

Kommunale Wirtschaftsförderung: Standortpflege als Koordinationsherausforderung zwischen rechtlich-institutionellen und politökonomischen Restriktionen?

Henrik Scheller

Angenommen: 4. Dezember 2025 / Online publiziert: 12. Dezember 2025
© The Author(s) 2025

Zusammenfassung Klassischen regionalökonomischen Standorttheorien liegt die Annahme zugrunde, dass die Wirtschaftskraft von Kommunen und Regionen im Wesentlichen durch „harte Standortfaktoren“ begünstigt wird. Die Pflege regionaler Wirtschaftsstandorte durch die Wirtschaftsförderungen der Kommunen unterliegt in der Praxis jedoch verschiedenen Restriktionen – gerade mit Blick auf die „harten“ Produktionsfaktoren (Arbeitskraft, Kapital, Boden/Fläche, Wissen, Energie). Der Beitrag argumentiert deshalb, dass kommunale Wirtschaftsförderung als Koordinationsproblem modelliert werden muss. So lassen sich erst in einer theoretischen und analytischen Zusammenschau von regionalökonomischen Standortbedingungen, die sich mit klassischen Standorttheorien solide identifizieren lassen, sowie prozessualen Aspekten der notwendigen Verwaltungskoordination, die zur Herstellung regional-spezifischer Marktbedingungen erforderlich ist, die Handlungsbeschränkungen der originär zuständigen Wirtschaftsförderungen erklären.

Schlüsselwörter Kommunale Wirtschaftsförderung · Lokale Wirtschaft · Standortfaktoren · Kommunen

✉ Dr. Henrik Scheller

Forschungsbereich Infrastruktur, Wirtschaft und Finanzen, Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH,
Zimmerstr. 13–15, 10969 Berlin, Deutschland
E-Mail: Scheller@difu.de

Municipal economic development—location maintenance as coordination challenge between legal-institutional and political-economic constraints?

Abstract Classic regional economic location theories are based on the assumption that the economic strength of municipalities and regions is essentially determined by ‘hard location factors’. However, in practice, municipal economic development efforts face various constraints—particularly regarding the ‘hard’ production factors (labor, capital, land/space, knowledge, energy). This article therefore argues that local economic development should be modeled as a coordination problem. Only by combining a theoretical and analytical view of regional economic location conditions—as robustly identified through classical location theories—with the procedural aspects of the administrative coordination necessary to create region-specific market conditions, can the constraints on the actions of the responsible local economic development agencies be adequately explained.

Keywords Municipal economic development · Local economy · Location factors · Municipalities

1 Einleitung

Klassischen regionalökonomischen Standorttheorien (Christaller 1980; Farhauer und Kröll 2013; Alonso 1964; Weber 1922; Grabow et al. 1995; Porter 1990) liegt die Annahme zugrunde, dass die Wirtschaftskraft von Kommunen und Regionen im Wesentlichen durch „harte Standortfaktoren“ begünstigt wird. Zu diesen Determinanten zählen u. a. die Anbindung an verkehrliche und technische Infrastrukturen, die Verfügbarkeit von Flächen, die Höhe der kommunalen Abgaben und Steuern sowie qualifizierte Arbeitskräfte (Meier 2011, S. 32). „Weiche Standortfaktoren“, wie z. B. das Bildungs-, Wohn- und Freizeitangebot, die Existenz kreativer Milieus, die öffentliche Sicherheit in der Kommune oder die Umweltqualität (Florida 2008a; Grabow et al. 1995), erfahren zwar eine kontinuierliche Bedeutungszunahme, korrelieren jedoch immer mit der soziodemographischen Entwicklung von Städten und Gemeinden: Denn bei negativen Vorzeichen können Kommunen entsprechende Angebote aufgrund von finanziellen und personellen Ressourcenengpässen oft nur bedingt aufrechterhalten. Allen Standorttheorien liegt die Annahme von einer gewissen politischen Gestaltbarkeit sowohl „harter“ als auch „weicher“ Standortfaktoren zugrunde. Dabei wird den kommunalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderungen eine besondere Rolle zugedacht. In der Kommunalpraxis deuten allerdings verschiedene Entwicklungen darauf hin, dass die Bemühungen zur Standortpflege durch die Wirtschaftsförderungen vor Ort – gerade mit Blick auf die „harten“ Produktionsfaktoren (Arbeitskraft, Kapital, Boden/Fläche, Wissen, Energie) – an Grenzen stoßen. Denn während die Hauptverantwortung für die bestehenden Infrastrukturen mit ihren oft gravierenden Investitionsrückständen in Teilen bei den Planungsämtern der Kernverwaltungen und in Teilen bei den öffentlichen Versorgungsunternehmen liegt, sind Flächen und Fachkräfte in den Kommunen – insbesondere in Mittel- und Oberzen-

tren – zum Teil derart knapp geworden, dass für Wirtschaftsförderungen hier nur noch eingeschränkte Möglichkeiten für Ansiedlungsaktivitäten bestehen. Auch die zielgerichtete Generierung von Wissen und der Ausbau einer (dezentralen) Energieversorgung zur Steigerung der Standortqualität kann nicht allein durch die Wirtschaftsförderungen vorangetrieben werden, da hier entsprechende Zuständigkeiten wahlweise in den Bildungsverwaltungen von Kommunen (und Ländern) sowie bei den Energieversorgern liegen.

Bereits dieser Problemaufriss verdeutlicht, dass Standortpolitik in Kommunen mithin eine klassische Querschnittsaufgabe darstellt, die besonderen Koordinationsanforderungen unterliegt (so bereits: MacGovern 1997, S. 41). So gesehen lässt sich die Standortpolitik und die Rolle der Wirtschaftsförderungen im politik- und verwaltungswissenschaftlichen Sinne als ein Koordinationsproblem modellieren (Hustedt und Veit 2014). Denn auch wenn die Standortpflege zu den geborenen Aufgaben einer Kommune zählt, und dafür auch eine exklusive Zuständigkeit der Wirtschaftsförderungen vorgesehen ist, so bleiben diese doch von ihrer Kompetenz- und Ressourcenausstattung in ihren Gestaltungsmöglichkeiten begrenzt. Denn durch fachliche Kompetenzüberschneidungen und die damit einhergehenden Interessendivergenzen unterschiedlicher Organisationseinheiten innerhalb der Kommunalverwaltung muss die Gestaltung einer Vielzahl einzelner „Policy-Issues“, die als Teilaspekte die Standortqualität der Kommune bestimmen, koordiniert werden (Wegrich und Štimac 2014). Dazu müssen kommunale Wirtschaftsförderungen in den Austausch mit anderen Fachdezernaten der Kommunalverwaltung treten. Sowohl ihre institutionelle Stellung und ihr kulturelles Selbstverständnis im Verwaltungsgefüge als auch politökonomische Restriktionen – so die These – erschweren solche Aushandlungsprozesse. Eine kohärente Standortpolitik lässt sich mithin nur über lange Zeiträume etablieren und unterliegt dabei immer auch regionalökonomischen Pfadabhängigkeiten und der notwendigen Befriedung von Zielkonflikten (Lahner 2019, S. 445).

Im Folgenden wird zunächst eine kursorische Aufbereitung der einschlägigen Standorttheorien vorgenommen (Abschn. 2), denen bis heute eine grundlegende Begründungs- und Legitimationsfunktion mit Blick auf den Aufgabenkanon der kommunalen Wirtschaftsförderungen zukommt. Kritisch werden dabei auch die Schwächen dieser meist wirtschaftsgeographischen Theorien diskutiert. Denn aus politik- und verwaltungswissenschaftlicher Perspektive weisen diese einen „Problemlösungsbias“ auf (Greven 2008; Töller 2012), da Standortpflege in diesen Ansätzen – wenn überhaupt – meist als eindimensionale politische Handlungsaufgabe mit einer mehr oder weniger monokausalen Maßnahmen-Wirkungs-Logik begriffen wird. Um diesen engen Fokus der etablierten Standorttheorien aufzubrechen, sollen diese um verhandlungs- und koordinations-theoretische Überlegungen ergänzt werden, um so Licht in die „Blackbox“ der politischen Gestaltbarkeit regionalökonomischer Standortfaktoren zu bringen. In Abschn. 3 soll dann systematisch-vergleichend problematisiert werden, welche rechtlich-institutionellen und politökonomischen Aspekte sich als besondere Koordinationsherausforderungen für die kommunalen Wirtschaftsförderungen und ihre Standortpolitik erweisen. Dazu wird zunächst die formale Stellung der Wirtschaftsförderungen im institutionellen Gefüge der Kommunalverwaltung beleuchtet. Darauf aufsetzend sollen dann exemplarisch ausgewählte politökonomische Aspekte, wie die Finanz- und Haushaltslage, der Zustand der kommunalen Infra-

strukturen und das Thema der Flächenverfügbarkeiten, beleuchtet werden. Um die Art und Weise der Koordinationsherausforderungen zu analysieren, denen die lokale und regionale Standortpflege begegnet, wird auf Ergebnisse von Umfragen unter kommunalen Wirtschaftsförderungen zurückgegriffen, die das Deutsche Institut für Urbanistik in periodischen Abständen – zuletzt im Jahr 2019 – durchgeführt hat. Der Beitrag schließt mit einem Fazit und Ausblick (Abschn. 4).

Der Beitrag kommt zu dem Ergebnis, dass sich ein adäquates Gesamtbild der Handlungsmöglichkeiten und -beschränkungen von kommunalen Wirtschaftsförderungen erst in einer sowohl theoretischen als auch analytischen Zusammenschau von regionalökonomischen Standortbedingungen einerseits und prozessualen Aspekten der notwendigen Verwaltungskoordination andererseits zeichnen lässt. Während sich erstere über einschlägige Standorttheorien erfassen lassen, können zweiteere über verhandlungstheoretische Ansätze erschlossen werden, um so die Koordinationsanforderungen zu erklären, die zu Herstellung regionalspezifischer Marktbedingungen erforderlich sind.

2 Regionalökonomische Standorttheorien und Wirtschaftsförderungen

Die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen und Kommunen wird einerseits durch strukturelle Rahmenbedingungen, die meist nicht beeinflussbar sind, und andererseits durch sogenannte „Standortfaktoren“ geprägt, die sich politisch mehr oder weniger gestalten lassen (Lahner 2019, S. 445). Zu den strukturellen Rahmenbedingungen zählen beispielsweise die geographische Lage und topographische Gegebenheiten. Diese naturräumlichen Bedingungen haben Einfluss auf die ebenfalls nur eingeschränkt politisch steuerbare Siedlungsstruktur, die Flächeninanspruchnahme und die damit wiederum eng verbundene demografische Entwicklung von Regionen und Kommunen. So hat die Bevölkerungsentwicklung, die durch Schrumpfs-, Wachstums- und Alterungsprozesse sowie Migrationsbewegungen geprägt wird, Auswirkungen auf die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit von Regionen (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung 2014; Küpper 2016; Große Starmann und Klug 2016; Pütz und Schlömer 2008). Die Wirtschaftsstruktur von Regionen ist aber immer auch Ausdruck branchenspezifischer Pfadabhängigkeiten, die ihre Ursprünge oft in der geographischen und topographischen Lage haben, da durch sie beispielsweise die Verfügbarkeit über natürliche Ressourcen bestimmt wird (so bereits: von Thünen 1990; Weber 1922).

Standortfaktoren sind „Gründe für oder gegen einen Standort (...), wobei es in der Logik des Begriffs Standortfaktor liegt, dass diese Phänomene nicht überall im Raum in gleicher Weise in Erscheinung treten, sondern raumdifferenzierende Eigenschaften haben. Standortfaktoren variieren also im Raum hinsichtlich ihrer Qualität und Existenz“ (Schöler 2004, S. 1109). Standortfaktoren charakterisieren mithin die spezifischen Standortqualitäten einer Raumeinheit und stellen als entscheidende Determinante der Standortwahl Anforderungen von Unternehmen an eine Region dar (Haas und Neumair 2015, S. 14 ff.). Diese Definition problematisiert bereits die Wechselbeziehung zwischen individuellen unternehmerischen Entscheidungen und Unternehmensstrukturen im Raum.

Im 20. Jahrhundert wurden Standortfaktoren in verschiedenen (wirtschaftsgeografischen) Standorttheorien problematisiert und immer stärker ausdifferenziert (Christaller 1980; Farhauer und Kröll 2013; Grabow et al. 1995, S. 41; Alonso 1964). Den Ausgangspunkt für diese Theoriebildung bildete jedoch ein Modellansatz von Johann Heinrich von Thünen aus dem Jahre 1826, der die sogenannten „Thünen-schen Ringe“ entwickelte (von Thünen 1990). Diesem Ansatz liegt die Annahme zugrunde, dass die regionale Verteilung der Bodenbewirtschaftung in der Landwirtschaft ganz maßgeblich durch die Transportkosten von Gütern geprägt werde. Demnach steigt die sogenannte „Lagerente“ der landwirtschaftlichen Produktion, wenn mit der Verderblichkeit von Gütern Produktionsort und Transportwege möglichst nah zum Absatzmarkt gelegen sind. Darauf aufsetzend, beschrieb Alfred Weber in seiner branchenspezifischen Industriestandortlehre den Kostenfaktor des gesamten Produktions- und Absatzprozesses in Abhängigkeit von der lokalen Verortung des Unternehmens im Raum als wesentlichen Standortvorteil (Weber 1922, S. 16). Bestandteile der Produktionskosten eines „gewinnoptimalen Standortes von Unternehmen“ (Braun und Schulz 2012, S. 24) bilden dabei vor allem die Abbaukosten unterschiedlicher Rohstoffe, die Transportkosten, die Arbeitskosten durch geteilte Produktion und spezifische Agglomerationswirkungen. Wie die anderen Standorttheorien geht auch Weber dabei von vereinfachenden Annahmen aus – insbesondere mit Blick auf die für die Unternehmen verfügbaren Informationen. Auch wenn Weber auf die Bedeutung der politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Rahmenbedingungen verweist, so wird hier – unter einer *Ceteris-paribus*-Bedingung – von einem homogenen Setting ausgegangen. William Alonso übertrug die Grundüberlegungen von Thünen und Weber in seiner Stadtstrukturtheorie auf die Flächennutzung innerhalb der Stadt. Danach steigt die Bereitschaft von Marktakteuren zur Zahlung höherer Kauf-, Miet- und Pachtpreise immer dann, wenn sie sich mit der Nähe zum „Markt“, „Zentrum“ oder „Central Business District“ von Kommunen eine höhere „Lagerente“ versprechen (Alonso 1964; Braun und Schulz 2012, S. 38).

Aufgrund der Bandbreite und Varianz möglicher Standortfaktoren wurden unterschiedliche Typologien entwickelt, um eine Kategorisierung dieser Faktoren unter Zuhilfenahme von Unterscheidungskriterien vornehmen zu können (Meier 2011, S. 11). Dabei kommt der Frage der Wirkungsmessung eine besondere Bedeutung zu. Um beispielsweise die Kriterien der unternehmerischen Standortwahl zu erfassen, wird oft zwischen „harten“, „weichen unternehmensbezogenen“ und „weichen personenbezogenen Standortfaktoren“ differenziert (Grabow et al. 1995, S. 67; vgl. hierzu Abb. 1). Eine allgemeingültige Zuordnung oder Abgrenzung zwischen „harten“ und „weichen Standortfaktoren“ ist allerdings nicht abschließend möglich. Denn während beispielsweise die Bildungsinfrastruktur einer Stadt für viele Unternehmen „nur“ einen weichen Standortfaktor darstellt, handelt es sich dabei für Betriebe aus dem Bildungssektor natürlich um eine wichtige „harte“ Standortqualität. An diesem Beispiel lässt sich die Unterscheidung zwischen direkten und indirekten Wirkungen auf die Betriebstätigkeit und/oder Beschäftigte vor Ort verdeutlichen. Die räumliche Lage – und hier insbesondere die verkehrliche Anbindung – des Betriebsstandortes hingegen beeinflusst die Unternehmenstätigkeit als harter Standortfaktor unmittelbar. Dagegen hat das Erscheinungsbild des Mikrostandortes häufig eine eher indirekte Bedeutung für Betriebe, wenn es um Repräsentanz und Außendarstellung

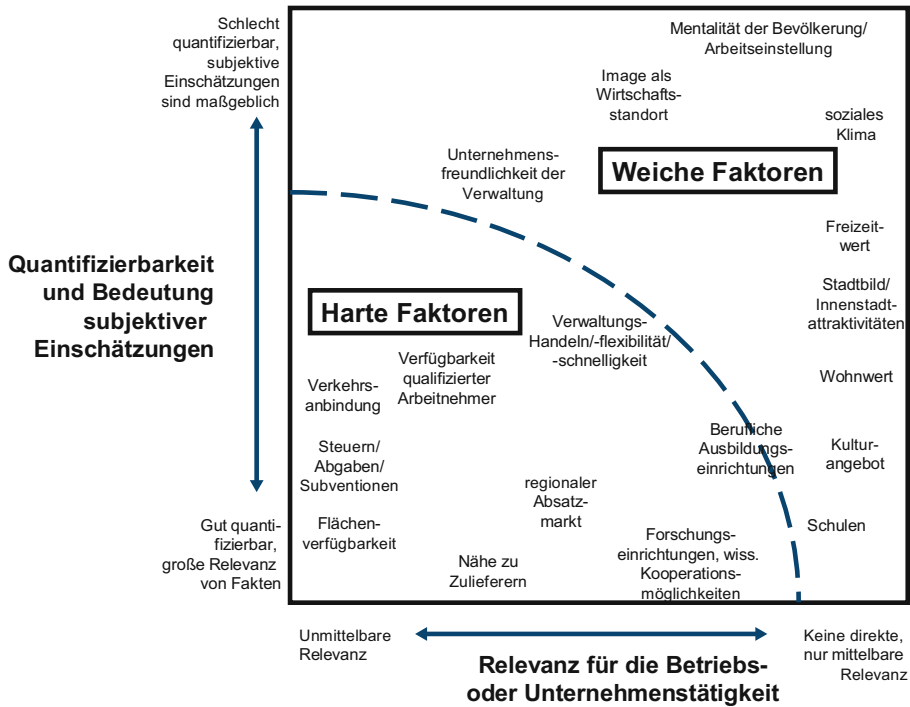


Abb. 1 Kontinuum der harten und weichen Standortfaktoren (Grabow et al. 1995, S. 65)

geht. Für die Beschäftigten wiederum hat die Qualität des Betriebsumfeldes eine direkte Bedeutung, da Versorgungs- und Erholungsangebote für sie einen wichtigen Standortfaktor darstellen.

Ziel einer vorausschauenden regionalen Standortpolitik, die in den Kommunen und Regionen oftmals von den entsprechenden Wirtschaftsförderungen betrieben wird, ist die Förderung und Entwicklung der Standortfaktoren, die für die jeweilige Kommune (Mikroebene) und Region (Mesoebene) wichtig sind. Denn die Ausprägung von Standortbedingungen und -qualitäten haben Einfluss auf die Standortwahl von Unternehmen und damit mittelbar auch auf die fiskalische Situation von Kommunen und Regionen (Weber 1922, S. 16; Schöler 2004). Diese raumprägenden Eigenschaften können jedoch von unterschiedlicher Bedeutung für einzelne Unternehmen sein und sich z. T. erheblich zwischen verschiedenen Branchen, Betriebsgrößen und Absatzmärkten unterscheiden (Landua et al. 2017, S. 6). Beispielsweise ist die Breitbandanbindung für unternehmensnahe Dienstleistungen – z. B. aus dem IT-Bereich oder das verarbeitende Gewerbe der „Industrie 4.0“ – inzwischen ein zentraler Schlüsselfaktor für Standorte (Komar und Kawka 2003). Ein ausreichendes Angebot zur Kinderbetreuung ist vor allem für große Unternehmen mit 200 Beschäftigten und mehr relevant (Landua et al. 2017). Bestimmte Dienstleistungsunternehmen und die Logistikbranche sind hingegen auf Standorte mit guter verkehrlicher Anbindung außerhalb von Städten angewiesen (Meier 2011, S. 46). Diese Beispiele verdeutlichen, dass die spezifische Relevanz einzelner Standortfaktoren immer nur lokal

oder regional und in Abhängigkeit von der branchenspezifischen Sektorenstruktur bewertet werden kann. Die Messung direkter Wirkungen von Standortfaktoren auf unternehmerische Entscheidungen ist deshalb schwierig. Dies gilt umso mehr für mittelbare Auswirkungen, wie die wirtschaftliche und die damit verknüpfte fiskalische Entwicklung einer ganzen Region.

Aufgrund fehlender Langzeitstudien lässt sich nicht generell beurteilen, inwieweit einzelne Standortfaktoren im Zeitverlauf eine Bedeutungszunahme oder -abnahme erfahren haben. Anhand der Ergebnisse vorliegender Untersuchungen (Landua et al. 2017; Grabow et al. 1995) können allenfalls Tendenzen ausgemacht werden. Erkennbar ist dabei eine „anhaltende Bedeutung harter Standortfaktoren“ (Meier 2011, S. 32). Unter den prioritären Faktoren rangieren dabei häufig die Standortkosten in Gestalt kommunaler Abgaben und Steuern, die verkehrliche und technische Anbindung sowie die Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte. Darüber hinaus zeigen Studien und Befragungen, die auch weiche Standortfaktoren berücksichtigen, eine kontinuierliche Bedeutungszunahme dieser Merkmale, wie z.B. die Sicherheit in der Kommune, das Wohn- und Freizeitangebot oder die Umweltqualität. Einzelne Unternehmensbefragungen kommen sogar zu dem Schluss, dass den befragten Unternehmen im Durchschnitt weiche Standortfaktoren mittlerweile wichtiger sind als die meisten harten, wirtschaftsbezogenen Standortfaktoren (Landua et al. 2017, S. 20). Dies ist jedoch nicht mit einem generellen Bedeutungsverlust von harten Standortfaktoren gleichzusetzen.

Allen Standorttheorien ist gemein, dass sie stark auf individuelle Entscheidungen von Unternehmen im Sinne von rational-handelnden Akteuren im Raum abheben (Braun und Schulz 2012, S. 28; John 2020, S. 15). Dabei liegt allen Modellen eine relationale Betrachtung zwischen (produzierenden) Unternehmen, Absatzmärkten und den Voraussetzungen zugrunde, die für die Vermarktung, den Handel und die unmittelbare Bereitstellung von Produkten für die Endverbraucher erforderlich sind. So wird – teils explizit, teils aber auch nur implizit – eine Beschäftigungs- und Versorgungsfunktion der Bevölkerung adressiert. Allerdings zeichnen sich alle Ansätze durch eine „isolierende Abstraktion“ aus (Braun und Schulz 2012, S. 27), da zwar die Gestaltbarkeit der Rahmenbedingungen und Voraussetzungen – also der Standortfaktoren – für unternehmerisches Handeln als abstrakte Annahme unterstellt wird, die Frage nach dem „Wer“ und „Wie“ dabei meist aber ausgeblendet bleibt. Denn das Hauptaugenmerk gilt den unternehmerischen Entscheidungen im Raum, die durch Profitmaximierung und Kostenminimierung getrieben werden (Lahner 2019, S. 450f.) – ohne dass dabei auch soziale Standortbedingungen und Grenzen der räumlichen Substituierbarkeit von Unternehmensstandorten hinreichend Berücksichtigung finden. Erst in neueren Standorttheorien, die auf die Bedeutung von „weichen“ Standortfaktoren abheben, wird auch der öffentlichen Hand und politischen Entscheidungen ein Einfluss auf die Herausbildung von Wettbewerbsvorteilen zwischen einzelnen Konkurrenzstandorten zugeschrieben (John 2020, S. 20; Porter 1990).

Märkte und unternehmerisches Handeln sind sowohl im internationalen als auch im regionalen Kontext kein reines Spiel freier Kräfte, sondern zeichnen sich durch rechtliche Kodifizierungen und politische Eingriffe – nicht nur in Krisen – aus (Lütz 2001; Pistor 2023). Märkte und die auf ihnen interagierenden Unternehmen leben

mithin von Voraussetzungen, die sie selber nicht schaffen können. Dies gilt auch und gerade für regionale und kommunale Märkte, die eine wichtige Legitimationsfunktion von wirtschaftspolitischen Maßnahmen erfüllen, da in ihnen durch regelbasierte Verfahren und politische Entscheidungen die Ansiedelung und Betätigung von Unternehmen im Raum erfolgt (MacGovern 1997, S. 15). Die kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungen spielen hierbei eine zentrale Rolle – auch wenn weitere Akteure mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und Instrumenten Standortfaktoren für unternehmerisches Handeln beeinflussen. Denn angesichts der Vielzahl an relevanten Standortfaktoren würde eine allumfassende Kompetenz von nur einer administrativen Teileinheit dem Weberschen Grundsatz der arbeitsteilig spezialisierten Verwaltung zuwiderlaufen (Weber 2009).

Die Wirtschaftsförderung und Standortpflege begründen damit als klassische Querschnittsaufgabe eine Koordinationsherausforderung, in die – neben verschiedenen Fachverwaltungen – auch nicht-staatliche Akteure, wie Kammern, Verbände, Innungen und Zivilgesellschaft mit je eigenen Problemwahrnehmungen und Interessen involviert sind. Daraus leitet sich unmittelbar die in der Policy- und Verwaltungsforschung seit langem diskutierte Frage ab: „how to coordinate effectively, given the limits to hierarchical coordination“? (Wegrich und Štimac 2014, S. 42) Für Wirtschaftsförderungen stellt sich darüber hinaus die Frage, inwieweit mit Blick auf die ausgeprägten horizontalen Koordinationsanforderungen in diesen mixed-motive-Konstellationen (Scharpf 1994) ein kommunales Umfeld wirtschaftlicher Innovationsstätigkeit begründet und bespielt werden kann, mit dem sich die Attraktivität des eigenen Standortes zumindest halten bzw. im Idealfall sogar steigern lässt. Denn eine gängige Annahme unterstellt, dass mehr und bessere Koordination – beispielsweise in Form von Politikintegration (für einen Überblick: Hustedt und Veit 2014, S. 26) oder Verwaltungsverflechtung (Bogumil und Gräfe 2024) – zu kohärenten und innovativen Politiklösungen führe (so bereits: MacGovern 1997, S. 17f.). Mit einer steigenden Zahl an zu koordinierenden Akteuren kann dies jedoch auch ins genaue Gegenteil umschlagen: eine solche Selbstkoordination zwischen zu vielen Einzelinteressen mit je eigenen Vetopositionen führt – wenn überhaupt – zu Ergebnissen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner.

Die kommunale Wirtschaftsförderung als Koordinationsinstanz findet sich hier in einer eigentümlichen Lage. Denn formal begründet die kommunale Wirtschaftspolitik durch Kompetenzzuschreibung an die Wirtschaftsförderung eigentlich keine klassische „underlap“-Problematik – also „a situation when a particular policy issue falls between the jurisdictional boundaries of different governmental organisations so that it becomes the responsibility of none“ (Wegrich und Štimac 2014, S. 45). Aus Sicht der Wirtschaftsförderungen stellen sich diverse Aspekte der von ihr zu betreibenden Standortpflege eher als „overlap“-Problematik dar – auch wenn sich entsprechende Policy-Issues aus Sicht der jeweils anderen zuständigen Verwaltungen nicht vorrangig als wirtschaftspolitische Themen darstellen oder gar als Eingriff in den Kompetenzbereich der Wirtschaftsförderungen begriffen würden. Im Umkehrschluss heißt dies aber, dass die Wirtschaftsförderungen im Sinne einer ganzheitlichen Standortpflege damit auf die Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen Dritter angewiesen sind, ohne dass dafür immer ein gemeinsam geteiltes Framing wirtschaftspolitischer Standortpflege handlungsleitend wäre – sei

es explizit durch entsprechende Leitbilder oder implizit aufgrund eines informell geteilten Common Sense.

Damit sind Wirtschaftsförderungen mit Blick auf ihre Aufgaben-, Ziel- und Interessendurchsetzung auf Koordination und Kooperation angewiesen, um zu vermeiden, dass andere Verwaltungseinheiten entsprechende Aktivitäten als Eingriffe in die eigenen Kompetenzbereiche begreifen und sich im „worst case“ solchen Auseinandersetzungen verschließen. Die Verhandlungstheorie beschreibt hierfür unterschiedliche Koordinationsformen und -mechanismen, um solche horizontalen Verhandlungsarrangements zu charakterisieren. So unterscheidet Scharpf zwischen „positiver“ und „negativer Koordination“ (Wegrich und Štimac 2014; Scharpf 1972, 1994).

Während sich die „positive Koordination“ durch einen ergebnisoffenen Austauschprozess verschiedener Politikoptionen auszeichnet, der durch „Arguing“ auf eine wechselseitige Annäherung und ein gemeinsames „problem-solving“ abhebt, um so einen Interessenausgleich mit Vorteilen für alle involvierten Verhandlungspartner zu erreichen, setzt die „negative Koordination“ in einem Interessen-geleiteten Bargaining-Prozess auf eine bloße Beteiligung aller notwendigen Akteure, um formale Zuständigkeiten zu wahren (Wegrich und Štimac 2014, S. 49). Beide Koordinationsmodi haben natürlich auch Auswirkungen auf entsprechende Verhandlungsergebnisse. Während Formen der „negativen Koordination“ eher inkrementelle Anpassungsergebnisse zeitigen, können in Verfahren der positiven Koordination oft weiterreichende Reformmaßnahmen ausgehandelt werden – auch wenn sie oft langwieriger und komplexer in der Problemverarbeitung sind. Dafür sind die Akzeptanz und Legitimation von Lösungsansätzen, die auf diesem Wege erreicht wurden, oft größer, da eine größere Zahl an Akteuren mit ihren je eigenen Interessen berücksichtigt wurden (Abb. 2).

Mögen sich Standorttheorien also in besonderer Weise dazu eignen, Status-quo-Betrachtungen der wirtschaftlichen Situation einzelner Teilräume vorzunehmen, die auch Erklärungen für unternehmerische Entscheidungen für oder gegen

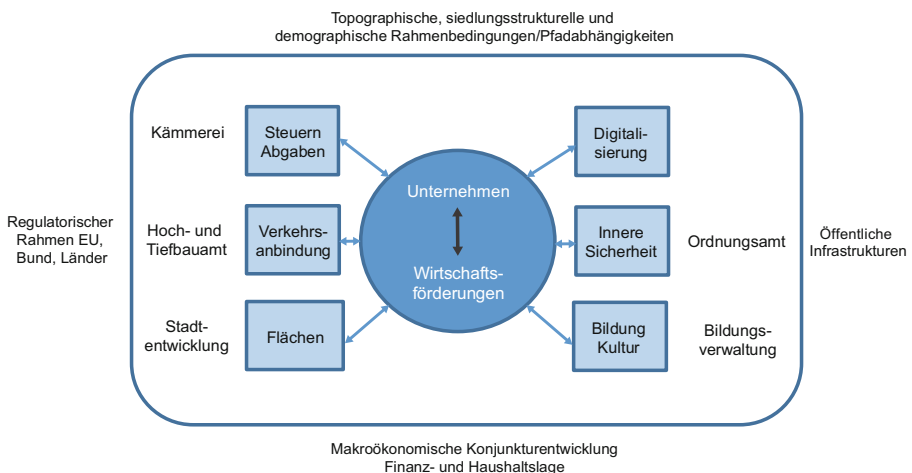


Abb. 2 Gestaltung kommunaler Standortfaktorbedingungen als Koordinationsherausforderung (eigene Darstellung)

diesen Standort liefern, so bleiben diese Ansätze doch limitiert, wenn es um das „Wie“ der politischen Gestaltung dieser Standortbedingungen geht. Hierzu braucht es die Verknüpfung mit koordinations- und verhandlungstheoretischen Ansätzen, um so die mixed-motive-games sowohl zwischen den verschiedenen Einheiten der Kommunalverwaltung als auch zwischen Verwaltung und lokalen bzw. regionalen Wirtschaftsakteuren abzubilden. Erst in dieser Zusammenschau erschließen sich die Möglichkeiten und Limitationen der politischen Gestaltbarkeit kommunaler Standortbedingungen. Denn auch Unternehmen und ihre Verbandsvertretungen nehmen hierauf direkt oder indirekt Einfluss.

3 Standortpflege im Spannungsfeld zwischen rechtlich-institutionellen und politökonomischen Restriktionen

3.1 Rechtlich-institutionelle Einflussfaktoren

In Deutschland ist die Förderung der kommunalen Wirtschaft eine freiwillige Aufgabe von Städten, Landkreisen und Gemeinden. Organisationsform, Struktur und Arbeitsweise der kommunalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderung variieren dabei erheblich: So kann sie einerseits verwaltungsintern als eigenes Amt, als Teil eines Amtes bzw. Fachbereiches oder als Stabstelle sowie als Eigenbetrieb der Kommune organisiert sein. Vielerorts finden sich aber auch privatrechtliche Gesellschaften, die entweder zusätzlich zu einer Verwaltungseinheit oder auch ausschließlich die Aufgaben der Wirtschaftsförderung erfüllen (Stember et al. 2020; Blanz 2020; Zwicker-Schwarm 2013).

Umfragen belegen, dass die unterschiedlichen Organisationsformen per se noch keine Aussage über die Rahmen- und Arbeitsbedingungen einer Wirtschaftsförderung implizieren (Wagner-Endres 2020; Zwicker-Schwarm 2013). Vor- und Nachteile der unterschiedlichen Organisationsstrukturen werden in der Fachdiskussion und in der kommunalen Praxis seit Jahren erörtert. Organisationsformen, die unmittelbar in die Verwaltung integriert sind, werden beispielsweise vor allem zwei Vorteile zugeschrieben: eine stärkere institutionelle Verankerung in der Stadt sowie eine intensivere Einbindung in die Kommunikation der anderen Fachressorts. Als Nachteil der „Ämterlösung“ werden häufig jedoch knappe Personalkapazitäten angeführt (Wagner-Endres 2020). Wirtschaftsförderungsgesellschaften mit oder ohne Beteiligung der Stadt wird hingegen eine höhere Flexibilität in der Setzung eigener Handlungsschwerpunkte attestiert. So verfügen sie meist über größere finanzielle Spielräume durch eine autonome Haushaltsführung und Rücklagenbildung, was auch vorteilhaft für die Personalgewinnung und -bindung sein kann.

Die zentrale Aufgabe der kommunalen Wirtschaftsförderung besteht – unabhängig von Organisation und Stellung innerhalb der Kommune – darin, Arbeitsplätze vor Ort zu sichern und zu schaffen und die Wirtschafts- und damit auch die Finanzkraft der Kommune durch die Förderung einer ausgewogenen und stabilen Wirtschaftsstruktur zu stärken. In der kommunalen Praxis wird die Übersetzung dieser Ziele in konkrete Handlungsstrategien und Aufgaben meist den örtlichen Gegebenheiten angepasst. Zu den gängigen Handlungsfeldern zählen dabei – in

Abhängigkeit von der Größe der Kommune und der bestehenden Wirtschaftsstruktur – die Ansiedlungsförderung, die Bestandspflege, die Gründungsförderung und die Clusterförderung (Markert 2018; Dallmann und Richter 2012; Böhle 2017). Die Aufgabenfelder der kommunalen Wirtschaftsförderung sind jedoch nicht statisch. Schwerpunkte entwickeln sich stets entlang ökonomischer und gesellschaftlicher Einflüsse fort. Historisch betrachtet gehört die Ansiedlungsförderung zu den ältesten Aufgaben der Wirtschaftsförderung und hat ihren Ursprung in der Unterstützung von Unternehmen bei der Dezentralisierung in den 1960er-Jahren in Deutschland. Die Verlagerung von Betriebsteilen und Industrieansiedlungen in periphere Regionen mit hohem Arbeitskräftepotenzial wurde durch Förderanreize unterstützt. Diese „Wirtschaftsförderung 1.0“ (Hahne 2017, S. 15) dient bis heute vorrangig dem Ausgleich von ungleichen Entwicklungschancen. Insbesondere nach der Wiedervereinigung erfuhr sie durch sehr hohe Förderinvestitionen in den neuen Bundesländern einen Schub.

Seit den 1980er-Jahren fokussiert sich die Wirtschaftsförderung vermehrt auf den Unternehmensbestand, dabei insbesondere auf dessen Erhalt und Weiterentwicklung durch Unterstützungsmaßnahmen von der Gründungsphase, im Wachstum bis zur Begleitung in Phasen der Schrumpfung oder Insolvenz. Diese Verlagerung auf die Bestandsentwicklung wird unter anderem auf die Verschiebung von einer starken Wachstums- hin zu einer ökonomischen Stabilisierungsphase zurückgeführt (Brugger 1980, S. 178). Dabei werden Innovationen im Zuge des internationalen Wettbewerbs sowie des damit einhergehenden wirtschaftlichen Strukturwandels zunehmend als „Schlüssel für die Zukunft“ verstanden (Brugger 1980, S. 180). Neben der Bestandsentwicklung wird in dieser Entwicklungsstufe der „Wirtschaftsförderung 2.0“ auch die Gründungsförderung – insbesondere technologieorientierter Unternehmen – stärker in den Blick genommen. Damit einher geht vielerorts der Aufbau städtischer Technologie- und Gründerzentren. Ziel dieser Wirtschaftsförderungspolitik ist die Entwicklung bzw. die Steigerung der Produktivität von Regionen durch eine innovationsorientierte Regionalpolitik (Hahne 2017, S. 15f.; Fritsch 2003, S. 16). Im Vergleich zur vormalig praktizierten Strategie, Förderanreize zu setzen, gewinnen im Zuge der Neuausrichtung der Regionalpolitik auch bottom-up-Initiativen an Gewicht, mit denen die Wirtschaftsförderung an Flexibilität gewinnt (Brugger und Caveteli 2004, S. 454f.).

Mit der Clusterförderung hält in den 1990er-Jahren ein neues Aufgabenfeld Einzug in die kommunale Wirtschaftsförderung. Im Vergleich zur Ansiedlungsförderung, Bestandspflege und Gründungsförderung ist sie damit der jüngste Bereich. Gleichzeitig bildet sie ein Aufgabenfeld, das sich in den letzten Jahren in seiner Ausrichtung gewandelt hat. Im engeren Sinne hat sie zwar an Bedeutung verloren (Wagner-Endres 2020). Mit der wachsenden Ausdifferenzierung des Tätigkeitsspektrums der Wirtschaftsförderung und der damit zunehmenden Zahl und Vielfalt der Intermediäre in der Wirtschaftsförderung wandelt sich jedoch auch die Cluster- und Netzwerkförderung. Die klassische Clusterpolitik zielt auf die „Unterstützung von Unternehmen eines Branchen- bzw. Technologiebereichs an einem Standort“ (Kulke 2017, S. 327). Ursprünglich als Erklärungsansatz für nationale Wettbewerbsvorteile von Unternehmen/Standorten konzipiert (Porter 1998), wird die Bedeutung räumlicher Nähe von in einer Wertschöpfungskette miteinander verbundenen Akteuren

zum zentralen Schlüsselfaktor für Cluster (Porter 2009; Sautter 2004). Die räumliche Nähe und Netzwerkstrukturen als weiche Standortfaktoren versprechen Lokalisationsvorteile für Unternehmen und können einen intensiven Wissensaustausch innerhalb des Clusters ermöglichen und einen kollektiven Lernprozess initiieren. Mit diesen Wirkungen avancierten Cluster zum „Wundermittel im globalen Standortwettbewerb“ (Sautter 2004) und dienten der Wirtschaftsförderung als Mittel, den zunehmenden Verflechtungen entlang der Wertschöpfungsketten Rechnung zu tragen.

Im Verlauf hat sich der Handlungsradius der Wirtschaftsförderung in diesem Bereich der innovationsfördernden Regionalpolitik gewandelt: Bestand die Zielsetzung von Clusterstrategien zunächst darin, die Unternehmen für Cluster zu sensibilisieren, wurden sie im Verlauf auch als Marketinginstrument und zur Vernetzung auf europäischer und internationaler Ebene eingesetzt. Mit zunehmendem Erfolg von Clustern rückten deshalb Aspekte des Prozessmanagements und der Steuerung von Clustern in den Vordergrund (Hollbach-Grömig und Floeting 2008). Auf nationaler und europäischer Ebene wurden eigene Label für „Cluster-Exzellenz“ initiiert (stellvertretend: European Cluster Excellence Initiative (ECEI Label)). Seit Beginn der 2000er-Jahre rückten mit Verweis auf die „kreative Klasse“ (Florida 2008a, b) die Wissensökonomie und entsprechende Industrien – auch für die wirtschaftliche Entwicklung von Städten –, in den Fokus der Aufmerksamkeit. Dementsprechend wurde auch die Kultur- und Kreativwirtschaft stärker gefördert, für die weiche Standortfaktoren von besonderer Bedeutung sind. Technologieorientierte Unternehmen blieben aber ebenfalls im Fokus. Die „Wirtschaftsförderung 3.0“ steht damit für eine umfassende Förderung der Wissensgesellschaft als neue Quelle für Wachstums- und Innovationspotentiale (Hahne 2017, S. 16 ff.).

Die zunehmende Reurbanisierung der Städte und die Ausprägung von sogenannten Schwarmstädten, in denen die Entwicklung wissensbasierter Innovationsökosysteme zu einer Konzentration der Wirtschaftskraft führt, geht seither mit wachsenden Ungleichheiten in der sozioökonomischen Entwicklung von Städten und Regionen in der Bundesrepublik einher. Vor dem Hintergrund des strukturellen und ökonomischen Wandels und den daraus resultierenden Umbrüchen rücken deshalb zunehmend resilienzfördernde Strukturen und Instrumente in den Fokus der Diskussion. Wirtschaftsförderung erfuhr damit eine Weiterentwicklung zu einer „Wirtschaftsförderung 4.0“ (Hahne 2017, S. 18 ff.; Kopatz 2021; Welschhoff und Terstriep 2017; Dewald und Rother 2020, S. 347).

3.2 Politökonomische Parameter der kommunalen Wirtschaftsförderung: Finanz- und Haushaltslage der Kommunen

Die Handlungs- und Gestaltungsfähigkeit von Kommunen wird durch ihre Finanz- und Haushaltslage determiniert. Diese bestimmt darüber, in welchem Umfang Kommunen – neben den ihnen von Land und Bund übertragenen Pflichtaufgaben – freiwillige Aufgaben, wie etwa Kultur, Sport und auch die Wirtschaftsförderung, wahrnehmen können. In Zeiten knapper Kassen sehen sich Kommunen immer wieder genötigt, freiwillige Aufgaben zurückzufahren. Die weit überwiegende Mehrzahl der kommunalen Wirtschaftsförderungen finanziert sich durch Zuschüsse ihrer Ge-

sellschafter – also die Kommunen.¹ In Zeiten einer defizitären Haushaltsentwicklung kann dies auch Auswirkungen auf die Budgets der Wirtschaftsförderungen haben, die dann immer wieder Kürzungen zu gewärtigen haben.

Dies spiegelt sich auch in Befragungen unter Wirtschaftsförderungen wider, die das Deutsche Institut für Urbanistik in periodischen Abständen durchführt. So ergab eine entsprechende Erhebung im Jahr 2019 – also noch vor der Corona-Rezession – eine leicht positive Einschätzung zur Entwicklung des eigenen Budgets sowohl der fünf vorangegangenen als auch der fünf folgenden Jahre. Denn immerhin 44 bzw. 47 % der Befragten gaben an, dass sie einen leichten Mittelaufwuchs für die eigene Arbeit zu verzeichnen hatten bzw. mit diesem zukünftig rechnen würden (Wagner-Endres 2020, S. 11). Rund ein weiteres Drittel der Wirtschaftsförderungen verwies allerdings auch auf eine unveränderte Ressourcenausstattung – sowohl in der Vergangenheit als auch in der Zukunft. Zudem offenbarte auch diese Befragung Unterschiede in regionaler Hinsicht und mit Blick auf die Einwohnergrößenklassen der Städte. Denn während die Wirtschaftsförderungen in den süd- und ostdeutschen Ländern – und hier insbesondere die Organisationen mit einem hohen Personalbestand in den großen Städten – angaben, dass ihr eigenes Budget ein „leichtes“ oder sogar „starkes Wachstum“ erfuhr, verwiesen die Wirtschaftsförderungen in den anderen Regionen Deutschlands auf unveränderte Budgets bzw. sogar Kürzungen. In der Vorgängerbefragung aus dem Jahr 2012, die noch ganz im Zeichen der Wirtschaftskrise im Euroraum als Folge der weltweiten Banken- und Finanzkrise 2008/2009 stand, fielen die Angaben noch durchweg negativer aus (Zwicker-Schwarm 2013).

Daraus lässt sich ableiten, dass die Budgets der Wirtschaftsförderungen – in Abhängigkeit von der allgemeinen Finanz- und Haushaltslage der Kommunen – eine inhärent prozyklische Entwicklungstendenz aufweisen (können). Mögen entsprechende Ausschläge in der Ressourcenausstattung der kommunalen Wirtschaftsförderungen auch nicht existenzbedrohend ausfallen, da Städte und Gemeinden meist ein Eigeninteresse am Erhalt dieser Organisationseinheiten haben, so stehen die Gestaltungsmöglichkeiten der Wirtschaftsförderungen in Krisenzeiten tendenziell in der Gefahr beschnitten zu werden. Auch wenn konjunktursteuernde Kriseninterventionen nach keynesianischer Art eher im Zuständigkeitsbereich des Bundes liegen und kaum von einzelnen Kommunen geleistet werden können, so stößt der übergeordnete Auftrag der Wirtschaftsförderungen zur Stabilisierung kommunaler und regionaler Wirtschaftsstrukturen bereits durch deren Grundfinanzierung – jenseits aller formalen Aufgabenzuschnitte – an gewisse Grenzen.

Nicht umsonst gaben die Wirtschaftsförderungen in der Befragung im Jahr 2019 an, dass eine Verbesserung der finanziellen Ausstattung einen Ansatzpunkt zur Stärkung ihrer eigenen Arbeit darstellen würde. 46 bzw. 43 % der Befragten sahen dies als „sehr“ bzw. „eher wichtig“ an (Wagner-Endres 2020, S. 24). Voraussetzung dafür ist jedoch die Generierung kommunaler Mehreinnahmen, die in den meisten Fällen standortpolitische Implikationen aufweist. So ist eine der wenigen Stellschrauben,

¹ Bilden die Wirtschaftsförderungen ein eigenes Amt der Kernverwaltung, werden sie – im Fall einer doppelten Haushaltsführung – meist als Teil der Hauptproduktgruppe 5, Produktbereich 57 („Wirtschaft und Tourismus“) in einer eigenen Produktgruppe 571 („Wirtschaftsförderung“) im jährlichen Haushaltsplan geführt.

über die Kommunen in Zeiten angespannter Haushalte Mehreinnahmen generieren können, eine Anhebung der Hebesätze der Grund- und Gewerbesteuer. Dies verweist auf die Ambivalenz, die dem „harten“ Standortfaktor „Steuer- und Abgabenbelastung“ inhärent ist.

Ausgehend von dem Nexus zwischen kommunaler Finanz- und Haushaltslage einerseits sowie der Budgetausstattung der Wirtschaftsförderungen andererseits stellt sich die Frage nach ihren zukünftigen Gestaltungsmöglichkeiten. Grundsätzlich stellte sich die Haushaltsentwicklung der Kommunen in der Bundesrepublik in den vergangenen Jahrzehnten sowohl im interkommunalen als auch im interregionalen Vergleich sehr disparat dar – selbst wenn der kumulierte Finanzierungssaldo der Kommunen aller Flächenländer in den Kern- und Extrahaushalten in den Jahren 2015 bis 2022 stets Überschüsse auswies. Mit 10,7 Mrd. € wurde im Jahr 2017 sogar ein Rekordwert erreicht. Hinter dieser positiven Entwicklung stand ein paralleler Anstieg von Einnahmen und Ausgaben der Gemeinden und Gemeindeverbände in den Jahren zwischen 2012 und 2023 von rund 190 Mrd. € (2012) auf rund 330 Mrd. € im Jahr 2023.

Dabei lag das Niveau der Einnahmen in jedem Jahr knapp über dem der Ausgaben, was die aggregierten Finanzierungsüberschüsse der kommunalen Ebene erklärt. Allerdings war der Saldo im Jahr 2023 erstmals deutlich negativ (–6,8 Mrd. €) (Statistisches Bundesamt 2024b). Die Prognosen der kommunalen Spitzenverbände für die kommenden Jahre fallen jedoch noch deutlich negativer aus. So wird für das Jahr 2025 ein Finanzierungssaldo in Höhe von –30,9 Mrd. € und im Jahr 2026 in Höhe von –31,6 Mrd. erwartet (Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände). Die aggregierte Betrachtung der kommunalen Haushaltsentwicklung wird jedoch nicht näherungsweise der heterogenen Finanzkraft der rund 11.000 Kommunen gerecht. Denn mit Blick auf verschiedene fiskalisch-haushalterische Kenngrößen wird in interkommunalen und interregionalen Vergleichen sogar ein Auseinanderstreben erkennbar (stellvertretend: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024, S. 17).

Ein Treiber der negativen Haushaltsentwicklung bildet der bereits seit der Jahrtausendwende zu beobachtende Trend stark ansteigender Sozialhilfeausgaben der Kommunen (Deutscher Städtetag 2025; Statistisches Bundesamt 2024a). So sind die Förderbedarfe in der Kinder- und Jugendhilfe sowie für Menschen mit Behinderung in den vergangenen Jahren zum Teil massiv gestiegen. Hinzu kommen weiterhin hohe Haushaltsbelastungen aufgrund der Zuwanderung sowie der Flüchtlingsintegration – Einflussfaktoren, die auch indirekte Folgekosten im Bereich der lokalen Wohnungsmärkte, der sozialen Infrastrukturen und des Quartiersmanagements einschließlic der lokalen Quartiersökonomien nach sich ziehen. Zusammengenommen mit den Aufwüchsen bei den konsumtiven Personalausgaben der Kommunen infolge von Neueinstellungen und Tarifsteigerungen in den Verwaltungen der letzten Jahre (Freier et al. 2023, S. 49), werden damit die Möglichkeiten zur Finanzierung von freiwilligen Aufgaben nicht selten beschnitten. Aber auch mit Blick auf die Prognosen für die kommenden Jahre scheint eine Rückkehr zum positiven Einnahmen-Ausgaben-Verhältnis des vergangenen Jahrzehnts kaum realistisch.

Die regional sehr heterogenen Ausprägungen in der Finanz- und Haushaltslage der Kommunen zeigt sich beispielhaft bei der Verschuldung – bei der zwischen

investiven Kreditmarktschulden und sogenannten Kassenverstärkungs- bzw. Liquiditätskrediten zu unterscheiden ist. In der aggregierten Betrachtung zeigt sich, dass die längerfristigen Investitionskredite beim nichtöffentlichen Bereich bereits seit Mitte 2022 wieder merklich ansteigen und im September 2024 einen Stand von durchschnittlich 1330 € pro Einwohner erreichten, während sie vor der Corona-Krise noch bei rund 1000 € pro Einwohner lagen. Im Vergleich dazu bewegt sich der kommunale Kassenkreditbestand in den letzten Jahren eher seitwärts und lag im September 2024 auf einem durchschnittlichen Niveau von 385 € pro Einwohner, nachdem er sich zuvor von 2016 bis 2022 kontinuierlich verringert hatte (Raffer und Scheller 2025). Im Vergleich der Kommunen in den Flächenländern zeigt sich jedoch bei der Verteilung der Schulden pro Kopf (also Kreditmarktschulden plus Kassenkredite) in den Kern- und Extrahaushalten im Jahr 2023 eine beachtliche Spreizung. An der Spitze liegen dabei seit langem die Städte, Landkreise und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen (3025 €), Rheinland-Pfalz (2964 €), Hessen (2631 €) und im Saarland (2613 €). Die geringste Pro-Kopf-Verschuldung wiesen die Länder Brandenburg (549 €), Sachsen (752 €) und Thüringen (884 €) auf.

Diese sich abzeichnenden haushalterischen Verwerfungen in den Kommunen dürften auch die Wirtschaftsförderungen nicht unberührt lassen. Diese müssen sich damit nicht nur – wie auch andere Fachämter – in harte Bargaining-Prozesse mit den Kämmereien begeben, um etwaige Kürzungen des eigenen Budgets abzuwenden. Vielmehr müssen sie in solchen Phasen gleichzeitig im Interesse attraktiver Standortbedingungen für die örtlichen Unternehmen immer auch für eine Vermeidung von Hebesatz- und Abgabenerhöhungen werben. Da die Kämmereien aufgrund ihres „Organstatus“ – in verschiedenen Ländern oft sogar mit einer Vetoposition ausgestattet – über eine herausgehobene Rolle mit Blick auf die Aufstellung, Bewirtschaftung und Rechnungslegung des kommunalen Haushaltes verfügen, unterliegen die Wirtschaftsförderungen zumindest mit Blick auf die Bestimmung des eigenen Budgetrahmens einem „Schatten der Hierarchie“.

Die Wirkmächtigkeit dieses Schattens variiert jedoch in Abhängigkeit von Organisationsform, Größe und politischer Stellung der Wirtschaftsförderungen in der Kommune. In kleineren und mittleren Städten bilden die Wirtschaftsförderungen nicht selten sogar eine Teileinheit der Kämmerei (Deutscher Städte- und Gemeindebund 2008, S. 4). Größere und privatrechtlich organisierte Körperschaften oder Einheiten, die über ein starkes politisches Mandat verfügen, weil beispielsweise der Bürger- oder Oberbürgermeister zugleich die Leitung des Wirtschaftsdezernates innehatte, können in Budgetverhandlungen selbstbewusster agieren als Wirtschaftsförderungen in kleineren Kommunen, in denen die entsprechende Zuständigkeit eher eine Annexkompetenz in einem breiten Aufgabenportfolio entsprechender Verwaltungseinheiten darstellt.

In Umfragen fällt die Zufriedenheit mit dem Austausch zwischen den Wirtschaftsförderungen und den Oberbürgermeistern, dem Stadtvorstand oder der Dezernatsrunde jedoch ambivalent aus. Zwar ist der Zufriedenheitswert mit 39 % der höchste gegenüber anderen Fachverwaltungen, gleichzeitig machen aber auch immerhin 53 % der befragten Wirtschaftsförderungen keinen Hehl daraus, dass sie mit ihrem Austausch mit der Stadtspitze „sehr unzufrieden“ sind (Wagner-Endres 2020). Nur in Großstädten wie Berlin, Hamburg, München u. a., in denen die Gesellschafterstruk-

tur der meist privatrechtlich organisierten Wirtschaftsförderungen diverser ist, weil auch Marketinggesellschaften, Stiftungen, Landesbanken, Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern und Unternehmensverbände als Anteilseigner an der Finanzierung beteiligt sind, gestalten sich auch entsprechende Budgetverhandlungen anders.

3.3 Standortfaktor kommunale Infrastrukturen in Zeiten von Investitionsrückständen

Die klassischen Standorttheorien messen der Infrastrukturausstattung eine besondere Bedeutung mit Blick auf die Wirtschaftskraft und -entwicklung von Kommunen und Regionen zu, da eine gute verkehrliche Anbindung sowie leistungsfähige Versorgungsnetze von vielen Unternehmen nach wie vor als „harte“ Standortfaktoren wahrgenommen werden. Auch im Selbstverständnis der Wirtschaftsförderungen stellt die Bereitstellung einschlägiger Infrastrukturen eine zentrale Aufgabe dar, wie entsprechende Befragungen zeigen. So gaben etwa im Jahr 2019 rund 50 % der Wirtschaftsförderungen an, dass die „Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur“ zum Zeitpunkt der Befragung allgemein ein aktuelles Thema sei und für sie noch dazu zu einem der drei wichtigsten Themen- und Aufgabenfelder – hinter der „Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen“ sowie der „Fachkräftesicherung“ zähle (31 %) (Wagner-Endres 2020, S. 15). Im Jahr 2012 stand das Thema nur an siebter Stelle der allgemein relevanten Themen (Zwicker-Schwarm 2013, S. 12). Auch für die Zukunft erwarteten die Wirtschaftsförderungen 2019, dass das Thema relevant bleiben werde – damals allerdings bereits von der Liste der drei Top-Themen auf Platz vier verdrängt, da das Thema „Industrie 4.0/Wirtschaft 4.0“ als noch dringlicher eingeschätzt wurde.

Der Begriff der „wirtschaftsnahen Infrastruktur“ ist nicht abschließend definiert. Allerdings lässt sich zwischen einem weiteren und einem engeren Begriffsverständnis unterscheiden. Das breitgefasste Verständnis entspricht mehr oder weniger dem Terminus der Standortfaktoren. Während bei diesen zwischen „harten“ und „weichen“ Faktoren unterschieden wird, hebt der Begriff der „wirtschaftsnahen Infrastruktur“ meist auf physische und nicht-physische Infrastrukturen und Dienstleistungen ab, die direkt oder indirekt zur Entwicklung und Förderung wirtschaftlicher Aktivitäten in einer bestimmten Region beitragen. Im materiellen Sinn zählen dazu beispielsweise Transportwege wie Straßen, Schienen und Wasserwege, die eine effiziente Verbindung zwischen Produktionsstätten, Verkaufsmärkten und Logistikzentren ermöglichen. Darüber hinaus werden dazu auch Versorgungsinfrastrukturen wie Strom- und Wasserversorgungssysteme gezählt, die für die Betriebsführung von Unternehmen unerlässlich sind. Unter das Dach der immateriellen Infrastrukturen werden beispielsweise Bildungs- und Forschungseinrichtungen sowie Innovationshubs subsumiert, die im weitesten Sinne einen Beitrag zur Sicherung von regionalen oder lokalen Fachkräftebedarfen leisten. Wirtschaftsnahen Infrastrukturen in diesem Verständnis erleichtern Unternehmen den Zugang zu Märkten, senken so – im Idealfall – Betriebskosten und steigern die Effizienz von Produktions- und Vertriebsprozessen. Darüber hinaus trägt sie zur Attraktivität einer Region für Unternehmen bei

und unterstützt die Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Stärkung des lokalen Wirtschaftswachstums.

Für das Verständnis der „wirtschaftsnahen Infrastruktur“ im engeren Sinne können die Fördergrundsätze der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) gemäß Art. 91a GG herangezogen werden, die das Leitprogramm im Gesamtdeutschen Fördersystem (GFS) des Bundes bildet. Danach wird unter Maßnahmen zur Verbesserung der „wirtschaftsnahen Infrastrukturen“ vor allem die verkehrliche und infrastrukturelle Erschließung, Anbindung und Vernetzung von Gewerbegebieten und alt-industriellen Flächen einschließlich entsprechender Planungs- und Baumaßnahmen sowie der Errichtung oder des Ausbaus von Abwasser-, Strom-, Gas-, Fernwärme- und anderen Energienetz- und -verteilungsanlagen sowie flankierender Umweltschutzmaßnahmen subsumiert (Bund und Länder 2024, S. 22 ff.). Aber auch die GRW benennt als förderfähige Maßnahmen die Anbindung von Gewerbebetrieben, den Tourismus, Bildungseinrichtungen, Abwasser- und Abfallanlagen, Häfen und – unter Berücksichtigung beihilferechtlicher Bestimmungen – Forschungseinrichtungen und Forschungsinfrastrukturen. Auch hier hat sich mithin die Erkenntnis durchgesetzt, dass es eines Zusammenspiels von „harten“ und „weichen“ Faktoren bedarf, um die Standortattraktivität von Kommunen zu steigern.

Das Selbstverständnis sowohl der kommunalen Wirtschaftsförderungen als auch der bundesdeutschen Strukturpolitik, einen Beitrag zur Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastrukturen zu leisten, kommt nicht von ungefähr. Denn zu den zentralen Herausforderungen der kommunalen Finanz- und Haushaltswirtschaft zählen – neben den fortlaufend steigenden Sozialausgaben – zum Teil erhebliche Investitionsrückstände. Auch diese waren in den vergangenen Jahren durch einen Aufwuchs sowie eine regional disparate Entwicklung gekennzeichnet. Der harte Standortfaktor „Infrastruktur“ erfüllt damit in der Realität oft nicht mehr die Anforderungen und Erwartungen, die ihm von einschlägigen Standorttheorien zugeschrieben wird. Eine Ursache für die aufgestauten Investitionsrückstände liegt in den vergleichsweise niedrigen Investitionsquoten begründet – also den Bruttoanlageinvestitionen in Relation zum (regionalen) Bruttoinlandsprodukt. „Investitionsrückstände“ entstehen dann dadurch, dass – gemessen an den jeweils geltenden Standards und Normen – notwendige Investitionen in der Vergangenheit nicht hinreichend getätigt wurden (Reidenbach et al. 2008).² Zu diesen vergangenheitsbezogenen Investitionsrückständen kommen jedoch noch die in die Zukunft gerichteten „Erweiterungs-“ bzw. „Transformationsbedarfe“, die mit Blick auf die notwendige sozial-ökologische Transformation der öffentlichen Infrastrukturen infolge des Klimawandels und anderer „globaler“ Megatrends erforderlich werden.

Der „wahrgenommene Investitionsrückstand“ der Kommunen ab 2000 Einwohner in Deutschland, der jährlich vom Deutschen Institut für Urbanistik mittels einer

² Die Höhe der Rückstände wird durch die zusammengefassten Investitionsvolumina beschrieben, die notwendig wären, um die Infrastruktur in unterschiedlichen Bereichen auf den heute notwendigen Erhaltungszustand (in Quantität und Qualität) zu bringen (Raffer und Scheller 2024; Brand et al. 2020). Der Erfassung des (wahrgenommenen) Investitionsrückstandes, wie sie beispielsweise in Befragungen und Hochrechnungen vorgenommen wird, liegt damit ein vergangenheitsbezogene Perspektive zugrunde, mit der „Nachhol-“ bzw. „Ersatzbedarfe“ der Kommunen erfasst werden (Reidenbach et al. 2008).

Kämmereibefragung erhoben und hochgerechnet wird, betrug im Jahr 2023 rund 186,1 Mrd. € (Raffer und Scheller 2024). Dies war ein relativer Anstieg im Vergleich zum Vorjahr um 12,4 %. In den beiden Jahren zuvor hatten die Anstiege beim Investitionsrückstand prozentual bei jeweils rund 5 % gelegen. Die Infrastrukturbereiche mit den höchsten Investitionsrückständen bilden dabei seit Jahren die Schulinfrastruktur (2023: 54,8 Mrd. €), die Straßen- und Verkehrsnetzwerke (2023: 48,3 Mrd. €), und die Infrastrukturen zum Bevölkerungsschutz (2023: 16,3 Mrd. €). Den Investitionsrückständen standen dabei für das Jahr 2023 geplante Investitionen der Kommunen von insgesamt rund 43 Mrd. € und damit etwa 1,7 Mrd. € oder 4,1 % mehr als im Vorjahr gegenüber.

In der Vorjahresbefragung war für 2022 noch von 41,3 Mrd. € ausgegangen worden (Raffer und Scheller 2024). Mit Blick auf die unterschiedlichen Infrastrukturbereiche planen die Kommunen dabei ihre größten Investitionsblöcke in den Bereichen Schulinfrastruktur (11,9 Mrd. €) und Straßen- und Verkehrswege (10,6 Mrd. €). Darauf folgten mit deutlich geringerem Gesamtvolumen die für 2023 geplanten Investitionen in die Infrastruktur zum Bevölkerungsschutz (z. B. Feuerwehren und Katastrophenschutz) im Umfang von rund 3,8 Mrd. € sowie in die Infrastruktur zur Kinderbetreuung (rund 3,6 Mrd. €). Dabei wird die Investitionstätigkeit der Kommunen in der Bundesrepublik im Pro-Kopf-Vergleich seit Jahren durch eine erhebliche Spannweite geprägt, die auch geographische Eigenarten aufweist (Boettcher et al. 2021).

Die kommunale Investitionstätigkeit wird noch durch eine weitere Eigenart geprägt, die auch Einfluss auf die Arbeit der Wirtschaftsförderungen hat: in den vergangenen Jahren waren erhebliche Differenzen zwischen den geplanten und tatsächlich verausgabten Investitionen in den Kommunen mit mehr als 2000 Einwohnern festzustellen (Raffer und Scheller 2024). Alleine für das Haushaltsjahr 2023 lag die entsprechende Lücke bei 37 %. Das bedeutet, dass mehr als ein Drittel der zu Beginn des Haushaltsjahres geplanten Investitionen letztlich nicht getätigt wurden. Die voraussichtlich tatsächlich verausgabten Investitionen lagen im Jahr 2023 bei rund 27 Mrd. €.

Die Ursachen für dieses Phänomen sind vielfältiger Natur und lassen sich als „nicht-monetäre Investitionshemmnisse“ beschreiben – auch wenn sie mittelbar oft fiskalische Ursachen haben (Christofzik et al. 2019; Eck et al. 2015; Scheller et al. 2021). Diese reichen von Liefer- und/oder Kapazitätsengpässen in der Bauwirtschaft über Personalmangel in den planenden Fachverwaltungen, aufwändigen Planungs-, Genehmigungs- und Vergabeverfahren bis hin zu öffentlichen Partizipationsprozessen, die dafür sorgen, dass sich Investitionsprojekte verzögern und damit trotz haushalterischer Veranschlagung gar nicht oder nur verzögert und dann meist mit Aufpreis umgesetzt werden können (Raffer und Scheller 2024; Scheller et al. 2021). So geben beispielsweise mit 56 % weit mehr als die Hälfte aller Kommunen in einer Befragung an, dass der Personalmangel in der Bauverwaltung „zu einer Verzögerung von mindestens einem Jahr“ führt. In immerhin noch 29 % der Kommunen werden aus diesem Grund einzelne Projekte „gar nicht erst durchgeführt“. Der kommunale Personalmangel ist damit mittlerweile zu einem Flaschenhals für die Investitionstätigkeit geworden. Eine weitere Ursache für „Verzögerungen von mindestens einem Jahr“ sind in rund 66 % der Kommunen anhaltende Lieferengpässe in der Bau-

wirtschaft. Diese Verzögerungen führen aufgrund der Preissteigerung indirekt dann auch dazu, dass sich Investitionsprojekte in zahlreichen Kommunen verteuern. 72 % der Kommunen nennen die Preissteigerung in der Bauwirtschaft sogar als direkten Grund für diese Verteuerung. In der Folge der gestiegenen Preise lassen 23 % der Kommune einzelne Investitionsprojekte komplett fallen und 30 % führen sie nur mehr „in abgespeckter Form“ durch (Raffer und Scheller 2024).

Neben den vergangenheitsbezogenen Investitionsrückständen, die behoben werden müssten, um die öffentlichen Infrastrukturen in den gesetzlich vorgeschriebenen Stand zu versetzen, liegen inzwischen auch diverse makroökonomische Schätzungen zu den darüber hinaus erforderlichen Transformationsbedarfen vor. Entsprechende Analysen für Deutschland insgesamt geben eine grobe Richtung vor, da sie mit erheblichen Unsicherheiten belegt sind. So reichen die geschätzten gesamtwirtschaftlichen Kosten zur Erreichung der Klimaneutralitätsziele und der dafür erforderlichen Senkung des CO₂-Ausstoßes der deutschen Wirtschaft um 95 % bis zum Jahr 2050 von 1,7 Bill. € (Bründlinger et al. 2018) bis zu 2,3 Bill. € (Gerbert et al. 2018). Burret et al. (Burret et al. 2021) errechnen sogar ein gesamtwirtschaftliches Investitionsvolumen von rund 5 Bill. € zur Umsetzung entsprechender Klimaschutzmaßnahmen über alle Sektoren hinweg. Davon würde rund ein Zehntel auf den Staat entfallen (Brand und Römer 2022). Mit Blick auf die Investitionen der öffentlichen Hand errechnen (Krebs und Steitz 2021) Bedarfe in Höhe 460 Mrd. €, um die deutschen Klimaziele bis zum Jahr 2030 zu erreichen. Rund 170 Mrd. € wären davon auf der kommunalen Ebene zu mobilisieren.³

Die Problematik der kommunalen Investitionsrückstände tangiert die Wirtschaftsförderungen unmittelbar. So sind sie nicht nur der Adressat von unternehmerischen Erwartungen zur Bereitstellung eines adäquaten Niveaus wirtschaftsnaher Infrastrukturen – meist in Gestalt von verkehrlich und versorgungstechnisch gut erschlossenen Gewerbeflächen bzw. -gebieten. Vielmehr sind sie zur Planung und Umsetzung solcher Infrastrukturen maßgeblich auf die planenden Verwaltungen (Hoch- und Tiefbauämter sowie die Dezernate für Stadtentwicklung, Umwelt und Grünflächen etc.) angewiesen. Kommunale Infrastrukturvorhaben sind per se Schnittstellen-reiche Koordinationsprozesse, in denen unterschiedlichste Interessen, Planungs- und Handlungsrationaltäten sowie rechtliche Standards in Verhandlungskonstellationen gleichberechtigter Akteure zum Ausgleich zu bringen sind. Da in diesen „Overlap“-Arrangements so gut wie keine hierarchischen Elemente existieren, die beispielsweise qua Gemeindeordnung oder Amt konstituiert würden, verfügen faktisch alle involvierten Ämter und Akteure über Vetopositionen. Auch und gerade die Wirtschaftsförderungen sind hierbei letztlich auf den Kooperationswillen Dritter angewiesen.

Allerdings indizieren Umfrageergebnisse, dass just der Austausch zwischen den Wirtschaftsförderungen und den Stadtplanungs- und Stadtentwicklungsämtern so-

³ Derartige Langfristprojektionen basieren jedoch auf der Setzung diverser Annahmen, deren Voraussetzungen sich im Zeitverlauf aufgrund gesetzgeberischer Maßnahmen, technologischer Entwicklungen, sich verändernder Energieverbräuche und -bedarfe sowie einer Vielzahl an sektorspezifischen Interdependenzen zwischen den Teilsträngen der sozial-ökologischen Transformation stark verändern können (Deutscher Bundestag (2024)). Zudem gilt es, unterschiedliche Zeithorizonte sowie divergierende Finanzierungsbetroffenheiten und -zuständigkeiten zu berücksichtigen.

wie den Bauverwaltungen im Tagesgeschäft nicht nur am häufigsten ist (so bereits: Zwicker-Schwarm 2013, S. 15), sondern aus Sicht der Wirtschaftsförderungen auch am wenigsten zufriedenstellend ausfällt. So gaben im Jahr 2019 rund 80 % der Wirtschaftsförderungen an, dass sie mit den Austauschprozessen mit den Bauverwaltungen „eher“ oder sogar „sehr unzufrieden“ waren. Mit einem hohen Negativwert (57 %) wurde auch die Zusammenarbeit mit den Stadtentwicklungsdezernaten bewertet – selbst wenn hier immerhin auch 43 % der befragten Wirtschaftsförderungen hohe Zufriedenheitswerte („sehr“ bzw. „eher zufrieden“) angaben (Wagner-Endres 2020, S. 20).

Die Unzufriedenheit der Wirtschaftsförderungen mit den planenden Verwaltungseinheiten dürfte verschiedene Gründe haben, die sich im Ergebnis jedoch auf das Phänomen „Investitionsrückstände“ zurückführen lassen dürften. Diese haben inzwischen ein allgemeines Imageproblem für den Standort Deutschland begründet, das von der Öffentlichkeit, Unternehmen und Finanzmärkten in einer breiten medialen Debatte – sowohl national als auch international – rezipiert wird (stellvertretend: Puls und Schmitz 2022; Ipsos 2023). Die Wirtschaftsförderungen sind dabei – trotz der ihnen zugeschriebenen Zuständigkeit für die Bereitstellung wirtschaftsnaher Infrastrukturen – grundlegend auf andere Fachämter angewiesen. Diese sind jedoch personell oft chronisch unterbesetzt (Gornig 2019) und deshalb kaum mehr in der Lage, die sich weiter aufbauenden Investitionsrückstände substantiell abzubauen. In der Folge sind es die Wirtschaftsförderungen, die im Zweifel zur Projektionsfläche von „Scapegoating“ seitens der lokalen Wirtschaft werden und für Missstände verantwortlich gemacht werden, für die ihnen allenfalls eine geteilte Verantwortung obliegt.

Hinzu kommt, dass die Priorisierung von Infrastrukturinvestitionen in Kommunen durch exogene und endogene Faktoren bestimmt wird, so dass auch die planenden Verwaltungen oft nur bedingt die eigene Agenda bestimmen können. Dazu zählt, dass inzwischen rund ein Drittel aller kommunalen Investitionen über Förderprogramme von Bund, Ländern und EU (22 %) und zweckgebundene Investitionszuweisungen im Rahmen der kommunalen Finanzausgleichssysteme der Länder (10 %) finanziert wird (Raffer und Scheller 2024, S. 25). Dafür stehen Kommunen sowie Institutionen und Akteuren, die im kommunalen Kontext tätig sind, inzwischen mehr als 1000 Förderprogramme (Stand: Januar 2025) zur Verfügung.⁴ Auch wenn diese Programmvvielfalt inzwischen mannigfaltig – auch von den Kommunen und ihren Verbandsvertretungen selber – in der Kritik steht (Kunzmann et al. 2021; Hesse 2024), würden insbesondere finanzschwächere Kommunen viele Investitionen wohl gar nicht oder nur mit größerer zeitlicher Verzögerung tätigen, wenn sie nicht die Chance hätten, Förderzuschüsse aus entsprechenden Programmen zu beantragen.

Kritisch bleibt jedoch, dass die Förderschwerpunkte im Wesentlichen von den Fördermittelgebern gesetzt werden – ohne, dass sich entsprechende Zweckbestimmungen auch immer mit den unmittelbaren Bedarfen der kommunalen Fördermittelnnehmer decken (Sydow 2018, S. 20; Kunzmann et al. 2021; so bereits: Scharpf et al. 1976). Hinzu kommt, dass gesetzliche Bestimmungen und politische Präferenzen nicht selten dazu führen, dass beispielsweise notwendige Investitionen in Bildungs-

⁴ Vgl. dazu: Förderdatenbank des Bundes: <https://www.foerderdatenbank.de/> (Zugegriffen: 06.01.2025).

infrastrukturen höher priorisiert werden als Verkehrsmaßnahmen. Die Bereitstellung und der Unterhalt von Bildungsinfrastrukturen ist für die Kommunen nicht nur pflichtig. Vielmehr ist die Gruppe der entsprechenden Daseinsvorsorgeempfänger vor Ort meist gut organisiert, was es ihr ermöglicht, die eigenen Interessen medienwirksam gegenüber der Politik zu kommunizieren.

3.4 Standortfaktor kommunale Flächenverfügbarkeiten

Zu den zentralen Standort- und Produktionsfaktoren – insbesondere des produzierenden Gewerbes – zählt die Verfügbarkeit über hinreichend geeignete Flächen. Insbesondere in demographisch wachsenden Kommunen kleinerer und mittlerer Größe sowie in den Metropol- und Regiopolregionen werden Flächen aber immer knapper und damit auch teurer. Auf diese Weise wachsen die Flächenkonkurrenzen innerhalb der Städte – einschließlich der für die unterschiedlichen Flächennutzungsmöglichkeiten zuständigen Fachverwaltungen. So steht der Ausweisung neuer Gewerbeflächen und -gebiete meist die Forderung nach Schaffung von Wohnraum sowie Grün- und Naherholungsflächen gegenüber. Soziale Flächennutzungsziele konkurrieren damit mit ökologischen und ökonomischen Zwecken, für die es je gute Gründe gibt.

Gerade die Wirtschaftsförderungen sind mit ihrem Auftrag zur Stabilisierung der lokalen bzw. regionalen Wirtschaftsentwicklung einschließlich der damit verbundenen Schaffung von Arbeitsplätzen und der Generierung von Steuereinnahmen als Grundlage einer möglichst verlässlichen Haushaltspolitik einer ökonomischen Wachstumslogik verpflichtet. Denn insbesondere mit Blick auf die demographische Entwicklung und den daraus perspektivisch resultierenden Rückgang verfügbarer Fach- und Arbeitskräfte muss einem damit verbundenen Verlust an lokalen Produktionspotenzialen durch Attrahierung neuer Unternehmen und Geschäftsmodelle vorgebeugt werden. Bei mangelnden Flächenverfügbarkeiten wird dies aber zusätzlich erschwert – selbst wenn Formen von „New Work“ einschließlich einer immer stärkeren Dienstleistungsorientierung auch zu veränderten Liegenschafts- und Immobilienbedarfen bei den Unternehmen führen.

Dass (kommunale) Flächen „verbraucht“ werden, aber nur bedingt im Sinne der klassischen Standorttheorien als „harter Standortfaktor“ durch die öffentliche Hand strategisch steuerbar sind, belegen statistische Erhebungen zur Entwicklung der Flächennutzung. Von der Gesamtfläche Deutschlands mit 35,8 Mio. Hektar im Jahr 2023 bildeten 14,6 % (5,2 Mio. Hektar) Siedlungs- und Verkehrsflächen (9,5 % bzw. 3,4 Mio. Hektar sowie 5,1 % bzw. 1,8 Mio. Hektar). In den Stadtstaaten Berlin (70,6 %), Hamburg (58,6 %) und Bremen (56,7 %) war der Anteil der Siedlungs- und Verkehrsfläche naturgemäß am höchsten. In den anderen Bundesländern reichte die Spanne des Siedlungs- und Verkehrsflächenanteils von 8,6 % in Mecklenburg-Vorpommern bis 23,9 % in Nordrhein-Westfalen (Statistisches Bundesamt 2024c). Gemäß der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie strebt die Bundesregierung an, die Flächenneuinanspruchnahme „bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha pro Tag“ zu begrenzen. Bis 2050 soll sogar eine „Flächenkreislaufwirtschaft“ angestrebt werden, „also ein Flächenverbrauch von netto null“ (Die Bundesregierung 2025, S. 79).

Aktuell beträgt der Flächenverbrauch jedoch immer noch durchschnittlich 52 ha pro Tag. Damit hat der Bund ein politisches Ziel formuliert, dass perspektivisch dazu

führen dürfte, dass der harte Standortfaktor „Fläche“ durch die Kommunen und ihre Wirtschaftsförderungen noch weniger steuerbar werden wird. Entsprechende Ziel- und Interessenkonflikte zwischen den unterschiedlichen Fachverwaltungen werden sich vor allem dann verschärfen, wenn Städte und Gemeinden bereits ein eigenes Indikatoren-gestütztes Nachhaltigkeitsmanagement aufgesetzt haben und ihren eigenen Flächenverbrauch mit einem Monitoring regelmäßig erfassen. Dann werden die Begründungszwänge der Wirtschaftsförderungen für die Ausweisung neuer Wirtschaftsflächen gegenüber den Stadtentwicklungs- und Umweltdezernaten weiterwachsen – auch wenn bisher noch keine (bundeseinheitlich) bindenden gesetzlichen Bestimmungen zur Flächenreduktion existieren.

In der Vergangenheit fiel dabei die Ausweisung von Industrie- und Gewerbeflächen in den Bundesländern – nicht zuletzt auch aufgrund unterschiedlicher statistischer Erhebungsmethoden und entsprechender Brüche in den Zeitreihen – sehr unterschiedlich aus. So wurden beispielsweise in den Jahren 2000 bis 2018 – neben den Stadtstaaten Bremen (+70 %), Hamburg (+58,3 %), Berlin (+49,6 %) – auch in Baden-Württemberg (+44,5 %) und Bayern (+48,1 %) deutlich mehr dieser Flächen ausgewiesen als in Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen, wo einzelne Erhebungen sogar einen Rückbau ausweisen (Fina et al. 2023, S. 30). Diese Daten sind zwar mit großer Vorsicht zu betrachten – zumal andere Datenerhebungen einen steten Aufwuchs der Siedlungs- und Verkehrsflächen in Deutschland im Zeitraum von 1992 bis 2022 ausweisen, von denen die Flächen für Wohnbau, Industrie und Gewerbe sowie öffentliche Einrichtungen den größten Anteil ausmachen (Umweltbundesamt 15.03.2024). Allerdings lassen sich auch gewisse Korrelationen zur regionalen Wirtschaftsentwicklung in diesen Bundesländern erkennen (Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz 2024, S. 131 ff.).

Auch wenn die tägliche Flächenneuinanspruchnahme in den vergangenen Jahren – bei deutlichen regionalen Unterschieden – erkennbar gesenkt werden konnte, verweisen die Flächennutzungskonkurrenzen auf entsprechende Knappheiten, die wiederum mit steigenden Bodenpreisen einhergehen. Dies erschwert kommunalen Wirtschaftsförderungen die Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen – ein Thema, das in Befragungen der Wirtschaftsförderungen aktuell und zukünftig als eines ihrer drei wichtigsten Themen benannt wird (Wagner-Endres 2020, S. 15). Diese Bewertung stützt sich spiegelbildlich auf entsprechende Einschätzungen zu den für die Unternehmen bedeutsamsten Standortfaktoren aus Sicht der Wirtschaftsförderungen. Hier gaben diese an, dass für 88 % der Betriebe die „Verfügbarkeit von Expansionsflächen“ „sehr wichtig“ sei. Dies verwundert kaum, da für Flächen in allen Gebietstypen (Industrie-, Gewerbe-, Mischgebieten sowie urbanen Gebieten) ein Nachfrageüberhang seitens der Unternehmen besteht. Eine Ausnahme bilden Büroflächen (Wagner-Endres 2020, S. 25).

Hinzu kommt, dass den Kommunen in vielen Bundesländern eine längerfristige, unbegrenzte und zweckungebundene „Bodenbevorratung“ durch die entsprechenden Gemeindeordnungen verwehrt wird, was einen weiteren Teufelskreis perpetuiert. So sieht beispielsweise § 90 der Gemeindeordnung NRW vor: „(1) Die Gemeinde soll Vermögensgegenstände nur erwerben, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist oder wird. [...] (3) Die Gemeinde darf Vermögensgegenstände, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in absehbarer Zeit nicht braucht, veräußern. Vermö-

gensgegenstände dürfen in der Regel nur zu ihrem vollen Wert veräußert werden. Ausnahmen sind im besonderen öffentlichen Interesse zulässig. Dies gilt insbesondere für Veräußerungen zur Förderung von sozialen Einrichtungen, des sozialen Wohnungsbaus, des Denkmalschutzes und der Bildung privaten Eigentums unter sozialen Gesichtspunkten. [...]“.

Ein Ankauf von Flächen und Grundstücken zur Erschließung von Gewerbegebieten durch die Kommunen zählt damit zwar zur „Erfüllung ihrer Aufgaben“, weswegen die kommunalen Wirtschaftsförderungen hier auch im Sinne einer aktiven Flächenpolitik immer wieder tätig werden – zumal bei rund einem Drittel der befragten Wirtschaftsförderungen auch die entsprechende Federführung liegt (Wagner-Endres 2020, S. 28). Bei anderen möglichen Maßnahmen der kommunalen Flächenpolitik hingegen, wie z.B. der Realisierung von städtebaulichen Verträgen, der Beauftragung von Erschließungsträgern, der Nutzung von städtebaurechtlichen Instrumenten oder dem Einsatz von Flächenfonds, haben die Wirtschaftsförderungen gegenüber anderen Fachverwaltungen jedoch meist das Nachsehen. Zudem ist ein anlassbezogener Ankauf von Flächen zur Erschließung von Gewerbegebieten durch die Kommunen grundsätzlich immer nur unter der Voraussetzung möglich, dass entsprechende Liegenschaften auf dem freien Markt verfügbar sind und entsprechende Haushaltsmittel für einen Ankauf mobilisiert werden können.

Die Flächenproblematik verdeutlicht, dass kommunale Wirtschaftsförderungen auch hier auf Koordination und Kooperation mit den anderen Fachverwaltungen in der Kommune setzen müssen. Denn die Ansiedlung neuer Unternehmen und die Versorgung der bereits ortsansässigen Wirtschaft mit Flächen muss in bestehende Strategien zur gesamthaften Stadtentwicklung einschließlich entsprechender Bebauungspläne und Flächennutzungskonzepte eingebettet werden. Die Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen ist damit als Teil der städtischen Raumplanung Gegenstand einer positiven Koordination. Mit ihren begrenzten Ressourcen kann sich die Wirtschaftsförderung hier – wie auch alle anderen Ämter der Kommunalverwaltung – im Wesentlichen nur mit konzeptionellen Entwicklungsvorschlägen in entsprechende Arguing-Prozesse einbringen. Denn anders als die Kammereien, die mit der Bereitstellung oder Verweigerung von Haushaltsmitteln – wenn auch nicht alleine, so doch mit starken finanziellen Anreizen – eine entsprechende Entscheidungsfindung deutlich besser beeinflussen können, sind die Wirtschaftsförderungen auf das finanzielle Commitment ihres Gesellschafters – und damit letztlich der Kammereien – angewiesen. Auch ordnungspolitische Instrumente, über die etwa die Umwelt- und Naturschutzbehörden verfügen, können die Wirtschaftsförderungen nicht zur Durchsetzung ihrer Interessen einsetzen.

4 Fazit und Ausblick

Die Wirtschaftsförderung zählt zum Kanon der freiwilligen Aufgaben der Kommunen. Nicht umsonst variieren Organisationsform und Struktur der kommunalen bzw. regionalen Wirtschaftsförderungen im bundesdeutschen Vergleich erheblich. Die Bandbreite reicht hier von verwaltungsinternen Ämter- bzw. Dezernatslösungen über Stabstellen bis hin zu Eigenbetrieben der Kommune oder privatrechtlichen

Gesellschaftsformen (Stember et al. 2020; Blanz 2020; Zwicker-Schwarm 2013). Wirtschaftsförderungen sind dabei keine Leistungs-, Gewährleistungs- oder Eingriffsverwaltungen. Denn zu den gängigen Handlungsfeldern der Wirtschaftsförderungen zählen – in Abhängigkeit von der Größe der Kommune und der bestehenden Wirtschaftsstruktur – die Ansiedlungsförderung, die Bestandspflege, die Gründungsförderung und die Clusterförderung (Markert 2018; Dallmann und Richter 2012; Böhle 2017).

Damit erfüllen sie in erster Linie eine Vermittlungs-, Vernetzungs- und Incentivierungsfunktion, auch wenn bei vielen politischen Stadtspitzen und Gemeinderäten oft die Erwartung besteht, dass die eigenen Wirtschaftsförderungen einen Beitrag zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Stabilisierung der Steuereinnahmenbasis leisten. Damit sitzen die kommunalen und regionalen Wirtschaftsförderungen mit ihrer Scharnierfunktion nicht nur zwischen den verschiedenen Stühlen der lokalen Marktakteure einerseits und den politischen Entscheidungsgremien andererseits. Auch innerhalb des Verwaltungsgefüges der Kommunen nehmen sie eine Zwitterstellung ein.

Denn ihre Gestaltungsmöglichkeiten lassen sich eher als Formen der „Soft Governance“ beschreiben. Damit können die Wirtschaftsförderungen oft am ehesten und autonom im Bereich der „weichen“ Standortfaktoren wirken – also, wenn es beispielsweise um die Imagebildung und Unternehmensfreundlichkeit des Wirtschaftsstandortes oder die Vernetzung zwischen unterschiedlichen Statusgruppen in der Kommune (wie etwa Bildung, Kultur, Zivilgesellschaft und Unternehmen etc.) geht. Ihre Einflussmöglichkeiten zur Verbesserung der „harten Standortfaktoren“ bleiben jedoch beschränkt, da die Wirtschaftsförderungen hier in vielen Betätigungsfeldern auf die Kooperation und Koordination mit anderen Fachverwaltungen angewiesen sind. Denn bei genauerer Betrachtung unterliegt die politisch-administrative Gestaltbarkeit faktisch aller relevanten Standort- und Produktionsfaktoren (Arbeitskraft, Kapital, Boden/Fläche, Wissen, Energie) im kommunalen und regionalen Kontext exogen oder endogen verursachten Restriktionen.

Dazu zählen in den meisten Kommunen Haushalts-, Personal- und Flächenknappheiten sowie über Jahre aufgewachsene Investitionsrückstände, die sich unter den chronischen Knappheitsbedingungen nur über lange Fristen werden abbauen lassen. Hinzukommen aber auch Restriktionen, die aus den Folgen globaler Krisen (Flüchtlingssuzug, Klimawandelauswirkungen, demographische Alterung etc.) sowie der verschränkten Aufgabenwahrnehmung im kooperativen Bundesstaat deutscher Prägung resultieren. Dazu zählt die Gesetzgebung des Bundes, der mit Verweis auf die „die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse“ nicht selten bundeseinheitliche Regelungen verabschiedet (Art. 72 Abs. 2 GG), ohne dass gleichzeitig immer auch eine hinreichende Finanzierung des kommunalen Vollzugs sichergestellt würde (Konnexitätsproblematik). So sind die Kommunen beispielsweise auch in den Bereichen Umwelt-, Klima- und Naturschutz an bundes- und landesrechtliche Maßgaben gebunden.

Die spezifischen Rechtsgrundlagen der einzelnen Politikfelder prägen aber auch die jeweiligen Handlungsrationitäten, Interaktionsmuster und Koordinationsmechanismen der zuständigen Fachverwaltungen in den Städten und Gemeinden. Dies ist für die Wirtschaftsförderungen in den Kommunen von besonderer Bedeutung, da

sie nicht nur mit unterschiedlichen Akteuren und Zielgruppen der lokalen Wirtschaft in verschiedenen Netzwerken kooperieren. Vielmehr müssen sie sich auch in Kernaufgabenbereichen, wie etwa der Entwicklung von Gewerbe- und Industrieflächen, der Verbesserung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, der Fachkräftesicherung sowie der Sicherung des eigenen Budgets als Voraussetzung ihrer Arbeitsfähigkeit, immer wieder in unterschiedlichste Koordinationsarrangements mit den anderen Fachverwaltungen begeben, um ihren Auftrag zu erfüllen. Handelt es sich bei der Flächenproblematik beispielsweise eher um Formen der „positiven Koordination“, da hier stadtplanerische Belange einzelner Teilräume und Quartiere mit anderen Nutzungsformen abzuwägen sind, stellen Verhandlungen über die Bereitstellung von wirtschaftsnahen Infrastrukturen oder das eigene Budget eher Formen der „negativen Koordination“ dar. Denn in diesen Fällen handelt es sich meist um Bargaining-Konstellationen, in denen es um eine Durchsetzung eigener Interessen geht.

Neben materiellen Knappheitsbedingungen wird die Handlungs- und Koordinationslogik der kommunalen Wirtschaftsförderungen heute vielfach nach wie vor durch ein sehr klassisches Selbstverständnis geprägt. Diese Problematik kreist um politisch-normative Erwägungen bezüglich der Frage, inwieweit die öffentliche Hand allgemein und in Kommunen im Besonderen überhaupt über Gestaltungsmöglichkeiten für Eingriffe in das (lokale) Marktgeschehen verfügen sollte. Nicht nur das Selbstverständnis vieler kommunaler Wirtschaftsförderungen, sondern auch die Grundphilosophie der Strukturpolitik von Bund, Ländern und EU, die die Wirtschaftsförderungen vor Ort implementieren, wird dabei durch die neoklassische Vorstellung geprägt, wonach der öffentlichen Hand – also Städten, Kreisen und Gemeinden – allenfalls eine moderierende, ggf. korrigierende Funktion zukommen sollte.

Eingriffe in das lokale Marktgeschehen sollten demnach vornehmlich zur Behebung struktureller Missstände und Disparitäten vorgenommen werden, die sich nicht mittels marktförmiger Lösungen Privater beheben lassen. Möglicherweise wird der u. a. auch von der EU und dem Bund forcierte Bedeutungszuwachs nachhaltiger und zirkulärer Wirtschaftsformen auch zu einem Verständniswandel kommunaler und regionaler Wirtschaftsförderungen beitragen. Erste Pilotprojekte unter Einbeziehung von kommunalen Wirtschaftsförderungen zeigen, dass diese sich immer mehr auf den Weg begeben, um Nachhaltigkeitsthemen vor Ort voranzutreiben und sich selber dabei zunehmend als „Vermittler und Netzwerker zwischen Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung“ bzw. als „Impulsgeber für gesamstädtische Projekte“ sehen (Wagner-Endres 2020, S. 37).

Um die politisch-administrativen Herausforderungen besser zu verstehen, vor denen Wirtschaftsförderungen bei der Gestaltung und Pflege kommunaler bzw. regionaler Standortbedingungen stehen, scheint perspektivisch eine systematische Ergänzung der einschlägigen Standorttheorien um Aspekte aus verhandlungs- und koordinations-theoretischen Ansätzen gewinnbringend. Erst in der theoretischen und analytischen Verknüpfung von regionalökonomischen Standorteigenarten, die sich mit klassischen Standorttheorien solide identifizieren lassen, und prozessualen Aspekten der Verwaltungskoordination, die zu Herstellung regionalspezifischer Marktbedingungen erforderlich sind, lässt sich ein Gesamtbild zeichnen. Mag die Gestaltung „harter Standortfaktoren“ dabei im Wesentlichen „nur“ verwaltungsinterne, wenn

auch fachämterübergreifende Koordinationsanstrengungen erfordern, so ist die Prägung „weicher“ Standortfaktoren deutlich voraussetzungsvoller. Denn um das kulturelle und soziale Umfeld für wirtschaftliches Handeln in den Kommunen zu beeinflussen, braucht es (informelle) Netzwerk- und Interaktionsstrukturen innerhalb der Stadtgesellschaft. Entsprechende Koordinationsmechanismen sind hier noch einmal deutlich anspruchsvoller – zumal der „Faktor Mensch“ noch virulenter ist.

Funding Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Open Access Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden. Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Literatur

- Alonso, William. 1964. *Location and land use: Toward a general theory of land rent*. Harvard: Harvard University Press.
- Blanz, Benedikt M. 2020. Form follows function: Organisation der Wirtschaftsförderung. In *Handbuch innovative Wirtschaftsförderung. Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik*, Hrsg. Jürgen Stember, Matthias Vogelgesang, Philip Pongratz, und Alexander Fink, 79–113. Wiesbaden: VS.
- Boddenberg, Michael. 2020. Entschuldung der Kommunen im Rahmen der Hessenkasse. *Ländlicher Raum* 3:72–74.
- Boettcher, Florian, Ronny Freier, und René Geißler. 2021. *Kommunaler Finanzreport*
- Bogumil, Jörg, und Philipp Gräfe. 2024. Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift* 65(3):417–446.
- Böhle, Matthias. 2017. *Methoden, Netzwerke und Steuerung der Wirtschaftsförderung: Grundlagen für die Praxis*. Wiesbaden: VS.
- Brand, Stephan, und Daniel Römer. 2022. *Öffentliche Investitionsbedarfe zur Erreichung der Klimaneutralität in Deutschland*. Fokus der Volkswirtschaft, Bd. 395
- Brand, Stephan, Elisabeth Krone, Henrik Scheller, und Johannes Steinbrecher. 2020. *Zur Messung kommunaler Investitionsrückstände. Zwischen begrifflichen Abgrenzungsschwierigkeiten, statistischen Brüchen und notwendiger Methodenvielfalt*. Berlin. Difu-Sonderveröffentlichung.
- Braun, Boris, und Christian Schulz. 2012. *Wirtschaftsgeographie*. Stuttgart: Verlag Eugen Ulmer.
- Brugger, Ernst. 1980. Innovationsorientierte Regionalpolitik. Notizen zu einer neuen Strategie. *Geographische Zeitschrift* 68(3):173–198.
- Brugger, Ernst, und Guido Caveteli. 2004. Innovationsorientierte Regionalpolitik: Zum notwendigen Paradigmawechsel in der Regionalpolitik. In *Perspektiven der Wirtschaftspolitik. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. René L. Frey*, Hrsg. Christoph Schaltegger, Stefan Schaltegger. Zürich: Vdf Hochschulverlag.
- Bründlinger, Thomas, Julian Elizalde König, Oliver Frank, Dietmar Gründig, Christoph Jugel, Patrizia Kraft, Oliver Krieger, Stefan Mischinger, Philipp Prein, Hannes Seidl, Stefan Siegemund, Christian Stolte, Mario Teichmann, Jakob Willke, und Mareike Wolke. 2018. dena-Leitstudie Integrierte Energiewende: Impulse für die Gestaltung des Energiesystems bis 2050. https://www.dena.de/fileadmin/dena/Dokumente/Pdf/9261_dena-Leitstudie_Integrierte_Energiewende_lang.pdf. Zugriffen: 12. Sept. 2025.

- Bund und Länder. 2024. Koordinierungsrahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ab 1. Januar 2024. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/J-L/koordinierungsrahmen-gemeinschaftsaufgabe-verbesserung-regionale-wirtschaftsstruktur.pdf?__blob=publicationFile&v=5. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung. 2014. Vom demografischen Wandel besonders betroffene Regionen. Ein wichtiges Thema im Kontext der Demografiestrategie. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2014/DL_ON112014.pdf?__blob=publicationFile&v=2. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). 2024. Gleichwertigkeitsbericht 2024: Für starke und lebenswerte Regionen in Deutschland. https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Wirtschaft/gleichwertigkeitsbericht-der-bundesregierung-2024.pdf?__blob=publicationFile. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Bundesvereinigung Kommunale Spitzenverbände. 2025. Kommunalfinanzen in den Flächenländern 2023 bis 2028. <https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/prognose-2025-kommunalfinanzen-pm-fachpapier.pdf>. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Burret, Heiko, Almut Kirchner, Sven Kreidelmeyer, Thorsten Spillmann, Jakob Ambros, Jan Limbers, Andreas Brutsche, Martin Granzow, und Rolf Häßler. 2021. Beitrag von Green Finance zum Erreichen von Klimaneutralität in Deutschland: Studie von Prognos, Nextra Consulting und NKI – Institut für nachhaltige Kapitalanlagen – im Auftrag der KfW. https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Studien-und-Materialien/Prognos_Kurzstudie_Green_Finance_AnteilOeffentlich.pdf. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Christaller, Walter. 1980. *Die zentralen Orte in Süddeutschland: Eine ökonomisch-geographische Untersuchung über die Gesetzmäßigkeit der Verbreitung und Entwicklung der Siedlungen mit städtischen Funktionen*, 3. Aufl., Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Christofzik, Desirée I., Mustafa Yeter, und Lars P. Feld. 2019. Öffentliche Investitionen: Wie viel ist zu wenig? https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_01_2019.pdf. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Dallmann, Bernd, und Michael Richter. 2012. *Handbuch der Wirtschaftsförderung: Praxisleitfaden zur kommunalen und regionalen Standortentwicklung*. Freiburg: Haufe-Gruppe.
- Deutsche Bundesbank. 2021. Kommunalfinanzen: Ansätze zur Begrenzung von Kassenkrediten und zur Vermeidung von Haushaltsschieflagen. <https://www.bundesbank.de/resource/blob/868368/824b49037dd9dffa5702872e630c2086/mL/2021-06-kommunalfinanzen-data.pdf>. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Deutscher Bundestag. 2024. Zur Berechnung der Investitionskosten für die Energiewende. <https://www.bundestag.de/resource/blob/1019134/59b54bba98e93b9fecf43013668d86b3/WD-5-135-24-pdf.pdf>. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Deutscher Städte- und Gemeindebund. 2008. Aufgaben, Organisation und Schwerpunkte der kommunalen Wirtschaftsförderung: Umfrage zur Wirtschaftsförderung in kreisangehörigen Städten und Gemeinden unter 50.000 Einwohnern. <https://www.dstgb.de/publikationen/dokumentationen/nr-84-aufgaben-organisation-und-schwerpunkte-der-kommunalen-wirtschaftsfoerderung/doku84-wirtschaftsfoerderung.pdf?cid=6jj>. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Deutscher Städtetag. 2025. Entwicklung kommunaler Sozialausgaben – an den Beispielen Kinder- und Jugendhilfe, Eingliederungshilfe und Hilfe zur Pflege. https://www.staedtetag.de/files/dst/docs/Presse/2025/250217_Anlage_Grafiken_Sozialkosten.pdf. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Dewald, Ulrich, und Josef Rother. 2020. Wirtschaft fördern und fordern: Die Gemeinwohl-Ökonomie als Impuls für nachhaltige Wirtschaftsförderung. In *Handbuch innovative Wirtschaftsförderung. Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik*, Hrsg. Jürgen Stember, Matthias Vogelgesang, Philip Pongratz, und Alexander Fink, 347–367. Wiesbaden: VS.
- Die Bundesregierung. 2025. Transformation gemeinsam gerecht gestalten. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie Weiterentwicklung 2025. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/976074/2335292/3add4e4d4eaa6bfbe495c8fb27e7fa7/2025-02-17-dns-2025-data.pdf?download=1>. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Drammeh, Njema. 2018. Saarlandpakt für Kommunen. <https://kommunal.de/saarlandpakt-fuer-kommunen>. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Eck, Alexander, Joachim Ragnitz, Simone Scharfe, Christian Thater, und Bernhard Wieland. 2015. *Öffentliche Infrastrukturinvestitionen: Entwicklung, Bestimmungsfaktoren und Wachstumswirkungen: Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie*. Dresden: Ifo Institut Niederlassung Dresden.

- Farhauer, Oliver, und Alexandra Kröll. 2013. *Standorttheorien. Regional- und Stadtökonomik in Theorie und Praxis*. Wiesbaden: VS.
- Fina, Stefan, Hendrik Hamacher, Jutta Rönsch, und Benjamin Scholz. 2023. *Flächenmonitoring und Flächenverbrauch im internationalen Vergleich. Methoden und Daten*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- Florida, Richard L. 2008a. *Cities and the creative class*. New York: Routledge.
- Florida, Richard L. 2008b. *The flight of the creative class: The new global competition for talent; [updated with "The world is spiky"]*. New York: Collins.
- Freier, Ronny, René Geißler, und Marc Gnädinger. 2023. *Kommunaler Finanzreport 2023*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Fritsch, Michael. 2003. *Von der innovationsorientierten Regionalförderung zur regionalisierten Innovationspolitik*. Freiberg: TU Bergakademie Freiberg, Faculty of Economics and Business Administration.
- Gerbert, Philipp, Patrick Herhold, Jens Burchardt, Stefan Schöneberger, Florian Rechenmacher, Almut Kirchner, Andreas Kemmler, und Marco Wunsch. 2018. Klimapfade für Deutschland – Studie von BCG und Prognos im Auftrag des BDI. https://www.zvei.org/fileadmin/user_upload/Presse_und_Medien/Publicationen/2018/Januar/Klimapfade_fuer_Deutschland_BDI-Studie_/Klimapfade-fuer-Deutschland-BDI-Studie-12-01-2018.pdf. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.
- Gornig, Martin. 2019. Investitionslücke in Deutschland: Und es gibt sie doch! Vor allem Kommunen sind arm dran. https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.621734.de/diw_aktuell_19.pdf. Zugegriffen: 13. Jan. 2025.
- Grabow, Busso, Dietrich Henckel, und Beate Hollbach-Grömig. 1995. *Weiche Standortfaktoren*. Stuttgart/Berlin/Köln: Kohlhammer; Deutscher Gemeindeverlag.
- Greven, Michael T. 2008. „Politik“ als Problemlösung – und als vernachlässigte Problemursache. Anmerkungen zur Policy-Forschung. In *Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen*, Hrsg. Frank Janning, Katrin Toens, 23–33. Wiesbaden: VS.
- Große Starmann, Carsten, und Petra Klug. 2016. Typ 5: Städte und Gemeinden in strukturschwachen ländlichen Räumen. <https://www.avacon.de/content/dam/revu-global/avacon/documents/Demographietyp%205.pdf>. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.
- Haas, Hans-Dieter, und Simon-Martin Neumair. 2015. *Wirtschaftsgeographie*. Darmstadt: Springer Gabler.
- Hahne, Ulf. 2017. Resilienzökonomie und Wirtschaftsförderung 4.0. <https://www.wirtschaftsfoerderung.viurnull.de/forschung/berichte/>. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.
- Hesse, Mario. 2024. Fluch und Segen staatlicher Fördermittel. In *Mittelbare Verhaltenssteuerung – Konzept, Wirkungen, Kritik. Perspektiven der Rechts- und Wirtschaftswissenschaften DWMV 2022.*, Hrsg. Michael W. Müller, 27–51. Berlin/Heidelberg: Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-662-69010-9_3.
- Hollbach-Grömig, Beate, und Holger Floeting. 2008. *Kommunale Wirtschaftsförderung 2008: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Hustedt, Thuid, und Sylvia Veit. 2014. Forschungsperspektiven auf Regierungs- und Verwaltungscoordination: Koordinationsprobleme und Erklärungsfaktoren. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* 7(1):17–36.
- Ipsos. 2023. Global infrastructure index 2023: 31 country study, May-June 2023. Global summary. <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2023-09/Ipsos%20-%20Global%20infrastructure%20Index%202023%20-%20WEB.pdf>. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.
- John, Christoph. 2020. *Optimale Flughafenstandorte: Voraussetzungen, Bedingungen, Empfehlungen*. Wiesbaden: Springer Gabler. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-28733-7>.
- Komar, Walter, und Rupert Kawka. 2003. Standortbedingungen für die New Economy in strukturschwachen Regionen: Das Beispiel Sachsen-Anhalt. *Wirtschaft im Wandel* 9:289–293.
- Kopatz, Michael. 2021. Wirtschaftsförderung 4.0: Regionale Wertschöpfung und kooperative Wirtschaftsformen systematisch fördern. In *Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung*, Bd. 2, Hrsg. Jürgen Stember, Matthias Vogelgesang, Philip Pongratz, und Alexander Fink, 395–419. Wiesbaden: VS.
- Krebs, Tom, und Janek Steitz. 2021. Öffentliche Finanzbedarfe für Klimainvestitionen. https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_09_KlimaInvest2030/A-EW_244_KlimaInvest_II_WEB_v1.2.pdf. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.
- Kulke, Elmar. 2017. *Wirtschaftsgeographie*, 6. aktual. Aufl., Reihe: Grundriss Allgemeine Geographie, Padaborn: Brill, Schöningh.
- Kunzmann, Melanie, Nina Oltmanns, Stefan Anton, Markus Batscheider, und Lisa Guse. 2021. Analyse der kommunalen Förderlandschaft: Der 8-Punkte-Plan für erfolgreiche Förderprogramme. https://www.pd-g.de/assets/PD-Perspektiven/211202_PD-Perspektiven_Foerdermittelanalyse.pdf. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.

- Küpper, Patrick. 2016. Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. https://literatur.thuenen.de/digbib_external/dn057783.pdf. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Lahner, Jörg. 2019. Regionalökonomie und Standortfaktoren in der Wirtschaftsförderung. In *Handbuch Innovative Wirtschaftsförderung. Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik*, Hrsg. Jürgen Stemmer, Alexander Fink, Philip Pongratz, und Matthias Vogelsang, 1–21. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Landesregierung Rheinland-Pfalz. 2024. Historischer Schuldenschnitt für Kommunen: Land übernimmt drei Milliarden Euro Altschulden. <https://www.rlp.de/service/pressemitteilungen/detail/historischer-schuldenschnitt-fuer-kommunen-in-rheinland-pfalz-land-uebernimmt-drei-milliarden-euro-altschulden-ministerpraesidentin-malu-dreyer-ueberreicht-ersten-bescheid>. Zugriffen: 6. Mai 2025.
- Landua, Detlef, Sandra Wagner-Endres, und Ulrike Wolf. 2017. Standortfaktoren für Unternehmen – die kommunale Sicht Ergebnisse auf Grundlage der Daten des Difu-Projekts „Koordinierte Unternehmensbefragung“. <https://backend.repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/02fcdccb-1820-4ddb-97cc-ebc6eba325b3/content>. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Lütz, Susanne. 2001. Zwischen Markt und Mehr-Ebenen-System: Der regulative Staat im Zeichen von Internationalisierung. In *Politik, Medien, Technik. Festschrift für Heribert Schatz*, Hrsg. Heidrun Abromeit, Sascha Werthes, 109–120. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- MacGovern, Karsten. 1997. *Wirtschaftsförderung und Kommunalpolitik: Koordination und Kooperation*. Wiesbaden: VS.
- Markert, Peter. 2018. Wirtschaftsförderung und Standortmarketing. In *Praxishandbuch City- und Stadtmarketing*, Hrsg. Heribert Meffert, Bernadette Spinnen, und Jürgen Block, 205–223. Wiesbaden, Heidelberg: Springer Gabler.
- Meier, Josiane. 2011. *Standortfaktoren im Wandel? Erkenntnisse aus der Forschung zu Standortfaktoren und Standortwahl von Unternehmen*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Pistor, Katharina. 2023. *Der Code des Kapitals: Wie das Recht Reichtum und Ungleichheit schafft*. Berlin: Suhrkamp.
- Porter, Michael E. 1990. *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Porter, Michael E. 1998. *Competitive advantage of nations: Creating and sustaining superior performance*. Riverside: Free Press.
- Porter, Michael E. 2009. Location, clusters, and company strategy. In *The Oxford handbook of economic geography*, Hrsg. Gordon L. Clark, Maryann P. Feldman, und Meric S. Gertler, 253–274. Oxford: Oxford University Press.
- Puls, Thomas, und Edgar Schmitz. 2022. Wie stark beeinträchtigen Infrastrukturprobleme die Unternehmen in Deutschland? Ergebnisse von IW-Befragungen: Ergebnisse von IW-Befragungen. *IW-Trends – Vierteljahresschrift zur empirischen Wirtschaftsforschung* 49(4):3–21.
- Pütz, Thomas, und Claus Schlömer. 2008. *Wanderungen und Raumentwicklung – neue Trends und Perspektiven*. Bonn: Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
- Raffer, Christian, und Henrik Scheller. 2024. KfW-Kommunalpanel 2024: Kammereibefragung im Auftrag der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-KfW-Kommunalpanel/KfW-Kommunalpanel-2024.pdf>. Zugriffen: 12. Sept. 2025.
- Raffer, Christian, und Henrik Scheller. 2025. *Kommunale Grundfinanzierung: Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung*. Berlin.
- Reidenbach, Michael, Tilmann Bracher, Busso Grabow, Stefan Schneider, und Antje Seidel-Schulze. 2008. *Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen: Ausmaß, Ursachen, Folgen und Strategien*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Sautter, Björn. 2004. Regionale Cluster. *Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie* 28(2):66–72.
- Scharpf, Fritz W. 1972. Komplexität als Schranke der politischen Planung. In *Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation*, Hrsg. Deutsche Vereinigung für Politische Wissenschaft, 168–192. Opladen: Westdeutscher Verlag. Tagung der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Mannheim, Herbst 1971. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 4.
- Scharpf, Fritz W. 1994. Games real actors could play. *Journal of Theoretical Politics* 6(1):27–53.
- Scharpf, Fritz W., Bernd Reissert, und Fritz Schnabel. 1976. *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg: Scriptor Verlag.
- Scheller, Henrik, Katja Rietzler, Christian Raffer, und Carsten Kühl. 2021. Baustelle zukunftsfähige Infrastruktur: Ansätze zum Abbau nichtmonetärer Investitionshemmnisse bei öffentlichen Infrastrukturvorhaben. <https://library.fes.de/pdf-files/wiso/17978.pdf>. Zugriffen: 12. Sept. 2025.

- Schöler, Klaus. 2004. *Standortentscheidungen*. Hannover: Akademie für Raumforschung und Landesplanung.
- Statistisches Bundesamt. 2024a. 1.017.190 Personen erhielten 2023 Leistungen der Eingliederungshilfe für Menschen mit Behinderung. <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Soziales/Sozialhilfe/eingliederungshilfe.html>. Zugegriffen: 3. Jan. 2025.
- Statistisches Bundesamt. 2024b. Kommunen im Jahr 2023 mit 6,8 Milliarden Euro erstmals wieder seit 2011 im Defizit: Pressemitteilung Nr. 135. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/04/PD24_135_71137.html. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.
- Statistisches Bundesamt. 2024c. Deutschland ist 35,8 Millionen Hektar groß: Pressemitteilung Nr. 403. https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2024/10/PD24_403_412.html. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.
- Stember, Jürgen, Matthias Vogelgesang, Philip Pongratz, und Alexander Fink (Hrsg.). 2020. *Handbuch innovative Wirtschaftsförderung: Moderne Konzepte kommunaler Struktur- und Entwicklungspolitik*. Wiesbaden: VS.
- Sydow, Julia. 2018. Förderprogramme für kommunale Infrastrukturprojekte: Herausforderungen und Handlungsfelder am Beispiel des Freistaates Sachsen. https://www.wifa.uni-leipzig.de/fileadmin/Fakult%C3%A4t_Wifa/Institut_f%C3%BCr_%C3%B6ffentliche_Finzen_und_Public_Management/Komkis/009_KOMKIS_Analyse_-_Foerderprogramme_f%C3%BCr_kommunale_Infrastrukturprojekte_-_Herausforderungen_und_Handlungsfelder_am_Beispiel_des_Freistaates_Sachsen.pdf. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.
- von Thünen, Johann Heinrich. 1990. *Der isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*. Berlin, Boston: De Gruyter.
- Töller, Annette Elisabeth. 2012. Regieren als Problemlösung oder als eigendynamischer Prozess? Überlegungen zu einer Überwindung des Problemlösungsbias in der Politikfeldanalyse. In *Regieren. Festschrift für Hubert Heintel*, Hrsg. Björn Egner, Michael Haus, 171–190. Wiesbaden: VS.
- Umweltbundesamt. 2024. Siedlungs- und Verkehrsfläche. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#umstellung-der-erhebungsmethodik-im-jahr-2016>. Zugegriffen: 13. März 2025.
- Wagner-Endres, Sandra. 2020. *Kommunale Wirtschaftsförderung 2019. Strukturen, Aufgaben, Perspektiven: Ergebnisse der Difu-Umfrage*. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik.
- Weber, Alfred. 1922. *Über den Standort der Industrien. Erster Teil: Reine Theorie des Standorts*. Tübingen: Mohr.
- Weber, Max. 2009. *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Wegrich, Kai, und Vid Štimac. 2014. Coordination capacity. In *The problem-solving capacity of the modern state. Governance challenges and administrative capacities*, Hrsg. Martin Lodge, Kai Wegrich, 41–62. Oxford: Oxford University Press.
- Welschhoff, Jessica, und Judith Terstriep. 2017. Wirtschaftsförderung neu denken: Partizipative Governance am Beispiel von Bottrop 2018+. <https://www.econstor.eu/handle/10419/162833>. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.
- Zwicker-Schwarm, Daniel. 2013. Kommunale Wirtschaftsförderung 2012: Strukturen, Handlungsfelder, Perspektiven. <https://backend.repository.difu.de/server/api/core/bitstreams/b61c8c3e-a492-4121-b17a-7b22fa585a51/content>. Zugegriffen: 12. Sept. 2025.

Hinweis des Verlags Der Verlag bleibt in Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutsadressen neutral.