

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung und
STATWerke Consult GmbH

ExWoSt-Forschungsfeld Quartiers-Impulse

Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft

Forschungsvorhaben im Auftrag des
Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung

Endbericht – Kurzfassung



Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Vorstand:

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D. (Präsident),

Prof. Dr. Thomas K. Bauer

Prof. Dr. Wim Kösters

Verwaltungsrat:

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht, Dr. Rolf Pohlig, Reinhold Schulte
(stellv. Vorsitzende);

Prof. Dr.-Ing. Dieter Ameling, Manfred Breuer, Oliver Burkhard, Dr. Hans
Georg Fabritius, Dr. Thomas Köster, Dr. Wilhelm Koll, Prof. Dr. Walter Krämer,
Dr. Thomas A. Lange, Tillmann Neinhaus, Hermann Rappen, Dr.-Ing. Sandra
Scheermesser

Forschungsbeirat:

Prof. Michael C. Burda, Ph.D., Prof. David Card, Ph.D., Prof. Dr. Clemens Fuest,

Prof. Dr. Justus Haucap, Prof. Dr. Walter Krämer, Prof. Dr. Michael Lechner,

Prof. Dr. Till Requate, Prof. Nina Smith, Ph.D.

Ehrenmitglieder des RWI Essen

Heinrich Frommknecht, Prof. Dr. Paul Klemmer †, Dr. Dietmar Kuhnt

RWI : Projektberichte

Herausgeber: Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung,
Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen

Tel. 0201/81 49-0, Fax 0201/81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2009

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

ExWoSt-Forschungsfeld Quartiers-Impulse

Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft

Forschungsvorhaben im Auftrag des

Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung

Endbericht – Kurzfassung – Februar 2009

Rheinisch-Westfälisches Institut
für Wirtschaftsforschung und
STATWerke Consult GmbH

ExWoSt-Forschungsfeld Quartiers-Impulse

Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft

Forschungsvorhaben im Auftrag des
Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung

Endbericht – Kurzfassung – Februar 2009

Projektteam

RWI Essen: Marianne Halstrick-Schwenk, Dr. Uwe Neumann (Projektleitung),
Dr. Markus Scheuer, Prof. Dr. Christoph M. Schmidt, Ph.D.

STATWerke Consult: Mark Borne, Helmut Geißler, Manfred Gutzmer

Das Projektteam dankt Rüdiger Budde und Jochen Kluge sowie den Akteuren der Modellstädte für wichtige Hinweise, Claudia Burgard, Bettina Lamla, Anette Hermanowski, Claudia Lohkamp, Gabriele Pomorin, Joachim Schmidt, Saskia Schmidt, Daniele Schwindt und Marlies Tapaß für die Unterstützung der Projektarbeiten



Kurzfassung

Fragestellung und Konzept

Ziel des Forschungsfelds „Quartiers-Impulse – Neue Wege zur Stärkung der lokalen Wirtschaft“ war, stadtteilbezogene Ansätze der Wirtschaftsförderung zu konzipieren, die sich als tragende Bestandteile einer modernen Stadtentwicklungspolitik eignen. Es nimmt eine zentrale Anregung der „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ aus dem Jahr 2007 auf, die empfiehlt, Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Wirtschaft zu ergreifen. Die Leipzig Charta stützt sich u.a. auf Praxiserfahrungen, die durch den Erfahrungsaustausch im Rahmen des URBACT-Programms der Europäischen Kommission gewonnen wurden. Die Besonderheit des Forschungsfelds „Quartiers-Impulse“ war es, dass die Akteure ausgewählter Modellvorhaben bei der Umsetzung von Fördermaßnahmen und bei der Verwirklichung der Förderziele durch ein externes Coaching-Team, die STATTwerke Consult GmbH, beraten und betreut wurden. Das RWI Essen führte die begleitende wissenschaftliche Analyse durch. Ausgangspunkt der zweijährigen Projektarbeit (2006 - 2008) waren folgende Kernfragen:

1. Welche Erwartungen sind an neue Ansätze der lokalen Wirtschaftsförderung zu stellen und welche Maßnahmen sollten konkret ergriffen werden?
2. Unter welchen Rahmenbedingungen engagiert sich die Privatwirtschaft aktiv für die Quartiersentwicklung?
3. Welche organisatorischen Vorkehrungen sind zu treffen und wie können regionale, kommunale und quartiersbezogene Wirtschaftsförderung verknüpft werden?

Modellstädte waren Bayreuth, Braunschweig, Hannover, Karlsruhe und Saarbrücken. In den Modellvorhaben wurden ausgewählte Fördermaßnahmen aus zwei miteinander verknüpften Strategieschwerpunkten durchgeführt, deren Relevanz für Maßnahmen der lokalen Wirtschaftsentwicklung erprobt und überprüft werden sollte. Der Hauptschwerpunkt (i) Aufbau bzw. Stärkung lokaler Netzwerke und kleinbetrieblicher „Cluster“ wurde ergänzt durch den Schwerpunkt (ii) Förderung des privatwirtschaftlichen Engagements (bzw. der „Corporate Social Responsibility (CSR)“).

Modellvorhaben

Zwei Modellvorhaben, Braunschweig und Saarbrücken, konzentrierten sich auf die Revitalisierung von City-Randbereichen. Die Standorte der Modellvorhaben in Bayreuth, Hannover und Karlsruhe waren außerhalb der City gelegene Stadtgebiete, deren Erneuerung u.a. auch durch das Programm Soziale Stadt gefördert wird. Zu den Maßnahmen aller Modellvorhaben gehörte der Aufbau örtlicher Standortgemeinschaften, wobei z.T. an bestehende Initiativen angeknüpft wurde. In den besonders kleinräumig fokussierten Modellvorhaben in City-Randlage wurde vor allem darauf abgezielt, gemeinsame Organisationen der Gewerbetreibenden und Immobilieneigentümer zu bilden, die sich auf bestimmte Ziele der Standortprofilierung verpflichten und selbst entsprechende Maßnahmen planen und umsetzen sollten. In den Stadtteilzentren wurden Maßnahmen zur Beratung und Vernetzung von Kleinbetrieben, Intensivierung lokaler Informationsflüsse, Gründungsförderung, zum Stadtteilmarketing und Leerstandsabbau sowie zur Stärkung und Entwicklung kulturwirtschaftlicher Branchenschwerpunkte durchgeführt. In allen Modellvorhaben wurden Kleinbetriebe bzw. Existenzgründer zur Mitarbeit an quartiersbezogenen Gemeinschaftsprojekten motiviert. Für ausgewählte Projektmaßnahmen wurde außerdem ein Sponsoring bzw. eine Bereitstellung von Sachleistungen und Personal durch große Unternehmen der Modellstädte eingeworben.

Welche regionalpolitischen Förderkonzepte eignen sich zur Übertragung auf die Stadtteilebene und welche Erwartungen sind an die quartiersbezogene Wirtschaftsförderung zu stellen?

Die Maßnahmen der Modellvorhaben haben Elemente einer regionalen Förderpolitik aufgegriffen, die das Ziel, räumliche Disparitäten abzubauen mit dem Konzept verbindet, sich auf die „Stärkung vorhandener Stärken“ der Wirtschaftsregionen zu konzentrieren. Überträgt man dieses Konzept auf die quartiersbezogene Wirtschaftsförderung, orientiert sich die Vergabe von Fördermitteln nicht primär am Grad der „Bedürftigkeit“ von Stadtgebieten, sondern an vorhandenen Anknüpfungspunkten, die bei der Aufwertung lokaler Wirtschaftsstandorte genutzt werden können. Dieses Förderprinzip hat sich bei der Durchführung der Modellvorhaben des ExWoSt-Forschungsfelds Quartiers-Impulse bewährt.

Allgemein sollte die lokale Wirtschaftsförderung darauf abzielen, in Stadtgebieten, die eine Ballung von Kleinbetrieben aufweisen, momentan aber durch gewisse Standortdefizite gekennzeichnet sind, lokale Kooperationen, lokales Engagement und einen lokalen Informationsaustausch anzuregen. Zielgruppe sind zum einen Kleinbetriebe, vor allem aus Einzelhandel, Gastronomie und anderen haushaltsorientierten Dienstleistungen. Zum ande-

ren sind es mittlere und große Unternehmen, die lokale Fördermaßnahmen aus wohl verstandenem Eigeninteresse personell und finanziell unterstützen können.

Die Positionierung eines Quartiers innerhalb des gesamtstädtischen bzw. regionalen Wirtschaftsgefüges ist eine zentrale Voraussetzung für die Art der wirtschaftlichen Aktivitäten, die sich dort entfalten können. Erwartungen an die durch eine lokal-ökonomische Förderstrategie zu erzielenden Wirkungen sollten sich daher auf den Spielraum beschränken, der an einem bestimmten Standort im Wesentlichen durch seine gesamtstädtische bzw. regionale Einbettung vorgegeben ist.

Die lokal eingebettete Ökonomie stellt ein wichtiges Segment des Unternehmensspektrums der Modellgebiete dar. Im Rahmen der begleitenden wissenschaftlichen Analyse durchgeführte Unternehmensbefragungen belegen, dass die in lokalen Stadtteilzentren ansässigen Kleinbetriebe z.T. stark von der Kaufkraft der Kundschaft in ihrem näheren Standortumfeld abhängig sind. Eine auf einen sehr lokalen Kundenkreis zugeschnittene Marktorientierung erweist sich jedoch, auch dies belegen die begleitenden Analysen, als wirtschaftlicher Nachteil. Ein Kernziel der lokalen Wirtschaftsentwicklung sollte es daher sein, Kleinbetriebe durch eine stärkere Standortprofilierung dabei zu unterstützen, für sich neue Kundenkreise zu erschließen. Damit soll kein ruinöser Wettbewerb zwischen den Kleinbetrieben verschiedener Stadtteile entfacht werden. Vielmehr geht es darum, zur Wahrung des Gewerbebestands an Standorten mit zu geringem Kaufkraftpotenzial die dort ansässigen Unternehmen bei der Gewinnung zusätzlicher Kunden zu unterstützen. Dies kann durch eine gewisse „Arbeitsteilung“ zwischen den Quartieren gelingen.

Auf starke Arbeitsmarkteffekte ist angesichts der geringen Zahl der verwirklichten Gründungen und Neuansiedlungen und der begrenzten Wachstumsperspektiven von Kleinbetrieben aus Einzelhandel, Gastronomie und haushaltsorientierten Dienstleistungen, die an den beispielhaft ausgewählten Standorten vorherrschen, nicht zu hoffen. Die Entwicklung der lokal orientierten Kleinbetriebe ist aufs engste mit der der Region und der Gesamtwirtschaft verknüpft. Zur Wahrung ihrer wirtschaftlichen Existenz kommt es für viele dieser Betriebe darauf an, sich in Zusammenarbeit mit anderen Akteuren aus ihrer Umgebung eine stärkere „Sichtbarkeit“ zu erarbeiten und damit einen Teil der innerstädtischen Kaufkraftströme an sich zu binden. Um dies wirkungsvoll unterstützen zu können, sollte die quartiersbezogene Wirtschaftsförderung einen integralen Bestandteil des Konzepts der Stadtentwicklung darstellen.

Welche Maßnahmen sollten konkret ergriffen werden?

Bei Kleinbetrieben besteht vielfach der Wunsch nach intensiveren Kontakten zur öffentlichen Wirtschaftsförderung. Um den Zugang zu deren Angebot zu verbessern, ist die Einrichtung lokaler Anlaufstellen sinnvoll, die eine Kontaktaufnahme in vertrauter Umgebung ermöglichen. Dabei muss es sich nicht um dauerhaft besetzte „Stadtteilbüros“ handeln. Es sollten zu bestimmten, in der Nachbarschaft bekannt gemachten Präsenzzeiten Ansprechpartner zur Verfügung stehen. Dies können engagierte Personen aus dem Kreis der Gewerbetreibenden sein, die bei Bedarf Kontakte zu Fachleuten aus der Verwaltung herstellen.

Anknüpfungspunkte für die Stadtentwicklungspolitik des Bundes und die Kommunalpolitik bestehen vor allem darin, den Aufbau netzwerkartiger lokaler Selbstorganisationen zu unterstützen, in denen Akteure aus öffentlichem Sektor und Privatwirtschaft zielgerichtet an der Verwirklichung von stadtteilbezogenen Förderprojekten zusammenarbeiten. Die in der Regionalpolitik etablierte Clusterförderung ist gewissermaßen ein „Spezialfall“ der Netzwerkpolitik, da sie auf die Anregung sehr enger Kooperationen in bestimmten Branchen abzielt. Angesichts der fehlenden „kritischen Masse“ an Unternehmen aus einzelnen Branchen eignet sich das Stadtteillumfeld eher zum Aufbau von Kontakten zwischen Unternehmen aus verschiedenen Branchen sowie zwischen Unternehmen und Akteuren aus Politik, Kultur und Verwaltung. Den Kommunen und den lokalen Netzwerken ist daher zu empfehlen, nicht auf die Entstehung von „Mikroversionen“ regionaler Innovationscluster in einzelnen Stadtteilen hinzuwirken, sondern generell die Ballung von Kleinbetrieben zu unterstützen. Kleinere Branchenschwerpunkte, z.B. aus Kultur- oder Migrantenwirtschaft, können zur Profilbildung bzw. zum „Branding“ einzelner Quartiere beitragen.

Unter welchen Rahmenbedingungen engagiert sich die Privatwirtschaft?

Neue „Governance“-Konzepte gehen davon aus, dass Stadtentwicklungspolitik eine Gemeinschaftsaufgabe ist, die von privaten Unternehmen, den Bürgerinnen und Bürgern und der öffentlichen Hand gemeinsam zu schultern ist. Die lokale Netzwerkbildung ist in dieser Hinsicht ein sich selbst verstärkender Prozess, da in solchen Netzwerken entstandene Vertrauensbeziehungen zwischen öffentlichen und privaten Akteuren dazu führen können, dass sich kleine und mittlere Unternehmen stärker für das Gemeinwesen engagieren.

Wird ein zur Unterstützung geeignetes Projekt durch erste Fortschritte erkennbar, besteht prinzipiell eine recht hohe Bereitschaft größerer und klei-

nerer Unternehmen, dieses zu unterstützen, sei es durch Bereitstellung von Know-How bzw. Personal oder durch Geldleistungen. Viele Unternehmen haben erkannt, dass es sich, etwa zur Pflege des politischen Umfelds, zur Verbesserung der nachbarschaftlichen Beziehungen oder zur Motivation der eigenen Beschäftigten lohnen kann, sich für Standortgemeinschaften zu engagieren. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass diese Unternehmen die benachbarten Kleinbetriebe quasi „an die Hand“ nehmen und für sie das Management lokaler Netzwerke übernehmen oder allein durch ihr Sponsoring die Verwirklichung von Gemeinschaftsaktionen garantieren. Alle Erfahrungen zeigen, dass es zunächst darauf ankommt, in Zusammenarbeit zwischen öffentlichem Sektor und Gewerbetreibenden geeignete Fördermaßnahmen zu finden und auch mit ihrer Umsetzung zu beginnen. Zeigen sich erste Erfolge, werden sich genügend Interessenten finden, die an positiven Entwicklungen teilhaben wollen und bereit sind, dafür auch eine eigene Leistung zu erbringen. Dies erfordert von lokalen Netzwerkakteuren einerseits einiges Durchhaltevermögen, andererseits aber auch die Bereitschaft dazu, Projektfortschritte kritisch zu hinterfragen. Gegebenenfalls wird es erforderlich sein, Zielvorgaben zu ändern oder bestimmte Strategien, die keine ausreichende Unterstützung erfahren, ganz aufzugeben.

Bei Maßnahmen, die versuchen, mit relativ geringen Fördermitteln über die Stimulierung der Eigeninitiative der Beteiligten vor Ort eine nachhaltige Belebung der Quartiere zu erreichen, kommt dem richtigen „Timing“ eine entscheidende Bedeutung zu. Die Modellvorhaben des Forschungsfelds Quartiers-Impulse repräsentieren sehr unterschiedliche Stadien des Fortschritts der Problemkumulation. Eher präventiv ausgerichtete Vorhaben laufen zwar Gefahr, keine spektakulären Erfolge vorweisen zu können, da ja nicht beobachtet werden kann, welche Entwicklung ohne Fördermaßnahme eingetreten wäre. Die Mitwirkungsbereitschaft privater Akteure ist jedoch erfahrungsgemäß an (noch) intakten Standorten höher als in Gebieten, die bereits durch gravierende Probleme gekennzeichnet sind. Ein präventives Vorgehen ist daher zu empfehlen.

Welche organisatorischen Vorkehrungen sind zu treffen und wie können kommunale und quartiersbezogene Wirtschaftsförderung verknüpft werden?

Ihrem gesamtstädtischen Auftrag entsprechend haben die mit unternehmensbezogenen Förderprogrammen vertrauten Ressorts für Wirtschaftsförderung vielfach noch nicht die Raumeinheit „Quartier“ als eine für sie relevante Operationsebene erkannt. Somit ist festzustellen, dass innerhalb der kommunalen Verwaltungsebene das komplexe Handlungsfeld „Förderung der Lokalen Ökonomie“, wenn es als solches definiert ist, z.T. noch nicht den Fachleuten zugeordnet wurde, die sich überwiegend mit den Belangen

der Unternehmen und Gründer bzw. des Unternehmens- und Gründungsstandorts befassen. Im organisatorischen Kontext der Quartiers-Impulse wie auch am Beispiel verschiedener Fördermaßnahmen der Sozialen Stadt zeigt sich jedoch, dass in den kommunalen Wirtschaftsressorts zunehmend Aufmerksamkeit für die Belange weniger erfolgreicher Standorte entsteht. Aufgabe der Städte wird es in Zukunft sein, sich ein Stück weit von der Strategie zu verabschieden, zur Aufwertung ausgewählter Stadtteile neue Organisationsstrukturen mit eigenen Programmbudgets einzurichten. Vielmehr zeigt das Forschungsfeld Quartiers-Impulse, dass es erforderlich und möglich ist, die Stadtteilmförderung generell stärker im „Mainstream“ der Stadtpolitik zu verankern.

Auch wenn die Ziele der lokalen Wirtschaftsförderung nur durch eine Kooperation öffentlicher und privater Akteure erreicht werden können, war es eine Erfolgsvoraussetzung der Modellvorhaben, dass konkrete Maßnahmen zunächst durch die Städte bzw. durch die von ihnen beauftragten Projektpartner in Gang gebracht wurden. Angesichts der hohen organisatorischen und fachlichen Anforderungen an die Modellstädte hat die Unterstützung durch ein externes Beratungsteam erheblich dazu beigetragen, dass die Projektziele trotz auftretender Schwierigkeiten über den Zeitraum der Modellvorhaben hinweg stringent verfolgt und z.T. auch geändert oder erweitert wurden.

Handlungsempfehlungen an den Bund

(i) In den Modellvorhaben konnten in einem kurzen Zeitraum mit begrenzten Mitteln z.T. beachtliche Fortschritte erzielt werden. Dem Bund ist auf Grund der Ergebnisse des Forschungsfelds Quartiers-Impulse zu empfehlen, die Stärkung der lokalen Wirtschaft als eigenen Förderschwerpunkt in seiner Stadtentwicklungspolitik zu verankern. Das Zielspektrum sollte dabei um die Perspektive „Förderung von Potenzialen“ erweitert werden. Damit wird keine Konzentration von Fördermitteln auf ohnehin prosperierende Standorte empfohlen, sondern eine Fokussierung auf entwicklungsfähige Besonderheiten unterschiedlicher Stadtgebiete. Dabei kann es sich um Fördergebiete handeln, die bereits erhebliche Standortdefizite aufweisen oder um Gebiete, in denen in Zukunft problematische Entwicklungen zu erwarten sind.

(ii) Gefördert werden sollten im Rahmen dieses Maßnahmenschwerpunkts immaterielle Investitionen, die auf die Verbesserung der kleinbetrieblichen Standortbedingungen abzielen, z.B. Netzwerkbildung, Beratung von Gewerbetreibenden, Durchführung von Veranstaltungen und Werbemaßnahmen.

(iii) Eine räumliche Verknüpfung mit Maßnahmen aus anderen Politikschwerpunkten, z.B. städtebauliche Erneuerung, Beschäftigungs- und Sozialpolitik, kann zu Synergieeffekten führen. Maßnahmen zur Stärkung der lokalen Wirtschaft können aber auch an Standorten sinnvoll sein, an denen momentan keine umfassende Bündelung von Fördermaßnahmen geplant ist. Zu empfehlen ist, die Stärkung der lokalen Wirtschaft als Schwerpunkt der Stadtentwicklungspolitik des Bundes nicht auf den Förderkontext und die Gebietskulisse der Sozialen Stadt zu beschränken.

(iv) Sollte es in den Kommunen Initiativen dazu geben, im Zuge der quartiersbezogenen Wirtschaftsförderung die ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung auszubauen, ist dem Bund zu empfehlen, dies zu unterstützen. In den Modellvorhaben der „Quartiers-Impulse“ hat es sich bewährt, die Städte dabei über einen begrenzten Zeitraum hinweg durch externe Berater zu betreuen.

(v) Die quartiersbezogene Wirtschaftsförderung sollte durch Informations- und Beratungsangebote vor Ort den Zugang von Unternehmen und Existenzgründern zu Angeboten der Mittelstands- und Regionalpolitik des Bundes und der Länder erleichtern. Akteure der quartiersbezogenen Wirtschaftsförderung sollten in Kooperation mit Akteuren der Kommunen, der Länder und des Bundes prüfen, ob für Teile des lokalen Gewerbebestands eine Einbindung in regionale Clusterinitiativen in Frage kommt. Der Aufgabenbereich „Stärkung der lokalen Wirtschaft“ erfordert somit auf der Bundesebene eine Verknüpfung von Stadtentwicklungs- und Wirtschaftspolitik.

(vi) Da sich der Aufgabenbereich „Stärkung der lokalen Wirtschaft“ auch nach Durchführung des Forschungsfelds weiterhin im Erprobungsstadium befindet, sollten kommende Maßnahmen als Teil eines Lernprozesses verstanden werden, der ein sorgfältiges Monitoring und eine umfassende Evaluation erfordert.