

Hamm, Rüdiger; Wienert, Helmut

**Article — Digitized Version**

## Perspektiven des Bonner Raums nach der Hauptstadtentscheidung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Hamm, Rüdiger; Wienert, Helmut (1991) : Perspektiven des Bonner Raums nach der Hauptstadtentscheidung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 9, pp. 470-477

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136799>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Rüdiger Hamm, Helmut Wienert

## Perspektiven des Bonner Raums nach der Hauptstadtentscheidung

*Der Beschluß des Deutschen Bundestages, den Sitz von Parlament und Regierung von Bonn nach Berlin zu verlegen, hat in Bonn zu Forderungen nach umfangreichen Ausgleichsmaßnahmen geführt. Sie werden mit sonst „katastrophalen“ Folgen für Arbeitsplätze und Einkommen im Bonner Raum begründet. Sind solche Befürchtungen berechtigt?*

Mit seinem Beschluß vom 20. 6. 1991, den Sitz von Parlament und Regierung von Bonn nach Berlin zu verlegen, hat der Deutsche Bundestag die lebhaften Diskussionen, die im Vorfeld dieser Entscheidung stattgefunden haben, naturgemäß nicht beenden können. Allerdings hat das von den Kontrahenten verfolgte Ziel eine Wendung erhalten: Erfolgte der Austausch der Argumente vor der „Hauptstadt-Entscheidung“ vor allem mit dem Ziel der Einflußnahme auf die Entscheidung, so dreht sich die Debatte nach vollzogener Entscheidung vor allem um das „Management“ der Folgen. Aus Berliner Sicht steht dabei naturgemäß der Ausbaubedarf im Vordergrund (und dessen Finanzierung mit Hilfe des Bundes). In den Plänen der Architektenbüros entstehen inzwischen neue Regierungsviertel, ohne daß bislang die Kosten dafür auch nur in Umrissen beziffert werden könnten; der Ausbau der wegen der vorherigen Insellage ohnehin unzureichenden Verkehrsinfrastruktur muß nunmehr auch noch die hauptstädtischen Zuwachsströme berücksichtigen.

Der Ausbau der neuen Hauptstadt kostet also viel Geld. Die Aufgabe der Hauptstadtfunktion von Bonn allerdings auch, jedenfalls wenn es nach den aus der Region erhobenen Forderungen geht. Verlangt werden Ausgleichsmaßnahmen verschiedenster Art, begründet werden sie mit sonst unvermeidlichen „katastrophalen“ Folgen für Einkommen und Arbeitsplätze im Bonner Raum.

---

*Dr. Rüdiger Hamm, 38, Krefeld, und Dr. Helmut Wienert, 43, Essen, arbeiten in einem Forschungsinstitut insbesondere über altindustrielle Gebiete und die Montanindustrie.*

Solche Befürchtungen sind aus regionaler Sicht verständlich; sie deutlich auszumalen ist zudem regionale „Pflicht“, verspricht ein möglichst beeindruckendes Bild doch reichlichere Entschädigung. Für den – regional und emotional – unbeteiligten Beobachter entscheidend ist allerdings die Frage, wie zutreffend solche Befürchtungen sind.

Der folgende Beitrag versucht dieser Frage nachzugehen. Er befaßt sich ausschließlich mit den aus der Hauptstadtverlagerung resultierenden Risiken und (sich möglicherweise auch ergebenden) Chancen der Stadt Bonn. Dabei soll allerdings den zu dieser Frage bereits vorliegenden empirischen Fallstudien<sup>1</sup> keine weitere hinzugefügt werden, vielmehr sollen für eine Antwort theoretische Erklärungen und empirische Erfahrungen herangezogen werden, die im Zusammenhang mit altindustriellen Regionen gesammelt worden sind. Dies ist der in der Literatur ausführlich dokumentierte Standard-Typ einer zuvor prosperierenden, dann aber aus verschiedenen Gründen entwicklungsschwachen oder niedergehenden Region<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. Prognos AG (Hrsg.): Stellungnahme zu den Kosten der Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin. Gutachten im Auftrag der Stadt Bonn (Bearbeiter M. Baumann, Ch. v. Rothkirch, I. Becker), Köln 1990; H. Grimm, A. v. Zameck: Hauptstadt Berlin – Volkswirtschaftliche Analyse einer Verlegung des Parlaments- und Regierungssitzes von Bonn nach Berlin, in: Wirtschaftsberichte der Berliner Bank AG, Jg. 40 (1991), Heft 1, S. 3ff. Wie bei solchen in der Regel auf Multiplikatorprozessen fußenden Untersuchungen üblich, schwanken die Resultate in ganz erheblichem Maße mit den zugrunde gelegten Annahmen, so daß eine Versachlichung der Debatte nur möglich wird, wenn der Diskussion dieser Annahmen ein sehr viel höherer Stellenwert eingeräumt wird, als es bislang der Fall ist. Instrukтив in diesem Zusammenhang ist R. Kampmann: Möglichkeiten und Grenzen regionaler Multiplikatoranalysen, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 39 (1988), S. 193 ff.

<sup>2</sup> Vgl. z.B. R. Hamm, H. Wienert: Strukturelle Anpassung altindustrieller Regionen im internationalen Vergleich, Schriftenreihe des RWI, N.F., Heft 48, Berlin 1990, sowie die dort angegebene Literatur.

Selbstverständlich ist Bonn keine „altindustrielle“, sondern eine durch (vor allem staatliche) Dienstleistungen geprägte Region. Erfahrungen mit Niedergangerscheinungen eines solchen Regionstyps liegen indes bislang nicht vor, und es ist auch fraglich, ob es sie je geben wird. Der Reiz eines Vergleichs der für Niedergangsprozesse in altindustriellen Regionen verantwortlich gemachten Faktoren mit den Gegebenheiten in Dienstleistungszentren liegt deshalb – so ist a priori zu vermuten – auch weniger im Aufzeigen von Ähnlichkeiten als vielmehr von Unterschieden.

Bei der Diskussion der Probleme altindustrieller Regionen stehen in der Regel zwei Fragenkomplexe im Mittelpunkt: Erstens, was die Anpassungsprobleme auslöst. Hier wird vor allem auf Produktzyklen<sup>3</sup> oder rasche Umbewertung von Standortfaktoren (exogene Schocks) verwiesen. Zweitens, was rasche „positive“ Anpassungsprozesse verhindert oder schwächt. Hier werden vor allem regionale Einseitigkeiten und Flexibilitätsbarrieren genannt. Auf Dienstleistungszentren bezogen ist daher vor allem zu untersuchen,

- ob es einen dem Produktzyklus ähnlichen „endogenen“ Prozeß von regionalem Aufstieg, wirtschaftlicher Blütezeit und Niedergang auch in dienstleistungsgeprägten Regionen geben kann, oder ob er nur als Folge „exogener“ Schocks (also z.B. der Entscheidung für Berlin) vorstellbar ist;
- ob es in Dienstleistungszentren Anpassungshemmnisse gibt, die denen in altindustriellen Regionen vergleichbar sind, oder ob Faktoren identifiziert werden können, die eine rasche Verarbeitung möglicher regionaler Schwierigkeiten erwarten lassen.

### Regionale Lebenszyklen

Die Wahrscheinlichkeit, daß das „Marktleben“ eines einzelnen Produkts einem Produktzyklus folge, sei nicht unbedeutend, die Wahrscheinlichkeit, daß sich ein Unternehmen entsprechend entwickle, sei dagegen schon unwahrscheinlich, noch weit unwahrscheinlicher sei dies aber für eine Region. Auf diesen einfachen Nenner hat Tichy die Produktzyklusdebatte für Regionen gebracht<sup>4</sup>. Industrieregionen, deren Entwicklung durch einen domi-

nierenden, zunächst stark wachsenden, dann aber – zumindest vom Arbeitsplatzangebot her – schrumpfenden Leitsektor („carrier-sector“) geprägt wurde, können zu diesen Ausnahmen werden, wenn es nicht rechtzeitig gelingt, durch den Übergang von einem „carrier-sector“ zum nächsten sonst drohende Niedergangsprozesse abzuwenden<sup>5</sup>. Für Dienstleistungen („service industries“) ist bislang ein sektoraler Verlauf vom Typ „carrier“ weder empirisch identifiziert noch prognostiziert worden; regionale Prägungen durch Dienstleistungsproduktion wird vielmehr durch die Begriffe „buoyant“ oder „structural expansion“ beschrieben, d.h., für Dienstleistungen wird in der Literatur die Möglichkeit eines strukturellen Schrumpfungsprozesses als Folge von produktzyklischen Gegebenheiten verneint.

### Exogene Schocks

Ursache der Niedergangsprozesse in altindustriellen Regionen waren indes nicht in allen Fällen ungünstige Entwicklungen von Leitsektoren, teilweise werden sie auch auf exogene Störungen, die Umbewertungen der regionalen Standortvorteile zur Folge hatten, zurückgeführt. Beispiele dafür sind u.a. die Erschöpfung oder wirtschaftliche Entwertung von Erz- oder Kohlevorkommen und die Veränderung der Lagegunst von Häfen durch Veränderung der Handelsströme<sup>6</sup>. Der zuletzt genannte Punkt weist schon darauf hin, daß Dienstleistungszentren gegenüber exogenen Schocks anfällig sein könnten. Die in solchen Zentren produzierten Dienstleistungen bedienen in aller Regel nicht nur die regionale Nachfrage, sie haben vielmehr Exportbasis-Charakter, und das heißt, sie stehen im interregionalen Wettbewerb. Um die Möglichkeiten, im interregionalen Wettbewerb zurückzufallen, zu prüfen, ist es sinnvoll, kurz auf die Grundlagen von räumlichen Ballungen einzugehen.

Eine Agglomeration kann entstehen wegen economies of scope; dies ist der klassische Fall urbaner Zentren ohne Entwicklungsprobleme. Als Folge der Vielzahl von Informationen und Anregungen, der Leichtigkeit des Informations- und Wissenstransfers erfüllen solche Zentren spezifische Innovationsfunktionen, die von anderen

<sup>3</sup> Vgl. dazu neuerdings die im vorliegenden Zusammenhang wichtige Arbeit von G. Tichy: The product-cycle revisited: Some extensions and clarifications, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaft, Jg. 111 (1991), S. 27 ff.

<sup>4</sup> G. Tichy: A Sketch of Probabilistic Modification of the Product-Cycle Hypothesis to Explain the Problems of Old Industrial Areas, in: United Nations Industrial Development Organization (Hrsg.): International Economic Restructuring and the Territorial Community, (UNIDO/IS.571, V.85-32367.), Wien 1985, S. 96.

<sup>5</sup> Von Marshall, der diese Typologie von sektoral-regionalen Verläufen entwickelt hat, wird eine solche Regionalentwicklung als „replacement“ bezeichnet. Vgl. M. Marshall: Long Waves of Regional Development, London 1987, oder die knappe Darstellung in H. Wienert: Was macht Industrieregionen alt? – Ausgewählte sektorale und regionale Ansätze zur theoretischen Erklärung regionaler Niedergangsprozesse, in: RWI-Mitteilungen, Jg. 41 (1990), S. 363 ff.

<sup>6</sup> So hängt der Niedergang von Liverpool beispielsweise mit der Umorientierung der britischen Wirtschaft vom Commonwealth nach Europa zusammen. Kohle und Erz als ehemaliger Standortvorteil, der inzwischen obsolet ist, kann an der Stahlerzeugung im Saar-Lor-Lux-Dreieck veranschaulicht werden.

Räumen nicht übernommen werden können. Bedingt durch diese aus der Funktion folgende strukturelle Offenheit und Flexibilität erfreuen sich solche Metropolen „ewigen“ Lebens oder doch regelmäßiger Verjüngungskuren.

Neben der Ökonomie der Vielfältigkeit wirkt auch die Ökonomie der Einseitigkeit agglomerationsbildend. Im industriellen Bereich handelt es sich dabei um die „klassischen“ economies of scale, die industrielle Verläufe vom Typ „carrier“ begünstigen. Im Dienstleistungsbereich sind scale economies sehr viel geringer ausgeprägt als in der industriellen Fertigung. Regionale Einseitigkeiten, also sehr weitgehende Spezialisierung auf Dienstleistungen eines bestimmten Typs, sind daher aus sich selbst heraus unwahrscheinlich. Sie treten aber auf, wenn spezielle, sonst nicht vorhandene Bedingungen gegeben sind. Solche speziellen Standortvorteile können sein:

- Besonders leistungsfähige, für die Dienstleistungsproduktion wichtige Infrastrukturelemente (z.B. Flughäfen).
- Räumliche Nähe zu für die Dienstleistungsproduktion wichtigen Institutionen (z.B. Zentralbank).
- Rechtliche oder steuerliche Vorzüge, z.B. im Bereich der Banken- oder Versicherungsaufsicht (wie bei Offshore-Banken oder in Luxemburg).

Die schockartige Entwertung solcher speziellen Standortvorteile ist möglich; in den beiden erstgenannten Fällen ist sie allerdings nicht sehr wahrscheinlich, denn Infrastrukturelemente und Niederlassungsentscheidung von Institutionen stehen in einem engen Zusammenhang mit günstigen räumlichen Entwicklungsperspektiven, so daß die betroffenen Regionen in aller Regel ein breites Bündel von Standortvorteilen aufweisen. Im letztgenannten Fall könnte ein Wegfall der rechtlichen und steuerlichen Privilegierung allerdings erhebliche Anpassungsprobleme hervorrufen, und die „künstlich“ erzeugte Agglomeration fiel wieder auf ihr regionales „Normalmaß“ zurück.

Die politische Entscheidung, eine Stadt zum Regierungssitz zu machen, kann im Fall relativ unbedeutender Städte (wie Bonn) als „künstlicher“ Standortvorteil interpretiert werden, der eine Exportbasis-Industrie erzeugt: Die im ganzen Land eingenommenen Steuern werden regional konzentriert in einer Stadt zur Produktion des Gutes „Staatsleitung“ ausgegeben. Wird die Produktion durch politischen Beschluß verlagert, so kann dies nicht ohne weitreichende Konsequenzen bleiben; welcher Art diese Konsequenzen sind, wird im folgenden näher diskutiert.

### Mögliche Arbeitsplatzverluste

Niedergangerscheinungen in altindustriellen Regionen finden überall einen ähnlichen statistischen Ausdruck: Die Bevölkerungsentwicklung verläuft ungünstiger als im nationalen Durchschnitt, was insbesondere auf negative Wanderungssalden zurückzuführen ist. Die Beschäftigtenzahlen sinken und die Arbeitslosigkeit steigt über die nationalen Durchschnittswerte hinaus an. Es stellt sich die Frage, ob dieses Entwicklungsmuster – wie zum Teil in der öffentlichen Diskussion behauptet – die zu erwartende Entwicklung im Bonner Raum vorzeichnet.

Mit der Wahl der Stadt als Sitz von Parlament und Regierung wurde in der Region eine steile wirtschaftliche Aufwärtsentwicklung eingeleitet. Bis zur „Hauptstadt-Entscheidung“ vom 20. 6. 1991 gab es keinerlei Anzeichen eines beginnenden Niedergangs, nach der Entscheidung stehen allerdings regionale Arbeitsplätze zur Disposition. Bei einem Abzug der Regierungs- und Parlamentsfunktionen gehen für die Stadt Bonn und ihre Umgebung erstens die direkten zentralstaatlichen Beschäftigungsfelder verloren. Zweitens sind indirekte weitere Verluste zu erwarten, denn die Nähe zu den politischen Entscheidungsträgern bedeutet für viele andere Bereiche (z.B. Verbände, Medien, Parteien, weitere Dienstleistungsbereiche) einen wesentlichen Standortvorteil. Drittens sind intraregionale Kreislaufeffekte zu beachten. Ein Rückgang der Beschäftigungsmöglichkeiten ist also

## VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

### WELTKONJUNKTURDIENST

Jahresbezugspreis  
DM 96,-  
ISSN 0342-6335

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

wahrscheinlich. Damit ist jedoch noch nicht gesagt, daß sich Entwicklungsverläufe wie in altindustriellen Regionen einstellen werden, zu fragen ist vielmehr nach dem konkreten Umfang des Anpassungsbedarfs und den regionalen Anpassungsmöglichkeiten.

### Struktur der Arbeitsmarkteffekte

Die Modalitäten der Hauptstadtverlagerung sind noch völlig ungewiß, dennoch lassen sich einige vergleichende Überlegungen zu Ausmaß und Struktur des Anpassungsbedarfs anstellen. In altindustriellen Regionen hatte die Umbewertungen von Standortvorteilen in der Regel zur Folge, daß mit dem Niedergang des regional dominanten Industriebereichs auch die Beschäftigung stark zurückging, zumal die vor- und nachgelagerten Bereiche (Zulieferindustrien, Konsumausgaben) als Verstärker wirkten. Abwanderungen von Arbeitskräften erfolgten vorrangig bei höheren Qualifikationen, so daß die Arbeitslosigkeit in der Region in der Regel mit dem Umfang der Freisetzung stieg, weil die Chancen der geringer qualifizierten freigesetzten Arbeitskräfte, in anderen Gebieten einen Arbeitsplatz zu finden, nicht allzu hoch waren.

Auch im Falle Bonns gehen im dominanten Wirtschaftsbereich – dem staatlichen Sektor – Arbeitsplätze verloren. Ein gravierender Unterschied zu den altindustriellen Regionen besteht aber darin, daß die auf diesen Arbeitsplätzen beschäftigten Arbeitskräfte nicht in der Region arbeitslos werden, sondern – aufgrund der weitgehenden Arbeitsplatzgarantie im öffentlichen Bereich – zum Teil mit ihrem Arbeitsplatz nach Berlin wechseln werden, zum Teil in anderen Behörden und Regionen Beschäftigung finden. Ein Verbleiben im Bonner Raum dürfte nur für den Teil in Frage kommen, der dort eine alternative Beschäftigungsmöglichkeit findet oder in den vorgezogenen Ruhestand gehen kann. Auf der ersten Stufe besteht das regionale Problem folglich nicht in regionaler Arbeitslosigkeit, sondern „nur“ in den Erwerbstätigen- und Bevölkerungsabwanderungen.

In der zweiten Stufe sind allerdings die in altindustriellen Regionen üblichen Folgeeffekte auf die in der Region ansässigen Zulieferbetriebe zu erwarten; dort wird es zu Nachfragerückgängen und Beschäftigungseinbußen mit den entsprechenden negativen Effekten auf dem Arbeitsmarkt kommen. Unterschiede zu altindustriellen Regionen bestehen bei diesem Effekt nur dann, wenn die industriellen Verflechtungsbeziehungen umfassender sind als die des staatlichen Sektors, was aufgrund von Input-Output-Angaben allerdings wahrscheinlich ist.

Auf der dritten Stufe schließlich wirken die durch Bevölkerungsabwanderung und Arbeitslosigkeit verursachten Kaufkraftentzugseffekte und damit die negativen Aus-

wirkungen auf konsumnahe Bereiche des Verarbeitenden Gewerbes, des Handels und der haushaltsnahen Dienste. Dieser Einkommenseffekt dürfte im Bonner Raum eher stärker als in den altindustriellen Regionen zu Buche schlagen, weil im ersten Fall vorrangig die Bevölkerung mit ihrer Kaufkraft abwandert, im zweiten Fall aber mit reduzierter Kaufkraft (Arbeitslosengeld) in der Region bleibt.

In der Summe spricht einiges dafür, daß die vom regionalen „Durchwirken“ einer exogenen Störung bei statischer Betrachtung zu erwartende Arbeitslosigkeit in Bonn geringer sein wird als in altindustriellen Regionen, die regionale Schrumpfung der Erwerbstätigkeit könnte allerdings erheblich sein. Neben dem Ausmaß des Anpassungsdrucks und seinen rechnerischen Folgeeffekten für die Region – die im Rahmen von Multiplikatoranalysen im Detail zu überprüfen wären – ist allerdings ein in dynamischer Sicht viel wichtigerer Faktor zu berücksichtigen: Es geht um die regionale Fähigkeit zur Kompensation von Beschäftigungseinbrüchen im staatlichen Bereich durch Expansion in anderen Feldern. Darauf wird im folgenden ausführlich eingegangen.

### Bereiche des regionalen Wandels

Die ökonomische Regenerationskraft von Verdichtungsräumen wird aus einer Reihe von Gründen meist recht hoch eingeschätzt<sup>7</sup>. In dynamischer Sicht löst ein Niedergang sektoraler Teilelemente in einer Region Substitutions- und Umsetzungsprozesse aus, die parallel zum Niedergang oder mit geringer zeitlicher Verzögerung einen Neuaufbau bewirken. Soweit es nicht gelingt, Produktionen, die nachfrage- oder angebotsseitig unter Druck geraten, durch neue zu ersetzen, mangelt es also an der Fähigkeit zum Wandel. Dieser für die Entwicklungsmöglichkeiten einer Region gravierende Mangel ist in altindustriellen Regionen durch das Zusammenwirken verschiedener Faktoren bedingt, die nahezu alle als Vorbelastungen früherer Nutzungen der Produktionsfaktoren anzusehen sind. Die über meist lange Zeiträume hinweg erfolgreiche, aber sehr spezifische Nutzung der Einsatzfaktoren hat zu einer erheblichen Einschränkung ihrer Polyvalenz<sup>8</sup>, d.h. ihrer Einsatzmöglichkeit oder ihres

<sup>7</sup> Eine ausführliche Darstellung aller damit verbundenen theoretischen und empirischen Aspekte sowie der einschlägigen Literatur findet sich in P. Klemmer, H.-F. Eckey u.a.: Überprüfung des Systems der Schwerpunkorte im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“, Gutachten im Auftrag des Ministers für Wirtschaft, Mittelstand und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Sprockhövel u.a. 1985, insbes. S. 48 ff.

<sup>8</sup> Das Konzept der Valenz und daraus folgender spezieller Komplementaritäten von Faktoren für regionale Entwicklungspotentiale wurde von P. Klemmer entwickelt. Vgl. dazu die knappe Darstellung in R. Hamm, H. Wienert, a.a.O., S. 50 f.

Wertes in anderen Verwendungen, geführt, so daß notwendige Substitutionsvorgänge vorübergehend bzw. dauerhaft blockiert waren. Im einzelnen sind für altindustrielle Räume folgende Schwachstellen zu nennen<sup>9</sup>:

- Die Infrastrukturausstattung ist vorrangig auf die traditionellen Industrieschwerpunkte ausgerichtet; moderne Infrastrukturelemente wurden zu spät und unzureichend implementiert.
- Aufgrund der Entwertung des traditionellen Humankapitals entspricht die Qualifikationsstruktur der Erwerbstätigen nicht den Erfordernissen expandierender Wirtschaftszweige.
- Relativ hohe Löhne und wenig flexible Lohnstrukturen erschweren durch ihre Verbindung mit starken Arbeitsmarktreglementierungen die notwendigen Umsetzungsprozesse.
- Der lange währende Erfolg hat ein Denken in Produktalternativen verhindert und die unternehmerische Innovationskraft verringert.
- Quantitative und qualitative Flächenengpässe in Verbindung mit der Industriebrachen- und Altlastenproblematik lassen neuen Arbeitsplätzen wenig Entwicklungsspielraum.
- Das Zusammenwirken aller genannten Faktoren hat ein nur schwer zu überwindendes Negativimage der Regionen zur Folge.

Ziel der folgenden Überlegungen ist es, die mögliche Relevanz der genannten Anpassungshemmnisse für eine unter Anpassungsdruck stehende Dienstleistungsregion am Beispiel des Bonner Raumes zu prüfen.

### **Infrastrukturausstattung**

Defizite in der Ausstattung mit einer zu den anderen Produktionsfaktoren komplementären Infrastruktur können den strukturellen Wandel erheblich erschweren, nicht zuletzt deshalb setzt die regionale Wirtschaftsförderungspolitik hier häufig instrumentell an. Mit Blick auf die meisten altindustriellen Regionen wird zum ersten die einseitige Ausrichtung weiter Teile der Infrastruktur auf Massenleistungsfähigkeit, wie sie von den einst dominanten Industriebereichen gefordert wurde, bemängelt. Zum zweiten existieren Ausstattungsdefizite, die jedoch weniger den Bereich der klassischen Infrastruktur (Verkehrsverbindungen, Versorgungseinrichtungen, soziale Einrichtungen) als vielmehr die modernen Infrastrukturelemente betreffen.

In dienstleistungsgeprägten Regionen werden solche Defizite bei den Infrastrukturelementen nur in Ausnahmefällen zu finden sein. Die Ausstattung mit moderner Infrastruktur ist schon fast voraussetzungsgemäß gut, denn Dienstleistungszentren können in der Regel nur bei einer gut ausgebauten Kommunikationsinfrastruktur, bei einer guten Forschungs- und Entwicklungsinfrastruktur usw. entstehen. Es existiert in der Regel auch eine gute Anbindung an alle relevanten Verkehrsträger (Luft, Schiene, Straße), und schließlich ist meist auch die Ausstattung mit „weichen Standortfaktoren“ (Freizeitangebot, kulturelles Angebot, Weiterbildungsangebote, Wohnwert, Umweltqualität) überdurchschnittlich gut zu bewerten.

Der Raum Bonn erfüllt diese Erwartungen in fast allen Bereichen: Die Ausstattung mit Kommunikationsinfrastruktur muß in einer Stadt, die mehr als vierzig Jahre lang problemlos Hauptstadtfunktionen erfüllt hat, fast zwangsläufig hervorragend sein. Die bedeutende Universität, ein Wissenschaftszentrum und Forschungsinstitute sind die Elemente der Forschungsinfrastruktur, deren Wert durch die räumliche Nähe zu anderen Großforschungseinrichtungen (Kernforschungszentrum in Jülich, RWTH Aachen) noch gesteigert wird. Auch hinsichtlich der Verkehrsanbindung erhält Bonn aufgrund seiner guten Einbindung ins überregionale Straßen-, Schienen- und Wasserstraßennetz und wegen der Nähe zu einem ausbaufähigen Flughafen ausgezeichnete Noten. Schließlich bietet die Stadt Bonn ein breites Spektrum kultureller Angebote und die Region um Bonn herum vielfältige Naherholungsmöglichkeiten. Diese Vorzüge im infrastrukturellen Bereich würden erheblich wachsen, wenn sich die Zahl der Beschäftigungsverhältnisse – zum Teil befürchtet – vermindert; die in anderen Städten oft kritische Auslastung der Infrastruktur würde dann in Bonn deutlich sinken.

### **Arbeitskräftequalifikation**

Die in altindustriellen Regionen feststellbare Entwertung von Humankapital wird dadurch verursacht, daß die in den einst dominierenden Sektoren benötigten Qualifikationen für die expandierenden Wirtschaftsbereiche zu meist von geringem Wert waren, die freigesetzten Arbeitskräfte folglich ohne aufwendige Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen nicht in anderen Bereichen eingesetzt werden konnten. In diesem Punkt unterscheiden sich die Gegebenheiten in Dienstleistungsregionen von denen der altindustriellen Gebiete erheblich, denn man kann davon ausgehen, daß die im kaufmännischen und Verwaltungsbereich erworbenen Qualifikationen für expandierende Beschäftigungsformen wesentlich vielseitiger verwendbar sind als die meisten industriellen Qualifikationen. Die Gefahr einer Entwertung von Hu-

<sup>9</sup> Hierzu ausführlicher ebenda, S. 270 ff.

mankapital ist deshalb in dienstleistungsgeprägten Regionen erheblich geringer.

Für den speziellen Fall des Bonner Raumes ist dieses globale Resultat allerdings zu differenzieren. So ist es durchaus möglich, daß für die Region ein Verlust an Humankapital eintritt. Dies wäre zum einen dann der Fall, wenn gerade die Qualifiziertesten die Region verlassen würden – eine Annahme, die nicht unplausibel ist, da häufig davon ausgegangen wird, daß die Mobilität der Beschäftigten mit ihrer Qualifikation steigt. Ein Verlust an Humankapital würde in der Region aber auch dann auftreten, wenn die Qualifikation der Beschäftigten in den von einer Verlagerung nach Berlin betroffenen Bereichen des staatlichen Sektors über dem Durchschnitt der Region liegt.

Unabhängig von diesen Überlegungen dürfte zunächst aber für viele Beschäftigte, deren Arbeitsplatz von einer Verlagerung betroffen ist, die Bindung an die Region Bonn recht hoch sein. Von diesem Personenkreis wird eine Weiterbeschäftigung in der Region gegenüber einem Umzug zumindest solange präferiert, bis sich die Alternative auf „Umzug oder Arbeitslosigkeit“ reduziert. Damit steht in der Region ein Potential qualifizierter Arbeitskräfte mit relativ vielseitigen Einsatzmöglichkeiten für private Unternehmen ebenso wie für öffentliche Institutionen zur Verfügung, und zwar um so länger, je länger der Zeitraum ist, über den hinweg sich der Umzug der Bundesbehörden von Bonn nach Berlin erstreckt.

Die konstatierte große qualifikatorische Polyvalenz der Arbeitskräfte erstreckt sich im wesentlichen auf den kaufmännischen- und Verwaltungsbereich. Einer zum Teil vorgeschlagenen regionalen Umstrukturierungsstrategie, die auf Expansion im industriellen Bereich zielt, sind damit im Raum Bonn durch Engpässe im Bereich der gewerblich-handwerklichen und industriellen Qualifikationen enge Grenzen gesetzt. Von der Art der regional verfügbaren Qualifikationen her muß das Schwergewicht alternativer Beschäftigungsmöglichkeiten also auf die privaten Dienstleistungsbereiche, die unternehmerischen Vertriebs- und Leitungsfunktionen sowie öffentliche Einrichtungen gelegt werden.

### Löhne und Lohnstrukturen

Im Zusammenwirken mit den anderen genannten Faktoren haben bestimmte Kombinationen von Lohnhöhe, Lohnstrukturen und Reglementierungen auf dem Arbeitsmarkt die Strukturanpassungen in den altindustriellen Regionen erschwert. Dabei ist jedoch – soweit es die Lohnhöhe und die Lohnstrukturen anbelangt – eine deutliche Differenzierung nach den sektoralen Schwerpunkten der altindustriellen Regionen vorzunehmen: So sind

die Lohnstrukturellen Bedingungen in Regionen, die von der Textilindustrie – sie gehört traditionell zu den relativ niedrig entlohnenden Sektoren – dominiert sind, zur Bewältigung struktureller Veränderungen günstiger einzuschätzen als in den traditionell hohe Löhne zahlenden Montanregionen<sup>10</sup>.

Auch bei einer Betrachtung von Dienstleistungsregionen läßt sich die Frage, ob die regional-sektoralen Lohnstrukturen die Verarbeitung eines eventuellen Anpassungsdrucks erleichtern oder erschweren, nur bei Kenntnis der speziellen Strukturen der jeweiligen Region beantworten. Im Falle Bonns liegt das eindeutige Schwergewicht auf den öffentlichen Dienstleistungen. Die Beschäftigten im öffentlichen Dienst in der Region Bonn werden dort bislang zu einem großen Teil besser entlohnt als in anderen Regionen (Ministerialzulage). Für lohninduzierte Umsetzungsanreize ist indes nicht der Abstand der Gehälter des freisetzenden Sektors in der Region zum Landesdurchschnitt von Bedeutung, sondern der Abstand zu den Zahlungen der potentiell ansiedlungsbereiten neuen Zweige. Angesichts der in der privaten Wirtschaft größeren Spreizung der Gehälter zwischen den verschiedenen Leistungsgruppen kann man wohl auch im Fall Bonn davon ausgehen, daß die Beschäftigten mit höheren Qualifikationen (qualifizierte Sachbearbeiter, Akademiker), denen in Hinblick auf die regionale Entwicklung die größere Bedeutung zukommt, in der privaten Wirtschaft zumindest zum Teil höhere Gehälter erzielen können als im öffentlichen Dienst<sup>11</sup>. Mit Blick auf konkurrierende Zentren mit höheren Lebenshaltungskosten (vor allen bei Mieten) könnte für Bonn trotz höherer Lohnsätze als zuvor ein Kostenvorteil bei der Entlohnung dieser Qualifikationsgruppen entstehen.

Damit weist die Lohnstrukturelle Konstellation – wenn auch mit Abstrichen – eine gewisse Ähnlichkeit mit der in altindustriellen Regionen auf, die traditionell relativ niedrige Löhne zahlten: Für interessierte private Dienstleistungsanbieter und Unternehmensverwaltungen müßten die Bedingungen, zu einer niedrigeren Entlohnung als an vergleichbaren Dienstleistungsstandorten qualifiziertes Personal zu bekommen, relativ günstig sein – Bonn stellt deshalb für sie durchaus eine Standortalternative dar. Das Interesse des qualifizierten Personals, in Bonn zu bleiben, kann folglich – neben den bereits erwähnten sozialen Bindungen – durch ein potentiell höheres Gehalt

<sup>10</sup> Für eine detaillierte Auseinandersetzung mit dieser Thematik vgl. R. Ham: Inflexibilitäten auf dem Arbeitsmarkt – Ein Hemmnis im Strukturwandel altindustrieller Regionen?, in: List-Forum, Band 17 (1991), S. 71 ff.

<sup>11</sup> Vermutlich gilt für die weniger Qualifizierten genau das Gegenteil. Strenggenommen dürften in einer solchen Betrachtung die nur schwer oder gar nicht quantifizierbaren Vorteile im öffentlichen Dienst (z.B. höhere Arbeitsplatzsicherheit) nicht außer Betracht bleiben.

noch verstärkt werden<sup>12</sup>. Für weniger qualifiziertes Personal könnte das Umgekehrte gelten, so daß die im vorhergehenden Abschnitt angesprochenen Befürchtungen über negative Wanderungsselektion von dieser Seite her abzuschwächen wären.

Eine Diskussion der Arbeitsmarktbedingungen wäre unvollständig, wenn mobilitätshemmende Arbeitsmarktreglementierungen außer Betracht blieben. Diese sind im vorrangig betroffenen staatlichen Sektor einerseits besonders restriktiv, weil für die Beamten und Angestellten (mit Einschränkung) Kündigungen nicht möglich sind, andererseits besteht aber auch die Möglichkeit zu dienstlich veranlaßten Versetzungen. Die vom Umzug der Hauptstadtfunktionen direkt betroffenen Beschäftigten haben im Falle der Umzugsbereitschaft wohl zum ganz überwiegenden Teil eine Arbeitsplatzgarantie. Dies dürfte bei knappen alternativen Angeboten eine die Mobilität steigende Wirkung haben.

### Innovationsfähigkeit

Struktureller Wandel vollzieht sich im marktwirtschaftlichen Ordnungsrahmen durch unternehmerisches Handeln. Er kann Folge von Neuansiedlungen, von unternehmensinternen Innovationen bereits ansässiger Unternehmen oder von Unternehmensneugründungen sein. Alle drei Anpassungswege waren in den altindustriellen Regionen durch die Dominanz der traditionellen Industrien blockiert: Der häufig lange währende Erfolg dieser Wirtschaftsbereiche hat zu bewußten Bestrebungen, das Neue zu verhindern, geführt; er hatte Verkrustungerscheinungen, die fehlende Bereitschaft, in Produktalternativen zu denken, und Innovationsschwächen zur Folge.

Hinsichtlich dieses Aspektes dürften die Voraussetzungen in dienstleistungsgeprägten Regionen wesentlich günstiger als in den altindustriellen Regionen sein. Zum ersten ist das breite Spektrum von Dienstleistungen im Verlauf seiner expansiven Entwicklungsphase selbst dem Wandel ausgesetzt gewesen, denn es mußte sich laufend dem Wandel der Dienstleistungsnachfrager stellen – Bereitschaft zum Wandel ist somit nichts Fremdes. Zum zweiten bietet eine Dienstleistungsregion – insbesondere wenn sie über eine gute Ausstattung mit Forschungs- und Entwicklungskapazitäten verfügt – meist ein innovatives Klima, und zum dritten besitzt sie in der Regel die notwendige „Umfeldattraktivität“, um von außen kommende Unternehmen anzuziehen.

Die für Dienstleistungsregionen im allgemeinen konstatierten günstigen Innovationsvoraussetzungen sind für den Bonner Raum allerdings zum Teil relativierungsbedürftig. Der Schwerpunkt der Region sind nicht die privaten, von Unternehmen für Unternehmen und Haushalte

erbrachten Dienstleistungen, sondern staatliche Dienstleistungen. Ob aber ein hierarchisch gegliederter, beamtenrechtlich ganz auf Sicherheit ausgerichteter Staatsapparat das unternehmerische Potential liefern kann, das für regionale Umstrukturierungsprozesse erforderlich ist, muß zumindest bezweifelt werden. Das Neue wird im wesentlichen wohl von außen in die Region strömen müssen. Wenn die örtlichen komplementären Faktoren „stimmen“, dürfte dies für so kleine Regionen wie Bonn aber kein wesentlicher Entwicklungsengpaß sein.

### Flächenengpässe und Altlasten

Für altindustrielle Regionen spielen Bodenkontaminationen, Industriebrachen und hohe Umwidmungskosten von Grundstücken eine beachtliche Rolle als regionale Entwicklungsbremse. Der Flächenengpaß oder die unattraktive Nachbarschaft verfügbarer Flächen verhindern teilweise Neuansiedlungen. Für Dienstleistungszentren fallen aus heutiger Sicht ökologische Altlasten kaum ins Gewicht<sup>13</sup>, Dienstleistungsbrachen sind zwar in Form von leerstehenden Bürokomplexen vorstellbar, doch erscheint die Umwidmung weniger problematisch als im Fall von Industrieanlagen.

Industrielle Erzeugungslinien sind in aller Regel auf ein konkretes Produkt ausgerichtet und zur Herstellung anderer Erzeugnisse kaum brauchbar. Beispiele für große, flächenintensive Einproduktlinien sind die Roheisen-, Stahl- und Walzwerke oder chemische Fabriken. Solche Anlagen sind für andere Produktionsprozesse nicht zu verwenden; ähnlich wie beim schon angesprochenen Humankapital mangelt es auch hier an Polyvalenz. Sofern die Produktion eingestellt werden muß, verbleibt folglich nicht nur kein Restwert, sondern es fallen auch noch hohe Kosten für die Beseitigung der schrottreifen Relikte an. Der regional vorhandene physische Kapitalstock ist damit obsolet, sein Wert ist negativ.

Anders ist dies im Fall von vorhergehenden Dienstleistungsnutzungen. Die Bauten und zum Teil auch die Ausrüstungen, also Büroausstattungen, Kommunikationsanlagen, elektronischen Datenverarbeitungsanlagen usw., eignen sich meist mit vergleichsweise geringem Umbau- und Modernisierungsaufwand für alternative Nutzungen, weil die Dienstleistungsproduktion der verschiedensten Sparten ganz ähnliche Anforderungen an die Art des eingesetzten Kapitals stellt, so daß es eine hohe stoffliche Polyvalenz aufweist. Dies erleichtert Neunutzungen und vermindert damit gleichzeitig die Wahrscheinlichkeit

<sup>12</sup> Bezieht man den Verlust der nicht quantifizierbaren Vorteile des öffentlichen Dienstes ein, so könnten die möglichen Gehaltszuschläge als Kompensation interpretiert werden.

<sup>13</sup> Es gibt sie z.B. in Form von asbestverseuchten Bürogebäuden.

schlechter Nachbarschaftsausstrahlung. Da die wesentlichen Teile des Kapitalstocks räumlich unbeweglich sind, üben positive Restwerte eine Anziehungskraft für außerregionale Nutzer aus.

Die Preise für Büromieten stellen in Ballungsräumen einen nicht geringen Anteil an den gesamten Produktionskosten von Dienstleistungsunternehmen dar. Sie reagieren zudem – anders als Lohnsätze – sehr empfindlich auf Angebots- oder Nachfrageüberhänge. Im konkreten Fall der Stadt Bonn dürfte eine Verlagerung der Hauptstadtfunktion zumindest vorübergehend zu erheblichen Preissenkungen für Büro- und Wohnraum führen, wie auch umgekehrt schon jetzt in Berlin der wachsende Bedarf in steigenden Preisen antizipiert wird.

Geht man von einem Anteil der Mietkosten an den gesamten Kosten von 5 bis 10% und einer Gewinnmarge vor Steuern von rund der Hälfte dieser Sätze aus, so reicht rechnerisch eine Halbierung des Mietpreisniveaus aus, um die Gewinnsätze zu verdoppeln. Hieraus folgt bei sonst gleichen Bedingungen im regionalen Wettbewerb ein erheblicher Vorteil gegenüber anderen Städten. Dieser Vorteil betrifft vornehmlich die Konkurrenz um Dienstleistungsansiedlungen, da Flächen für industrielle Nutzung in Bonn schon jetzt knapp sind und durch Verlagerungen von Bundesbehörden keine dafür geeigneten Grundstücke dazukommen werden. Die schon bei der Behandlung der Qualifikationen der Arbeitskräfte als problematisch eingeschätzte Strategie einer industriellen Revitalisierung erfährt durch die Situation bei den Gewerbeflächen also eine weitergehende Betonung.

In altindustriellen Regionen sind die Umfeldbedingungen für regionalen Wandel aufgrund der beschriebenen negativen Vorprägungen objektiv meist ungünstig. Hinzu kommt häufig noch eine übertrieben schlechte überregionale Einschätzung der Entwicklungsperspektiven. Für Dienstleistungsregionen sind ähnliche Effekte bislang bestenfalls in umgekehrter Richtung konstatiert worden; die Lebensqualität von Metropolen wird z. B. von Bewohnern meist schlechter eingeschätzt als von Außenstehenden. Für Bonn ist in dieser Richtung bislang kein Problem erkennbar. Im Gegenteil, die aktuelle Tendenz bei der Bewertung von Entwicklungschancen und Lebensqualität von Regionen begünstigt Mittelzentren mit attraktivem Umland in günstiger Verkehrslage. Zudem dürfte Bonn für sich einen Bonus als Zentrum der Nachkriegsdemokratie reklamieren können.

Probleme mit einem „Negativimage“ könnten sich allerdings einstellen, wenn latente negative Einschätzungen und Vorurteile in Richtung Beamtenmentalität auf Bonn projiziert würden. Dies könnte beispielsweise als Folge einer langanhaltenden Debatte über von in der Öff-

entlichkeit als überzogen angesehene Bonner „Ausgleichsforderungen“ geschehen, oder dann, wenn sich nach Abzug der ersten Verwaltungen kaum nennbare Ansiedlungserfolge einstellen.

### Fazit

In der öffentlichen Diskussion über die Zukunft der Stadt Bonn überwiegen bislang bei weitem die Stimmen, die der Stadt und dem Umland ohne öffentliche Hilfen eine düstere Zukunft prophezeien. Dazu hat nicht zuletzt die zum Teil mit weit überzogenen Argumenten geführte Debatte um die Hauptstadtfrage bzw. die Verlagerungsfolgen beigetragen. Von seiten der Regionalwissenschaft ist zwar deutlich auf die vorzügliche wirtschaftsräumliche Lage Bonns aufmerksam gemacht worden, doch ist dies bislang wenig zur Kenntnis genommen worden.

Die Überprüfung der Faktoren, die für hartnäckige Niedergangsprozesse in altindustriellen Regionen verantwortlich zu machen sind, ergab, daß sie in Dienstleistungszentren keine oder doch nur eine untergeordnete Rolle spielen. Die konkreten Verhältnisse Bonns lassen in der Summe durchaus die Fähigkeit zum Wandel aus eigener Kraft erwarten. Selbst ein vorübergehend erheblicher Teil „passiver“ Sanierung (also Abwanderungen) wird auf mittlere Frist über Vorteile bei Nutzungskosten und Infrastruktur wohl weitgehend kompensiert werden. Risiken können sich eigentlich nur aus einer Überstrapazierung der „Fürsorgepflicht“ des Bundes für die in seinem Bereich Beschäftigten bzw. die von seiner Entscheidung zum Hauptstadtwechsel betroffene Region ergeben.

Die auf Chancen aus eigener Kraft zielenden Ausführungen sollten nicht so interpretiert werden, daß der Bund für die Bonner Region nicht in der Pflicht ist. Er hat die Ressourcen dieses Raumes über vierzig Jahre für seine Zwecke genutzt und muß daher in die Verantwortung für eine Neunutzung einbezogen sein, zumal er maßgeblich über Ausmaß und Zeitprofil des erforderlichen Wandels bestimmt. Alle Erfahrungen mit regionalen Anpassungsprozessen sprechen dafür, daß die Klarheit über den Umfang der zu erwartenden Schwierigkeiten zielgerichtete, eigenverantwortliche Anstrengungen in der Region fördern. Ein Zuviel an Hilfe kann ebenso wie falsch konzipierte Hilfe die letztlich ausschlaggebende Bereitschaft zur Selbsthilfe beschränken. Um im letzten Punkt konkreter zu werden: Die Verlagerung einer kränkelnden Behörde ohne dynamisches Aufgabengebiet und ohne weitere Verbundvorteile mit anderen Dienstleistungsunternehmen ist vermutlich langfristig weniger hilfreich als eine marktgerechte Überlassung der Nutzungsrechte von zentralen Bürogebäuden an private Nutzer.