Albert von Wallenrodt

Öffentliche Wirtschaftsförderung im Wandel der Zeit

Kaiserreich, Weimarer Republik, Drittes Reich, Bundesrepublik, EU, Zukunft

Steinbeis-Edition

Steinbeis-Edition

Albert von Wallenrodt, geboren 1964, studierte Maschinenbau in München und New Jersey (USA). Nach dem erfolgreichen MBA-Studium in der Schweiz war er zunächst in mehreren europäischen Städten für führende Beratungsgesellschaften sowie im Inhouse Consulting tätig. Seit 1998 hat er sich ausschließlich auf die Beratung über öffentliche Fördermittel konzentriert und gründete mehrere Fachberatungsgesellschaften. Heute leitet der bekannte Publizist und Referent das Steinbeis Beratungszentrum Innovations- und Fördermittelmanagement in Stuttgart und München, das führende Unternehmen der Fördermittelberatung. Die gezielte öffentliche Subventionspolitik für Investitions- und Innovationsvorhaben von Unternehmen und Institutionen zu nutzen, darauf hat sich Albert von Wallenrodt ausschließlich spezialisiert. Jahrzehntelange Fachkompetenz und sein umfangreiches Wissen um die regionalen Bundes- und EU-Mittel zeichnen den international anerkannten Experten aus. Bereits 2008 wurde er durch das Kuratorium der Bayrischen Wirtschaft mit dem „Unternehmer Ehrenzeichen“ ausgezeichnet.

Albert von Wallenrodt

Öffentliche Wirtschaftsförderung im Wandel der Zeit

Kaiserreich, Weimarer Republik, Drittes Reich, Bundesrepublik, EU, Zukunft

Die Steinbeis-Edition und der Autor übernehmen keine Haftung für das Buch und die darin enthaltenen Informationen, einschließlich der Qualität oder Handels- und Anwendungseignung der Informationen. Für direkte, indirekte, zufällige oder Folgeschäden, die sich aus der Nutzung des Buches ergeben, übernehmen die Steinbeis-Edition oder der Autor in keinem Fall die Haftung.

Impressum

© 2015 Steinbeis-Edition

Alle Rechte der Verbreitung, auch durch Film, Funk und Fernsehen, fotomechanische Wiedergabe, Tonträger jeder Art, auszugsweisen Nachdruck oder Einspeicherung und Rückgewinnung in Datenverarbeitungsanlagen aller Art, sind vorbehalten.

Albert von Wallenrodt
Öffentliche Wirtschaftsförderung im Wandel der Zeit
Kaiserreich, Weimarer Republik, Drittes Reich, Bundesrepublik, EU, Zukunft

1. Auflage, 2015 | Steinbeis-Edition, Stuttgart
ISBN 978-3-95663-037-8

Satz: Steinbeis-Edition
Titelbildgestaltung: Schützsack & Uhl Werbeagentur GmbH | Titelbilder: ©fotolia.com/mozZz
Druck: WIRmachenDRUCK GmbH, Backnang

Steinbeis ist weltweit im unternehmerischen Wissens- und Technologietransfer aktiv. Zum Steinbeis-Verbund gehören derzeit rund 1.000 Unternehmen. Das Dienstleistungsportfolio der fachlich spezialisierten Steinbeis-Unternehmen im Verbund umfasst Forschung und Entwicklung, Beratung und Expertisen sowie Aus- und Weiterbildung für alle Technologie- und Managementfelder. Ihren Sitz haben die Steinbeis-Unternehmen überwiegend an Forschungseinrichtungen, insbesondere Hochschulen, die originäre Wissensquellen für Steinbeis darstellen. Rund 6.000 Experten tragen zum praxisnahen Transfer zwischen Wissenschaft und Wirtschaft bei. Dach des Steinbeis-Verbundes ist die 1971 ins Leben gerufene Steinbeis-Stiftung, die ihren Sitz in Stuttgart hat. Die Steinbeis-Edition verlegt ausgewählte Themen aus dem Steinbeis-Verbund.

176400-2015-08 | www.steinbeis-edition.de

Geleitwort

Die wirtschaftliche Situation in Europa hat sich zwar deutlich verbessert im Vergleich zu den Hochzeiten der Finanz- und Wirtschaftskrise, doch bleibt noch viel zu tun. Gemeinsam muss es den Europäern gelingen, die Wirtschaft anzukurbeln, Arbeitsplätze zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit zu stärken.

Die Europäische Kommission hat dies zu ihren Hauptprioritäten gemacht. Die europäische und nationale Wirtschaftsförderung kann hier einen wichtigen Beitrag leisten, insbesondere wenn sie zu zielgerichteten und zukunftsorientierten Investitionen führt.

Die wirtschaftspolitischen Prioritäten und Ziele der EU sind in unserem Jahreswachstumsbericht definiert und bleiben die Richtschnur für die gemeinsame wirtschaftspolitische Steuerung im Rahmen des Europäischen Semesters.

Mit dem EU-Jahreswachstumsbericht 2015 schlägt Europa ein neues Kapitel auf: Die europäischen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen können unserer Ansicht nach vor allem unter Beachtung des sogenannten „tugendhaften Dreiecks“ aus verantwortungsvoller Haushaltspolitik, Strukturreformen und Investitionen erreicht werden. Nachhaltiges Wachstum auf Basis neuer Schulden oder verkrusteter Strukturen ist nicht möglich und die Kommission arbeitet eng mit den Mitgliedstaaten zusammen, damit hier Fortschritte erreicht werden.

Unser besonderes Augenmerk gilt jedoch den Investitionen. Europa hat eine riesige Investitionslücke: Seit 2007 sind in Europa die Gesamtinvestitionen um 430 Mrd. Euro gefallen. Dies ist ein Rückgang von ca. 15 %. Deutschland ist hiervon ebenso betroffen wie andere EU-Staaten. Allein der Anteil der Privatinvestitionen ist in Deutschland im Zeitraum 1991 bis 2014 um 52 % eingebrochen.

Wir haben deshalb eine Investitionsoffensive für Europa vorgeschlagen, die dazu führen wird, dass 315 Mrd. Euro an zusätzlichem Kapital mobilisiert wird ohne neue Schulden zu schaffen. Dieses Kapital soll in zukunftsträchtige Schlüsselbereiche wie Energie-, Verkehrs- und digitale Infrastruktur, Soziales, Bildung, Forschung und

Innovation sowie Kleine und Mittlere Unternehmen investiert werden. Mit Hilfe eines Risikopuffers aus öffentlichen Mitteln des EU-Haushalts und der Europäischen Investitionsbank (EIB) erreichen wir so, dass ein Euro, den die EU in die Hand nimmt, 15 Euro an Investitionen ankurbelt. Diese konservative Schätzung basiert auf der Expertise und Erfahrung der EIB. Die Investitionsoffensive stellt damit einen Paradigmenwechsel dar: weg von traditioneller Förderung mittels Zuschüssen hin zur Absicherung von zusätzlichen privaten und öffentlichen Investitionen mit EU-Mitteln. Dieses Modell ist insofern vielversprechend, weil es mit einem Minimum an öffentlichen Mitteln ein Maximum an Wirkung für unsere Wirtschaft erzielt.

Ich begrüße in diesem Zusammenhang sehr, dass Deutschland eine beträchtliche Aufstockung der nationalen Investitionsmittel um 10 Mrd. Euro angekündigt hat. Ich bin auch überaus dankbar, dass die Kreditanstalt für Wiederaufbau der EU-Investitionsoffensive 8 Mrd. Euro zufließen lassen wird.

Die Investitionsoffensive alleine reicht jedoch nicht. Wir müssen auch die Rahmenbedingungen für Investitionen weiter verbessern, etwa durch Bürokratieabbau, Vertiefung des Binnenmarktes sowie Schaffung eines wirklichen digitalen Binnenmarkts und einer Energie-Union.

Damit die Investitionsoffensive Erfolg hat, ist es auch wichtig, dass der Europäische Fonds für Strategische Investitionen als Kernstück der Investitionsoffensive rasch von Rat und Parlament verabschiedet wird, so dass Investitionen wie geplant ab Sommer 2015 fließen können.

Neben der Investitionsoffensive, stehen natürlich auch weiterhin eine Vielzahl von weiteren Fördermöglichkeiten aus dem EU-Haushalt zur Verfügung. Zwischen 2014 und 2020 sind dies fast 1000 Mrd. Euro, die darauf warten von Regionen, Städten, Unternehmen, Landwirten, Studenten und Forschern im Sinne der EU-Prioritäten genutzt zu werden.

Ich bin der festen Überzeugung, dass die europäische Wirtschaftsförderung, wenn sie stringent an den gemeinsamen Zielen ausgerichtet ist und in partnerschaftlicher Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten umgesetzt wird, spürbare Verbesserungen für die Bürgerinnen und Bürgern bedeuten wird.

Der vorliegende Band zur „Öffentlichen Wirtschaftsförderung im Wandel der Zeit“ leistet einen wichtigen Beitrag dafür, dass die Wirtschaftsförderung ihre Ziele erreicht, indem sie auf allen Ebenen sinnvoll, partnerschaftlich und in Kenntnis ihrer historischen Entwicklung eingesetzt wird.

Jean-Claude Juncker
Präsident der Europäischen Kommission

Vorwort

„Die Wirtschaftspolitik (ist) heute von der Absicht getragen, die ihr an die Hand gegebenen Instrumente der Wirtschaftspolitik zu benutzen, um ständig neue Energien auszulösen, neue Chancen zu eröffnen, aber auch um unfruchtbare Wege zu verbauen, – d. h. also mit der Auswahl und Kombination der Mittel die Wirtschaft vorwärts zu drängen zu neuem Fortschritt und weiterer Expansion."

(Ludwig Erhard, Wohlstand für alle, 1957, S. 139)

Dieses Zitat des „Vaters des Wirtschaftswunders" Ludwig Erhard gibt recht treffend wieder, was über lange Phasen der ehemaligen Bonner Bundesrepublik und auch im wiedervereinigten Deutschland unter Wirtschaftspolitik und öffentlicher Wirtschaftsförderung verstanden worden ist – lange Zeit, bevor dieser Begriff überhaupt geprägt wurde. Staatliches Handeln hat stets das Handeln der wirtschaftlichen Akteure begleitet – manchmal mit mehr Zurückhaltung, im Sinne des Setzens von Regeln und Leitlinien, manchmal stärker, unter Setzung inhaltlicher Schwerpunkte und Impulse. Der Begriff der öffentlichen Wirtschaftsförderung allerdings beinhaltet stets schon ein Hinausgehen über die reine Schiedsrichterrolle, die Ludwig Erhard dem Staat in seiner Metapher des Fußballspiels zuweist[1]: Nämlich dass der Staat die Regeln setze und überwache, aber ebenso wie der Schiedsrichter beim Fußballspiel nicht mitzuspielen habe im Spiel der (wirtschaftlichen) Akteure. Dies war stets ein mehr oder weniger deutlich verfehltes Ideal; zu allen Zeiten hat der Staat stärker oder schwächer regulierend eingegriffen, und dies häufig auch aus gutem Grund, wenn man beispielsweise an die Zeit kurz nach dem zweiten Weltkrieg denkt, in der in Deutschland große Not an allem herrschte. Andererseits gab es auch später Zeiten, in denen eine stärkere Steuerungsfunktion des Staates bewusst eingefordert wurde.

Gegenstand dieses Buchs ist die Geschichte der deutschen, öffentlichen Wirtschaftsförderung im Wandel der Zeit, mit Schwerpunkt auf die Bundesrepublik Deutschland und das wiedervereinigte Deutschland. Ziel des Buches ist es nicht, einen Über-

1 Erhard (1957), S. 134–135.

blick über gegenwärtige Fördermöglichkeiten zu geben – hierzu stehen einschlägige Werke zur Verfügung[2]. Ziel dieses Buches ist es, die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaftsförderung in Deutschland nachzuzeichnen und auch einen Einblick in die Anfänge der öffentlichen Wirtschaftsförderung im Kaiserreich und in der Weimarer Republik und die Kriegswirtschaft des Nationalsozialismus zu geben.

Ausgehend von diesen Anfängen wird die öffentliche Wirtschaftsförderung der Nachkriegszeit nachgezeichnet: Wichtige Stationen auf diesem Wege sind Wirtschafts- und Währungsreform, Marshall-Plan und anschließendes Wirtschaftswunder, dann die Rezession von 1966/67 und die beiden Ölkrisen von 1973/74 und 1980/81, schließlich die Revolution und Wiedervereinigung 1989/90 bis zur heutigen globalisierten, hochgradig vernetzten und technisierten Welt. Dabei wird stets auch versucht, die jeweiligen politischen und ideengeschichtlichen Hintergründe zu beleuchten und die konkreten Aktivitäten der Wirtschaftsförderung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen (europäische Ebene, Bund, Länder, Regionen / Kommunen) vor diesen Hintergründen verständlich zu machen. Ziel des Buches ist es somit, einen Überblick zu geben in die Entwicklung der Wirtschaftsförderung und ihre Hintergründe. Am Schluss des Buches wird auch ein Ausblick darauf gewagt, wie die öffentliche Wirtschaftsförderung in den nächsten 10, 20 Jahren aussehen könnte.

Das Buch richtet sich an Personen, die mit Wirtschaftsgeschichte befasst sind, an interessierte Unternehmer und Führungskräfte sowie an Fördermittelexperten zum besseren Verständnis der historischen Zusammenhänge.

Albert E. von Wallenrodt
März 2015 / Augsburg

2 Z. B. Korn / van der Beek / Fischer (2010), Richter / Dallmann (2011) / Albert von Wallenrodt „Öffentliche Fördermittel ENERGIE in Deutschland“ (2012).

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis 14
Tabellenverzeichnis 15
Abkürzungsverzeichnis 16

1 Einleitung 19

2 Systematik der Wirtschaftsförderung 27
2.1 Begriff der Wirtschaftsförderung 27
2.1.1 Wirtschaftsförderung, Wirtschaftsordnungspolitik und Akteure 27
2.1.2 Wirtschafts-, Technologie- und Forschungsförderung 31
2.2 Akteure der öffentlichen Wirtschaftsförderung 33
2.2.1 Überblick 33
2.2.2 EU-Ebene 35
2.2.3 Ebene des Bundes und der Länder 36
2.2.4 Regionale und kommunale Ebene 38
2.3 Aufgaben und Instrumente der Wirtschaftsförderung 40
2.3.1 Aufgaben und Instrumente kommunaler Wirtschaftsförderung 41
2.3.2 Aufgaben und Instrumente der Wirtschaftsförderung auf Bund-, Länder- und EU-Ebene 46
2.4. Rechtliche Grundlagen der Wirtschaftsförderung 50
2.4.1 Rechtliche Legitimation der Wirtschaftsförderung 50
2.4.2 Rechtliche Beschränkungen der Wirtschaftsförderung 53
2.5 Fazit 55

3 Geschichte der Wirtschaftsförderung und ihrer politischen Grundlagen ... 57
3.1 Wirtschaftsförderung bis 1945 57
3.1.1 Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftsförderung im Kaiserreich 57
3.1.1.1 Politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Entwicklung 57
3.1.1.2 Förderung von Forschung und Technologie 61
3.1.2 Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftsförderung in der Weimarer Republik 63

3.1.3 Wirtschaftliche Entwicklung und Wirtschaftsförderung im Nationalsozialismus 69
3.2 Die Wiederaufbauphase 72
3.2.1 Ausgangslage 1945 bis 1947 72
3.2.2 Der Marshall-Plan 77
3.2.2.1 Entstehung und Installation des Marshall-Plans 77
3.2.2.2 Rahmenbedingungen: Währungsreform und Durchbruchkrise 80
3.2.3 Zwischen Marshall-Plan und Souveränität 87
3.2.3.1 Rahmenbedingungen 87
3.2.3.2 Wirtschaftspolitische Maßnahmen 89
3.2.3.2.1 Interventionistische Maßnahmen 90
3.2.3.2.2 Anfänge einer regionalen Wirtschaftsförderung: Notstandsgebiete und Zonenrandförderung 91
3.2.3.2.3 Internationale Maßnahmen 96
3.2.4 Förderung von Forschung und Technologie 97
3.2.5 Fazit 99
3.3 Imitations- und Aufholphase 101
3.3.1 Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen 101
3.3.2 Wirtschaftsförderung und Raumordnung 105
3.3.2.1 Die Situation der Kommunen 105
3.3.2.2 Wirtschaftsförderung des Bundes und der Länder: Zentrale-Orte-Programm 108
3.3.4 Fazit 116
3.4 Nachhol- und Innovationsphase, Neuordnungsphase 117
3.4.1 Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen 117
3.4.2 Wirtschaftsförderung und Raumordnung 120
3.4.2.1 Die Situation der Kommunen 121
3.4.2.2 Regionale Aktionsprogramme 122
3.4.2.3 Raumordnungsprogramm 126
3.4.2.4 Weitere Mittel 127
3.4.3 Förderung von Forschung und Technologie 128
3.4.4 Fazit 130

3.5 Phase der Effizienzsteigerung 132
3.5.1 Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen 132
3.5.1.2 Wirtschaftspolitik 135
3.5.2 Wirtschaftsförderung und Raumordnung 138
3.5.2.1 Weiterführung der Gemeinschaftsaufgabe, neue Schwerpunktsetzungen und Kritik 138
3.5.2.2 Regionalförderung bis zur einheitlichen Europäischen Akte 142
3.5.2.3 Kommunale Wirtschaftsförderung 145
3.5.3 Förderung von Forschung und Technologie 147
3.5.4 Fazit 150
3.6 Wirtschaftsförderung im wiedervereinigten Deutschland 151
3.6.1 Politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Rahmenbedingungen 151
3.6.2 Wirtschaftsförderung und Raumordnung 156
3.6.2.1 Wirtschaftsförderung in den neuen Bundesländern 157
3.6.2.2 Europäische Ebene 161
3.6.2.3 Kommunale Wirtschaftsförderung 164
3.6.2.3.1 Organisationsformen 164
3.6.2.3.2 Themen und Instrumente 165
3.6.2.3.3 Kooperationsformen 171
3.6.3 Förderung von Forschung und Technologie 172
3.6.4 Fazit 174
3.7 Ausblick: Wirtschaftsförderung 2.0 177

1 Einleitung

Der Begriff der Wirtschaftsförderung bezeichnet eine Vielzahl politischer Entscheidungen und Steuerungsmaßnahmen. Sie dienen dazu, die Rahmenbedingungen für privatwirtschaftliches Handeln auf vor allem kommunaler und regionaler Ebene so zu beeinflussen, dass die Lebens- und Arbeitsbedingungen der Unternehmen und der in ihnen arbeitenden bzw. im weiteren Sinne von ihnen abhängigen Menschen verbessert werden. Wirtschaftsförderung ist seit jeher ein zentrales Element öffentlicher wirtschaftsbezogener Aktivitäten und gilt auch heute als ein wesentliches Instrument öffentlicher Steuerung des wirtschaftlichen Geschehens.

Das Verständnis der Zielsetzungen und der Inhalte von Maßnahmen der Wirtschaftsförderung hat sich dabei im Laufe der letzten Jahrzehnte erheblich gewandelt. In den Nachkriegsjahren standen vor allem Aufräumarbeiten in den kriegsbeschädigten Städten, die Unterbringung von Flüchtlingen sowie Reparaturarbeiten an Industriegebäuden im Vordergrund.[1] Wirtschaftsförderung im später verstandenen Sinne war zu dieser Zeit auch auf kommunaler Ebene noch kaum möglich. Dies gilt noch mehr für die staatliche Ebene, da die staatlichen Strukturen noch im Aufbau begriffen waren. Deutschland war ein besetztes, in Zonen aufgeteiltes Land. Eine deutliche Veränderung der wirtschaftlichen Situation und der großenteils trostlosen Lage der Bevölkerung entstand jedoch durch ein internationales Wirtschaftsförderungsprogramm, den Marshall-Plan[2]. Mit diesem Wiederaufbauprogramm wurden die westdeutsche Produktion und die Wirtschaft Westeuropas insgesamt stimuliert, während der Osten Teil des Machtbereichs der Sowjetunion wurde.

Später dann wurde Wirtschaftsförderung vor allem als Standortförderung angesehen. Auf kommunaler Ebene ging es hierbei in erster Linie um die Bereitstellung von Gewerbeflächen, auf regionaler und überregionaler Ebene um die Bereitstellung von Infrastruktur, etwa Verkehrsinfrastruktur in Form von Autobahnen, Eisenbahnanschlüsse oder Flughäfen. In den Wirtschaftswunderjahren bis etwa zur ersten Rezession 1966/67 sahen sich viele Kommunen einer hohen Nachfrage ansiedlungswilliger Unternehmen gegenüber, „Wirtschaftsförderung“ bestand in erster

1 Reschl/Rogg, 2003, S. 11.
2 Maier (1992), S. 13–15.

Linie darin, geeignete Flächen bereitzustellen. Erst nach den ersten Wirtschaftskrisen Ende der 1960er und vor allem Anfang der 1970er-Jahre änderte sich dies, da die Nachfrage der Unternehmen nach Standorten zu sinken begann und aus dem „Nachfragemarkt" der um die besten Standorte konkurrierenden Unternehmen zusehends ein „Anbietermarkt" der um Unternehmen konkurrierenden Kommunen wurde[3]. Die negative wirtschaftliche Entwicklung führte zu höheren Arbeitslosenzahlen, was den Druck auf die Kommunen und die öffentliche Hand insgesamt erhöhte, für Unternehmen attraktiv zu sein. Die Bereitstellung von Gewerbeflächen für neue, ansiedlungswillige Unternehmen wich zunehmend der Bestandspflege[4], da die Kommunen zunehmend erkannten, dass es ebenso wichtig sei, bereits vorhandene Unternehmen zu halten. Dienstleistungen für Unternehmen rückten in den Vordergrund. Das erforderte ein entsprechendes Know-how in den kommunalen Verwaltungen, Wirtschaftsförderung etablierte sich somit auch auf kommunaler Ebene immer mehr als eigenständiges Aufgabenfeld. Die Situation verschärfte sich zudem durch die steigenden Anforderungen der Unternehmen an ihr lokales Umfeld, was wiederum auf den globalisierungsbedingten Wettbewerbsdruck zurückzuführen war. Beispielsweise fanden in vielen Unternehmen strukturelle Veränderungen wie eine zunehmende Spezialisierung und eine damit verbundene Reduktion von Fertigungstiefen statt, was z. B. das Vorhandensein geeigneter Zulieferer und Dienstleister in der Region erforderlich machte[5]. Um die Innovationskraft einer Region zu stärken, wurden zudem Technologiezentren und -parks verstärkt gefördert[6]. Um für gut qualifizierte Mitarbeiter attraktiv zu sein und allgemein den steigenden Qualifikationsanforderungen in vielen Branchen zu entsprechen, wurde es darüber hinaus zunehmend wichtig, geeignete Infrastrukturen entsprechender Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten zu fördern.

Diese Veränderungen erforderten zunehmend auch Kompetenz bei den Ländern und Kommunen, so beispielsweise die Kompetenz, Unternehmen, die sich für Fördermöglichkeiten interessieren, zu beraten, oder die Bereitschaft und Fähigkeit zur Zusammenarbeit mit anderen gesellschaftlichen Akteuren wie Unternehmensverbänden, Handwerks- und Handelskammern, Gewerkschaften oder auch der Wis-

3 Meyer-Stamer (1999), S. 1–2.
4 Meyer-Stamer (1999), S. 1.
5 Meyer-Stamer (1999), S. 2.
6 Brandt (2010), S. 97.

senschaft zur gemeinsamen Formulierung strukturpolitischer Erfordernisse und ihrer Umsetzung[7], beispielsweise die Förderung von Existenzgründungen oder die Förderung neuer Industrien und Dienstleistungen.

Da eine Kommune allein die gestiegenen Anforderungen an Wirtschaftsförderung häufig nicht erfüllen konnte, entwickelte sich ab den 1980er-Jahren aus dem Konkurrenzverhältnis vieler Gemeinden um die Ansiedlung von Betrieben zunehmend auch Kooperationsbeziehungen, die in verschiedenen Formen interkommunaler Zusammenarbeit ihren Ausdruck fanden[8]. Dennoch blieb Wirtschaftsförderung auf kommunaler Ebene in der ehemaligen Bundesrepublik weitgehend fragmentarisch, erst nach dem Beitritt der DDR wurde die Wirtschaftsförderung systematisch ausgebaut[9]. Dies galt ab etwa 1995 in den neuen Bundesländern in zunehmendem Maße auch für Kooperationsbeziehungen zwischen Kommunen. Eine weitere Entwicklung war, dass Wirtschaftsförderung zunehmend auch von privatrechtlich organisierten Wirtschaftsförderungsgesellschaften betrieben wurde[10].

Bereits diese wenigen Sätze zeigen, dass es bei der Wirtschaftsförderung ab den 1970er-Jahren unter dem Problemdruck steigender Arbeitslosigkeit und knapper öffentlicher Haushalte zu beträchtlichen strukturellen Differenzierungen und inhaltlichen Weiterentwicklungen kam. Hinzu kommen die überregionalen Maßnahmen insbesondere zur Förderung der Wirtschaft in den neuen Bundesländern, welche aber bis heute aus vielfältigen Gründen nur in sehr begrenztem Maße gelungen ist[11].

Diese Entwicklungen wurden zudem von verschiedenen Strömungen und Zielsetzungen sowie Werthaltungen überlagert, die das Handeln insbesondere auf überregionaler Ebene mit beeinflussten. Ein Beispiel hierfür sind die „Grundsätze zur Raumordnung“[12], welche die Ordnung und Entwicklung größerer Gebietseinheiten regelt. So war zunächst Wiederaufbau und Entwicklung der Industrie vorrangig, bis in den 1960er-Jahren zunehmend die Leitvorstellung von gleichwertigen Lebens-

7 Meyer-Stamer (1999), S. 3.
8 Haug (2003), S.90 f.
9 Reschl / Rogg (2003), S. 12.
10 Der Anteil der Städte mit privaten Wirtschaftsförderungsgesellschaften stieg allein im Zeitraum 1995 bis 2000 von 16 % auf 25 %, vgl. Haug (2003), S. 88–89.
11 Hickel (2006), S. 10.
12 Vgl. hierzu insbesondere die Grundsätze gemäß § 2 Raumordnungsgesetz (ROG).

verhältnissen in den Vordergrund rückte[13]. Hieraus leitete sich eine Förderpolitik vor allem zugunsten strukturschwacher Regionen wie etwa der Zonenrandgebiete der alten Bundesrepublik ab. Später dann – wie auch in der heutigen Form des Raumordnungsgesetzes sichtbar – kamen Zielsetzungen der Sicherung nachhaltigen, ressourcenschonenden Wirtschaftswachstums sowie der Sicherung der Vielfalt von Teilräumen hinzu. In diesen unterschiedlichen Prioritäten drückt sich nicht zuletzt ein Wertewandel aus, der sich durch Begriffe wie Nachhaltigkeit und verantwortungsvolles Wirtschaften charakterisieren lässt.

Eine weitere, tiefgreifende Veränderung der Wirtschaftsförderung hat erst seit etwa eineinhalb Jahrzehnten eingesetzt und ist mit der zunehmenden Digitalisierung vieler Produktions- und Dienstleistungsprozesse verbunden. Die Digitalisierung hat zu einer zunehmenden Dematerialisierung von Unternehmensteilen geführt. Unternehmen wie Amazon oder Google bestehen im Grundsatz aus elektronischen Plattformen, deren physischer Standort relativ unbedeutend ist[14], da die Wertschöpfung an unterschiedlichen Orten stattfindet, die rasch wechseln können: Manchmal genügt lediglich ein Internetzugang. Etwas plakativ ausgedrückt, kann der Sitz eines Unternehmens über Nacht mit einem Mausklick verlagert werden[15].

Angesichts dieser Entwicklung ist es folgerichtig, dass standortbezogene Wirtschaftsförderung an Bedeutung verloren hat und weiter verliert. Von großer und weiter wachsender Bedeutung hingegen sind gut ausgebildete, kreative und motivierte Mitarbeiter, da die Bedeutung von Wissen und Innovation immer weiter zunimmt[16]. Wirtschaftsförderung muss sich auf die Schaffung attraktiver Umfelder für gut ausgebildete Arbeitskräfte sowie auf gute Aus- und Weiterbildungs-Infrastruktur konzentrieren, also Standortbedingungen schaffen, die vor allem für gut ausgebildete Mitarbeiter attraktiv sind[17]. Nicht mehr das Unternehmen ist standortbezogen, sondern – je nach den persönlichen Lebensbedingungen – eher der Mitarbeiter. Leistungsfähige technische Infrastrukturen wie Hochleistungsnetzanschlüsse, Kinderbetreuungsmöglichkeiten, Möglichkeiten der Freizeitgestaltung, soziale Netzwerke usw. werden im Zuge dieser Entwicklung oft wichtiger als die

13 Z. B. Grüner (2009, S. 375–376) für Bayern.
14 Habbel (2010), S. 19 f.
15 Habbel (2010), S. 21.
16 Korn (2010), S. 3.
17 Habbel (2010), S. 19.

Ausweisung günstiger Gewerbeflächen. Eine wichtige Rolle wird in diesem Zusammenhang auch der demographische Wandel spielen[18], die Bedeutung eines hochwertigen Angebots an Qualifikationsmöglichkeiten älterer Mitarbeiter wird ebenfalls zunehmen. Aber auch für die Unternehmen selbst sind Infrastrukturmaßnahmen wichtig. Ein Beispiel ist die Schaffung logistischer Infrastrukturmaßnahmen, beispielsweise befindet sich das europäische Auslieferungslager von Amazon in der Kleinstadt Bad Hersfeld, weil dieser Standort aus logistischer Sicht attraktiv ist[19]. Bei vielen dieser Infrastrukturmaßnahmen handelt es sich um elektronische bzw. Internet-gestützte Dienstleistungen. Ein Beispiel sind Wissensplattformen, die unter Nutzung von Web-2.0-Funktionalitäten aus der Zusammenarbeit von Kommunen und Unternehmen einer Region entstehen[20]: Unternehmen, die in der Region investieren wollen, können sich hierüber vorab sehr umfassend informieren und auch auf Erfahrungen anderer Unternehmen zurückgreifen. Mit dem Begriff „Web 2.0“[21] werden interaktive und kommunikative Internet-Anwendungen wie Weblogs, Foren, Twitter, Facebook und weitere bezeichnet. Solchen Anwendungen wird nicht nur in Bezug auf die Geschäftsprozessgestaltung in den Unternehmen, sondern auch in Bezug auf die Wirtschaftsförderung ein erhebliches Potenzial prognostiziert. Denn mit dem Web 2.0 werden neue Formen der Interaktion zwischen Unternehmen und zwischen Unternehmen und Verwaltungen möglich[22], so etwa Formen der Beteiligung von Unternehmen an Maßnahmen der Wirtschaftsförderung durch Bereitstellung eigener Inhalte.

Diese einleitenden Ausführungen zur Wirtschaftsförderung in Deutschland seit 1945 zeigen, dass Wirtschaftsförderung stets auch ein Spiegel wirtschaftlicher und technologischer Entwicklungen sowie gesellschaftlicher Strömungen und Werthaltungen gewesen ist. Dies wird auch deutlich in der Technologie- und Forschungsförderung, die als Innovationsförderung bzw. als Förderung anwendungsorientierter Forschung eng mit der Wirtschaftsförderung zusammenhängt. Das Themenfeld weist zudem eine hohe strukturelle Komplexität auf, da sich in der Wirtschaftsförderung verschiedene Ebenen wie die kommunale und die regionale Ebene sowie die Ebenen der Länder, des Bundes und die europäische Ebene über-

18 Korn (2010), S. 3.
19 Habbel (2010), S. 21.
20 Huber (2010), S. 23.
21 Alby (2008).
22 Huber (2010), S. 25.

lagern: Auch wenn Wirtschaftsförderung im engeren Sinne eine kommunale bzw. regionale Aufgabe ist, so spielen die überregionalen Aspekte mit hinein. Beispiele sind die Beihilferegelungen zur Wirtschaftsförderung in der Europäischen Union[23], die Wettbewerbsverzerrungen durch den Einsatz verschiedener Förderinstrumente wie Projektkostenzuschüsse, Bürgschaften oder zinsvergünstigte Darlehen unterbinden sollen.

Ziel des vorliegenden Buches ist es, ausgehend von den Anfängen der Wirtschaftsförderung im Kaiserreich und in der Weimarer Republik einen umfassenden Überblick über die öffentliche Wirtschaftsförderung einschließlich der wirtschaftsnahen Technologie- und Forschungsförderung von 1945 bis heute zu geben. Dabei sollen zum einen die erwähnten Verflechtungen zwischen den verschiedenen strukturellen Ebenen, zum anderen aber auch die den Konzepten und der Praxis der Wirtschaftsförderung jeweils zugrunde liegenden politischen Ziele und politischen sowie gesellschaftlichen Grundausrichtungen und Werthaltungen betrachtet werden. Darüber hinaus soll auch ein Ausblick auf mögliche Entwicklungen der Wirtschafts- und Technologieförderung in den nächsten Jahren gegeben werden, wie sie im Zusammenhang mit der oben bereits kurz angesprochenen weiter zunehmenden Digitalisierung und Dematerialisierung vieler Geschäftsprozesse und einem globalen Standortwettbewerb verbunden sind.

Das Buch wendet sich in erster Linie an Praktiker in Unternehmen, Verbänden und Verwaltungen. Sein Anliegen ist es, zu einem vertieften Verständnis der Wirtschaftsförderung und der ihr zugrunde liegenden Ideen und Ideale beizutragen. Intention des Buches ist es also nicht, unmittelbar umsetzbares Handlungswissen zu vermitteln. Aber es soll zur Schaffung bzw. Vertiefung des Grundlagenwissens beitragen, das professionelles Handeln der verschiedenen Akteure im Bereich der Wirtschaftsförderung bestimmt.

23 NRW.Europa (2009).

Das Buch ist wie folgt aufgebaut:

Im folgenden, zweiten Kapitel wird zunächst eine Systematik der (öffentlichen) Wirtschaftsförderung entwickelt. Hier wird also noch keine historische, sondern zunächst eine systematische Perspektive eingenommen. Ziel soll es sein, zunächst das Konzept und die Facetten der Wirtschaftsförderung deutlich zu machen, da auf diese in den späteren Kapiteln zum Teil Bezug genommen wird. Neben begrifflichen Klärungen enthält dieses Kapitel eine Darstellung der Akteure der Wirtschaftsförderung, der wichtigsten Aufgabengebiete und Instrumente sowie der wichtigsten rechtlichen Rahmenbedingungen öffentlicher Wirtschaftsförderung.

Das dritte Kapitel ist das eigentliche Hauptkapitel des Buches. Sein Gegenstand ist die Darstellung der Geschichte der Wirtschaftsförderung in Deutschland und ihrer politischen und ideengeschichtlichen Grundlagen.

Das Kapitel beginnt zunächst mit einem kurzen Überblick über die Anfänge der Wirtschafts- und Technologieförderung, deren Vorläufer bereits im 18. Jahrhundert mit der Entwicklung des Universitäts- und Akademiewesens begannen. Inhalt dieses Abschnitts ist auch eine kurze Darstellung der Unterdrückung von Forschung und Innovation im Nationalsozialismus, da dies auch die Entwicklung der Förderaktivitäten der Nachkriegszeit beeinflusst hat.

Die öffentliche Wirtschaftsförderung ab 1945 lässt sich gemäß der wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland in verschiedene zeitliche Abschnitte einteilen: Die Wiederaufbauphase von 1945 bis etwa 1955, die Imitations- und Aufholphase, die ein weiteres Jahrzehnt bis etwa 1965 in Anspruch nahm, dann die Nachhol- und Innovationsphase, die mit der Ölkrise von 1973/74 und der anschließenden Wirtschaftskrise endet, sodann die Phase der Effizienzsteigerung, in die vor allem eine erste Hinwendung zum Dienstleistungsgedanken und auch zu mehr Kooperation in der Wirtschaftsförderung fällt und die bis zum Mauerfall reicht; darauf folgt die Zeit im wiedervereinigten Deutschland, welche auch im Bereich der Wirtschaftsförderung von zahlreichen spezifischen Herausforderungen geprägt ist; neben die noch andauernden wirtschaftlichen Herausforderungen der Wiedervereinigung traten die Globalisierung und der Siegeszug der Informations- und Kommunikationstechnologie. Hieran

schließt sich, wie bereits kurz erwähnt, ein Ausblick auf „Wirtschaftsförderung 2.0“ an, also ein Ausblick auf die fortschreitende Veränderung des Wirtschaftens und Arbeitens in den kommenden Jahren und sich hieraus ableitende Anforderungen an die Wirtschaftsförderung: Diese wird wahrscheinlich immer stärker durch die Förderung von Kreativität und Innovation geprägt sein, verbunden mit einer voraussichtlich weiteren Intensivierung der Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologie.

Den Abschluss des Buches bildet eine kurze Zusammenfassung.

Dieses Buch will die Entwicklung der öffentlichen Wirtschaftsförderung in Deutschland seit 1945 beleuchten. Ausgehend von den Anfängen der öffentlichen Wirtschaftsförderung im Kaiserreich, in der Weimarer Republik und der Kriegswirtschaft des Nationalsozialismus wird die öffentliche Wirtschaftsförderung der Nachkriegszeit nachgezeichnet: Wichtige Stationen auf diesem Wege sind Wirtschafts- und Währungsreform, Marshall-Plan und anschließendes Wirtschaftswunder, dann die Rezession von 1966/67 und die beiden Ölkrisen von 1973/74 und 1980/81, schließlich die Revolution und Wiedervereinigung 1989/90 bis zur heutigen globalisierten, hochgradig vernetzten und technisierten Welt. Dabei werden die jeweiligen politischen und ideengeschichtlichen Hintergründe betrachtet und die jeweiligen Aktivitäten der Wirtschaftsförderung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen aus diesen heraus verständlich gemacht. Am Schluss des Buches wird auch ein Ausblick darauf gewagt, wie die öffentliche Wirtschaftsförderung in den nächsten 10–20 Jahren aussehen könnte.

Das zweite Buch zum Thema Öffentliche Fördermittel des bekannten Unternehmensberaters und Autors Albert von Wallenrodt.

ISBN 978-3-95663-037-8

9 783956 630378

www.steinbeis-edition.de

Steinbeis-Edition