

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1106

Standortmarketing im Bundesstaat

Von

Ulrich Battis

Jens Kersten



Duncker & Humblot · Berlin

ULRICH BATTIS/JENS KERSTEN

Standortmarketing im Bundesstaat

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1106

Standortmarketing im Bundesstaat

Von

Ulrich Battis
Jens Kersten



Duncker & Humblot · Berlin

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2008 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme und Druck:
Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-12878-5

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Vorwort

Die folgenden Überlegungen zum „Standortmarketing im Bundesstaat“ gehen auf ein Rechtsgutachten zurück, das wir dem Bundesrechnungshof im Juli 2006 erstattet haben. Ziel des Rechtsgutachtens war es, die rechtlichen Anforderungen für eine Neuausrichtung des bundesfinanzierten Standortmarketings in der föderalen Staatsordnung aufzuzeigen. Die Ergebnisse flossen ein in Beratungsbeiträge des Bundesrechnungshofes für die Bundesregierung und das Parlament.

Für wertvolle Anregungen und fruchtbare Diskussionen danken wir ganz herzlich Herrn Ministerialrat als Mitglied des Bundesrechnungshofes Lothar Kottke, Herrn Regierungsdirektor Frank Bauer und Herrn Oberrechnungsrat Eberhard Kramer.

Ganz herzlich danken wir auch Herrn Florian R. Simon (LL.M.) für die Aufnahme dieser Monographie in die „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Für die Durchsicht und Korrektur dieser Veröffentlichung gilt unser Dank Herrn Referendar Dominik Heimberg sowie Frau stud. iur. Silvia Ribeiro da Cunha.

Berlin und Bayreuth im Mai 2008

*Ulrich Battis
Jens Kersten*

Inhaltsverzeichnis

A. Werbung für den Wirtschafts- und Investitionsstandort Deutschland	13
B. Standortmarketing der Länder	14
I. Landesagenturen für Standortmarketing	14
1. Baden-Württemberg	14
2. Bayern	14
3. Berlin	15
4. Brandenburg	16
5. Bremen	16
6. Hamburg	17
7. Hessen	17
8. Mecklenburg-Vorpommern	17
9. Niedersachsen	18
10. Nordrhein-Westfalen	18
11. Rheinland-Pfalz	19
12. Saarland	19
13. Sachsen	19
14. Sachsen-Anhalt	20
15. Schleswig-Holstein	20
16. Thüringen	21
II. Verwaltungswissenschaftliche und verfassungsrechtliche Einordnung	21
1. Standortmarketing als Governancestruktur	21
2. Standortmarketing als Landeskompetenz	24
C. Standortmarketing des Bundes	25
I. The New German Länder Industrial Investment Council GmbH (IIC)	25
II. Invest in Germany GmbH (IIG)	26

III. Reformüberlegungen	30
IV. Die „neue“ Invest in Germany GmbH	31
V. Exkurs: Standortmarketing im europäischen Vergleich	32
1. Frankreich	32
2. Großbritannien	33
D. Reformvorschlag: Bundesgesellschaft für Standortmarketing	35
I. Modell	35
II. Organisation	36
1. Gegenstand	36
2. Gesellschafter	36
3. Geschäftsführung	36
4. Aufsichtsrat	37
5. Beirat	37
III. Finanzierung	38
IV. Aufgaben	38
1. Standortanalyse	38
2. Marktanalyse im Ausland	38
3. Allgemeine Standortwerbung	39
4. Reaktive und pro-aktive Investorenkommunikation	39
5. Serviceleistungen für Investoren und Länder	39
6. Nachbetreuung angesiedelter Unternehmen	40
7. Standortpflege	40
E. Verfassungsrechtliche Würdigung der Aufgaben der Bundesgesellschaft	41
I. Außengerichtete Aufgaben des Standortmarketings	42
1. Verbandskompetenz des Bundes	42
a) Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten (Art. 32 Abs. 1 GG)	43
aa) Enges Verständnis: Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Völkerrechtssubjekten	43
bb) Weites Verständnis: Erfüllung öffentlicher, auswärtiger Aufgaben ...	45
cc) Folgerungen: Auswärtiges Standortmarketing als Erfüllung öffentlicher auswärtiger Aufgaben	49
b) Natur der Sache	50

Inhaltsverzeichnis	9
c) Abgrenzung: Kompetenzen der Länder	51
d) Zwischenergebnis	54
2. Organkompetenz der Bundesregierung	55
3. Zwischenergebnis	56
II. Innengerichtete Aufgaben des Standortmarketings	57
1. Verbandskompetenz des Bundes	57
a) Abgrenzung des Geltungsbereichs des Art. 30 von Art. 83 ff. GG	57
b) Keine teleologische Reduktion des Art. 30 GG	57
c) Art. 30 GG und ungeschriebene Bundeskompetenzen	58
aa) Natur der Sache	59
bb) Sachzusammenhang	60
d) Zusammenfassung	61
2. Organkompetenz der Bundesregierung	62
III. Zwischenergebnis	63
F. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Organisation der Bundesgesellschaft	64
I. Demokratieprinzip	64
II. Rechtsstaatsprinzip	65
1. Grundrechtlicher Gesetzesvorbehalt	66
2. Organisationsrechtlicher Gesetzesvorbehalt	66
3. Beleihung	67
4. Zwischenergebnis	67
III. Bundesstaatsprinzip	68
1. „Verbot der Mischverwaltung“	68
2. Föderales Neutralitätsgebot	69
3. Föderaler Gleichheitssatz	70
4. Bundesfreundliches Verhalten	70
5. Zwischenergebnis	71
G. Ergebnis	72
I. Werbung für den Wirtschafts- und Investitionsstandort Deutschland	72
II. Reformvorschlag: Bundesgesellschaft für Standortmarketing	73

III. Verfassungsrechtliche Würdigung der Aufgaben der Bundesgesellschaft	74
IV. Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Organisation der Bundesgesellschaft	75
Literaturverzeichnis	76
Personen- und Sachregister	84

Abkürzungsverzeichnis

AFII	Agence française pour les investissements internationaux
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Z)
ARSP-Beiheft	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie-Beiheft (Z)
AVR	Archiv für Völkerrecht (Z)
BAO	BAO Berlin International GmbH
BIG	Bremen Investitions-Gesellschaft mbH
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie
BT-Drs.	Deutscher Bundestag-Drucksachen
BT-Plenarprotokoll	Deutscher Bundestag-Plenarprotokoll
BWI	Baden-Württemberg International
CMLR	Common Market Law Review (Z)
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Z)
DTI	Department of Trade and Industrie
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Z)
FCO	Foreign Commonwealth Office
FS	Festschrift
GfW MV	Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Mecklenburg-Vorpommern mbH
GfW NW	Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Nordrhein-Westfalen mbH
GUBAD	Gesellschaft zur Unterstützung des Beauftragten für Auslandsinvestitionen in Deutschland mbH
gwSaar	Gesellschaft für Wirtschaftsförderung Saar mbH
HTS	Hessen Touristik Service e.V.
HWF	Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung mbH
IBB	Invest in Britain Bureau / Investitionsbank Berlin
IBH	InvestitionsBank Hessen AG
IHK	Industrie- und Handelskammer
IIC	The New German Länder Industrial Investment Council GmbH
IIG	Invest in Germany GmbH
IPA	Investment Promotion Agency Niedersachsen
IMG	Investitions- und Marketinggesellschaft Sachsen-Anhalt
ISB	Investitions- und Strukturbank Rheinland-Pfalz GmbH
IzR	Informationen zur Raumentwicklung

JA	Juristische Arbeitsblätter (Z)
JuS	Juristische Schulung (Z)
JZ	JuristenZeitung (Z)
KJ	Kritische Justiz (Z)
LEG	Landesentwicklungsgesellschaft Thüringen mbH
LMG	Landesmarketing Sachsen-Anhalt mbH
NGO	Non-Governmental Organization
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Z)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Z)
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht (Z)
ÖZöRV	Österreichische Zeitschrift für Öffentliches Recht und Völkerrecht (Z)
PfB	Partner für Berlin – Gesellschaft für Hauptstadtmarketing mbH
TSH	TechnologieStiftung Hessen GmbH
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Z)
UVB	Vereinigung der Unternehmensverbände Berlin und Brandenburg e.V.
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Z)
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WFB	Wirtschaftsförderung Berlin GmbH
WFBI	Wirtschaftsförderung Berlin International GmbH
WFS	Wirtschaftsförderung Sachsen GmbH
WISA	Wirtschaftsförderungsgesellschaft für das Land Sachsen-Anhalt mbH
WRV	Weimarer Reichsverfassung
WTSH	Wirtschaftsförderung und Technologietransfer Schleswig-Holstein GmbH
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Z)
Z	Zeitschrift
ZAB	Zukunftsagentur Brandenburg GmbH
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (Z)
ZBR	Zeitschrift für Beamtenrecht (Z)
ZfA	Zentrum für die Betreuung von Auslandsinvestoren
ZfP	Zeitschrift für Politikwissenschaft (Z)
ZfPR	Zeitschrift für Personalvertretungsrecht (Z)
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik (Z)

A. Werbung für den Wirtschafts- und Investitionsstandort Deutschland

In einer globalisierten Wirtschaft verschärft sich der Wettbewerb um Investitionen.¹ Eine Vielzahl europäischer Staaten wirbt mit nationalen Agenturen für den eigenen Wirtschafts- und Investitionsstandort. Dabei geht das Standortmarketing über die Imagewerbung hinaus. Es kombiniert die inländische Standortcharakterisierung mit einer Marktanalyse im Ausland, um mögliche Investoren zu identifizieren. Es reagiert nicht nur auf die Nachfrage durch potentielle Investoren, sondern spricht ausländische Investoren aus zukunftsorientierten Branchen in spezifizierten Regionen aktiv an. Es umfasst ein breites Serviceangebot, das Investoren vor, während und nach ihrer Ansiedlung erwarten. Hierzu zählen detaillierte Informationen über Investitionsstandorte, über verfügbare Grundstücke, Betriebsgebäude und Büros, über Firmengründungen, Rechts- und Steuerfragen, Finanzierungshilfen und Subventionsangebote, Planungsvorschriften und Personalressourcen. Darüber hinaus erwarten Investoren, dass Informations- und Besichtigungsreisen organisiert und Kontakte zu den zentralen Behörden und wichtigsten Dienstleistern angebahnt werden. Nach der Unternehmensansiedlung umfasst das Standortmarketing die Standortpflege, um bestenfalls eine Investitionsausweitung zu erreichen und schlechtestenfalls eine Investitionsabwanderung zu verhindern. Erfolgreich angesiedelte Unternehmen sind nicht nur in ihrem jeweiligen Herkunftsland, sondern im Fall der Investition überregionaler, wenn nicht sogar weltweit operierender Unternehmen die beste Standortwerbung.

Für den Wirtschafts- und Investitionsstandort Deutschland wirbt neben der „reisenden Politik“ eine Vielzahl von Akteuren:² die Wirtschaftsförderungsgesellschaften der Städte, Kreise und Länder, die Auslandshandelskammern und Auslandsrepräsentanzen der deutschen Wirtschaft, die Industrie- und Handelszentren, die Wirtschaftsattachés der Botschaften sowie das Bundespresseamt.

¹ Vgl. *Oeter*, Globalisierung, Sp. 871 f.; *Ruffert*, Globalisierung, S. 43 ff.; *Calliess*, HStR IV, § 83, Rn. 3 ff.; zu der damit einhergehenden „Globalisierungsnervosität“ *Sloterdijk*, Weltinnenraum, S. 234.

² Vgl. hierzu und zum Folgenden BT-Drs. 13 / 8047, S. 2; 14 / 4240, S. 7 ff.

B. Standortmarketing der Länder

Das Standortmarketing der Länder beschränkt sich heute nicht mehr auf die allgemeine Werbung für das eigene Land, sondern zielt auf eine Vernetzung des interessierten Investors mit den zivilgesellschaftlichen und staatlichen Akteuren vor Ort, um eine nachhaltige Unternehmensansiedlung sicherzustellen (I.). Die Ausgestaltung dieser Governancestruktur fällt verfassungsrechtlich ausschließlich in die Kompetenz der Länder (II.).

I. Landesagenturen für Standortmarketing

Die Länder der Bundesrepublik betreiben heute ein hochprofessionelles Standortmarketing, um inländische und ausländische Investoren zu werben.

1. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg übernimmt die *Baden-Württemberg International – Gesellschaft für internationale wirtschaftliche und wissenschaftliche Zusammenarbeit mbH (BWI)* das Standortmarketing.¹ Das Serviceangebot umfasst die allgemeine Werbung für den Standort Baden-Württemberg sowie die Kommunikation der unternehmens-, steuer-, arbeits-, sozial- und aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen einer Unternehmensgründung. Im Hinblick auf die konkrete Unternehmensansiedlung bietet die *BWI* dem Investor beispielsweise an, mit ihm zusammen Standortangebote und finanzielle Förderprogramme zu recherchieren, ihn bei Behördengängen zu begleiten sowie Kontakte mit den lokalen Akteuren herzustellen und Termine zu koordinieren.

2. Bayern

Im Freistaat ist *Invest in Bavaria* für das Standortmarketing zuständig.² *Invest in Bavaria* ist eine Stabstelle für Ansiedlungspolitik und Standortmarketing im Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie. Organisationsrechtlich ist sie Teil der Abteilung für Außenwirtschaft und Standort-

¹ Vgl. hierzu und zum Folgenden www.bw-i.de; www.bw-invest.de [1. 2. 2007].

² Vgl. hierzu und zum Folgenden www.invest-in-bavaria.de [1. 2. 2007].

marketing. Als solche arbeitet *Invest in Bavaria* direkt dem Bayerischen Wirtschaftsminister zu. Das von *Invest in Bavaria* unterbreitete Leistungsangebot für ausländische Investoren umfasst die allgemeine und die wirtschaftliche Standortwerbung, die konkrete Standortsuche, die Erschließung von Finanzierungshilfen sowie die Unterstützung bei der Neuerrichtung oder Verlagerung von Betrieben. Daneben bietet *Invest in Bavaria* die Vermittlung von Kontakten zu Fachbehörden, Kommunen, Kammern, Wirtschaftsverbänden sowie zu Unternehmens- und Technologiecommunities an. Darüber hinaus will *Invest in Bavaria* sicherstellen, „dass die notwendigen Verwaltungsverfahren schnell und zielführend abgewickelt werden.“

3. Berlin

Berlin betreibt seit einem halben Jahrhundert Standortmarketing.³ Bereits 1950 wird die *BAO BERLIN International GmbH* als siebzigprozentige Tochter der IHK Berlin gegründet. Unternehmensgegenstand der *BAO BERLIN* ist es, die wirtschaftliche Insellage West-Berlins auszugleichen, den Absatz von Berliner Produkten auf dem westdeutschen Markt besonders zu fördern und damit den wirtschaftlichen Zusammenhalt zwischen West-Berlin und dem Bundesgebiet zu sichern. 1977 wird die Wirtschaftsförderung aus der Wirtschaftsverwaltung des Berliner Senats herausgelöst und in Form der *Wirtschaftsförderung Berlin GmbH (WFB)* privatrechtlich verselbstständigt. Die *WFB* soll ein speziell auf Investoreninteressen und Investorenbedürfnisse ausgerichteter wirtschaftlicher Ansprechpartner sein. 1994 wird von zunächst 17 Berliner Unternehmen die *Partner für Berlin – Gesellschaft für Hauptstadt-Marketing mbH (Pfb)* gegründet, die heute von 130 Partnern getragen wird. In Form von Public Private Partnership soll die *Pfb* zusammen mit dem Land Berlin ein professionelles Hauptstadtmarketing entwickeln.

Mit dem Ziel, das Standortmarketing für Berlin aus einer Hand anzubieten, fusionieren 2003 zunächst die *BAO* und die *WFB* zur *Wirtschaftsförderung Berlin International GmbH (WFBI)*. 2005 werden sodann die *Pfb* und die *WFBI* zur *Berlin Partner GmbH* zusammengeführt. Gesellschafter der *Berlin Partner GmbH* sind die *IBB – Investitionsbank Berlin* (45 %), die *Partner für Berlin Holding – Gesellschaft für Hauptstadt-Marketing mbH* (40 %), die *Handwerkskammer Berlin* (5 %), die *Industrie- und Handelskammer zu Berlin* (5 %) und die *UVB – Vereinigung der Unternehmensverbände Berlin und Brandenburg e. V.* (5 %). Damit liegen 55 % der Anteile der *Berlin Partner GmbH* bei Vertretern der privaten Wirtschaft. Auch der Aufsichtsrat der *Berlin Partner GmbH* ist mehrheitlich mit Vertretern der Privatwirtschaft besetzt.

Aufgrund ihrer Entstehungsgeschichte und ihrer Unternehmensstruktur setzt die *Berlin Partner GmbH* für das Standortmarketing in Berlin auf ein synergetisches Zusammenwirken von Public Private Partnership und einer unternehmerischen

³ Vgl. hierzu und zum Folgenden www.berlin-partner.de [1. 2. 2007].