsstarken, technologieintensiven Gründungen nicht ausgeschlossen, denn die Bewertung der Standortfaktoren kann sich im Laufe der Entwicklung eines Jungunternehmens sehr wohl ändern: Regionen, die für die Entstehung einer Gründung über günstige Voraussetzungen verfügen, müssen nicht notwendigerweise auch das Wachstum desselben Unternehmens begünstigen (vgl. Stuart/Sorenson 2003). Für wirklich spürbare Regionalentwicklungseffekte kommt es dabei nicht auf eine einzelne Gründung an, sondern auf die aggregierten Wirkungen beispielsweise einer Gründungskohorte. Anders als bei einer seltenen spektakulären Neuansiedlung von Zweigbetrieben von Großkonzernen, die sehr viele Arbeitsplätze an einem Standort schaffen (oder es zumindest versprechen), können junge und daher meist sehr kleine Unternehmen dies nur über ihre Gesamtheit schaffen. Aus Sicht der Wirtschaftsförderung ist dies weniger Aufsehen erregend, aber womöglich nachhaltiger (Standorttreue!) als die Zweigbetriebsgründung eines multinationalen Konzerns.

Um die (auch regionalen) Wirkungen von Gründungen in Deutschland zu quantifizieren, ist zunächst deren Anzahl zu bestimmen. Angesichts der in Abschnitt 2

6 Beispielsweise durch eine spezifische Förderung von Gründungen durch Frauen, die bekanntlich erheblich seltener als Männer gründen; vgl. das Schwerpunktthema des deutschen GEM-Länderberichts (2003); Sternberg und andere (2004).

geschilderten konkurrierenden Datenquellen kann es hier keine allgemein akzeptierte Antwort geben. Für den Zeitraum 1996 bis 1998 zählen die Gewerbeanzeigenstatistik (nur echte Neuerrichtungen) gut 214 000 Gründungen, die IAB-Betriebsstatistik knapp 189 000 Gründungen und die ZEW-Gründerpanels gut 260 000 Gründungen in ganz Deutschland (vgl. Fritsch/Niese 2002). Diese Zahlen bieten einen Anhaltspunkt, sind aber erst dann aussagekräftig, wenn bekannt ist, wie viele und welche dieser Gründungen langfristig überleben und wie stark deren Wachstum gemessen in Beschäftigtenzahlen ist. Das Ergebnis müsste zudem regional differenziert werden, um Aussagen über die regionale Wirksamkeit von Gründungen machen zu können: Bundesweite Bilanzen helfen einem Wirtschaftsförderer in einer konkreten Region mit spezifischem regionalem Umfeld und entsprechender Struktur der Gründungen nur sehr bedingt. Diese und andere Informationen können Panelanalysen prinzipiell liefern, die (eine oder mehrere) Gründerkohorten über die Zeit hinweg verfolgen und deren Existenz und Beschäftigtenstand laufend erheben. Allerdings sind diesbezüglich regional differenzierende Analysen sehr selten, da aufwändig. Alternativ lässt sich fragen, welcher Anteil aller Arbeitsplätze in einer Region und zu einem Zeitpunkt auf in der jüngeren Vergangenheit in dieser Region neu gegründete Unternehmen entfällt.

Es darf nicht unerwähnt bleiben, dass viele Gründungen nicht automatisch mit sehr umfangreichen regionalwirtschaftlichen Effekten einhergehen müssen. Wie Fritsch (2005) exemplarisch für andere argumentiert, sind die Zusammenhänge zwischen Gründungsgeschehen und (regional)wirtschaftlicher Entwicklung sehr komplex; simple monokausale Erklärungen taugen sicher nicht. Gründungen können positive Angebotseffekte (z.B. Beschleunigung des Strukturwandels, Durchsetzung von Innovationen, Sicherstellung von Effizienz), aber auch Verdrängungseffekte (Beschäftigungsabbau und Marktaustritt von etablierten Unternehmen) hervorrufen. Es ist dabei unmittelbar plausibel, dass *Necessity*-Gründungen mit wenig Wachstumsabsichten und/oder -potenzialen geringere Effekte generieren als *Opportunity*-Gründungen.

Kohortenanalysen zeigen für Deutschland: Die Anzahl der Arbeitsplätze innerhalb einer Kohorte steigt zwar zunächst an, sinkt aber bald auch wieder, sodass nach zehn Jahren die Anzahl der Arbeitsplätze wieder deutlich unter der Beschäftigtenzahl der Kohorte im Gründungsjahr liegt (vgl. z.B. Fritsch/Müller 2004 sowie Fritsch/Weyh 2004). Zu etwas erfreulicheren Resultaten kommen Brixy/Grotz (2002), nach denen die mittelfristige Zahl der Beschäftigten eines Gründungsjahrgangs der Beschäftigtenzahl zum Gründungszeitpunkt entspricht. Wirklich positive Nettobeschäftigungseffekte lassen sich berechnen, wenn nur technologie- und wissensintensive Gründungen und/oder Gründungen aus bestimmten Zeitfenstern und/oder Regionen (z.B. ostdeutsche Gründungen zu Beginn der 1990er-Jahre) betrachtet werden (vgl. z.B. Engel/Metzger 2005).

Ob Staaten oder Regionen mit hohen Gründungsaktivitäten später auch stärker ökonomisch wachsen als andere Staaten bzw. Regionen mit geringen Gründungsaktivitäten, ist ein hochaktuelles Thema der empirischen Gründungsforschung. Insbesondere ist die Frage des *Time-lag* zwischen einer Erhöhung der Gründungsquoten und beispielsweise eines späteren Beschäftigtenwachstum noch nicht erforscht. Für den Vergleich ganzer Staaten zeigen insbesondere internationale Analysen mit GEM-Daten, dass Staaten mit hohen Anteilen wachstumsstarker Gründungen auch durch überproportionales Wirtschaftswachstum gekennzeichnet sind (vgl. Wong und andere 2005 sowie Stel und andere 2005). Die Unterscheidung zwischen *Opportunity*- und *Necessity*-Gründungen ist hier zentral, denn für Gründungen generell gilt dieser positive Zusammenhang nicht. Für den interregionalen Vergleich in Deutschlands zeigen Audretsch/Fritsch (2002), dass es offenbar regionale Wachstumsregime gibt, die den Einfluss von Gründungen auf Beschäftigungseffekte steuern. Während der 1980er-Jahre hatten Gründungen in Westdeutschlands Raumordnungsregionen keinen signifikanten Beitrag zur Arbeitsplatzentwicklung geleistet, in den 1990er-Jahren aber schon. Zudem sind offenbar zumindest in deutschen Regionen die langfristigen Arbeitsplatzeffekte von Gründungen stärker ausgeprägt als die kurzfristigen.

5. Was kann die Politik tun?

Die Gründungsförderpolitik kann stets nur einen Teil der Determinanten der Entstehung einer Gründung beeinflussen. Entsprechendes gilt für die Faktoren des späteren Wachstums dieser Gründung. Gleichwohl verfügt die Politik grundsätzlich über eine Reihe von Instrumenten und Maßnahmen, mit denen die tendierten Ziele auch erreicht werden können (vgl. Sternberg 2005a, b). In jüngerer Vergangenheit hat sich, wie in Abschnitt 2 gezeigt wurde, die Struktur der Gründungen erheblich verändert: Gründungen als Reaktion auf die ökonomische Not ihrer Gründer haben zugenommen, was Ursache und Folge neuerer wirtschafts- und arbeitsmarktpolitischer Programme wie der Förderung der Ich-AGs und des Überbrückungsgeldes zugleich ist.

Die GEM-Daten dokumentieren diesen wichtigen Strukturwandel eindrucksvoll (vgl., auch im Folgenden, Sternberg/Lückgen 2005): Die relative Bedeutung von Unternehmensgründungen aus der „Not“ heraus *(Necessity Entrepreneurship)* hat signifikant und kontinuierlich zugenommen. Allerdings ist der relative Bedeutungszuwachs von *Necessity*-Gründern nicht auf eine absolute Zunahme des Anteils der betreffenden Gründer zurückzuführen, denn dieser ist einigermaßen stabil. Vielmehr hat der Prozentanteil der *Opportunity*-Gründer seit 2001 permanent abgenommen. Der leichte Rückgang der TEA-Quote in Deutschland ist also pri-

mär auf den Rückgang der *Opportunity*-Gründer zurückzuführen. Ähnliches gilt auch für andere GEM-Länder.

Dieser Befund hat wichtige ökonomische Implikationen. Diese hängen zugleich zusammen mit der grundsätzlichen Frage, ob die Zahl der Gründungen insgesamt mit geeigneten Förderprogrammen zu maximieren sei, um bestimmte ökonomische (und gesellschaftliche?) Ziele zu erreichen. Das Ranking der GEM-Länder gemäß der Gründungsaktivitäten zeigt, dass die höchsten Gründungsaktivitäten in Entwicklungsländern zu finden sind (z.B. lag Uganda an der Spitze der TEA-Quoten in 2003 und Peru in 2004). Dieser „Uganda-Effekt" mag dazu verleiten zu argumentieren, es könne doch nicht das Ziel sein, Gründungsquoten wie in Entwicklungsländern zu erreichen, denn offenbar gehe eine hohe Gründungsquote nicht unbedingt mit ökonomischem Wachstum oder Wohlstand des betreffenden Landes einher. So nachvollziehbar diese Schlussfolgerung zunächst erscheinen mag, so fahrlässig ist das damit verbundene Ignorieren der Gründungsmotive. Industrie- und Entwicklungsländer unterscheiden sich signifikant in ihrem *Necessity Entrepreneurship*-Anteil sowie bezüglich des Quotienten aus *Opportunity*- und *Necessity Entrepreneurship*. Staaten mit hohem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner weisen geringe *Necessity*-Quoten (TEA) auf und umgekehrt. Der Grund ist einfach: Personen in reicheren Industriestaaten haben Zugang zu diversifizierteren Arbeitsmärkten und profitieren von gut ausgebauten sozialen Sicherungsnetzen. Beides ist in Entwicklungsländern so nicht existent, weshalb dort *Necessity Entrepreneurship* relativ (verglichen mit der *Opportunity*-Quote desselben Staates) und absolut (verglichen mit den *Necessity*-Quoten der Industriestaaten) häufiger ist. Ökonomisch plausibel steigt mit zunehmendem Bruttoinlandsprodukt je Einwohner der relative Anteil der *Opportunity*-Gründungen.

Die Situation in Deutschland ist also nicht repräsentativ für die Gruppe der Industrieländer: In Deutschland ist trotz hohen Bruttoinlandsprodukts der Quotient zwischen TEA-*Opportunity* und TEA-*Necessity* so gering wie ansonsten in Entwicklungsländern. Zugleich sind beide Quoten sehr niedrig *(Necessity Entrepreneurship* umfasst nur ganze 1,48 Prozent der Erwachsenen), wodurch sich Deutschland von allen Entwicklungsländern unterscheidet. Es gehört deshalb zu den wichtigen und langfristig gültigen Empfehlungen für ein Hochlohn- und Hocheinkommensland wie Deutschland, dass das System der weiterführenden Bildungseinrichtungen eine wichtigere Rolle bei Forschung und Entwicklung, bei der Kommerzialisierung ökonomisch relevanten neuen Wissens, bei wissenschaftlicher Ausbildung sowie bei der Vermittlung gründungsbezogener Fähigkeiten spielen muss als bisher und als in Entwicklungsländern. Dies zu Ende gedacht bedeutet, dass Unternehmensgründungen aus diesen weiterführenden Bildungseinrichtungen in solchen Ländern zu einem dauerhaften und volkswirtschaftlich notwendigen Auffrischen des

Unternehmensbestandes beitragen – weshalb derartige Gründungen wirtschafts- und bildungspolitische Förderung verdienen.

Dieser Befund hat, auch für Deutschland, gewichtige ökonomische Implikationen. Sollte es das Ziel der Gründungsförderpolitik sein, volkswirtschaftliches Wachstum zu steigern, dann wäre dies eher erreichbar, wenn insbesondere *Opportunity*-Gründungen/-Gründer unterstützt würden. Deren Anteil an allen Gründungen sowie deren absolute Zahl müssten bei Verfolgung rein ökonomischer Ziele erhöht werden. *Opportunity*-Gründer haben aus diversen Gründen sicher bessere Wachstums- und Überlebensaussichten als *Necessity*-Gründer: Wie der aktuelle GEM-Länderbericht Deutschland zeigt, sind das Humankapital der Gründer, die finanzielle Ausstattung der Gründung und die Nachfrage nach dem neuen Produkt im Durchschnitt größer als bei *Necessity*-Gründungen. Entsprechendes gilt für viele der im GEM analysierten Einstellungsvariablen sowie den Wunsch nach Wachstum mit der Gründung. Dies mag als weiteres Argument für die Forderung nach politischen Maßnahmen zugunsten einer Erhöhung der Gründungen von Hochschulabsolventen dienen.

Allerdings können Gründungsförderpolitiken auch andere als rein ökonomische Ziele verfolgen. Bezeichnenderweise stammen längst nicht alle Maßnahmen der Gründungsförderung aus Wirtschaftsministerien der Länder oder des Bundes. Beispielsweise werden die meisten Förderprogramme zur Unterstützung von Gründern aus Hochschulen von Bildungsministerien verantwortet und finanziert; rein ökonomische Ziele können hier nicht dominieren. Auch die Existenzgründungszuschüsse für Ich-AGs, ähnlich wie das schon länger bestehende Überbrückungsgeld, sind Maßnahmen der Gründungsförderung, die zumindest nicht ausschließlich und primär ökonomischen Zielen, sondern eher sozialen Zielen dienen. Dies ist angesichts der massiven Arbeitsmarktprobleme in Deutschland nachvollziehbar und sinnvoll. Auch erscheint es plausibel, Gründungsförderpolitik mit Arbeitsmarktpolitik zu verknüpfen. Allerdings dürfen sowohl Kritiker als auch Protagonisten entsprechender Politiken eines nicht vergessen: Mit Gründungsförderprogrammen, die eher soziale Ziele verfolgen (wie die Ich-AGs), sind explizite ökonomische Wachstumsziele kaum zu erreichen. Dies darf nicht als Fundamentalkritik an diesem Element des Hartz-Reformpakets missverstanden werden. Die Ich-AGs dürfen – wie jedes politische Instrument – nur an den Zielen gemessen werden, zu deren Erreichung sie implementiert wurden. Mit aus der Not geborenen Gründungen lassen sich weder makroökonomische (also auf die ganze Volks- oder Regionalwirtschaft bezogene) noch mikroökonomische (auf die einzelne Ich-AG bezogene) Wachstumsziele in spürbaren Größenordnungen erreichen. Dies ist bei allen Maßnahmen, die auf wachstumsorientierte *Opportunity*-Gründungen abzielen, anders, weshalb diesen Gründungen zukünftig mehr Aufmerksamkeit der Gründungsförderpolitik geschenkt werden sollte, ohne deshalb die aus sozialen

Gründen sinnvolle Förderung von Gründungen aus der ökonomischen Not heraus zurückzufahren. Der aktuelle Boom bei den staatlich geförderten Gründungen, also insbesondere den *Necessity*-Gründungen, darf nicht zulasten der übrigen Gründungen gehen. Genau dies deuten amtliche Statistiken zur Gründungshäufigkeit aber an: In 2002 und 2003 hat es in Deutschland bei einer insgesamt etwa konstanten Zahl an Gründungen einen starken Anstieg an öffentlich geförderten und mithin einen starken Rückgang an staatlich nicht geförderten Gründungen (darunter mehrheitlich *Opportunity*-Gründungen) gegeben. Die GEM-Ergebnisse legen nahe, Gründer mit expliziten Wachstumsabsichten und mit realistischen Wachstumschancen ebenfalls in adäquatem Umfang zu unterstützen. Die jüngste Entscheidung des BMBF zugunsten einer Ausdehnung von EXIST-SEED[7] belegt, dass zumindest Teile der bundespolitischen Akteure dies erkannt haben. Der Gründungssektor insgesamt (*Opportunity*- und *Necessity*-Gründungen) ist für eine Gesellschaft so wichtig, dass er eine politische Unterstützung in allen seinen Segmenten verdient. Nur so kann sich Deutschland langsam aber stetig in Richtung einer *Entrepreneurial Society* bewegen. Dies aber ist eine unbedingte Voraussetzung, um den großen und wachsenden Herausforderungen ökonomischer wie sozialer Art, vor denen Deutschland steht, gewachsen zu sein. Die Regionen und Kommunen haben die Chance, aber auch die Verpflichtung, das in ihrem Zuständigkeitsbereich Mögliche zu tun, um die in diesem Beitrag genannten gründungsbezogenen Rahmenbedingungen zu gestalten. Wie gezeigt, ist das regionale und kommunale Umfeld für die Gründungsentscheidung eines Individuums – verglichen mit dem nationalen Umfeld – relativ wichtig. In dieser Phase können und sollten Kommunen ihren Gestaltungsspielraum nutzen. Auch nach dem tatsächlichen Gründungsakt existiert dieser lokale/regionale Einfluss weiter, verliert allerdings sukzessive zugunsten überregionaler Determinanten des Gründungserfolgs und der Überlebenswahrscheinlichkeit an Bedeutung (vgl. dazu Sternberg 2005c).

Die städtische Wirtschaftsförderung sollte, wenn sie Gründungen in ihrer Entstehung und ihrem späteren Wachstum unterstützen möchte, beachten, dass Gründungsneigung und Gründungstätigkeit eines Individuums von einer Vielzahl von Faktoren abhängen. Manche dieser Determinanten sind personenbezogen, z.B. das Geschlecht (Frauen gründen seltener) und das Alter (Junge gründen häufiger). Andere hängen vom sozialen Umfeld ab, wie z.B. die Gründungsneigung und -einstellung im Bekannten- und Freundeskreis. Schließlich beeinflussen aber auch die regionalen gründungsbezogenen Rahmenbedingungen wie die Finanzierung oder die Verfügbarkeit und Qualität politischer Programme die Gründungswahrscheinlichkeit in einer Region. Manche dieser zahlreichen Faktoren sind durch öf-

7 EXIST-SEED ist ein bundesweites Förderprogramm zur direkten Unterstützung von technologieorientierten Unternehmensgründungen in der Frühphase. Mit ihm werden künftige Gründer aus Hochschulen bei der Umsetzung ihrer Gründungsidee unterstützt.

fentliche Politik beeinflussbar, andere nicht oder kaum. So kann die öffentliche Förderinfrastruktur natürlich durch Politik vor Ort direkt gesteuert werden. Personenbezogene Gründungseinstellungen sind dagegen schwieriger und insbesondere nicht kurzfristig durch politische Maßnahmen zu verbessern. Ähnlich unterschiedlich ist der Einfluss, den staatliche Maßnahmen auf Ebene potenzieller Inkubatoreinrichtungen haben können. Inkubatoreinrichtungen, die öffentlich betrieben werden wie z.B. die meisten Universitäten und Hochschulen, sind prinzipiell eher durch politische Maßnahmen steuerbar als Unternehmen, der quantitativ in allen deutschen Regionen wichtigste Typ einer Inkubatoreinrichtung.

Die Politik allgemein und die Gründungsförderpolitik im Besonderen sollten bei den gründungsbezogenen Einstellungen der Bevölkerung ansetzen, die in einem auffälligen Zusammenhang zu Gründungsaktivitäten stehen. Es sollten vermehrt Anstrengungen unternommen werden, zu einer gründungsfreundlichen Kultur beizutragen. Handlungsbedarf besteht auf regionaler Ebene in den Bereichen von Finanzierung, Ausgestaltung der Förderinfrastruktur und der Forschungs- und Entwicklungstransfers sowie der gründungsbezogenen Aus- und Weiterbildung. Der Handlungsbedarf ist je nach Bereich in den einzelnen Regionen unterschiedlich groß. Es darf zudem auch bei einer Verstärkung der politischen Anstrengungen nicht für jede Facette der politischen Rahmenbedingungen und der öffentlichen Förderinfrastruktur davon ausgegangen werden, dass sie kurzfristig die Gründungsaktivitäten positiv beeinflussen. Gleichwohl zeigt eine Zwischenbilanz zu den wirtschaftlichen Wirkungen öffentlicher Förderprogramme für Existenz- und Unternehmensgründungen in Deutschland mehrheitlich positive Resultate, da diese Programme in der Summe den Bestand der jungen Unternehmen am Markt fördern und die Beschäftigtenzahlen der Unternehmen und damit der Region steigern (vgl. Pesch 2005).

Literatur

Audretsch, David, und andere (Hrsg.) (2002), Entrepreneurship: Determinants and Policy in a European-U.S. Comparison, Boston/Dordrecht/London.

Audretsch, David/Fritsch, Michael (2002), Growth Regimes over Time and Space, in: Regional Studies (2002), S. 113–124.

Bergmann, Heiko (2004), Gründungsaktivitäten im regionalen Kontext, Köln.

Brixy, Udo/Grotz, Reinhold (2002), Differenzierung von Betriebsgründungsintensität und Überlebenschancen in Westdeutschland 1983 bis 1997, in: Raumforschung und Raumordnung, Heft 2 (2002), S. 100–122.

Brüderl, Josef/Preisendörfer, Peter/Ziegler, Rolf (1996), Der Erfolg neugegründeter Betriebe. Eine empirische Studie zu den Chancen und Risiken von Unternehmensgründungen, Berlin.

Engel, Dirk/Metzger, Georg (2005), Der Beschäftigungsbeitrag von neuen Unternehmen. Empirische Ergebnisse zur Entwicklung der Kohortenbeschäftigung von Unternehmensgründun-

gen im Zeitverlauf, in: Welter, Friederike (Hrsg.), Dynamik im Unternehmenssektor: Theorie, Empirie und Politik, Berlin, S. 59–76.

Fritsch, Michael (2005), Gründungen und regionale Beschäftigungsentwicklung. Empirische Evidenz und offen Fragen, in: Welter, Friederike (Hrsg.), Dynamik im Unternehmenssektor: Theorie, Empirie und Politik, Berlin, S. 45–58.

Fritsch, Michael/Grotz, Reinhold (Hrsg.) (2002), Das Gründungsgeschehen in Deutschland. Darstellung und Vergleich der Datenquellen, Heidelberg.

Fritsch, Michael/Müller, Pamela (2004), Effects of New Firm Formation on Regional Development over Time, in: Regional Studies, Heft 8 (2004), S. 961–976.

Fritsch, Michael/Weyh, Antje (2004), How Large are the Direct Employment Effects of New Business? An Empirical Investigation, in: Freiberg Working Papers, Heft 5 (2004).

Fritsch, Michael/Niese, Michael (2002), Vergleichende Gegenüberstellung der Informationen zum Gründungsgeschehen: Vergleich auf gesamtwirtschaftlicher und sektoraler Ebene, in: Fritsch, Michael/Grotz, Reinhold (Hrsg.), Das Gründungsgeschehen in Deutschland. Darstellung und Vergleich der Datenquellen. Heidelberg, S. 141–164.

Lückgen, Ingo/Oberschachtsiek, Dirk (2004), Regionaler Entrepreneurship Monitor (REM II 2003/2004), Köln/Lüneburg.

Pesch, Stefanie (2005), Wirtschaftliche Wirkungen von öffentlichen Förderprogrammen für Existenz- und Unternehmensgründungen in Deutschland, Lohmar.

Rocha, Hector/Sternberg, Rolf (2005), Entrepreneurship: The Role of Clusters. Theoretical Perspectives and Empirical Evidence from Germany, in: Small Business Economics, Heft 3 (2005), S. 267–292.

Sorenson, Olav/Audia, Pino G. (2000), The Social Structure of Entrepreneurial Activity: Geographic Concentration of Footwear Production in the United States 1940–1989, in: American Journal of Sociology (2000), S. 424–461.

Sternberg, Rolf (2005a), Entrepreneurship in German Regions and the Policy Dimension, in: Audretsch, David/Grimm, Heike/Wessner, Charles (Hrsg.), Local Heroes in the Global Village. Globalization and New Entrepreneurship Policies, New York, S. 113–144.

Sternberg, Rolf (2005b), Gründungsförderung in Deutschland und seinen Regionen. Eine Bewertung auf Basis des Regional Entrepreneurship Monitor (REM), in: Welter, Friederike (Hrsg.), Dynamik im Unternehmenssektor: Theorie, Empirie und Politik, Berlin, S. 175–204.

Sternberg, Rolf (2005c), New Knowledge by New Firms. The Role of Regional Embeddedness and Entrepreneurship Policies in German Regions. Paper Presented at the RSA International Conference „Regional Growth Agendas", Aalborg, Denmark, 28th–31st May 2005.

Sternberg, Rolf/Lückgen, Ingo (2005), Global Entrepreneurship Monitor. Länderbericht Deutschland 2004, Köln.

Sternberg, Rolf/Wennekers, Sander (2005), Determinants and Effects of New Business Creation: Investigations Using Global Entrepreneurship Monitor Data, in: Small Business Economics, Heft 3 (2005), S. 193–203.

Sternberg, Rolf/Bergmann, Heiko/Lückgen, Ingo (2004), Global Entrepreneurship Monitor. Länderbericht Deutschland 2003, Köln.

Sternberg, Rolf/Litzenberger, Timo (2004), Regional Clusters in Germany. Their Geography and their Relevance for Entrepreneurial Activities, in: European Planning Studies, Heft 6 (2004), S. 767–791.

Sternberg, Rolf/Wagner, Joachim (2004), The Decision to Start a New Firm: Personal and Regional Determinants. Empirical Evidence from the Regional Entrepreneurship Monitor (REM) Germany, in: Fritsch, Michael/Niese, Michael (Hrsg.), Gründungsprozess und Gründungserfolg. Interdisziplinäre Beiträge zum Entrepreneurship Research, Heidelberg, S. 19–38.

Sternberg, Rolf/Behrendt, Heiko/Seeger, Heike/Tamásy, Christine (1997), Bilanz eines Booms. Wirkungsanalyse von Technologie- und Gründerzentren in Deutschland, Dortmund (2. unveränderte Aufl.).

Stuart, Toby/Sorenson, Olav (2003), The Geography of Opportunity: Spatial Heterogeneity in Founding Rates and the Performance of Biotechnology Firms, in: Research Policy (2003), S. 229–253.

Stel, Andrée van/Carree, Martin/Thurik, Roy (2005), The Effect of Entrepreneurship on National Economic Growth, in: Small Business Economics, Heft 3 (2005), S. 311–321.

Wagner, Joachim/Sternberg, Rolf (2005), Personal and Regional Determinants of Entrepreneurial Activities: Empirical Evidence from the Regional Entrepreneurship Monitor (REM), in: Jahrbuch für Regionalwissenschaft, Heft 1 (2005), S. 91–105.

Wagner, Joachim/Sternberg, Rolf (2004), Start-up Activities, Individual Characteristics, and the Regional Milieu: Lessons for Entrepreneurship Support Policies from German Micro Data, in: The Annals of Regional Science (2004), S. 219–240.

Wong, Poh Kam/Ho, Yuen Ping/Autio, Erkko (2005), Entrepreneurship, Innovation and Economic Growth: Evidence from GEM data, in: Small Business Economics, Heft 3 (2005), S. 335–350.

Nils Behrndt, Neues Verwaltungsmanagement und Kommunales Verfassungsrecht

Ein rechtswissenschaftlicher Beitrag zur Diskussion um eine Reform der Kommunalverwaltung

Kiel 2004, Lorenz-von-Stein-Institut für Verwaltungswissenschaften, 660 S. (Schriftenreihe des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften, Band 22)

Das vorliegende Werk ist im Zusammenhang mit Behrndts Dissertation an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel entstanden. Der wissenschaftliche Aufbau wird an dem umfassenden Inhaltsverzeichnis, den zahlreichen Verweisungen und einem umfangreichen Tabellenanhang deutlich.

Nachdem das Kommunale Verwaltungsmanagement in einem über zehnjährigen Prozess in allen Bundesländern umfangreichen Neuordnungen und zahlreichen Experimenten unterzogen wurde, war es an der Zeit, eine kritische Rückschau zu halten und zugleich einen Ausblick auf sinnvolle Korrekturen im jeweiligen Kommunalverfassungsrecht zu geben. Dies ist dem Verfasser hervorragend gelungen.

Im ersten Teil wird die nun fast schon historische Entwicklung des Neuen Verwaltungsmanagement dargestellt. Die Elemente und Ziele werden hinreichend beschrieben, die bekannten Begriffe wie Kontraktmanagement, Outputorientierung und Budgetierung praxisnah erläutert.

Im zweiten Teil setzt sich der Verfasser sehr ausführlich mit der Vereinbarkeit des Neuen Verwaltungsmanagements mit dem kommunalen Verfassungsrecht auseinander. Europäisches Recht, Grundgesetz und alle Landesverfassungen werden auf ihren Gestaltungsrahmen zur Neuordnung untersucht. Das kommunale Haushalts- und Wirtschaftsrecht musste bei den vergleichbaren Untersuchungen ausgeklammert bleiben. Die Übersichtlichkeit für den Leser hat der Verfasser geschickt dadurch gesichert, dass er den einzelnen Kapiteln jeweils Zwischenergebnisse angefügt hat.

In diesem zweiten Teil des Gesamtwerkes können auch interessante allgemeine kommunalverfassungsrechtlich vergleichende Informationen gewonnen werden, die nicht unmittelbar mit dem Neuen Verwaltungsmanagement zusammenhängen.

Einen besonderen Abschnitt widmet der Verfasser den Informationsbeziehungen zwischen ehren- und hauptamtlicher Verwaltung. Eindrucksvoll unterstreicht er die Notwendigkeit eines konkretisierten Berichtswesens im Rahmen des Neuen Verwaltungsmanagements.

Im Ergebnis sieht der Verfasser Grenzen bei der vollständigen Einführung des Neuen Verwaltungsmanagements im Hinblick auf das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip und schlägt daher konsequent im Teil 3 Ansätze zur Optimierung des kommunalen Verfassungsrechts vor. Hierbei werden auch Problemkreise bei der Flexibilisierung durch die vorhandenen Experimentierklauseln angesprochen.

Die Vorschläge für die Anpassung des geltenden Rechts an das Neue Verwaltungsmanagement müssen allerdings jeweils individuell auf die kommunalverfassungsrechtlichen Regelungen der Länder hin untersucht werden.

Zahlreiche Tabellen schließen sich dem Text an. In diesen Tabellen werden als „Nachschlagewerke" Vergleiche und Übersichten zu Teilaspekten kommunalgesetzlicher Regelungen der Länder erstellt. Allerdings sind bei der Tabellenfassung einige Ungenauigkeiten entstanden, die die Gesamtübersicht aber nur wenig beeinträchtigen.

Das Werk kann allen empfohlen werden, die sich mit den Veränderungen in der kommunalen Verwaltung beschäftigen. Dies gilt gleichermaßen für ungeduldige Politikerinnen und Politiker (ihnen werden die verfassungsmäßigen Grenzen aufgezeigt) wie für Zaudernde, die die prozesshafte Erneuerung der kommunalen Verwaltung allzu kritisch sehen (ihnen wird aufgezeigt, was sie versäumen).

Eine ergänzende Darstellung des Modernisierungsprozesses bezogen auf das Haushalts- und Wirtschaftsrecht der Gemeinden könnte folgen.

Ulrich Gudat, Kiel

Helmut Lange (Hrsg.), Denkmalpflege in den Städten – Stadtbaukunst, Stadtökologie, Stadtentwicklung

Berlin/Köln 2003, Deutscher Städtetag, 340 S. (Neue Schriften des Deutschen Städtetages, Heft 83)

Kommunale Denkmalpflege in der Krise?

Seitdem das Europäische Denkmalschutzjahr 1975 die Denkmalpflege aus ihrem Nischendasein herausholte, stand sie erfolgreich im Blickpunkt der Öffentlichkeit: Ihr hoher Stellenwert innerhalb der Stadtkultur galt als Ausdruck von urbaner Lebensqualität und bürgerlichem Engagement. Inzwischen scheint sich dieser Trend wieder umzukehren. Denn die wachsende Finanznot der Städte und der daraus resultierende Abbau von kulturellen Leistungen reduzieren in besonderem Maße die Einflussmöglichkeit der kommunalen Denkmalpflege auf die Erhaltung und Sanierung historischer Bausubstanz.

Vor diesem Hintergrund materiell nahezu handlungsunfähiger Stadtkonservatoren verdient eine Publikation Beachtung, die zum richtigen Zeitpunkt auf den Markt kommt: der Band „Denkmalpflege in den Städten“, erschienen in der Reihe „Neue Schriften des Deutschen Städtetages“ als Heft 83, versammelt die aktuellen Thesen und Erfahrungen von vierzig Experten, Mitgliedern der Arbeitsgruppe „Kommunale Denkmalpflege“, die damit auf ihr zwanzigjähriges Bestehen zurückblickt.

In knappen, sachkundigen Beiträgen vermitteln diese Praktiker aus den städtischen Denkmalschutzbehörden eine persönlich gefärbte Situationsaufnahme – ohne politische Scheuklappen berichten sie über Kontinuität und Wandel der Denkmalpflege von den Siebzigerjahren des vorigen bis zum Beginn dieses Jahrhunderts und dokumentieren gleichzeitig die konkreten Widersprüche zwischen ihrem gesetzlichen Auftrag und den Ansprüchen von Politikern und Investoren an die Stadtentwicklung.

Dementsprechend vielfältig präsentiert sich das thematische Spektrum dieses Bandes. Für denkmalpflegerische Aufgaben in kriegszerstörten Kommunen stehen hier die Beispiele Dresden, Frankfurt/Oder, Freiburg im Breisgau und Pforzheim; der Vereinigungsprozess als Zäsur und Modernisierungsschub wird in den Beiträgen aus Chemnitz, Görlitz, Leipzig und Bonn deutlich. Geschichte und Tradition als Leitbild für stadtkonservatorische Maßnahmen kommt in den Berichten aus München, Halle, Hamburg, Konstanz, Trier, Saarbrücken und Wismar zur Spra-

che. Grundsätzliches – unter dem Stichwort „Konservatoren sind wir alle“ – findet sich bei Jörg Haspel, dem Landesdenkmalpfleger von Berlin, den Denkmalpflegern der Landeshauptstadt Hannover sowie anderen Autoren, die sich kompetent über den Auftrag an die Denkmalpflege und ihre Zusammenarbeit mit Architekten, Kommunalverwaltungen, Unternehmern und Vereinen äußern.

Kommunikation statt Konfrontation heißt das Credo, mit welchem dem Trend der Investitionsströme zur Verdichtung unserer Großstädte – und zwar zu Lasten des kleinräumigen Bauens und Wirtschaftens – entgegengewirkt werden soll. Kann sich der Denkmalpfleger hier durchsetzen? „Katerstimmung“ verbreite sich, zumal Zuschüsse und Städtebauförderung gekürzt würden und Fremdbestimmung immer mehr zunehme, meint eine Lübecker Stimme in diesem Reigen der Experten, die von einer Krise der Denkmalpflege dennoch nichts wissen will – in die Krise sei die Gesellschaft geraten, und diese gesellschaftliche Krise behindere die denkmalpflegerische Arbeit.

Helmut Lange, der im Auftrag des Deutschen Städtetages als ehemaliger Hauptreferent für Kultur die Konzeption und Herausgabe dieser Publikation verantwortet, gibt mit seinem ebenso informativen wie aktuellen Sachbuch zur kommunalen Denkmalpflege der großen Gemeinde städtebaulich interessierter Bürger und Politiker gute Argumentationshilfen an die Hand.

Hans-Gerd Kästner, Lübeck

Malte W. Fügemann, Zuständigkeit als organisationsrechtliche Kategorie

Untersucht anhand der Aufgaben von Gemeinden und Landkreisen sowie ihrer Organe

München 2004, Verlag Franz Vahlen, 176 S. (Studien zum öffentlichen Recht und zur Verwaltungslehre, hrsg. v. Klaus Stern und Peter J. Tettinger, Band 73)

Dem spöttischen Volksmund zufolge beginnt ein Beamter erst dann mit der Arbeit, wenn er geprüft hat, ob er überhaupt zuständig ist. Tatsächlich ist die Frage nach Aufgabenzuweisung und Entscheidungsbefugnis in der Verwaltungspraxis von großer Bedeutung. Indes sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der Zuständigkeit von Körperschaften und Behörden bisher kaum auf wissenschaftliches Interesse gestoßen und meist nur im Zusammenhang mit materiellrechtlichen Problemen angesprochen worden. Dies verwundert kaum, ist die theoretische Erfassung der Zuständigkeit und ihrer rechtlichen Funktion – losgelöst vom praktischen Anwendungsfall – doch nur auf hohem Abstraktionsniveau möglich. Mit seiner von Maximilian Wallerath betreuten Doktorschrift wagt sich Malte W. Fügemann damit auf unwegsames Gelände. Er unternimmt den Versuch einer schlüssigen Konzeption von Begriff und Funktion der „Zuständigkeit" und der Etablierung einer Lehre von der Zuständigkeit als ubiquitär geltender „organisationsrechtlicher Kategorie". Eines vorweg: Diesem hohen Anspruch wird Fügemann insgesamt durchaus gerecht.

Ein Überblick über Begriffsbestimmungen der „Zuständigkeit" in Gesetzgebung, Rechtsprechung und Schrifttum leitet die Arbeit ein (S. 9 ff.). Bei der üblichen Unterscheidung von Zuweisungs*objekt* und Zuweisungs*subjekt* macht der Verfasser als Gegenstand gesetzlicher Zuweisungsnormen primär Aufgaben aus, sodass sich die einschlägigen Vorschriften als Ergebnis und Ausdruck eines aufgabenverteilenden Zuordnungsvorgangs darstellen. Anhand des gesetzlichen Befundes ermittelt er sowohl juristische Personen des öffentlichen Rechts als auch Organe und Behörden als Zuweisungsadressaten (S. 20 ff.). Diese „Dopplung" und die damit verbundene scheinbare Beliebigkeit und Inhomogenität des Zuweisungssubjekts – nach Ansicht des Verfassers einer der „neuralgischen Punkte" der geltenden Zuständigkeitsnormen – wird im zweiten Hauptteil („Rechtstheoretische Rückkopplung des Befunds", S. 27 ff.) kritisch untersucht. Zu diesem Zweck klassifiziert der Verfasser die juristischen Personen des öffentlichen Rechts und stellt ihre Eigenschaft als Träger von Rechten im bloß „rechtstechnischen" Sinne heraus, die einer

gesetzlichen Zurechnung zu „rechtselementaren" (sprich: menschlichen) Subjekten bedürfen (S. 28 ff.).

Sodann betrachtet er die rechtliche Qualität der Organe und erörtert die Frage ihrer Rechtsfähigkeit. In konsequenter Durchführung seines zunächst die wissenschaftlichen Stellungnahmen referierenden methodischen Ansatzes entflicht er die verwirrende Vielfalt an Organbegriffen anhand ausgewählter Publikationen und stellt die verbreitete Organlehre H. J. Wolffs den Konzeptionen zweier ihrer Gegner, namentlich E.-W. Böckenfördes und E. Forsthoffs, gegenüber (S. 36 ff.). Erst jetzt erfährt man, weshalb die Problematik der Organe relevant ist, ergab doch der gesetzliche Befund ausdrückliche Zuweisungen nur an Behörden. Diese, so der Verfasser, seien „Unterfall" des Organs (S. 41 ff.). Die folgende Unterscheidung eines „verwaltungsverfahrensrechtlichen" und eines „organisationsrechtlichen" Behördenbegriffs verwirrt freilich eher, als dass sie Klarheit schafft; hier hätte man sich eine Harmonisierung der Definitionen gewünscht. So beschränkt sich der Ertrag dieses Abschnitts letztlich auf die (erneute) Feststellung gesetzlicher Zuständigkeitszuweisungen an juristische Personen und Behörden (S. 45 f.). Instruktiv sind dagegen die Ausführungen zur Frage einer Rechtsfähigkeit der Organe juristischer Personen (S. 46 ff.). Der Verfasser geht mit der verbreiteten Auffassung, die eine Rechtsfähigkeit schlechthin ablehnt, ebenso hart ins Gericht wie mit den abweichenden Konzeptionen der Lehre von der Rechtssubjektivität (H. J. Wolff) oder der Rechtsverhältnislehre (N. Achterberg). Im Ergebnis unterscheidet er zwischen Rechtsfähigkeit (juristischer Personen) und Innenrechtsfähigkeit (juristischer Personen und Organe) und folgert daraus, dass sich eine gesetzliche Aufgabenzuweisung an Organe oder Behörden unter Zugrundelegung eines „einheitlichen Aufgabenbegriffs" vor dem Hintergrund der gewonnenen Erkenntnisse als ausgesprochen problematisch erweist (S. 57). Denn eigentlich „befördert" der Gesetzgeber das Organ durch eine Aufgabenzuweisung in den Rang eines Rechts- und Pflichtenträgers, schafft doch die Rechtsordnung die von ihr anerkannten rechtsfähigen (nicht natürlichen) Personen erst. Wie aber ist diese Friktion zu lösen? Der Verfasser verdeutlicht die beiden möglichen Auswege (S. 59 ff.): Entweder wird der Aufgabenbegriff weiter differenziert, oder man deutet die Funktion des Zuweisungssubjekts – unter Aufhebung bzw. „Verwässerung" der (begrifflichen) Unterscheidung zwischen juristischer Person und Organ – einheitlich. Der Verfasser greift zunächst den zweiten Gedanken auf (S. 60 ff.) und verdeutlicht ihn am Beispiel des Kommunalrechts. Er stellt fest, dass Gemeinden und Landkreise seit den Reformen des Reichsfreiherrn von und zum Stein Anfang des 19. Jahrhunderts von vielen Stimmen im Schrifttum als Organe bzw. Behörden des Staates angesehen wurden. Die hierzu vertretenen Ansätze referiert und kritisiert er ausführlich. Der verbreitete institutionelle Ansatz, der die Behördeneigenschaft der Gemeinden mit der Wahrnehmung übertragener Aufgaben begründet, findet dabei ebenso Berücksichtigung (S. 71 ff.) wie funktionelle Konzeptionen sowie der

Lösungsweg über Art. 84 Abs. 1 GG (S. 80 ff.). Sämtliche Konstruktionen hält er aber im Ergebnis für ungeeignet, durch die Annahme einer kommunalen „Doppelstellung" die Widersprüche der gesetzlichen Aufgabenzuweisung an juristische Personen und Organe bzw. Behörden aufzulösen. Vielmehr favorisiert der Verfasser einen „objektbezogenen Ansatz" im Wege einer Modifizierung des Aufgabenbegriffs (S. 83 ff.).

In diesem Abschnitt reicht die Arbeit weit über ihren verwaltungsrechtlichen und verwaltungswissenschaftlichen Schwerpunkt hinaus. Der Begriff der „Aufgabe" erfährt eine eingehende Erörterung anhand staatstheoretischer, gesellschaftswissenschaftlicher und rechtsphilosophischer Erwägungen. Dabei erscheint es freilich gewagt, auf wenigen Seiten solche definitorischen „Schwergewichte" wie „Staat", „Gemeinwohl" und „Gesellschaft" begrifflich klären zu wollen, zumal der Nutzen für den wissenschaftlichen Ertrag der Arbeit nicht hinreichend verdeutlicht wird und die Erwägungen in den folgenden Darlegungen zum Aufgabenbegriff (S. 88 ff.) kaum noch einmal Erwähnung finden. Der Verfasser kommt zu dem Ergebnis, Organe bzw. Behörden müssten nicht *Träger* staatlicher Aufgaben sein, obwohl sie sie *wahrnehmen*. Den Organen würden nicht – auch nicht im Innenverhältnis – Aufgaben der juristischen Personen zugewiesen oder von diesen weiter geleitet, sondern (in nur „dienender" Funktion) Berechtigungen und Verpflichtungen *hinsichtlich* dieser Aufgaben (S. 95). Die „Wahrnehmungsaufgaben" der Organe seien eigene Aufgaben und von der wahrzunehmenden (staatlichen) Aufgabe zu unterscheiden. obwohl sie in Anhängigkeit von dieser stünden (S. 98). *De lege lata* sind solche Unterscheidungen freilich nicht auszumachen, jedenfalls nicht in den vom Verfasser untersuchten Referenzbereichen. Instruktiv ist die „Rückkopplung" der vom Verfasser vorgeschlagenen Differenzierungen an das Prozessrecht, namentlich an das so genannte Organstreitverfahren (S. 103 ff.).

Im folgenden Hauptteil entwickelt der Verfasser eine „allgemeine organisationsrechtliche Kategorie der Zuständigkeit" (S. 113 ff.) im Sinne einer allgemein gültigen Begriffsbestimmung und Konzeption der Zuständigkeit. Er prüft die Anwendbarkeit der üblichen Differenzierung zwischen Aufgaben und Befugnissen auch auf Zuständigkeitszuweisungen an Organe (S. 118 f.) und stellt (erneut) fest, dass das Gesetz einzig Aufgaben zuweise, nicht aber Befugnisse (S. 120). Den Kern der sich anschließenden Ausführungen bildet die vom Verfasser vorgeschlagene Unterscheidung zwischen „Zuständigkeit" und „Zuständigsein", wobei Erstere als „Gesamtheit der einer Organisation zukommenden Aufgaben", Letztere als „Berufung zur Vornahme einer bestimmten Handlung" definiert wird. Im Folgenden wird sehr ausführlich der Begriff der „Kompetenz" von dem der „Zuständigkeit" abgegrenzt (S. 124 ff.): Unter Kompetenz sei die „über die Relation aus Aufgabe und Befugnis definierte Handlungsmacht einer juristischen Person" zu verstehen. Im Ergebnis hält der Verfasser diesen Begriff jedoch für entbehrlich.

Der letzte Teil der Arbeit enthält eine Typologie der Zuständigkeiten (S. 147 ff.). Innerhalb der „Sachzuständigkeit", vom Verfasser als Zuweisung einer Sachaufgabe an eine juristische Person verstanden, wird nicht weiter differenziert, während im Rahmen der „Wahrnehmungszuständigkeit" (der Organe) herkömmlicher Weise zwischen sachlicher, örtlicher, instanzieller, funktioneller, Funktions- und Ressortzuständigkeit unterschieden wird (S. 149 ff.). Der Verfasser hält dabei nur die Kriterien der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit für unentbehrlich.

Die Schrift Fügemanns überzeugt durch ihre wissenschaftliche Methode, die Konsequenz ihrer Ergebnisse und ihre klare „Botschaft": Vom Gesetzgeber fordert der Verfasser klärende Worte und künftige Konsequenz bei der Bezeichnung der Zuweisungssubjekte gesetzlicher Zuständigkeitsnormen. Daneben besitzt die Arbeit eine Reihe formaler Vorzüge. Der Gang der Darstellung wird immer wieder von Zwischenergebnissen und Zusammenfassungen geleitet, sodass die Leserinnen und Leser an jeder Stelle der Arbeit aufs Beste orientiert sind. Die wissenschaftlichen Nachweise sind aktuell und fundiert, beschränken sich aber auf das Nötige, sodass der Fußnotenapparat nicht mit belanglosen Mehrfachnachweisen überfrachtet ist. Über die Konzeption der Arbeit und den Gang der Darstellung mag man im Detail streiten – so werden wichtige begriffliche Klärungen erst spät geboten, und die Terminologie erscheint gelegentlich etwas vage. Dies sei nur am Beispiel des Titels verdeutlicht: Was „organisationsrechtlich" bedeutet, bleibt ebenso offen wie die Frage, was der Verfasser unter einer „Kategorie" versteht. Hält er den Terminus der „Organisation" für konturlos und letztlich unbrauchbar (S. 2), sollte dieser zumindest nicht als Teil des Wortes „organisations*rechtlich*" in den Titel gelangen. Trotz solcher konzeptioneller Kritik – die weitgehend auf subjektiven Vorstellungen des Rezensenten beruht – vermag die Arbeit insgesamt aber durchaus zu überzeugen. Allerdings enthält sie – anders als es der Untertitel vermuten lässt und trotz der Wahl des Kommunalrechts als „problemintensives" Referenzgebiet – vergleichsweise wenig spezifisch gemeinderechtliche Bezüge.

Zumindest lässt sich ihr einiges Wissenswerte über die Funktion von Gemeinden und Landkreisen, deren Stellung im Verhältnis zum Staate und die Zuweisung von Aufgaben an Gebietskörperschaften entnehmen. Wer sich über die theoretische Grundlegung des rechtlichen Kriteriums der „Zuständigkeit" unterrichten möchte, ist mit der Arbeit also gut versorgt und wird vielerlei Interessantes finden. Dem Praktiker jedoch, zumal dem mit dem Kommunalrecht befassten, bietet die Schrift aber wenig mehr als – immerhin interessante und wissenschaftlich hochwertige – Gedankenspiele.

Markus Thiel, Düsseldorf

Frithjof Hager und Werner Schenkel (Hrsg.): Schrumpfungen – Wachsen durch Wandel. Ideen aus den Natur- und Kulturwissenschaften

München 2003, oekom-Verlag, 283 Seiten

Die Herausgeber *Frithjof Hager* und *Werner Schenkel* nähern sich in dem von der Freien Universität Berlin geförderten Buch dem Thema „Schrumpfungen – Wachsen durch Wandel" mit einem zeitgenössischen Märchen. In diesem wurde der Name für ein Wunschkind gesucht, denn: nomen est omen. Ein Philosoph wurde zur Beratung herangezogen. Er stellte fest, dass das Leben nicht allein aus Wachstum, sondern immer aus Werden und Vergehen besteht. Die Taufgemeinschaft sollte dem Kind als Namen alle guten zukünftig gefragten Eigenschaften geben, denn schöne und kluge Kinder haben viele Mütter und Väter mit vielen Namen. Aber welche Eigenschaften werden in Zukunft gefragt sein?

Gefragt sein wird zum Beispiel, so die Herausgeber, die Eigenschaft, nicht nur das Denkbare zu denken, sondern das Denkbare auch zu tun. Was aber heute das Denkbare hinsichtlich der Gestaltung der Zukunft ist, kann morgen schon überholt sein. War es beispielsweise gestern die Ellbogenmentalität in der auf Wachstum ausgerichteten Stadt und ist es heute das geistig und emotional vernetzte Denken in der Stadtgesellschaft, die Boden und Luft im Stadtraum durch die Wiederbelebung von Brachen und untergenutzten Gebäuden schont? Ist es das interkulturelle Lernen und Begreifen? Darf es aber auch die soziale Integration von Minderheiten sein? Wie arbeiten und leben die Bürgerinnen und Bürger in der Stadt der Zukunft? Wird es nur noch einige Metropolregionen geben?

Auch in unserem Umfeld gibt es Schrumpfung. Aber: die Natur hat es so eingerichtet, dass Wachsen und Schrumpfen zusammengehören. Wachstum muss erst verkraftet werden, bevor schlagartig oder langsam, geordnet oder chaotisch das Schwellen und Schrumpfen beginnt. Für viele Planer, Ingenieure und Administratoren ist es zwar unerträglich, aber es gibt ungeplantes Tun und chaotische Selbstorganisation. Zukunftsaufgabe wird es sein, die Grundlagen unserer Gesellschaft neu auf der Ebene menschlicher und geistiger Werte zu denken. Das Buch bietet hierzu viele Anregungen, von denen einige im Folgenden kurz dargestellt werden.

Der klassische Typus der Stadtplanung als Kanalisierung von Wachstum muss in schrumpfenden Städten abgelöst werden. Dabei geht es darum, Desinvestitionen zu verhindern und nach Nutzungen für längst erschlossene Flächen und Gebäude zur Entwicklung der Stadt als Wohn- und Arbeitsort zu suchen, um eigene Geschwindigkeiten in der Ökologie, aber auch darum, flächendeckende Informati-

onsnetze zur Biodiversität zu sichern. Für die Reform der Verwaltungsstrukturen brauchen wir einen Prozess, an dessen Ende neue Strukturen stehen. Die Anpassung der Ausgaben an die Einnahmen dient der Zukunftssicherung der Bürgerinnen und Bürger. Hierzu werden unter anderem genannt die Investition in geistig und emotional stabile Menschen, das Lernen von kulturellen Fähigkeiten und Sprachen, die soziale Sicherung der Stadtgesellschaft durch Förderung von Arbeitsmöglichkeiten und die Modernisierung der stadteigenen Unternehmen.

Was soll wachsen, was schrumpfen? Diese Frage stellt sich konkret bei der Beurteilung von Produkten, Verfahren oder Handlungsweisen. Zur Bewertung und damit letztlich zur Festlegung von Prioritäten bei Handlungsoptionen bieten sich mehr- und eindimensionale Konzepte an. Vordringliches Ziel einer nachhaltigen Wirtschaftsweise muss es sein, die erzeugten Stoffströme zu reduzieren. Es ist sinnvoll, zunächst bei den großen und besonders schädlichen Stoffströmen und nicht bei kleinen und unbedeutenden anzusetzen. Der Schlüssel zu höherer Ressourcenproduktivität liegt in der längeren und intensiveren Nutzung von Produkten, die hergestellt werden sollten in einer Modulbauweise mit Reparaturfreundlichkeit und Verschleißlenkung auf leicht ausbaubare Teile. Vorsorglicher Umweltschutz sollte an der Quelle des Problems beginnen und dazu dienen, Informationsflüsse zu vernetzen und medienübergreifende Lösungen zu suchen.

Im Buch wird auf Vorgänge in der Natur, im Körper und auf Vorstellungen zu stetigem Wachstum eingegangen. Nach Ansicht der Herausgeber besteht ein Zwang zum Wachstum, der mit zunehmendem Wohlstand größer wird. Groß werden setzt klein sein voraus. Wachsen braucht Absterben. Unser natürlicher Lebensrhythmus verlangt zum Teil den Rückzug aus der Wachstumswelt.

Die Beiträge in dem Buch erweitern die Diskussionsebenen, die bei anderen Neuerscheinungen zu diesem Thema gewählt wurden. Von diesen sollen genannt werden die Streitschrift von *Wolfgang Kil* über den „Luxus der Leere“ (Berlin 2004) und die von *Karl-Dieter Keim* herausgegebene Untersuchung zur „Regenerierung schrumpfender Städte in Ostdeutschland“ (Erkner bei Berlin 2001). Die Existenzkrise der Wohnungswirtschaft in den neuen Bundesländern ist nur Indikator für einen weitreichenden Wandel unserer sozialen und regionalen Strukturen. Stadtentwicklung muss die verschiedenen Formen von Wachsen und Schrumpfen in Stadtstrukturen einbeziehen. Allen Neuerscheinungen gemeinsam ist das Wissen um die Brisanz dieses Themas und die Notwendigkeit einer Debatte, die die Chancen der Schrumpfung als Verantwortung im Denken und Handeln begreift.

Luise Preisler-Holl, Berlin

Autorinnen und Autoren

Dipl.-Geogr. Holger Floeting, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Arbeitsbereich „Wirtschaft und Finanzen“, E-Mail: floeting@difu.de

Dr. Beate Hollbach-Grömig, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Arbeitsbereich „Wirtschaft und Finanzen“, E-Mail: hollbach-groemig@difu.de

Ulrich Gudat, Innenministerium des Landes Schleswig-Holstein, Leiter der Abteilung 3 „Kommunale Angelegenheiten und Sport“, Kiel, E-Mail: Ulrich.Gudat@im.landsh.de

Dr. Herbert Jakoby, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Leiter der Abteilung Europa- und Internationale Angelegenheiten, E-Mail: Herbert.Jakoby@stk.nrw.de

Dr. Hans-Gerd Kästner, Freier Journalist und Kulturkorrespondent (Spezialgebiet: Politische Soziologie), Kulturamtsleiter a. D., E-Mail: dr.kaestner@web.de

Dr. Utz Ingo Küpper, Geschäftsführer, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund, E-Mail: kuepper.utz@t-online.de

Dipl.-Ing. Luise Preisler-Holl, Deutsches Institut für Urbanistik (Difu), Berlin, Arbeitsbereich „Stadtentwicklung und Recht“, E-Mail: preisler-holl@difu.de

Dr. Stefan Röllinghoff, Fachreferent, Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung Dortmund – Geschäftsführung, E-Mail: roellinghoff.wbf@stadtdo.de

Dr. Cornelia Schmolinsky, Staatskanzlei des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf, Referentin im Referat Europapolitik, E-Mail: Cornelia.Schmolinsky@stk.nrw.de

Prof. Dr. Rolf Sternberg, Institut für Wirtschafts- und Kulturgeographie, Universität Hannover, E-Mail: sternberg@wigeo.uni-hannover.de

Dr. Dr. Markus Thiel, Wissenschaftlicher Assistent, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre, Juristische Fakultät, Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf, E-Mail: markus.thiel@uni-duesseldorf.de

Dr. Reinhard Wieczorek, Referent für Arbeit und Wirtschaft der Landeshauptstadt München, E-Mail: r.raw@muenchen.de

DEUTSCHE ZEITSCHRIFT FÜR KOMMUNALWISSENSCHAFTEN

versteht sich als Forum für alle an der Stadt- und Gemeindeforschung beteiligten kommunalwissenschaftlichen Disziplinen.

In ihren Beiträgen befassen sich in- und ausländische Autorinnen und Autoren mit Fragen von aktueller Bedeutung für die kommunale Praxis und den kommunalen Erfahrungsaustausch.

Die Buchbesprechungen stellen eine Orientierungshilfe im kommunalen Schrifttum dar.

Die Zeitschrift wendet sich nicht nur an Fachwissenschaftlerinnen und Fachwissenschaftler, sondern bietet auch Leserinnen und Lesern aus der Kommunalpolitik und der Praxis in den Stadtverwaltungen notwendige Informationen.

Bezugsbedingungen:

Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Das Jahresabonnement kostet 35,– Euro zuzüglich Versandkosten.

ISSN 1617-8203

Die englischsprachige Fassung der Zeitschrift ist unter dem Titel „German Journal of Urban Studies“ im Internet (www.difu.de) zugänglich.

Bitte ausschneiden oder kopieren

BESTELLCOUPON

einsenden an:

Deutsches Institut für Urbanistik
Postfach 12 03 21, 10593 Berlin

oder per Fax:

030 / 39 001 275

Ich (wir) abonniere(n) die Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaften zum Jahresabonnementpreis von 35,– Euro zuzüglich Versandkosten. Die Zeitschrift erscheint in zwei Halbjahresbänden. Kündigung des Abonnements sechs Wochen vor Jahresende beim Deutsches Institut für Urbanistik, Postfach 12 03 21, 10593 Berlin.

Name/Vorname: _____

Straße: _____

PLZ/Ort: _____ _____

Datum: _____ Unterschrift: _____

Diese Bestellung kann innerhalb von 14 Tagen nach Absendung des Bestellcoupons schriftlich beim Deutschen Institut für Urbanistik widerrufen werden. Zur Wahrung der Frist genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs innerhalb dieses Zeitraums (Datum des Poststempels).

Datum: _____ Unterschrift: _____