



Städte- und Gemeindebund
Nordrhein-Westfalen

■ Städte- und Gemeindebund NRW • Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf

Thesenpapier zur Wirkungsorientierung der Wirtschaftsförderung

Postfach 10 39 52 • 40030 Düsseldorf
Kaiserswerther Straße 199-201
40474 Düsseldorf
Telefon 0211 • 4587-1
Telefax 0211 • 4587-287
E-Mail: info@kommunen.nrw
pers. E-Mail: Cora.Ehlert@kommunen.nrw
Internet: www.kommunen.nrw

Aktenzeichen: 30.0.4-002/002
Ansprechpartner:
Referentin Cora Ehlert

Durchwahl 0211 • 4587-233

6. Oktober 2020

1. Warum wirkungsorientierte Wirtschaftsförderung?

Die Bedeutung und Wichtigkeit von Wirtschaftsförderungen in Kommunen ist unbestritten. Für die jeweiligen Standorte und die heimischen sowie ansiedlungswilligen Unternehmen ist die Arbeit einer Wirtschaftsförderung nicht wegzudenken, auch wenn es sich hierbei um eine nach wie vor freiwillige Aufgabe für Kommunen handelt. Doch die Vielfältigkeit der Tätigkeitsfelder einer Wirtschaftsförderung bedingt auch eine Vielzahl an unterschiedlichen Wirkungsbereichen. So wird es zunehmend schwieriger, die zumeist starken Bemühungen in einem entsprechenden Monitoring zu erfassen. Es stellt sich schnell die Frage nach dem „Wie?“ –

*„Wie können die Wirkungen der Arbeit von
Wirtschaftsförderungen gemessen werden?“*

Dabei geht es im engeren Sinn weniger um Input-orientierte Kennzahlen – deren Erhebung dennoch sinnvoll ist –, sondern um Output-orientierte Kennzahlen, welche die Wirkungen der Wirtschaftsförderungsaktivitäten mit belastbaren Zahlen und Fakten wiedergibt. Auch wenn nicht jede einzelne Aktivität und Maßnahme einer Wirtschaftsförderung konkret messbar ist und sich für ein strukturiertes und regelmäßiges Monitoring eignet, bieten die Wirkungen, die aus den gebündelten Wirtschaftsförderungsaktivitäten eines Standorts resultieren daher gute Ansatzpunkte für eine professionelle Wirkungsmessung.

Die Ermittlung der „wirkungsorientierten Wirtschaftsförderung“ muss von der Ermittlung der klassischen, Input-orientierten Controlling-Kennzahlen abgegrenzt werden.

Für diese existiert ein inzwischen etabliertes Indikatoren-Set, das in unterschiedlichen Ausprägungen für die Leistungsmessung in der Wirtschaftsförderung zum Einsatz kommt. Zu diesen Kennzahlen, die i.d.R. durch die Wirtschaftsförderungen selbst erhoben werden, gehören u.a. Daten wie die Zahl von Veranstaltungsteilnehmern, die Zahl der betreuten (Unternehmens-)Fälle, verteilte Flyer etc. Auch wenn es sich hierbei zweifellos um wertvolle Daten handelt, besteht nach wie vor die Frage nach der Wirkung: Was haben diese Bemühungen unter dem Strich eingebracht? In diesem Sinne ist die Ermittlung Output-orientierter Kennzahlen extrem wichtig. Auch diese Kennzahlen können durch die Wirtschaftsförderung selbst erhoben werden. Anschließend sollten diese verdichtet und (halb-)jährlich analysiert sowie selbstbewusst genutzt werden. Die Erhebung dieser Kennzahlen bedarf einer zunehmenden Strukturierung, sodass es mit möglichst wenig Aufwand nebenher im Arbeitsalltag möglich ist, festgelegte Kennzahlen regelmäßig zu aktualisieren – diese sind sozusagen ein „Beifang“ der täglichen Arbeit. Für diese Arbeitsweise, dessen Mehrwert sowie dessen geringen Aufwand im Arbeitsalltag soll im vorliegenden Thesenpapier ein Bewusstsein geschaffen werden. Die Wirtschaftsförderung leistet gute Arbeit – jetzt soll sie auch offen und selbstbewusst nach Außen kommuniziert werden.

Besonders im Hinblick auf sozioökonomische Auswirkungen und deren Nutzen für den jeweiligen Wirtschaftsstandort bietet sich eine Wirkungsmessung an. Dabei werden jedoch ausschließlich die Wirkungen unternehmerischer Ansiedlungs- und Expansions-Investitionen betrachtet, bei denen die Wirtschaftsförderung (in welcher Form und Tiefe auch immer) beteiligt war. Diese Aktivitäten werden hinsichtlich der direkt ableitbaren Arbeitsplatzwirkung betrachtet, sowohl in Bezug auf die Sicherung als auch auf die Schaffung von Arbeitsplätzen. Darauf bezogen werden auch die indirekten und induzierten Wirkungen auf die regionalwirtschaftliche Nachfrage sowie den Beschäftigungsmarkt abgeleitet. Diese werden hinsichtlich der daraus ableitbaren Effekte wie Wertschöpfung und Steuereinnahmekraft beleuchtet.

Zunehmend benötigt Wirtschaftsförderung angesichts des wachsenden Drucks, die eigene Arbeit gegenüber Akteuren aus dem politischen Raum oder der Öffentlichkeit rechtfertigen zu müssen, belastbare Zahlen, mit deren Hilfe sie den Nachweis erbringen kann, dass mit den zur Verfügung stehenden personellen und finanziellen Ressourcen effektiv und effizient gearbeitet wurde. Darüber hinaus wird die eigene Arbeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der jeweiligen Wirtschaftsförderung sichtbar und transparent. Gerade diese Aspekte – Sichtbarkeit und Transparenz – stellen die wichtigsten Mehrwerte der Wirkungsmessung von Wirtschaftsförderungsaktivitäten dar. Zu den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der klassischen Wirtschaftsförderung werden gehören auch die Assistenzen sowie das Personal des Marketings im Rahmen der Wirtschaftsförderung, gerade für die Überprüfbarkeit und Messbarkeit der eigenen Aktivitäten ist dies relevant.

2. Was genau verbirgt sich hinter dem Begriff „wirkungsorientierte Wirtschaftsförderung“?

Wie eingangs erwähnt geht es im Wesentlichen um die Quantifizierung von Wirkungen im Rahmen der Arbeit der Wirtschaftsförderung, die auf den ersten Blick eher weniger bekannt bzw. sichtbar sind, aber i.d.R. eine deutliche Wirkung auf die regionalwirtschaftliche Situation haben. Dabei handelt es sich einerseits um die Bruttowertschöpfung, die als Folge der Investitionen von Unternehmen und deren Zulieferern am Standort entsteht. Andererseits werden durch die Investitionen am Standort direkte und indirekte Steuereinnahmen ausgelöst, die im Rahmen eines wirkungsorientierten Modells näherungsweise sichtbar gemacht werden können.

Doch es gibt auch Gefahren im Rahmen der Wirkungsmessung der Wirtschaftsförderungsaktivitäten. So darf diese nicht als Beurteilung der Leistung der einzelnen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter missverstanden werden.

Es geht im Wesentlichen darum, die gute Arbeit der Wirtschaftsförderung für Verwaltung und Politik sichtbar und transparenter zu machen.

Dabei gibt es bereits konkrete Beispiele von Wirtschaftsförderungen, die genau dies schon erfolgreich betreiben. Diese werden im Folgenden anonymisiert vorgestellt:

Stadt A:

Die Stadt A (ein Mittelzentrum in Nordrhein-Westfalen) betreibt bereits eine Wirkungsmessung zum Monitoring der eigenen Aktivitäten. Methodisch wird hier das Modell genutzt, das nachfolgend (s. Kapitel 3) vorgestellt wird. Im Ergebnis kam bei einer Wirkungsmessung heraus, dass die durch die Wirtschaftsförderung der Stadt A begleiteten Ansiedlungen bzw. Expansionen eine Bruttowertschöpfung (BWS) in Höhe von 12,8 Mio. EUR am Standort erzeugt werden. Aus der durch die Investitionsvorhaben ausgelösten Bruttowertschöpfung resultiert ein Gesamt-Arbeitsplatzeffekt von 713 Arbeitsplätzen. Durch die Begleitung der Investitionsvorhaben durch die Wirtschaftsförderung der Stadt A wurden im Jahr 2017 zusätzliche kommunale Steuereinnahmen in Höhe von 0,95 Mio. EUR¹ generiert. Damit wird gezeigt, dass die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung der Stadt A sowohl zu einer Stärkung der lokalen Wirtschaftsstruktur als auch zu Mehreinnahmen im städtischen Haushalt beiträgt. Da die Effekte weiterer Aktivitäten der Wirtschaftsförderung der Stadt A größtenteils nicht quantifizierbar sind, kann sogar davon ausgegangen werden, dass die Wirkung auf die kommunalen Steuereinnahmen und die Bruttowertschöpfung am Standort voraussichtlich noch höher ist.

¹ Zu beachten ist, dass diese Wirkungen nicht *unmittelbar* im Haushalt zu finden sind, da diese nicht konkret auf einen Zeitraum zu beziehen sind & viele Effekte erst in den darauffolgenden Haushaltsjahren bemerkbar werden.

Stadt B:

Die Stadt B (ein Mittelzentrum in Nordrhein-Westfalen) betreibt ebenfalls eine Wirkungsmessung zum Monitoring der eigenen Aktivitäten. Methodisch wird hier ebenfalls das Modell genutzt, das nachfolgend (s. Kapitel 3) vorgestellt wird. Durch von der Wirtschaftsförderung begleitete Ansiedlungen bzw. Expansionen konnte eine Bruttowertschöpfung in Höhe von 28,9 Mio. EUR am Standort B erzeugt werden. Aus der von den Investitionsvorhaben ausgelösten Bruttowertschöpfung resultiert ein Gesamt-Arbeitsplatzeffekt von 2.226 Arbeitsplätzen. Durch die Begleitung der Investitionsvorhaben der Wirtschaftsförderung wurden im Jahr 2017/18 zusätzliche kommunale Steuereinnahmen in Höhe von 2,23 Mio. EUR² generiert. Damit wird gezeigt, dass die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung sowohl zu einer Stärkung der lokalen Wirtschaftsstruktur als auch zu Mehreinnahmen im städtischen Haushalt beiträgt. Da die Effekte weiterer Aktivitäten der Wirtschaftsförderung größtenteils aktuell nicht quantifizierbar sind, kann sogar davon ausgegangen werden, dass die Wirkung auf die kommunalen Steuereinnahmen und die Bruttowertschöpfung am Standort voraussichtlich noch höher ist.

Aus der Wirkungsberechnung von Wirtschaftsförderungsaktivitäten der Wirtschaftsförderung der Stadt B ergibt sich im Endergebnis eine Aufwand-zu-Ertrag-Relation. Die Tätigkeit der Wirtschaftsförderung hat aus den Mitteln der Stadt B Steuereinnahmen in Höhe von 2,23 Mio. EUR erzielt. Der Aufwand für die Wirtschaftsförderung lag in den Jahren 2017 und 2018 bei insgesamt 0,51 Mio. EUR. Dies entspricht einem Verhältnis von Aufwand zu Ertrag von 1 EUR zu 4,36 EUR. Insofern zeigt sich, dass Wirtschaftsförderung, auch als freiwillige Aufgabe, für die Zukunftsentwicklung eine hohe finanzielle Bedeutung hat.

Stadt C:

Die Stadt C (ein Mittelzentrum in Nordrhein-Westfalen) zeigt, dass es mittels des im folgenden Kapitel 3 erklärten Berechnungsmodells auch möglich ist, die Wirkungen einzelner Projekte zu ermitteln. Hierbei geht es also nicht um die Wirkung der gebündelten Aktivitäten der Wirtschaftsförderung, sondern um zwei konkrete Projekte und deren Verflechtungen.

Projekt 1:

Hierbei handelt es sich um die Entwicklung dreier Immobilien aus dem Bestand einer ehemaligen Firma hin zu einem Mittelstandszentrum inkl. Veranstaltungsbereich sowie mit einem angesiedelten Hotel im Rahmen einer Stadtumbaumaßnahme. Dabei übernahm die Wirtschaftsförderung der Stadt C die Konzeptentwicklung, Gesamtplanung & -investition, den Umbau sowie die Vermietung und Betreuung für das Gesamtensemble. Einerseits wird der

² Zu beachten ist, dass diese Wirkungen nicht *unmittelbar* im Haushalt zu finden sind, da diese nicht konkret auf einen Zeitraum zu beziehen sind & viele Effekte erst in den darauffolgenden Haushaltsjahren bemerkbar werden.

*Komplex für Veranstaltungen genutzt – jährlich finden hier an ca. 200 Tagen Kongresse, Seminare, Tagungen und regionale Messen statt –, andererseits sind hier in einem Bürokomplex insgesamt 420 Mitarbeiter*innen untergebracht. Daher entstehen im Rahmen dieses Projekts u.a. Effekte aus den geschaffenen & gesicherten Arbeitsplätzen, aus den Veranstaltungen inkl. Übernachtungen in dem angesiedelten Hotel & dem Konsum der Besucher*innen vor Ort. Dabei beteiligt sich die Wirtschaftsförderung mit insgesamt 12 Mio. EUR an der Gesamtinvestition (insgesamt ca. 20 Mio. EUR, der Rest wurde über Fördermittel eingebracht), woraus sich inklusive der Abschreibungen, der Zinsen und der Betriebskosten ein jährlicher Zuschussbedarf von max. 350.000,- EUR für das Projekt ergibt.*

Projekt 2:

*Dieses Projekt beschäftigt sich mit der Gesamtentwicklung eines Gewerbegebiets (Ankauf der Flächen, Aufstellung des Bebauungsplanes, Erschließung der Flächen, Bodenaufbereitung aufgrund einer schwierigen topografischen Lage sowie Vermarktung). So konnte sich u.a. ein Unternehmen aus dem Bereich Licht & Leuchten mit 200 Mitarbeiter*innen ansiedeln, das entsprechende eigene (Bau-)Investitionen vor Ort tätigt. Die nicht durch Verkaufserlöse gedeckten Kosten der Wirtschaftsförderung belaufen sich auf etwa 1 Mio. EUR, die in einem Zeitraum von drei Jahren in die Gesamtentwicklung des Gewerbegebiets geflossen sind.*

Im Rahmen der Wirkungsmessung ergaben sich für die beiden konkreten Projekte folgende Aufstellungen:

	Projekt 1	Projekt 2
Zusätzliche kommunale Steuereinnahmen³	1,43 Mio. EUR	1,13 Mio. EUR
Aufwand der Wirtschaftsförderung	350.000,- EUR ⁴	1 Mio. EUR ⁵
Gesamteffekt des Projekts (1 investierter EUR bewirkt folgendes „Return-on-investment“)	4,09 EUR	1,13 EUR

Bei *Projekt 1* handelt es sich um die Berechnung der jährlichen Effekte, *Projekt 2* sagt aus, dass die durch das Projekt generierten zusätzlichen kommunalen Steuereinnahmen den Aufwand, der über drei Jahre getragen wurde, insgesamt übertrifft. Dabei handelt es sich bei den berechneten Werten um die bisherigen

³ Zu beachten ist, dass diese Wirkungen nicht *unmittelbar* im Haushalt zu finden sind, da diese nicht konkret auf einen Zeitraum zu beziehen sind & viele Effekte erst in den darauffolgenden Haushaltsjahren bemerkbar werden.

⁴ Jährlicher Aufwand

⁵ Gesamtaufwand, der über einen Zeitraum von drei Jahren hinweg getragen wurde

Gesamteffekte, es ist jedoch davon auszugehen, dass gerade durch die gesicherten & geschaffenen Arbeitsplätze weitere Effekte in den nächsten Jahren wirksam werden – gerade auch, wenn der (jährliche) Aufwand wegfällt (auch wenn die Wirkungen natürlichen Schwankungen unterworfen sind). Zusätzlich ist festzuhalten, dass es sich hierbei nur um die Effekte zweier begleiteter Projekte der Wirtschaftsförderung handelt. Daher ist davon auszugehen, dass die Gesamtwirkung aller gebündelten Wirtschaftsförderungsaktivitäten deutlich höher ist.

Stadt D:

Die Stadt D (ein Oberzentrum im Süden Deutschlands) betreibt bereits seit mehreren Jahren ein strukturiertes Monitoring und veröffentlicht die Ergebnisse in ihrem Haushaltsplan⁶. Dabei wird eine Vielzahl an Input-orientierten Kennzahlen erhoben wie beispielsweise

- Meinungsbilder aus Unternehmens-, Bürger-, Kunden-, Mitarbeiter-, Besucher- sowie Sicherheitsbefragungen
- Kennzahlen zur Beurteilung der finanziellen Leistungsfähigkeit
- Kennzahlen zur Erfolgskontrolle der einzelnen, offiziellen Ziele der Wirtschaftsförderung, u.a.
 - ordentliche Aufwendungen (untergliedert)
 - Anzahl der Bewerbungen je Ausbildungsjahrgang
 - Altersdurchschnitt
 - Teilzeitquote
 - Anzahl Teilnehmer*innen an zentralen Fortbildungen
 - Anzahl der Beiträge auf den Social-Media-Kanälen
 - Zugriffe auf die Homepage der Stadt D u.v.m.

In den einzelnen thematischen Bereichen findet auch ein Monitoring der eher Output-orientierten Kennzahlen statt, bislang jedoch ohne strukturierte Zusammenfassung und inhaltliche Zuspitzung. Ende 2019 wurden diese Kennzahlen erstmals aggregiert, um eine konkrete Aussage zur Wirkung der Arbeit der Wirtschaftsförderung geben zu können. Diese lassen sich zusammenfassen mit folgenden Werten:

- Ansiedlungen und Neugründungen seit 2014: 162
- Durchschnittliche Mitarbeiter/innen (VZÄ seit 2012): 24
- Geschaffene und gesicherte Arbeitsplätze seit 2014: 3.637
- Akquirierte Finanzmittel in Mio. € seit 2012: 213
- Kosten für die Wirtschaftsförderung in Mio. € (seit 2012): 79

Aus diesen Zahlen lässt sich die Aussage ableiten, dass jede/r Mitarbeiter/in zwischen 2012 und 2019 einen wertschöpfenden Ertrag von rund 2,3 Millionen EUR generierte (durchschnittlicher wertschöpfender Ertrag je Mitarbeiter/in seit 2012: 5,6 Mio. EUR; durchschnittliche Kosten je Mitarbeiter/in seit 2012: 3,3 Mio. EUR).

⁶ Die Ergebnisse der Stadt D wurden nicht mit dem in Kapitel 3 erklärten Modell berechnet.

Bislang lagen die Daten zu Fördermitteln, Unternehmensansiedlungen und Erweiterungen von Bestandsunternehmen, Neugründungen, akquirierten Förder- und privaten Mitteln, gesicherten und geschaffenen Arbeitsplätzen usw. nur einzeln in die jeweiligen thematischen Bereiche untergliedert vor. Durch ein solches Strukturieren und Aggregieren der Daten wird deutlich, wie wirkungsvoll nicht nur die Wirtschaftsförderung der Stadt D per se ist, sondern auch, wie „wertvoll“ alle Mitarbeiter/innen im Einzelnen sind.

Zwischenfazit:

Diese Praxisbeispiele zeigen, dass es möglich ist, Kennzahlen – Input- wie Outputorientiert – regelmäßig im laufenden Arbeitsgeschäft zu erheben und zu strukturieren. Je klarer und routinierter der Umgang mit solchen Daten ist, desto weniger Zeit wird dafür im Arbeitsalltag aufgewendet. Das Ergebnis ist ein konkretes, belastbares Ergebnis am Ende eines Jahres, das auch eine Rechtfertigung der eigenen Arbeit in Richtung Politik ermöglicht und eindrucksvoll wie selbstbewusst kommuniziert. Welche Kennzahlen sich beispielsweise für eine Wirkungsmessung anbieten, wird im Anhang gezeigt.

Die Erhebung der Kennzahlen kann auch dazu dienen, Entscheidungsträgern vor Augen zu führen, welche finanziellen Auswirkungen die Abwanderung eines Unternehmens für die Kommune hätte. Somit wird die politische Debatte versachlicht, ob es sich lohnt, das entsprechende Unternehmen am Standort zu halten. Durch die Wirkungsmessung ist somit auch eine Quantifizierung des potenziellen Verlusts möglich, der bei Abwanderung des Unternehmens entsteht. Ebenso wird es so ermöglicht, den erwartbaren Verlust durch die Abwanderung den Kosten für die Bemühungen, das Unternehmen zu halten, gegenüberzustellen, denn auch diese Bemühungen gehen zunächst mit finanziellen Belastungen für die Kommune einher. Gerade im Sinne einer langfristigen Planung mit dem Unternehmen am Standort ist es wichtig, die genauen Wirkungen quantifizieren und vergleichen zu können, um als Kommune strategisch und zukunftsorientiert planen zu können.

Generell ist die Erreichung zu messender Ziele nicht als Handlungsmaxime zu empfehlen, denn daraus resultiert im Regelfall eine Erhöhung der Arbeitsbelastung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Gerade in puncto Personal ist es wichtig, sensibel vorzugehen und Fehlinterpretationen sowie „unfaire“ Vergleiche zu vermeiden: Kontraproduktive Konsequenzen wie höhere Erwartungen, Rechtfertigungsdruck oder auch Kürzungen von Gehalt und Personal dürfen nicht entstehen – hierbei ist es entscheidend, dass die Zahlen zur Wirkungsmessung nicht gleichzeitig auch zur Forderung werden, bestimmte Kenngrößen zu erreichen.

Es ist auch immer möglich, dass die gemessenen Zahlen grundsätzlich falsch interpretiert und damit schlechter bzw. besser bewertet werden, als es die reale Situation zulässt. Dies wird durch die Tatsache verschärft, dass viele Kennzahlen stark konjunkturabhängig sind, daher sollte auch die Wirkungsmessung nicht ausschließlich monetär ausgerichtet sein.

Zur Vereinfachung des Modells zur Berechnung der Wirkungsmessung ist es notwendig, dieses in Bezug zu den klassischen Kernaufgaben der Wirtschaftsförderung auszurichten. Dabei geht es im Wesentlichen um unternehmerische Investitionen, die sich durch die Erweiterung von Bestandsunternehmen und durch Neuan siedlungen ergeben und welche Auswirkungen diese z. B. auf den Arbeitsmarkt am Standort haben. Im Folgenden wird ein Rechenmodell hierzu vorgestellt.

3. Berechnung der Wirkungsmessung

Zunächst wird in diesem Kapitel das Modell zur Berechnung der Wirkungsmessung vorgestellt und eingeordnet. Mit diesem Modell ist es dann auch möglich, Ergebnisse wie in den Praxisbeispielen Stadt A, Stadt B und Stadt C zu erzielen. Des Weiteren wird die benötigte Datengrundlage zur Berechnung erläutert, ehe die methodische Vorgehensweise im Detail erklärt wird.

3.1 Vorstellung & Einordnung des Modells

Direkt nachweisbare Effekte in puncto Arbeitsplatzsicherung und -schaffung entstehen vor allem aus den Aktivitäten der Unternehmen: Einerseits aus Investitionen, die Unternehmen tätigen, die bereits am Standort ansässig sind und expandieren wollen, andererseits aus Investitionen von Unternehmen, die sich neu am Standort ansiedeln wollen. So wird mit Hilfe derer Investitionen ein Input generiert, der wiederum Rückschlüsse auf die Aspekte Arbeitsplatzsicherung sowie -schaffung ermöglicht. Ist eine Kommune und deren Wirtschaftsförderung in diese Fälle der Unternehmensentwicklung eingebunden, so sind auch die Aktivitäten und deren Wirkungen für eine Wirtschaftsförderung nachweis- und darstellbar. Dabei ist die Beteiligung der Wirtschaftsförderung nicht immer gleich: Bezüglich der Tiefe und Wirkung der Beteiligung gibt es selbstverständlich Unterschiede. Das bedeutet jedoch nicht zwangsläufig, dass eine weniger intensive (z. B. in Bezug auf den Zeitaufwand oder die inhaltliche Tiefe) Beteiligung keinen Mehrwert hat: Es kann auch ein einziger vermittelnder Anruf sein, der eine Investition in Millionenhöhe ermöglicht oder auslöst. In diesem Fall zahlt sich das Know-How sowie das breite und gut gepflegte Netzwerk einer Wirtschaftsförderung aus. Also bleibt festzuhalten, dass alle Fälle, in denen die Wirtschaftsförderung – in welchem Maße auch immer – beteiligt war, auch ein strukturiertes Monitoring ermöglichen.

Ganz konkret heißt das, dass die Wirtschaftsförderung die unternehmerischen Aktivitäten und deren Wirkung nachweisen kann⁷.

Durch die Begleitung solcher Investitionsvorhaben werden zusätzliche Steuereinnahmen generiert. Diese kommen im günstigsten Fall – d.h. wenn ein hoher Anteil der Investitionen bei heimischen Zulieferern verbleibt – dem kommunalen Haushalt des Investitionsstandortes zugute. Andererseits werden sie aber auch an anderen Standorten haushaltswirksam, da ein Teil der Investitionen immer auch auf Zulieferer entfällt, die nicht vor Ort ansässig sind. Insgesamt tragen unternehmerische Investitionen am Unternehmensstandort zur Erhöhung der lokalen oder auch regionalen Bruttowertschöpfung bei und lösen sowohl Beschäftigungs- als auch Einkommenseffekte bei den direkt beteiligten Unternehmen und deren Zulieferern sowie Kunden aus. Zudem wird aus den Erwerbseinkommen bei den Beschäftigten aller Unternehmen eine kaufkraftrelevante Konsumnachfrage induziert, die anteilig wiederum lokal getätigt wird und weitere haushaltsrelevante Steuereffekte induziert. Eine Übersicht über diese Vorgänge findet sich in der folgenden Abbildung visualisiert:

⁷ Investitionen durch Unternehmen, an denen die Wirtschaftsförderung nicht beteiligt war, werden daher auch nicht erhoben.

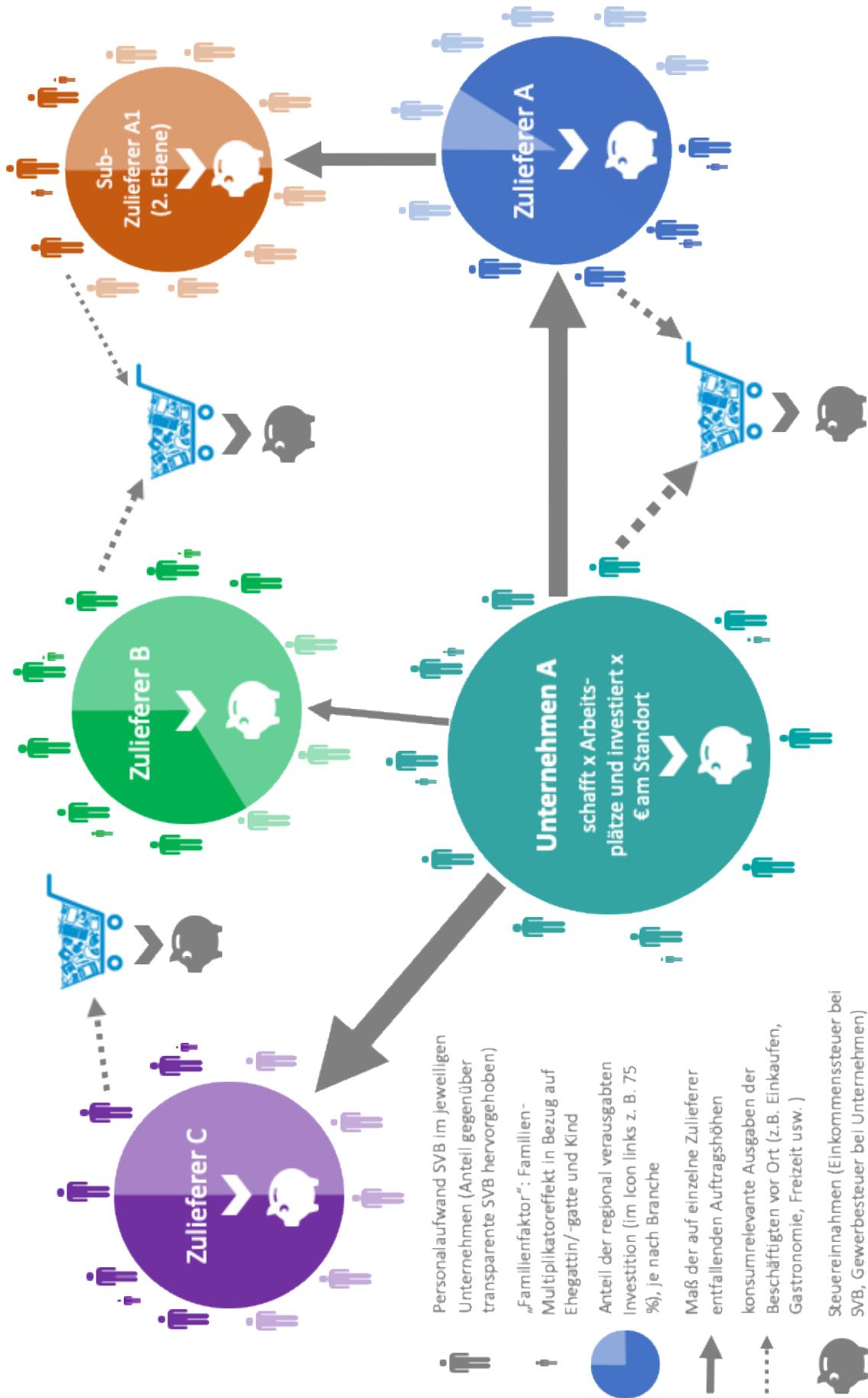


Abbildung 1; Quelle: ExperConsult

Aus der durch unternehmerische Investitionen ausgelösten regionalen Bruttowertschöpfung bzw. ihrem personalaufwandsrelevanten Anteil lässt sich mittels der statistischen Kenngrößen der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität im Baugewerbe sowie den sonstigen Branchen ein konkreter Arbeitsplatzeffekt ermitteln, der wiederum in Einwohneräquivalente umgerechnet wird. Diese ergeben aus der Multiplikation mit den durchschnittlichen Steuereinnahmen pro Einwohner die zusätzlichen rechnerischen Steuereinnahmen, die direkt auf die Investitionen der Unternehmen am Standort zurückzuführen sind. Eine gute und erfolgreiche Arbeit der Wirtschaftsförderung initiiert, begünstigt, vereinfacht und beschleunigt diese Art von unternehmerischen Investitionen am Standort als aktiver Dienstleister.

Das im Nachfolgenden skizzierte Modell wird zunächst hinsichtlich der Aussagen definiert, die es trifft bzw. nicht trifft:

Das Modell trifft Aussagen darüber,	Das Modell trifft <u>keine</u> Aussagen darüber,
a) welche rechnerischen Arbeitsplatzeffekte durch die Begleitung der Investitionen der Unternehmen am Standort direkt und indirekt entstehen;	a) welche Arten von Steuereinnahmen generiert werden und in welcher anteiligen Höhe diese einzelnen Steuerarten exakt anfallen;
b) welche Steuereinnahmen durch diese Arbeitsplatzeffekte ausgelöst werden, die auf Investitionen der Unternehmen zurückzuführen sind;	b) in welchem Maß weitere, aber nicht genauer quantifizierbare Aktivitäten der Wirtschaftsförderung wirksam werden;
c) welche Bruttowertschöpfung am Standort durch die Begleitung von Investitionsvorhaben der Unternehmen vor Ort entsteht und verbleibt;	c) in welchem Maß Wirtschaftsförderungsaktivitäten aus Vorjahren im Betrachtungszeitraum wirksam werden;
d) welche Nachfrageimpulse durch die Investitionen der Unternehmen am Standort insgesamt ausgelöst werden;	d) zu welchem Zeitpunkt die errechneten Steuereffekte haushaltstechnisch wirksam werden.
e) in welchem Maße die Einnahmenseite des Kommunalhaushaltes durch Aktivitäten der Wirtschaftsförderung positiv gestaltet werden kann.	

Abbildung 2; Quelle: ExperConsult

Dabei ist zu beachten, dass das Modell die Wirkungen sichtbar macht, aber es handelt sich bei den erzielten Wirkungen bzw. Erlösen nicht um Wirkungen, die auch tatsächlich unmittelbar im Haushalt zu finden sind. Zum Teil sind diese nicht konkret auf einen Zeitraum zu beziehen, zum anderen sind viele Effekte erst in den darauffolgenden Haushaltsjahren bemerkbar.

Das vorliegende Berechnungsmodell bezieht sich auf die von der Wirtschaftsförderung begleiteten Erweiterungsvorhaben von Bestandsunternehmen sowie Neuanmeldungen, die von außerhalb kommend am Standort investiert haben.

3.2 Methodische Vorgehensweise

Als Grundlage für die methodische Vorgehensweise ist es zunächst notwendig, die wesentlichen Begriffe in Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen zu definieren. Hierbei handelt es sich um *direkte Effekte*, *indirekte Effekte* sowie *induzierte Effekte (Multiplikator-Effekte)*:

Direkte Effekte sind Beschäftigungs- und Einkommenseffekte, die bei den direkt beteiligten Unternehmen entstehen, das heißt dort, wo Ausgaben getätigt werden. Es handelt sich hierbei um die geschaffenen Arbeitsplätze und die getätigten Investitionen der Bestands- oder angesiedelten Unternehmen. Diese werden als Primärdatenquelle seitens der Wirtschaftsförderung erhoben bzw. zur Verfügung gestellt.

Indirekte Effekte bezeichnen die wegen wirtschaftlicher Verflechtungsbeziehungen (Vorleistungen von Dritten sowie Zulieferertätigkeiten) ausgelösten Effekte. Hierbei handelt es sich um Leistungen, die durch die Beauftragung von Zulieferern, z. B. Bauunternehmen, Handwerkern, Innenausstattern usw. ausgelöst werden. Die Tätigkeit dieser Unternehmen bedingt wiederum einen eigenständigen Investitionskreislauf, der z.T. wiederum regional verortet ist.

Induzierte Effekte (Multiplikator-Effekte) umfassen durch direkte und indirekte Effekte ausgelöstes Einkommen, das erneut ausgegeben wird. Damit gemeint ist primär die Konsumgüternachfrage der Angestellten der investierenden Unternehmen und ihrer Zulieferer. Diese induziert – sofern sie vor Ort getätigt wird – ebenfalls Bruttowertschöpfung, Arbeitsplätze und Steuereinnahmen.

In folgender Abbildung wird die Vorgehensweise in dem Berechnungsmodell schematisch dargestellt:



Abbildung 3; Quelle: ExperConsult

Die Wirkungsberechnung basiert auf der Anzahl der in den Unternehmen durch die Investition geschaffenen Arbeitsplätze am Standort. Liegen keine oder nur unzureichende Angaben über die geschaffenen Arbeitsplätze vor, werden für die Berechnung der Wirkung zusätzlich auch die gesicherten Arbeitsplätze am Standort gleichermaßen und gleichberechtigt berücksichtigt. Diese werden einerseits gleichgesetzt, da durch die Investition, auch wenn „nur“ Arbeitsplätze gesichert werden, im Ergebnis die gleichen Effekte hervorgerufen werden. Andererseits ist davon auszugehen, dass auch die Sicherung von Arbeitsplätzen im Rahmen von Investitionen gleichermaßen auf die unterstützende Tätigkeit der Wirtschaftsförderung zurückzuführen ist.

Im Rahmen der Berechnung gibt es unterschiedliche Ergebnisse und Effekte. Zum einen gibt es direkte Arbeitsplatzeffekte, die durch Ansiedlungen und Expansionen hervorgerufen werden. Zum anderen werden indirekte Arbeitsplatzeffekte durch die Betrachtung des Baugewerbes und sonstigen Branchen erhoben. Zur Erhebung induzierter Arbeitsplatzeffekte werden die Zulieferer für das Baugewerbe und sonstige Branchen betrachtet. Darüber hinaus wird die Wertschöpfung am Standort, also die Höhe der Produktion von Waren und Gütern, die am Standort bzw. der Region ausgelöst wurde, berechnet. Die Berechnung folgt methodisch der Vorgehensweise

des Modells aus Abbildung 3. Am Ende der Berechnung steht im ersten Schritt die Summe der geschaffenen und gesicherten Arbeitsplätze, also der Gesamteffekte von beispielsweise 2.226 Arbeitsplätze (Praxisbeispiel Stadt B, s. Kapitel 2).

Die nachfolgende Abbildung zeigt die Vorgehensweise bei der Berechnung der Wirkungsmessung sowie die innerhalb des Rechenmodells betrachteten Elemente:

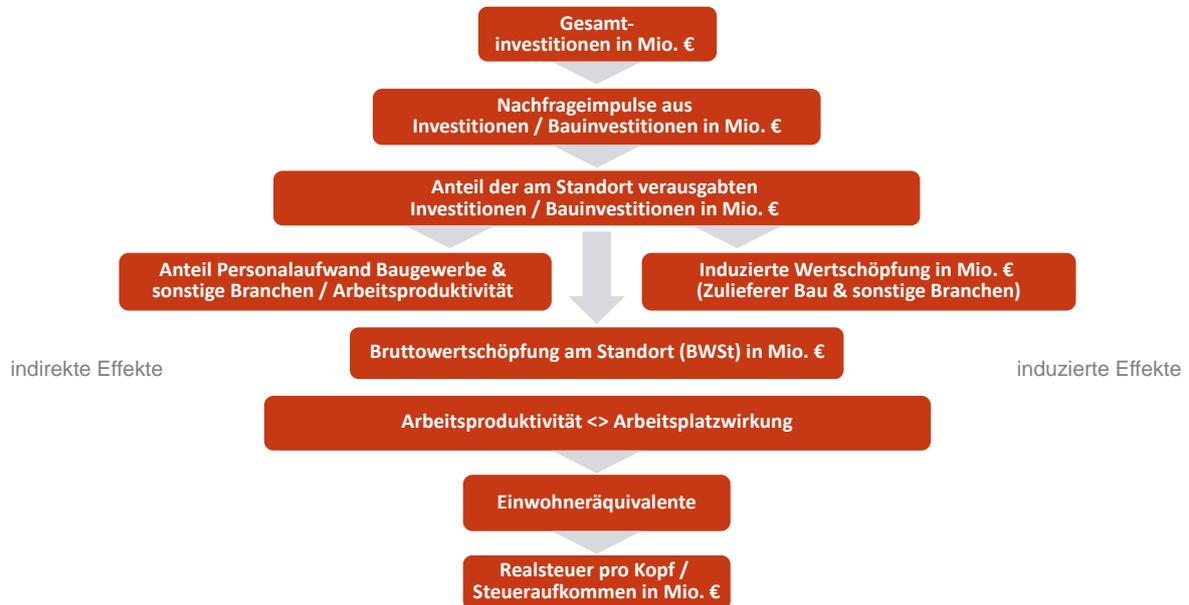


Abbildung 4; Quelle: ExperConsult

Mit den entsprechenden Ergebnissen aus dem Praxisbeispiel Stadt B ergibt sich folgender Rechenweg mit den entsprechenden Einzelwerten:

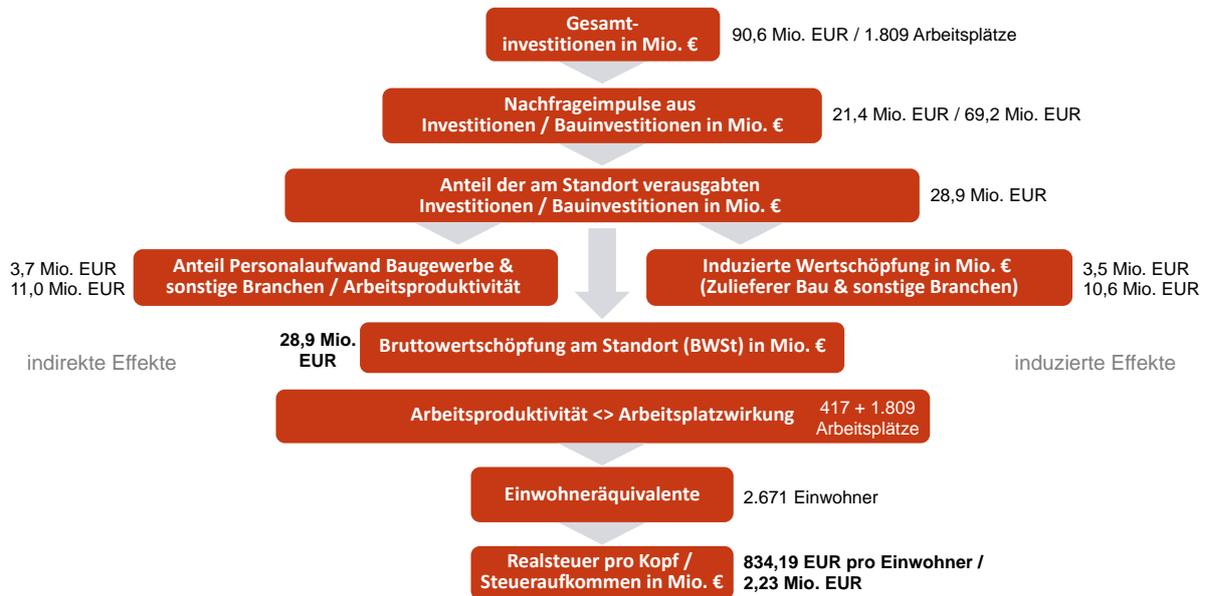


Abbildung 5; Quelle: ExperConsult

Ausgehend von der Höhe der Gesamtinvestitionen am Standort und der Bauinvestitionen, die darin enthalten sind, wird zunächst der Anteil berechnet, der am Standort auch wieder ausgegeben wird. Die Höhe der daraus entstehenden indirekten Arbeitsplatzeffekte wird mit Hilfe des angenommenen bzw. zugrunde gelegten branchenspezifischen Personalaufwands und der durchschnittlichen Arbeitsproduktivität⁸ je Erwerbstätigen pro Jahr im Bau-, Dienstleistungs- und Verarbeitenden Gewerbe ermittelt.

Diese kann als die rechnerische Arbeitsplatzwirkung angesehen werden, die in Folge der Investitionen des Ausgangsunternehmens wiederum bei den beauftragten regionalen Zulieferern wirksam wird. Für die Berechnung der induzierten Arbeitsplatzeffekte wird in ähnlicher Weise verfahren, wobei hier ein weiterer Fokus auf dem lokal wirksamen Konsum der Beschäftigten (z. B. bei den beauftragten Zulieferern) liegt.

Im Rahmen der Modellrechnung werden zudem Annahmen getroffen, wie viele von den sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort auch an diesem Standort wohnen und welcher Familien-Multiplikatoreffekt in Bezug auf Ehegattin/-gatte und Kind vorliegt. Die direkten, indirekten sowie induzierten (Multiplikator-) Effekte können in Mio. EUR ausgedrückt werden. Auf dieser Basis ist es möglich, die ausgelösten Nachfrage-Impulse zu berechnen – zum einen geht es hierbei um die unternehmerische Gesamtinvestition, zum anderen um die durch Ansiedlung oder Expansion generierte Bruttowertschöpfung am Standort.

Im Ergebnis kann neben der durch die Investitionen ausgelösten Bruttowertschöpfung auch eine Art Aufwand-zu-Ertrag-Relation der Wirtschaftsförderungsaktivitäten an dem Standort beschrieben werden, indem dem eigenen Aufwand ein rechnerischer Ertrag gegenübergestellt wird, der in Form von rechnerischen Steuereinnahmen vorliegt. Grundsätzlich ist es also möglich, den Ertrag und den entsprechenden Aufwand so zu relationieren, dass z. B. ein Verhältnis von Aufwand zu Ertrag bei dem konkreten Beispiel Stadt B (s. Kapitel 2) von 1 € : 4,36 € vorliegt. Das bedeutet, dass durch die direkten, indirekten und induzierten Arbeitsplatzeffekte der von der Wirtschaftsförderung begleiteten Investitionen am Standort ein Output in Höhe von etwas mehr als dem Vierfachen des eingesetzten Aufwandes als „Return on Investment“ zu Buche steht.

Da die Effekte weiterer Aktivitäten der Wirtschaftsförderung größtenteils aktuell nicht quantifizierbar sind, kann sogar davon ausgegangen werden, dass die Wirkung auf die kommunalen Steuereinnahmen und die Bruttowertschöpfung am Standort voraussichtlich noch höher ist.

⁸ Quelle (Beispiel; wird jährlich aktualisiert):

Statistisches Bundesamt (Destatis), 2018. Fachserie 18, Reihe 1.5. Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen. Inlandsproduktberechnung. Lange Reihen ab 1970. Erschienen am 16.09.2019. Artikelnummer: 2180150187004

4. Schlussfolgerungen

Zusätzlich zu der reinen Berechnung zur Wirkungsmessung von Wirtschaftsförderungsaktivitäten ist es besonders wichtig, dass diese Ergebnisse ausreichend interpretiert werden. Eine Einordnung, gerade auch im Falle eines als eher negativ empfundenen Ergebnisses, wird als absolut notwendig angesehen. So sollte der reinen Berechnung ein entsprechender qualitativer Teil durch die jeweilige Kommune an die Seite gestellt werden. Dieser ist besonders relevant, da er nicht nur die erhobenen Kennzahlen und die konkreten Schlussfolgerungen daraus einordnet, sondern auch darüber hinaus gehende Wirkungen u.a. auf Wohnen, Image, Infrastruktur aufführen kann, die allerdings nicht seriös quantifizierbar sind. Zudem ist es möglich, Schwankungen in den allgemeinen Kennzahlen (z. B. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte, Arbeitslosenquote) einzuordnen, denn es ist denkbar, dass konjunkturelle Schwankungen oder äußere Einflüsse stärker auf den Standort einwirken, als es die Wirtschaftsförderung kurzfristig tun kann.

Es bleibt festzuhalten, dass diese nicht der Bewertung der Arbeit der Wirtschaftsförderung dient, sondern einzig und allein der Einordnung und Reflektion der bisherigen Aktivitäten für eine zukünftig noch gezieltere Ausrichtung. Es handelt sich somit um ein internes Steuerungsinstrument, bei dem keine automatisierte Veröffentlichungspflicht besteht. Da die Datenhoheit jedoch bei der Wirtschaftsförderung der Kommune liegt, ist es im Ermessensspielraum, dennoch einzelne Teile bzw. Kennzahlen zu veröffentlichen, auch wenn ein Großteil der Daten zum Schutz der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter entsprechend anonymisiert / intern bleibt. Es bleibt zu betonen, dass die Erhebung der Kennzahlen im laufenden Arbeitsalltag und mit einem überschaubaren Aufwand geschehen kann – die Aussagekraft bei einer (halb-)jährlichen Analyse ist dabei sehr groß.

Insgesamt wird mit dem Ergebnis gezeigt, wie sehr die Tätigkeit der jeweiligen Wirtschaftsförderung zur Stärkung der lokalen Wirtschaftsstruktur sowie zur Generierung von Mehreinnahmen im Haushalt der Kommune beiträgt. Durch diese wirkungsorientierte Darstellung bekommen die Ratsmitglieder eine transparente Orientierungshilfe für zukünftige Entscheidungen zur Wirtschaftsförderung in der eigenen Kommune. Somit ist die hier beschriebene Vorgehensweise zur Wirkungsmessung bzw. -berechnung nicht als Handlungsempfehlung zur sofortigen Umsetzung zu verstehen, sondern als Handreichung zum Thema und Motivation, die entsprechenden Daten zukünftig regelmäßig und strukturiert zu erheben.

5. Fachliche Erstellung

Das Thesenpapier wurde von der Geschäftsstelle unter Einbindung von Vertretern aus Mitgliedskommunen und unter fachlicher Begleitung von Geschäftsführer Markus Wessel, ExperConsult, erstellt und am 6.10.2020 im Ausschuss für Wirtschaft, Strukturpolitik und Verkehr verabschiedet.

6. Anhang

Zusätzlich ist die Erhebung der Fördermittel zu empfehlen, unabhängig von Einzelfall & Förderquote

laufende Nummer	Jahr	Art des Wirtschaftsförderungsinstrumentes	Name des betreibenden Unternehmens/Institution	Branchenbezeichnung	WZ Code 2008* (4- oder 5-Steller)	Gesicherte Arbeitsplätze	Geschaffene Arbeitsplätze	Gesicherte und geschaffene Arbeitsplätze bei Mietern	Investitionen in EUR	Baувolumen in EUR
Beispiel	2017	Erweiterung Bestandsunternehmen / zusätzlicher Betriebsstandort	ABC GmbH	Logistik-Spedition	52.29.1	40	10	trifft nicht zu	35.000,00 €	< 100 T€
1	2017									
2	2017									
3	2017									
4	2017									
5	2017									
6	2017									
7	2017									
8	2017									
9	2017									
10	2017									
11	2017									
12	2017									
13	2017									
14	2017									
15	2017									
16	2017									
17	2017									
18	2017									
19	2017									
20	2017									
...	...									
1	2018									
2	2018									
3	2018									
4	2018									
5	2018									
...	...									
		Erweiterung Bestandsunternehmen / zusätzlicher Betriebsstandort								< 100 T€
		Verlagerung und Erweiterung Bestandsunternehmen								< 500 T€
		Begleitung Investorenprojekt eines Bestandsunternehmens								< 1000 T€
		Vermittlung in neue immobile Bestandsunternehmen								1 Mio. - < 2 Mio. €
		Vermittlung in bereits vorhandene Bestandsimmobilie								2 Mio. - < 5 Mio. €
		Verkauf eines Objektes / Neuansiedlung								5 Mio. - < 10 Mio. €
		Verkauf eines Objektes / Bestandsdeckung								> 10 Mio. €
		...								

*<https://www.destatis.de/DE/ModerneKlassifikationen/Gueter/Wirtschaftsklassifikation/Wirtschaftsklassifikation-wz-2008.html>