

Bernd Dallmann / Michael Richter

Handbuch der kommunalen Wirtschaftsförderung

Economic Development und
Standortentwicklung

wbg Academic

HERDER 
FREIBURG · BASEL · WIEN

wbg Academic ist ein Imprint der Verlag Herder GmbH
© Verlag Herder GmbH, Freiburg im Breisgau 2025
Hermann-Herder-Straße 4, 79104 Freiburg
Alle Rechte vorbehalten
www.herder.de

Bei Fragen zur Produktsicherheit wenden Sie sich an
produktsicherheit@herder.de

Satz und E-Book: Arnold & Domnick GbR, Leipzig
Umschlaggestaltung: Arnold & Domnick GbR, Leipzig

Printed in Germany

ISBN Print: 978-3-534-64230-4

Inhalt

Geleitwort	11
Vorwort	13
1 Grundlagen der Wirtschaftsförderung	17
1.1 Begriff der Wirtschaftsförderung	17
1.2 Historische Entwicklung	19
1.2.1 Vom Mittelalter bis zum ausgehenden 19. Jahrhundert	19
1.2.2 Entwicklung im 20. Jahrhundert	21
1.3 Rechtliche Grundlagen	25
1.4 Wirtschaftsförderung als „rationale“ Wirtschaftspolitik	30
2 Anforderungen an eine moderne Standortstrategie	33
2.1 Globalisierung als Rahmenbedingung	33
2.2 Neue Werte: Warum noch Wachstum?	36
2.3 Veränderte Standortbedingungen	37
2.4 Zielgruppen der Wirtschaftsförderung	43
2.5 Bedeutung der Wirtschaftsförderung	44
2.6 Nachhaltige Wirtschaftsförderung	46
3 Ziele der Wirtschaftsförderung	49
3.1 Verbesserung des Gemeinwohls	49
Dr. Ulrich Dewald: Nachhaltige Wirtschaftsförderung – Gestaltungsoptionen für zukunftsfähige Wirtschaftsstandorte	51
3.2 Arbeitsplatzentwicklung	58
3.3 Wirtschafts- und Finanzkraft	59
3.4 Entwicklung von Infrastruktur	59

3.5 Ausgewogene Wirtschaftsstruktur	60
3.6 Zielkonflikte	61

4 Analyse – Diagnose – Prognose 63

4.1 Vorgehensweise	63
4.1.1 Begriffe	63
4.1.2 Gewinnung von Daten und Informationen	68

Sandra Wagner-Endres: Neue Wege zu einer innovationsfähigen Wirtschaftsförderung 71

4.1.3 Benchmarking	78
4.2 Gegenstand der Analyse	78
4.2.1 Bevölkerungsentwicklung	78
4.2.2 Arbeitsmarktentwicklung	81

Christian Ramm: Entwicklung des Arbeitsmarktes seit ca. 2020 und Prognose 87

4.2.3 Wirtschaftsstruktur	92
4.2.4 Unternehmensstruktur	101
4.2.5 Infrastruktur	102
4.2.6 Flächen und Immobilien	117

5 Maßnahmen der Standortentwicklung 127

5.1 Strategien	127
5.2 Flächen	130
5.3 Arbeitsmarkt und Beschäftigung	146
5.4 Ausbau der Infrastruktur	153

Marion Effing & Dr. Klaus Effing: Digitalisierung in der Wirtschaftsförderung 169

5.5 Unternehmensansiedlung	181
5.6 Marketing, Kommunikation und Social Media	190

Dr. Michael Kausch: Wirtschaft fördern mit Social Media Marketing	205
5.7 Gründungs- und Start-up Förderung	213
5.7.1 Existenzgründungsförderung als traditionelle Aufgabe	213
5.7.2 Förderung von Start-ups	225
5.8 Technologie- und Innovationsförderung	228
5.8.1 Technologietransfer und Innovation	228
5.8.2 Regionale Innovationsökosysteme	235
 Martina Knittel: Städtische Innovationsförderung in einer Public-Private Partnership	241
5.9 Clusterförderung und -entwicklung	244
5.9.1 Der Begriff „Cluster“	244
5.9.2 Clusterpolitik zur Förderung regionaler Besonderheiten	245
5.9.3 Instrumente zur Identifikation, Unterstützung und Erfolgskontrolle von Clustern	253
5.9.4 Die Rolle des Clustermanagements als Innovationstreiber	257
5.10 Fördermittel, Subventionen und Finanzierungen	259
5.11 Standortimage und Identität	265
 Ulrich Prediger: JobRad® – vom Erfinder des Fahrradleasings zum Motor der Fahrradwirtschaft	269
5.12 Unternehmensbesuche	278
5.13 Verwaltungsoptimierung: One-Stop-Agency	282
5.14 Innenstadtentwicklung und Einzelhandel	284
 Roland Wölfel: Zur Transformation der Innenstadt – von der Asset-Klasse zu „Unserer Mitte“: Strategien für eine zukunftsfähige Innenstadtentwicklung	293
5.15 Tourismus	301

Roland Mack: Europa-Park als Wirtschaftsmotor für Südbaden und den gesamten Südwesten	307
6 Erfolgskontrolle	313
6.1 Beurteilung von Indikatoren	313
6.2 Bewertung von Maßnahmen	316
7 Organisation der Wirtschaftsförderung	319
7.1 Allgemeine Rahmenbedingungen	319
7.2 Verwaltungsinterne Organisation	323
7.3 Verwaltungsexterne Organisation	324
7.4 Organisationsformen aus Sicht der Praxis	325
7.4.1 Ausgangslage	325
7.4.2 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	326
7.4.3 Privatrechtliche Organisationsformen	328
7.5 Welche Organisationsform kann empfohlen werden?	334
7.5.1 Die öffentlich-rechtliche Organisationsform	334
7.5.2 Die privatrechtliche Organisationsform	337
7.6 Handlungsempfehlungen	346
7.7 Zusammenarbeit mit Dritten	348
Peter Graf & Christian Heinrich: Die Schule der Wirtschaftsförderer – warum der Erfolgsweg für viele Wirtschaftsförderer in Freiburg beginnt	353
8 Regionalisierung und interkommunale Zusammenarbeit	359
8.1 Der Begriff der Region	359
8.2 Regionalisierung zur gemeinsamen Aufgabenerfüllung	360
Michael Kaiser: Vernetzung, Austausch und Unterstützung für einen starken Standort Region Stuttgart	361
8.3 Interkommunale Konkurrenz und Kooperation	367
8.3.1 Ausgangssituation: Wettbewerb der Standorte	367
8.3.2 Verschärfung interkommunaler Konkurrenz	368

8.3.3 Notwendigkeit der Zusammenarbeit	369
8.3.4 Vorteile und Erfolgsfaktoren regionaler Kooperation	370
8.4 Implementierung regionaler Kooperation	372
8.4.1 Kooperationsbedarf	372
8.4.2 Kooperationsgegenstände	372
8.4.3 Implementierungsprobleme	373
8.5 Beispiel: Interkommunale Industrie- und Gewerbegebiete	377
 Markus Riesterer: Vom Fliegerhorst Bremgarten zum Gewerbepark Breisgau	381
 8.6 Beispiel: Standortmarketing, Akquisition und Bestandspflege	386
8.7 Rechtliche Grundlagen interkommunale Zusammenarbeit	388
8.7.1 Rechtliche Zulässigkeit	388
8.7.2 Rechtliche Grenzen	388
8.8 Organisationsformen interkommunaler Zusammenarbeit	390
8.8.1 Wahlfreiheit	390
8.8.2 Öffentlich-rechtliche Organisationsformen	392
8.8.3 Privatrechtliche Organisationsformen	396
8.8.4 Beurteilung der vorgestellten Organisationsformen	404
 Anmerkungen	411
 Anhang	423

Geleitwort

Liebe Leserinnen und Leser,

das Ziel der kommunalen Wirtschaftsförderung sollte es sein, Arbeitsplätze zu schaffen, wirtschaftlichen Wohlstand zu fördern und die Lebensqualität zu steigern. Während der Anspruch groß ist, bleibt die Realität häufig ernüchternd und birgt erhebliche Risiken. Wenn Kommunen etwa wirtschaftsnahe Tochtergesellschaften gründen, die Schulden aufnehmen, steigt die Verschuldung der Kommune, ohne dass dieser Anstieg im offiziellen Haushalt erscheint. Zudem verschleiern Subventionen und Steuervergünstigungen die tatsächliche finanzielle Belastung. Bürokratie, Eigeninteressen und mangelnde Transparenz beeinträchtigen die Effizienz des öffentlichen Sektors zusätzlich. Daher ist eine kritische Auseinandersetzung mit der kommunalen Wirtschaftsförderung unerlässlich, um Schuldentransparenz zu gewährleisten. Deshalb gilt es, Wege zu finden, kommunale Wirtschaftsförderung wirkungsvoll zu gestalten und ihre Kosten buchhalterisch offenzulegen.

Dr. Bernd Dallmann und Dr. Michael Richter, die Autoren und Herausgeber dieses Buches, bringen umfassende Erfahrung in der kommunalen Wirtschaftsförderung mit. Dr. Dallmann prägte viele Jahre die Freiburger Wirtschaftsförderung und trug maßgeblich zur positiven Entwicklung des Wirtschaftsstandorts bei. Dr. Richter ist Experte für Standortentwicklung und Regionalmanagement und hat bereits zahlreiche Projekte in der Region Freiburg erfolgreich begleitet.

Die zweite Auflage dieses Buches bietet nicht nur eine fundierte Einführung in die Grundlagen der kommunalen Wirtschaftsförderung, sondern beleuchtet auch aktuelle Herausforderungen und praxistaugliche Lösungsansätze. Besonders wertvoll sind die praxisnahen Inhalte: Leitfäden, Checklisten und Fallstudien bieten konkrete Hilfestellungen und machen das Buch zu einem unverzichtbaren Ratgeber für alle, die sich mit kommunaler Wirtschaftsförderung befassen – ob in Politik, Verwaltung oder als engagierte Bürgerinnen und Bürger.

Ich bin überzeugt, dass dieses Buch einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung und zum Verständnis kommunaler Wirtschaftsförderung leistet.

Ich wünsche Ihnen eine inspirierende und erkenntnisreiche Lektüre!

Prof. Dr. Bernd Raffelhüschen

Leiter des Instituts für Finanzwissenschaft und Sozialpolitik der Universität Freiburg und Studienleiter der Verwaltungs- und Wirtschafts-Akademie Freiburg e. V.

Vorwort

In den vergangenen Jahren und Jahrzehnten der politischen und ökonomischen Globalisierung und Internationalisierung hat kommunale und regionale Standortpolitik erheblich an Bedeutung zugenommen. Aus der zunehmenden Standortkonkurrenz resultiert ein wachsender Bedarf nach Entwicklung und Umsetzung erfolgreicher Strategien im Rahmen von Standortentwicklungskonzepten. Nicht mehr der früher vorherrschende Wettstreit der Bürgermeister¹ um Ansiedlungen – gerne auch als „Kirchturmpolitik“ bezeichnet – mit dem bloßen Angebot möglichst preisgünstiger Industrie- und Gewerbeblächen steht im Mittelpunkt kommunaler und regionaler Standortkonkurrenz, sondern vielmehr die Entwicklung ganzheitlicher, nachhaltiger und damit zukunftsfähiger Standortkonzepte, die alle Entscheidungsparameter bei der Standortwahl von Unternehmen berücksichtigen. Zunehmend wichtig wird es aber auch, die Entscheidungskriterien qualifizierter Fachkräfte und ihrer Familien zu berücksichtigen, denn sie sind es, von denen wirtschaftliche Dynamik in Zeiten einer rückläufigen Bevölkerung maßgeblich abhängt.

Ein deutlich zunehmender Bedarf an strategisch untermauerter Wirtschaftsförderung trifft dabei auf ein verhältnismäßig geringes Potenzial von ausgebildetem Fachpersonal und auf eine nach wie vor wenig standardisierte Ausbildung. Selbst der Begriff „Wirtschaftsförderung“ wird nicht einheitlich verwendet; seine Inhalte und die Zielgruppen der Wirtschaftsförderung sind sehr unterschiedlich beschrieben.

Das vorliegende Handbuch soll keine wissenschaftlich-akademische Abhandlung über verschiedene Theorien ökonomischer Regionalentwicklung oder unterschiedliche Begrifflichkeiten sein, auch nicht der Versuch einer allgemeinverbindlichen Definition oder gar vollständigen Synopse der unterschiedlichen Ansätze von Wirtschaftsförderung. Ergänzt um insgesamt 12 Gastbeiträge von Pionieren, Spezialisten und Vordenkern in ihren jeweiligen Handlungs- und Kompetenzfeldern, soll das nunmehr in der 2., erweiterten Auflage vorliegende Werk vielmehr eine Handreichung und Orientierung für diejenigen sein, die auf kommunaler und regionaler Ebene praktische Wirtschaftsförderung betreiben wollen, aber dabei nicht nur das Tagesgeschäft im Auge haben, sondern auch nach einem strukturellen Ansatz als Grundlage für ihre Arbeit suchen. Es dient insbesondere auch zur Überzeugung von Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit, dass Wirtschaftsförderung weder das Verteilen von öffentlichen Mitteln an private Un-

ternehmen einerseits noch in erster Linie das Anwerben beschäftigungsintensiver Großbetriebe aus fernen Ländern für den eigenen Standort andererseits – im Rahmen des beliebten „Bürgermeister-Wettbewerbs“ um neue Investoren – bedeutet, sondern dass Wirtschaftsförderung sich zunächst um die Rahmenbedingungen und Strukturen vor Ort kümmern muss, und zwar für alle Akteure, eben nicht nur für Unternehmen, die etwas zur Erreichung des Hauptziels der Wirtschaftsförderung beizutragen haben, nämlich der Schaffung und dem Erhalt von Arbeitsplätzen.

Zwar ist die absolute Anzahl der Wirtschaftsförderer in Deutschland nach wie vor überschaubar, dennoch verdient dieses Berufsbild mit seiner großen Bedeutung an der Schnittstelle zwischen Verwaltung und Wirtschaft eine qualifizierte Besetzung und hohe Professionalität. Die Organisation, der Aufbau einer Struktur, die ständig wechselnden Rahmenbedingungen, die Internationalisierung einerseits und das wachsende Bewusstsein von immer mehr Städten und Gemeinden, dass es möglich ist, auch auf der ökonomischen Mikroebene etwas erreichen zu können andererseits, erfordern eine laufende Qualifikation und verbesserte Organisation sowie Ausstattung der Wirtschaftsförderungseinrichtungen. Sie hat sich den Standards ihrer Zielgruppen, also den Unternehmen der Privatwirtschaft, den Hochschulen und den modernen Institutionen, anzupassen und sollte das Image öffentlicher Verwaltungen abschütteln.

Die Erarbeitung eines standortspezifischen Entwicklungskonzeptes sollte unabdingbare Grundvoraussetzung für alle wirtschaftspolitischen und infrastrukturellen Entscheidungen eines Standortes sein. Flächennutzungspläne sind eine selbstverständliche Notwendigkeit, aber auch sie bedürfen der Fundierung und Vorbereitung durch Standortentwicklungskonzepte, in denen eine Analyse der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, eine konsensuelle Erarbeitung der wichtigsten Ziele und eine Festlegung des kurz- und mittelfristigen Maßnahmenbündels zu erfolgen haben.

Das vorliegende Handbuch soll als Praxisleitfaden dazu beitragen, die Wirtschaftsförderung und damit die Standortentwicklung als einen rationalen und zielgerichteten Prozess zu gestalten, der nicht kurzfristigen, nicht erfüllbaren politischen Träumen und Visionen nachhängt, sondern die Erarbeitung eines Konzeptes auf der Basis einer fundierten Analyse und Prognose für die Standortentwicklung zur Grundlage hat, die für einen Planungshorizont von rund 20 Jahren den Weg weist. Auch wenn dieser Zeitraum lang erscheint, sind solche Planungszeiträume bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen gängige Praxis.

An dieser Stelle sei schließlich daran erinnert, dass auch für die Wirtschaftsförderung nicht gilt: „Viel hilft viel!“ Gute Wirtschaftsförderung ist eine Frage qualifizierter Analyse und konkreter Zielbestimmung. Es ist meist nicht der Umfang der zu ergreifenden Maßnahmen, sondern die richtige Zielrichtung, die den Erfolg ausmacht. Das Erzeugen einer positiven Grundstimmung, einer Wertschätzung für die, die persönliches Risiko und persönliches Engagement eingehen und damit dem Standort Wertschöpfung und Wohlstand ermöglichen sowie Arbeitsplätze schaffen, sollte ein wichtiges Ziel der Wirtschaftsförderung sein, um stets deutlich zu machen, dass jegliche Sozialpolitik nur auf der Grundlage einer gut organisierten und engagierten Wirtschaft, deren Motor der Unternehmergeist ist, erfolgen kann.

Dr. Bernd Dallmann und Dr. Michael Richter

1 Grundlagen der Wirtschaftsförderung

1.1 Begriff der Wirtschaftsförderung

Wirtschaftsförderung ist ein schillerndes und in der Öffentlichkeit häufig gebrauchtes politisches Schlagwort. Durch seinen diffusen Charakter ist eine begriffliche Abgrenzung und Inhaltsbestimmung jedoch ausgesprochen problematisch. Dabei ist der Begriff „Wirtschaftsförderung“ selbst relativ jung. Zwar wurde bereits spätestens seit dem 19. Jahrhundert auf staatlicher Ebene in den offiziellen Handbüchern der Verwaltung Preußens von Volkswirtschaftspflege, Wohlstands- und Wirtschaftspflege gesprochen. Auf kommunaler Ebene ist demgegenüber erst seit Anfang des 20. Jahrhunderts abwechselnd von Mittelstandsförderung, Gewerbeförderung, Industrieförderung oder auch allgemein von Wirtschaftsförderung die Rede.

Trotz dieser langen Tradition, die dem Begriff der kommunalen Wirtschaftsförderung zu eigen ist, und der Tatsache, dass er in der bisherigen Verwaltungspraxis durchaus seinen Niederschlag gefunden hat, wurde der Begriff sowohl vom Gesetzgeber als auch von der Rechtsprechung bereits angesprochen. Jedoch existiert bis heute keine allgemeinverbindliche Legaldefinition. Aufgrund dieser Tatsache findet sich bei einer eingehenden Analyse der Literatur eine Vielzahl von Begriffsbestimmungen kommunaler Wirtschaftsförderung, denen aber je nach Zielsetzung und Fragestellung unterschiedliche Bedeutungen beigemessen werden. Die Begriffsbestimmung hängt demnach gerade bei der kommunalen Wirtschaftsförderung entscheidend von der Zweckmäßigkeit im Hinblick auf die zu klärende Frage ab.

In Ermangelung eines einheitlichen und allgemeingültigen Begriffsverständnisses wird nicht selten der Versuch unternommen, über Aufzählungen von Zielen, Aufgaben und Instrumenten gleichermaßen den Inhalt und das Wesen der kommunalen Wirtschaftsförderung näher zu umschreiben. Derartige Aufzählungen erscheinen aber nicht sinnvoll, da sie zum einen nicht abschließend sein können, zum anderen die kommunalpolitischen Rahmenbedingungen infolge wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und technologischer Veränderungen einem ständigen Wechsel unterliegen und damit sich auch die Prioritäten der kommunalen Wirtschaftsförderung ändern.

Für die praktische Anwendung führt dieses Vorgehen zu veralteten und unbrauchbaren Definitionen. Daher ist es aber unmöglich, alle in der einschlägigen Literatur verwendeten Begriffsbestimmungen vorzustellen.² Es werden exemplarisch für das gesamte

Spektrum die drei am häufigsten zitierten Definitionen kommunaler Wirtschaftsförderung angeführt, um einen Eindruck dessen, was im Allgemeinen unter kommunaler Wirtschaftsförderung verstanden wird, vorzustellen.

Einer der ersten beachteten Definitionsversuche stammt von Adenauer (1959), der zwischen Wirtschaftsförderung im engeren und im weiteren Sinne unterschieden hat.³ Als Wirtschaftsförderung im weiteren Sinne verstand er zusammenfassend alle Maßnahmen, die der Staat zur Verbesserung der nationalen Wirtschaft durch gesetzgeberische Maßnahmen ergreift; unter Einbeziehung aller sozialpolitischen, steuer- und finanzpolitischen sowie betriebswirtschaftlichen Regelungen.

Die Wirtschaftsförderung im engeren Sinne umfasst seiner Meinung nach jede Tätigkeit, die der Staat oder die Gemeinde unmittelbar zur Förderung wirtschaftlicher Einrichtungen ausübt, insbesondere die Hilfen, die sie aktiv den wirtschaftlichen Organisationen und den Wirtschaftsbetrieben in ihrem jeweiligen Einflussbereich angedeihen lassen.

Kurze Zeit später wurde von Möller (1963) der wohl bis heute umfassendste Versuch einer Bestimmung des Begriffs „Wirtschaftsförderung“ unternommen.⁴ Für ihn ist

„kommunale Wirtschaftsförderung derjenige Teil der öffentlichen Gemeinschaftsaufgaben, der primär eine Begünstigung der örtlichen Wirtschaft durch Verbesserung ihrer Standortbedingungen und damit ihrer Produktivität und als sekundäre Folgewirkung die harmonische Gestaltung des Verhältnisses aller öffentlichen Gemeindeaufgaben zu den an ihm bestehenden Interesse der Wirtschaft mittels geeigneter Lenkungsmaßnahmen und Handlungen der Gemeinde zum Gegenstand hat.“

Trotz vereinzelter Kritiken wird diese Definition von der Mehrheit weitgehend akzeptiert.

Einfacher und verständlicher hingegen ist die folgende Definition von Lange (1981): „Gemeindliche Wirtschaftsförderung ist die Förderung nicht gemeindlicher Wirtschaftstätigkeit durch Gemeinden“.⁵ Nach seinem Verständnis kann kommunale Wirtschaftsförderung nicht Selbstzweck sein, sondern muss vielmehr als Mittel zur Förderung des Wohls der sie betreibenden Gemeinde verstanden werden. Im Folgenden wird in Anlehnung an Lange

„unter kommunaler Wirtschaftsförderung also diejenige Tätigkeit der Kommunen verstanden, die primär auf die Begünstigung der örtlichen Wirtschaft, das heißt sowohl der ortsansässigen wie auch der ansiedlungswilligen Unternehmen, mit dem Ziel der Steigerung des Gemeinwohls abzielt.“⁶

Ergänzend ist darauf aufmerksam zu machen, dass Gegenstand der Förderung nicht nur private Unternehmen, sondern alle Institutionen, also auch öffentlich-rechtliche Einrichtungen sind, die Arbeitsplätze zur Verfügung stellen und zum Bruttosozialprodukt der Kommune im weitesten Sinne beitragen.

Heute wird die Wirtschaftsförderung in der kommunalen Praxis zunehmend als umfassende Dienstleistung der Kommune für die örtliche Wirtschaft verstanden.

Aufgrund der wachsenden Bedeutung innerhalb des kommunalen Aufgabenkatalogs und des von ihr ausgehenden wirtschaftlichen Entwicklungspotenzials, wird kommunale Wirtschaftsförderung als wesentlicher und integraler Bestandteil der Standortentwicklungspolitik mehr als jeder andere kommunale Verwaltungsbereich als ressortübergreifende Querschnittsaufgabe verstanden.

Und obwohl die Begriffe inhaltlich oftmals ohne Unterschied in der Sache verwendet werden, unterscheidet sich die kommunale Wirtschaftsförderung von der kommunalen Wirtschafts- und Gewerbepolitik insoweit, als letztere gerade auch solche Aspekte politischen Handels beinhaltet, die die ansässigen Unternehmen negativ tangieren und damit die örtliche Wirtschaftsentwicklung hemmen können.

1.2 Historische Entwicklung

1.2.1 Vom Mittelalter bis zum ausgehenden 19. Jahrhundert

Historisch betrachtet, hat die Förderung der ansässigen Wirtschaft, beziehungsweise der Gewerbetreibenden durch die örtliche Gemeinschaft, in Deutschland eine lange Tradition. Im Bewusstsein einer geradezu schicksalhaften Verbundenheit waren bereits die neu gegründeten und aufstrebenden Städte des Mittelalters seit etwa Mitte des 12. Jahrhunderts auf die Förderung ihrer städtischen Wirtschaft und damit wiederum ihrer eigenen Wirtschaftskraft bedacht. Überhaupt spiegelt sich in der Geschichte der deutschen Städte gleichzeitig auch die gesamte deutsche Wirtschaftsgeschichte wider.

Städtische Wirtschaftsstruktur im Mittelalter

Die deutsche Stadt im Mittelalter bildete als politischer, sozialer und wirtschaftlicher Mikrokosmos, der in sich sein Gefüge fand und sich nach außen abschloss, in ihrem autonomen Stadtrecht eine geschlossene Rechtsordnung, die sich zu einer staatsähnlichen Organisation steigerte.⁷

Städtische Wirtschaftspolitik im Mittelalter bedeutete zunächst, Vorsorge für die Ernährung und Verteidigung der Stadt zu treffen. Die starken und selbstbewussten mittelalterlichen Stadtwirtschaften waren somit die eigentlichen Träger des wirtschaftlichen Lebens bis etwa zur Mitte des 14. Jahrhunderts. Damals erfolgte die Wirtschaftsförderung sowohl durch Realförderung als auch durch Maßnahmen der hoheitlichen Eingriffsverwaltung. Gewährte etwa der Landesherr einer Stadt das Marktrecht, Niederlassungs- oder Stapelrecht, so wollte er sich entweder für deren geleistete Dienste erkenntlich zeigen oder ihre Gunst erwerben. Aber auch das Bannmeilenrecht der mittelalterlichen Städte leistete einen wesentlichen Beitrag zur wirtschaftlichen Stadtentwicklung im Mittelalter und zur schnelleren Entfaltung des ansässigen städtischen Gewerbes.

Deshalb strengten sich die alten Städte an, wirtschaftliche Betriebe innerhalb ihrer Bannmeile anzusiedeln. Mit allen möglichen Versprechungen suchten die Stadtherrn gewerbliche Unternehmer heranzuziehen und boten ihnen namhafte Vorteile, ja gaben ihnen weitgehende Freiheiten.⁸ Dennoch war die Wirtschaftspolitik der Städte ähnlich wie die der fürstlichen Landesherren des Mittelalters noch bis in das 16. Jahrhundert hin ein im Allgemeinen wenig systematisch. Eher sporadisches und nicht selten in seinen einzelnen Elementen kaum abgestimmtes Vorgehen kennzeichnete die Wirtschaftsförderung jener Zeit. Dies änderte sich erst in der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts mit dem Westfälischen Frieden von 1648, der das Ende des Dreißigjährigen Krieges 1618 bis 1648 und zugleich eine bedeutende Epochengrenze darstellt.

Städtische Wirtschaftsförderung im Absolutismus

Mit dem auch in Deutschland nach und nach aufkommenden Absolutismus und dessen Wirtschaftssystem, des Liberalismus, beziehungsweise des Kameralismus als einer spezifisch deutschen Ausprägung, endete zunächst die innere und wirtschaftliche Selbstständigkeit der deutschen Städte. Im absolutistischen Fürstenstaat wurden die einst-mals autonomen und wirtschaftlich potenteren Städte zu bloßen Ausführungsorganen landesherrlicher Politik degradiert. Die Verwaltung der Städte wurde im Allgemeinen von einem der jeweiligen Landesherren und seinen verantwortlichen Beamten wahrgenommen. Das ernüchternde Resultat war die Verkümmерung der sich bis dahin herausgebildeten städtischen Selbstverwaltung: Das gesamte Verhalten in der wirtschaftlichen Stadt und im Land wurde unter die Anordnungen der Obrigkeit gestellt. Die „Wohlstandspflege“⁹ oblag in dieser Zeit in Preußen wie auch im übrigen Deutschland als Teil der Polizeiarbeit vollständig in der Hand des Staates. Der städtische Wirtschaftsbürger hatte in erster Linie treuer Untertan zu sein, eine Mentalität, die sich im Übrigen in Deutschland noch bis weit ins 19. Jahrhundert hinein fast unverändert fortsetzte. Bereits

damals sei die Förderung des allgemeinen Wohlstandes durch Unterstützung der Industrie und durch Anfragen derselben unter den Landesfürsten zu einer reinen Modesache geworden, wie ein zeitgenössischer Artikel kritisch mahnt.

Städtische Wirtschaftsförderung im Liberalismus

Erst in der sich an den Absolutismus anschließenden Epoche des Liberalismus im 19. Jahrhundert gestand man den Städten und Gemeinden in den deutschen Territorien wieder das Recht der eigenen und selbstständigen Verwaltung zu. Diese war aber zunächst nur im Königreich Preußen und dort wiederum nur in den Städten gewährleistet, und zwar in Form der Städteordnung des Freiherrn vom Stein aus dem Jahre 1808. Mit ihr wurde den preußischen Städten erstmals die Erledigung der öffentlichen Aufgaben in eigener Verantwortung übertragen, spätestens seit dieser Zeit fördern und unterstützen insbesondere die größeren und mittleren Städte in Deutschland wieder eigenständig ansässige und fremde, ansiedlungswillige Unternehmen durch lenkende Verwaltungsmaßnahmen, die noch immer frei von wirklicher Systematisierung waren, weshalb damals in der offiziellen Verwaltungssprache auch noch nicht von einer eigenständigen kommunalen Wirtschaftsförderung die Rede war.

1.2.2 Entwicklung im 20. Jahrhundert

Die eigentliche Entwicklung der kommunalen Wirtschaftsförderung, zumindest aus organisatorischer Sicht, hat erst zu Beginn des 20. Jahrhunderts eingesetzt. Es gibt zwar konkrete Hinweise darauf, dass bereits im Laufe des 19. Jahrhunderts in einigen größeren deutschen Städten einzelne Mitglieder des Rates speziell mit Fragen der allgemeinen Wirtschaftsförderung betraut wurden. Ein Beispiel hierfür ist die ehemalige westfälische Haupt- und Residenzstadt Münster, in der im Jahre 1804 der Oberbürgermeister im Zuge der Neuverteilung der Verwaltungsgeschäfte seinem Stellvertreter im Magistrat im Wissen um deren besondere Wichtigkeit die Zuständigkeit für Fabriken und Manufakturnsachen, Beförderung des Gewerbes und Ansiedlung fremder Unternehmer übertragen hatte.

Aber angesichts der Tatsache, dass im Allgemeinen die Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Kommunalverwaltung noch während des gesamten 19. Jahrhunderts nicht sehr ausgeprägt war, kann vermutlich zu Recht davon ausgegangen werden, dass fachliche Aufgabenzuweisungen wie etwa die Wirtschaftsförderung an einzelne Mitglieder des Magistrats wie im Fall Münster nur rein informeller Art und daher die Ausnahme waren.

Beginn der institutionalisierten Wirtschaftsförderung

Die eigentliche Institutionalisierung beziehungsweise formale organisatorische Einbindung der kommunalen Wirtschaftsförderung in Form einer eigenen Dienststelle innerhalb der Kommunalverwaltung wurde erst rund 100 Jahre später in der badischen Stadt Mannheim vollzogen. Dort hatte die Stadtverwaltung bereits vor Beginn des Ersten Weltkrieges mit dem städtischen Hafen- und Betriebsamt das vermutlich erste Wirtschaftsförderungsamt aller Großstädte Deutschlands ins Leben gerufen. Bereits unmittelbar nach Beendigung des Ersten Weltkrieges im Jahre 1918 war im Zuge der Aufhebung und des Umbaus der Kriegs- und Übergangswirtschaft erstmals zunehmend von Mittelstandsfürsorge die Rede. Zur Effektivierung der kommunalen Wirtschaftsförderung wurde zu jener Zeit verstärkt die Errichtung von städtischen Wirtschaftsämtern propagiert, die alle der Gemeinde und Wirtschaft dienenden Kräfte, wie beispielsweise Stadtverwaltung, Handelskammern und amtliche Gewerbe sowie gewerbliche Körperschaften, einheitlich zusammenfassen sollten. Ein Beispiel dafür ist das im Jahr 1919 errichtete städtische Wirtschaftsamt der Stadt Frankfurt am Main, dem die Aufgabe übertragen wurde, zur allgemeinen Förderung des Wirtschaftslebens u. a. durch Heranziehung neuer Industrie, durch Anregung zu neuen Plänen und durch Vermittlung von Nachrichten über neuere technische Errungenschaften und andere wirtschaftliche Möglichkeiten, zur Verbreiterung der wirtschaftlichen Basis beizutragen.

Weimarer Republik

Überhaupt wurde in der Zeit der Weimarer Republik der kommunalen Wirtschafts- und Gewerbeförderung wieder große Bedeutung geschenkt. Auslöser der zumeist in verdeckter Form und nur in Ausnahmefällen gewährten Wirtschaftsförderungsmaßnahmen, etwa über günstige Grundstückspreise, war bis zum Ende dieser Epoche einerseits der in den großen Städten zunehmende Industrialisierungsprozess, andererseits die in den Landkreisen zu verzeichnende Verschlechterung des Lebensstandards der Bevölkerung, sowie deren Landflucht. Aber die Grundauffassung des liberalen bürgerlichen Staates, dass sich die öffentliche Hand gegenüber der Wirtschaft nicht zu engagieren habe, zeigte sich bei der kommunalen Förderung der Industrie sehr viel deutlicher als bei der Stützung der sozial schwächeren Wirtschaftskreise.